



**SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD
ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA, D.C.**



***CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID–
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA***

**DIAGNOSTICO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO
Y SALUD OCUPACIONAL DEL SECTOR INFORMAL
MANUFACTURERO EN SANTAFE DE BOGOTA**

VOLUMEN I

INFORMALIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL EN BOGOTA

SANTAFE DE BOGOTA, JUNIO DE 1998

EQUIPO DE INVESTIGACION

OSCAR RODRIGUEZ SALAZAR	Director General del Proyecto
YVES LEBONIEC	Director Area de Seguridad Social
WILLIAM VASQUEZ	Director Diseño Industrial
FERNANDO TOBON	Coordinador Area Médica
MANUEL LEGUIZAMON	Estadístico
ELSA PLAZAS	Asistente de Investigación
RICARDO CASTRO	Asistente de Investigación
LUIS FERNANDO BARRIOS	Encuestador
NATALIA BERNAL	Encuestador
GERMAN CHAPARRO	Encuestador
DIANA CARDENAS	Encuestador

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	2
INTRODUCCION	5
CAPITULO 1	7
1. NATURALEZA DEL LLAMADO SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA	7
1.1. LA CONSTRUCCION HISTORICA DEL CONCEPTO « INFORMAL »	8
1.2. EL CONCEPTO DE « SECTOR INFORMAL »	10
1.3. UN CONCEPTO CONTROVERTIDO	12
1.4. ASPECTOS DE CONVERGENCIA	17
1.5. PRINCIPALES DISCREPANCIAS	23
1.6. ALGUNOS RASGOS TIPICOS DE LA INFORMALIDAD	25
1.7. RECUENTO DE LAS POLITICAS GENERALES DIRIGIDAS HACIA EL INFORMAL	27
1.8. COMO CARACTERIZAR	31
CAPITULO 2	35
2. LA INFORMALIDAD EN SANTAFE DE BOGOTA	35
2.1. LA ESPECIFICIDAD DE LA INFORMALIDAD EN COLOMBIA	36
2.2. ESTRUCTURA DE LA INFORMALIDAD EN SANTAFE DE BOGOTA	48
2.3. CARACTERÍSTICAS SOCIOLABORALES DEL EMPLEO INFORMAL EN SANTAFE DE BOGOTÁ	57
2.4. LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA	64
CAPITULO 3	73
3. CARACTERISTICAS DE LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	73
3.1. INFORMALIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL	76
3.2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN SANTAFE DE BOGOTA	85
3.3. RESULTADOS DE LA ENCUESTA	89
3.4. PERSPECTIVAS DE LA EXTENSIÓN DE COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL PARA EL SECTOR INFORMAL	91
CAPITULO 4	95
4. DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE MEDICION	95
4.1. La muestra	95
4.2. Encuesta de Hogares y de Empresas	100
4.3. Observaciones relativas al manual de diligenciamiento (cf. formulario de encuesta)	100
4.4. La historia clínica	107
BIBLIOGRAFÍA	113

PRESENTACION

El proyecto de Diagnóstico de las condiciones de trabajo y salud ocupacional del sector informal manufacturero en Santafé de Bogotá, buscaba explorar las particularidades que revisten estos aspectos en cuatro sectores económicos : alimentos, prendas de vestir, muebles y fabricación de productos de metal.

El análisis de este objeto de estudio convocaba a que un conjunto de profesionales de diferentes disciplinas aunaran esfuerzos para determinar las características que asume la informalidad, la relación que se puede establecer entre el proceso de trabajo y los riesgos profesionales que enfrentan los trabajadores, la contaminación ambiental a que esta expuesto el interior de la empresa, la morbilidad sentida por los trabajadores. Para cumplir con esta meta es necesario contar con el concurso de sociólogos, economistas, diseñadores industriales, estadísticos, ingenieros de sistemas y médicos.

El método de investigación por el cual se inclino el CID - y que fue respaldado y enriquecido por la interventoría del proyecto, que recayó en los doctores Ernesto Acosta y Libia Forero funcionarios de la Secretaría Distrital de Salud – partió de los siguientes tópicos :

En primer lugar se optó por hacer un balance de la manera como se percibe la informalidad a partir de una revisión de literatura nacional e internacional considerada como clásica en relación a la forma como se ha construido el concepto, a los aspectos de convergencia y a las discrepancias que subyacen en las elaboraciones propuestas por los diferentes autores. Era preocupación de la investigación establecer los rasgos típicos de este sector, hacer un inventario de las políticas publicas orientadas hacia él, para poder concluir cuándo un establecimiento se puede clasificar como informal.

Armados de estos criterios se paso a diseñar la muestra identificando aquellas empresas de hogares que podían ser catalogadas como informales. La metodología estadística se apoyo en una muestra probabilística, multietápica y autoponderada que permitiese obtener resultados para ser inferidos al universo de estudio y a sus trabajadores en los sectores anteriormente nombrados y para las localidades de Bosa, Barrios Unidos, San Rafael - Galán, Tunjuelito, Olaya; este universo geográfico fue fijado en los términos de referencia.

Las características de la informalidad se podrían captar por medio de encuestas de hogares y de empresas. Para tal efecto se diseñaron los respectivos formularios, tomando la experiencia que el DANE ha venido acopiando en diferentes investigaciones estadísticas y se le agregaron algunas variables específicas de este estudio, surgidas a partir de la reflexión teórica.

En segundo lugar, una vez diseñada la muestra e identificadas las empresas de hogares como informales era necesario observar el proceso de trabajo, las características que

asume y las peculiaridades que lo diferencian del sector formal. Esta labor fue encomendada al equipo de diseño industrial que reconstruyó el proceso productivo y avanzo en una caracterización teórica sobre este sector a partir de la forma como se organizan las distintas etapas del mismo.

En tercer lugar fue necesario realizar una historia clínica a los trabajadores vinculados ha estas empresas y conocer, además de sus características demográficas, su afiliación a la seguridad social, su historia ocupacional y la anamnesis con el fin de identificar el origen de la enfermedad o lesión que trataba de captar la morbilidad sentida con un período de referencia de 15 días. Para ello era indispensable adelantar un examen físico en el que se consignaran los diagnósticos médicos y los hallazgos con el fin de determinar si su ocurrencia se hallaba asociada con la ocupación; la codificación de los resultados se hizo en base a la clasificación internacional de enfermedades de la OMS.

De manera adicional se tomaron muestras ambientales de cada una de las empresas visitadas con el objetivo de valorar el ambiente de trabajo. Esta actividad se acompaño por la toma de un conjunto de exámenes médicos especializados (audiometría, optometría, entre otros).

Como parte de la metodología de investigación se llevo acabo una prueba piloto en empresas de cada uno de los sectores contemplados en la investigación.

Esto permitió ajustar los instrumentos de análisis y trazar una estrategia de trabajo; esta última condujo a que los encuestadores de hogares y de empresas realizaran la visita preliminar y ambientaran el trabajo que los médicos y los diseñadores harían posteriormente. No era posible que un equipo de investigación, compuesto por ocho personas confluyera simultáneamente en una misma empresa, que en promedio tenía alrededor de tres trabajadores. Esta estrategia puso de relieve el alto grado de rotación que tiene el sector informal, algunos de los trabajadores que se encuestaron con el formulario de hogares estaban desvinculados de la empresa un mes después; esto condujo a que el trabajo de campo se prorrogara mas de lo previsto y fuese necesario ampliar los plazos del contrato.

El volumen de información captado por la investigación, la amplitud temática que tuvo la misma y la interdisciplinarietà en el proceso de estudio, condujeron a que los resultados se presentasen en cuatro tomos. El primero dedicado a la informalidad y a la seguridad social en Santafé de Bogotá, presenta la reflexión teórica sobre el tema. los resultados de las encuestas de empresas y hogares, y los confronta con los obtenidos por las etapas 92 y 96 de encuestas de hogares aplicadas en junio y diciembre de 1996 por el DANE, que tienen módulos especiales sobre informalidad y seguridad social respectivamente. Las tendencias encontradas por este proyecto, como las investigaciones del DANE registran el mismo comportamiento, lo cual valida la información obtenida.

El segundo tomo se centra en la observación del proceso de trabajo y los resultados de los exámenes médicos. Se parte de una caracterización de la trayectoria que sigue el proceso de trabajo en los sectores de muebles, alimentos, confecciones y metalurgia. se presentan los resultados empresa por empresa y se establecen las regularidades de la informalidad. Se hace un análisis estadístico de los exámenes médicos, detectando los

factores de riesgo de mayor ocurrencia según el sector de actividad económica y los tipos de morbilidad más recurrentes.

El tercer tomo se ocupa del modelo de intervención. el cual parte de dotar de un conjunto de herramientas que faciliten el trabajo a los funcionarios de la Secretaría de Salud de identificación de las unidades de producción consideradas como sector informal. De manera explícita se generan un conjunto de criterios para que una empresa pueda ser clasificada como informal entre los cuales se incluyen tamaño, naturaleza jurídica y el incumplimiento de algunos requisitos legales o institucionales (registro mercantil, registros contable, pago de impuestos, afiliación de los trabajadores al sistema de seguridad social).

Uno de los temas sobre el cual avanza la investigación es el de analizar la informalidad a partir del proceso de trabajo. En el modelo se presenta una definición de este proceso en donde los elementos tecnológicos, el uso del tiempo, la inestabilidad hacen parte constitutiva del mismo. Vale la pena anotar que una de las dificultades en la construcción de un modelo para el sector esta en el carácter dinámico y cambiante del proceso de trabajo. Este último entre sus rasgos centrales estaría la desvinculación entre el proceso y el puesto de trabajo, entre el trabajador y el oficio, en la ausencia de la planeación.

En este tomo se sugieren una serie de actividades para que la secretaria pueda intervenir mediante sus funcionarios en aquellos factores que afectan la salud de los trabajadores del sector. Las alianzas interinstitucionales con aquellos entes que tienen labores similares puede ser de gran utilidad; la coordinación con el Ministerio de Educación se aprecia como fundamental dada que los estudiantes mayores de 12 años se vinculan temporalmente al mercado de trabajo. Otra institución con la cual se debían coordinar actividades sería la oficina de riesgos profesionales adscrita al Ministerio de Trabajo y seguridad social, con ella la secretaria debería aunar esfuerzos para el diseño de campañas masivas de afiliación y acudir a metodologías interactivas para que los trabajadores del sector informal accedan a las ARP's

El cuarto tomo se ha titulado anexo estadístico, el cual contiene las muestras ambientales de cada una de las empresas estudiadas, así como los resultados de los exámenes médicos especializados.

Para finalizar es necesario reiterar que esta investigación no hubiese sido posible sin el respaldo brindado por la Secretaría Distrital de Salud quien estuvo a todo momento en disposición a colaborar con el proyecto; esperamos que los resultados de esta consultoría le sean útiles a la entidad contratante. por nuestra parte se convirtió en una gran oportunidad para que el CID avanzara en una reflexión teórica sobre la informalidad y las especificidades que ella reviste en Bogotá.

INTRODUCCION

En este volumen se hace un análisis de los resultados de las Encuestas de Hogares y de Empresas que se aplicaron en el marco del proyecto de Condiciones de trabajo del sector manufacturero urbano en Santafé de Bogotá. Para tal efecto, se parte de una reflexión teórica sobre algunos tópicos que caracterizan el sector informal; en primer lugar era necesario establecer los rasgos que identifican a una empresa como informal; y en segundo término contribuir a que los procesos de investigación que adelantan los funcionarios de la Secretaría de Salud puedan homogeneizar los criterios que permitan la intervención en este sector.

Con el objetivo de establecer las peculiaridades de la informalidad se avanza en un análisis sobre la naturaleza del sector, la manera como históricamente se

construyó el concepto, los rasgos típicos que lo identifican. las políticas que lo cobijaron y finalmente se proponen los criterios de clasificación. La segunda sección esta orientada a examinar la dinámica de la informalidad y las peculiaridades que reviste en la capital, los datos obtenidas en este proyecto de investigación son validados por la dinámica nacional y la información brindada por otros estudios estadísticos.

Uno de los temas que debían ser indagados dentro del proyecto era las dificultades por las cuales atraviesa el funcionamiento del sistema de seguridad social en salud. Las particularidades que ha asumido este sistema a partir de la Ley 100/93, las limitaciones en la extensión de la cobertura ligadas al campo de aplicación que tiene la reforma y la persistencia de la informalidad en el mercado de trabajo, son tratadas en la tercera sección. A manera propositiva se incorporan las perspectivas que tiene la ampliación de la cobertura en ese sector altamente vulnerable.

La metodología estadística con que se diseño la muestra, las dificultades que enfrente el proyecto en la realización del trabajo de campo, la alta rotación del trabajador informal, la fugacida empresario del sector informal, son retomadas en la cuarta sección de lumen.

CAPITULO 1

1. NATURALEZA DEL LLAMADO SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA

La presencia de un número considerable de trabajadores que no alcanza a ser cobijados por la relación salarial, puso de presente en las economías latinoamericanas la existencia de un mercado de trabajo que revestía particularidades que lo diferenciaban de aquellos países en donde los modelos fordistas de producción se habían desarrollado y donde los sistemas de seguridad social además de sustentar los estados de bienestar alcanzaban coberturas cercanas al 90% de la población. Este fenómeno condujo a reflexionar sobre las características de este mercado y para tal efecto se creó el concepto de sector informal, difícil de definir y problemático al demarcar la realidad que señala. Por esencia, pues, designaba algo que no tiene « forma » alguna, siendo sin conformación, sin formato. Esta consideración no es de pura retórica : varios de los mejores expertos en el tema niegan que exista un tal « sector ». Otros reciben tal concepto, pero bajo varias condiciones de contexto, uso y contenido.

1.1. LA CONSTRUCCION HISTORICA DEL CONCEPTO « INFORMAL »

Los debates originados en la década de los cincuenta a propósito de la teoría del desarrollo enmarcaron lo que podríamos denominar la protohistoria del concepto. La teoría neoclásica del desarrollo para la época, en particular, la liderada por W. Rostow introdujo el concepto de dualismo estructural como uno de los rasgos centrales de los países denominados subdesarrollados¹. Otra variante de este dualismo hace referencia al aspecto tecnológico, su crecimiento está asociado al desarrollo de la manufactura y por su parte el atraso técnico era una peculiaridad del desarrollo agrícola.

La tesis dualista giraba en torno a que el atraso del sector tradicional o precapitalista generaba un aislamiento del sector moderno. La ausencia de circuitos mercantiles, el escaso desarrollo vial y la persistencia de las economías de autoconsumo eran las principales limitantes para la expansión del mercado.

A nivel del mercado laboral el dualismo producía un diferencial de ingresos entre los dos sectores, que se convertía en el adicte para los procesos migratorios y en consecuencia propiciaba un alto nivel de desempleo. El sector moderno se mostraba incapaz de absorber el incremento de la fuerza de trabajo que provenía de una parte, del crecimiento vegetativo de la población —el dualismo se vio

1 . W.W. Rostow. *Las etapas del crecimiento económico*. Pág. 4.

acompañado por la disminución de las tasas de mortalidad y el incremento de la tasa de natalidad que caracterizó la llamada transición demográfica-, y de otra parte, el proceso migratorio estimulado (según los neoclásicos) por los mayores ingresos salariales del sector moderno.

Esta caracterización del desarrollo condujo a que hasta mediados de los años setenta, la informalidad se considerara a través de tres problemáticas :

Se hablaba primero de la « marginalidad ». En el vocabulario de sociólogos y economistas, se hacía referencia a la « masa marginal », al « polo marginal de la sociedad », para calificar a aquellos sectores de la población que no alcanzaban a integrarse al régimen salarial moderno, cuando se manifestó que ese proceso de articulación a la relación salarial se demoraba mucho más de lo que preveía la CEPAL de los años cincuenta.

Otros economistas planteaban la informalidad como síntoma del subempleo. Dentro de una visión dualista, diferenciaban un sector moderno de la economía de un « sector tradicional » caracterizado por el exceso de mano de obra y consiguiente subempleo. Varios autores consideraban la existencia de un « sector transicional » urbano conformado por migrantes rurales. Por su parte, los economistas influenciados por el paradigma de Marx eran reacios a aceptar el concepto de marginalidad y más bien apuntaban hacia la existencia de un

« ejército industrial de reserva ». retomando los trabajos que para la Inglaterra del siglo XIX había propuesto este teórico.

La tercera visión se enmarcaba en la problemática del « círculo vicioso » del subdesarrollo, que se podía resumir de la siguiente forma : el subdesarrollo y el atraso traen consigo "una baja productividad y esta determina un bajo nivel de ingreso real ; del bajo ingreso resulta una pequeña capacidad de ingreso y de compra o demanda de la población que incide desfavorablemente sobre el nivel de inversión, el que a su vez se traduce en una lenta e insuficiente formación de capitales que determina el subdesarrollo y el atraso"². Este círculo se manifestaba en una caída de la demanda de empleo la cual generaba dicha marginalidad.

1.2. EL CONCEPTO DE « SECTOR INFORMAL »

El concepto de « sector informal » nació a principios de los años setenta. Se impuso primero en el seno de organismos internacionales (en la OIT-PREALC, la CEPAL especialmente). Se convirtió después en una categoría estadística, una noción indispensable para el diseño de políticas de empleo en los países del Tercer Mundo.

2. Alonso Aguilar Monteverde. *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*. Edit. UNAM. México, 1967, pág. 26.

Hubo dos épocas en la percepción del concepto de sector informal. Al principio, apareció como cargado de negatividad. Definición negativa : lo que *no* es formal. Características negativas : sector atrasado, baja productividad, productos de mediocre calidad. Más que todo, éste era el lugar donde se desarrollaban estrategias de sobrevivencia. Al llegar la década de los ochenta, coincidiendo con la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste, se cargó de positividad : se volvió un sector prometedor en términos de creación de empleo e ingresos, un sector que permitía una cierta compatibilidad entre las políticas de ajuste y sus efectos. Un sector incluso con el cual se podía contar para asumir un papel en una estrategia de desarrollo económico.

Quizá se está presentando una tercera época : la informalidad no tanto como « sector », sino conjunto de prácticas, normas y regulaciones propias generadas por un modelo de desarrollo.

Desde el principio, el concepto fue utilizado para referirse a dos enfoques distintos. El primero, apuntando a la economía de los hogares, considera fuentes alternativas de ingresos (o complementos de ingreso para la familia) y niveles de pobreza. Ello dificulta el propósito de diferenciar un «sector» en términos económicos y estadísticos, como lo serían : el aporte de la informalidad al producto nacional, el grado de acumulación de capital y el nivel tecnológico, entre otros.

El segundo enfoque, preferido por economistas, gobiernos y organismos internacionales, está dirigido hacia las pequeñas unidades de producción. Permite una categorización tanto en términos de características de funcionamiento como de comportamiento económico. Esta orientación resulta más adecuada para la utilización de mediciones estadísticas, y brinda más utilidad a la hora de definir políticas que incidan en la evolución de la economía informal.

El debate sobre la naturaleza, la definición teórica, las características esenciales del sector informal ha alimentado una literatura internacional particularmente abundante.

1.3. UN CONCEPTO CONTROVERTIDO

Desde la época de la aparición del concepto, hace ya aproximadamente 25 años, la definición del sector informal ha suscitado una extensa polémica sobre su naturaleza y las distintas formas de medición.

1.3.1 En búsqueda de una definición

Uno de los primeros documentos en hacer referencia al sector informal proponía una definición a partir de siete características³ : facilidad de acceso a la actividad, uso de recursos locales, propiedad familiar, tamaño reducido de la actividad, uso de técnicas privilegiando el uso de mano de obra, calificaciones adquiridas por fuera del sistema oficial de capacitación y competencia de mercado no reglamentada. A los pocos años, estos criterios se habían duplicado : en 1976, la OIT enunciaba hasta quince (bajo nivel educativo, flexibilidad de los horarios de trabajo, no acceso al crédito institucional, entre otros). Posteriormente cada autor ampliaba el listado según su campo de investigación. Pero se evidenció que el incremento de criterios a partir de características técnicas hallados de situaciones empíricas no era nada operativo en cuanto al manejo estadístico y aún menos teórico del concepto. Se hicieron entonces, esfuerzos para definir unos criterios claves de carácter socioeconómico.

Existen dos tendencias al respecto : una línea privilegia el criterio del tamaño, la otra, el de la legalidad.

1.3.1.1 El criterio del tamaño

3. BIT (1972). *Employment, Incomes and Equality A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. OIT, Ginebra.

El método aparentemente más sencillo acude al tamaño de la unidad productiva. Ésta es la opción de la mayoría de los organismos nacionales de estadística. Desde 1984 por ejemplo, el DANE colombiano define el empleo informal urbano como aquel que está compuesto por patronos, empleados y obreros de empresas hasta de 10 trabajadores. A este conjunto se agregan algunas categorías ocupacionales como los trabajadores independientes o por cuenta propia, el servicio doméstico y los ayudantes familiares sin remuneración.

El método sin embargo no deja de ser problemático en tres sentidos. Ocasiona dificultades al mezclar actividades y personas con características bastante heterogéneas. Existen unidades modernas de producción de pequeña escala: el tamaño de una empresa (en términos de número de empleados) no siempre es significativo de su importancia económica. Además, una relación laboral supuestamente informal a menudo oculta vínculos estrechos con unidades "formales" de producción.

1.3.1.2 El criterio jurídico

Otra posibilidad analítica se puede establecer a partir del grado en que se cumplen las normas jurídicas y sociales vigentes. Lo formal se definiría, como el conjunto de unidades de producción que respetan normas, leyes y reglamentaciones; se denominaría "informal" como aquellos establecimientos que se apartan de esta legislación. Al aplicar, este criterio se vuelve más complejo que lo que parece; a menudo se acatan unas normas y otras no. De manera adicional

se plantea la cuestión de las actividades ilícitas. También la problemática de la "informalización" de la economía "formal" borra la frontera entre sectores. Este primer criterio es teóricamente insatisfactorio y no es suficientemente clara la representatividad de los rasgos centrales de este sector.

En América Latina La CEPAL y el PREALC-OIT han tenido un papel decisivo en la promoción de estudios sobre el sector informal con enfoque en las unidades de producción.

1.3.2. Una Crítica Radical

Más tarde se realizaron diferentes intentos para hallar criterios claves que fuesen contundentes en el seno de la teoría económica. Uno de estos era el modo de producción: la característica común de las unidades del sector informal sería la de estar organizadas en formas no capitalistas (muestran incapacidad para acumular capital).

Pero ésta no es específica; además, no se logró dar un sentido único al criterio de "no capitalista". Otro análisis se focalizó en las "barreras a la entrada": la fácil entrada a las actividades informales se deducía del excedente estructural de mano de obra no absorbida por el sector formal. Este supuesto no resistió los

trabajos que demostraron que la existencia de barreras a la entrada precisamente caracterizaba un componente de la economía informal ⁴.

Algunos autores (Hans Singer) a manera de broma, han dicho que el "sector" informal es como una jirafa: difícil de describir, pero fácil de reconocer. Otros (C. De Miras, B. Lautier) son aún más escépticos al respecto: es más bien un unicornio, animal cuyas descripciones precisas abundan, pero que es irreconocible, a tal punto que nadie puede decir que alguna vez lo ha visto. En síntesis, no existe un "sector" informal de la economía.

Tal crítica radical se sustenta de tres ambigüedades mayores:

- La heterogeneidad fundamental de este "sector"
- La imposibilidad de correlacionar en forma necesaria empleos informales, actividades informales y empresas informales
- La no correspondencia entre "sector" informal - como tal - y cualquier temática económica rigurosamente planteada.

Una de las mayores causas del vicio de la división en "sectores" es la confusión entre activos y actividades. De ahí la propuesta de replantear el enfoque, considerando por ejemplo el análisis en términos de sistemas de empleo. "Si no hay sector, existen, por el contrario, sistemas de empleo que se pueden

4. Cf. por ejemplo los estudios de H. López Castaño en el caso colombiano.

aprehender a nivel local y que son estructurados por un conjunto de relaciones : movilidad laboral a corto plazo y ciclo de vida, formación y gastos de ingresos, relaciones comerciales con las empresas abastecedoras y clientes, entre otros. ...⁵, o sea, el conjunto de interrelaciones entre lo "formal" y lo "informal".

A pesar de lo anterior, existen realidades que se pueden agrupar, un conjunto que se puede aprehender empíricamente, siempre y cuando queda planteado que es de manera más o menos arbitraria. El debate relativo a la precisión conceptual del término "sector" pues, resulta ser una cuestión epistemológica previa cuando se trata de hacer consideraciones generales, por ejemplo con miras a la definición o implementación de políticas dirigidas hacia "el informal". Llamar a un tal conjunto "sector" supondría que la unidad supere la heterogeneidad fundamental. Lo cual resulta dudoso⁶.

1.4. ASPECTOS DE CONVERGENCIA

El primer consenso logrado a lo largo de más de 25 años de debates y de investigaciones sobre el tema es la persistencia del fenómeno. No hay perspectiva definida de integración de la informalidad al sector formal moderno en

5. Lautier, E., "La Jirafa y el Unicornio (de "sector informal" al sistema de empleo)", *Cuadernos de economía*, vol. X, n° 13. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre de 1989.

6. Bruno Lautier señala que "La economía informal aún si no constituye un « sector » tiene sus rasgos específicos : está estructurada por un conjunto de mecanismos económicos y lógicas sociales". Ver *L'économie informelle dans le tiers monde*, Paris, 1994, pág. 4.

las economías de los países en desarrollo. « Contrariamente a la creencia que la modernización de la economía y la difusión de los efectos del desarrollo absorberían progresivamente el excedente estructural de mano de obra, éste ha conocido paradójicamente en América Latina una doble dinámica, de expansión y consolidación, sin perspectiva cierta de una reabsorción significativa a corto y mediano plazo ⁷. »

Este sector ha ganado audiencia en el seno de las políticas del Estado. « « Dotado al comienzo de una definición negativa (lo que no es formal), el sector informal se carga de positividad ; evoca el lugar creador de empleos y de ingresos, lo que hace compatibles las políticas de ajuste con sus efectos ⁸ ». Después de más de 15 años de investigaciones y de un centenar de publicaciones se ha podido llegar a dos conclusiones centrales sobre la forma como se estructura lo informal : de una parte se sabe que su dinámica no conlleva a organizarse de manera capitalista, es decir no extiende la relación salarial y no se integra de manera persistente y continua a la economía de mercado ; de otra está su heterogeneidad, es un sector diversificado y se le caracteriza por diferencia al sector formal.

Se logró también un consenso mínimo dentro de los investigadores sobre el siguiente punto: el grado de heterogeneidad del "sector" informal. Escribía

7. Carlos Maldonado en *El Sector Informal en Bogotá. Una perspectiva interdisciplinaria*, Bogotá, 1997. pág. 15.

H. López C.: "En su acepción más amplia, definido como "economía no oficial", abarca una vasta gama de actividades que tienen en común que no se integran bien a los cánones reglamentarios del Estado moderno. Por tanto se registran mal."⁹ Los esfuerzos para delimitar el "sector informal" últimamente se valen de características socioeconómicas, según dos líneas de análisis. {

Otro de los acuerdos básicos hace referencia a la importancia de la informalidad en el mercado de trabajo. Según estimaciones de la OIT ¹⁰ para 1995, el sector informal al concentrar el 56% del total de los ocupados (en Colombia, el 55,5%), representa la mayor fuente de puestos de trabajo en la región.

La OIT, que ha liderado estudios sobre este sector y en especial su comportamiento laboral, expresa que "los informales informales trabajan más y ganan menos que el resto de los ocupados. Compensan el bajo nivel de productividad y de ingreso asociado a ésta, trabajando un mayor número de horas a la semana, lo que tiene consecuencias de distinto orden. [...] La segunda es que se afecta las condiciones de vida de los trabajadores informales, debido a que disponen de menos tiempo para dedicar a sus actividades personales, familiares y como miembros de la comunidad, en comparación con el resto de los ocupados. Finalmente, dado que el nivel de ingreso de los hogares informales es apenas

8. Lautier. B. (1989), *op. cit.*, pág. 11.

9. "El papel del sector informal en una estrategia de desarrollo", *Cuadernos de Economía*. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá. vol. IX. n° 12, primer semestre de 1988.

suficiente para cubrir las necesidades básicas de la familia, ello obliga a la adopción de estrategias de sobrevivencia en lo laboral: esto es, a la incorporación de las mujeres en trabajos precarios y a una inserción prematura de los jóvenes en el mercado de trabajo ¹¹."

En cuanto a su ubicación, la informalidad permea el conjunto de sectores económicos, pero se presenta con mayor énfasis en tres sectores: industria, comercio y servicios personales.

Uno de los aspectos que fue objeto de controversia era el relativo a los niveles de remuneración, se suponía que lo informal estaba cobijado por la existencia de ingresos cercanos a los salarios mínimos; sin embargo, la remuneración de los trabajadores vinculados a la informalidad ha dejado de ser enfatizada en la mayoría de los estudios. La brecha que se presenta en los ingresos, que podría estar señalando indicadores de aparente segmentación, dejaron de ser criterio estructural y más bien se asocian al vaivén de las fluctuaciones macroeconómicas que afectan al conjunto de la población ocupada.

Las interrelaciones con el sector moderno ha sido otro de los tópicos sobre el cual se presenta algún nivel de consenso. El sector moderno es la economía y el sector informal están estrechamente vinculados. Las dimensiones del segundo

10. OIT (1996), *INFORMA. América Latina y el Caribe. Panorama Laboral '96*, OIT.

11. OIT (1996), *op. cit.*

están determinadas por el nivel de actividad económica y el ingreso del primero. Las dos economías están tan imbricadas que sus relaciones son más de complementariedad que de sustitución¹². Las conexiones económicas de las actividades informales se estudian bajo la categoría de movilidad intersectorial, y a nivel del mercado de trabajo esta movilidad hace parte del ciclo de vida laboral de la población colombiana, que permite capturar cómo el trabajador pasa de un sector a otro.¹³ De esta forma se puede concluir que la característica de lo informal no es precisamente su marginalidad económica.

Estas relaciones de la economía informal con el resto de la economía son de tres tipos : lazos comerciales (demanda y oferta de bienes y servicios), movilidad de la fuerza de trabajo y relaciones en torno a fuente de ingresos y gastos.

La producción informal atiende básicamente una demanda nacional, interna al país, de consumo de los hogares. Específicamente, la masa salarial pagada en el sector moderno (formal) es la fuente de la demanda de los bienes y servicios producidos en el sector informal. Las ramas productoras de bienes y servicios de consumo representan más del 80% de las actividades informales (en las

12. Lautier, B. (1994), *op. cit.*

13. Hugo López. "Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad en Colombia". En *Regímenes pensionales*. Bogotá, Fescol-Faus.Ciid, 1992.

4 ciudades principales de Colombia) ¹⁴. A su vez, el sector informal abastece una porción importante de la demanda final del sector moderno.

En cuanto a la materia prima existe una estrecha relación entre el sector informal y el moderno en término de suministros de materia prima por parte del primero : el segundo sector vende productos elaborados al primero. De esta forma el sector moderno puede responder a las políticas de apertura mediante la reducción del costo laboral, gracias a su conexión con la informalidad ¹⁵.

Dentro de la movilidad laboral se encuentra la producida en el corto plazo, que sucede entre empleos similares, pero es diferente según las ramas de actividad económicas ; y la de largo plazo que define distintas trayectorias, y como lo señala Lautier "la movilidad, y particularmente la movilidad a largo plazo, es el primer determinante de la estructuración del sistema de empleo. Es ella que permite la articulación de las estrategias de las firmas, de los trabajadores y del Estado ; y el no tomar en cuenta este hecho es la causa de muchos de los efectos

14 . López Castaño, H., Sierra, O., Henao, M. L., « Sector informal : entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna » in Ocampo, J. A., Ramírez, M. (ed.). *El problema laboral colombiano*, t. 2, Contraloría General de la República-DNP-SENA, Bogotá.

15. « El sector informal juega un papel importante en la reducción del costo de la mano de obra a través de tres vías principales :

- presiona los salarios del sector formal hacia la baja. [...] al intensificar la competencia en determinados segmentos de mercado de trabajo ;
- aporta bienes salariales necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo a precios relativos bajos ;
- permite transferencias al sector formal vía intercambio desigual por los diferenciales de salario, dada la naturaleza segmentada del mercado laboral. » (Galindo, Jesús, *Observación de las leyes laborales y tributarias. sus costos y beneficios para las microempresas*, Rep. de Colombia - OIT, Bogotá, 1996.)

perversos de la políticas de empleo ¹⁶. La mayoría de los estudios concluyen, incluida esta investigación adelantada para la Secretaría de Salud, que las empresas pequeñas se caracterizan por una altísima rotación de los trabajadores ; la estabilidad laboral es nula ; y la mayoría de los contratos de trabajo son verbales.

Otro factor de unidad en el debate es que el sector de una u otra forma estaría al margen de la normatividad jurídica, y como lo señala Hugo López, "aunque entroncado a través de mil vasos comunicantes con la economía moderna, y a veces fuente de excedentes para la misma, se sitúa, sino contra, al menos al margen de su normatividad ¹⁷." Es de esperarse que este sector escape a alguna exigencia de la legislación actual como lo sería. el NIT, el registro en cámara de comercio, la ausencia de libros de contabilidad y la carencia del número patronal en materia de seguridad social ¹⁸.

1.5. PRINCIPALES DISCREPANCIAS

16. Lautier, B. (1989), op. cit., pág. 27.

17. Hugo López, Oliva Sierra y Martha L. Henao. "Sector informal, entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna", en Ocampo, J.A. y Ramírez M. *El problema laboral colombiano*. Contranal, 1986.

18. « En su acepción más amplia, definido como "economía no oficial", el sector informal abarca una vasta gama de actividades que tienen en común que no se integran bien a los cánones reglamentarios del Estado moderno. Por tanto se registran mal. De ahí este nombre alternativo : *economía no registrada*. Se suelen incluir aquí las prácticas fraudulentas de las empresas modernas, el contrabando y el tráfico de estupefacientes al lado de las actividades de pequeña escala que, dependiendo de los países, encajan mal dentro de la legalidad económico-jurídica. » (López Castaño, H., "El papel del sector informal en una estrategia de desarrollo", *Cuadernos de*

Vale la pena mencionar unas áreas de discordia alrededor de la dinámica del sector informal que cobran importancia para el diseño de políticas hacia este sector de empleo.

La primera se asocia con los determinantes de la expansión de las actividades informales. Son múltiples los factores que se han identificado como causantes de la expansión del sector. Se señalaron la disponibilidad relativa de factores (abundancia de mano de obra) o cambios técnicos favorables a una composición del producto con creciente intensidad de mano de obra. Podrían existir sesgos en los patrones de consumo que harían la demanda particularmente apropiada al tipo de bienes y servicios provenientes de la informalidad. Otras explicaciones están asociadas con factores institucionales (excesiva rigidez de la legislación laboral), características de los ciclos de vida laborales, o también niveles absolutos de pobreza. Atribuir la expansión de la informalidad a uno solo de estos factores sería simplista. Pero resulta muy difícil lograr un consenso sobre la relevancia y el alcance relativo de cada uno.

Otro desacuerdo está relacionado con la velocidad y amplitud de ajuste de la movilidad de trabajo entre sectores ante cambios en la situación económica. Autores sugieren que ésta podría ser suficientemente grande como para que el sector informal jugase un importante papel de amortiguación cíclica al desempleo.

Otros opinan que tal movilidad es limitada o que depende ante todo del periodo de duración de los desequilibrios : en el caso de desequilibrios perdurables, el sector informal perdería su capacidad de amortiguación.

El tercer tema de discrepancia gira alrededor del grado de diferenciación de las actividades informales con propósitos de selectividad en las políticas de promoción. Varios criterios han sido sugeridos : se pueden distinguir empresas de subsistencia (comercio, por ej.) de empresas de acumulación simple (servicios) o ampliada (industria) ; se acude también al nivel de remuneración para diferenciar sectores precarios y eficaces ; otra taxonomía incluye categorías como empresas desarrollables, derivadas, o de amortiguación. Pero estos criterios, poco elaborados, resultan finalmente poco operativos. En realidad, distintos propósitos requieren criterios diferentes. Los resultados alcanzados en el marco de esta investigación podrían alimentar el desarrollo de unos criterios específicos, con miras de establecer prioridades en materia de promoción de la salud ocupacional y del aseguramiento en el sector informal.

1.6. ALGUNOS RASGOS TÍPICOS DE LA INFORMALIDAD

Estudios realizados durante la década del setenta sobre el sector informal urbano en América Latina destacaban la importancia numérica de los migrantes rurales recién llegados a la ciudad.

Pero si alguna vez pudo decirse que el empleo informal era sobre todo una alternativa para los migrantes, personas sin educación o trabajadores secundarios de los hogares, ya no es tan cierto en la realidad actual. De hecho, las diferencias personales entre trabajadores de los dos sectores se han venido cerrando desde la década pasada, con la desaceleración de las migraciones rural-urbanas y el aumento del nivel educativo de la población.

Hoy en día las características de los trabajadores de ambos sectores son bastante similares en términos de sexo, estado civil, relaciones de parentesco y años de residencia urbana ¹⁹.

En el empleo informal tienden a desaparecer :

- El exceso de mano de obra femenina, y su contrapartida el déficit masculino.
- La sobre proporción en migrantes recientes.

Persisten diferencias en la educación a pesar de que los déficits en el sector informal han disminuido paulatinamente.

19. Esta afirmación se vuelve aún más acertada si al total de informales se resta el servicio doméstico.

Finalmente, las mayores diferencias se observan en la edad. En los trabajadores informales la edad media es más alta que en la de los formales. También se notan excesos relativos en los grupos más jóvenes (menos de 20 años) y más viejos (50 y más años). Ello se puede interpretar como el resultado de una gran movilidad intersectorial de doble vía ligada al ciclo de vida como se comentó en páginas anteriores. Esta situación no deja de ser preocupante por cuanto las posibilidades de acceso al sistema de seguridad social en pensiones y salud estarían atravesadas por la rotación laboral de un sector a otro.

1.7 RECUENTO DE LAS POLITICAS GENERALES DIRIGIDAS HACIA EL INFORMAL

Las políticas estatales dirigidas al sector informal han pasado por una serie de hitos históricos. Hasta mediados de los años ochenta, en la problemática de la OIT, del Banco Mundial y de la mayoría de los gobiernos, predominaba la preocupación por una « formalización del informal ». Esta política se erigía sobre dos presupuestos ; en primer término se reconocía la existencia de un buen número de microempresas con propensión a crecer, a modernizarse y por consecuencia a entrar en el marco legal. En segundo término, la situación de informalidad en la cual se encontraban un segmento del sector empresarial no era el resultado de una preferencia sino de la falta de acceso al crédito y de la escasa capacitación tanto técnica como de gestión.

La literatura sobre el tema ha evolucionado en forma paralela con el propio desenvolvimiento y el interés creciente manifestado por este sector en insertarse a la estructura económica y social del país en las últimas décadas. Tres grandes períodos se pueden detectar en el caso colombiano :

En un primer momento (mediados de los años sesenta) la aceleración del crecimiento poblacional urbano está acompañado de un relativamente bajo crecimiento económico. En este contexto surgen las primeras observaciones y preocupaciones sobre lo que posteriormente será denominado sector informal. Aparecen entonces los primeros intentos teóricos vinculados, como se mencionó en una sección anterior, a los modelos dualistas de interpretación de los mercados de trabajo. Las políticas más que actuar sobre la marginalidad se centraban en variables de carácter macro como formación de ahorro, reconversión tecnológica y transformación de la agricultura.

Un segundo período está caracterizado por la desaceleración del crecimiento demográfico (control natal) y altas tasas de crecimiento del PIB -situación que opera a finales de la década de los sesenta y mediados de los setenta-, bajo estas condiciones aparecen modelos alternativos de interpretación, en los cuales se controvertían las premisas básicas de los enfoques dualistas y más bien se hacía énfasis en el capital humano que estaba implícito en la fuerza de trabajo.

Por último, a mediados de los setenta y finales del ochenta la inestabilidad en el ritmo de crecimiento económico hace que se vire en el campo de análisis; se pone de presente los estrechos vínculos que existen entre el sector informal y el resto de la economía; se pone mayor atención a las características de la demanda por trabajo y por productos; y se indaga por las diferentes modalidades de ajuste en los distintos segmentos del mercado.

Se pueden identificar dos líneas principales dentro de los enfoques aplicados al tema. La primera con base a la racionalidad económica. La segunda a partir de la discriminación legalidad/ilegalidad con respecto a las regulaciones institucionales estatales.

La racionalidad económica parece ser diferente a lo que los economistas neoclásicos han detectado como propia del sistema capitalista, es decir, la maximización del beneficio. En el sector informal la lógica de la conducta estaría dada más bien por la sobrevivencia del grupo (el hogar en la mayoría de los casos) y no se presenta la mentalidad de acumulación que prevalece en el capitalismo moderno. Una consecuencia de ese comportamiento es el uso de técnicas intensivas en trabajo, productividad restringida e ingresos a nivel de subsistencia. Restricciones de carácter estructural regulan este comportamiento: el excedente de mano de obra y la insuficiente capacidad de absorción por parte

del sector moderno. Estos factores generan heterogeneidad en el mercado laboral.

Este enfoque, en el cual se le da prioridad a la problemática del empleo, ha sido favorecido por la CEPAL y el PREALC. Sin embargo, esta perspectiva analítica se ha venido modificando, en tanto ahora al sector informal se le mira como una alternativa a la situación de desempleo y se le reconocen capacidades para cumplir un papel decisivo en cualquier estrategia de desarrollo.

Otra corriente de interpretación reconoce que el sector informal cumple una función que corresponde a la necesidad del sistema capitalista de sujetar formas no capitalistas de producción para garantizar una tasa de rentabilidad adecuada. Al concepto de sector informal se substituye por el de economía informal. Se trata de un proceso histórico en el cual actividades formales e informales mantienen interrelaciones estrechas dentro del mismo proceso de producción (dependencia, complementaridad, etc.). La economía informal queda entonces como el conjunto de actividades legales (en el sentido de no criminales) que evaden regulaciones institucionales.

Esta última consideración puede conducir entonces a una política estatal que busque la legalización del sector, que aporte directrices a la descentralización y

reorientación de las compras oficiales y que propenda por una agremiación empresarial que pueda actuar entre otros tópicos como el comercialización²⁰.

1.8 COMO CARACTERIZAR

En el marco del presente estudio y en aras a facilitar comparaciones con trabajos anteriores y futuros, se propone retomar el conjunto de criterios observados en el proyecto piloto "Encuesta al sector informal en Santa Fé de Bogotá"²¹.

El concepto se puede operacionalizar a partir de reconocer que "el sector informal se define como el conjunto de unidades productivas en forma de empresas de hogares, no constituidas en sociedad, que funcionan en pequeña escala, con una organización rudimentaria donde hay poca o ninguna distinción entre el capital y el trabajo. Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que caracterizan a las empresas formales"²². En la definición estadística se excluyen dos categorías ocupacionales que normalmente tiene la encuesta de hogares : los trabajadores familiares sin remuneración y el servicio doméstico.

En la XV Conferencia Internacional de Estadísticas de Trabajo en 1993, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la OIT, se reiteró la

20. Londoño, Juan Luis (1988), "The informal sector in Colombia : A Survey of Issues and Policies", World Bank, mimeo, Cambridge, Massachussets, septiembre 1988.

21. DANE in Maldonado, C., Hurtado, M. (editores), *El Sector Informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*, OIT - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - SENA, Bogotá, 1997.

necesidad de medir estadísticamente este sector dado que cumple una función importante como fuente de empleo y de ingresos y como factor de desarrollo económico y social. Lo anterior permitiría no sólo mejorar las estadísticas de trabajo sino que sería de gran ayuda para la elaboración de planes y la formulación y evaluación de políticas que permitiese facilitar la incorporación del sector informal al proceso de desarrollo y colaborar en la institucionalización de dicho sector.

Las empresas que satisfagan simultáneamente los siguientes criterios harían parte del sector informal :

- Criterio de tamaño
- Criterio de la naturaleza jurídica de la unidad (referido al tipo de propiedad)
- Criterio de incumplimiento de requisitos legales (registro mercantil, registros contables, NIT, afiliación de trabajadores al sistema de seguridad social).

Es de anotar que las actividades realizadas por los diferentes establecimientos del sector informal no se realizan "con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos

22. DANE (1997), *op. cit.*, pág. 34.

administrativos. Por ende, el concepto de actividades del sector informal debería diferenciarse de actividades ocultas o del de economías subterráneas”²³.

Esta investigación optó como sistema de clasificación del sector informal los tres criterios señalados. Dentro del segmento de informalidad se encuentran tres tipos de empresas : empresas de hogares, empresas informales de trabajadores por cuenta propia y empresas de empleadores informales.

Las primeras pertenecen a los hogares y no están constituidas en sociedad, se diferencian de las sociedades y de las cuasisociedades por la organización jurídica de las sociedades y el tipo de contabilidad que llevan. Estas empresas pueden estar dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios y no constituyen una entidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo. Generalmente no llevan contabilidad. Es difícil diferenciar entre las actividades normales de la empresa y las de sus propietarios así como los flujos de ingresos.

Las segundas son igualmente empresas de hogares, administradas y pertenecientes a trabajadores por cuenta propia ya sea individuales o asociados ; no emplean trabajadores asalariados de manera continua y como contrapartida pueden emplear ayudantes familiares de manera ocasional.

23. OIT. Oficina de Estadística. *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*. 1993.

Las empresas de empleadores informales también están vinculadas a los hogares, emplean uno o varios (hasta 10) asalariados de manera continua.

Los tres criterios arriba mencionados presentan la ventaja de permitir una subclasificación de las empresas según las tres siguientes variables:

- Grado de informalidad: cinco niveles por definirse en función de vínculos con el sistema de Seguridad Social, sistema impositivo estatal, tenencia de registro mercantil y registros contables.
- Tipo de mano de obra y tamaño: independientes sin asalariados por una parte; empresas con asalariados por otra parte que se clasifican en: patrón con un asalariado, patrón con 2 a 5 y patrón con 6 o más empleados.
- Tipo de propiedad: "persona natural" (empresa de propiedad individual o familiar) y "sociedad de hecho" (empresa no constituida en sociedad comercial perteneciendo a varios hogares).

CAPITULO 2

2. LA INFORMALIDAD EN SANTAFE DE BOGOTA

El fenómeno de la informalidad se ha extendido como un rasgo central del comportamiento del mercado laboral en América Latina. Los estudios de la OIT hacen mención a que entre 1990 y 1995 de cada diez empleos urbanos creados en este continente algo más de ocho fueron en el sector informal; un año más tarde este mismo organismo presentó otra estadística en la que se señalaba que de cada 100 ocupados en el área urbana 56 hacían parte de la informalidad y 23 de estos últimos lo eran en microempresas. Esta situación no tenía el mismo impacto en la productividad, por cuanto el sector informal generaba entre el 10 y el 20% del PIB no agropecuario de cada país: de tal forma que en promedio esta productividad equivalía a una quinta parte de la que tenían los ocupados en el sector formal. Bajo estas circunstancias los ingresos del sector eran inferiores a los de quienes estaban en el sector formal de la economía: en promedio los

trabajadores informales reciben la mitad de aquellos que enes trabajar en sectores organizados, a pesar de trabajar más horas.²⁴

Estas cifras ponen de presente que este sector no puede ser considerado como un fenómeno transitorio, que desaparecerá en el mediano plazo ; además rompe con el supuesto de que tarde o temprano el crecimiento de las grandes empresas o por lo menos del sector moderno de la economía absorbería este segmento de la población.²⁵ El mercado laboral colombiano no escapa a esta dinámica, aunque presenta altibajos muy relacionados con el ciclo económico.

2.1 LA ESPECIFICIDAD DE LA INFORMALIDAD EN COLOMBIA

La crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste que fueron tomadas en general para América Latina, en la década de los ochenta, se convirtieron en uno de los elementos dinamizadores del crecimiento del sector informal. Las dificultades por las que atravesaron los países de la región en esa década condujeron a impulsar cambios significativos en sus políticas económicas, las cuales databan de los años treinta y buscaban darle prelación al Estado sobre el mercado y un crecimiento con base en la demanda interna.

24. OIT. Oficina regional para las Américas. *Panorama laboral*. 1996.

25. Van Ginneken, Wouter. « Seguridad social para el sector informal » in Hernández, E. M., Van Ginneken, W. (ed.), *Protección social para los trabajadores informales colombianos*. Organización Internacional del Trabajo, Min. de Trabajo y Seg. soc., Consejería Presidencial para Bogotá, Bogotá, septiembre, 1997.

Las políticas que en la fase inicial se denominaron de primera generación tenían como objetivo la búsqueda de excedentes comerciales para financiar la deuda externa, la aplicación de políticas de austeridad en el corto plazo, liberalización económica interna y externa (supresión de toda clase de control de precios y comienzos de la apertura). Los resultados macroeconómicos no fueron los esperados, por cuanto generaron una fuerte inflación, crisis presupuestales, caída de la inversión (reducción de 6 puntos del PIB entre 1982 y 1987, para el conjunto de América Latina) y aumento de los niveles de pobreza.²⁶

En la región -a juicio de algunos analistas- se generó una deuda social que Prealc y la OIT definieron así: 'al analizar el ajuste de carácter recesivo y regresivo que realizaron las economías latinoamericanas frente a la crisis de la deuda externa en los años ochenta, se definió la deuda social en un doble contexto. Por un lado, la deuda social de corto plazo que corresponde a los mayores costos de ajuste absorbido durante esos años por los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo. Por otro lado, la deuda social de largo plazo se refiere a los cambios distributivos necesarios para alcanzar un grado de equidad socialmente aceptable, así como el costo de superar la pobreza acumulada que existía antes de la deuda externa'²⁷.

26. Este aspecto es desarrollado en el libro de Pierre Salama y Jacques Valier, *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*. Edit. La Découverte, París, 1994.

27. Prealc. *Informe de la Misión Prealc-OIT. Colombia, la deuda social en los ochenta*. Tomo I, pág. 17

En Colombia, a diferencia de otros países de la región, la crisis no fue tan fuerte, aunque en promedio la tasa de crecimiento del PIB en la década de los ochenta (3.4%) decreció en comparación con la obtenida en el decenio de los setenta (5.5%). En la década de los ochenta se deterioraron las condiciones de vida de los hogares, para 1985 la pobreza abarcaba el 45.6% de los habitantes.²⁸ En las principales 7 ciudades, entre 1990 y 1996, los hogares pobres (según el método NBI) pasaron de 34.35% a 37.37%. De otra parte, el peso de la informalidad en el mercado de trabajo aumentó considerablemente, para junio de 1984 y en cuatro áreas metropolitanas el 50.4% eran empleos generados en el sector informal.²⁹

En los últimos años de la década de los ochenta, se puso en marcha un conjunto de políticas económicas llamadas de segunda generación cuyo eje central giró en torno a la reducción de la hiperinflación y dejó de ser prioritaria la cancelación de la deuda externa. Los medios seleccionados para lograr la reducción del crecimiento de los precios y la disminución de la pobreza con en su orden: apertura, flujo libre de mercancías y de capitales, disminución de subvenciones a la industria y al sector exportador, privatización de empresas comerciales e industriales del Estado e igualmente algunas de servicios públicos, desreglamentación del mercado de trabajo, homogeneización de la tributación indirecta y revaluación de la tasa de cambio.

28. Datos tomados de DNP-UNICEF-DANE, *La pobreza en Colombia*. Tomo 1. pág. 79

29. Hugo López. "Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad en Colombia". En Carmelo Mesa-Lago, Lothar White, et al. *Regímenes pensionales*, Bogotá, Fescol-Faus-CIID. 1992. pág. 325.

El problema fiscal reviste particular importancia en tanto se le responsabiliza de ser uno de los propagadores del proceso inflacionario: una de las premisas básicas para lograr altas tasas de crecimiento es la estabilidad de los precios que permita el cálculo económico de los agentes económicos: ahorradores, inversionistas y consumidores. Entre el menú de posibilidades para la reducción del déficit del sector público se destacan: el aumento de impuestos, la disminución de los intereses netos de la deuda externa y la reducción del gasto público corriente. Los aspectos dinámicos e intertemporales que se deben tener respecto del programa de ajuste fiscal descartan una disminución de la inversión pública y de la parte de gasto orientado a la formación de capital humano; más bien se requieren transformaciones en el nivel y en la estructura del gasto y en su eficiencia.

Criterios de carácter fiscal y el fortalecimiento del mercado de capitales condujeron a reformar los sistemas de seguridad social, en gran parte de los países de América Latina. El modelo chileno y las propuestas del Banco Mundial -condensadas en el documento *Envejecimiento sin crisis* - marcaron el derrotero para que en Perú, Colombia, Argentina, Uruguay y Méjico se iniciase el proceso de reforma de estos sistemas. En Colombia con la expedición de la Ley 100 de 1993, se buscaba incrementar la cobertura de la seguridad social -que para 1992 era tan sólo del 22% de la población-, suprimir algunas inequidades del sistema

heredado de la Ley 90 de 1946 y ampliar el acceso de la población a los servicios de salud brindados por el subsistema de seguridad social. En la perspectiva de volver más solidaria la Ley 100/93 se previó en materia pensional la creación del Fondo de Solidaridad Pensional y en salud el Fondo de Garantías de Salud.

El dualismo se ha convertido en uno de los rasgos centrales del conjunto sistema de seguridad social en Colombia. El trámite parlamentario que sufrió la ley 100/93 impidió que se impusiera la hegemonía del pilar privado en el sentido que lo entiende el Banco Mundial³⁰, al conjunto del sistema se le introdujo la competencia. En lo que a salud se refiere la reforma estandarizó tarifas y con los subsidios a la demanda (realizados a través del régimen subsidiado) permitió la coexistencia con los subsidios a la oferta que venía de período anterior a la reforma. De todas formas la cobertura que se logre dependerá en buena medida del funcionamiento del mercado laboral; si la relación salarial se extiende, de manera inmediata se incrementa la cantidad de afiliados al régimen contributivo. Por el contrario, si el nivel de ingreso de la economía cae y la informalidad se amplía, el Estado enfrentaría la responsabilidad de atender la salud vía el régimen subsidiado, o de lo contrario el número de vinculados se expandirá.

30 En materia pensional significa que los fondos privados de pensiones monopolizan el sistema y en lo relativo a la prestación de servicios de salud habría una mayor participación de EPS e IPS privadas, es decir una mayor regulación por parte del mercado. Ver Banco Mundial. *Envejecimiento sin crisis*, Washington, 1995.

Por las anteriores consideraciones es importante estudiar la estructura del empleo. Al revisar el comportamiento de esa variable a nivel urbano por tipo de ocupación en las cuatro áreas metropolitanas (cuadro No.1). se aprecia que la relación salarial propia del sector formal de la economía está por debajo del 45%, en 1992 llega a su máximo nivel con el 44.3% de participación en el empleo total. Mientras tanto el sector informal, es decir, el de los microempresarios y los trabajadores independientes, participa con el 49% en promedio de los años considerados.

CUADRO No.2.1
ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO POR TIPO DE OCUPACION
 (Participación porcentual)

TIPO DE EMPLEO	1984	1988	1992
Asalariados de medianas y grandes empresas	32.2	31.8	35.5
Asalariados del gobierno	11.0	9.8	8.8
Asalariados de microempresas	18.0	20.7	19.6
Independientes	30.0	29.7	28.9
Otros empleos	8.8	8.0	7.2
Total	100.0	100.0	100.0

DANE. *Encuesta Nacional de Hogares*. Junio. 4 áreas metropolitanas

Es de anotar que del sector informal se excluyó el grupo de servicio doméstico y el de ayudante familiar sin remuneración, por cuanto, esta es una de las

conclusiones a las cuales se llegó en la caracterización de este sector en capítulo anterior. Sobresale cómo el gobierno ha venido disminuyendo su participación en el total de empleo generado, por cuanto, en 1984 contribuía con el 11% y ocho años más tarde lo hacía sólo con el 8.8%.

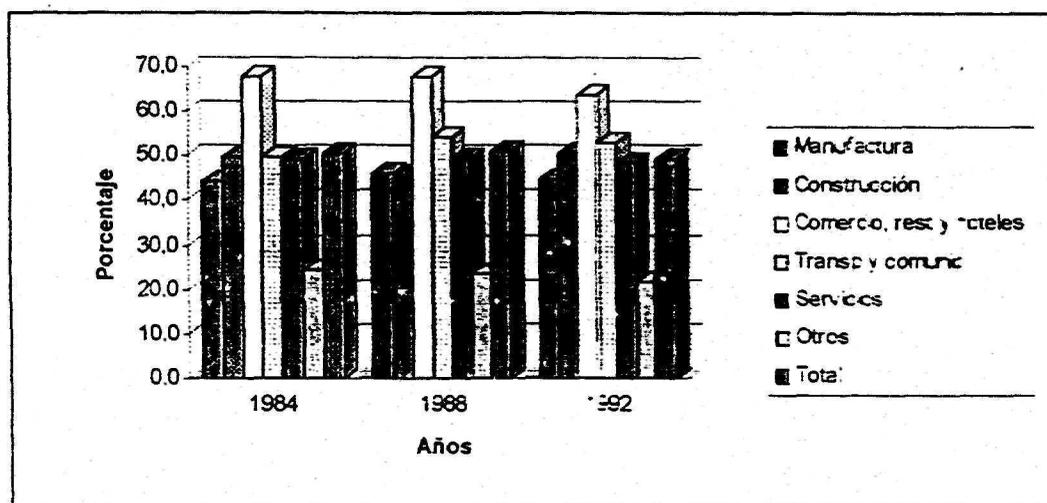
Sin embargo últimamente, según la Encuesta Nacional de Hogares a Junio de 1996 (etapa 92) la participación de la población informal representa el 54% de la población urbana ocupada³¹. También volvió a aumentar la tasa de crecimiento anual del empleo informal, entre 1992 y 1996 fue del 5.78% mientras que entre 1984 y 1992 fue de 2.98%. Según un estudio reciente del Ministerio de Trabajo este fenómeno "se ha realizado por el efecto de la disminución de la población total ocupada como consecuencia de la mayor tasa de desempleo que ha tenido el país".³²

Otro cálculo que se puede realizar es la comparación del ingreso medio por hogar entre formal e informal. Para tal efecto, se hace uso de la encuesta de hogares del DANE; entre 1986 y 1990 la diferencia porcentual entre los ingresos medios era cercana al 60% y tres años más tarde ésta se había reducido al 50% dado que se presentó un incremento del ingreso medio del hogar del sector informal. De otra parte, una cifra preocupante es que el 50% de los trabajadores informales vive en condiciones de pobreza en relación a 36% del sector formal.

31. DANE. *Encuesta Nacional de hogares*.

Al considerar la informalidad urbana por rama de actividad económica, y para las diez principales ciudades se evidencia que el mayor peso de la informalidad recae sobre el sector comercio, restaurantes y hoteles, como se puede apreciar en el gráfico No.1

GRAFICO No.2.1
PARTICIPACION DE LA INFORMALIDAD URBANA POR RAMA
DE ACTIVIDAD ECONOMICA (Diez ciudades)



Fuente : DANE. Encuesta Nacional de Hogares

Dentro del ramo de construcción el sector informal ha tenido un comportamiento oscilante, en 1984 participaba con el 45.6%, cuatro años más tarde desciende al 45.4% y en 1992 llega a 50.4%. En el sector de transporte y comunicaciones la participación ha sido ligeramente superior a la de la construcción, así el primer año en consideración representó el 49.5%, el segundo 54% y en el tercero decae

32. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Dirección de Riesgos Profesionales, *Estudio de caso del sector informal urbano 1988-1996*. Bogotá, diciembre de 1996.

a 52.8%. En la manufactura la informalidad urbana registró el 44.3% de ocupados en el sector informal en 1984, el 46.1% en 1988 y el 44.6% en 1992.

Los trabajadores informales que encuestó la etapa 92 de hogares, realizada en junio de 1996, mostraron la siguiente composición: el 24.9% trabajaban en empresas del ramo comercio, restaurantes y hoteles; el 23.49% en servicios; el 23.2% en la industria manufacturera, el 13.3% en establecimientos financieros; el 8.29% en la industria de la construcción y el 4.4% en agricultura.

Una de las posibles causas explicativas del crecimiento del sector informal, además de las relativas a las políticas de ajuste, estaría la inestabilidad laboral del trabajador colombiano. Cerca de 30% de los trabajadores tienen menos de un año de antigüedad en la empresa para 1984 y 1992 el 41% tenían entre 1 y 5 años de antigüedad; para ese último año sólo el 15% tenía más de diez años de vinculación a la empresa³³. La Ley 50 de 1990, al flexibilizar el mercado de trabajo generó una mayor temporalidad en el empleo y una mayor rotación de la fuerza de trabajo; este comportamiento se convierte en una dificultad para aquellos que llegan a la tercera edad, no tienen acceso al sistema pensional.

33. Hugo López. *Contexto macroeconómico colombiano, mercado laboral urbano y retos para una política de empleo*. Medellín, agosto de 1993

Al analizar el motivo del retiro que los trabajadores manifestaron en la Encuesta de Hogares de junio de 1996, se puede observar la importante incidencia de la precariedad del empleo en Colombia (ver cuadro No.2)

CUADRO No.2.2
NUMERO DE TRABAJADORES SEGÚN EL
MOTIVO DEL RETIRO DEL TRABAJO
ANTERIOR

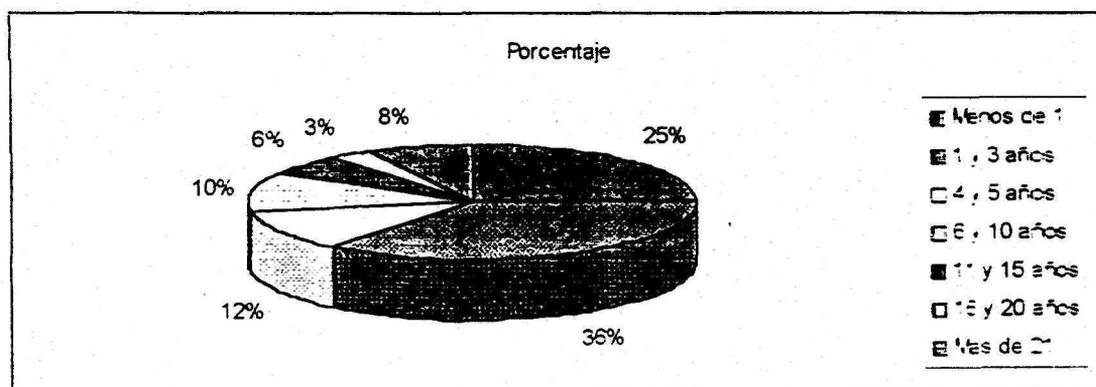
Motivo	Número Trabajadores	Porcentaje
Trabajo temporal	3321	18.4
Bajos ingresos	4355	24.0
Mejor utilización	599	3.3
Cierre de empresa	1593	8.8
Despido	546	3.0
Responsabilidades	576	3.2
Estudio	173	1.0
Jubilación-retiro	1990	11.0
Enfermedad-Accidente	524	2.9
Otras	4414	24.4
Total	18092	100.0

Fuente : DANE. Encuesta de Hogares. junio de 1996

El trabajo temporal y los bajos ingresos percibidos condujeron a que el 42.5% de los trabajadores renunciaran a su trabajo anterior ; por jubilación lo hicieron el 11%, sin embargo continuaron presionando el mercado de trabajo, en tanto se declararon como ocupados en la fecha en que se realizó dicha encuesta ; por cierre de la empresa el 8.8% ; por accidente el 2.9% ; y por despido el 3%.

En cuanto a la antigüedad en el trabajo, igualmente se observa la alta rotación de los trabajadores del sector informal, lo que impide que la cobertura del sistema pensional en las personas que llegan a la tercera edad se amplíe. Si se toma como caso la antigüedad en el trabajo en la industria manufacturera del sector informal se tiene el comportamiento que se observa en el siguiente gráfico.

GRAFICO No.2.2
PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES SEGÚN ANTIGÜEDAD
EN EL TRABAJO - INDUSTRIA MANUFACTURERA INFORMAL. 1996



Fuente : DANE, Encuesta de Hogares, junio 1996

Preocupa que una cuarta parte de los trabajadores del sector informal en la industria manufacturera tenga menos de un año de antigüedad y el 61% tenga hasta 3 años de antigüedad. Entre 3 y 6 años se encuentra solamente el 10.4% de los trabajadores.

El tamaño de la empresa es otro rasgo que permite caracterizar la informalidad. La clasificación por la cual optó este estudio, que sigue de cerca las recomendaciones de la OIT, hace referencia a que la informalidad se define como empresas de hogares. En la encuesta de hogares de junio de 1996, se encuentra que el 28.3% de los trabajadores tenían su propia empresa, el 22.4% de los informales laboraban en empresas de 2 a 5 personas y el 7.9% lo hacían en empresas de 6 a 10 personas: un porcentaje considerable (41.4%) trabajaban en empresas de más de 11 personas.

Otro criterio que sigue la OIT es el sitio en donde realizan el trabajo los informales. Esta información se recopiló en el cuadro No. 3.

CUADRO No.2.3
NUMERO DE TRABAJADORES SEGÚN
EL LUGAR EN DONDE REALIZA LA
LABOR

Lugar	Número Trabajadores	Porcentaje
Vivienda	4081	12.3
Otra Vivienda	3182	9.3
Kiosco	385	1.2
Vehículo	2421	7.5
Puerta a puerta	1010	3.1
Al descubierto	2252	6.9
Local fijo	19109	58.9
Total	32440	100.0

Fuente : DANE. Encuesta de Hogares. 1996

Del cuadro anterior se concluye que solamente el 58.9% de los trabajadores laboran en un local fijo, en vivienda lo hace el 22.4%, y el 13.7% utiliza formas diversas tales como kiosco, vehículo, puerta a puerta y al descubierto.

2.2 ESTRUCTURA DE LA INFORMALIDAD EN SANTAFE DE BOGOTA

Por su baja productividad, el peso del sector informal en la producción de bienes y servicios se encuentra en un nivel mucho inferior que en el empleo. En 1992, el sector informal contribuyó en un 18% en el PIB (producto interno bruto) de las

diez áreas urbanas del país (que aportan el 67% del PIB nacional urbano)³⁴. Su participación había alcanzado el 21% en 1988, pero vino disminuyendo a partir de este año, inclusive cayendo por debajo del nivel alcanzado en el 1984 (20%). En el periodo 1988-1992, el crecimiento anual del PIB informal urbano se mantuvo mucho más bajo en comparación con aquel del sector formal: el 1.1% frente al 5.9%)³⁵: su empleo y productividad perdieron dinamismo.

La tendencia se revirtió a partir del 1992: el peso relativo del PIB urbano informal volvió a incrementarse ligeramente, no tanto por el crecimiento de empleo en el sector sino porque mejoró notablemente su productividad.

Entre 1984 y 1988, la productividad media del trabajo³⁶ en ambos sectores, formal e informal) había caído al 1.4% anual. En el cuatrienio siguiente la tendencia se moderó y empezó a recuperarse a partir del 1992.

La productividad que había decrecido entre 1988 y 1992 en el sector informal urbano volvió a aumentar a una tasa del 7.7% anual entre 1992 y 1994. Ello se puede explicar por la salarización del empleo y la mejora en los salarios reales que han ocurrido (en el sector formal), incidiendo en la elevación de la productividad del sector informal a través de dos factores:

34. La participación del PIB bogotano en el PIB nacional era del 23.35% en el 1992.

35. Ministerio de Trabajo (1996), *op. cit.*

- un aumento de la demanda por bienes y servicios producidos por dicho sector
- una menor presión de oferta: al crecer empleos asalariados alternativos al informal, las empresas informales más precarias tendieron a desaparecer o por lo menos a no multiplicarse.

En las palabras de H. López Castaño, "se trata, a la vez, de una buena noticia (la productividad y los ingresos medios de los trabajadores informales pueden aumentar) y de una lección para los responsables de la política económica (más que políticas de apoyo, que de todas maneras se necesitan, lo esencial es un rápido crecimiento económico y liderado por el sector moderno)"³⁷.

No obstante lo anterior, es probable que la coyuntura posterior a 1994 (alza en la tasa de desempleo, deterioración de los salarios reales) haya incidido en efectos contrarios tanto en Bogotá como en las otras ciudades.

Según los resultados de la encuesta piloto de la OIT en Bogotá (1995), se estimó que en promedio, el valor de la producción bruta mensual en las actividades informales de la industria, comercio, transporte y servicios es de 892 mil pesos per cápita (en precios corrientes de 1995). De interés en el marco de la presente investigación: preparación de comics, elaboración de muebles, fabricación de

36. Hace referencia a la cantidad de producto por trabajador: se estima a partir del ingreso laboral medio anual de los trabajadores informales con base en los datos de las diez áreas metropolitanas (DANE, encuestas de hogares).

37. López Castaño, Hugo (1996), *op. cit.*, pág. 150.

prendas de vestir, productos de panadería, de cuero y de plástico, son las actividades que aportan mayor parte del valor del producto bruto³⁸.

2.2.1 Sectores de actividad

Al considerar el sector informal urbano en su conjunto (en las diez principales ciudades), el empleo informal se concentra primero en el comercio al detal (34.1%), los servicios personales (26.8%) y en algunas ramas de la industria (18%). Estas tres ramas concentraban el 71% del empleo informal en el 1994³⁹. Existe una tendencia al crecimiento relativo del sector de servicios (con una mayor dinámica en el caso de los servicios no domésticos). Pero esta distribución en su conjunto permanece bastante estable a largo plazo.

De importancia en el marco de la presente investigación, cabe anotar que dentro de la manufactura, las prendas de vestir y cuero (7.9% del empleo), la madera y muebles (2.5%), los alimentos y bebidas (2.3%) y los productos de metal (1.3%) son los tres subsectores que se destacan.

Con relación a estos datos, el caso específico de Bogotá no se singulariza mucho (ver Cuadro No.4). La encuesta piloto de la OIT ya mencionada encontró que las

38. Maldonado, C., Hurtado, M. (ed.), *El Sector Informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*. O.I.T., Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENL, Bogotá, 1997.

39. López Castaño, Hugo (1996), *op. cit.* Según el estudio de Ministerio de Trabajo (1996), la distribución es la siguiente: 63% en el sector de servicios (comercio, restaurantes y hoteles, servicios comunales), 21% en manufactura, 6% en la construcción y 6% en transporte y comunicaciones.

actividades informales más típicas en la industria son : elaboración de prendas de vestir, realizada en pequeños talleres (sastres y modistas) con 4.5% sobre el total de empresas informales ; luego sigue elaboración de alimentos en condiciones caseras con 3.1 por ciento. Estas dos actividades absorben cerca de la mitad de los negocios informales en la industria⁴⁰.

CUADRO N°4
EMPLEO INFORMAL EN BOGOTÁ POR PRINCIPALES
RAMAS DE ACTIVIDAD (1994)

Sector de actividad	Empleo	Porcentaje
Industria	214.176	19.21
Construcción	99.689	8.94
Comercio	373.400	33.50
Servicios	277.791	24.92
Transporte	80.013	7.18
Subtotal	1.045.069	93.75
Otros	69.640	6.25
TOTAL	1.114.709	100.00

Fuente : DANE-ENH. Cálculos autores.

40. Maldonado, C., Hurtado, M. (1997), *op. cit.*, pág. 37.

2.2.2 Número y tamaño de las unidades productivas en el sector informal

La distribución del empleo informal por tamaño de empresa ha venido cambiando en el periodo 1992-1996. La proporción de trabajadores solos siguió casi estable (pasó de 48% a 46%), pero en el caso de trabajadores de las empresas de 2 a 5. disminuyó de un 47% al 39% mientras se triplicó en el caso de los trabajadores de empresas de 6 a 10 (pasando del 5% al 14.4%)⁴¹. De un total estimado de 1.571.000 microempresas (de una persona ocupada -cuenta propia- hasta diez personas ocupadas) en las diez áreas metropolitanas para 1994, el 40.8% (641.000) estaba concentrado en Bogotá⁴² (ver Cuadro No.5).

41. Ministerio de Trabajo (1996), *op. cit.*

42. El 38.46% para empresas de 2 a 5 empleados, el 50% para las de 6 a 10. Fuente : López Castaño, Hugo (1996), *op. cit.* y cálculos autores.

Cuadro No.5

ESTIMACION DEL NUMERO DE MICROEMPRESAS EN BOGOTÁ

(1992-1994)

Escala de personal (número de ocupados)	1992		1994		Tasa anual de crecimiento 1992/1994
	Número	%	Número	%	%
1 (cuenta propia)	454.000	80.7	511.000	79.7	4.8
2 a 5 ocupados	92.000	16.1	105.000	16.3	6.9
6 a 10 ocupados	13.000	3.13	25.000	3.9	15.6
TOTAL	575.000	100	641.000	100	5.5

Fuente : López Castañó, Hugo (1995), *op. cit.* (con cálculos autores).

Cabe destacar primero la preponderancia relativa de las empresas las más pequeñas. Las unidades unipersonales (trabajadores por cuenta propia) cuentan por 80% del total. En contraste, las de 6 a 10 personas a penas representan un 4%.

Durante el último período considerado (1992-1994), la dinámica del crecimiento de las microempresas en Bogotá parece diferenciarse de la de resto de las diez principales ciudades del país. De hecho en promedio las unidades pluripersonales (de 2 a 10 ocupados) crecieron en un 2.9% en las cuatro ciudades principales (en un 1.4% para las diez áreas urbanas), cuando la tasa fue de un 8.4% en la capital.

Sin embargo, es importante anotar que existe una tendencia continua a la reducción de la talla media de las microempresas, por lo menos en las cuatro ciudades principales del país. Afirma H. López Castaño: "En estos diez años [1984-1994] la talla media de las microempresas pluripersonales que era mayor en las ciudades principales se reduce tendencialmente hasta equiparse con la de las ciudades intermedias que, por su lado, permanece estable. [...] Vista en perspectiva, esta homogeneización regional de la talla de las microempresas urbanas [...] indica que ellas están sometidas, en el largo plazo a un proceso de polarización. Las de mayor escala compiten con las empresas de más de diez ocupados. Frente a ellas pierden en el largo plazo sus ventajas comparativas y sólo pueden seguir siendo viables si reducen su escala y se limitan a bienes y servicios individualizados. [...] Así las cosas, las cifras revelan que las microempresas sólo pueden incidir en el empleo agregado no por la *vía intensiva* (el aumento en el empleo de cada microempresa) sino exclusivamente por la *vía*

extensiva (la multiplicación de unidades de talla igual) y eso, dependiendo de las coyunturas”⁴³.

2.2.3 Organizaciones del sector informal en Bogotá

En un estudio reciente, en el marco del proyecto interregional sobre el sector informal urbano, se alcanzaron a identificar en Bogotá más de 150 organizaciones que aglutinan a trabajadores o microempresarios informales. Estas organizaciones corresponden a tres diferentes clases: asociaciones del orden sindical, de carácter cooperativo o de naturaleza gremial.

Pero en substancia, resulta de esta misma investigación que el nivel de organización del sector informal de la economía en la capital es bastante reducido: “Efectuando las inferencias estadísticas del caso, se puede deducir que el volumen de población informal organizada, oscila entre 10 y 15.000 personas. Aún aceptando el elevado margen de error en la cobertura, difícilmente esa cifra podría ascender a más de 20.000 afiliados. Y, si se tiene en cuenta que en la ciudad capital existen 1.650.000 trabajadores informales, ello equivale a que la “tasa de organización” del sector informal en Bogotá es del *uno por ciento*”⁴⁴.

43. López Castaño, Hugo (1996), *op. cit.*, pág. 188, 189.

44. Cely, Julio Noé. « Organizaciones del sector informal en Bogotá: perfil y diagnóstico », Proyecto interregional sector informal urbano Bogotá, O.I.T., Ministerio de Trabajo, Bogotá, mayo: 1996, mimeo.

Ello resulta ser un elemento meludible a la hora de definir un modelo de intervención. Significa que no se puede contar mucho con este medio para promover medidas en el campo de la salud ocupacional.

2.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOLABORALES DEL EMPLEO INFORMAL EN SANTAFE DE BOGOTÁ

Tradicionalmente, el empleo informal urbano ha sido mayor en las ciudades intermedias (Manizales, Pereira, Villavicencio, Bucaramanga, etc.) que en las más grandes. Sin embargo, entre 1984 y 1988, el grado de informalidad se había elevado en mayores proporciones en las cuatro principales ciudades : del 54.1%, pasó al 55.5% ⁴⁵. En la ciudad de Bogotá, creció en 2%, alcanzando el 55% en 1992 ⁴⁶.

Durante los dos primeros años de los noventa, el empleo informal en la capital siguió la tendencia general hacia una disminución relativa (ver Cuadro No.6). En el caso de Bogotá, fue notable la reducción, una de las mayores registradas : 4.5 puntos porcentuales en el período 1988-1992 (de 55%, cayó al 50.6% ⁴⁷). Esta reducción fue mayor que en Cali y Barranquilla, mientras en Medellín continuó creciendo la informalidad.

45. Del 49.3% al 49.95% según el estudio del Ministerio de Trabajo, *op. cit.*

46. 1.09% y 49.58% respectivamente según el estudio del Ministerio de Trabajo, *op. cit.*

47. Del 49.58% al 45.43% según el estudio del Ministerio de Trabajo, *op. cit.*

Para la encuesta de hogares de junio 1994, el sector informal en Bogotá representaba el 50.1% (1.114.709 personas) del total de los empleados (2.223.234 personas) ⁴⁸.

CUADRO No.2.6

EMPLEO FORMAL E INFORMAL EN BOGOTÁ

	1984	1991	1994
Empleo formal	695.734	911.558	1.108.525
%	46.92	52.0	49.9
Empleo informal	787.089	841.692	1.114.709
%	53.08	48.0	50.1

Fuente : DANE-ENH. Recopilado por D^aPD-SFES.

2.3.1 Demografía del empleo informal en Bogotá

Más de la mitad de los trabajadores del informal son mujeres. Si se considera la distribución por estructura etárea, el grupo de mayor peso es de 30 a 39 años (31.4%), seguido por el de 20 a 29 años (26.7%). Por el lado masculino, los trabajadores de 20 a 29 años son el primer grupo (27.3%), seguido del de 30 a

48. Fuente : DANE-ENH. recopilado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

39 años (26,7%). Los menores de edad cuentan por el 8.6% de los ocupados del sector informal (con una participación masculina mayoritaria : el 54%)⁴⁹

CUADRO No2.7

EMPLEADOS INFORMALES EN BOGOTÁ POR EDAD (1994)

Edad	Número	Porcentaje
12-14	8.686	0.78
15-19	87.118	7.82
20-29	301.597	27.06
30-59	648.955	58.22
60 y más	68.353	6.13
TOTAL	1.114.709	100.00

Fuente : DANE-ENH. Cálculos autores.

2.3.2 Nivel educativo en el empleo informal en Bogotá

Desde 1984, el nivel de escolaridad de los trabajadores urbanos (« formales » e « informales ») ha venido elevándose (7.5 años en 1984, 8.7 años en 1994). Este progreso benefició a ambos sectores de tal manera que las brechas educativas han permanecido estables: la escolaridad media de sector formal es de 10.3 años frente a 7.4 años en el informal.

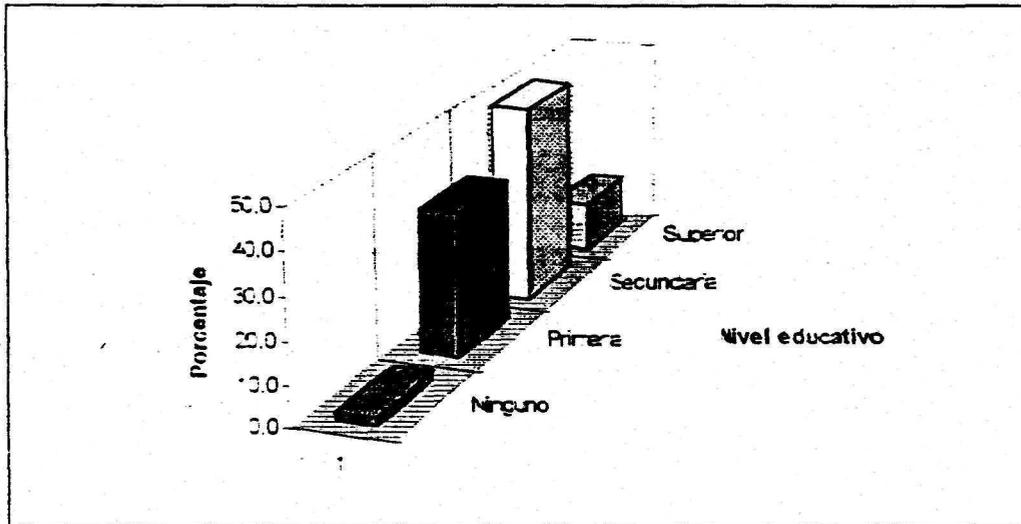
49. Datos Encuesta Nacional de Hogares etapas 84 y 85 de 1994.

Casi la mitad de los ocupados en el sector informal de Bogotá alcanza la secundaria (ver gráfico No.2.3) : el 49.83%. o sea una proporción casi idéntica a la del sector formal (47%). La brecha se hace más explícita en cuanto al segmento con educación superior : 12.6% en el informal, 36.37% en el formal.

De los casi 50% en el empleo informal de Bogotá que han alcanzado secundaria, el 33.9% se concentra en el sector comercial ; la industria atrae el 23%, los servicios el 22.2%. Para los hombres, la actividad preferencial - independientemente del nivel educativo alcanzado - resulta ser el comercio. Esté es el caso también de las mujeres pero solamente de las con secundaria ; para las demás, servicios es el primer sector de actividad ⁵⁰.

CUADRO No.2 3

TRABAJADORES INFORMALES SEGÚN NIVEL EDUCATIVO



Fuente : DANE-ENH. Cálculos autores.

2.3.3 Categoría ocupacional

En Bogotá, la mayoría de los trabajadores de informal se ubica en la categoría "obrero o empleado particular" : el 40.1% (ver cuadro No 8). Los trabajadores por cuenta propia representan el segundo grupo de casi igual importancia. Las mujeres superan a los hombres en dos grupos únicamente: empleados domésticos (74.1%) y trabajadores sin remuneración (casi tres veces más). El

50. Datos Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 85 de 1994.

11.66% de los trabajadores informales son patronos o empleadores alcanzando a cifra de 129.970 de los cuales el 71.7% son hombres y el 28.3% mujeres.

Cuadro No.2.8

Empleo informal en Bogotá por sexo (junio de 1994)

Categoría Ocupacional	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
familiar sin remuneración	5.211	0.8	14.433	3.06	19.644	1.76
Obrero o empleado particular	271.435	41.9	176.469	37.68	447.904	40.18
Empleado doméstico	987	0.15	73177	15.6	74.164	6.65
Por cuenta propia	275.544	42.6	167483	35.7	443.027	39.74
Patrón o empleador	93.202	14.4	36768	7.8	129.970	11.66
Participación en población empleada	646.379	49.7	468.330	50.7	1.114.709	100.0

Fuente : DANE-ENH. Recopilado por DAPD-SPES

2.3.4 Normas laborales ⁵¹

En cuanto a la jornada laboral, se sabe que en el caso de los independientes del sector informal, supera el máximo legal en casi 30% de los casos, porcentaje similar (29.9%) al que se observa para empleados de las microempresas ⁵².

51. El tema de la protección en seguridad social se considera en la sección siguiente.

52. López Castaño, Hugo (1996). *op. cit.*

2.3.5 Ingresos

En Bogotá como en las otras áreas urbanas del país, los niveles de remuneración en el sector informal son menores en comparación con aquellos en el sector formal. El 24,37% de los trabajadores del informal perciben menos de un salario mínimo mensual (incluyendo a los que no reciben remuneración), mientras esta proporción queda en un 10.69% en el caso de los empleados formales ⁵³.

Por posición ocupacional, el 20.24% de los obreros o empleados particulares « informales » reciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal, frente a 12,34% en el sector formal. El 52.89% devengan uno a menos de dos salarios mínimos (frente a 45.57% en el sector formal. En el caso de los trabajadores por cuenta propia del sector informal, el 27% devengan ingresos menores a un salario mínimo : el 31.2% entre uno y menos de dos salarios mínimos ⁵⁴.

Vale la pena recordar unas conclusiones acerca de los determinantes de los ingresos de los trabajadores informales. La demanda para bienes y servicios producidos por la economía informal es ante todo una demanda de consumo, una demanda final, de hogares, que depende de la masa salarial pagada en el sector formal, la cual a su vez es función de empleo y nivel de salarios generados en este mismo sector. La elasticidad de los ingresos de los trabajadores informales

53. Cálculos autores con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 85 de 1994.

54. Datos para junio de 1994. Fuente : DANE-ENH, recopilado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Cálculos autores.

frente a la masa total de ingresos laborales resulta cercana a la unidad⁵⁵. En las palabras de H. López Castaño "la derivación de política parece clara. No existe mejor manera de aumentar los ingresos de los trabajadores informales (en particular de los informales independientes) que promover el empleo y mejorar los ingresos unitarios en el sector moderno de la economía"⁵⁶.

2.4. LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

La muestra final está compuesta por 120 establecimientos informales (según los criterios de « informalidad » anteriormente planteados). Solo 93 respondieron de manera simultánea los tres tipos de encuestas: empresas, hogares e historias clínicas y se logró encuestar a 170 trabajadores. En las otras 27 tan solo contestaron el formulario de empresas y de hogares y se presentó renuencia a dejar observar el proceso de trabajo y a rendir información a los médicos que estaban realizando las historias respectivas. En un porcentaje de estas últimas la alta rotación de los trabajadores se puso de manifiesto: la encuesta de hogares y de empresas se hizo en la misma visita, la historia clínica se realizó posteriormente y cuando los médicos se presentaban en la empresa los trabajadores encontrados no eran los mismos. Este inconveniente se trató de subsanar enviando a un encuestador de hogares para retomar la información al nuevo personal empleado y en un 50% de los casos y en el lapso de un mes había trabajadores diferentes. Esta dificultad en el proceso de recolección señala

55. López Castaño Hugo (1996), *op. cit.*

una característica central de la informalidad, la fugacidad de las empresas y la alta flexibilidad que tiene el trabajador dentro del sector.

De las encuestas realizadas a las 93 microempresas mencionadas anteriormente: un 43% pertenece al sector de alimentos; un 18% a muebles y un 33% a confecciones y un 5,03% a metalmecánica.³³

La ubicación geográfica de los trabajadores encuestados es la siguiente :

60 trabajadores en Barrios Unidos (fabricación de muebles y algunas empresas de confección) ;

11 en Bosa (alimentos) ;

33 en Olaya (alimentos y textiles)

14 en Primavera (alimentos y textiles)

34 trabajadores en San Rafael-Galán que laboraban en empresas dedicadas a la fabricación de confecciones y una de alimentos

18 en Tunjuelito donde estaban localizadas el total de las microempresas de metalmecánica. Y otras de alimentos.

2.4.1 Empresas, ubicación y sectores de actividad

De un total de 170 trabajadores encuestados, el 40.6% está empleado en el sector de alimentos. Un 5.3% en la metalmecánica (Ver Cuadro No 2.9) . El resto se divide de manera casi igual entre muebles (27.6%) y confecciones (26.5%). O sea que a pesar de que los porcentajes no son exactamente idénticos.

56. *Ibid.*, pág. 208.

las proporciones de distribución son bastante parecidas a las de la muestra de la encuesta piloto del proyecto SIU de la OIT (1995) ⁵⁷.

El promedio de ocupados por empresa se establece en 1.98 persona. Lo que corresponde a lo que otras investigaciones estadísticas han detectado como el promedio de ocupados en las unidades informales en general.

CUADRO N°2.9 : EMPRESAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Sector	Absoluto	Porcentaje
Alimentos	40	43,0
Muebles	17	17,27
Confecciones	31	33,33
Metalmecánica	5	5,37
TOTAL	93	100

57 A saber : Elaboración de Alimentos : 35,71% ; Fabricación de Muebles : 9,82% ; Fabricación prendas de vestir : 51,79% ; Fabricación productos de metal : 2,68. Submuestra de 112 empresas en estos cuatro sectores (ver DANE in Carlos Maldonado (ed.) en *El Sector Informal en Bogotá. Una perspectiva interdisciplinaria*. Bogotá. 1997, pág. 38 (con cálculos autores).

CUADRO N° 2.10 : TRABAJADORES ENCUESTADOS POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Sector	Absoluto	Porcentaje
Alimentos	69	40.6
Muebles	47	27.6
Confecciones	45	26.5
Metalmecánica	9	5.3
TOTAL	170	100

CUADRO N° 2.11 : TRABAJADORES POR CATEGORÍA OCUPACIONAL

Categoría ocupacional	Absoluto	Porcentaje
Familiar sin remuneración	1	0,6
Obrero	94	55,3
Empleado particular	2	1,2
Trab. cuenta propia	21	12,4
Patron/empleador	48	28,2
No disponible	4	2,35
TOTAL	170	100

CUADRO N° 2.12 : TRABAJADORES POR TAMAÑO DE LA EMPRESA

Número de ocupados	Absoluto	Porcentaje
1 - 2 trabajadores	42	24,7
3 - 5 trabajadores	71	41,8
6 - 10 trabajadores	54	31,8
No disponible	3	1,76
TOTAL	170	100

2.4.2 Demografía

Por sexo, la distribución del empleo en las cuatro ramas de actividad incluidas tiene un comportamiento un tanto diferente a la que se observa para el conjunto del sector informal. De hecho, tenemos un poco menos del doble de hombres que de mujeres : 64.1% y 35.9% respectivamente. Por su parte la participación encontrada por Encuestas de Hogares del DANE pone de relieve que la población empleada informal en Bogotá se distribuye entre 49.7% hombres y 50.7% mujeres. La edad promedio de la población encuestada es 35 años.

En cuanto a la distribución etárea de los trabajadores incluidos en la encuesta llevada a cabo, se encontró que el tramo más numeroso es el representando por el intervalo comprendido entre 26-40 años (76 personas, 44.7% de la población

encuestada), seguido por el grupo de 41-55 años. El tercer grupo en importancia numérica es el 19-25 años. Estas cifras ponen de presente que la población encuestada se encuentra con una estructura etárea donde los adultos mayores (41-55 años y más) cobran más importancia en el conjunto de los empleados informales de Bogotá (donde el segundo grupo en importancia es el 20-29 años).

La encuesta logró captar trabajo infantil, se detectaron 10 menores de edad (de 170 personas encuestadas), pero aparentemente, todos estos menores tenían entre 16 años y 18 años. El porcentaje de menores encontrados (5.9%) queda pues por debajo del porcentaje que otras investigaciones estadísticas han encontrado (8.6%) en el total de los trabajadores del informal en Bogotá. No se puede descartar disimulación en cuanto a la edad real. Pero lo más probable es que los sectores de actividad referenciados (con la excepción de Elaboración de alimentos) son muy propicios al empleo de menores muy jóvenes, en tareas ocasionales.

CUADRO N°2.12: TRABAJADORES POR EDAD

Tramos de edades (años)	Absoluto	Porcentaje
16-18	10	5.9
19-25	29	17.1
26-40	76	44.7
41-55	41	24.1
Más de 55	11	6.5
No disponible	3	1.8
TOTAL	170	100

Edad promedio: 35 años

Desviación estándar: 12,2

Coef. de varianza : 34,14

2.4.3 Escolaridad

La escolaridad de los trabajadores encuestados en el proyecto se puede apreciar en el cuadro 2.11.

CUADRO N°2.11 : TRABAJADORES POR NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO

Nivel educativo alcanzado	Número	Porcentaje
Primaria Incompleta	48	28,2
Primaria completa	21	12,4
Total primaria	69	40,60
Secundaria	61	35,9
Secundaria compl.	31	18,2
Total secundaria	92	54,10
Superior	3	1,8
Técnica	2	1,2
Ninguno	1	0,6
No disponible	3	1,8
TOTAL	170	100

En su estructura, el grueso de la distribución por nivel educativo alcanzado es bastante similar a la del sector informal bogotano en su conjunto. Con algunas diferencias:

El nivel educativo básico parece ser un tanto más elevado del encontrado en la etapa 92 de encuesta de hogares por cuanto el 54.1% de los encuestados habían terminado secundaria (frente a 49.8% para el total de los « informales »).

En lo referente a la educación superior la información encontrada por el proyecto muestra que apenas el 1.8% de los trabajadores informales habían tenido acceso a esta clase de formación, esto contrasta con la etapa 92 donde el 12.6% de los

informales de Bogotá llegaron a este nivel educativo. Las discrepancias en los datos se origina en que el DANE estudio la informalidad no solo para el sector manufacturero sino que incluyó el conjunto de las ramas de actividad económica

CAPITULO 3

3. CARACTERISTICAS DE LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

La Ley 100/93 introdujo cambios significativos en el manejo del conjunto de la seguridad social. En el sistema de pensiones permitió la presencia de los fondos privados de pensiones, quienes compiten por el aseguramiento con el antiguo sistema de reparto de cual es responsable el ISS. En el manejo de los servicios de salud, que antes se orientaba preferencialmente a los trabajadores del sector formal y de mayores ingresos: mientras que el resto de la población estaba cubierto por un sistema de asistencia pública. Esta ley eliminó el monopolio estatal en el aseguramiento y en la prestación de los servicios y sustituye de manera global los subsidios de oferta por subsidios de demanda, medidas que en conjunto permiten generar un sistema de competencia en donde los hospitales públicos se deberán financiar mediante la venta de servicios.

La dualidad del sistema ha conducido a prociar relaciones, algunas veces conflictivas, entre los diferentes actores, que puede chocar con los objetivos y

estrategias contemplados en la mencionada reforma. Vale la pena recordar que un propósito como el de la cobertura universal puede estar limitado por la necesidad de mayores recursos para el sector, los cuales son obtenidos por un mayor incremento en los aportes, que pasaron de un 8 a 12% y/o por el incremento de las rentas fiscales destinadas a la salud.

De otra parte, el cambio de enfoque ha generado situaciones de inestabilidad institucional. La política de salud había girado en torno a la provisión de una suficiente infraestructura; para los gestores de la reforma el subsidio a la oferta conllevó al sostenimiento de instituciones deficitarias -que en la mayoría de los casos prestaban servicios de manera excluyente-, y a que hubiese una desigual distribución en los gastos de salud en tanto se concentraron en instituciones de atención de carácter curativo ubicada en áreas urbanas, en detrimento de la atención de necesidades preventiva para la población pobre y rural. Por contrapartida se esperaba que con la modificación de la política, en donde el aseguramiento es acompañado de los subsidios a la demanda para los grupos pobres, se pudiera incrementar la cobertura, por cuanto, se iba a garantizar el acceso efectivo a todos los servicios de salud para aquellos habitantes que no tuvieran capacidad de pago independiente del lugar de residencia.

Esto supone que la salud parte del desarrollo de un mercado no segmentado y competitivo, en el cual diferentes entidades prestadoras de servicios de salud

puedan brindar sus servicios en competencia a todos los usuarios asegurados a lo largo del territorio y que tienen la potestad de escoger sus entidades prestadoras. Esta reforma se basa en los beneficios que reporta el libre mercado y en la diferenciación institucional de los procesos de oferta y demanda. La primera de esas premisas descansa sobre las bondades que la libre elección de los individuos tiene sobre el bienestar de la sociedad; así la expansión de la competencia entre diferentes instituciones permite a los usuarios ejercer la selección de alternativas, con lo cual se espera ganar en eficiencia y calidad⁵⁶.

Dos restricciones pueden atentar contra el éxito de la reforma, además de los problemas institucionales que de ella se derivan. El primero hace referencia a los mecanismos de regulación macroeconómica en términos de la posibilidad de extender la relación salarial, lo cual conduciría a una mayor cobertura a nivel de aseguramiento, es decir, a que se incremente el número de afiliados al régimen contributivo. El segundo, está ligado a las disponibilidades presupuestales con que cuenta el gobierno para poder aumentar los subsidios de demanda. De todas formas la informalidad se convierte en una limitación al funcionamiento del sistema.

⁵⁶ Jorge I. González y Francisco Pérez. *Salud para los pobres en Colombia: de la planeación centralizada a la competencia estructurada. Análisis del régimen subsidiado de salud en Colombia*. Misión social. Mimeo, Mayo de 1993

3.1. INFORMALIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de seguridad social Colombiano - como el de la mayoría de los países del continente - se construyó en base al modelo Bismarkiano siguiendo de cerca la técnica aseguradora en el manejo de la cuestión social. Al introducir el concepto de seguro, la sociedad avanzó por el camino de la solidaridad y como lo indica Pierre Ronsavallon a partir de este momento los problemas de orden social y en particular de los generados en el campo de la salud dejaron de ser una responsabilidad individual para convertirse en responsabilidad de la sociedad⁵⁹. El riesgo podía ser calculado y los avances en el campo de la estadística y de la demografía le permitieron a los actuarios realizar los cálculos para determinar los niveles de los aportes y hacer viable financieramente el sistema. Una de las limitaciones de este modelo era su campo de aplicación: las leyes 90 de 1946 y 100 de 1993 se construyeron con base en la relación salarial, es decir, al contrato de trabajo; esta restricción se convirtió en una de las causas de la baja cobertura de seguridad social en el sector informal. A este respecto Carmelo Mesa-Lago señala que "el modelo bismarckiano de seguro social no ha podido funcionar adecuadamente en la región porque en los países desarrollados de Europa la mayoría de la fuerza laboral era y es asalariada urbana, mientras que en muchos

⁵⁹ Ver Pierre Rosavallon. *La nueva cuestión social*.

países de América Latina la mayoría de la PEA es por cuenta propia o trabaja para un familiar sin remuneración o en la agricultura⁶⁰.

Este autor identifica cinco principales causas de la baja cobertura de seguridad social en el sector informal⁶¹:

- ◆ La débil organización gremial para exigir del Estado una protección adecuada, "varias de las categorías del sector informal (cuenta propia, domésticos) han sido las últimas en recibir cobertura o aun carecen de ella o si la tienen es pobre y costosa, debido a su débil organización-movilización frente al Estado"
- ◆ El alto costo del financiamiento de la protección por el seguro social: para los trabajadores por cuenta propia el costo del financiamiento es mucho más alto que el de los trabajadores asalariados (para 1985-1988 estaban en una relación de 1 a 3 en los países de América Latina y el Caribe). En Colombia, en 1986 la carga de la cotización era tres veces mayor (el porcentaje de cotización sobre el ingreso del trabajador por cuenta propia era del 15 al 20% cuando alcanzaba entre 4.5 y 6.2% sobre el salario para los asalariados).
- ◆ El bajo ingreso o la ausencia del mismo en la mayoría de los trabajadores del sector

⁶⁰ Carmelo Mesa-Lago. *La seguridad social y el sector informal*. Prealco, "investigaciones sobre empleo No.32", Santiago de Chile 1990. pág.26

- ◆ La dificultad de detectar, controlar y fiscalizar las microempresas. Estudios realizados en Colombia y Perú indicaban que a menor número de empleados de una empresa eran mayores los costos de detectarla, controlarla y fiscalizarla, que el beneficio que se recibía al efectuarse el pago al seguro social.

- ◆ El monto o calidad de las prestaciones no son atractivos con relación al costo de la afiliación.

No se puede desconocer que a partir de la Ley 100/93 la cobertura de seguridad social en lo que respecta a salud ha venido aumentando. En la etapa 94 de la encuesta de hogares, realizada en diciembre de 1996, que contenía un módulo sobre seguridad social se aprecia que el 51.8% de la población estaba afiliada a la seguridad social en salud.

Esta cifra contrasta con lo que venía sucediendo en la década del ochenta. En 1980, el 61% de la población total de América Latina estaba cubierta por el seguro de enfermedad-maternidad ; pero si se excluía a Brasil (que concentraba más de la mitad de los asegurados de la región), este porcentaje caía al 43%. Se notaban diferencias importantes entre países : en Argentina, Costa Rica y Cuba, la cobertura era del 75 al 100% ; pero en la mitad de los países era inferior al

⁶¹ *Ibíd*, pág.26

25%. Colombia aparecía en el cuarto grupo de países (con Perú, Guatemala y Paraguay) donde la cobertura se estimaba entre el 10 y el 24%.

En Colombia, para 1980, el seguro en salud alcanzaba el 15,2% de la población total, el 30,4% de la población económicamente activa (PEA). Cabe añadir que para 1985, las cifras eran del 16 y del 30,2% respectivamente, lo que indica un casi estancamiento de la extensión de la cobertura en el período⁶².

La población no cubierta en América Latina estaba principalmente integrada por el sector agrícola, los desempleados y el sector informal. Pero con respecto a este último, la escasa información disponible no permitía sacar conclusiones. "Prácticamente no existen estadísticas sobre la cobertura de los trabajadores de servicio doméstico", escribía Mesa-Lago en 1990. Solamente se podían mostrar porcentajes de cobertura en salud para trabajadores independientes por cuenta propia en unos ocho países de la región. La protección para este segmento del sector informal (asalariados informales de microempresas, más ayudantes familiares, servidores domésticos excluidos) fluctuaba entre menos del uno y el 30%.

⁶² . "El conocimiento disponible sobre la protección social informal en la región es minúsculo [...]. Una revisión de la literatura [...] indica el enorme vacío sobre la cobertura del sector informal" escribía en 1990 uno de los mejores expertos en sistemas de seguridad social en América Latina. Mesa-Lago, *op. cit.*, pág.2

A Colombia, le correspondía el porcentaje mínimo : el 0,6 por ciento (cifra para el año 1984), bastante similar al de México (1987)⁶³. Incluso, el PREALC daba una estimación aún más baja de la cobertura para el conjunto de los no asalariados (trabajadores independientes, cuenta propia, servicio doméstico y familiares no remunerados) : 0,3%⁶⁴.

Por su parte, la misión Chenery en su informe final presentado en 1986 ponía de presente la baja cobertura de este sector entre un 10% y 22%. el cual identificaba con las categorías ocupacionales de trabajadores familiares, asalariados en empresas de diez o menos trabajadores, empleados domésticos y trabajadores no profesionales por cuenta propia. Al considerar los datos obtenidos en 1984 se encuentra que Bogotá sólo el 18.5% de los informales estaban afiliados a la seguridad social, en Cali el 19.4% y en Medellín el 21.7% ; esto contrastaba con la cobertura del sector formal, la cual llegaba al 84.8, 84.6 y el 86% respectivamente.⁶⁵

En datos recientes presentados en la encuesta de hogares de junio de 1996 se puede tener una aproximación al grado de cobertura de los ocupados informales.

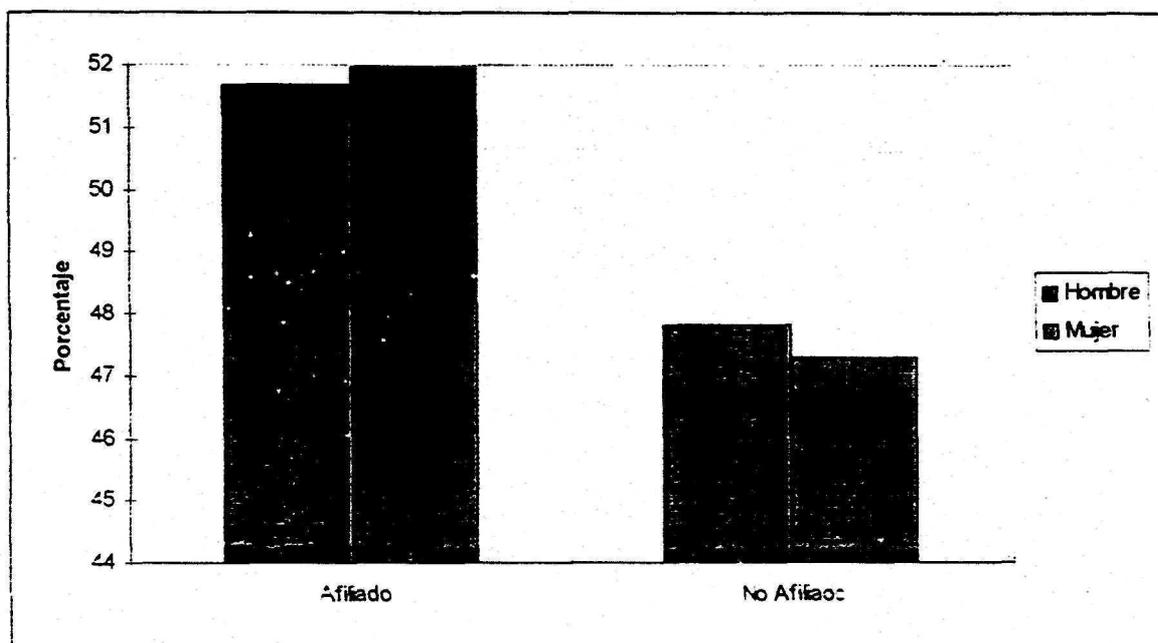
63. Interesa anotar que la cobertura legal obligatoria no parece generar una cobertura más alta dentro de los cuentapropistas : « por ejemplo, Jamaica tiene 4% [...] con cobertura obligatoria y Costa Rica tiene 93% con cobertura voluntaria » (enfermedad-maternidad, año 1985) (Mesa-Lago, 1990), *op. cit.*, 24].

64. PREALC-OIT, *Colombia. La Deuda Social en los 80*, Tomo 1, PREALC-OIT, julio de 1990, Bogotá, pág. 193.

65. Misión de empleo Chenery. El problema laboral colombiano : diagnóstico, perspectivas y políticas, informe final de la misión de empleo. Contranal. *Economía Colombiana*, separata No.10, Bogotá, agosto-septiembre de 1986

En el gráfico 3.1 se muestra que el 51.82% de los trabajadores del sector informal están cobijados por la seguridad social en salud y quedan excluidos el 47.39%, la diferencia entre estos porcentajes (0.79%) corresponde a personas que no sabían o no respondían. No se notan diferencias sustanciales de cobertura entre los géneros.

GRAFICO No.3.1
AFILIACION DE HOGARES INFORMALES A SEGURIDAD SOCIAL EN
SALUD, SEGÚN GÉNERO



Fuente : DANE. ENH. 1996

Se puede analizar la cobertura de la seguridad social en el sector informal tomando como criterio el tamaño de empresa. Según la OIT las empresas de hogares estarían constituidas en los rangos de 1 hasta 10 trabajadores ; en el cuadro 3.1 se presenta la información correspondiente.

CUADRO No.3.1
COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL EN LOS HOGARES INFORMALES
SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA

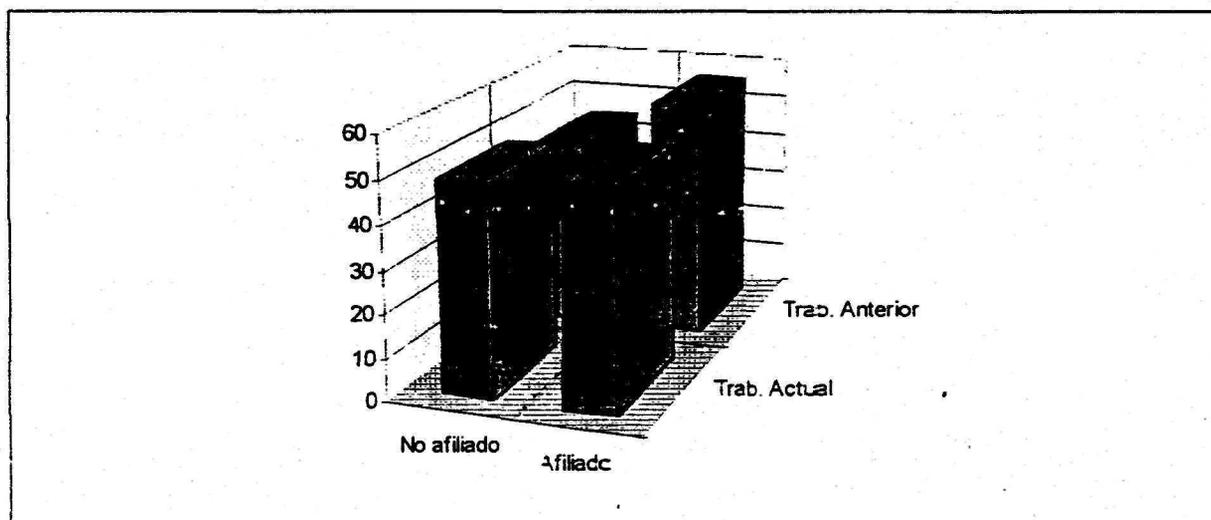
Tamaño	Afiliado	No Afiliado	Ns/Nr	Total
De 1 persona	50.83	48.29	0.87	100.0
De 2 a 5	52.44	46.79	0.77	100.0
De 6 a 10	50.35	48.60	1.05	100.0
De 11 y más	52.45	46.87	0.69	100.0

Fuente : DANE. ENH, etapa 92

A medida que aumenta el tamaño de la empresa la cobertura tiende a incrementarse. Del total de afiliados las empresas de más de 10 personas concentraba el 41.87% de la afiliación (es decir, es el grupo mayoritario en el segmento de los afiliados) y en ese grupo de empresas el 46.87% de trabajadores estaban excluidos de la seguridad social en salud. Esto se contrapone a lo que sucede con la cobertura en empresas de un solo trabajador, que participan con el 27.73% de la afiliación y tiene al 48.9% de sus trabajadores por fuera de la seguridad social en salud. En lo que corresponde al segundo grupo, es decir, a los que están vinculados a empresas de entre 2 y 5 trabajadores se observa que de la afiliación total participan con el 22.72% y sólo está protegido en materia de salud el 52.44%.

Otro rasgo característico de la seguridad social en el grupo de informales es que al cambiar de empleo se pierde el acceso al sistema de seguridad social. En el gráfico No.3.2 se aprecia que al cambiar de trabajo el 10% de los informales pierden la afiliación a la seguridad social.

GRAFICO No.3.2
MODIFICACION EN LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD
EN TRABAJADORES INFORMALES SEGÚN CAMBIO DE EMPLEO



Fuente : DANE. ENH, 1996

La cobertura de la seguridad social en salud de los hogares que hacen parte de la informalidad se puede apreciar en el cuadro No.3.3. El grupo de edad que tiene mayor participación dentro de los afiliados a salud es el comprendido entre 25 y 45 años con el 33.1% y corresponde con uno de los de mayor cubrimiento en la seguridad social con 57.47% ; el de menor participación dentro de los afiliados es

el segmento de 46 a 50 años que representa apenas el 5.2% de la afiliación. sin embargo en este grupo el 59.22% tiene acceso al sistema de seguridad social en salud. El 60% de los mayores de 51 años y que no pasan de 61 años están cobijados por el sistema, no obstante participan los hombres con el 7. y las mujeres con un porcentaje similar.

CUADRO No.3.3
AFILIACION DE HOGARES INFORMALES
SEGÚN EDAD Y GENERO

Edad/años	Hombre	Mujer
0 a 5	10,4	9,6
6 a 12	13,0	11,1
13 a 18	11,2	10,7
19 a 25	12,5	13,2
26 a 45	33,1	35,1
46 a 50	5,2	5,6
51 a 60	7,3	7,4
61 a 100	7,4	7,4
Total	100,0	100,0

Fuente : DANE. ENH. 1996

3.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN SANTAFE DE BOGOTA

La cobertura en seguridad social para Santafé de Bogotá se puede analizar de una manera sistemática para el año de 1996. La encuesta de hogares, etapa 92, tuvo un módulo de seguridad social, e igualmente, en la etapa 94 aplicada en diciembre de 1996 se preguntó por esta temática. Algunos de los resultados se presentan en el cuadro No.3.4., que toma como base los datos de cada una de las muestras (no expandidos) realizadas en las dos etapas

**CUADRO No.3.4
COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL PRINCIPALES AREAS
METROPOLITANAS**

Areas metropolitanas	Junio 1996		Diciembre 1996	
	Afiliados	No afiliados	Afiliados	No afiliados
Barranquilla	2434	4566	5190	6727
Bucaramanga	1831	1672	5062	3727
Bogotá	6061	5402	5171	3884
Medellín	4124	2297	5380	3414
Cali	683	348	4590	4102
Total	15133	14285	25393	21854

Fuente : DANE. ENH. 1996

La cobertura en seguridad social para las cinco principales áreas metropolitanas se mejoró en el intervalo considerado ; al agregarlas se observa que los no afiliados disminuyeron, por cuanto se pasó de 48.6 a 46.3% no cubiertos. La ciudad que presenta los peores indicadores en afiliación es Barranquilla, aunque se han presentado notables mejorías, para junio de 1996 estaba excluido del sistema de salud el 65.2% y seis meses más tarde la cobertura había aumentado en 9.7%. La mayor afiliación al finalizar 1996 la tenía Medellín con un 61.2% y le seguía en importancia Bucaramanga con el 57.6%. En el caso de Bogotá el número de personas afiliadas a la seguridad social durante este año mejoró de manera significativa, por cuanto pasó de 52.9 a 57.1%

Es probable que la cobertura en seguridad social se haya incrementado gracias a que se expandió el régimen subsidiado. En 1995 Bogotá tenía 460.188 afiliados, en 1996 contaba con 647.293 y en 1987 con 910.744 su participación en el total de afiliados a nivel nacional ha venido incrementándose, representó el 9.3%, el 10.8% y el 13% respectivamente. A nivel nacional se ha presentado una tasa de crecimiento elevada, en 1995 se había afiliado al régimen subsidiado 4.972.773 personas, para 1996 se presentó una tasa de crecimiento de 20.6%, llegando a cubrir a 5.996.895 habitantes y para 1997 la afiliación a este régimen llegó a 7.006.679 : de tal manera que se ha logrado cubrir a 50% de los 12.000.000 de personas pobres que hay en el país.⁵⁶

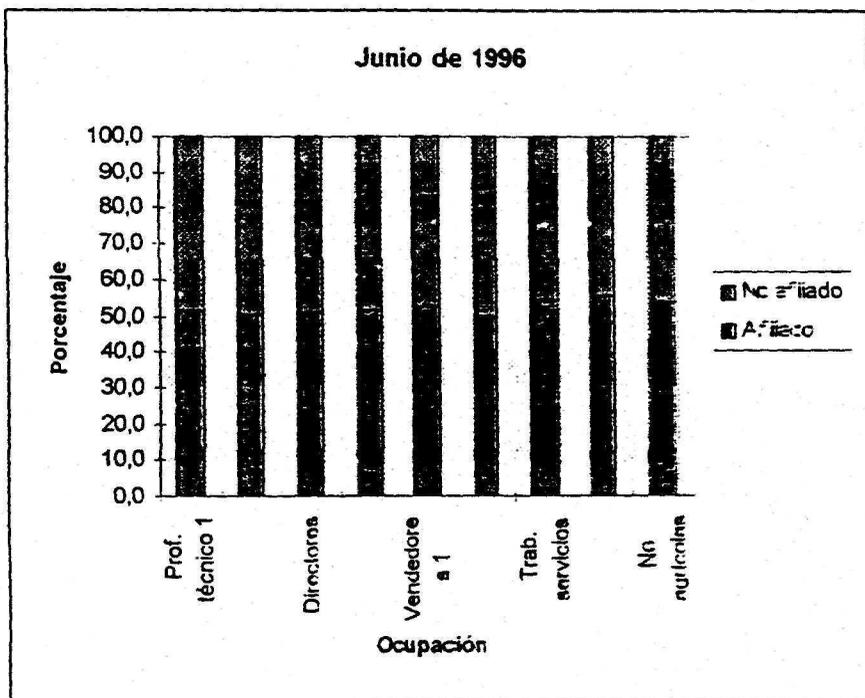
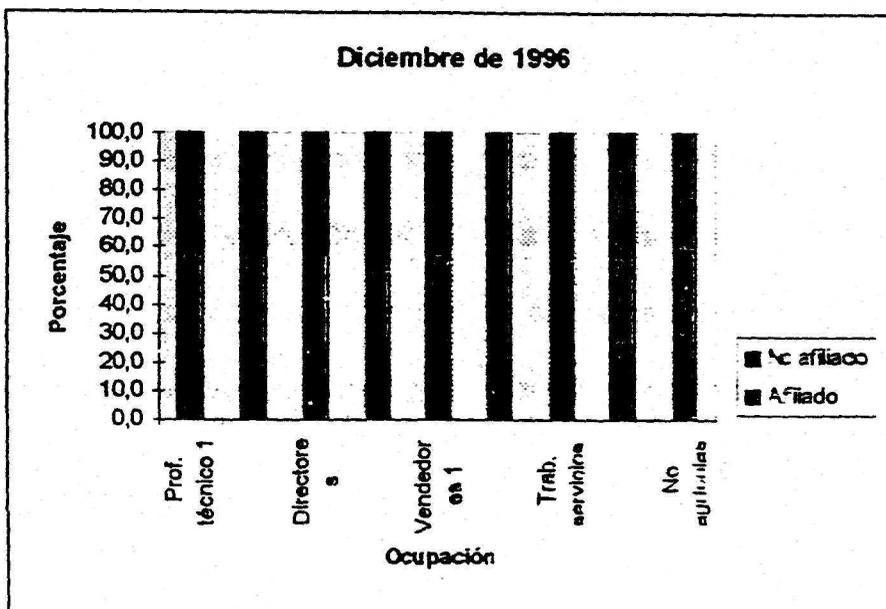
En parte, este aumento de la cobertura se ha originado en los nuevos recursos destinados para ampliar la solidaridad del sistema, el incremento nominal del presupuesto, entre 1996 y 1997, fue del 48%. Para el primer año, en pesos corrientes, el régimen subsidiado contó con \$598.715.171.000 y en el segundo \$888.697.656.000. De estas sumas el Fosyga aporta el 69.2% en el primer año y en el 54.8% en el segundo, las participaciones municipales representan 30.8 y 28.6% respectivamente y el situado fiscal para el último año fue del 8.6%⁵⁷

La cobertura en Seguridad Social en Salud para la capital y de acuerdo a la ocupación que desempeñaba el trabajador en el momento de la Encuesta se puede visualizar en el gráfico 3.3

⁵⁶ . Cifras tomadas de Ministerio de Salud - Dirección Régimen Subsidiado.

⁵⁷ . Datos tomados de Jorge I. González y Francisco Pérez. *Op. cit.*

GRAFICO No.3.3
COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL SEGUN
OCUPACION - BOGOTA



Fuente : Dane. Encuesta de Hogares

En general todas las ocupaciones que ha captado la encuesta de hogares para la ciudad de Bogotá presenta una cobertura superior o igual del 50% de afiliados. La mayor afiliación se registra en diciembre de 1996 en los trabajadores no agrícolas, quienes tienen una relación salarial (58.9%), lo preocupante en este sector sería la evasión y elusión, el cual estaría señalando un problema que deben solucionar los organismo de control del sistema general de seguridad social. La cobertura de las personas que se declaran como directores es también significativa, por cuanto representaba en junio de 1996 el 50.7% y seis meses más tarde en 6.8 puntos. La información brindada por el DANE con relación a vendedores 2 parece tener bajo grado de confiabilidad pues se captaron tan solo 4 casos.

3.3 RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Los datos obtenidos en la muestra que se aplicó para hacer el diagnóstico de las condiciones de salud en el sector manufacturero urbano de Santafé de Bogotá. señalan un comportamiento que se puede ajustar a la dinámica captada por la encuesta de hogares tanto a nivel nacional como regional para este sector.

La afiliación a la seguridad social se capturó mediante la encuesta médica que se aplicó a los trabajadores entrevistados. La cobertura en materia de salud mostró que de 170 casos estudiados, es decir, aquellas personas a las cuales se les pudo aplicar las encuestas de hogares, médica y de empresa, 60 respondieron. esto es el 35.3% respondieron tener afiliación al sistema de salud y 110 manifestaron no tener ningún tipo de servicio en este campo, o sea que el 64.7% está excluido.

El tipo de régimen al cual pertenecen estos trabajadores afiliados es mayoritariamente el contributivo (81%). se detectaron 6 pertenecientes al régimen subsidiado y 5 beneficiarios.

Inquieta la casi inexistente cobertura en riesgos profesionales y en pensiones. La primera es preocupante por cuanto el trabajador informal, como se verá en los siguientes volúmenes, están expuestos a riesgos físicos, químicos, psicosociales, biológicos y ergonómicos. Del número de trabajadores encuestados tan sólo el 3.68%, es decir, 6 trabajadores manifestaron haber sido afiliado por su empleador al sistema de riesgos profesionales. 153 no acceden a este derecho fundamental y 1 contestó no sabía si estaba cubierto.

Las condiciones de vida de los trabajadores informales que llegan a la tercera edad son inciertas. La afiliación a pensiones sigue el mismo comportamiento que

se comentó para riesgos profesionales, lo cual significa que cuando lleguen a la edad de pensión no habrán cotizado el tiempo suficiente para acceder a un ingreso en momentos en que se ha disminuido su capacidad laboral.

3.4 PERSPECTIVAS DE LA EXTENSIÓN DE COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL PARA EL SECTOR INFORMAL

El sector informal parece no ser atractivo para el sector privado en la seguridad social. El tamaño de la empresa, las características de morbilidad del sector y la inestabilidad del mismo no brindan estímulos de mercado para que las EPS y las ARP hagan mayor presencia. Estas últimas, de acuerdo con las entrevistas a profundidad que se realizaron, no se interesan en adelantar programas de difusión orientados a lograr una mayor vinculación de los empresarios informales, por lo tanto le corresponde al sector público y en especial al ISS el poder responder por la salud de este grupo vulnerable de la población.

Uno de los problemas señalados por la Misión de Harvard y que toca de manera directa al sistema de seguridad social es el sistema de otorgar incentivos a los vendedores en la forma de comisiones por encontrar nuevos afiliados. lo cual podría resultar en un mayor grado de afiliación tanto de los trabajadores del sector formal como el de los independientes. Un análisis de los incentivos otorgados a los vendedores en la forma de comisiones indica que las EPS dan más importancia a la afiliación de empresas que a las de individuos y que hacen

más énfasis en los productos que vende además del POS". Al sector el sector informal empresas de hogares, cuyo tamaño está alrededor de 1 y 5 trabajadores no resulta atractivo copar ese segmento del mercado⁶⁸, es decir que resulta más costoso recaudar las contribuciones de los independientes, por cuanto sus ingresos presentan variabilidad y son difíciles de verificar.

Un obstáculo adicional para que la seguridad social no llegue a este grupo poblacional es el nivel de ingreso. Este sector debe contribuir con el 12%, lo cual hace que su afiliación al sistema resulte costoso, es preferible acceder al sistema ya sea mediante el régimen subsidiado o como beneficiarios en tanto los estudios señalan que en cada hogar de informal hay una persona que labora en el sector formal. Por otra parte, las EPS tienen la percepción de que cuando un independiente toma la decisión de afiliarse es muy probable que haya acumulado pre-existencias y que por lo tanto necesita atención médica costosa. La lógica de este comportamiento está regulada en tanto que los independientes esperan que al pagar por el POS se hagan economías puesto que si acuden a la medicina privada tendrán que hacer una mayor erogación.

Según la misión Harvard "solamente cuatro de las diez y seis EPS estudiadas dijeron que la afiliación de los independientes es una parte de su estrategia de mercadeo. De estas cuatro, una venderá a los independientes que tengan un

⁶⁸ . Harvard. *La reforma de salud en Colombia y el plan maestro de implementación. Informe final*, 1995, pág. 200

contrato a término fijo y con ingresos estables, otra venderá a los independientes que además del POS compran otros productos (independientes con ingresos elevados). Otra EPS no vende activamente a los independientes, pero los inscribirá en el POS si pagan un año por adelantado. En contraste, una EPS vende intencionalmente a los independientes que pertenecen a cooperativas. Sin embargo, todas las EPS dicen que no rechazan a los independientes tal y como lo exige la Ley 100⁶⁹.

Se presenta una estrecha articulación, en este sector, entre riesgos profesionales y la afiliación a salud. Como se observará en el volumen 2 de este informe, el trabajador informal está expuesto a un conjunto de enfermedades profesionales que es difícil identificar con una sola empresa o con una sola ocupación en tanto por su inestabilidad laboral tiene un alto nivel de rotación y desempeña diferentes oficios. Como no está cubierto por las ARP se convierte en un riesgo para aquellas EPS que lo afilien.

Por estas consideraciones se recomienda que la Secretaría Distrital de Salud tienda a ser coordinaciones interinstitucionales para disminuir la exclusión que en el sistema de seguridad social comportan los informales. Los acuerdos con la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo debe facilitar campañas que en un primer momento disminuyan los accidentes de trabajo, y en segundo lugar, mediante labores de concientización conduzcan a que estos

⁶⁹ . Harvard. *Op. cit.* pág.206

trabajadores puedan ser afiliados a riesgos profesionales. Otro acuerdo factible es con el ISS, institución que se rige por el principio de solidaridad en materia de seguridad social y que dada su liquidez y un tamaño que le permite hacer economías de escala podría emprender una campaña de prevención y de futura afiliación a este sector, ya sea de manera individual como empresarios o propiciando agremiaciones para poder por esta vía aumentar la afiliación a su ARP.

CAPITULO 4

4. DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE MEDICION

La metodología estadística que guió la investigación se construyó a partir de una muestra probabilística, multietática, estratificada y autoponderada que permitiese obtener resultados para ser inferidos al universo de estudio en este caso las empresas denominadas informales, y sus trabajadores de los subsectores : producción de alimentos, fabricación de prendas de vestir, de productos metálicos y de muebles. Este diseño estuvo acompañado de tres tipos de formulario :

- Hogares
- Empresas
- Historias Clínicas

4.1 LA MUESTRA

El hecho metodológico de emplear un muestreo probabilístico, es decir que la selección de las unidades de muestreo (empresas) y finalmente las unidades últimas de observación (trabajadores) obedece a un hecho meramente aleatorio (al azar), garantiza que los resultados de las mediciones puedan ser

representativos de todo el conjunto de la población : es decir el universo de estudio.

Por efectos de diseño de muestra y con el fin de realizar un análisis mas representativo y a la vez comparativo de las diferentes actividades económicas que comprende el diagnostico se constituyeron cuatro (4) estratos según la actividad de las empresas.

Asi, se han constituido cuatro estratos estadísticos para la realización del estudio a partir de la ubicación geográfica y de la actividad de las empresas o negocios de la siguiente manera :

Estrato uno : elaboración de alimentos

Estrato dos : fabricación de muebles

Estrato tres : fabricación de prendas de vestir

Estrato cuatro : fabricación de productos de metal

El tener en cuenta la estratificación mencionada para el diseño de la muestra permitira que los resultados sean mucho más representativos por tener en cuenta grupos homogéneos de población y en los que las condiciones de trabajo y salud ocupacional guardan estrecha similitud. Además, se podrán establecer comparaciones entre estratos con el fin de ganar nuevos elementos de análisis.

En relación con el tamaño de la muestra se ha realizado un calculo de acuerdo con la distribución de la población por : estrato y empresa según la Encuesta al Sector Informal en Santafé de Bogotá del DANE y el Proyecto Interregional Sector

Informal Urbano de Bogotá, de la organización Internacional del Trabajo OIT de 1996 (ver tablas).

Según los resultados obtenidos en esta distribución del universo de estudio se estima que con un 95% de confiabilidad y un error máximo permisible del 5.5% el tamaño de muestra necesario para garantizar estos niveles de representatividad es de : 100 empresas (ver estimativos).

Así mismo, con el fin de facilitar la logística de desarrollo del estudio desde el punto de vista de las mediciones, las valoraciones y la racionalidad en el empleo de los recursos : humanos, técnicos y económicos, el universo de estudios se agrupó en segmentos de población de cuatro (empresas), de tal manera que se constituyeron unidades de medida, las que por un hecho probabilístico serían las unidades de selección de la muestra. Por consiguiente la población de cada estrato se agrupó en segmentos de cuatro (40 empresas cercanas (proximas) ; y, de igual manera el tamaño de la muestra, 25 segmentos (ver tabla No. 4).

Entonces, la selección de la muestra será en forma multietápica de tal manera que en la primera se seleccionara el número de segmentos por estrato (tabla No. 3). en la segunda etapa se seleccionara el número de segmentos por georeferenciación (tabla No. 4) ; finalmente se procederá a distribuir el tamaño de muestra según las empresas y trabajadores (tabla No. 4). Con este procedimiento se logra una selección y distribución del tamaño de la muestra de manera proporcional y autoponderada.

El estimador utilizado fue el peso relativo que tienen las empresas objeto de análisis en el contexto del sector informal identificadas según la Encuesta al Sector Informal elaborada por el DANE .

Como hogar se retomó la siguiente definición :

Hogar: es una persona o grupo de personas (familiares o no) que ocupan la totalidad o parte de una vivienda y que se han asociado para compartir los alimentos y/o la dormida. Estas personas pueden o no tener vínculos familiares entre sí.

En una vivienda pueden encontrarse varios hogares si existen grupos de personas que viven en una parte de la vivienda y preparan sus comidas por separado, también pueden estar constituidos por personas no parientes. como tres (3) amigos que se asocian para compartir el lugar de alojamiento.

TABLA No. 1
CONCENTRACION SECTORIAL DE LAS EMPRESAS

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL		CUENTA PROPIA
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO
ELABORACION DE ALIMENTOS	40	35.7	27
FABRICACION DE MUEBLES	11	9.8	0
FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR	58	51.8	48
FABRICACION DE PRODUCTOS DE METAL	3	2.7	0
SUB TOTAL	112		

FUENTE DANE Encuesta al sector informal en Santafé de Bogotá

TABLA No. 2
ESTIMACION PROMEDIO DE TRABAJADORES A PARTIR DE DATOS ENCUESTA DANE

RAMA DE ACTIVIDAD	PATRONOS CON ASALARIADOS			PROMEDIO PONDERADO
	1	2 A 5	6 Y MAS	
	ABSOLUTO	ABSOLUTO	ABSOLUTO	
ELABORACION DE ALIMENTOS	7	6	0	1.7
FABRICACION DE MUEBLES	6	4	1	2.0
FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR	5	4	1	2.1
FABRICACION DE PRODUCTOS DE METAL	0	3	0	2.5

FUENTE DANE. Encuesta al sector informal en Santafé de Bogotá

TABLA No. 3
CALCULO DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA
DETERMINACION DEL NUMERO DE EMPRESAS

ESTIMADORES		ERRORES RELATIVOS					
p	q	1.0%	3.5%	4.0%	4.5%	5.0%	5.5%
0.086	0.914	3020	247	189	149	121	100

TABLA No. 4
DISTRIBUCION DE LA MUESTRA POR SUBSECTOR
TAMAÑO DE MUESTRA SEGÚN ACTIVIDAD

ESTRATO	Wh	nh	MT
alimentos	0.357	36	9
textil	0.518	52	13
muebles	0.098	10	2
metalúrgica	0.027	3	1

M_T = medida de tamaño

4.2 ENCUESTA DE HOGARES Y DE EMPRESAS

La Encuesta de Hogares se dividió en tres capítulos y siguió de cerca las experiencias que en esta materia ha tenido el DANE y la encuesta de calidad de vida. El primer capítulo identificaba a la empresa de hogar, el segundo captaba los datos demográficos de la población encuestada (estado civil, sexo, edad, estado civil, escolaridad); el segundo caracterizaba la fuerza de trabajo en aquellos ítems como actividad, duración de la jornada de trabajo, situación de desempleo, ocupación, capacitación, categoría ocupacional, nivel de ingresos y tamaño de la empresa.

4.3 OBSERVACIONES RELATIVAS AL MANUAL DE DILIGENCIAMIENTO (CF. FORMULARIO DE ENCUESTA)

Con miras a lograr un mejor diligenciamiento del formulario de empresas por parte de los estudiantes-encuestadores se redactaron unas pautas mínimas que se deben tener en cuenta al comenzar el diálogo con el empresario. Los aspectos a tener en cuenta son en su orden:

- a. El estatuto jurídico de la empresa (preguntas 1.4.1 y 1.4.2) hace parte de los criterios de inclusión/exclusión de la muestra. Las sociedades de hecho y los negocios en personas naturales no llevan escritura pública (a
- b. diferencia de las sociedades limitadas p. e., constituidas legalmente cada

- c. vez que ha sido registrado el contrato de sociedad).
- b. La diferencia entre trabajadores permanentes, temporales y ocasionales se debe hacer con referencia a las siguientes definiciones:
- *Trabajadores temporales*: según la legislación, son aquellos *no* contratados a término indefinido (art. 46 del CST); bajo la condición que el contrato a término fijo se celebrara por escrito; de lo contrario, se entiende como siendo en forma indefinida. *En el marco de esta encuesta, la ausencia de contrato por escrito no será motivo para considerar el trabajador como permanente.*
 - *Trabajadores ocasionales*: con referencia al Código sustantivo del trabajo, se define al trabajo ocasional, accidental o transitorio como « aquel de corta duración, y no mayor de un mes, que se refiere a labores distintas de las actividades normales del patrono » (art. 6 del CST). Definición que se adoptará en el marco de esta encuesta, con el criterio adicional del pago diario.
- c. Con respecto a la pregunta II.4 (*Número de trabajadores y rango salarial*), se duplican las columnas « Número » y « Rango salarial » en el caso de que trabajadores de una misma categoría (« Obreros y operarios »; « empleados ») no reciban igual salario. La remuneración mensual del patrón se evalúa a partir de las utilidades en el negocio que éste considera como ingresos personales.
- d. En el caso de un trabajo que se ajusta a un precio fijo sin remuneración por pieza, pero no se remunera con relación a un número cuantificable de piezas, la remuneración se calificará de « a destajo ».

- e. Se entienden por accidentes de trabajo (pregunta III.1) los ocurridos en el sitio de trabajo o en el trayecto casa-trabajo, o durante un recorrido laboral; la pregunta en cuanto al tipo de accidente (III.3) debe aclarar las posibles dudas sobre la naturaleza del accidente. Igualmente a propósito de las preguntas sobre enfermedades profesionales (preguntas III.6 y III.8).
- f. Aclaración preguntas III.2 y III.7: no se trata de accidentes/enfermedades « permanentes, temporales, ocasionales » sino de trabajadores « permanentes, etc. ».
- g. En lo referente a la inversión en la empresa y las ventas mensuales en el negocio, se entienden como promedios y se deben informar de acuerdo con las siguientes definiciones: *capital fijo*: activos fijos, o sea: maquinaria, herramientas, equipo de transporte, muebles y enseres; *inversión mensual*: gastos mensuales por consumo intermedio (por ej. compra de materia prima y materiales, herramienta/repuestos, mantenimiento, arriendos, combustible, agua, teléfono, etc.).

La Encuesta de Empresas fué aplicada en base a la caracterización esbosada en el numeral 1.8 de este informe. Los capítulos que contenía este instrumento estadístico eran en su orden: identificación, fuerza de trabajo, riesgos profesionales, seguridad social y tamaño de la empresa. En el primero además de establecer la actividad económica y el nombre comercial se intentaba conocer las cuatro características que una empresa sea ubicada como parte del sector

informal si incumple alguna de ellas: sociedad de hecho, propiedad en escritura pública, llevar libros de contabilidad y registro mercantil. En lo referente a fuerza de trabajo se indagaba sobre la temporalidad en empleo, los trabajadores familiares que tiene la empresa, la antigüedad, los niveles salariales.

La exclusión del trabajador informal en materia de riesgos profesionales nos condujo a formular el tercer capítulo que giró en torno a los accidentes sufridos ya fuese por trabajadores permanentes, temporales u ocasionales, las instituciones hospitalarias que les brindaron servicio y la cobertura en seguridad social. De igual manera se indagaba sobre la afiliación a pensiones y a salud. Otro aspecto contemplado era el tamaño de la empresa, la organización gremial y el número de identificación tributaria.

ENCUESTA DE HOGARES

Identificación

Los cambios a la propuesta inicial del formulario en lo que respecta al capítulo I (identificación) fueron. Suprimir lo correspondiente a municipio, sector, sección, estrato, manzana, segmento y vivienda; en su lugar se colocó si la vivienda era sola o si el taller coincidía con la vivienda. Esta modificación se realizó teniendo en cuenta la observación hecha directamente sobre el terreno y no siguiendo la cartografía elaborada por el DANE; además tuvo la ventaja de agilizar el proceso de recolección de la información. Así, de esta forma se recogió el concepto técnico que a este propósito tuvo la inventoría del proyecto. Adicionalmente, al

encabezamiento de esta encuesta se incorporó. la expresión "Encuesta de Hogares del Sector Informal".

En lo referente al manual de diligenciamiento se deben hacer las siguientes observaciones:

a. La noción de hogar que tiene este formulario es la misma que aplica el DANE en sus investigaciones. Se entiende como hogar las personas que habitan en la misma vivienda y que participan en los gastos del hogar, sean o no familiares.

b. El formulario debe ser respondido por el trabajador que se encuentra presente en el sitio de trabajo. Las respuestas deben ser consignadas en la primera fila del formulario; en caso de que este trabajador viva en pareja los datos de su compañera deben ser diligenciados en la fila numerado como 1.

Las filas 2 y 3 podrán ser los hijos u otras personas del hogar, privilegiándose los de mayor edad.

c. El capítulo II (Características y composición del hogar) deben ser diligenciado por todas las personas del hogar. En cambio el capítulo III (Fuerza de Trabajo) solo compromete a los mayores de 12 años. Se debe tener especial cuidado en el trabajo infantil, si se encuentra un niño trabajando y manifiesta que su principal actividad es la de estudiar debe formularsele la pregunta numero 3 de este módulo, en donde se interroga "realizó usted la semana pasada algún trabajo por

ocho horas o más o trabajo en negocio familiar por quince horas o más sin que le pagaran?".

d. Especial interés merecen, igualmente, aquéllas personas que manifiestan tener como actividad principal desempeñar oficios del hogar, formularles la pregunta número 3 permite detectar la doble jornada que tienen los trabajadores en el sector informal, la cual es más acentuada cuando el taller y la empresa conciden en la vivienda.

e. Los estudios sobre la vejez ponen de presente que aquélla población de la tercera edad que alcanza a obtener una pensión sigue pensionando el mercado de trabajo en tanto sus ingresos son cercanos a dos salarios mínimos. Por esta consideración cuando un encuestado manifiesta estar pensionado o jubilado se le debe remitir a la pregunta número 3 con miras a saber si sigue en el mercado de trabajo.

f. Una encuesta debe considerarse como completa cuando sea diligenciada en su totalidad por un trabajador, aunque no tenga los datos completos de los otros miembros del hogar.

En cuanto a los cruces de variables se ha pensado en los siguientes cuadros de salida:

II Características y composición del hogar

1. Número de personas encuestadas según género y estructura de edades: 0 a 5 años / 6 a 10 / 11 a 15 / 16 a 20 / 21 a 30 / 31 a 40 / 41 a 55 / Mayores de 55

2. Alfabetismo según género

3. Escolaridad según género

4. Estado civil para mayores de 18 años

III Fuerza de trabajo (mayores de 12 años)

1. Actividad según género

2. Actividad según escolaridad

3. Actividad según estructura de edades

4. Número de personas ausentes según la razón de ausencia del trabajo

5. Número de personas que están buscando trabajo, según género

6. Número de personas que están buscando trabajo, según estructura de edades

7. Número de personas que están buscando trabajo, según la escolaridad

8. Número de personas según el tiempo que han estado buscando trabajo

9. Número de personas de acuerdo a la categoría ocupacional por género

10. Número de personas de acuerdo a la categoría ocupacional por edades

11. Número de personas de acuerdo a la categoría ocupacional según escolaridad

12. Número de personas por nivel salarial (por rangos de salario mínimo: menos de 1

SML, de 2-3, 4-6 y más de 6) según género.

13. Número de personas por nivel salarial (por rangos de salario mínimo) y según escolaridad
14. Número de personas según categoría ocupacional para trabajadores no dependientes (empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajador de su propia finca), por rango de ingreso y género.
15. Número de personas según categoría ocupacional para trabajadores no dependientes por rango de ingreso y nivel de escolaridad.
16. Número de trabajadores según categoría ocupacional y horas trabajadas (menos de 20 horas, entre 21 y 40, 41-50, 51-60 y más de 60 horas)
17. Número de trabajadores según tamaño de la empresa, sector económico (muebles, metalmecánico, alimentos, confecciones, comercio y otros) y género
18. Número de personas con actividad secundaria según género
19. Número de personas con actividad secundaria según estado civil
20. Número de personas según origen del ingreso y género
21. Número de personas que han recibido capacitación según género y nivel de escolaridad.

4.4 LA HISTORIA CLÍNICA

MANUAL DEL INSTRUMENTO DE RECOLECCION DE DATOS DE SALUD

Este es un documento confidencial, que en términos legales debe considerarse como una historia clínica; por tanto su elaboración es trabajo exclusivo de un médico. Para objetos del presente trabajo los datos serán recolectados por 2

médicos con estudios de postgrado en Salud Ocupacional a todos los trabajadores de la empresa o taller seleccionado mediante el muestreo probabilístico.

El instrumento, que consta de 49 ítems organizados en 6 grupos, está diseñado de tal manera que facilite las labores de codificación, digitación y análisis estadístico-epidemiológico; por esta razón solo se tendrán en cuenta para el análisis los datos que se encuentren en las casillas sombreadas o entre los signos []. En las otras casillas se recolectarán datos que permitirán registrar y analizar los datos posteriormente y en conjunto con el equipo encargado de explorar los ambientes de trabajo.

En algunas partes del instrumento se encuentran algunas instrucciones dentro de los signos < >, los cuales sirven de guía al médico para definir el tipo de código a utilizar. Estos son:

< No Aplica = -1; No sabe, no responde = -2 >: Respuestas que sirven en cualquier parte de

< Aliment= 1, Carpint=2, Confec=3 y Metalmec=4 >: Define el sector en el cual está trabajando el individuo.

< H=0, M=1 >: Hombre (H) o Mujer (M).

< # # >: Deben colocarse los dígitos del dato explorado.

< 0=no, 1=si >: Respuesta afirmativa (1) o negativa (0).

< Incluir las 2 últimas ocupaciones, excepto en casos especiales >: Se encuentra en la sección de historia ocupacional y hace referencia a que se deben preguntar por las 2 últimas ocupaciones del individuo; cuando exista una ocupación en la cual el individuo laboró durante un tiempo relativamente largo y/o haya presentado algún tipo de enfermedad o lesión y no esté incluida en estos trabajos debe explorarse esta ocupación.

< 9=sano, ##### =si, CIE >: Son los diagnósticos codificados según la Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud.

< 0=General, 1=Ocupac >: Define si la enfermedad diagnosticada se asocia claramente con el trabajo actual.

9. < Instrucción >: Se refiere a instrucciones especiales que vienen claramente explicadas.

COMPONENTES DEL INSTRUMENTO

El instrumento de recolección de los datos que permiten aproximarse al diagnóstico de las condiciones de salud se encuentra dividido en 6 partes:

Identificación

Este apartado contiene la información básica para poder identificar a cada trabajador examinado de manera individual y en relación con su lugar de trabajo.

Contiene variables del sector informal en el que labora, el taller, sección del taller donde labora, un código individual, el género, edad, la dirección del taller y la localidad donde se encuentra este.

Seguridad Social

Este apartado pretende determinar si el trabajador está afiliado a algún tipo de seguridad social (Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales).

Anamnesis

Esta parte comprende las preguntas básicas que permitirán hacer un análisis clínico-ocupacional que pretende la identificación del origen de la enfermedad y/o lesión, en especial relación con el ambiente de trabajo. Tiene 2 componentes:

Morbilidad sentida

Con este componente se busca una aproximación al entendimiento de la salud y la enfermedad de cada individuo examinado, además de una valoración subjetiva de su estado de salud en los últimos 15 días y su posible asociación con el

trabajo. Los resultados se codificarán con base en la Clasificación Internacional de Enfermedades de la OMS.

Historia ocupacional

Este componente se basa en las propuestas de Goldman y colaboradores; herramienta de gran aceptación y utilización mundial. Busca identificar el ambiente de trabajo, la exposición a factores de riesgo ocupacionales y los posibles efectos adversos que han ocurrido.

Exámen Físico

En este apartado se registran los hallazgos encontrados por el médico durante el examen físico; por tanto servirán de sustento para poder realizar el diagnóstico del estado de salud del trabajador.

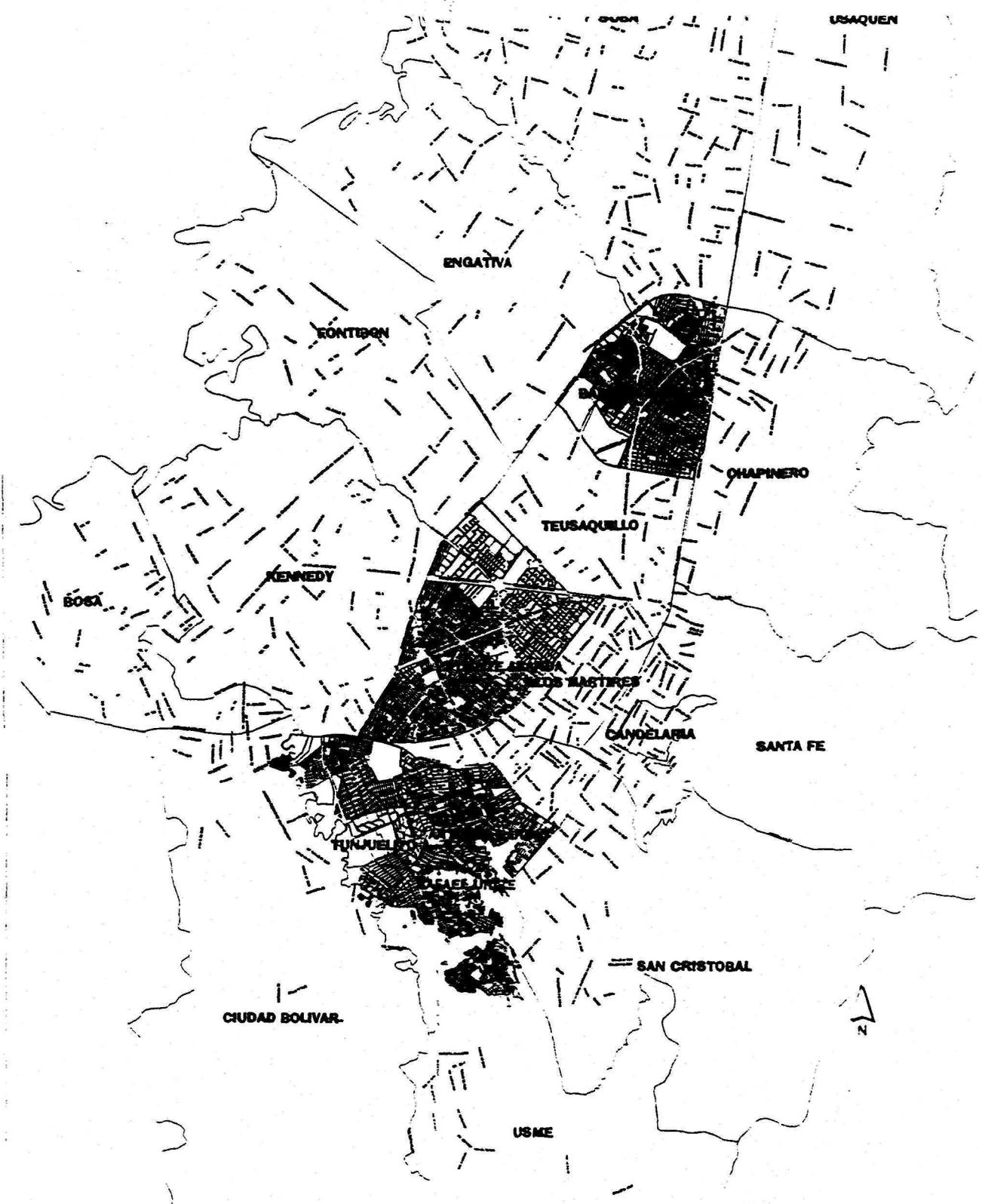
Diagnósticos

En esta parte se consignan los diagnósticos médicos y hallazgos. Comprende 2 componentes:

Esta parte está diseñada para consignar los diagnósticos encontrados por el médico y pretende determinar si su ocurrencia se haya asociada con la ocupación. Los resultados se codificarán con base en la Clasificación Internacional de Enfermedades de la OMS.

Observaciones

En este espacio se pueden consignar conceptos o dudas encontradas por el médico durante la realización de la historia clínica; además permitirá determinar las conductas a seguir cuando se evidencien alteraciones.



SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD
 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
 CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO - CID
 CONDICIONES DE TRABAJO Y SALUD OCUPACIONAL EN EL SECTOR INFORMAL MANUFACTURERO EN SANTA FE DE BOGOTÁ

- | | |
|-------------------|---|
| Panaderías |  |
| Restaurantes |  |
| Pescaderías |  |
| Confecções |  |
| Mueblerías |  |
| T. Metalmeccanica |  |
| Colchones |  |



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso (1967), *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*. Edit. UNAM, México.

BANCO MUNDIAL (1994), *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Banco Mundial. Washington. D. C., octubre.

CARO, Blanca Lilia (1996), *Propuesta metodológica e indicadores sociolaborales en el sector informal urbano*, República de Colombia - O.I.T., Proyecto Interregional. Sector informal urbano, Bogotá n° 6. Bogotá, mayo.

CELY, Julio Noé (1996), « Organizaciones del sector informal en Bogotá : perfil y diagnóstico », Proyecto interregional sector informal urbano Bogotá O.I.T., Ministerio de Trabajo. Bogotá. mayo, mimeo.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID (1996). *Evaluación socioeconómica y de gestión institucional de la ciudad de Santafé de Bogotá*, CID Universidad Nacional, Bogotá. mayo, mimeo.

GALINDO, Jesús (1996), *Observación de las leyes laborales y tributarias. sus costos y beneficios para las microempresas*. República de Colombia - O.I.T.. Proyecto Interregional. Sector informal urbano. Bogotá n° 5. Bogotá, mayo.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, CIFUENTES, Ariel (1987), « Seguridad social y empleo » in Ocampo, J. A., Ramírez, M. (ed.) (1987), *El problema laboral colombiano*, Informes Especiales de la Misión de Empleo (Misión Chenery), t. 2 Contraloría General de la República-DNP-SENA, Bogotá, noviembre.

GONZÁLEZ, Jorge Iván, PÉREZ CALLE, Francisco (1998), « Salud para los pobres en Colombia : de la planeación centralizada a la competencia estructurada. Análisis del régimen subsidiado de salud en Colombia », DNP. Misión social, mimeo, Bogotá, mayo.

GROS, Jean-Baptiste, LULLE, Thierry (1996), "Secteur informel et précarité" in Blanquer, J.-M., Gros, C. (coordinateurs) (1996), *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, CREDAL - Éditions de l'I.H.E.A.L.. Paris.

HERNÁNDEZ, Elsa Marcela, Van GINNEKEN. Wouter (editores) (1997). *Protección social para los trabajadores informales colombianos*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Consejería Presidencial para Bogotá. OIT. Bogotá. septiembre, mimeo.

LAUTIER, Bruno (1987). "Fixation restreinte dans le salariat, secteur informel et politique d'emploi en Amérique latine", in *Revue Tiers Monde*, t. XXVII, n° 110, avril-juin, Paris.

LAUTIER, Bruno (1989), "La Jirafa y el Unicornio (del "sector informal" al sistema de empleo)", *Cuadernos de economía*, vol. X, n° 13, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, primer semestre.

LAUTIER, Bruno (1994), *L'économie informelle dans le tiers monde*, Paris, La Découverte, coll. "Repères".

LAUTIER, Bruno, de MIRAS, Claude, MORICE, Alain (1991), *L'État et l'informel*, Paris, L'Harmattan.

LONDOÑO, Juan Luis (1988), "The informal sector in Colombia : A Survey of Issues and Policies". Prepared for the World Bank by Juan Luis Londoño. Cambridge, Massachussets. september, mimeo.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo (1987), "Secteur informel et société moderne : l'expérience colombienne". in *Revue Tiers Monde*, t. XXVIII, n° 110 avril-juin, Paris

LÓPEZ CASTAÑO. Hugo (1988), "El papel del sector informal en una estrategia de desarrollo", *Cuadernos de Economía*, Bogotá, Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Económicas, vol. IX, n° 12, primer semestre.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo (1992), « Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad en Colombia » *in Regímenes Pensionales*, FAUS, CIID, FESCOL, Bogotá.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo (1993), *Contexto Macroeconómico Colombiano, Mercado Laboral Urbano y Retos para una Política de Empleo*, Documentos de Trabajo, FESCOL.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo (1996), *Ensayos sobre economía laboral colombiana*, Fonade, Carlos Valencia Editores, Bogotá.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo, SIERRA, Oliva, HENAO, Martha Luz (1987). « Sector informal : entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna » *in* Ocampo, J. A., Ramírez, M. (editores) (1987), *El problema laboral colombiano*, Informes Especiales de la Misión de Empleo (Misión Chenery). t. 2, Contraloría General de la República-DNP-SENA, Bogotá.

MALDONADO, Carlos, HURTADO, Montserrat (ed.) (1997), *El Sector Informal en Bogotá : una perspectiva interdisciplinaria*, O.I.T., Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENA, Bogotá.

MESA-LAGO, Carmelo (1990), *La Seguridad social y el sector informal*, PREALC « Investigaciones sobre empleo » n° 32, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE SALUD (SECCIÓN SALUD OCUPACIONAL), INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES (DIVISIÓN SALUD OCUPACIONAL),

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1987), *Diseño y experimentación de modelos de atención de salud ocupacional para grupos de trabajadores desprotegidos, vulnerables y de alto riesgo del sector informal urbano, pequeña empresa y zonas rurales (Proyecto de investigación)*, Bogotá, 1987, mimeo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES (1996), *Estudio de caso del sector informal urbano 1988-1996*, Ministerio de Trabajo y Seguridad social. Bogotá, diciembre 18, mimeo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECCIÓN TÉCNICA DE RIESGOS PROFESIONALES (1996). *Boletín*. "Sistema General de Riesgos Profesionales. Primer Balance : Agosto 1994 - Julio 1996", Edición n° 1, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, septiembre.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECCIÓN TÉCNICA DE RIESGOS PROFESIONALES (1996). *Legislación*. "Sistema General de Riesgos Profesionales", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, Bogotá

MISIÓN DE EMPLEO (CHENERY) (1986). *El Problema Laboral Colombiano : Diagnóstico, Perspectivas y Políticas*. Informe final de la Misión de Empleo. *Economía Colombiana*, Separata n° 12. Bogotá, agosto-septiembre.

MISIÓN HARVARD (1995). *La reforma de salud en Colombia y el plan maestro de implementación. Informe final*, 1995.

OCAMPO, José Antonio, RAMÍREZ, Manuel (ed.) (1987), *El problema laboral colombiano*, Informes Especiales de la Misión de Empleo (Misión Chenery), t. 1, Contraloría General de la República-DNP-SENA, Bogotá.

OCAMPO, José Antonio, RAMÍREZ, Manuel (ed.) (1987), *El problema laboral colombiano*, Informes Especiales de la Misión de Empleo (Misión Chenery), t. 2, Contraloría General de la República-DNP-SENA, Bogotá

OIT. Oficina de Estadística. *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*. 1993.OIT (1996), *INFORMA. América Latina y el Caribe*.

Panorama Laboral '96. OIT.

PACHECO, Martha (1996), *Legislación laboral y sector no estructurado*. República de Colombia - O.I.T., Proyecto Interregional. Sector informal urbano. Bogotá.

PREALC-OIT (1991), *Retrospectiva del sector informal urbano en América Latina : una bibliografía anotada*. OIT, Ginebra.

PREALC-OIT (Informe de la Misión PREALC-OIT) (1990). *Colombia. La Deuda Social en los 80*, Tomo 1. PREALC-OIT. Bogotá.

PREALC-OIT (Informes de los consultores de la Misión PREALC-OIT) (1990). *Colombia. La Deuda Social en los 80*, Tomo 2, PREALC-OIT. Bogotá.

PROYECTO PNUD-UNICEF-DANE, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MINISTERIO DE AGRICULTURA (1989), *Magnitud de la Pobreza en Colombia. Primer informe del Proyecto de indicadores de Pobreza*, División de Edición del DANE, Bogotá.

RIVERA, Carlos Fernando, MONTOYA SARMIENTO, Angela (1996), *Marco legal del sector informal de Bogotá, enfoques y aplicaciones : la perspectiva desde las instituciones*, República de Colombia - O.I.T., Proyecto Interregional. Sector informal urbano, Bogotá.

RODRÍGUEZ SALAZAR, Óscar, ARÉVALO HERNANDEZ, Decsi (1993), *Estructura y Crisis de la Seguridad Social en Colombia 1946-1992*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.

ROSANVALLON, Pierre (1995), *La Nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, éd. du Seuil, Paris.

ROUBAUD, François (1994), *L'économie informelle au Mexique. De la sphère domestique à la dynamique macro-économique* Kartha'a - ORSTOM, Paris.

SALAMA, Pierre, VALIER Jacques 1994 *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*, Paris, La Découverte

URIBE ECHEVARRIA, Francisco, FORERO, Edgar (1986), *El Sector informal en las ciudades intermedias*, CIDER Unianzas, CERECA, Bogotá.

URREA GIRALDO, Fernando (1994), "Mercados de trabajo urbanos. informalidad. organización del trabajo y relaciones en las décadas de los 80s y los 90s para el caso colombiano", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 27, n° 105, enero-marzo 1994, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP). San Antonio, Texas.