



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

C
U
A
D
E
R
N
O
S

D
E

T
R
A
B
A
J
O

4

Políticas de Mercado de Trabajo en un país en crisis
El caso de Colombia
Parte I: La Administración Pastrana

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL
Y MERCADO DE TRABAJO

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Políticas de Mercado de Trabajo en un país en crisis
El caso de Colombia
Parte I: La Administración Pastrana

Stefano Farné¹

Bogotá, Noviembre de 2002

¹ E-mail: obsseguoci@uexternado.edu.co

Este documento ha contado con el trabajo de asistencia de Michela Espinosa (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia). Se agradece la paciente colaboración de los funcionarios de la Red de Solidaridad, el SENA, la DIAN y el Ministerio de Comercio a los cuales se ha recurrido en reiteradas ocasiones.

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|----|---|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 4 |
| 2. | POLÍTICAS DE EMPLEO VS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO | 4 |
| 3. | EL DESEMPLEO URBANO EN COLOMBIA: LOS STOCKS Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE | 6 |
| 4. | PRINCIPALES PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEO URBANO DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA | 8 |
| 5. | CONCLUSIONES | 16 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 18 |

1. Introducción

Este documento hace una reseña de las principales políticas de mercado de trabajo adoptadas en Colombia por la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002). Apenas estará disponible el Plan de Desarrollo del nuevo gobierno es intención del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social preparar un documento con las mismas características.

En particular, el presente trabajo se estructura en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La sección 2 hace una distinción entre políticas en favor del empleo y políticas de mercado de trabajo. Como se ha anticipado, solamente estas últimas serán objeto de nuestro análisis. La sección 3 describe las principales características de la población objetivo de las políticas de mercado de trabajo: los desempleados urbanos. Se mostrará como el análisis de flujo lleva a consideraciones bastantes diferentes de las derivables a través del tradicional análisis en términos de stocks de la fuerza de trabajo. La parte cuarta describe los principales programas de generación de empleo urbano puestos en marcha por el gobierno que acaba de terminar su mandato y resume los logros alcanzados en los últimos dos/tres años en términos de la población beneficiaria. Desde ya se aclara que se trata de una simple supervisión de desempeño y no de una verdadera evaluación de impacto o de procedimientos. Por último, el documento cierra con una sección de resumen y conclusiones finales.

2. Políticas de Empleo vs Políticas del mercado de trabajo

La ocupación, y más en general la demanda de trabajo, se pueden interpretar como una demanda derivada de aquella de bienes y servicios. En esta óptica prácticamente cualquier medida adoptada con miras a estimular la demanda y la producción termina teniendo efectos sobre la generación de empleos.

Se necesita, entonces, introducir un criterio clasificatorio que nos permita ser más precisos en el momento de definir que entendemos por políticas a favor del empleo. Aquí haremos la siguiente distinción²:

Por un lado, tenemos *políticas macroeconómicas* o cuando menos sectoriales, que tienen como objetivo estimular el empleo operando sobre el sistema económico en su conjunto, generalmente sobre la demanda agregada o sectorial, pero que no modifican en lo fundamental las reglas de funcionamiento del mercado laboral. Políticas macroeconómicas clásicas son la fiscal y la monetaria; en nuestra clasificación entran también, entre otras, las medidas de estímulo a la vivienda de interés social, por ejemplo.

Por el otro, tenemos las *políticas del mercado de trabajo*, que, a su turno:

- Pueden simplemente limitarse a sostener o distribuir el ingreso, caso en el cual se habla de políticas pasivas. Ellas se caracterizan por el hecho de que su objetivo primordial no es el de volver empleable al trabajador cesante, sino que están fundamentalmente dirigidas a mantener el nivel de vida de los desempleados. El clásico ejemplo de una política pasiva es el subsidio de desempleo;
- Pueden tener como objetivo flexibilizar el marco regulatorio del mercado de trabajo;

² Ver también OECD (1993) y Martínez (1996).

- Intentan incidir directamente sobre la estructura y el funcionamiento del mercado de trabajo en el sentido de favorecer la empleabilidad y los ingresos de sus participantes. Se trata de las denominadas políticas activas que, según algunas clasificaciones, comprenden también el caso anterior de reformas al código laboral. Se orientan a la reinserción laboral de los desocupados y a mejorar tanto la calidad de la fuerza de trabajo como el funcionamiento del mercado laboral. Los principales ejemplos de políticas activas del mercado de trabajo incluyen acciones en el campo de la intermediación laboral y la asesoría en la búsqueda de empleo, los programas de formación, las medidas a favor de los jóvenes, los subsidios a la generación de empleos, etc³.

Objeto de la atención de este documento serán las que hemos denominado como políticas del mercado de trabajo⁴.

A su turno, las políticas de mercado de trabajo pueden clasificarse según diferentes criterios, dependiendo de los objetivos perseguidos por el investigador. Por ejemplo, pueden clasificarse con base en los beneficiarios (jóvenes, mujeres, discapacitados, desplazados, etc.) o con base en la tipología de intervención (formación, intermediación laboral, subsidios a la generación de empleo, etc.) o según la finalidad perseguida (atenuar los efectos de los ciclos económicos, reducir los desbalances estructurales, mejorar el funcionamiento del mercado laboral, mejorar la capacitación y la productividad de la fuerza laboral, favorecer los trabajadores desventajados o a riesgo). El hilo conductor de este documento tendrá en cuenta, más bien, la entidad financiadora/ejecutora de los diversos programas. Adicionalmente, con el fin de facilitar las comparaciones internacionales, en un anexo final se presenta una matriz que homologa el criterio de clasificación según entidad ejecutora y el criterio según tipología de intervención, este último adoptado en un recién trabajo de la OIT y el BID para varios países latinoamericanos⁵.

³ Una distinción similar a la aquí planteada propone la CEPAL: “Por el término política de empleo (entendemos) aquellas medidas que se centran principalmente en el nivel macro y que pretenden aumentar la demanda de mano de obra, es decir, sobre todo las políticas salarial y tributaria, pero que también tienen que ver con la estructuración de las condiciones institucionales. En cambio, la política laboral, está dirigida a la mano de obra, atravesando los niveles meso y micro, y mejora las oportunidades de empleo de ésta, por medio de medidas orientadas a la oferta y la demanda. Aparte de la asesoría y servicio de intermediación entre desempleados y empresas, esto puede contemplar una serie de medidas activas de integración, tales como capacitación, subvenciones salariales, ayudas para la creación de empresas y programas públicos de empleo” (Altenburg, Qualmann y Weller (2001)).

⁴ Debe resultar evidente que esta clasificación dicótoma no puede considerarse exhaustiva. Hay políticas que no modifican la estructura y/o el funcionamiento del mercado laboral, pero que tampoco tienen un carácter macroeconómico o no están dirigidas principalmente a estimular la demanda sectorial, y que, sin embargo, tienen evidentes efectos ocupacionales. Este es el caso de las políticas de estímulo a la oferta productiva (dirigidas a aumentar la productividad y la competitividad de las empresas).

⁵ Ver OIT-BID (1998). En este texto se consideran las políticas de mercado de trabajo aplicadas en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

3. El desempleo urbano en Colombia: los stocks y su evolución reciente ⁶

Desde mediados de los años 90, mientras que la tasa de ocupación urbana se ha mantenido sustancialmente constante en Colombia, la tasa de desempleo creció en 8 puntos porcentuales⁷.

Hoy en día Colombia presenta una tasa de desempleo entre las más altas del mundo y la más alta desde cuando existe registro estadístico en el país: a nivel urbano ella alcanza casi un 20% (19.1% en el 2000) de la población económicamente activa, es decir hay 2.5 millones de individuos en busca de trabajo⁸.

Los análisis recientes sobre mercado de trabajo urbano en Colombia coinciden en reconocer que la problemática del desempleo afecta especialmente a segmentos específicos de la población. Ellos son:

- *Los individuos pobres.* El 20% más pobre de la población en el 2000 experimentaba tasas de desempleo que bordeaban el 40%. Mientras tanto, en los estratos más ricos la misma tasa no alcanzaba el 10%.
- *Los jóvenes.* Para los jóvenes hasta los 24 años, la tasa de desempleo se coloca muy por encima de la media, alrededor del 35%. Y si además de ser jóvenes, se trata de mujeres, la situación se hace aún más crítica: su tasa de desempleo sobrepasa el 40%.
- *Las mujeres.* Las mujeres presentan niveles de desempleo definitivamente superiores a los de los hombres. Ya se ha dicho que la tasa de desempleo de las jovencitas bordeaba el 40% en el 2000; a la misma fecha la de los jovencitos “apenas” alcanzaba el 30%. En edad adulta (25-64 años) las diferencias se reducen un poco pero quedan sustanciales: casi 19% para las mujeres vs 11% para los hombres.
- *Las personas con educación intermedia.* Es bien conocido que los años de estudio están asociados a patrones de desempleo bastantes diferenciados. En particular, las tasas de desempleo alcanzan sus niveles más altos en correspondencia de la educación secundaria – completa e incompleta – y de la educación superior incompleta.

En resumen, podemos decir que los datos relativos a los stocks de la fuerza de trabajo proporcionan una imagen bien conocida del desempleo colombiano. Este fenómeno afecta sobretudo a las mujeres y a los jóvenes, y en especial a las mujeres jóvenes, y a los individuos con educación intermedia. Por obvias razones las tasas de desempleo también son más altas en los estratos socioeconómicos bajos.

⁶ Esta sección hace una presentación sucinta de los principales hallazgos encontrados en unos recientes trabajos sobre mercado laboral en Colombia. El lector interesado en profundizar el análisis y conocer el detalle de la evidencia empírica puede consultar Farné (2002), Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2002), Baldión y Nina (2001), Echeverry et. al. (2001), entre otros. Por las razones presentadas en la nota 7 todos estos trabajos analizan la situación laboral urbana del país hasta el año 2000.

⁷ En 2001 ha culminado un proceso de grandes transformaciones en materia de encuestas de hogares, las cuales constituyen la principal fuente de la información sobre mercado de trabajo en Colombia. El cambio de la metodología de recolección y la redefinición de algunas variables básicas y de algunas preguntas del formulario hacen prácticamente imposible las comparaciones temporales antes y después del mencionado año. Durante el año 2000 se llevaron a cabo simultáneamente encuestas con la nueva y vieja metodología solamente en el caso de las 13 principales ciudades del país. A menos que no se aclare específicamente, los datos que aquí se reportan hacen referencia a las anteriores mediciones que, es importante resaltar, utilizaban una definición de desempleo más laxa que la acordada internacionalmente y por lo tanto tendían a sobreestimar la tasa de desempleo en un par de puntos.

⁸ Esta es la cifra de desempleados registrados en las cabeceras del país en julio-agosto de 2002 mediante la nueva metodología de las encuestas de hogares.

Esta panorámica del desempleo colombiano, si bien exacta, necesita ser calificada. En esto, el análisis en términos de flujos del mercado laboral es de mucha ayuda.

Antes que nada hay que destacar dos fenómenos relativos al caso de las mujeres. El primero es que durante la década de los 90 sus ingresos reales crecieron más rápidamente que los de los hombres. Y el segundo es que también aumentó de forma muy rápida su tasa de ocupación, sobre todo la tasa de ocupación de las mujeres en edad adulta. Los más altos niveles de desempleo femenino han sido acompañados, entonces, por una mayor inserción laboral de las mujeres las cuales lograron aprovechar en parte las escasas oportunidades laborales ofrecidas por el mercado.

Más en general, el análisis de lo ocurrido en el mercado laboral urbano entre la primera mitad de los años 90 y el 2000 muestra que entre los más afectados por el deterioro de la coyuntura laboral se encuentran:

- *Las personas adultas y mayores de ambos sexos.* Puestas a confrontación con los más jóvenes ellas no sólo han experimentado un aumento más rápido del desempleo, sino que han sido sujetas a tiempos de búsqueda de un empleo crecientes y mucho más largos. En promedio, las “colas de espera” para conseguir un trabajo superan el año, tanto para los hombres como para las mujeres con más de 25 años de edad.
- *Las personas con educación superior.* Ya la mayor educación no protege contra el desempleo. Entre 1996 y 2000 los aumentos más consistentes del desempleo afectaron a los individuos, tanto hombres como mujeres, con estudios universitarios.
- *Los jefes de hogar.* Durante el período considerado la tasa de desempleo de los trabajadores jefes de hogar casi se dobló y creció proporcionalmente mucho más que la de los otros miembros del hogar.

Así que, la dinámica reciente del mercado de trabajo urbano proporciona una imagen del desempleo colombiano totalmente diferente de la tradicionalmente conocida. Últimamente, los más afectados por este fenómeno han sido las personas con estudios superiores, los adultos y los jefes de hogar. Esto constituye un problema particularmente preocupante en la medida en que nos indica que el desempleo se está volviendo un fenómeno siempre más involuntario y siempre más compuesto de personas con responsabilidades familiares y en edades en las cuales la recalificación y la reubicación laboral se hacen bastante difíciles.

Además, el desempleo de los jefes de hogar desampara económicamente a toda la familia e induce a los trabajadores secundarios del hogar (esposas, hijos, jubilados) a “adicionarse” a la fuerza laboral ya existente en la búsqueda de ingresos compensatorios. En consecuencia, el desempleo de los jefes de hogar es un determinante importante del desempleo de los demás miembros de la familia, sobretodo en los estratos socioeconómicos más bajos. También es causa de otros fenómenos muy preocupantes: el trabajo infantil y la deserción escolar. Con el agravante de que los jóvenes afectados muy difícilmente regresarán a los salones de clase una vez que la situación económica del hogar mejore.

4. Principales programas de generación de empleo urbano de la administración Pastrana

En esta sección se hace una presentación de las principales políticas de mercado de trabajo impulsadas por la pasada administración y dirigidas especialmente a estimular la ocupación urbana. Además de una somera descripción de cada una de ellas, se exponen en forma esquemática sus objetivos y su impacto esperado sobre el mercado laboral.

En el marco del más amplio Plan Colombia se destacan tres programas explícitamente dirigidos a generar empleos, o cuando menos a mermar el desempleo, entre los estratos más pobres de la población urbana. Se trata de:

1. *Empleo en Acción*, que cofinancia la contratación transitoria, por un máximo de 5 meses, de desempleados mayores de edad de los estratos socioeconómicos 1 y 2 en proyectos de infraestructura urbana comunitaria en las áreas más pobres de todos los municipios del país. Con este programa se pretenden generar 300.000 empleos no calificados en tres años.

A pesar de la publicidad que se le ha dado, este programa “no es nuevo en cuanto a la actividad, metodología en la presentación de los proyectos, cobertura y estructura de gastos para obras”⁹. En el pasado estas actividades eran coordinadas por Findeter.

2. *Jóvenes en Acción*, que tiene como finalidad mejorar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes desempleados, entre 18 y 25 años de edad, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben, financiando su participación en cursos de capacitación para oficios semicalificados. Los cursos tienen una duración de 6 meses, tres de estudios y tres de práctica laboral dirigida en empresas, durante los cuales los jóvenes reciben un apoyo económico para alimentación y transporte. Tampoco este programa es nuevo. Financiado por el mismo BID, anteriormente operaba en la Red de Solidaridad bajo el nombre de Capacitación Laboral para Jóvenes de estrato 1 y 2.

A lo largo de tres años Jóvenes en Acción espera apoyar a unos 100.000 jóvenes de las siete principales ciudades del país. “En términos de empleo, este programa aporta cerca de 40.000 empleos representados en la disminución de la participación laboral en la población objetivo” (Echeverry et.al.(2001), p. 271).

3. *Familias en Acción*, que pretende beneficiar a unas 380.000 familias pertenecientes al nivel 1 del Sisben con hijos menores de 17 años de unos 650 municipios de menos de 100.000 habitantes. Las familias beneficiarias reciben un subsidio monetario condicionado a que mantengan sus hijos estudiando y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud. “Este programa aporta alrededor de 60.000 empleos representados en la disminución de la participación laboral de los jóvenes beneficiados, debido a la retención escolar” (Echeverry et.al.(2001), p. 272).

Estos programas han tenido demoras en su diseño e implementación práctica, de manera que los tiempos, así como las metas iniciales, no se han respetado. Está claro que ya no se podrá cumplir con los objetivos ocupacionales programados, ni con su distribución temporal, a pesar de la concentración del

⁹ Contraloría General de la República (2001), p. 26.

gasto que se llevó a cabo en los últimos meses de la administración Pastrana. El Cuadro 3 resume los alcances de los mencionados programas en los últimos dos años.

Cuadro 3
Alcances de los Programas Jóvenes, Familias y Empleo en Acción. 2001 y 2002.

| Programa | Año | Beneficiarios | Inversión | Costo Unitario |
|--------------------|--------------|----------------------|------------------|----------------|
| Jóvenes en Acción | 2001 | 14.740 jóvenes | 21.131 millones | 1.450.000 |
| | Meta 2002 | 36.000 jóvenes | 76.362 millones | 2.120.000 |
| Familias en Acción | 2001 | 96.700 familias | 26.976 millones | |
| | Meta 2002 | 218.300 familias | 151.362 millones | |
| Empleo en Acción | Meta 2001/02 | 180.000 desempleados | 243.943 millones | |

Fuente: www.plancolombia.gov.co

En el marco de la atención brindada por la Red de Solidaridad a la población desplazada, o a riesgo de serlo, se están ejecutando unos importantes programas de generación de empleo y/o ingresos financiados con recursos del presupuesto nacional, de ONGs y del mismo Plan Colombia.

Se trata de los Proyectos Productivos de Reestablecimiento y de Prevención que cofinancian el desarrollo de pequeñas actividades productivas, bien sea en las zonas de expulsión o en las de recepción de los desplazados. Mientras que los programas de Prevención se dirigen a la población a riesgo de ser desplazada, y por lo tanto aplican fundamentalmente a las áreas rurales, una parte importante de los proyectos financiados a través del programa de Reestablecimiento benefician a la población desplazada que ha decidido quedarse en las principales ciudades del país. En los últimos dos años (2001-2002) se han contratado 243 Proyectos Productivos de Reestablecimiento que benefician a 11.825 familias, de las cuales unas 4.000 residen en áreas urbanas.

Adicionalmente, a las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada la Red de Solidaridad ofrece un programa de capacitación de carácter técnico, relativamente calificada, que tiene características similares a las de Jóvenes en Acción, diferenciándose de éste, sin embargo, por el manejo administrativo de los recursos y del programa. Existen dos subprogramas: Capacitación Laboral para Jóvenes y Trabajo a su Alcance.

El primero se dirige a jóvenes desplazados entre 17 y 30 años de edad, a quienes se le ofrece una capacitación por 6 meses, tres lectivos y tres de práctica empresarial, durante los cuales reciben un apoyo de sostenimiento mensual del 50% del salario mínimo legal vigente. El segundo tiene como población objetivo los jefes de hogar desplazados mayores de 17 años y proporciona una capacitación menos calificada. En este caso la fase lectiva es de dos meses¹⁰, durante los cuales se recibe un apoyo de medio salario mínimo, y la fase práctica es de otro dos, durante la cual los beneficiarios reciben un 75% del salario mínimo legal vigente. El siguiente Cuadro resume los alcances de estos dos

¹⁰ Próximamente se ampliará a tres.

subprogramas en los últimos años: en el 2001 se capacitaron poco menos de 1.000 desplazados y en el 2002 se prevé duplicar esta cifra.

Cuadro 4

Alcances de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes y Trabajo a su Alcance. 2001 y 2002.

| Programa | Año | Alumnos | Inversión | Costo Unitario |
|-----------------------------------|-----------|---------|---------------|----------------|
| Capacitación Laboral para Jóvenes | 2001 | 206 | 323.195.489 | 1.570.000 |
| | Meta 2002 | 300 | 488.000.000 | 1.630.000 |
| Trabajo a su Alcance | 2001 | 600 | 652.132.000 | 1.090.000 |
| | Meta 2002 | 1850 | 2.911.214.800 | 1.570.000 |

Fuente: Red de Solidaridad

En reiteradas ocasiones el gobierno Pastrana ofreció a las empresas descuentos tributarios para iniciativas de generación de nuevos empleos. Se trata de las leyes:

- 488 de 1998 que reduce hasta en un 15% el impuesto a la renta de las firmas que aumentan anualmente su planta de personal en 5%;
- 590 de 2000 que recorta los aportes parafiscales destinados al Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar a cargo de las empresas con una planta de personal de hasta 200 trabajadores en un porcentaje del 75% durante su primer año de operación, del 50% durante su segundo año y del 25% durante su tercer año;
- 677 de 2001 que rebaja en un 50% los aportes parafiscales de competencia de las firmas que se establecen en las Zonas Especiales Económicas de Exportación durante los primeros cinco años de operación.

Poco se sabe acerca del efecto empleo inducido por estas tres leyes. El Cuadro 5 reporta los resultados en términos de empresas beneficiarias de la Ley 488 y del monto descontado del impuesto a la renta en los años 1999, 2000 y 2001. Dado que este último equivale al monto de los salarios y las prestaciones sociales correspondientes a los nuevos empleos directos generados, haciendo uso de un indicador de costo laboral es posible derivar el número aproximado de los trabajadores favorecidos por la ley. En los tres años de vigencia de esta ley el valor descontado en la declaración de renta de las empresas ha aumentado rápidamente y de igual forma lo hizo el número de empleos equivalentes generados. En valores absolutos, sin embargo, las ganancias ocupacionales no han sido muy significativas y van desde 1.600 empleos anuales en 1999 hasta 7.700 en 2001, dependiendo del indicador de costo laboral utilizado¹¹.

¹¹ Las primeras cifras de empleos equivalentes del Cuadro 5 se obtuvieron utilizando la remuneración anual promedio en la industria manufacturera formal, las segundas utilizando el salario mínimo legal vigente al cual se le aplicó un factor prestacional del 60%.

Cuadro 5

Ley 488 de 1998: descuento tributario por generación de empleo, empresas beneficiarias y empleos anuales equivalentes.

Años 1999, 2000 y 2001

| Año gravable | Número de Empresas | Valor Descuento | Empleos Anuales Equivalentes |
|--------------|--------------------|-----------------|------------------------------|
| 1999 | 783 | 22.383.937.000 | 1.600 – 4.600 |
| 2000 | 829 | 35.413.745.400 | 2.300 – 6.700 |
| 2001 | 766 | 45.216.511.000 | 2.700 – 7.700 |

Fuente: Dian, Subdirección de Fiscalización Tributaria. Fecha de corte: 31 julio 2002.

Las anteriores son las únicas estadísticas conocidas con respecto al efecto empleo de este grupo de medidas tributarias. Es lamentable, y al mismo tiempo sorprendente, que de estas medidas, todas especialmente dirigidas a subsidiar la generación de empleos, no se disponga de registro alguno en términos de trabajadores beneficiados.

Entre los programas que desarrolla el SENA, dos son de particular interés para esta reseña: los que se dirigen a la formación profesional del recurso humano y los de intermediación laboral.

Estos últimos se desarrollan en el marco de las actividades de los Centros de Información para el Empleo (CIEs), cuyos resultados recientes se presentan de forma sintética en el Cuadro 6. Tanto en el 2000 como en el 2001 se inscribieron en el sistema poco más de 220.000 desempleados, se capturaron 96.000 vacantes y se colocaron unas 55.000 personas. Muchos de los inscritos fueron asesorados en su proceso de búsqueda de un empleo y varios – 25-30 mil – fueron remitidos a cursos de capacitación de corta duración. Las cifras de 2002, provisionales y hasta agosto, apuntan a involucrar un mayor número de individuos y empresas. Se destaca la relativa estabilidad temporal de los indicadores colocados/inscritos y colocados/vacantes: el SENA no genera plazas de trabajo, pero cada año ayuda a cubrir casi un 60% de las vacantes que los empleadores registran, con los trabajadores que se inscriben en el CIE. Además, teniendo en cuenta que a finales de año la situación laboral tiende a mejorar, y que por lo tanto tendremos más colocados y menos desempleados, es muy probable que también el indicador colocados/desempleados en el 2002 alcance los niveles de 2000 y 2001. Desafortunadamente, este último porcentaje, del orden de 2-2.5%, indica que el servicio público de colocación en Colombia no tiene un rol particularmente importante en reducir el desempleo friccional¹². Lo cual no es sorprendente, siendo los mecanismos de contratación laboral en el país todavía tradicionales y basados en las recomendaciones personales¹³.

¹² Algunas comparaciones internacionales ayudan a dar sentido a los indicadores del Cuadro 6. Según el estudio OIT-BID (1998), la razón colocados/inscritos iba de 13.3% en Brasil a 72.7% en Perú, la razón colocados/vacantes de 16.2% en Costa Rica a 53.5% en Perú y la razón colocados/desempleados de 1.2% en Costa Rica a 11.6% en Chile.

¹³ De hecho casi un 70% de los asalariados urbanos consigue su empleo a través de recomendaciones de amigos y políticos. Ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001).

Cuadro 6
Trabajadores colocados por los servicios públicos de colocación.
Años 2000, 2001 y 2002

A. Valores absolutos

| | Inscritos | Vacantes | Colocados | Orientados | Capacitados |
|------|-----------|----------|-----------|------------|-------------|
| 2000 | 221.422 | 96.013 | 55.433 | 115.114 | 24.996 |
| 2001 | 226.572 | 96.859 | 58.462 | 119.936 | 30.816 |
| 2002 | 199.069 | 83.105 | 45.772 | 98.660 | 19.270 |

B. Indicadores

| | Colocados/Inscritos | Colocados/Vacantes | Colocados/Desempleados |
|------|---------------------|--------------------|------------------------|
| 2000 | 25.0 | 57.7 | 2.0 |
| 2001 | 25.8 | 60.4 | 2.5 |
| 2002 | 23.0 | 55.1 | 1.8 |

El indicador Colocados/Desempleados se calculó tomando los desempleados urbanos a septiembre de 2000, a noviembre-diciembre de 2001 y a julio-agosto de 2002.

Fuente: SENA y DANE

Pasando a considerar la formación impartida por el SENA podemos clasificarla en cursos largos y cortos. Los primeros llevan a un título de técnico, tecnólogo o trabajador calificado y tienen una duración de por lo menos dos años. Se componen de una fase lectiva y una práctica que, obligatoriamente, debe ser llevada a cabo en una empresa. En este caso el SENA proporciona formación y al mismo tiempo favorece el acercamiento entre demanda y oferta de trabajo. Los cursos cortos responden a las necesidades puntuales de las empresas y comunidades que los solicitan e involucran un proceso de formación que por su especialización y reducida duración no conduce a un certificado de aptitud profesional. Hay que resaltar que ambas modalidades se dirigen tanto a personas ya empleadas como a individuos en búsqueda de un empleo. En lo posible, el Cuadro 7 trata de discriminar entre personas ya enganchadas laboralmente y personas desempleadas.

Una simple mirada a las cifras agregadas permite destacar la importante cobertura en cuanto a beneficiarios totales – entre 800.000 y 900.000 en los últimos años – de estos cursos de formación institucionalizados¹⁴. Se debe reconocer, sin embargo, que la gran mayoría de los alumnos se inscribió en cursos cortos, los cuales, se ha apenas dicho, no conducen a ningún título académico oficialmente reconocido. Del análisis del Cuadro 7 resulta también claro que el contrato de aprendizaje constituye una forma de capacitación “larga” a la cual las empresas no hacen masivo recurso, lo cual pone en tela de juicio su función de formación para la mano de obra joven; que la intensidad de los cursos cortos – la relación horas/alumnos – ha venido disminuyendo desde 3.0 en 1999 a 2.4 en el 2002. Es probable que

¹⁴ El estudio OIT-BID (1998) define como institucionalizados los esfuerzos permanentes de capacitación de las instituciones públicas de formación profesional. Estos esfuerzos en 1995 alcanzaron a “3.5 millones de personas en Brasil, 410 mil en México y 120 mil en Perú” (p. 14).

esta reducción haya tenido consecuencias sobre la calidad de los cursos ofrecidos; y que los desempleados matriculados a cursos de capacitación representan un porcentaje importante, de alrededor del 10% de los inscritos al SENA, pero de apenas un 1-1.5% de los desocupados urbanos totales. Desafortunadamente, y a pesar de nuestros esfuerzos, nada de significativo se puede decir acerca de la distribución entre personas ocupadas y desocupadas que han atendido los cursos del SENA.

Cuadro 7
Alumnos en formación en el SENA
Años 1999-2002

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 (*) |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Alumnos en cursos largos | 90.982 | 114.144 | 120.710 | 98.584 |
| - Con vinculación laboral (a) | 9.415 | 20.238 | 25.958 | 24.530 |
| - Con contrato de Aprendizaje | 32.515 | 32.237 | 31.862 | 18.006 |
| Alumnos en cursos cortos | 823.975 | 663.788 | 752.819 | 597.664 |
| - Horas/Alumnos | 3.0 | 3.1 | 2.8 | 2.4 |
| - Desempleados remitidos a capacitación | | 24.996 | 30.816 | 19.270 |
| - Desarrollo Empresarial (b) | 121.426 | 61.942 | 78.395 | 70.987 |

(*) Enero-Julio en el caso de los cursos largos y Enero-Agosto en el caso de los cursos cortos

(a) Diferente al contrato de aprendizaje. Comprende los estudiantes con vínculo laboral y con otro si en su contrato de trabajo

(b) Se trata de alumnos con vínculo laboral

Fuente: SENA

De los programas de mejoramiento de ingresos aquí presentaremos los resultados agregados de tres programas gubernamentales de apoyo a la pequeña empresa colombiana.

El Instituto de Fomento Industrial (IFI), operando como banco de redescuento, ofrece dos programas de crédito dirigidos a las empresas de todos los sectores económicos con exclusión del agropecuario. En particular, FINURBANO atiende las necesidades de crédito de la microempresa en materia de capital de trabajo, adquisición de activos y capitalización empresarial y PROPYME tiene como beneficiarias a las pequeñas y medianas empresas que prestan recursos para sus necesidades de capital de trabajo, construcción, compra de maquinaria y vehículos, capitalización empresarial, capacitación, desarrollo tecnológico y reconversión ambiental.

Por su lado, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micros, pequeñas y medianas empresas (FOMIPYME) cofinancia proyectos, programas y actividades de las

firmas con hasta 200 empleados con el fin de mejorar su competitividad y de facilitar su desarrollo tecnológico y la generación de empleo productivo. El FOMIPYME fue creado por la ya mencionada Ley 590 de 2000 como una cuenta adscrita al Ministerio de Desarrollo y sus recursos provienen fundamentalmente del presupuesto nacional que en los próximos diez años deberá destinar al fondo 20.000 millones de pesos (de 2001) cada año. Consta de dos subcuentas, una para las micros (50%) y otra para las pequeñas y medianas empresas (el restante 50%). En ambos casos los incentivos otorgados son no reembolsables.

Adicionalmente, las pequeñas empresas con vocación exportadora pueden acudir a los recursos del Programa Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC) para financiar proyectos cuya finalidad sea el mejoramiento de su productividad o la innovación y el desarrollo tecnológico¹⁵. Si bien el PNPC se gestó en 1999, solamente en el 2002 abrió su primera convocatoria. El PNPC consta de dos líneas: una de crédito de redescuento con incentivos a la innovación tecnológica, que cuenta con una disponibilidad de 32.000 millones de pesos provenientes de Bancoldex, y otra de cofinanciación, resultado de la distribución de excedentes financieros de Bancoldex y de algunas entidades industriales y comerciales del estado, y que cuenta en la actualidad con una disponibilidad 18.000 millones.

Las empresas interesadas en acceder a los recursos de la línea de crédito deben tramitar la solicitud de crédito con un intermediario financiero con cupo en Bancoldex y al mismo tiempo someter el proyecto a consideración del PNPC para obtener la aprobación del incentivo a la innovación. Este consiste en un abono que hace el PNCP como prepago a capital del crédito contraído por la empresa y que puede llegar hasta un 30% del monto prestado. En la modalidad de cofinanciación los proyectos para los cuales se solicite asignación de recursos deben ser ejecutados por universidades, centros de investigación o de desarrollo empresarial reconocidos por Colciencias. En el caso de la micro, pequeña y mediana empresa el PNCP puede cofinanciar hasta un 70% del valor total del proyecto presentado¹⁶.

En el Cuadro 8 se reportan los recursos invertidos en los programas de mejoramiento de ingresos apenas descritos. La interpretación de las cifras de este cuadro resulta dificultada por los diferentes criterios de clasificación de los incentivos otorgados. En todo caso ellas no permiten cuantificar ni el impacto ocupacional, ni el número de personas beneficiarias de estos programas reseñados.

Resulta sin embargo evidente que los nuevos programas tienen, al menos en términos de recursos ofrecidos, una participación marginal comparados con aquellos tradicionales ofrecidos por el IFI al sector microempresarial. Por ejemplo, en lo corrido del año 2002 los recursos FOMIPYME y PNPC no alcanzan a representar un 4% de los del IFI¹⁷. El sólo aporte de FINURBANO ha sido muy importante: en los últimos años esta línea de crédito ha favorecido con préstamos de pequeños montos a más de 20.000 empresas, lo cual ha representado beneficios para una población aun más numerosa.

¹⁵ Este Programa financia todo tipo de empresa, incluida la grande, productora de bienes y servicios, exportadora o con potencial exportador.

¹⁶ Y hasta un máximo de 2.000 salarios mínimos legales vigentes.

¹⁷ En la práctica, por el tipo de actividades y proyectos objetos de financiación, FOMIPYME y PNPC se perfilan más como políticas de estímulo a la oferta productiva que como programas de mejoramiento de ingresos.

Cuadro 8
Programas de mejoramiento de ingresos: apoyos a las micros, pequeñas y medianas empresas
Años 2000-2002

| | 2000 | | 2001 | | 2002 (a) | |
|-----------------|--|----------------------------------|--|----------------------------------|--|----------------------------------|
| | Recursos Desembolsados (millones de pesos) | Número de empresas beneficiarias | Recursos Desembolsados (millones de pesos) | Número de empresas beneficiarias | Recursos Desembolsados (millones de pesos) | Número de empresas beneficiarias |
| FINURBANO | 46.267 | 23.707 | 60.989 | 27.770 | 46.456 | 11.750 |
| PROPYME | 103.487 | 894 | 118.488 | 1.498 | 210.942 | 3.083 |
| | | | Recursos Comprometidos (millones de pesos) | Número de Propuestas | Recursos Comprometidos (millones de pesos) | Número de Propuestas |
| FOMIPYME | | | 18.390 | | 4.123 | |
| - Micro | | | 8.647 | 33 | 3.284 | 23 |
| - Pyme | | | 9.743 (b) | 27 | 839 | 7 |
| | | | | | Recursos Aprobados (millones de pesos) | Número de Proyectos (empresas) |
| PNPC | | | | | 6.076 | 11 (89) |
| -Cofinanciación | | | | | 4.096 | 7 (85) |
| - Crédito | | | | | 1.980 | 4 (4) |

(a) Enero-Julio de 2002.

(b) Incluye 1.500 millones entregados a Colciencias y destinados a las Pymes.

Fuente: IFI, Ministerio de Desarrollo y Ministerio de Comercio

Por último, como estrategia para modernizar las relaciones laborales y estimular el empleo, la anterior administración propuso en reiteradas ocasiones una reforma al código de trabajo. Las propuestas, que nunca llegaron a formalizarse en un proyecto de ley, incluyeron medidas fundamentalmente vueltas a introducir en el mercado laboral formal una mayor flexibilidad salarial. En esta dirección iban la ampliación de la jornada diurna de trabajo, la disminución de los recargos por trabajo festivo y dominical, la reducción del piso salarial mínimo para la aplicación del salario integral, la modificación de la tabla de indemnización por despido sin justa causa. Las anteriores medidas, según estimaciones del DNP¹⁸, hubieran aportado unos 250.000-300.000 nuevos empleos en el corto plazo. Cálculos de centros de investigación independientes, sin embargo, han llegado a resultados menos optimistas: según la Universidad de los Andes se hubieran generado entre 23.000 y 50.000 nuevos empleos, según Fedesarrollo 161.000 y según el CIDE 172.000.

¹⁸ Ver Santamaría y Rojas (2001).

5. Conclusiones

Definitivamente, una baja duradera e importante de la tasa de desempleo se puede conseguir sólo a través de un crecimiento alto y sostenido de la economía. Las políticas de mercado de trabajo son indispensables en los momentos recesivos para suavizar las pérdidas de ingresos de las familias y de puestos de trabajo. Especialmente si focalizadas, ellas desempeñan un papel importante en la estrategia de reducción de los niveles de pobreza, “ya que se aprecia que mientras mayor ha sido el crecimiento de los recursos mayor ha sido la reducción del porcentaje de familias indigentes” (OIT-BID (1998), p. 35). Es más, si son aplicadas complementariamente a las políticas macroeconómicas, pueden contribuir a la creación de estructuras permanentes de producción flexibles y competitivas. Las políticas de mercado de trabajo, sin embargo, no son definitivas en la lucha contra el desempleo en el corto plazo (Dar y Tzannatos (1999))¹⁹.

Dicho esto, también se debe reconocer que la anterior administración no se ha distinguido por un particular interés y una desbordante fantasía en materia de políticas de mercado de trabajo. Los primeros años de gobierno se perdieron discutiendo el carácter estructural del desempleo colombiano y el consecuente aumento de la tasa de desempleo natural. Cuando finalmente se estructuró una estrategia para el corto plazo, dos de sus tres programas bandera, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, resultaron ser una simple reedición de otros programas ya funcionantes en el país con nombres diferentes.

En este contexto hay que destacar como el análisis del desempleo se ha limitado a la tradicional identificación de los stocks de la fuerza de trabajo. Esto tuvo como consecuencia que, en la formulación de los programas de lucha al desempleo, no se hiciera especial énfasis en tratar de resolver la problemática de los jefes de hogar sin empleo. De hecho, ninguna de las políticas de mercado de trabajo vigentes tiene como beneficiarios prioritarios a este conjunto de las fuerzas de trabajo²⁰. Dar trabajo prioritariamente a los jefes de hogar presenta varias ventajas. En primer lugar atiende a desocupados involuntarios y de difícil recalificación laboral. Adicionalmente, magnifica el impacto sobre el desempleo, dado que al mismo tiempo reduce la presión sobre la oferta de trabajo de parte de los demás miembros del hogar. En particular, permite reducir la deserción escolar y por ende proporcionar a los jóvenes pobres una poderosa herramienta para mejorar en un futuro su situación económica: un mejor y más amplio capital humano. Cursos de capacitación de corta duración y de baja calificación – como los contemplados en el programa Jóvenes en Acción – no pueden considerarse sucedáneos a estudios en un sistema educativo formal, ni en términos de credencial educativa, ni en términos de capital humano adquirido.

Adicional al hecho de ser desenfocadas en términos de la población beneficiaria, las medidas propuestas por la administración Pastrana han sido deficientes en cuanto a tipología de intervención. De

¹⁹ Por cierto, los resultados en términos de empleo (e ingreso) de las políticas de mercado de trabajo son sólo una parte de los posibles objetivos perseguidos por las autoridades (Fretwell, Benus y O’Leary (1999)).

²⁰ La única excepción la constituye Trabajo a su Alcance que se dirige “preferiblemente a las jefas y jefes de hogar desempleados” (Red de Solidaridad Social (2001), p. 7).

hecho, la experiencia internacional ha demostrado que los programas públicos de empleo constituyen la mejor herramienta para la generación de empleo y la atenuación de la pobreza²¹. Es decepcionante verificar que a este tipo de intervención corresponden sólo los programas de Empleo en Acción y parte de los Proyectos Productivos (ver Anexo 1). Según la OIT y el BID, en 1995, los programas de generación de empleo temporal tuvieron en Brasil 2.9 millones de beneficiarios, en México cerca de 1.4 millones, en Argentina cerca de 900 mil y en Perú 150 mil. En términos de la población económicamente activa ellos representaron un 6.4%, 6%, 9.3% y 5.2%, respectivamente (OIT-BID (1998), pp. 19 y 33). Estos porcentajes son definitivamente muy superiores a los esfuerzos hechos hasta ahora en Colombia.

En especial, Empleo en Acción se ha enfrentado a fuertes atrasos de ejecución, en parte debido a la inflexibilidad de la legislación laboral. Esta última impone unas serias restricciones a la eficaz aplicación de los programas públicos de empleo que deben ser superadas de alguna forma.

Terminando hay que reconocer que la restricción presupuestal del Estado fija unos límites insuperables al gasto que el país puede destinar a las políticas de mercado de trabajo. A pesar de lo anterior y de las innegables dificultades prácticas existentes para cuantificar exactamente el impacto ocupacional de las medidas de lucha al desempleo implementadas por el anterior gobierno, es indudable que ellas han sido importantes, pero de una magnitud absolutamente insuficiente para contribuir de manera efectiva a una satisfactoria reducción de los dos millones y medio de colombianos desempleados en las ciudades. Más aun, es evidente que el país carece de programas de empleo y de un sistema de seguridad social adecuado para aliviar el aumento del desempleo y la pérdida de ingresos en períodos de recesión.

²¹ Ver, por ejemplo, OIT-BID (1998) y Dar y Tzannatos (1999).

Bibliografía

- Altenburg T.-Qualmann R.- Weller J.(2001), “Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente”, *Macroeconomía del Desarrollo*, No 2, Santiago de Chile, marzo
- Baldión E.-Nina E.(2001), “Coyuntura económica e indicadores sociales”, DNP, SISD No 30, Bogotá, diciembre
- Betcherman G.-Dar A.-Luinstra A.-Ogawa M.(2000), “Active labor market programs: policy issues for East Asia” , *Social Protection Discussion Paper Series No 0005*, The World Bank, January
- Contraloría General de la República (2001), “Plan Colombia: primer informe de evaluación”, en www.contraloriagen.gov.co
- Dar A.-Tzannatos Z.(1999), “Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations”, *Social Protection Discussion Paper Series No 9901*, The World Bank, January
- Echeverry J.C.-Rojas N.-Santamaría M.(2001), “Empleo y desempleo en Colombia durante la recesión y después de ésta”, en Urrutia M.(Ed.), *Empleo y Economía*, Banco de la República, marzo
- Farné S.(2002), “Efectos ocupacionales de una reforma laboral en Colombia”, BID, mimeo, abril
- Fretwell D.H.-Benus J.-O’Leary C.J.(1999), “Evaluating the impact of active labor market programs: results of cross country studies in Europe and Asia” , *Social Protection Discussion Paper Series No 9915*, The World Bank, June
- Martínez D.(1996), “Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina”, Documento de Trabajo No 42, OIT-Lima
- Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2002), “Panorama laboral colombiano”, Universidad Nacional de Colombia, febrero
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001), “Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social”, No 3, octubre
- OECD (1993), “Employment Outlook”, Ch. 2, July
- OIT-BID (1998), “Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe”, Lima
- Red de Solidaridad Social (2001), “Programa de capacitación para población desplazada”, diciembre
- Santamaría M.-Rojas N.(2001), “Elementos para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral colombiano”, *Archivos de Economía*, No 154, agosto

Anexo 1

Matriz de Programas de Mercado de Trabajo según entidad financiadora y tipología de Intervención

| Tipología de intervención | Entidad financiadora o ejecutora | | | | | |
|---|----------------------------------|------------------------------------|---|------------------------------------|-----------------|------------------------------|
| | Plan Colombia | Sena | Red de Solidaridad | Cajas Compensación ICBF | Fisco Nacional | IFI Bancoldex |
| Incentivos Legales para el Fomento del Empleo (1) | | Ley 590 de 2000 Ley 677 de 2001 | | Ley 590 de 2000 Ley 677 de 2001 | Ley 488 de 1998 | |
| Servicios Públicos de Colocación | | CIE | | | | |
| Formación Profesional | Jóvenes en Acción | Cursos de Formación | Capacitación Laboral para Jóvenes Trabajo a su Alcance | | | |
| Programas Públicos de Empleo (2) | Empleo en Acción | | Proyectos Productivos | | | |
| Mejoramiento de Ingresos (3) | Familias en Acción | | Proyectos Productivos | | FOMIPYME | FINURBANO PROPYME PNPC |

(1) Modalidades contractuales promovidas e incentivos fiscales y administrativos destinados a favorecer la generación de empleo

(2) Abarcan tanto los explícitamente destinados a aliviar la situación de grupos específicos de desempleados mediante programas de emergencia, como los de obras públicas o de infraestructura social que llevan implícito un importante componente de generación de empleos temporales

(3) Según la clasificación OIT-BID agrupan líneas de acción heterogéneas tales como: programas de subsidios directos a la población, programas para grupos de población específicos o grupos vulnerables, programas de crédito a las PYMES, financiamiento de iniciativas locales a través de los denominados fondos de inversión o de solidaridad social o de compensación.

CUADERNOS DE TRABAJO

| No. | Título | Autores | Fecha |
|-----|---|---------------|-------------------|
| 1 | Enfoques Institucionales sobre Sistemas Pensionales. Algunas reflexiones para el debate actual en Colombia. | Stefano Farné | Julio de 2001 |
| 2 | Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia | Stefano Farné | Junio de 2002 |
| 3 | La Calidad del Empleo en Colombia | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Estudio sobre la Calidad del Empleo en Colombia • La Calidad del Empleo en el marco de la Institucionalidad Colombiana | Stefano Farné | Noviembre de 2002 |
| 4 | Políticas de Mercado de Trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia. Parte I: La Administración Pastrana | Stefano Farné | Noviembre de 2002 |