

## *La política de empleo del nuevo gobierno*

(Portafolio, 28.06. 2010)

Stefano Farné\*

El examen del programa de gobierno del neo electo presidente Santos evidencia un amplio espectro de políticas en materia de empleo. Sin duda, esto representa un paso adelante muy importante respecto a la actuación del gobierno que pronto entregará la administración del país, el cual, más bien, se ha caracterizado por una flagrante parsimoniosidad de ideas e iniciativas en cuanto a políticas de mercado de trabajo. El Cuadro anexo presenta un resumen de las principales acciones prometidas por el nuevo presidente en el campo laboral. No hace falta advertir que mientras los principales ejes de algunas propuestas ya están definidos, en otros casos todavía deben ser concretados. El propósito de esta nota es presentar y comentar este conjunto de propuestas en el estado de elaboración en el cual se encuentran.

En primer lugar, unas políticas sectoriales de estímulos a la producción minera y agrícola, de generación de innovación y de construcción de vivienda e infraestructura transformarán estos sectores en las “cinco locomotoras” que arrastrarán los demás sectores de la economía, dinamizando la generación de empleos.

Complementariamente, con el fin de estimular y formalizar la ocupación se otorgarán exenciones tributarias a las empresas que generen nuevos puestos de trabajo y, en especial, beneficios para la contratación de jóvenes.

Las pequeñas y medianas empresas serán respaldadas para consolidarse durante los primeros tres años de funcionamiento mediante beneficios tributarios temporales, un mejor acceso al crédito y la profundización de la simplificación de trámites. En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, para obtener efectos duraderos sobre el empleo estas medidas deberán ser complementadas con cambios normativos a favor de las “pymes” en varios campos: los actuales sistemas de registro y de licitación, los reglamentos de comercio, finanzas y exportación limitan seriamente el desarrollo de este tipo de empresas.

El fortalecimiento del SENA y de la formación de nivel técnico es oportuno, pero no es un objetivo novedoso. El actual director del SENA ha puesto mucho empeño para que su Institución mejorara la pertinencia de la formación impartida y aumentara la cobertura del programa de integración con la educación media, mediante el cual los jóvenes complementan sus últimos años de colegio con educación técnica brindada por el SENA.

Lo que extraña es que el nuevo gobierno no haga un reconocimiento a un programa estrella del SENA, que es estudiado con interés en varios países de la región: Jóvenes Rurales Emprendedores, el cual pretende generar ingresos y empleos para jóvenes residentes en las zonas rurales a través de una formación muy flexible y concreta. En cuanto a los incentivos para que las empresas formulen sus propios programas de entrenamiento, éstos ya estaban contemplados en la Ley 789 de 2002, de reforma laboral.

El nuevo gobierno propone tres programas de política activa del mercado de trabajo: Mujeres, Empleo y Jóvenes en Acción. Con el primero se pretende combatir la discriminación laboral existente en contra de las mujeres. La conveniencia de los otros dos debería ser estudiada con detenimiento. Empleo en Acción fue un programa que la actual administración terminó en el año 2004 a raíz de una decepcionante evaluación de impacto. Este programa sirvió para lo que estaba concebido: funcionar como una especie de subsidio al desempleo para población pobre durante lo más agudo de la crisis económica, a cambio del cual se les pedía participar en la construcción de pequeños proyectos de infraestructura social. Sin embargo, en nada ayudó a los beneficiarios a salir de su condición de pobreza. La experiencia internacional sugiere desactivar este tipo de programas tan pronto como la situación económica de un país mejore. Al igual que Empleo en Acción, Jóvenes en Acción hacía parte de la extinta Red de Apoyo Social que se conformó en el gobierno Pastrana. Consistía en cursos de corta duración de formación laboral en oficios para jóvenes que concluían en prácticas laborales en empresas. Las evaluaciones de impacto a las cuales fue sometido arrojaron resultados positivos, aunque no muy contundentes. Independientemente de lo anterior, hoy en día Jóvenes en Acción clasifica como un programa de formación de “primera” generación. Los de “segunda” generación funcionan como ventanillas únicas de atención primaria que prestan asesoría personalizada a los jóvenes y los orientan hacia una solución de vida que no pasa necesariamente a través de una pasantía en una empresa, sino que puede consistir en ayudas para la búsqueda de un empleo, la formación empresarial o el regreso al sistema educativo formal. Este es el caso de programas como Jóvenes Bicentenario de Chile o Jóvenes con Más y Mejores Empleos de Argentina.

El nuevo programa de gobierno también sugiere la introducción de una medida de política pasiva de mercado de trabajo, consistente en un seguro de desempleo para personas cabezas de familias vulnerables. Esta opción debería evaluarse con mucho cuidado porque podría convertirse en otra de las numerosas ayudas de carácter asistencial ya existentes que no exigen “activación”, es decir acciones concretas para

vincularse al mercado de trabajo por parte de sus beneficiarios. Idealmente, a los vulnerables hay que ayudarlos en la construcción de activos sociales, físicos y humanos, y en la consecución de un empleo digno.

Y finalmente, faltó algo? Probablemente dos iniciativas principales. Una actitud más benévola hacia los métodos de producción intensivos en trabajo no calificado. La Organización Internacional del Trabajo promociona programas de inversiones intensivas en mano de obra que favorecen las pequeñas empresas y que, respecto a los métodos de producción convencionales, implican costos entre un 10 y un 30 por ciento más bajos y un impacto ocupacional hasta cinco veces mayor, para montos de inversión y resultados cualitativamente comparables. Valdría la pena ensayarlos. Otra iniciativa que el país está en mora de aprobar es un seguro de desempleo con cobertura universal. Un sistema similar al chileno, que combina ahorros personales con un fondo solidario e incentivos a la reincorporación laboral, sería perfectamente financiable en Colombia.

#### Políticas de mercado de trabajo del nuevo gobierno

Políticas sectoriales:	Estímulos para los 5 sectores "locomotoras"
Políticas activas del mercado de trabajo:	Exenciones tributarias para la generación de empleo formal, principales beneficiarios los jóvenes
	Apoyo a pymes durante los primeros 3 años: simplificación de trámites, beneficios tributarios temporales, mejor acceso al crédito
	Política de formación de nivel técnico y fortalecimiento del SENA: aumento pertinencia de los programas del SENA, integración de los últimos 2 años de colegio con educación técnica, incentivos para que las empresas formulen sus propios programas de entrenamiento
	Mujeres, Jóvenes y Empleo en Acción
Políticas pasivas del mercado de trabajo:	Seguro de desempleo para los padres y madres de familias más vulnerables

***\*Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia***