

EMPLEO Y DESEMPLEO EN COLOMBIA DURANTE LA RECESIÓN Y DESPUÉS DE ÉSTA

JUAN CARLOS ECHEVERRY*

NORBERTO ROJAS**

MAURICIO SANTA MARÍA***

I. Características del desempleo actual

Los indicadores más recientes del mercado de trabajo muestran que, al contrario de lo ocurrido al inicio de los años 90 (1990-1995), en los últimos años se aumentaron los desafíos en materia laboral. En aquel período la tasa de desempleo disminuyó y mejoraron los indicadores de calidad del empleo; bajó el porcentaje de trabajadores en la informalidad y en el subempleo (gráficos 1 y 2). Sin embargo, en los últimos años el comportamiento de esos indicadores evidencia el agravamiento de la situación del mercado de trabajo colombiano, que resulta en gran medida del período recesivo enfrentado por la economía desde 1996.

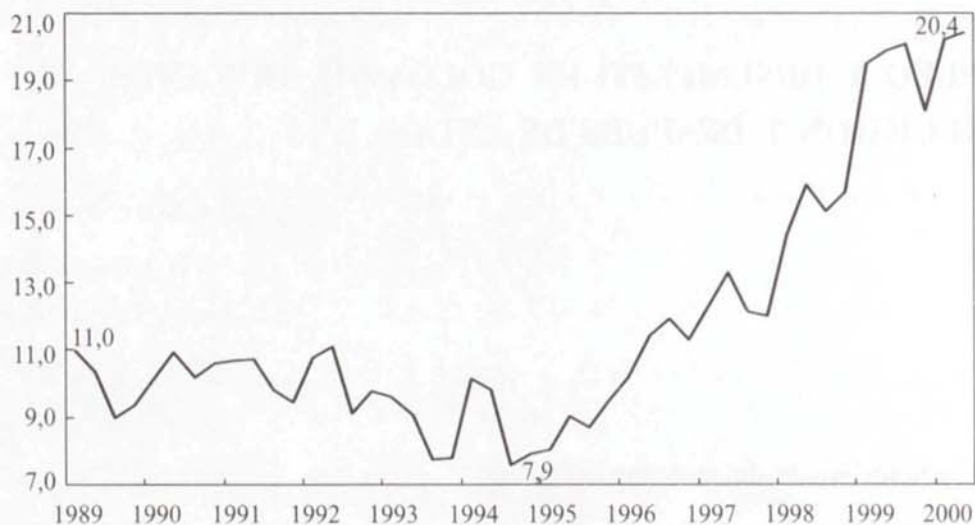
El deterioro de la situación del mercado de trabajo afecta más intensamente a segmentos poblacionales específicos. Aunque en el período reciente, principal-

* Ph. D. en economía de la Universidad de Nueva York. En la actualidad es director del Departamento Nacional de Planeación. Se ha desempeñado como subdirector del Departamento Nacional de Planeación, y director de la Unidad de Análisis Macroeconómico e investigador del Banco de la República. Ha sido profesor de *Money and Banking* en la Universidad de Nueva York y de macroeconomía, comercio internacional, teoría y política monetaria, e introducción a la economía colombiana.

** Economista y máster en teoría y política económicas de la Universidad Nacional. Ha desarrollado labores académicas en la Universidad Nacional, Javeriana y Rosario. En la actualidad es subdirector de Empleo y Seguridad Social del DNP. Sus trabajos de investigación se han concentrado en temas relacionados con el mercado laboral y la movilidad social.

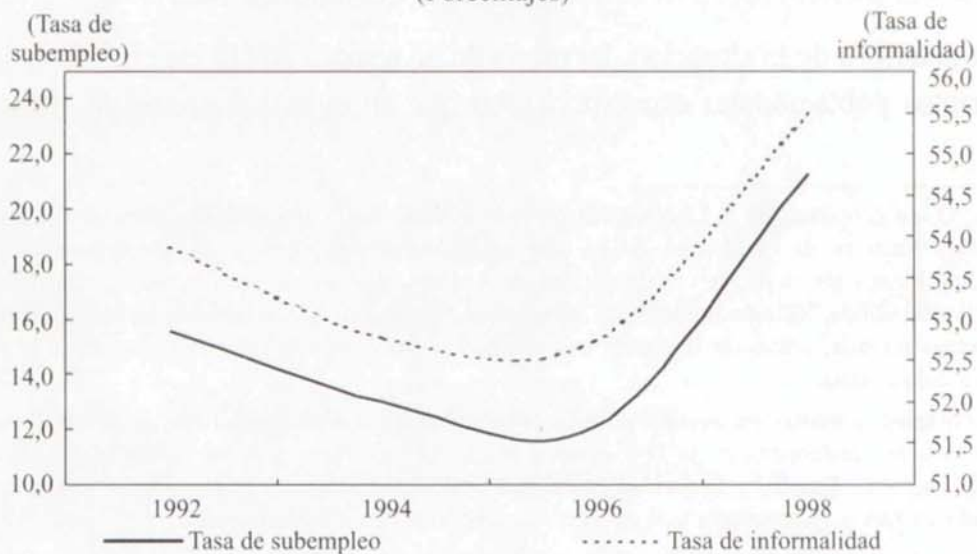
*** Ph. D. en economía de la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como director social del DNP. Entre sus publicaciones relacionadas con el empleo se encuentran "Trade, Skill, Technology and the Recent Increase in Income Inequality (2000) y "La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?", conjuntamente con Norberto Rojas (2001).

Gráfico 1
Evolución de la tasa de desempleo, siete ciudades
(Porcentajes)



Fuente: DANE.

Gráfico 2
Evolución de la tasa de desempleo, siete ciudades
(Porcentajes)



Fuente: DANE.

mente debido a la caída de la actividad económica, haya crecido el desempleo masculino, de jefes de hogar y de los más educados, los segmentos poblacionales que presentaron mayores tasas de desempleo abierto continúan siendo los grupos más vulnerables:

Los individuos más pobres de la población, quienes, por ser menos escolarizados y sin oferta de entrenamiento para el trabajo, tienden a reducir las posibilidades de emplearse en un momento en que las exigencias de calificación profesional por parte de los empleadores son mayores. En 1994, el 20% más pobre ya presentaba tasas de desempleo abierto muy superiores al promedio de la población (Gráfico 3). Esta situación se ha acentuado llevando al primer quintil de la distribución de los ingresos a experimentar tasas de desempleo escandalosas, que bordean el 40%.

Los jóvenes de 12 a 24 años, quienes, independientemente de su escolaridad, acumularon menos habilidades derivadas del ejercicio de trabajo que los individuos de más edad y con mayor experiencia profesional (Gráfico 4). Para este segmento poblacional hay importante evidencia empírica que muestra la dificultad que enfrenta para obtener el primer empleo; en particular, su tasa de desempleo específica se ha distanciado de la media de la población (Gráfico 5)

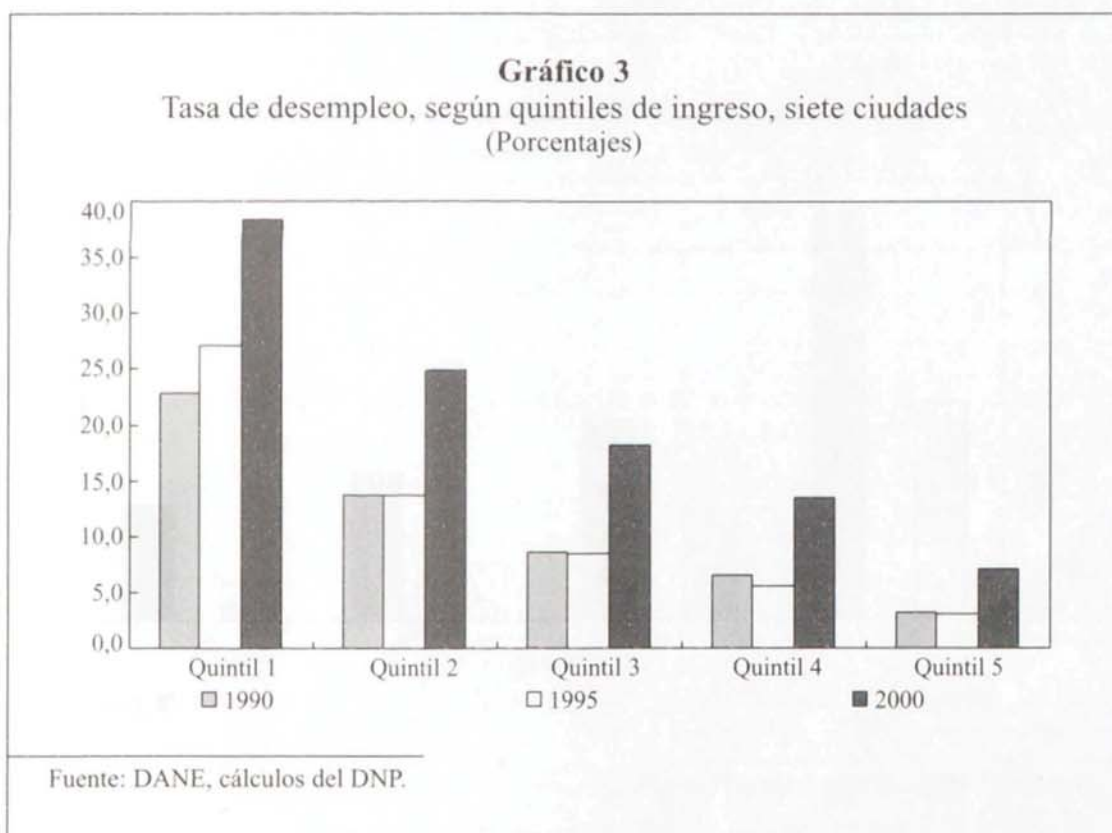
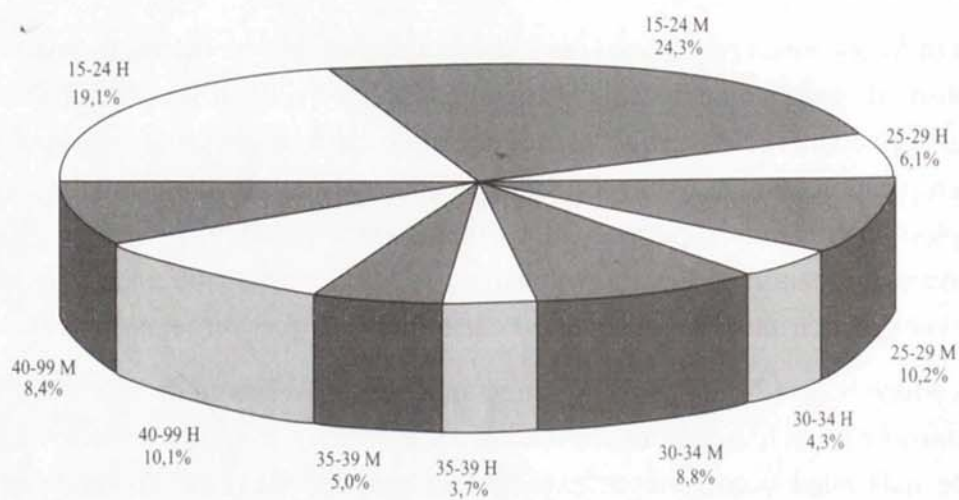
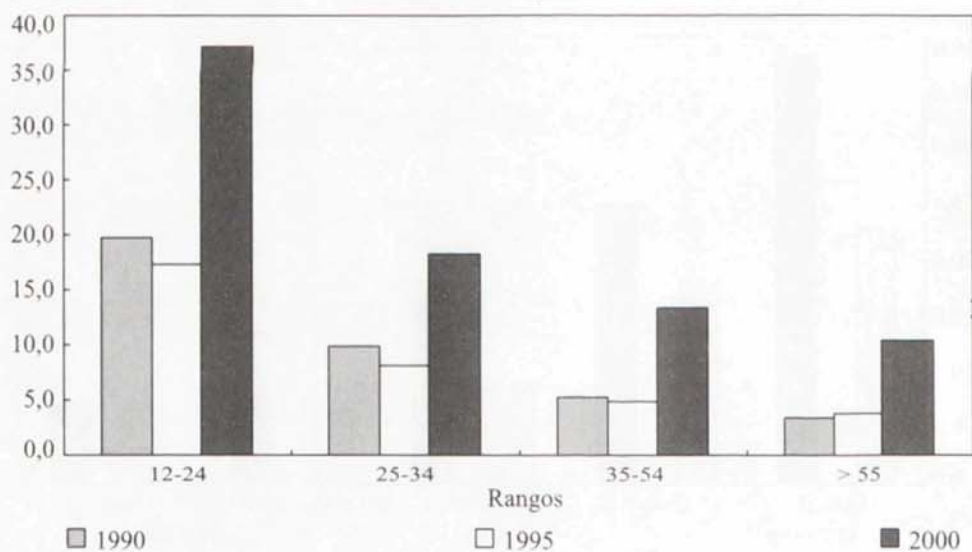


Gráfico 4
Desocupados, por rangos de edad y sexo
(Siete ciudades, septiembre de 1999)



Desocupados: 1.526.000.
Fuente: DANE, cálculos del DNP.

Gráfico 5
Tasa de desempleo, según rango de edad, siete ciudades
(Porcentajes)



Fuente: DANE, cálculos del DNP.

Los individuos con menor escolaridad, sobre todo aquellos con enseñanza secundaria completa o incompleta, nivel que tiende a ser considerado como el nuevo piso mínimo de escolaridad, no sólo para los trabajadores de la industria sino también de otras actividades urbanas (gráficos 6 y 7).

Las mujeres, cuya tasa de participación viene creciendo a lo largo de la década (Gráfico 8), indicando no sólo la ampliación de sus aspiraciones individuales y los cambios estructurales de la sociedad, sino también las necesidades impuestas por la sobrevivencia familiar, especialmente en el período recesivo.

En un período en que la reducción del empleo tiende a afectar predominantemente la fuerza de trabajo primaria (jefes de hogar) que posee mayores responsabilidades en la manutención familiar, los llamados miembros secundarios de las familias (esposas y jóvenes inactivos) aumentan su participación laboral (Gráfico 9) para tratar de preservar el nivel de ingreso del hogar (Gráfico 10). De hecho, cuatro puntos de la tasa de desempleo urbana se explican por la aceleración de la participación femenina de los últimos años. Por otro lado, la ampliación de puestos de trabajo en actividades terciarias en las cuales predominan mujeres, atrae a ese segmento poblacional (Gráfico 11).

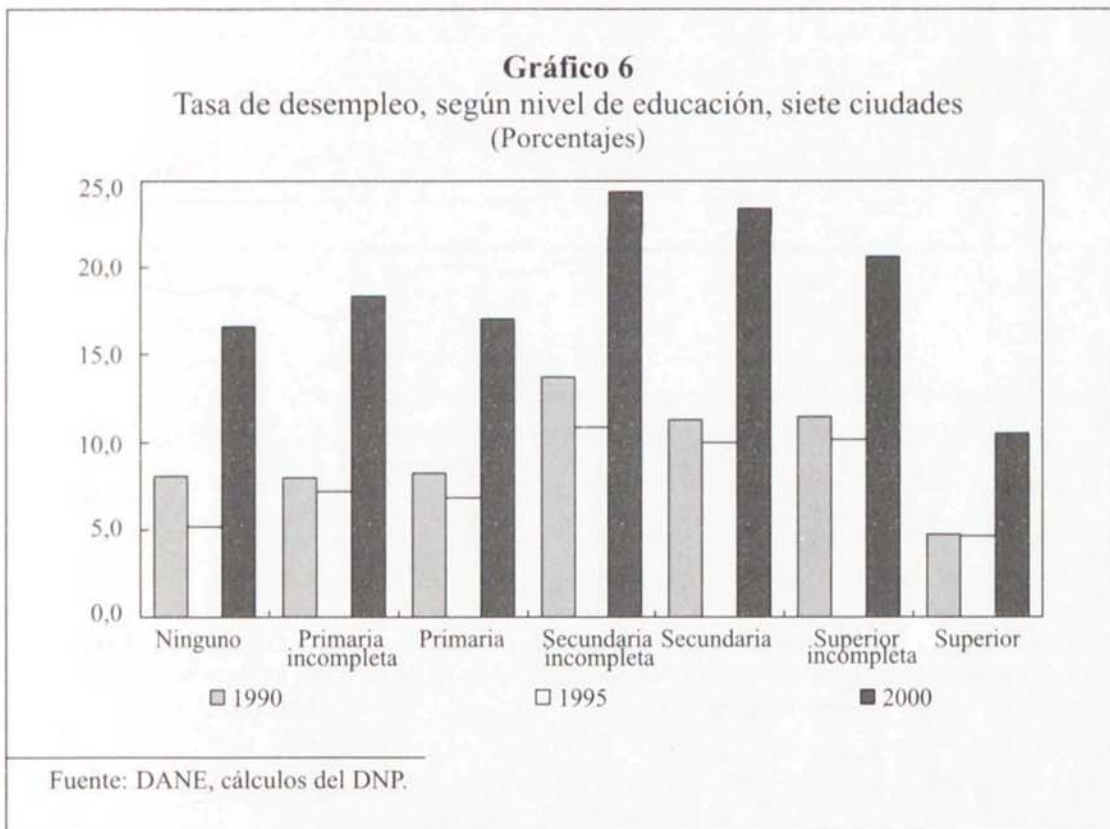
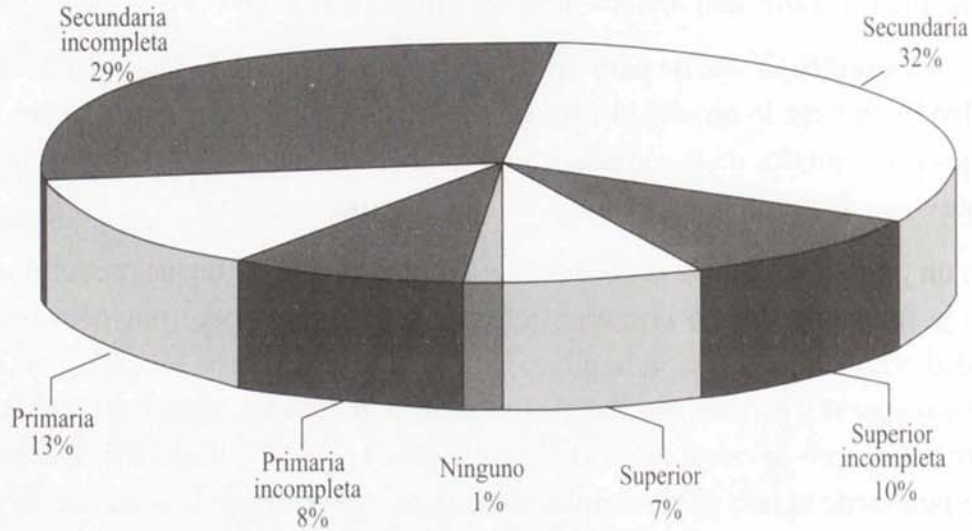
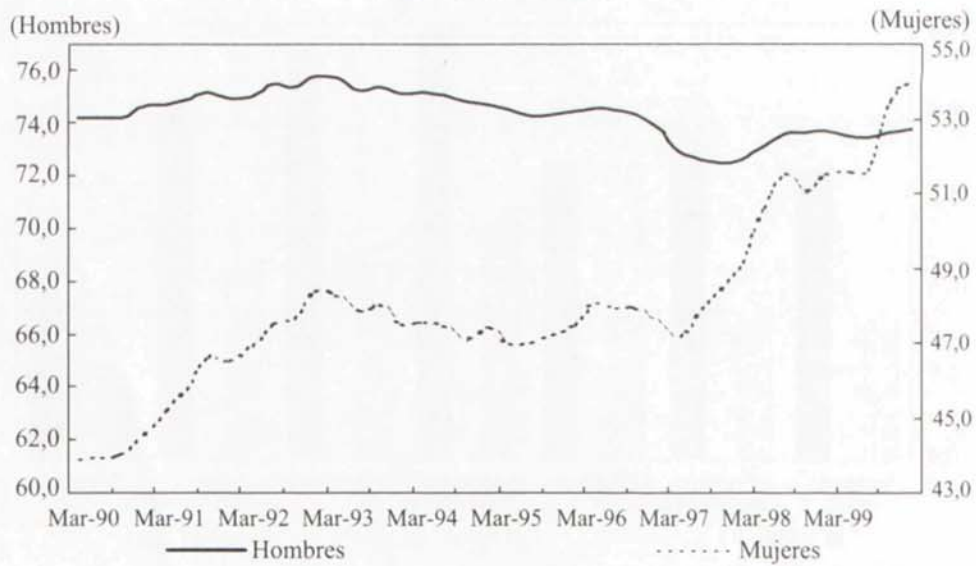


Gráfico 7
Participación en el desempleo, por nivel de educación
Siete ciudades

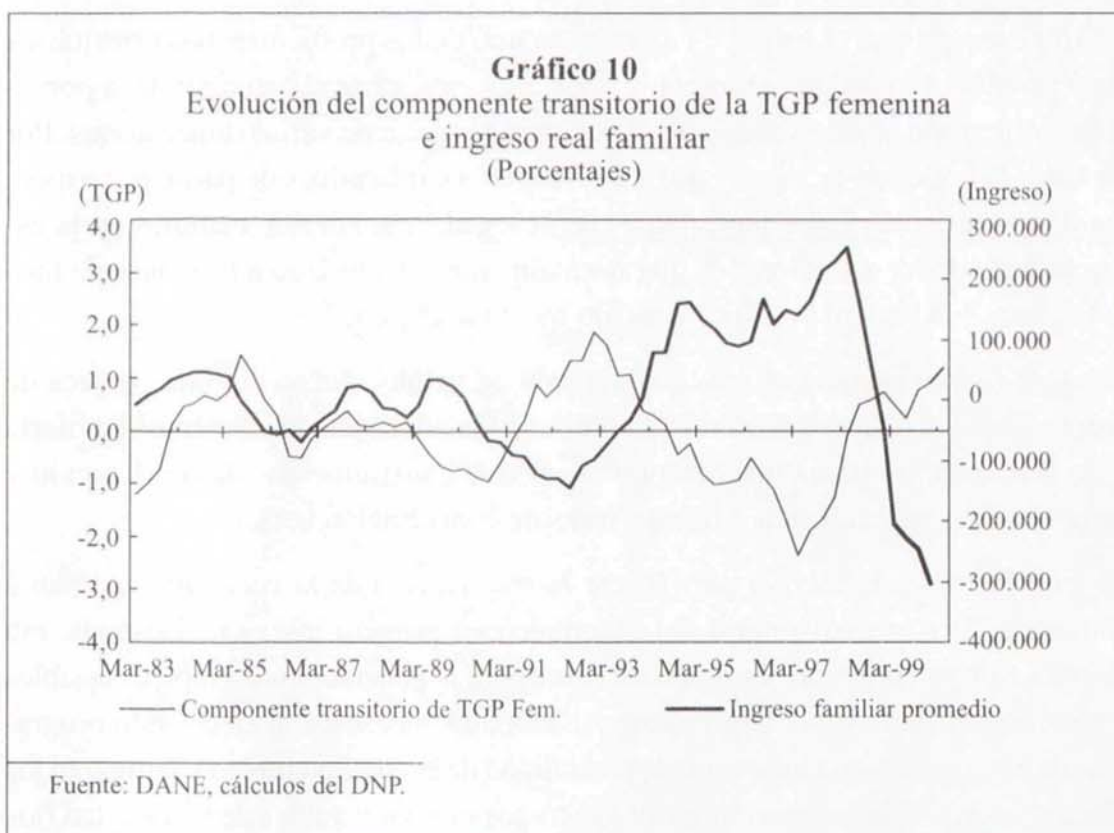
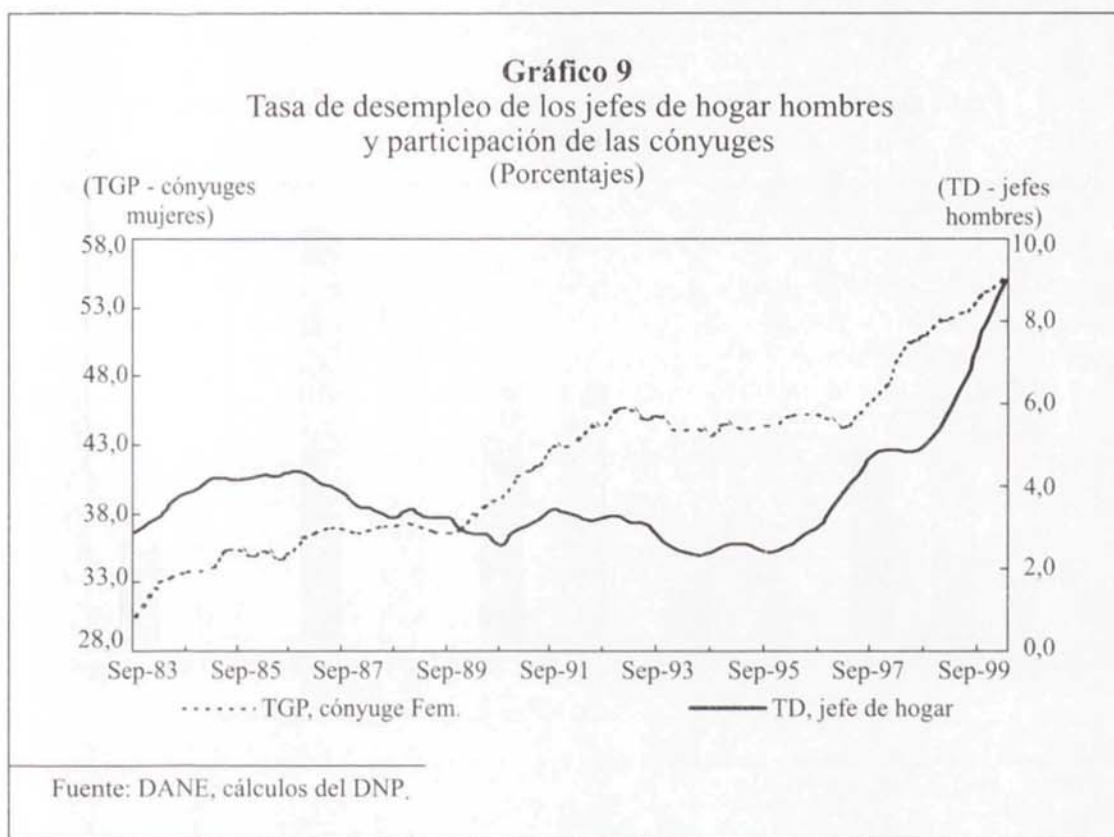


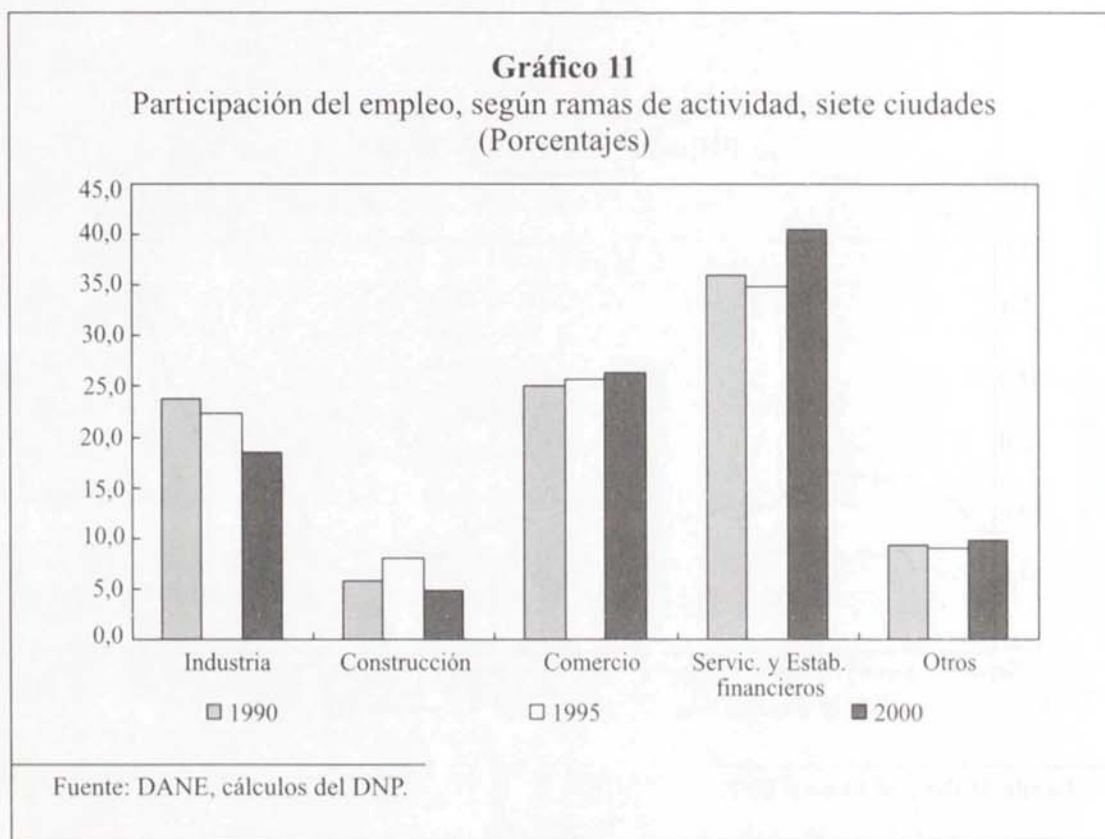
Desocupados: 1.526.000.
Fuente: DANE, cálculos del DNP.

Gráfico 8
Tasa de participación total, por sexo. Siete ciudades
(Promedios móviles)



Fuente: DANE, cálculos del DNP.





El desempleo se constituye entonces en uno de los problemas más prioritarios que enfrenta la sociedad colombiana por sus efectos sobre el bienestar de la población, sobre todo la más vulnerable. Dicho problema tiene varias dimensiones. Por un lado, la variedad de causas que contribuyen a explicarlo, que pasan por aspectos demográficos, rasgos particulares de la legislación laboral, cambios en la estructura productiva y los ciclos que normalmente caracterizan a la economía hasta la exacerbación del conflicto armado que vive el país.

Ante la inexistencia de recetas fáciles y de validez universal, una política de empleo debe diseñarse buscando la combinación adecuada de elementos de oferta y de demanda, políticas macroeconómicas sanas, instrumentos de focalización y de aplicación generalizada y mecanismos de concertación social.

En efecto, los esfuerzos para lograr la reactivación de la economía apuntan a solucionar la parte coyuntural del desempleo en primera instancia. Después, esa reactivación se convertirá en una base firme para la generación de empleos estables y bien remunerados en el largo plazo. Adicionalmente, se están ejecutando programas de emergencia que mejorarán la posibilidad de encontrar empleo y mitigarán los efectos adversos de la recesión sobre los grupos más vulnerables de la sociedad (los

programas Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción, entre otros). Se han diseñado estrategias de promoción sectorial, a través de una serie de mecanismos que buscan ofrecer a todos los sectores del empresariado colombiano instrumentos que faciliten la reactivación de sus sectores y empresas (Proagro, Fondo Nacional de Garantías, Fondo Nacional de Productividad, Ley de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, financiación de capital de trabajo, reestructuración de pasivos, capitalización empresarial y adquisición de activos fijos, entre otros).

Sin embargo, el conflicto armado que afecta a Colombia ha creado un ambiente de incertidumbre en las esferas institucional, social y económica, todo lo cual hace que esos esfuerzos puedan ser insuficientes. Los sobrecostos sociales, privados y estatales para mantener la guerra son cada vez más incompatibles con el desarrollo económico y social. Es decir, se hace inaplazable la búsqueda de la reconciliación nacional. Adicionalmente, el conflicto armado, al empezar a percibirse como permanente, está afectando las decisiones de los agentes económicos, especialmente en lo relacionado con inversión privada y asignación del gasto. Si tenemos en cuenta que el principal determinante del crecimiento económico es la inversión privada, encontramos que el conflicto armado le está costando al país cerca de dos puntos de crecimiento al año.

El Gobierno Nacional no ha escatimado esfuerzos en la consecución de la paz negociada para el país. Ha destinado inmensos recursos humanos, físicos y financieros como parte de la estrategia que permitirá *reconstruir y fortalecer el tejido social*. Se ha convocado y propuesto a la sociedad colombiana la necesidad de cambiar las prácticas políticas, promovido los mecanismos de participación ciudadana, entre muchas otras estrategias que apuntan a la consolidación de un nuevo contrato social entre los colombianos.

Por su lado, las organizaciones sindicales y los trabajadores en general tienen un papel muy importante. Además de la protección de sus intereses sectoriales, deben asumir un compromiso con la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo. Las nuevas condiciones económicas reclaman una nueva forma de participación de los trabajadores con la sociedad, así como diferentes maneras de negociación entre empresarios y trabajadores. Se debe reconocer que se necesitan estructuras más ágiles de contratación que permitan al aparato productivo adaptarse y enfrentar exitosamente la competencia. Ahora bien, la protección al empleo va más allá de proteger los intereses sectoriales, implica fortalecer la seguridad social, la capacitación, el sistema de educación formal y el acceso a oportunidades para toda la población en general.

II. LA ESTRATEGIA

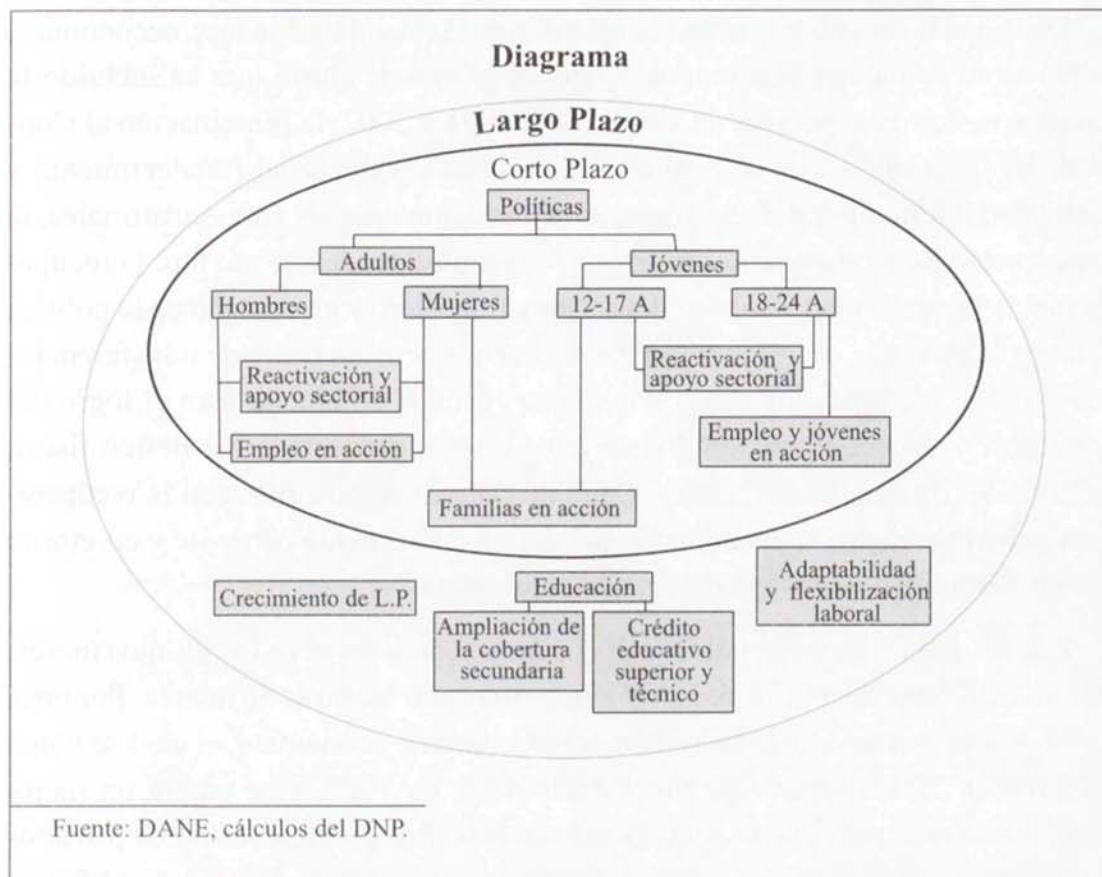
El gobierno ha estructurado su política de empleo alrededor de una serie de estrategias de corto y de largo plazo. El objetivo es alcanzar una tasa de desempleo nacional de 10% en diciembre de 2005, que corresponde a una tasa de desocupación urbana de entre 11,5% y 12,5%. Para que estas metas sean realizables se necesitaría crear el equivalente a 3.490.000 nuevas plazas de trabajo en el quinquenio (2.104.000 entre los años 2001 y 2003, y 1.386.000 adicionales entre 2004 y 2005).

Para ello es necesario atacar el desempleo cíclico y, por consiguiente, es fundamental reactivar no sólo los sectores intensivos en mano de obra sino también, y por encima de todo, la economía en general. Sin embargo, esta simple reactivación no será suficiente. Se debe complementar con otros elementos: i) enfrentar el componente estructural de la tasa de desempleo derivado de desajustes entre la pertinencia y calidad de calificación de los trabajadores y los requerimientos del sistema productivo; ii) confrontar las rigideces en el mercado laboral y en el flujo de información necesaria para una adecuada asignación de la fuerza de trabajo disponible; iii) disminuir la mayor incidencia relativa del desempleo sobre algunos grupos importantes de la población (los jóvenes, las mujeres y la población pobre), y iv) estimular sectores productivos estratégicos.

Al respecto, el Gobierno Nacional ha diseñado y empezado a ejecutar una serie de estrategias que le permitirán al país alcanzar el objetivo propuesto. Esas estrategias inciden directamente en los diferentes grupos poblacionales (adultos, jóvenes, mujeres y hombres) y por supuesto, requieren del concurso de todos los colombianos. En el siguiente diagrama se describen estas estrategias.

A. El corto plazo

La política de corto plazo está sustentada en los esfuerzos por consolidar el proceso de reactivación económica, en el cual juega un papel importante la confianza que se perciba sobre el proceso de paz y el avance en las reformas estructurales en los frentes fiscal, de financiamiento, pensional y de transferencias a las regiones. Adicionalmente, se ha estructurado una serie de instrumentos de apoyo a los sectores productivos. Finalmente, se desarrolla una serie de estrategias en el marco de la Red de Apoyo Social (RAS), con el fin de amortiguar los efectos adversos de la recesión sobre grupos vulnerables de la población.



1. Paz, estabilización y recuperación del crecimiento económico

Como ya se anotó, la reactivación de la economía es condición necesaria para el éxito de la estrategia del gobierno contra el desempleo. A su vez, la base de esta reactivación es la estabilización de las variables macroeconómicas: el déficit fiscal, los precios (incluidas la inflación, la tasa de interés y la tasa de cambio) y la eliminación de las tendencias desequilibradoras y especulativas que caracterizaron la economía en los últimos años.

En contra de quienes vienen sugiriendo medidas expansivas como salida de la crisis actual en la producción y el empleo, el gobierno considera que ellas profundizarían los desbalances fiscal y externo que en el pasado reciente han puesto en peligro la sostenibilidad de nuestra economía. Una emisión monetaria de \$5 billones, como la que se propone en varios círculos, significaría un incremento del 58% en la base monetaria. Un aumento de tal magnitud lo único que haría sería alterar tanto las expectativas de los agentes, como sus balances, lo que al final se traduciría en mayores precios y devaluación. Es decir, el efecto final de esta medida sería el empobrecimiento de la población, y el agravamiento de la crisis fiscal y de confianza.

Dado que las bases de la reactivación están en la estabilización macroeconómica, el gobierno se ha empeñado en un serio programa de ajuste que ha incluido la revisión de los presupuestos de 1999, 2000, 2001 y 2002, la presentación al Congreso de la República de un paquete de reformas orientadas al fortalecimiento y viabilidad intertemporal de las finanzas de la nación y de los entes territoriales, la consecución de recursos con los organismos multilaterales de crédito, la recuperación de la estabilidad y solidez del sistema financiero y el rediseño de la política cambiaria. Además, se reformarán los regímenes pensionales y de transferencias territoriales, identificados como importantes cuellos de botella para el logro del equilibrio macroeconómico. Se busca unos niveles proyectados de déficit fiscal, balanza de pagos, tasas de interés y tipo de cambio compatibles con la recuperación del crecimiento, la disminución del déficit en la cuenta corriente y el retorno a la sostenibilidad financiera del Estado colombiano.

Los resultados de estas políticas han comenzado a verse en los últimos meses. Por un lado, se observa una reducción importante en las tasas de interés. Por otro, se evidencia una tendencia favorable del crecimiento económico, el cual se ubicó en 2,8% en 2000 después de haber caído 4,3% en 1999, y se espera un mejor comportamiento para 2001 según lo indican las cifras públicas, estudios privados y las expectativas de los empresarios, quienes han comenzado ya a ver el futuro inmediato con menor desconfianza (gráficos 12 y 13). Este mejor ambiente económico se reflejó, según el DANE, en la creación de más de un millón de nuevos empleos a nivel nacional durante el año 2000¹, cifra récord en la historia colombiana.

La recuperación de la confianza empresarial es un ingrediente esencial de la reactivación de la economía. Sin embargo, la incertidumbre y el clima de inversión que existe en el país, como consecuencia del conflicto armado, han mermado la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros (14 y 15). Esta circunstancia no cambiará sino con un giro en el rumbo de la confrontación armada. En ese sentido, el compromiso de la guerrilla con la estrategia de recuperación económica y, por tanto, con la creación de empleos sostenibles debe ser clara: cesar en forma definitiva las hostilidades contra la población civil y la infraestructura nacional.

Como se ha mostrado, la aprobación del paquete de reformas económicas por parte del Congreso de la República es condición necesaria para alcanzar la recuperación de la economía. El legislativo deberá asumir esta agenda como uno de sus principales compromisos con el país.

¹ Entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000.

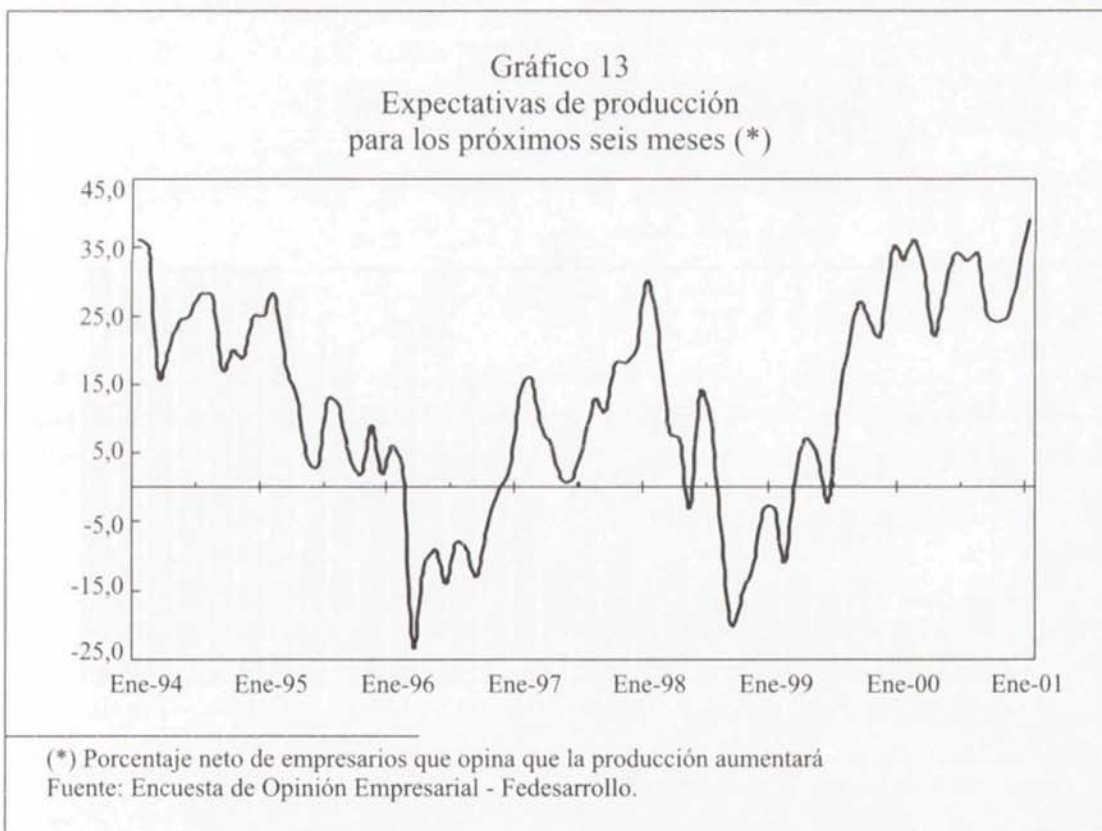
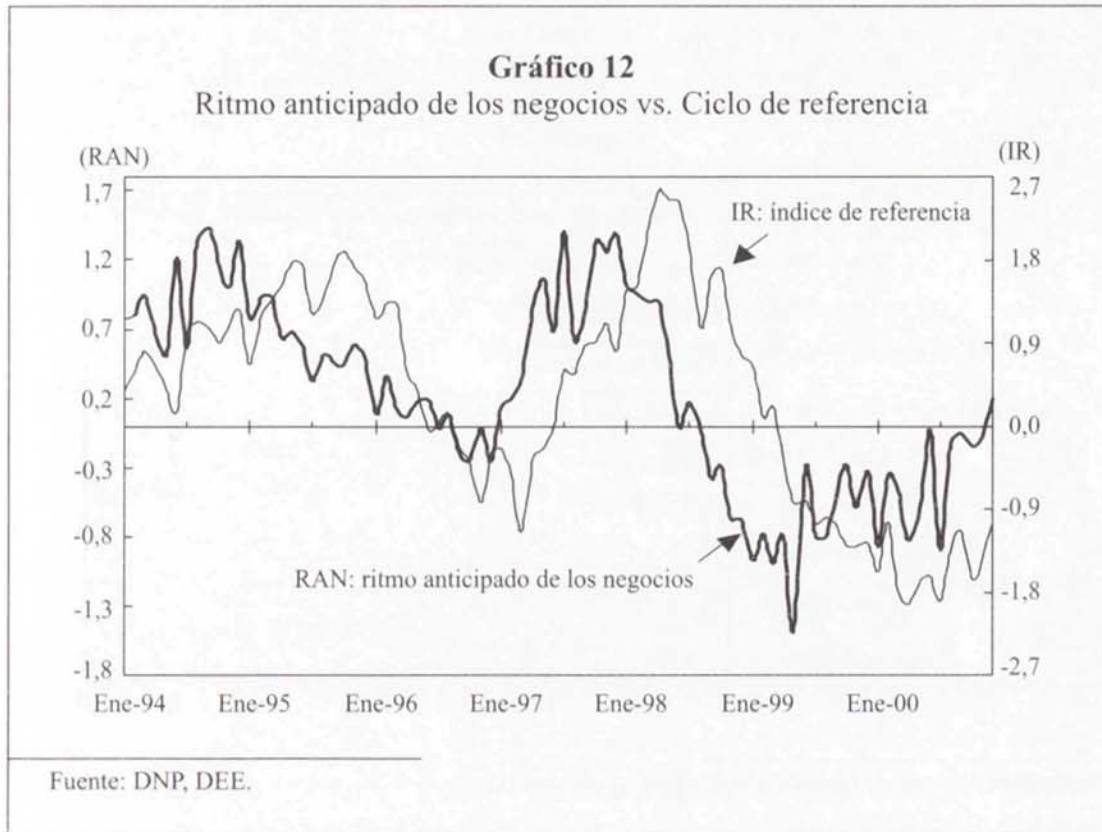
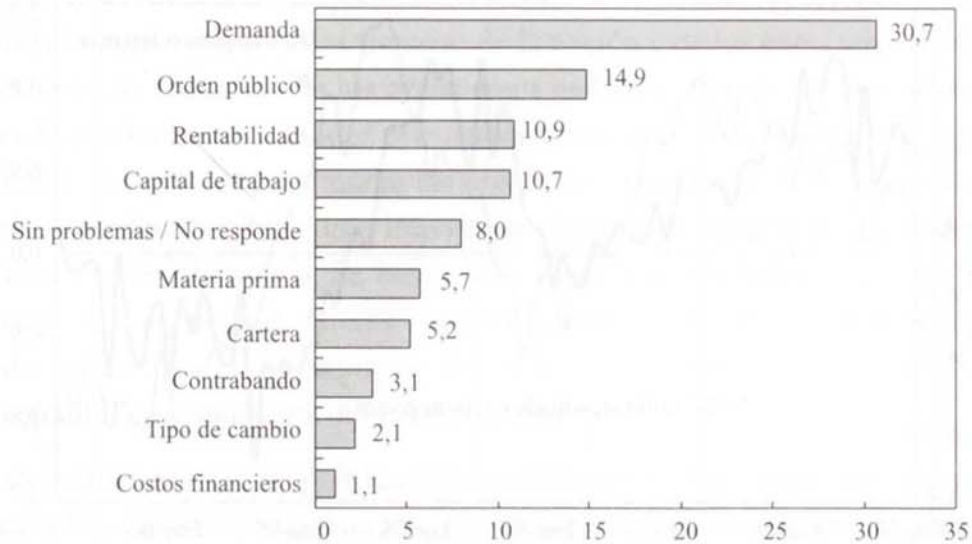
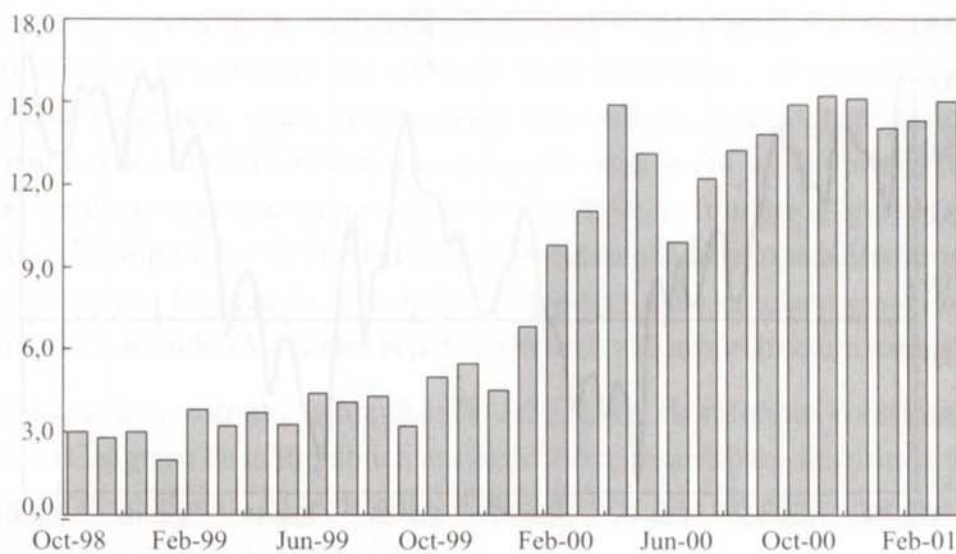


Gráfico 14
Principales problemas para la inversión
Marzo de 2001



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial - Fedesarrollo.

Gráfico 15
Inseguridad como problema para la inversión
(Porcentajes)



Fuente: Encuesta de opinión industrial conjunta.

La senda de crecimiento económico y del empleo están, pues, supeditadas al rumbo que tomen los diálogos de paz y al buen tránsito de las reformas económicas por parte del Congreso. Estimativos del gobierno permiten establecer que como consecuencia de un manejo macroeconómico sano y de la aplicación de las reformas mencionadas, la economía podría crecer a una tasa promedio de 4,5% hasta 2005, lo cual representaría la creación entre 2001 y 2005 de 2.100.000 empleos. A partir del año en el que se consolide el proceso de paz se estima, en un ejercicio de simulación, que la economía crecería dos puntos adicionales en el primer año, 1,5 en el siguiente y 1,0 en los tres siguientes, que se traducen en la creación de 1.000.000 empleos adicionales.

2. Apoyo sectorial

La construcción de vivienda de interés social (VIS), para la cual se ha destinado \$1 billón representado en subsidios directos y en créditos con la participación de varias entidades (Inurbe, cajas de compensación familiar, Forec, Fondo Nacional del Ahorro, corporaciones de ahorro y vivienda), generará alrededor de 300.000 empleos. La política de VIS es adicional a las estrategias del gobierno a través del Fondo Nacional de Garantías, Fondo Nacional de Productividad, ley de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, financiación de capital de trabajo, reestructuración de pasivos, capitalización empresarial, adquisición de activos fijos, entre otros, que buscan fortalecer e incentivar el desarrollo empresarial y microempresarial.

La política de empleo hacia el sector rural parte del enfoque del incremento de la productividad y la capacidad empresarial de los productores. Uno de los principales instrumentos para el logro de esos objetivos es la conformación de cadenas productivas dirigidas hacia el aumento de las exportaciones agropecuarias. Igualmente, los recursos se orientan hacia las actividades que garanticen la más amplia cobertura y el mayor impacto sobre la competitividad, el desempeño sectorial y el nivel de vida de la población rural. Para ello se diseñó el Programa de Oferta Agropecuaria (Proagro), se han firmado convenios de competitividad entre los representantes del sector público y la parte privada de los diferentes eslabones de las cadenas productivas agropecuarias que cuentan con importantes posibilidades de conquistar nuevos mercados. Las cadenas productivas que tienen esas características son la avícola, algodónera, textiles y confecciones, hortifrutícola, láctea, de papa, forestal, cacao y chocolate, aceites y grasas y camaronera de cultivo. De esta forma, Proagro se constituye en un verdadero plan de choque para la reactivación sectorial y la generación de empleo para los próximos años.

Con base en estas estrategias se podría crear cerca de 300 mil empleos en los próximos tres años.

La gravedad de los problemas que enfrenta el sector agropecuario requiere otros frentes de acción que disminuyan los efectos tanto en la generación de empleo e ingresos, como en la calidad de vida de los productores agropecuarios. El Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) está diseñado para reactivar como sujetos de crédito a cerca de 38.000 pequeños productores agropecuarios deudores morosos del sistema financiero, con la ventaja que paralelamente deberán iniciar proyectos productivos que redundarán en la generación de empleo.

3. Políticas dirigidas a la población más vulnerable (RAS)

Se ejecutan programas de emergencia que mejorarán la opción de empleo y mitigarán los efectos adversos de la recesión sobre los grupos más vulnerables de la sociedad. Adicionalmente, tienen un efecto de retención que disminuye la participación laboral y la pérdida de capital humano que siempre acompaña una recesión económica. Estos programas se ejecutarán en el marco del Plan Colombia a través de la RAS sobre la base de tres subprogramas: "Empleo en Acción", "Jóvenes en Acción" y "Familias en Acción".

- a. A través de sus dos componentes, "Vías para la Paz" y "Proyectos Comunitarios", el subprograma "Empleo en Acción" brindará ocupación transitoria a los desempleados mayores de edad, que no se encuentren matriculados en programas de educación y que pertenezcan al 20% más pobre de la población, mediante la financiación de la mano de obra no calificada de proyectos de infraestructura comunitaria, tales como extensiones de redes de acueducto y alcantarillado, construcción y reparación de escuelas, centros de salud y parques, entre otras obras.

El aporte del programa será de 200.000 por persona que participe en los proyectos y que reúna las condiciones para ser beneficiario directo del programa. Las obras que se financiarán deberán estar ubicadas en el 40% más pobre de las zonas urbanas de acuerdo con el índice de calidad de vida. Los entes que podrán proponer iniciativas son los gobiernos departamentales, municipales, empresas de servicios públicos, cooperativas de trabajo y organizaciones no gubernamentales.

Se proyecta crear alrededor de 95.000 empleos temporales hasta el año 2003 con un costo de US\$406 millones que los aporta la Nación a través de un préstamo con el Banco Mundial y la CAF. En 2001 se ejecutarán \$280.000 millones.

- b. El subprograma “Jóvenes en Acción” está diseñado para beneficiar a los jóvenes (entre 18 y 25 años de edad) pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. Tendrá una duración de tres años. Se espera capacitar a unos 100.000 durante los tres años de su ejecución.

La capacitación tendrá dos elementos básicos: una fase lectiva y otra de práctica laboral. La primera consta de una capacitación técnica en oficios, de unas 350 horas, que será impartida por una entidad de capacitación privada. La fase de práctica laboral se hará en empresas del sector productivo durante tres meses. Los jóvenes recibirán un subsidio de \$5.000 durante la fase lectiva como colaboración a su sostenimiento (\$7.000 si el individuo tiene hijos).

En términos de empleo, este programa aporta cerca de 40.000 empleos representados en la disminución de la participación laboral en la población objetivo, debido a la retención en la etapa lectiva. La prueba piloto se ha iniciado en la ciudad de Bogotá, y en lo corrido del año 2001 se empezará en las restantes ciudades, la inversión para el presente año será de \$33.000 millones con lo cual se capacitarán 19.000 jóvenes.

- c. El objetivo general del subprograma “Familias en Acción” es apoyar a las familias pertenecientes al nivel un del SISBEN, con hijos e hijas menores de 17 años, para que los mantengan en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud, a través de la entrega de subsidios. Adicionalmente, se busca mantener y mejorar la asistencia y permanencia escolar de la población entre 7 y 17 años y complementar el ingreso de las familias en extrema pobreza que son los más afectados por el desempleo.

El subsidio que otorga el subprograma consiste en la entrega periódica a la madre de familia de una suma de dinero, condicionada al cumplimiento de requisitos. El subprograma llegará a 26 departamentos y aproximadamente a 500 municipios con sus zonas urbanas y rurales. Tendrá una duración de tres años, y se estima que puede beneficiar a cerca de 330.000 familias y a 1.000.000 de menores de 17 años.

Existen dos tipos de subsidios asignados por el subprograma: i) subsidio de alimentación, equivalente a veinte dólares (US\$20) mensuales por familia con hijos menores de siete años de edad, y ii) subsidio educativo asignado individualmente de acuerdo con el número de escolares entre siete y 17 años en la familia, el cual varía su monto según el nivel escolar al que asistan los meno-

res. Para los hijos matriculados entre segundo y quinto grados el monto del subsidio es de seis dólares (US\$6) mensuales, mientras que para los jóvenes matriculados entre sexto y undécimo grados es de doce dólares (US\$12) mensuales.

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. El costo es de US\$230 millones que hacen parte de los créditos mencionados. En 2001 se invertirán \$67.000 millones, con lo cual se beneficiarán 78.000 familias, 110.000 niños en primaria y 51.000 jóvenes de secundaria.

B. El largo plazo

En el largo plazo, la política de empleo está orientada a lograr una senda de crecimiento económico sostenible. Esto depende en buena parte del desenlace del proceso de paz y del buen trámite de las reformas estructurales que se presenten al Congreso (Cuadro). Adicionalmente, se debe reducir el componente estructural de la tasa de desempleo. Esto redundará en una mano de obra más calificada, con mayor capacidad de generar ingresos, lo cual, además, tiene efectos favorables sobre la distribución del ingreso y la movilidad social. También, se debe propender por una legislación laboral más acorde con los objetivos de mayor versatilidad en el proceso productivo y la generación de empleo.

1. Políticas educativas

Como se ha mencionado, uno de los factores que mantiene la tasa de desempleo de largo plazo en un nivel alto es el desajuste entre los niveles, pertinencia y calidad de la educación y calificación de los trabajadores y los requerimientos del sistema productivo. Para combatir este tipo de desempleo (estructural) y aumentar la probabilidad de encontrar empleo de la fuerza laboral es necesario realizar una profunda modernización de nuestro sistema educativo y de capacitación. Para ello el gobierno ha diseñado una serie de estrategias que intervienen en los principales cuellos de botella identificados, las cuales contribuirán sustancialmente a reducir el desempleo en el corto plazo y sentarán las bases para disminuir el desempleo estructural.

- a. Se adoptarán políticas para elevar la asistencia escolar secundaria de los jóvenes, en particular de los más pobres que es muy deficitaria, y elevar su pertinencia laboral. Actualmente el país tiene alrededor de unos 5,6 millones de

Cuadro 1
Departamento Nacional de Planeación
Agenda legislativa, 2000-2001

	Presentado al Congreso	Cámara		Senado		Promulgación
		Comisión	Plenaria	Comisión	Plenaria	
Entes territoriales responsabilidad fiscal	Nov./99					Ley 617
Loterías y juegos de azar	Ago./99					Ley 643
Modernización tributaria	Mar./00					Ley 633
Presupuesto año 2001	Jul./00					Ley 628
Transferencias territoriales	Jul./00					1ª. vuelta
						2ª. vuelta
Reforma pensiones						
Modernización de la normatividad laboral						
Modernización del sistema educativo	Jul./01					

jóvenes de 12 a 17 años en edad de asistir a la escuela secundaria. De ellos, el 77% reporta asistencia escolar y el 23% restante ha dejado tempranamente las aulas. Se trata de 1,3 millones de jóvenes desescolarizados de los cuales 615 mil viven en las cabeceras y 700 mil en las áreas rurales.

Si mediante una adecuada política de ampliación de cupos y retención escolar se pudiera elevar la población escolarizada para este grupo de jóvenes, se estarían sentando las bases para la universalización de la educación secundaria. Lo cual sumado a un aumento de la asistencia del nivel superior, a través de un sistema de crédito amplio y de fácil acceso, permitiría sentar las bases para disminuir el desempleo estructural y dotar de mayor capital humano al país, con los correspondientes efectos sobre el crecimiento de largo plazo y la disminución de la desigualdad social. Adicionalmente, la presión sobre la oferta laboral caería y el desempleo se reduciría sustancialmente. En efecto, la diferencia entre las tasas de participación de la población de 12 a 17 años de edad

sin asistencia escolar y con ella es de 50 puntos porcentuales. Si se pudiera escolarizar al menos el 50% (642.000) de los jóvenes que hoy no lo están, ello sustraería del mercado laboral a 320.000 personas y se reduciría la masa de desempleo en esa misma magnitud, en los próximos cinco años. Pero sobre todo se sentarían las bases para disminuir el déficit educacional del país.

Los costos necesarios para lograr la cobertura educativa propuesta se calcularon teniendo en cuenta dos escenarios. En el primero, el sector oficial asume todo el costo de la ampliación de los nuevos cupos, cuya financiación estaría cercana a US\$1.300 millones. Para el segundo caso se adoptaría el esquema utilizado por Bogotá de construir colegios y darlos en administración al sector privado, en tal caso se paga un subsidio anual, entre \$485.000 y \$970.000, al establecimiento por estudiante atendido; el costo de esta opción estaría en promedio alrededor de US\$1.480 millones. El costo ponderado sería de US\$1.400 millones.

- b. El cuello de botella más significativo que existe es el sistema de educación superior. A pesar de los progresos de la última década la escolaridad superior sigue por debajo del estándar internacional, sobre todo en términos de cobertura. Un porcentaje creciente de bachilleres no logra ingresar al sistema. Cada año salen del bachillerato unos 367.000 alumnos, de los cuales 207.000 entran a la universidad y 160.000 no logran este objetivo. Infortunadamente, la mayor parte de los alumnos excluidos proviene de la población más pobre, quienes se ven entonces obligados a buscar trabajo en sectores poco dinámicos, elevando con esto el desempleo. Adicionalmente, la educación pública, casi gratuita para los estudiantes, es cara para el erario y abunda la privada de mala calidad; los programas técnicos/tecnológicos, cortos y económicos, son escasos y también de dudosa calidad. Finalmente, el sistema de educación superior, (tanto privado como público) es altamente selectivo y de baja cobertura. En efecto, de la población matriculada, tan solo el 4% pertenece al 20% más pobre de la población, mientras que en el 20% más rico se concentra el 70% de la población matriculada.

Por lo tanto, el reto es ampliar la cobertura de la educación superior, al mismo tiempo que se hace más democrático el acceso a ella. Para eso y basados en la experiencia internacional y en la abundante evidencia empírica, se debe hacer énfasis en educación superior financiada con un adecuado sistema de crédito estudiantil, que eleve la relevancia y pertinencia de las carreras cortas técnicas/tecnológicas para los jóvenes bachilleres. Si se logra ampliar la cobertura del sis-

tema de educación superior, las alzas en los salarios del personal calificado podrían moderarse aligerando el esfuerzo de crecimiento necesario para combatir el desempleo y, paralelamente, se produciría un efecto adicional sobre el empleo vía menor participación laboral.

El programa de crédito que el gobierno está contemplando tendría las siguientes bases: para alimentar con recursos el sistema de crédito estudiantil, el gobierno abrirá dos líneas de aval en el Fogafin: Línea A (5% de siniestralidad avalada por el gobierno, carreras cortas, estudiantes de estratos 1, 2 y 3); Línea B (3% de siniestralidad avalada por el gobierno en carreras cortas y largas, estudiantes de todos los estratos). Estas dos líneas están destinadas a avalar créditos de largo plazo concedidos a dos cohortes anuales de estudiantes de estratos que hayan sido admitidos por primera vez a estudios superiores.

Esas dos líneas avalan acuerdos crediticios entre instituciones de educación superior (universidades, institutos universitarios) y bancos, vía el Fogafin, acuerdos que deben ser iniciativa de las instituciones educativas (universidades, institutos universitarios, públicos y privados), siendo de responsabilidad de la banca la decisión de aceptar esas iniciativas y de decidir con cuáles instituciones educativas y programas se comprometen. El gobierno destinó \$5.000 millones para el año 2001, los cuales apalancarán créditos por \$30.000 millones. Adicionalmente, se avanza en el estudio de experiencias internacionales exitosas y en la consecución de un crédito multilateral por US\$150 millones, los cuales permitirán triplicar la cobertura actual del Icetex.

2. Mejorar la adaptabilidad laboral

Con la creciente complejidad en el proceso productivo y social se aumenta la incertidumbre y se hace imperativo el mayor uso de la creatividad y la capacidad de readaptarse a nuevas condiciones económicas tecnológicas. Este es el reto que enfrentan las economías modernas en general, y en particular las menos desarrolladas como la nuestra.

Dicho entorno económico requiere trabajadores polivalentes, así como expertos en las nuevas tecnologías, personas que manejen suficiente información y que sean capaces de tomar decisiones rápidamente. Esto implica que, además de los cambios en los esquemas de educación y capacitación para el trabajo mencionados, se debe propender por una mayor versatilidad en las formas contractuales, salariales y en la organización del tiempo de trabajo en el interior de las empresas. Esto con el fin de asegurar que tanto los trabajadores como los empresarios pue-

dan adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral acercando la oferta y la demanda laboral.

A continuación se presenta algunos elementos que deben tenerse en cuenta para dotar a nuestra legislación de la suficiente versatilidad para permitir ajustes en precios y otras figuras que eviten costos en términos de empleo cuando el ciclo económico se encuentre bajo, y para que en los momentos de auge la creación de empleo sea más dinámica. Las modificaciones de la normativa laboral en esta materia pueden ir orientadas a los siguientes puntos: a) distribución del tiempo de trabajo; b) normas de despido, y c) aprendizaje permanente en el trabajo.

a. Distribución del tiempo de trabajo

Se debe revisar la extensión de la jornada diurna, ya que la conceptualización de trabajo nocturno no consulta la realidad de muchas empresas, cuya jornada habitual se extiende más allá de las 6 p.m., especialmente aquellas dedicadas a los servicios (comercio, restaurantes, hoteles, etc.). Esto hace que incurran en sobrecostos que en últimas afectan la posibilidad de enganchar nuevos trabajadores y se reduzca su demanda, sobre todo la de trabajadores con bajos niveles educativos y pertenecientes a poblaciones vulnerables. Lo cual tiene un impacto muy negativo sobre el bienestar de estos sectores de la población.

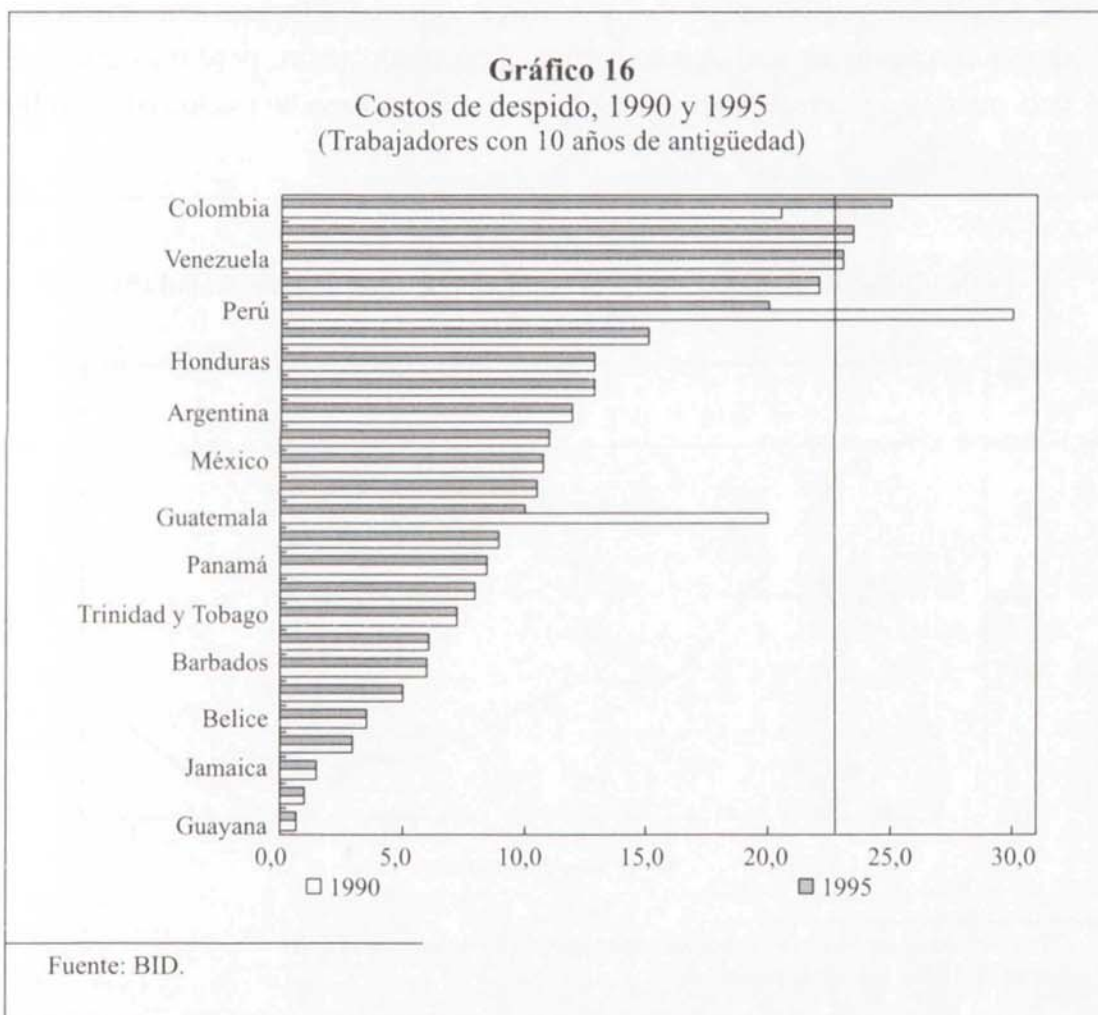
Por otro lado, la disposición legal vigente no está alineada con los estándares internacionales, constituyendo una limitante para la competitividad de nuestra economía. En efecto, los países de región extienden su jornada de trabajo diurna más allá de las 6 p.m. Perú lo hace hasta las 10 p.m.; Venezuela entre 7 p.m. y 5 a.m.; en el caso de Brasil, dicha jornada va desde las 10 p.m. hasta las 5 a.m.

Otro punto de análisis es la remuneración del trabajo dominical y en días festivos, así como adaptar la jornada semanal de acuerdo con los requerimientos de ciertos sectores.

b. Normas de despido

Los costos de despido han sido bastante altos en el país y se incrementaron aún más para trabajadores con más de 10 años de antigüedad después de la introducción de la Ley 50 de 1990. El despido causa pagos adicionales al trabajador, que aumentan con el número de años trabajados. La Ley 50 aumentó los costos de despido para los trabajadores con más de 10 años de antigüedad, de 10,5 a 13,5 meses de salario.

De otro lado, Colombia es el país de América Latina que tiene actualmente los costos de despido más altos para un trabajador con 10 años de antigüedad (Lora y Pagés, 1998, Gráfico 16). Lo que es aún más grave, Colombia fue el único país del continente para el cual esos costos aumentaron durante los años 90. Estos altos costos de despido se convierten en un freno a la generación de empleo y generan incentivos perversos en contra de la estabilidad laboral, puesto que el costo laboral esperado de un trabajador al término fijo resulta muy alto, atentando además, contra la formación de capital humano en el interior de las empresas. En efecto, esta norma se constituye en un claro ejemplo de cómo medidas pensadas con la mejor intención terminan afectando precisamente al grupo o grupos que intentaban proteger. Lo anterior se evidencia en una encuesta realizada en 1994. Allí los empresarios consideraban los altos costos de despido como la segunda causa más importante que frenaba la creación de empleo (Lora y Henao, 1994).



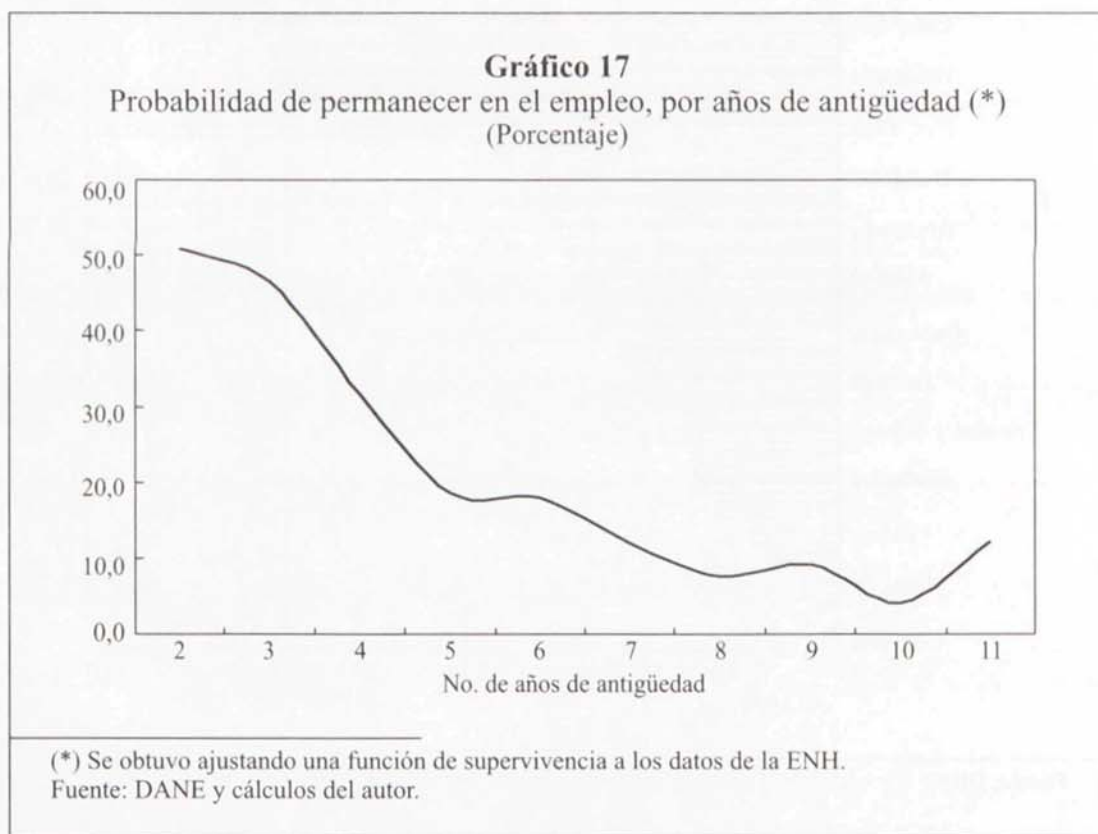
El Gráfico 17 evidencia claramente esta situación al mostrar cómo la probabilidad de permanecer empleado disminuye consistentemente desde el primer año de antigüedad del trabajador, hasta alcanzar menos de 5% justo antes de completar el décimo año.

Se hace necesario, entonces, revisar la curva de costos de despido, de tal manera que se desincentive el despido de trabajadores de menos de 10 años en la empresa, y así aumentar la estabilidad laboral de manera importante.

c. Formación permanente en el trabajo

El nuevo entorno económico impone a las empresas la necesidad de expandir su capacidad de competir, lo que significa aumentar la productividad. La expansión de la productividad requiere invertir en el desarrollo de los recursos humanos, reestructurar la producción y concebir estrategias de productividad de largo plazo que superen la estrategia de corto plazo basada en reducción de costos, principalmente de disminución de empleo.

Se debe hacer una reconversión de calificaciones para la nueva organización de las empresas, lo cual demanda menos especialización, pero más creatividad, iniciativa y versatilidad. En la práctica, esto está conduciendo al desarrollo



de competencias básicas más que al de habilidades, lo que dota al trabajador de una base de conocimiento sobre el cual puede ir adaptándose a las necesidades. Ello, a su vez, presenta un desafío de vincular la educación con el mercado laboral y, en particular, con la empresa, la cual debe invertir constantemente en recalificación de su mano de obra.

El estímulo y el compromiso de las empresas con la formación permanente para el trabajo debe ser un punto de análisis en la discusión sobre la modernización de nuestra legislación laboral. Dicho compromiso, por ejemplo, puede quedar plasmado a través de medidas que, explícitamente, ligen los salarios y otros beneficios a la capacitación.

III. RESUMEN

En síntesis, el conjunto de estrategias planteadas podrían colocar la tasa de desempleo a nivel nacional alrededor del 10%, y en las principales ciudades del 12% en el año 2005. La reactivación económica lograda gracias al ajuste fiscal y a la combinación de políticas financieras, comerciales y cambiarias sanas generará alrededor de 420 mil empleos por año (2,1 millones en el período).

A partir del año en el que se consolide el proceso de paz, la economía crecería entre dos y un punto y medio adicionales, que se traduce en 200 mil empleos por año. Esta estrategia generaría cerca de un millón de empleos en el período. Los programas de apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad que hacen parte de la Red de Apoyo Social tendrán un impacto en términos de empleo de 170 mil.

Las políticas educativas contribuirán a reducir el desempleo a través de la disminución de la participación laboral de los jóvenes beneficiados. Se estima que pueden (liberar) generar 424.000 empleos en el período. Pero sobre todo se estarán sentando las bases para disminuir el desempleo estructural y la construcción de una sociedad más justa. Está comprobado que la mejor manera de alcanzar una sociedad equitativa es promover el acceso igualitario a la educación, en particular a la educación superior. Un país que no le dé prioridad a la educación de su gente, se condena a reproducir problemas tan graves como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social de importantes segmentos de la población.

Para el sector rural está contemplado el Proagro: un programa de generación de empleo (300 mil) en el sector rural basado en el apoyo a cadenas productivas viables. Así mismo, el Pran reactivará como sujetos de crédito a cerca de 38.000 pequeños productores agropecuarios deudores morosos del sistema financiero y los apoyará para que inicien proyectos productivos.

Finalmente, se propone la necesidad de construir unas instituciones y normas laborales que se ajusten a las circunstancias tecnológicas del mundo actual.