

# TITULO: Hacia una política de empleo para Colombia

## INDICE

<b>1</b>	<b><i>POR UNA GLOBALIZACION JUSTA: CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS</i></b> .....	<b>5</b>
<b>1.1</b>	<b>La gobernanza de la globalización</b> .....	<b>5</b>
1.1.1	Capacidades y políticas nacionales.....	5
1.1.1.1	Gobierno. ....	5
1.1.1.2	La economía informal. ....	6
1.1.1.3	Habilitación y capacitación de la gente a través de la educación.....	6
1.1.1.4	Desarrollo sostenible y productividad de los recursos .....	7
1.1.1.4.1	Capacitación del ámbito local. ....	7
1.1.1.4.2	Reforma de la arquitectura financiera internacional.....	7
1.1.1.4.3	Objetivos acordes con el proceso de globalización. ....	8
<b>1.2</b>	<b>Instituciones más responsables.</b> .....	<b>9</b>
1.2.1	Reforzar el sistema multilateral .....	9
1.2.2	Estados-nación.....	9
1.2.3	Empresas.....	9
1.2.4	Diálogo social en los sistemas globales de producción. ....	9
<b>2</b>	<b><i>EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL CONSENSO DE WASHINGTON Y SU APLICACIÓN EN LA REGIÓN</i></b> .....	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>Estabilización Macroeconómica</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>La carga de la Deuda Externa y los limitantes que genera.</b> .....	<b>11</b>
<b>2.3</b>	<b>Los riesgos de la dependencia del empleo respecto de los mercados internacionales.</b> .....	<b>11</b>
<b>2.4</b>	<b>¿Puede la integración sustituir una estrategia de desarrollo?</b> .....	<b>11</b>
<b>2.5</b>	<b>Consecuencias Generales de la Aplicación del Consenso de Washington</b> .....	<b>12</b>
<b>2.6</b>	<b>Políticas hacia un Consenso post -Washington</b> .....	<b>13</b>
2.6.1	Hacia una estrategia de crecimiento con objetivo empleo.....	14
2.6.1.1	El contexto externo de los países andinos. ....	14
2.6.1.2	La débil competitividad como restricción al crecimiento de la inversión y el empleo 15	
2.6.1.3	El contexto interno: la precariedad del empleo .....	15
2.6.1.4	Objetivos finales e intermedios de la estrategia de crecimiento con empleo. ....	15
2.6.2	Una alternativa estratégica diferente.....	16
2.6.2.1	El rol de la política macroeconómica.....	16
2.6.2.2	Políticas meso y micro económicas .....	17
2.6.2.3	Las políticas de aumento de la productividad total a nivel micro económico. ....	17
2.6.2.4	Las políticas activas de empleo.....	18
2.6.2.5	La perspectiva de género y los pueblos indígenas.....	18
2.6.2.6	Las tendencias recientes de las migraciones y el creciente flujo de remesas .....	19
2.6.3	La combinación de políticas en una concepción estratégica.....	19
2.6.3.1	Estrategia de desarrollo, diálogo social e institucionalidad para el objetivo empleo 19	
<b>3</b>	<b><i>COHESIÓN REGIONAL Y MECANISMOS DE COMPENSACIÓN</i></b> .....	<b>20</b>
<b>3.1</b>	<b>Regiones y Mercados de Trabajo</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2</b>	<b>Regiones y Globalización</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3</b>	<b>Brechas regionales en la comunidad andina .</b> .....	<b>23</b>

3.4	<b>Cohesión regional: la experiencia europea.....</b>	<b>23</b>
<b>4</b>	<b><i>EL PROCESO DE CONCERTACION TRIPARTITA PARA EL EMPLEO EN AMERICA CENTRAL Y REPUBLICA DOMINICANA.....</i></b>	<b>24</b>
4.1	<b>Propuestas de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente .....</b>	<b>24</b>
4.1.1	Las políticas macroeconómicas. Contexto y propuestas.....	25
4.1.2	Políticas micro y mesoeconómicas.....	26
4.1.2.1	Políticas para el desarrollo de la infraestructura económica y social en apoyo a la competitividad y cohesión regional y social.....	26
4.1.2.2	Maximizar la inversión en educación y capacitación.....	27
4.1.2.3	Inversión en investigación y desarrollo tecnológico .....	27
4.1.2.4	Financiamiento a la inversión .....	28
4.1.2.5	Fomento agrícola y empleo rural .....	28
4.1.2.6	Fomento de la pequeñas y mediana empresa (PYMES) .....	28
4.1.3	Políticas de mercado laboral y fomento del trabajo decente.....	29
4.1.3.1	Modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo .....	29
4.1.3.2	Por una formación profesional pertinente, eficaz y promotora de la equidad .....	29
4.1.3.2.1	Ampliación de la dotación de recursos para la formación profesional.....	30
4.1.3.2.2	Flexibilización de metodologías y programas .....	30
4.1.3.2.3	Desarrollo de la formación por competencias .....	30
4.1.3.2.4	Fortalecimiento del tripartismo en la formación profesional.....	30
4.1.3.2.5	Formación profesional y equidad .....	30
4.1.3.3	Educación y alfabetización de la fuerza de trabajo .....	31
4.1.3.4	Fomento de la seguridad social para las mayorías .....	31
4.1.3.5	Salud y seguridad en el trabajo .....	31
4.1.3.6	Política general de salarios.....	32
4.1.3.7	Política de salarios mínimos.....	33
4.1.3.8	Los derechos laborales .....	33
4.1.3.9	Erradicación del trabajo infantil.....	33
4.1.3.10	Derechos de los pueblos indígenas.....	34
4.1.3.11	Un compromiso permanente por la equidad de género .....	34
4.1.3.12	Fortalecimiento del diálogo social .....	34
<b>5</b>	<b><i>CRECIMIENTO Y EMPLEO PARA COLOMBIA.....</i></b>	<b>35</b>
5.1	<b>Política macroeconómica.....</b>	<b>35</b>
5.1.1	Situación actual.....	35
5.1.2	¿Corrección o cambio de rumbo?.....	36
5.2	<b>Productividad y competitividad.....</b>	<b>37</b>
5.2.1	Educación y capacitación .....	37
5.2.2	Las cadenas productivas y los clusters regionales .....	38
5.2.3	La capacidad de gestión de las empresas.....	39
5.2.4	Incentivos laborales a la productividad.....	39
5.3	<b>El entorno de la inversión .....</b>	<b>39</b>
5.3.1	La infraestructura productiva.....	39
5.3.2	Estabilidad de las normas legales.....	40
5.3.3	Relaciones laborales .....	40
5.3.4	Trámites para la creación de nuevas empresas .....	40
5.3.5	Incentivos fiscales a la inversión.....	40
5.4	<b>Una estrategia de desarrollo con objetivo empleo.....</b>	<b>41</b>
5.4.1	Las políticas de promoción de las exportaciones.....	41
5.4.1.1	Acuerdos de comercio.....	41
5.4.1.2	Instrumentos de promoción de las exportaciones.....	42
5.4.2	Articulación entre sectores transables y no transables.....	43
5.4.3	Incorporación de los sectores atrasados al desarrollo.....	43
5.4.4	El empleo no asalariado, la inclusión social y una visión de futuro .....	43
<b>6</b>	<b><i>LA REFORMA LABORAL: EL CASO COLOMBIANO.....</i></b>	<b>44</b>

<b>6.1</b>	<b>El mercado laboral antes de la ley 789, puntos de vista diferentes.....</b>	<b>44</b>
6.1.1	Regulación del mercado de trabajo y demanda de trabajo en Colombia. 1976-1996 - FEDESARROLLO. ....	44
6.1.1.1	Cambios en la institucionalidad .....	45
6.1.1.2	Costos no salariales. ....	46
6.1.1.3	Impacto del crecimiento del producto sobre los niveles de desempleo. ....	46
6.1.1.4	Resultados de las reformas adelantadas durante la primera mitad de los noventas...46	46
6.1.2	Flexibilización salarial o flexibilización de la política monetaria - Jorge Iván González...47	47
6.1.3	Conclusiones previas a la ley 789.....	47
<b>6.2</b>	<b>El mercado laboral en Colombia y las primeras evaluaciones de la ley 789 de reforma laboral .....</b>	<b>48</b>
6.2.1	El mercado de trabajo .....	48
6.2.1.1	Histéresis.....	51
6.2.2	Evaluaciones de los impactos de la Ley 789 (Ley de reforma laboral 2002). ....	52
6.2.2.1	Supervisión de Desempeño .....	53
6.2.2.1.1	Supuesto: .....	53
6.2.2.1.2	Metodología: .....	53
6.2.2.1.3	Resultados .....	53
6.2.2.2	Métodos Contables.....	54
6.2.2.2.1	Supuesto: .....	54
6.2.2.2.2	Metodología: .....	54
6.2.2.3	Elasticidades empleo-salarios (CIDE , 2004).....	56
6.2.2.3.1	Supuesto: .....	56
6.2.2.3.2	Metodología: .....	56
6.2.2.3.3	Resultados de la metodología.....	56
6.2.2.3.4	Comentarios. ....	56
6.2.2.4	Encuesta de hogares y diferencia en la diferencia (Gaviria, 2004), Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no? .....	57
6.2.2.4.1	Metodología. ....	57
6.2.2.4.2	Resultados .....	58
6.2.2.5	Efecto de la Reforma en la duración del empleo, el desempleo y la formalización del mercado de trabajo. (Nuñez ,2004) .....	58
6.2.2.5.1	Supuesto .....	58
6.2.2.5.2	Resultados .....	58
6.2.2.5.3	Comentarios .....	59
6.2.3	Análisis de las evaluaciones adelantadas a la ley 789 .....	59
<b>7</b>	<b><i>UN ENFOQUE ALTERNATIVO HACIA EL EMPLEO DECENTE. ....</i></b>	<b>60</b>
7.1	<b>Políticas macro. ....</b>	<b>60</b>
7.2	<b>El problema institucional .....</b>	<b>60</b>
7.3	<b>La cuestión sistémica .....</b>	<b>61</b>
7.4	<b>Los actores y la concertación .....</b>	<b>62</b>
7.5	<b>Exportar o morir.....</b>	<b>63</b>
7.6	<b>Sin cerrar las brechas .....</b>	<b>63</b>
<b>8</b>	<b><i>PROPUESTAS DE LAS CENTRALES SINDICALES (CUT CGTD CTC CPC) PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEOS DIGNOS Y PRODUCTIVOS.....</i></b>	<b>63</b>
8.1	<b>Efectos del modelo de desarrollo vigente en el empleo: verdaderas causas del desempleo.....</b>	<b>63</b>
8.2	<b>Propuesta de las centrales sindicales.....</b>	<b>65</b>
8.2.1	Modelo Alternativo de Desarrollo. ....	65
8.2.2	Políticas Macroeconómicas. ....	66
8.2.3	Acciones de Plazo Inmediato para Generar Empleo.....	68

## INTRODUCCION

Si el tema del empleo ocupa especial interés de la opinión pública por la gravedad que reviste en el actual periodo, en el caso de países que afrontan problemas políticos de tiempo atrás, como es el caso de Colombia, dicha cuestión se constituye en un asunto crucial.

Si bien es cierto que las tendencias generales que se observan a nivel mundial hacia la flexibilización de las relaciones laborales y hacia una creciente precarización de las formas de trabajo, también ocurren en Colombia, los fenómenos específicos de este país, como el desplazamiento interno de 3 millones de personas a lo largo de la última década, ocasionan desajustes en mercado de trabajo, mas severos de los que ocurren en los países vecinos.

Por las anteriores razones, la búsqueda de políticas que alivien el problema del desempleo o de la mala calidad del empleo existente, han concentrado la atención de las autoridades gubernamentales, los gremios empresariales y las organizaciones sindicales.

En la Comisión Constitucional de políticas sociales y laborales el tema ha sido motivo de especial preocupación, y en ese como en otros escenarios, las organizaciones de los trabajadores han expresado sus puntos de vista frente a las causas que explican el deterioro en años recientes, como también la presentación de propuestas alternativas para enfrentar la situación.

En el último evento realizado en junio del 2005 con el auspicio de la OIT, se pudo observar una variada gama de interpretaciones y diferentes versiones acerca de las políticas macroeconómicas más recomendables.

Además de los análisis estructurales y de largo alcance que se refieren al modelo de desarrollo y a la modalidad de inserción que nuestro país ha adoptado para competir en la economía global, existen ya análisis diversos, y algunas veces contradictorios sobre los impactos que las recientes reformas al régimen laboral colombiano han tenido en la situación del empleo; y este trabajo se ocupa de recoger dichas versiones.

Los análisis realizados por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización auspiciada por la OIT en su documento "Por una globalización justa", hacen énfasis en la urgencia de revisar el sistema de gobernanza internacional, pues las instituciones multilaterales creadas después de la segunda guerra mundial, han comenzado a mostrar serias carencias. En particular es necesario buscar con urgencia una mayor coherencia, entre las políticas que recomiendan cada una de dichas instituciones, las cuales en muchas ocasiones resultan contrapuestas.

Adicionalmente la OIT ha realizado ejercicios de apoyo al diseño de políticas para el empleo en diversas regiones del continente. Las propuestas de empleo decente para los países andinos son especialmente relevantes, pues incluyen a Colombia y por esa razón las hemos incluido en este documento,

complementándolas con algunos puntos de vista del consultor y/o diversos académicos y analistas.

El proceso de concertación y consulta tripartita que la Oficina Regional de la OIT para América Central y el Caribe, realizó a lo largo de los años 2004 y 2005, estuvo soportado en el apoyo de académicos y consultores que expresaban el punto de vista de los trabajadores y empresarios. Además del apoyo técnico y logístico que brindó la oficina de San José, la visita realizadas a cada uno de los países y las entrevistas sostenidas con voceros de los distintos sectores, le dieron un gran respaldo y solidez a dicho proceso, el cual desembocó en eventos subregionales, bipartitos y tripartitos, en la antesala de la cumbre de los presidentes de la región realizada en Tegucigalpa a mediados del 2005.

Las recomendaciones para mejorar la cantidad y calidad del empleo en América Central y el Caribe y sobre todo la preocupación de elevar el tema del trabajo decente a una mayor rango decisorio en la política de los gobiernos, condujo a proponer una amplia gama de propuestas de política que por su vigencia regional la hemos reseñado en este trabajo.

## **1 POR UNA GLOBALIZACION JUSTA: CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS<sup>1</sup>**

### **1.1 La gobernanza de la globalización**

En un escenario en el que las naciones son cada vez más interdependientes es preciso crear reglas, políticas e instituciones globales más eficientes y justas. La globalización conduce al ajuste económico en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo, y los gobiernos necesitan gestionar estos cambios en coordinación con los actores sociales capacitando, a la gente mediante la participación y la cualificación, y protegiendo a los ciudadanos de la inseguridad.

#### **1.1.1 Capacidades y políticas nacionales.**

##### **1.1.1.1 Gobierno.**

El pilar de una buena gobernanza es el correcto funcionamiento de un sistema político democrático. Se debería buscar por ello la eliminación de los obstáculos al crecimiento de organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, de forma que se garantice un diálogo social provechoso entre ellas. De igual forma se necesita que existan organizaciones que representen los intereses de los pobres y de los grupos socialmente marginados.

---

<sup>1</sup> Extractado de “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos” 2004 Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

Todo esto debe fundarse en el Estado de derecho y en una administración de justicia efectiva que garantice un marco jurídico equitativo, frente a cualquier abuso de poder del Estado y de actores no estatales o para-estatales. Resulta también importante la supervisión pública de los presupuestos, contratos y procedimientos de licitación y compras públicas, en las que no solo debe participar el parlamento, sino también las organizaciones de empresarios y de trabajadores, así como organizaciones de la sociedad civil.

En síntesis se trata de reducir las ineficiencias que subsisten en las instituciones públicas, a fin de acabar con la corrupción. Las instituciones oficiales son necesarias para un funcionamiento eficaz y equitativo de la economía y esto incluye un sistema financiero sólido, que estimule el ahorro y fomente la inversión; un sistema de regulación de los mercados para prevenir la competencia desleal, Se requieren además mecanismos que garanticen una gobernanza empresarial transparente y socialmente responsable; y finalmente instituciones, que velen por la protección de los derechos de propiedad y por el cumplimiento de los contratos.

Otro papel importante del Estado consiste en limitar el impacto de la globalización sobre la desigualdad de ingresos mediante la tributación progresiva, las políticas salariales, los programas sociales y otros mecanismos a su alcance. En muchos casos la reducción del papel del Estado aunque justificada fue demasiado rápida y creó vacíos y desequilibrios con impactos negativos. Inicialmente se pensó que un proceso de choque era lo más apropiado, pero las evidencias han mostrado que fue un error, y que lo más correcto es un proceso gradual.

#### **1.1.1.2 La economía informal.**

En los países de menor desarrollo, la economía informal incluye a la mayoría de los trabajadores, con una elevada proporción de mujeres. Si bien es cierto que esta economía informal existía antes de la globalización, también es cierto que con la globalización, ha crecido rápidamente. Las evidencias muestran que en la actualidad la mayoría de los empleos que se crean en el tercer mundo, pertenecen al sector informal.

El objetivo en este sentido debe ser lograr que las actividades informales, hagan parte de un sector formal que proporcione empleos decentes, así como ingresos y protección, y que pueda competir en el sistema internacional.

#### **1.1.1.3 Habilitación y capacitación de la gente a través de la educación**

Para la población solo es posible beneficiarse de la globalización si disfruta de salud adecuada y está dotada del conocimiento, la calificación, las capacidades y los derechos necesarios para acceder a unas condiciones de vida básicas. Esto solo es posible si los gobiernos procuran recursos adecuados a la sanidad, la educación, la infraestructura básica, el medio ambiente, y a la creación de un marco institucional y normativo que garantice a todos por igual el acceso a las oportunidades que la globalización brinda.

Se trata en realidad de generar empleos “decentes” que permitan a las personas unas condiciones de vida dignas. De acuerdo con esta afirmación, en la actualidad la cuestión macroeconómica fundamental es la de establecer la generación de empleo como objetivo, lo cual a su vez exige un enfoque diferente de la política monetaria o fiscal.

Se requiere también implementar políticas estructurales basadas en la rápida difusión de las nuevas tecnologías. La inseguridad e inestabilidad laboral se están convirtiendo en una constante, debido a factores como el deterioro del Estado de bienestar, la liberalización del mercado laboral y la reducción del poder de los sindicatos.

Por ello es indispensable desarrollar políticas y programas que aumenten la productividad y los ingresos de aquellos que mantienen empleos precarios en la economía informal rural y urbana. Son necesarios también, esfuerzos para garantizar un acceso igualitario a los factores de producción para las mujeres, los grupos indígenas y las minorías étnicas. Finalmente se debe rectificar la tendencia hacia el deterioro de las organizaciones colectivas, tanto de trabajadores como de empresarios, y de la negociación colectiva.

#### **1.1.1.4 Desarrollo sostenible y productividad de los recursos**

##### **1.1.1.4.1 Capacitación del ámbito local.**

La OIT, cree que para que la globalización se justa y equitativa, ésta debe construirse y cimentarse en un sistema local, que respete las diferencias y las individualidades culturales, sociales y económicas.

- La participación y la responsabilidad democrática deben ser un fundamento esencial.
- La integración regional debe incorporar objetivos sociales, sujetos de una evaluación periódica de resultados y avances
- La movilización de los recursos regionales es necesaria para la inversión y el ajuste, más aún cuando la integración incluye países con niveles de desarrollo diferentes. Los Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE han llevado a una convergencia creciente sobre la base de fomentar el crecimiento de las áreas más pobres dentro de la UE.

##### **1.1.1.4.2 Reforma de la arquitectura financiera internacional.**

Las crisis y la inestabilidad financiera son una amenaza para los beneficios en los ámbitos del comercio y la IED. El actual sistema financiero global es muy imperfecto; y es evidente que el mercado financiero global está dominado por los intereses financieros de los países industrializados. Existe consenso acerca de la necesidad de reformar la estructura financiera internacional. Dicho consenso se apoya en el reconocimiento de que la apertura y la

interdependencia, combinadas con la volatilidad y el contagio, han hecho mucho más complicada la gobernanza de los mercados financieros.

Durante la pasada década, el aumento de la movilidad de capital global ha estado acompañado de la frecuencia con la que se suceden las crisis financieras en los países en desarrollo, a menudo con elevados costos sociales.

#### **1.1.1.4.3 Objetivos acordes con el proceso de globalización.**

**Educación, cualificación y capacidad tecnológica:** La capacidad tecnológica es crucial. Los países necesitan una infraestructura de las comunicaciones y un sistema de producción que pueda procesar y utilizar la información para el desarrollo, y la gente debe tener acceso al conocimiento y la capacidad para utilizarlo con el fin de participar, aprovechar y ser creativa en el nuevo entorno tecnológico.

**Ajuste, seguridad y protección social:** La vulnerabilidad ante los cambios repentinos es mayor en una economía internacional competitiva que en los mercados nacionales protegidos. Es necesario que los donantes y las instituciones financieras internacionales contribuyan a la creación de sistemas nacionales de protección social en los países en desarrollo, y que inviertan en la reestructuración económica necesaria para promover un ajuste más equitativo y una distribución más justa de los beneficios de la globalización.

**Hacer del trabajo decente un objetivo:** Existe la imperiosa necesidad de reformar las políticas internacionales para que apoyen en mayor medida el crecimiento, el desarrollo empresarial, la reducción de la pobreza y la creación de trabajo decente para todos.

**Políticas macroeconómicas coordinadas para el pleno empleo:** la liberalización del mercado debe ir acompañada de políticas eficaces para la gestión macroeconómica global, con el fin de garantizar un incremento y una mayor estabilidad del crecimiento global. Debería incluir tanto la política fiscal y monetaria como los plazos de aplicación de la misma al igual que esfuerzos más concretos para prevenir el efecto de *contagio*.

**Promover el trabajo decente en los sistemas de producción globales:** La regulación de estos nuevos sistemas de producción es débil, y existe un amplio debate sobre si se está tendiendo a la búsqueda de normas laborales mínimas. Creemos que las organizaciones del sistema multilateral deberían tratar las políticas económicas y laborales internacionales de un modo más integrado y coherente.

**Integración de los objetivos económicos y sociales:** La educación, la salud, los derechos humanos y el medio ambiente son objetivos que también necesitan abordarse de una manera más consistente e integrada, puesto que interactúan unos con otros y con relaciones y objetivos económicos.

## **1.2 Instituciones más responsables.**

### **1.2.1 Reforzar el sistema multilateral**

Se necesita aumentar su eficacia por medio de una constante actualización de sus servicios técnicos, sus conocimientos y sus sistemas de gestión. Tres son las áreas de especial preocupación: la representación democrática y la toma de decisiones; la responsabilidad de todos los participantes y la coherencia de la política social y económica; y por último la financiación del sistema.

### **1.2.2 Estados-nación**

Aunque la globalización ha reducido el poder y la autonomía de los Estados de varias maneras, éstos, y particularmente los más poderosos, continúan ejerciendo una influencia importante en la gobernanza global mediante sus propias políticas y su comportamiento y a través de sus decisiones en los organismos intergubernamentales.

### **1.2.3 Empresas**

Las empresas son la fuente principal de creación de empleo e ingresos y sus valores, prácticas y comportamiento tienen una repercusión importante en la consecución de los objetivos sociales.

La responsabilidad social de las empresas (RSE) concierne a las iniciativas voluntarias que adoptan las empresas más allá de sus obligaciones legales. El impacto del movimiento sindical sobre la globalización y las políticas de las instituciones internacionales clave depende, en parte, de su influencia en el proceso de toma de decisiones.

### **1.2.4 Diálogo social en los sistemas globales de producción.**

El desarrollo de la democracia industrial y la negociación colectiva en el ámbito nacional ha proporcionado históricamente un importante mecanismo para fomentar la productividad y los resultados equitativos en el trabajo.

## **2 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL CONSENSO DE WASHINGTON Y SU APLICACIÓN EN LA REGIÓN**

De acuerdo con Williamson, la versión original del Consenso de Washington consistió en las siguientes 10 proposiciones:

- Disciplina Fiscal.
- Un redireccionamiento de las prioridades del gasto público hacia sectores que ofrezcan altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, como salud, educación primaria e infraestructura.

- Reforma tributaria, para disminuir las tasas marginales y ampliar la base gravable.
- Liberalización de la tasa de interés.
- Una tasa de cambio competitiva.
- Liberalización comercial.
- Liberalización de los flujos de la inversión extranjera directa.
- Privatización.
- Desregulación de los mercados (abolir barreras a la entrada y salida).
- Asegurar los derechos de propiedad.

Para Stiglitz (1998), las políticas derivadas del Consenso de Washington fueron incompletas y en ocasiones equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia que faciliten la transmisión de tecnología y políticas que promuevan la transparencia y ataquen la corrupción.

Estas afirmaciones tienen sustento en la observación, del éxito obtenido por las economías del Este Asiático. Estos países constituyen una región que no había seguido estrictamente las recetas dictadas por el Consenso de Washington. Por el contrario en estos países se enfatizó la adopción de políticas para reducir la pobreza, las cuales no estaban consideradas en el Consenso. Para Stiglitz la crisis financiera vivida en la región, no fue el resultado de no adoptar al pie de la letra las recomendaciones del Consenso. El verdadero problema fue la falta de intervención gubernamental, la subvaloración por parte del gobierno, de la importancia de la regulación financiera y de la gobernanza corporativa.

## **2.1 Estabilización Macroeconómica**

Para Stiglitz, el Consenso de Washington sobrevaloró el control de la inflación. Centrar todas las políticas macroeconómicas únicamente en el manejo de la inflación no sólo puede distorsionar el resultado de las políticas económicas – impidiendo a la economía alcanzar su crecimiento pleno y su producto potencial- sino también llevar a una inflexibilidad económica sin conseguir a cambio beneficios importantes de crecimiento.

Una política macroeconómica centrada en el control de la inflación, suele despreocuparse de cuestiones tales como el crecimiento estable o el desempleo. Otro aspecto descuidado por este tipo de enfoque es el de la estabilidad financiera. Construir un marco institucional y normativo sólido para regular las actividades del sistema financiero es una parte crucial en la promoción de estabilidad macroeconómica.

En todos los países de América la banca tuvo problemas al no poder recuperar la cartera de préstamos, pues había colocado los créditos a tasas superiores al nivel de ganancias de las empresas y muy superiores al incremento de los

salarios. Miles de trabajadores perdieron sus viviendas, el “*corralito*” argentino significó la pérdida de sus ahorros a los pensionados y los bancos fueron rescatados trasladando a la sociedad la obligación de pagar impuestos a las transacciones financieras, o con recursos fiscales. ¿Como justificar que un negocio privado deba ser salvado por la sociedad, si sus ganancias no fueron compartidas con el público? Y si ello paso en todos los países, no puede ser un accidente sino el efecto lógico de una política errónea de abuso en favor de la usura especulativa.

## **2.2 La carga de la Deuda Externa y los limitantes que genera.**

El Consenso de Washington y la evaluación de las políticas de desarrollo propuestas para la región no consideran el papel y peso que tiene la deuda externa de los países latinoamericanos.

Al respecto se debería tener en cuenta y cuestionar la legalidad de las deudas externas contratadas por dictadores, que fueron a sus cuentas personales y siguen siendo pagadas por los países. ¿Por qué no avalar la propuesta el Papa Juan Pablo II en el sentido de que dichas deudas deben ser simplemente condonadas, pues las entidades prestamistas sabían de la ilegitimidad de dichos gobiernos? ¿O que el FMI, una vez que ha aceptado su corresponsabilidad en el desborde de la deuda argentina, actúe en consecuencia y reduzca parte de esas acreencias?” (Herrera, 2004).

## **2.3 Los riesgos de la dependencia del empleo respecto de los mercados internacionales.**

Una generación de empleo dependiente de la dinámica de los mercados internacionales, representa graves riesgos para los países pues los hace más vulnerables a las oscilaciones de la demanda y de los precios externos, siempre cíclicos e impredecibles. Un ejemplo de ello es lo que sucede con los niveles de empleo asociados a la existencia de las maquilas en los países de Centroamérica, específicamente en el caso de México, y el de la situación de las maquilas productoras de textiles y vestuario en Centro América.

Ciertamente no es sostenible cifrar la competitividad exclusivamente en los bajos costos, si países asiáticos, en especial China, han bajado el piso mínimo salarial mundial hasta niveles a los cuales nuestros países no pueden homologarse. Además, es un error considerar que países como China se limitan a competir con bajos salarios: China ofrece ingenieros y gerentes bien capacitados, ha elevado la eficiencia de sus puertos y está dedicando diez veces más recursos que antes a enviar estudiantes de administración de empresas y de ingeniería a Occidente

## **2.4 ¿Puede la integración sustituir una estrategia de desarrollo?**

Durante los últimos tiempos ha cobrado fuerza la tendencia de considerar el desarrollo exclusivamente desde la perspectiva de la integración en la economía mundial. Según Rodrik no se puede considerar la integración en los mercados mundiales como alternativa sustitutiva de una estrategia de

desarrollo, pues no existe evidencia creíble que sostenga que la fuente del crecimiento sostenible es la disminución de las barreras al comercio e inversión. Para Rodrik la asociación de apertura comercial con desarrollo en forma causal no es lógica por las siguientes razones:

*La integración es costosa:* La integración comercial no solo implica eliminar barreras sino también un cambio institucional que es costoso y requiere de recursos humanos, capacidades administrativas y de capital político. La apertura comercial implica renunciar al recaudo de los impuestos aduaneros y aunque ello debería reflejarse en una reducción de los precios, ello no parece ocurrir en la misma proporción de la reducción de las tarifas aduaneras. Adicionalmente las prioridades establecidas por la integración global generalmente no coinciden con las prioridades de una agenda de desarrollo nacional.

Los beneficios de la integración son inciertos: Rodrik concluye que la literatura que sostiene que los mayores niveles de integración inducen mayores tasas de crecimiento, presentan graves problemas metodológicos tales como el empleo de indicadores de apertura comercial, los cuales son problemáticos como medidas de barreras al comercio, pues están correlacionados con otras fuentes de un pobre desempeño económico, e igualmente están basados en estrategias empíricas débiles.

No obstante, se debe reconocer que de una u otra forma ningún país se ha desarrollado de forma exitosa dándole la espalda al comercio internacional, pero igualmente es cierto que ningún país se ha desarrollado simplemente abriéndose a si mismo al comercio y al capital internacional. El camino ha sido combinar las oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales con inversiones domésticas y una estrategia basada en la construcción de instituciones para estimular el espíritu de los empresarios domésticos. La mayoría de los casos exitosos de desarrollo han combinado una estrategia de desarrollo dirigida con una apertura gradual y parcial a las importaciones y a la inversión extranjera.

## **2.5 Consecuencias Generales de la Aplicación del Consenso de Washington**

- El actual proceso de globalización ha profundizado la desigualdad entre los países y continentes, como también al interior de nuestras sociedades. La concentración de la riqueza, la pobreza y la exclusión social se han profundizado
- El actual proceso económico, cuyas raíces son el modelo neoliberal de desarrollo soportado por el Consenso de Washington, está generando tasas record de desempleo, empleo informal y precario, pobreza, inseguridad y exclusión social, afectando de manera profunda a los jóvenes, mujeres y ancianos.

- Estas políticas han generado un impacto negativo sobre el bienestar social y es incompatible con una visión de desarrollo sostenible.
- Los Tratados de Libre comercio impiden la inclusión de una dimensión social y democrática en el proceso de la expansión económica y comercial, a la par que no incluyen ningún tipo de compensación económica y social para contrarrestar y compensar sus efectos negativos.
- Las organizaciones Financieras internacionales (IFIs) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) promueven el establecimiento de un modelo económico injusto, que no contribuye a un desarrollo sostenible. Sus criterios actuales no reflejan los valores vitales de la democracia como la transparencia, la participación, el control social, la promoción y la aplicación de los derechos humanos.
- La deuda externa y su servicio ha debilitado y limitado las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo.

## **2.6 Políticas hacia un Consenso post -Washington**

Es necesario llegar a un nuevo consenso que empiece por ocuparse de una revisión del desempeño del sistema financiero. La experiencia ha demostrado que es muy costoso liberar el mercado financiero antes de consolidar aspectos como el de la supervisión de los bancos. Por ello es importante la construcción de un marco regulatorio que asegure un sistema financiero efectivo.

El principal objetivo de esta regulación es asegurar que los participantes encuentren el tipo de incentivos correcto. La liberación comercial puede que cree competencia, pero no lo hace automáticamente y por tanto no es una condición ni necesaria ni suficiente para crear una economía competitiva e innovadora.

Para Stiglitz la falta de competencia en sectores recientemente privatizados condujo la mayoría de las veces a la creación de monopolios privados no regulados, los cuales trajeron consigo mayores precios para los consumidores. El problema no es entonces la propiedad de las industrias, como lo demuestra el caso de las economías de China y Rusia, casos ambivalentemente contrarios.

Aún cuando la privatización permite que se incremente la eficiencia productiva, es difícil asegurar que se alcancen objetivos públicos, incluso por medio de la regulación. Es por ello muy importante tener en cuenta que el gobierno debe ser un complemento de los mercados.

En cuanto a la formación de capital humano, se ha mostrado que las economías del Este Asiático, enfatizaron el rol del gobierno en la provisión de la educación universal, lo que constituyó una parte esencial en el paso de economías agrícolas a economías industriales. Es evidente que el mercado

genera una oferta deficiente de recursos humanos, así que los gobiernos juegan un papel importante en la provisión de educación pública. No se puede seguir aplazando la inversión en mejores recursos humanos. Una educación universal crea una sociedad más igualitaria.

Lo mismo ocurre en el tema de la transferencia de tecnología. El mercado por sí mismo genera una insuficiente oferta de ella, dadas las asimetrías de información y el nivel de riesgo asociada a las inversiones en I&D. El gobierno a través de políticas para la transferencia de tecnología, se constituye en un elemento crucial para impulsar el desarrollo en estas áreas.

El tema del fortalecimiento institucional encuentra su razón de ser en la necesidad de combatir la corrupción. Ello implica mejorar sus capacidades administrativas y técnicas, instituir normas y reglas que provean los incentivos para evitar la corrupción. En búsqueda de este objetivo se deben emplear mecanismos de mercado y cuasi mercado: licitaciones para compra de bienes y servicios, para la asignación de recursos públicos, contratación con agentes externos, contratos basados en el desempeño, entre otras. Es también importante involucrar a los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas dándoles sentido de pertenencia a través de lo cual se logra una mayor legitimidad de las instituciones.

Respecto del tipo de cambio la aplicación del Consenso condujo a una tasa de cambio revaluada para los países de la región. El principio de liberalizar los mercados es una recomendación válida cuando se basa en las ventajas identificadas de la competencia. No obstante asociada a la liberalización se necesita un marco normativo que asegure la competencia de las firmas que son privatizadas.

## **2.6.1 Hacia una estrategia de crecimiento con objetivo empleo**

En el ámbito laboral el principal objetivo apunta a lograr el establecimiento del empleo de calidad entendido como un empleo con una buena remuneración, productividad apropiada, estabilidad, acceso a seguridad social y que sea también, un trabajo decente. Ello implica la existencia de un marco regulatorio que garantice los derechos fundamentales de los trabajadores y, también, de empleadores. También involucra la garantía de adecuados niveles de protección frente a la adversidad y durante la vejez y el derecho y la posibilidad de representar o sentirse representado participando en procesos de diálogo social.

El concepto de *trabajo decente* en un intento de sintetizar, en una unidad con sentido y coherencia- al empleo, a los derechos laborales, a la seguridad social y a la representación.

### **2.6.1.1 El contexto externo de los países andinos.**

Uno de los principales desafíos enfrentados por los países andinos es cómo reorientar gradualmente su oferta exportable, para insertarse en las franjas más dinámicas del comercio mundial e ingresar a mercados que aseguren un alto

crecimiento de sus exportaciones. Lograr una mejor inserción comercial externa es importante no sólo para dinamizar y sustentar el crecimiento sino también para que la política económica interna se vea obligada a reaccionar a un marco externo diferente.

#### **2.6.1.2 La débil competitividad como restricción al crecimiento de la inversión y el empleo**

El tema central para la competitividad a nivel de empresas, es el aumento de la productividad total de todos los recursos e insumos. Lamentablemente la apertura de sus economías no fue acompañada por un esfuerzo suficientemente decidido para mejorar la competitividad de sus empresas y mucho menos para ampliar y mejorar su infraestructura. La hipótesis de que este ajuste se iba a dar espontáneamente como consecuencia de la apertura, no fue verificada por las evidencias

El crecimiento sostenido del empleo de calidad necesita de una aceleración de la inversión privada y dicha aceleración, depende de la mejora sistemática de la competitividad – particularmente a nivel micro-económico. La discusión se ubica, entonces en cómo hacerlo.

#### **2.6.1.3 El contexto interno: la precariedad del empleo**

En lo interno, el rasgo que caracteriza a los cinco países andinos es el alto porcentaje de su PEA que tiene serios problemas de empleo. En efecto y en promedio, cerca del 65 por ciento de la PEA de los países andinos, está afectada por desempleo abierto o se encuentra ocupada en labores de bajísima productividad. Esta situación agudiza los problemas de exclusión e inequidad social. En este sentido hasta el momento las estrategias de crecimiento económico adoptadas en el pasado, estuvieron muy lejos de ser contundentes para enfrentar el problema.

#### **2.6.1.4 Objetivos finales e intermedios de la estrategia de crecimiento con empleo.**

Es necesaria una reorientación de los objetivos de las políticas económicas. Con esto como prioridad los objetivos deberían ser:

- i) Un alto crecimiento económico;
- ii) Un aumento del empleo;
- iii) Reducción de la pobreza;
- iv) Mejora en la distribución del ingreso;
- v) Mayor adaptación a las exigencias de un mundo cambiante

Hasta el momento la política económica aplicada en la mayoría de los países de América Latina en los últimos años tuvo como principales objetivos intermedios la estabilidad de precios y el funcionamiento inmediato de una economía de mercado abierta a la globalización. Las consecuencias han sido

un aumento sostenido de los niveles de desempleo en toda la región, y el crecimiento de la informalidad y la pobreza.

## **2.6.2 Una alternativa estratégica diferente.**

Sin embargo cada vez cobra mayor fuerza una nueva visión, según la cual, no es acertado suponer que el libre juego de los mercados conduce automáticamente al pleno empleo de los recursos, ni a la plena adaptación de la economía a un contexto externo cambiante. Esto es más evidente en economías como las de los países andinos que no han desarrollado ni la infraestructura ni la institucionalidad necesarios.

Esta visión enfatiza la necesidad de construir una economía de mercado, y orientar el funcionamiento de los mercados, a través de señales de política económica hacia los objetivos considerados prioritarios de una sociedad: el trabajo decente con empleo de calidad, la satisfacción de las necesidades básicas, la justicia, la equidad, la libertad y la adaptación a un entorno externo cambiante.

En lo macroeconómico se plantea régimen de tipo de cambio real competitivo, aplicable durante una fase inicial, para generar una alta rentabilidad en las exportaciones y crear un margen de acción prudente frente a la competitividad de las importaciones hasta que maduren las políticas que inciden sobre el aumento de la productividad y reducción de costos totales unitarios

No menos importante es el aspecto meso económico. En esta área se propone desarrollar facilitar la inversión, a través de políticas para desarrollar la infraestructura productiva; establecer un marco de seguridad jurídica, lograr un funcionamiento eficaz del sistema financiero y mercado de capitales; mejorar las relaciones laborales; desarrollar acciones específicas hacia las redes productivas, cadenas y clusters; establecer una política de promoción de exportaciones, y de convenios comerciales; etc.

En lo microeconómico, las políticas deben orientarse desde las empresas, al aumento de la productividad total (de todos los factores, incluyendo la mano de obra). Entre ellas las políticas de formación y capacitación, las de acceso a innovaciones, la articulación de la pequeña y microempresa a redes productivas y clusters, el acceso a recursos para las pequeñas empresas; la creación de una institucionalidad laboral compatible con un aumento de la productividad total; la difusión de estrategias de aumento de la productividad a nivel de la empresa, etc.

### **2.6.2.1 El rol de la política macroeconómica.**

El campo de acción de la política macroeconómica no se circunscribe sólo a la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal y el equilibrio externo, sino también al ritmo de crecimiento económico, a través del cual se estimula el crecimiento de los niveles de empleo.

Se trata entonces de buscar la superación de las principales restricciones que impiden un rápido crecimiento en los países andinos. Esto pasa necesariamente por un aumento de la competitividad que no es incompatible con mantener una explotación prudente de los recursos naturales en producción primaria, pero si es incompatible con la visión de que la sola especialización en producción primaria, conducirá automáticamente, a etapas superiores de desarrollo.

### **2.6.2.2 Políticas meso y micro económicas**

Las políticas meso y micro económicas han cobrado gran importancia en los últimos años. Por ello, el desarrollo pasado de países como los de la OCDE y, más recientemente, del sudeste asiático y de China, se basó en gran medida en políticas meso y micro económicas

En el mundo actual, el grueso de las empresas no compite individualmente, sino integradas en aglomeraciones, clusters o redes productivas: *keiretsus* en el caso japonés y *chaebols* en el caso coreano, al tiempo que Boeing, Microsoft y otras empresas se concentran en el *Silicon Valley* de Seattle.

La propuesta plantea facilitar el desarrollo de clusters y redes, y políticas específicas orientadas hacia la producción de bienes y servicios comercializables con mayor valor agregado o a añadir nuevas etapas de procesamiento a bienes y servicios intensivos en recursos naturales. También se formulan propuestas para una mejor y mayor articulación de las microempresas lo que constituye un factor decisivo para la modernización de las mismas y para la generación de empleo de calidad.

Las políticas meso económicas, involucran toda una gama de políticas, desde acceso al crédito pre y post embarque, la difusión de normas de calidad y tipificación de productos, hasta la generación de información y penetración de nuevos mercados.

### **2.6.2.3 Las políticas de aumento de la productividad total a nivel micro económico.**

En el pasado reciente, se ha hecho muy eficaz la incidencia de políticas micro-económicas (a nivel de la empresa) para mejorar la productividad total de todos los recursos e insumos en ese nivel.

Queda claro que no es posible ser más competitivos, como se pretendió en el pasado reciente, con la simple reducción de los costos laborales que como se ha visto solo conducen a la precarización del mercado laboral.

El camino para un desarrollo y crecimientos sostenidos a través de una mayor competitividad, pasa por la combinación de un conjunto de políticas, entre las cuales cabe mencionar:

- i) Acceso difundido a innovaciones.

- ii) Mejoría de la educación básica y la formación laboral.
- iii) Articulación de la micro y pequeña empresa con las redes productivas existentes o por desarrollarse y acceso a recursos para las mismas.
- iv) La promoción de la negociación colectiva e inclusión en ella, de acuerdos entre trabajadores y empleadores en torno a compromisos sobre medidas concretas para aumentar la productividad y al equitativo reparto de los beneficios que genera ese aumento de productividad.
- v) Mayor transparencia del mercado en lo que hace a la información sobre experiencia y calificación (es decir al potencial de productividad) de los trabajadores.
- vi) Difusión de estrategias de aumento de la productividad y calidad hacia la mediana y pequeña empresa;

Es muy importante que se entrene a los pequeños empresarios y mejore la capacidad de gestión en las MYPE, particularmente en todos los temas que influyen sobre la gestión de la productividad y calidad.

Esta combinación de políticas meso y microeconómicas, convergentes, permitirá gradualmente aumentar la productividad total a nivel micro y reducir los costos totales unitarios, constituyéndose poco a poco en la base de una competitividad genuina, basada en el esfuerzo productivo. Esta aproximación no perjudica a los trabajadores, ya que en un contexto de tipo de cambio real competitivo que aliente decisiones de inversión y expansión de la producción, las mejoras de productividad son acompañadas con aumentos rápidos de la inversión que aumentan el empleo.

#### **2.6.2.4 Las políticas activas de empleo.**

La eficacia en las políticas activas depende del escenario macro, meso y micro - económico que enfrenten. Básicamente, se propone modificar la combinación de programas según los países se encuentren en una fase de crecimiento económico o de contracción económica. Es decir, las políticas activas no pueden plantearse – como en la actualidad - con independencia de las fases de crecimiento o contracción y pasando por alto las características propias de cada economía, sino que deben operar de modo contracíclico: Expandir el gasto público en épocas de auge económico puede conducir a la inflación, pero no hacerlo en épocas de crisis puede conducir a la depresión.

#### **2.6.2.5 La perspectiva de género y los pueblos indígenas.**

Otro aspecto de gran relevancia para los países andinos, es la dimensión de género y la visión de los pueblos indígenas. En una estrategia de desarrollo

con empleo, se debe tener como objetivo superar gradualmente el grado de asimetría en las oportunidades de empleo e ingresos para estos grupos poblacionales. Es por eso imprescindible introducir un componente que ayude a reducir estas desigualdades.

La reducción de la pobreza que aflige a una proporción muy grande de la población de los países andinos, sólo podrá ser superada en la medida que se eleve el número de ocupados por hogar – lo que implica más y mejores empleos para las mujeres. Es por ello fundamental la erradicación de toda forma de discriminación en el empleo, y en los ingresos.

Por su parte, los pueblos indígenas representan una proporción importante de los países andinos y plantean un verdadero desafío para acceder a una economía más productiva para ellos, sin perder su cultura, sus tradiciones y valores.

#### **2.6.2.6 Las tendencias recientes de las migraciones y el creciente flujo de remesas**

El hecho de que los flujos de remesas sean cada vez mayores y representen un elevado porcentaje del ingreso de divisas en algunos países debe ser tenido muy en cuenta en el diseño de estrategias de desarrollo. Debe promoverse un mayor uso productivo de las remesas, de modo que se conviertan en un elemento que dinamice las economías internas.

#### **2.6.3 La combinación de políticas en una concepción estratégica**

La política laboral se inserta en las propuestas descritas, en diferentes ámbitos:

- i) la institucionalidad y negociación laboral coherente con el aumento de la productividad a nivel micro;
- ii) la articulación de las MYPE y la productividad;
- iii) la ampliación de la formación y capacitación laboral;
- iv) las políticas y programas activos de empleo;
- v) las políticas hacia segmentos informales.

En el enfoque descrito, el crecimiento del empleo de calidad no depende de lo que se haga en un determinado programa activo de empleo, sino que es un objetivo asumido y un resultado buscado de una estrategia de desarrollo.

##### **2.6.3.1 Estrategia de desarrollo, diálogo social e institucionalidad para el objetivo empleo**

En cuanto a la institucionalidad para una estrategia de crecimiento y empleo, esta se compone de dos elementos importantes. El primero, es la institucionalidad de gobierno requerida para adoptar y conciliar las políticas económicas. El segundo, es la institucionalidad de la sociedad, necesaria para legitimarla hacerla sostenible en el tiempo.

La responsabilidad por el objetivo empleo, descansa en los cinco países andinos, en los Ministerios de Trabajo (En Colombia este ministerio no existe y los temas de empleo son manejados por un viceministerio adscrito al Ministerio de Protección Social). En EEUU, muchos países de Europa, y del sudeste de Asia, las decisiones de política económica revelan una gran preocupación por el nivel de actividad y el empleo, además de la estabilidad de precios y el balance de pagos. En los países andinos – como en la mayoría de los países de América Latina – esa tradición no existe, ya que las políticas económicas se fueron desarrollando en torno a problemas apremiantes de equilibrio externo, inflación y equilibrio fiscal.

El resultado de esta situación es que la responsabilidad sobre el empleo la tienen instituciones débiles en materia de incidencia sobre la política económica, mientras que las entidades “fuertes” en ese campo, carecen de una tradición de defensa de ese objetivo. El tema entonces es como generar instancias de mayor conciencia y poder respecto al objetivo empleo, y como inducir en las entidades responsables de la política económica, una mayor adhesión respecto a dicho objetivo, y una mayor incorporación dentro de las estrategias de desarrollo.

Una posible vía es la generación de instancias ministeriales o presidenciales para la discusión periódica de cómo defender el objetivo empleo en el diseño e implementación de la política económica.

El segundo aspecto institucional a tener en cuenta es la necesidad de un mejor Estado. No un mayor Estado, sino una mejor institucionalidad pública que funcione como un facilitador para mejorar la competitividad y desarrollar rápidamente la inversión privada y acelerar la creación de empleo. Es importante que, para ese propósito, participen en la discusión de las políticas de Estado los partidos políticos y los representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores.

### **3 COHESIÓN REGIONAL Y MECANISMOS DE COMPENSACIÓN**

De acuerdo con la OIT una mejor integración internacional en torno a una oferta de bienes exportables con un mayor componente de valor agregado debe generar crecimiento en los niveles de empleo y un mayor desarrollo para la región. Como consecuencia propone la combinación de políticas a nivel macro, meso, y microeconómico, así como también políticas activas en el mercado laboral y de focalización del gasto

A pesar de la integralidad y extensión de la estrategia de desarrollo planteada por la OIT, resta por considerar la importancia que posee la cohesión regional y el desarrollo de los mercados internos al interior de cada uno de los países, que es lo mismo que desconocer las profundas asimetrías existentes a nivel de países, regiones e incluso de género. Es un hecho que la aplicación de políticas equilibradas y en principio justas entre desiguales, solo puede conducir a resultados desiguales e inequitativos.

Según datos de la CEPAL, la globalización genera efectos dispares sobre las diferentes regiones de los países; pues ella exacerba la heterogeneidad estructural entre los sectores sociales y las regiones cuyos vínculos con la economía mundial son segmentados y marginados por naturaleza (CEPAL, 2002). Las propuestas para los países andinos deben considerar la necesidad de diseñar e implementar acciones y políticas específicas como mecanismos de compensación que permitan, primero, lograr un desarrollo equilibrado al interior y entre las regiones de cada país, y además, permitan una inserción equilibrada de las mismas en la dinámica económica mundial.

Desconocer el rol del mercado interno y de la cohesión social y regional es desconocer la importancia que posee el desarrollo de la economía interna como base previa, y a su vez de forma paralela, en la inserción de los países en los mercados globales. Las evidencias históricas han demostrado que ningún país ha logrado desarrollarse de afuera hacia adentro. Recientemente los países del sudeste asiático lograron un rápido crecimiento, sobre la base del fortalecimiento del mercado interno con una clara dirección y participación del aparato estatal en unión con los principales sectores económicos en cada país.

Adicionalmente la propuesta andina de empleo presentada por la OIT incluye estrategias de desarrollo que acentúan aun más la dependencia de la región a la dinámica de los mercados internacionales; aspecto no deseable para una región de por sí altamente inestable y volátil ante la dinámica de los mercados de bienes y capitales internacionales, y su vez altamente rezagada en términos de productividad y competitividad frente a los países de alto nivel de desarrollo

### **3.1 Regiones y Mercados de Trabajo**

Regiones con un mercado laboral débil, caracterizado por un escaso stock de capital humano, una fuerza laboral escasa, de poca calificación y concentrada en pocas actividades productivas, es probable que deban enfrentar mayores niveles de exclusión y marginalización social y económica, a la par que deberá enfrentar mayores inconvenientes en sus intentos de integración a nivel nacional e internacional. Y ese es precisamente el caso de los países de la región andina.

Este proceso de creación y destrucción de empleo motivada por el paquete globalizador en conjunto, implica la recomposición de la demanda de trabajo, de la estructura productiva y la inevitable obsolescencia y composición de habilidades para determinados grupos sociales en cada una de las regiones geográficas de los países. Este hecho conduce a un comportamiento laboral no homogéneo entre las diferentes regiones de los países

En el caso de Colombia, por ejemplo, Cano (2003) encuentra, primero, un desbalance entre las tasas de creación y destrucción de empleo siendo notoriamente ésta última mayor, un 13.5%, frente a una tasa de creación de un 12% para el sector manufacturero colombiano en promedio durante el periodo

comprendido entre 1990 y 2000<sup>2</sup>; y además observa que dichas tasas de reasignación de empleo difieren a nivel departamental y regional al interior del país.

Como variables explicativas de este comportamiento, Cano muestra que los niveles de comercio internacional y de crecimiento de la productividad laboral explican estadísticamente una mayor tasa de destrucción de empleo, aun cuando para el caso de las tasas de creación de empleo la evidencia es menos clara y significativa. Una razón señalada respecto a este hecho sostiene que las tasas de creación de empleo responden de forma rezagada a un mayor nivel de comercio internacional y productividad, dado el proceso de ajuste que deben realizar las regiones y las empresas de acuerdo a su estructura productiva

Por otra parte, Carlson (2002) en su estudio sobre destrucción de empleo, multinacionales y globalización para los países en desarrollo, encuentra que la magnitud de creación y destrucción de empleo está asociada a la dinámica del comercio mundial y a las decisiones de las multinacionales sobre sus niveles de inversión.

Al respecto Davis et al (1996) señalan que la dinámica de la reasignación de empleo conlleva diferentes efectos sociales y económicos. Existe una fuerte persistencia y concentración en las tasas de destrucción de empleo en determinadas regiones, lo cual conduce a graves consecuencias en las comunidades de las regiones afectadas, dado que cerca del 82% de los empleos que son destruidos no vuelven a reaparecer en la misma región un año después.

Así, la cohesión económica y social de las regiones se ve afectada por su desempeño ó rezago en su desempeño laboral, específicamente en términos de creación neta de empleo. La brecha entre las regiones más dinámicas y aquellas rezagadas es consecuencia del asimétrico nivel de desarrollo e integración que estas presenten, la misma tenderá a ampliarse en la medida en que no se adopten mecanismos de cohesión y compensación al interior de cada país.

De ahí la necesidad de diseñar e implementar políticas de carácter regional que compensen a aquellos individuos afectados en los mercados de trabajo por las dinámicas de los mercados internacionales, el cambio técnico y la inversión extranjera, de forma tal que se refuercen los aspectos positivos de la globalización y aminoren sus efectos negativos

### **3.2 Regiones y Globalización**

De acuerdo con Herrera y Acosta (2003), las regiones desempeñan un papel fundamental en la integración e inserción de los países en la globalización. El entorno social, productivo e institucional de cada una de las regiones

---

<sup>2</sup> Resultados que coinciden con la estimación realizada por Meza (1996) respecto a la pérdida de cerca de 60.000 empleos manufactureros generada por el proceso de liberalización comercial “Apertura Económica” llevada a cabo en Colombia.

condiciona el éxito de las empresas y de los países en la dinámica de los mercados internacionales; ellas a su vez son quienes reciben y responden ante los efectos de la globalización. En consecuencia, como señalan Ash & Nigel (2002), el éxito de una región en su inserción a los mercados internacionales depende del nivel de productividad, innovación, capital humano y social, y la orientación de la producción hacia los mercados de los sectores de la economía local.

En este sentido, el desarrollo de políticas económicas de carácter regional es primordial dada la necesidad de garantizar un mejor desenvolvimiento de las mismas en los mercados internacionales. En este contexto ganan importancia la adopción de políticas regionales autónomas para el desarrollo de los clusters regionales y locales, el desarrollo de regionales de comercio e integración

Así, para incrementar el nivel de productividad de las regiones, además de la existencia de un contexto macroeconómico favorable, la creación de ventajas competitivas regionales exige aplicar políticas de carácter meso económico como, por ejemplo, acciones del Estado tendientes a incrementar el desarrollo industrial de cada región.

### **3.3 Brechas regionales en la comunidad andina .**

A manera de ejemplo, para el caso de los países miembros de la Comunidad Andina, se ha encontrado que la heterogeneidad productiva de los países a nivel regional se ha incrementado. De acuerdo con Herrera y Acosta (2003) la dispersión del ingreso per cápita entre las distintas regiones de la CAN ha aumentado, en lugar de reducirse.

Estos autores encuentran que no existe evidencia de convergencia para los países andinos en el periodo en términos de una reducción en el grado de dispersión del PIB per cápita entre regiones. Para el caso de Colombia encuentran que el PIB per cápita se ha mantenido relativamente estable en el periodo de análisis, lo cual hace que las brechas estructurales existentes al interior del país no se hayan reducido sino que se mantienen a través del tiempo.

### **3.4 Cohesión regional: la experiencia europea**

Las políticas estructurales y los mecanismos de compensación son instrumentos diseñados para reducir problemas estructurales y desequilibrios sociales y económicos en los países y regiones de menor grado de desarrollo en el marco de los procesos de integración de los países. La adopción de mecanismos de compensación es una herramienta esencial para que los beneficios de la globalización lleguen a la mayoría de regiones y grupos sociales

El concepto de las políticas estructurales y de los mecanismos de compensación tiene su origen en el proceso de integración de la Comunidad

Económica Europea. La adopción de mecanismos de compensación debe estar antecedida y acompañada de la aplicación de políticas estructurales. En Europa la adopción de mecanismos de compensación ha sido parte integral de un marco general de políticas estructurales al interior de los países de la Unión.

La implementación de un mecanismo de compensación debe ser gradual, no sola en los contenidos y en los recursos, sino también en los tiempos de implementación. De igual forma las acciones deben ser sistémicas y el proceso debe ser descentralizado. Por otra parte las regiones deben adquirir mayores niveles de responsabilidad y actividad, sin que ello implique un desentendimiento a nivel nacional de la política de cohesión.

#### **4 EL PROCESO DE CONCERTACION TRIPARTITA PARA EL EMPLEO EN AMERICA CENTRAL Y REPUBLICA DOMINICANA**

##### **INTRODUCCION**

El proceso de concertación y consulta tripartita que la Oficina Regional de la OIT para América Central y el Caribe, realizó a lo largo de los años 2004 y 2005, estuvo soportado en el apoyo de académicos y consultores que expresaban el punto de vista de los trabajadores y empresarios. Además del apoyo técnico y logístico que brindó la oficina de San José, la visita realizadas a cada uno de los países y las entrevistas sostenidas con voceros de los distintos sectores, le dieron un gran respaldo y solidez a dicho proceso, el cual desembocó en eventos subregionales, bipartitos y tripartitos, en la antesala de la cumbre de los presidentes de la región realizada en Tegucigalpa a mediados del 2005.

Las recomendaciones para mejorar la cantidad y calidad del empleo en América Central y el Caribe y sobre todo la preocupación de elevar el tema del trabajo decente a una mayor rango decisorio en la política de los gobiernos, condujo a proponer una amplia gama de propuestas de política que por su vigencia regional la hemos reseñado en este trabajo.

##### **4.1 Propuestas de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente**

El fomento del empleo de calidad y el trabajo decente debe plantearse como objetivo de largo alcance dentro de una estrategia de progreso socioeconómico que involucre a todas las fuerzas vivas de la sociedad. Lograr este objetivo requiere de políticas integrales que trasciendan el corto plazo y que no estén fundamentadas en la falsa competitividad.

Una visión estrecha de la competitividad se caracteriza por el uso extensivo de recursos naturales y fuerza de trabajo poco calificada, en un marco de baja productividad y baja calidad de la infraestructura y de los recursos humanos. Esta situación determina un mercado laboral atrasado, con alta informalidad y precariedad, y en general un déficit muy alto de trabajo decente

Si bien el logro de una estabilidad de precios y una racionalidad fiscal bien entendida, son condiciones necesarias para potenciar una competitividad genuina y atraer la inversión, ello no constituye una condición suficiente, para el desarrollo socioeconómico y la creación de más y mejores empleos

Lograr mejores condiciones de trabajo decente para las mayorías depende al menos de tres factores fundamentales. Primero, una dinámica de crecimiento estable de la economía; segundo, el fomento del trabajo decente mediante mejores condiciones de empleabilidad, reflejadas en el nivel educativo y de competencias laborales. El tercer elemento se refiere a la eficiencia, transparencia y equidad del marco institucional y legal que regula el mercado

Las políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente deben hacer parte de las estrategias o programas nacionales de desarrollo; así como de las estrategias de reducción de la pobreza. De igual forma, requiere de políticas de Estado que trasciendan un período gubernamental y que por tanto comprometa el consenso de los diversos interlocutores políticos y sociales.

#### **4.1.1 Las políticas macroeconómicas. Contexto y propuestas**

Teniendo el logro de la estabilidad de los precios en la economía como un “objetivo intermedio” fundamental, la política macroeconómica debe enfatizarse como un objetivo de igual jerarquía, defender el nivel de actividad económica y el nivel de empleo.

La lógica de las propuestas para la creación de empleos de calidad, supone la concurrencia de políticas integrales que en el ámbito macroeconómico estimulen la demanda agregada, con políticas meso y microeconómicas que potencien simultáneamente la oferta global para reducir desbalances y presiones inflacionarias.

Si bien se plantea una alta prioridad sobre la estrategia exportadora y en general en la inversión en transables, no por ello se debe descuidar la producción para el mercado interno y los componentes de la demanda agregada relacionados con el consumo. El mercado interno de la comunidad centroamericana y de República Dominicana, compuesto por 47 millones de personas debe ser fortalecido en su capacidad de consumo, pues ello es fuente dinamizadora de la producción, el crecimiento económico y el empleo.

Otro tema fundamental es el de la política fiscal. En este sentido se requiere mantener una disciplina en la relación de ingresos y gastos, que asegure la estabilidad económica necesaria, pero sin sacrificar los requerimientos de inversión necesarios para mejorar la productividad y competitividad. Para ello, se subrayan los siguientes criterios y propuestas:

- Los gobiernos deberán priorizar crecientemente los gastos de inversión respecto a los gastos corrientes, dentro de las posibilidades fiscales y las perspectivas de financiamiento internacional de que puedan disponer

- La evaluación de los proyectos de inversión y su ejecución se realizará teniendo en cuenta los beneficios y costos (económicos y sociales) de largo plazo y no únicamente su impacto sobre el balance fiscal de corto plazo
- Solo se superarán las carencias en las inversiones económicas y sociales que demanda el desarrollo, si se amplían los ingresos del Estado, cuya fuente principal son los ingresos tributarios. Por ello, es inevitable elevar la carga tributaria que dista bastante de la deseable y necesaria
- En lo que toca a la política monetaria no se puede plantear una única recomendación, en consideración a la convivencia de economías dolarizadas (El Salvador y Panamá) con el resto de los países que operan con los sistemas propios de emisión.
- Es indispensable una tasa de cambio real estable que permita mantener una cierta competitividad de las exportaciones

#### **4.1.2 Políticas micro y mesoeconómicas.**

En cuanto a las iniciativas micro y mesoeconómicas la prioridad debe ser la misma que la de las políticas macroeconómicas, y deben apuntar a consolidar la estabilidad de la economía, elevando su competitividad y potenciando la dinámica de inversión, crecimiento y creación de empleos de calidad.

##### **4.1.2.1 Políticas para el desarrollo de la infraestructura económica y social en apoyo a la competitividad y cohesión regional y social.**

Se requiere de un agresivo programa de inversiones públicas en aquellas infraestructuras prioritarias para potenciar la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación de modo que:

- Maximicen impactos sobre la creación de empleo en el corto plazo
- Impulsen el desarrollo de la productividad y competitividad en el mediano y largo plazo
- Favorezcan la integración y cohesión regional y social a lo interno de los países

Se debe buscar además que en la medida de lo posible, estos proyectos se ejecuten con técnicas intensivas en mano de obra, utilizando recursos y empresas de las regiones y municipios donde se ubiquen las obras. En el proceso de evaluación y selección de los proyectos se priorizará aquellos que maximicen el impacto sobre la productividad y competitividad de las empresas

Una alta prioridad deben ser los programas y proyectos de inversión que favorezcan la integración de redes productivas y conglomerados de negocios. Los programas y proyectos citados apoyarán la integración económica y social de las zonas de menor desarrollo relativo, donde se suelen concentrar los

grupos afectados por pobreza. Un proceso de cohesión regional requiere de otras intervenciones con carácter integral, para que los esfuerzos en reducir la pobreza sean sostenibles. En este sentido se deben tener muy en cuenta las necesidades y derechos de los pueblos indígenas, conforme el marco constitucional y legal vigente en cada país

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana, los gobiernos del área deben elaborar un plan de acción para completar el diseño de los proyectos, definiendo las prioridades del caso y gestionar su financiamiento con las entidades financieras y cooperantes internacionales

#### **4.1.2.2 Maximizar la inversión en educación y capacitación:**

Se proponen para este propósito las siguientes iniciativas:

- a) Maximizar la inversión en educación. Los países deben avanzar, conforme sus posibilidades, hacia la obligatoriedad y hasta donde sea factible, la gratuidad de la enseñanza secundaria.
- b) Los gobiernos deben comprometer sus mayores empeños para dedicar a la inversión en educación al menos el 6% del producto interno bruto.
- c) Deben ampliarse los programas de becas y crédito educativo en favor de estudiantes con talento y cuyos hogares no puedan sufragar los gastos privados en educación
- d) Son necesarias reformas en los sistemas educativos a fin de mejorar la calidad de la educación en los distintos niveles, actualizándola respecto a los avances de los procesos tecnológicos y de las exigencias del mercado laboral.

#### **4.1.2.3 Inversión en investigación y desarrollo tecnológico**

- a) Es indispensable la elaboración de un plan integral de investigación aplicada para el desarrollo y transferencia de tecnología, que considere las prioridades en materia de fortalecimiento de la productividad, competitividad, inversión y empleo de los países. Esto debe acompañarse con un proceso que busque integrar y orientar el quehacer de los centros de investigación existentes a nivel de entidades públicas y privadas, dándoles coherencia y estableciendo estímulos de financiamiento
- b) Deben ser prioritarios los programas de investigación para el desarrollo tecnológico que mejoren la calidad y productividad de la producción agropecuaria y agroindustrial y viabilicen el desarrollo de encadenamientos entre actividades agropecuarias, industriales de comercio y servicios. Igualmente las que favorezcan el mejoramiento de la calidad de pequeñas y medianas empresas

#### **4.1.2.4 Financiamiento a la inversión**

Los países deberán dar la mayor prioridad a una política

- a) Que conduzca a una disminución del margen de intermediación a fin de estimular crecientemente el ahorro y la inversión.
- b) Los gobiernos deben fomentar programas especiales de crédito, a través del fortalecimiento de una banca de segundo piso, con recursos de financiamiento a tasas de crédito preferencial y de desarrollo

Adicionalmente los países deben explorar la conveniencia de avanzar en un esquema de concesión de obras públicas a la inversión privada, salvaguardando los intereses colectivos de la sociedad

#### **4.1.2.5 Fomento agrícola y empleo rural**

Es importante concebir una estrategia de intervenciones específicas con miras a desarrollar las potencialidades de estos ámbitos. La experiencia muestra que las actividades agropecuarias quedan muy expuestas y vulnerables frente a los procesos de apertura económica y particularmente frente a los acuerdos de libre comercio. Teniendo en cuenta que en el medio rural se ocupa el 40% de los trabajadores de la región y dado el rezago económico y social que le caracteriza, allí se concentra la mayor cantidad de los pobres de Centroamérica y República Dominicana

El clara entonces la necesidad fortalecer el entorno rural y agrícola para mejorar las condiciones de productividad y competitividad. Ello presupone reorganizar y fortalecer la institucionalidad sectorial en favor de los objetivos señalados, y orientar los diversos instrumentos de política lo cual presupone consolidar los programas para el desarrollo de conglomerados de empresas, que potencien encadenamientos "*hacia adelante y hacia atrás*". De igual forma los países deben avanzar en la identificación de actividades no agrícolas con potencialidad en el medio rural y dirigir el instrumental de políticas disponibles para el fomento de dichas actividades en pos de lograr una mayor diversificación productiva.

Por último, la defensa del medio ambiente y la protección contra desastres naturales debe ser otro componente importante en las políticas gubernamentales, mas si se tiene en cuenta que el contexto rural y el sector agrícola están muy expuestos en este sentido.

#### **4.1.2.6 Fomento de la pequeñas y mediana empresa (PYMES)**

Hay que diferenciar entre las actividades en pequeña escala, aquellas que muestran alguna capacidad de acumulación y crecimiento y apoyarlas a través del contexto de políticas meso y microeconómicas referidas al crédito, capacitación, asistencia técnica, comercialización, organización y asociatividad,

entre otras. Se subraya la necesidad de fortalecer la institucionalidad de apoyo a la microempresa, particularmente las unidades especializadas en los Ministerios de economía y comercio.

### **4.1.3 Políticas de mercado laboral y fomento del trabajo decente**

#### **4.1.3.1 Modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo**

En este sentido el objetivo debe ser propiciar una mayor transparencia de los flujos de oferta y demanda de fuerza laboral, ofreciendo a las empresas recursos humanos calificados y asistiendo a los trabajadores en la búsqueda de un trabajo de calidad que sea apropiado a sus competencias. Para ello es importante:

- Impulsar la integración operativa de los servicios públicos de empleo de los Ministerios de Trabajo con las bolsas de trabajo de otras entidades del Estado, y las instituciones de formación profesional, universidades y las agencias privadas de colocación, particularmente las no lucrativas
- Avanzar en la descentralización de los servicios públicos de empleo en el ámbito departamental (provincial) y municipal.
- Fomentar la equidad de género.
- Crear y fortalecer instancias tripartitas de diálogo y consulta en materia de empleo
- Avanzar en el diseño de un proyecto de cooperación técnica subregional para la creación de un “**Servicio Centroamericano de Empleo**”, a partir de la integración electrónica de las bolsas de trabajo y servicios públicos de empleo

#### **4.1.3.2 Por una formación profesional pertinente, eficaz y promotora de la equidad**

En este sentido el desafío tiene que ver con la necesidad de atender los requerimientos de competencias de las actividades modernas en bienes transables. Ello implica enfrentar la escasa dotación de recursos frente a las necesidades de la economía y la sociedad; las rigideces del marco metodológico de los programas; la obsolescencia y falta de flexibilidad de los contenidos curriculares; la debilidad de los mecanismos de coordinación con otras entidades del sector educativo; la insuficiencia de visión y de las políticas para priorizar demandas y acciones de impacto y; la limitada participación de los principales actores de la producción representados en las organizaciones de empleadores y trabajadores.

#### **4.1.3.2.1 Ampliación de la dotación de recursos para la formación profesional**

El objetivo no es el incremento de las contribuciones de las empresas y trabajadores a las instituciones de formación profesional (IFP), sino la mejora de la eficiencia en el cobro de las mismas. Adicionalmente, las IFP pueden gestionar otros recursos de diversas entidades públicas y privadas para apoyar programas especiales de capacitación dirigidos a segmentos y grupos específicos de población

#### **4.1.3.2.2 Flexibilización de metodologías y programas**

Las IFP diversificarán las metodologías y programas de capacitación aplicando criterios de formación por competencias, recurriendo a las nuevas tecnologías de comunicación y formación y descentralizando las acciones de capacitación. Se trata de desarrollar un sistema que permita a la fuerza de trabajo mejorar competencias laborales, a la vez que aumenta sus años de escolaridad formal, con énfasis en las materias que potencian su capacidad de análisis y de aprendizaje.

#### **4.1.3.2.3 Desarrollo de la formación por competencias**

Se impulsará en cada país el establecimiento de Comités Técnicos Nacionales de Competencias Laborales, con una representación de empleadores, trabajadores y los Ministerios de trabajo y de educación.

#### **4.1.3.2.4 Fortalecimiento del tripartismo en la formación profesional**

Entendiendo que las juntas directivas de las IFP cuentan con una estructura tripartita, una tarea prioritaria es que las organizaciones de empleadores y trabajadores aseguren una representación idónea y en dichas instancias que son las responsables por la formulación de las políticas concernientes a la capacitación.

#### **4.1.3.2.5 Formación profesional y equidad**

La formación profesional es un instrumento que permite potenciar el capital humano: Sobre este entendido las IFP deben dedicar una proporción equitativa de los recursos presupuestarios a atender las necesidades de los segmentos más rezagados del campo y la ciudad, particularmente de la pequeña economía campesina e indígena. También es importante que la formación profesional asegure la equidad de género, dando apoyo prioritario a las trabajadoras asalariadas que lo requieran, al igual que a nivel de la microempresa y de las trabajadoras independientes

#### **4.1.3.3 Educación y alfabetización de la fuerza de trabajo**

Los Ministerios de Trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales deben trabajar en una política de educación y alfabetización en favor de trabajadores/as que busque elevar sus niveles de escolaridad. En este sentido son importantes programas como el de *bachillerato por madurez*, siguiendo las experiencias exitosas de algunos países como Costa Rica.

De igual forma los Ministerios de Trabajo y educación y los interlocutores sociales impulsarán una campaña de divulgación y sensibilización sobre los objetivos y alcances de estos programas para estimular la participación de los trabajadores y trabajadoras. Igualmente se concertarán esfuerzos para movilizar recursos de diversas entidades nacionales e internacionales

#### **4.1.3.4 Fomento de la seguridad social para las mayorías**

Los principales retos en esta área son las brechas de cobertura, los problemas de eficiencia de los diversos programas (salud, riesgos y pensiones) y los déficits que prevalecen desde el punto de vista financiero y actuarial. Considerando la dinámica de las reformas de la seguridad social en la región, un primer planteamiento de política derivado de la 89ª Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT, sugiere la necesidad de fortalecer *los “sistemas de prestación definida basados en el reparto que asumen colectivamente el riesgo”*.

Se subraya la necesidad de fortalecer el diálogo social en la materia poniendo a disposición de los interlocutores toda la información necesaria. En particular, con referencia a los sistemas de ahorro individual, se sugiere introducir tablas actuariales que sean neutras desde el punto de vista del género

En relación al sistema de salud, se enfatiza en la necesidad de seguir trabajando para universalizar el acceso de la población, mediante la unificación del financiamiento de los servicios de salud. De otra parte frente a los problemas de viabilidad financiera prevalecientes en los regímenes de seguridad social se impone el compromiso de los gobiernos por una administración sana y transparente, con una activa participación de los interlocutores empresariales y sindicales y con mecanismos estrictos de control social.

#### **4.1.3.5 Salud y seguridad en el trabajo**

Para que una política de seguridad y salud en el trabajo sea eficaz, se requiere que se asignen los recursos necesarios para su implementación, y que sea incorporada en los planes nacionales de desarrollo y en las políticas de empleo de cada país. El Ministerio del Trabajo y las entidades concernidas deben comprometerse a consolidar las funciones y el alcance de sus acciones a través de los Consejos Nacionales de Seguridad y Salud Ocupacional, las

comisiones interinstitucionales y otros mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial relevantes a nivel nacional

Es indispensable que la Política Nacional diseñe un Plan de Acción Estratégico Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para cada país. Especial atención debe tenerse en incluir políticas de seguridad y salud en el trabajo dirigidas a los trabajadores más vulnerables, tales como los trabajadores jóvenes, discapacitados y migrantes, así como de los trabajadores por cuenta propia. Diseñar y establecer un sistema de información estadística único a nivel nacional, con una metodología y criterios apropiados es fundamental para el logro de progresos en esta área.

Para el cumplimiento adecuado de las obligaciones y responsabilidades en la materia, los empleadores y trabajadores requieren de directrices técnicas y de formación adecuada, con un enfoque fundamentalmente de prevención, liderada por los Ministerios del Trabajo y los Consejo Nacionales de Salud y Seguridad Ocupacional o sus equivalentes.

Es cada vez más importante integrar de manera explícita incitativas de lucha contra el VIH/SIDA en los lugares de trabajo, y dentro de las políticas nacionales de seguridad y salud tomando en cuenta la particular vulnerabilidad de las mujeres frente a la epidemia.

Por último los gobiernos deben mantener consultas y crear consenso con las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre lo que se entiende por trabajo infantil peligroso, con el fin de establecer, de común acuerdo, las listas de actividades y ocupaciones peligrosas que quedarán prohibidas para los menores de 18 años

#### **4.1.3.6 Política general de salarios.**

Se proponen las siguientes acciones de políticas:

- Fortalecer las competencias de los Ministerios de Trabajo en materia de análisis y diseño de programas de mejoramiento de la productividad
- Los ministerios de trabajo deberán buscar mayor concertación con las organizaciones de empleadores y trabajadores e integrarlas en un esfuerzo conjunto para abordar el problema de la productividad.
- Los ministerios deben buscar el uso del convenio colectivo de trabajo como instrumento de fomento de la productividad a nivel de las empresas y fomentar la negociación de cláusulas salariales asociadas
- Buscar el pleno ejercicio de la libertad sindical y el derecho a la contratación colectiva, por lo cual los ministerios de trabajo redoblarán esfuerzos para que la normativa nacional e internacional en la materia se cumpla

- Fortalecer los servicios de inspección y unidades especializadas de los Ministerios de Trabajo con miras a eliminar las prácticas de discriminación salarial
- Promoción, adopción y/o fortalecimiento de los sistemas de servicio civil en el sector público

#### **4.1.3.7 Política de salarios mínimos**

Esta política se fundamenta en la legislación nacional y la normativa internacional en la materia (convenios 131 y 95 de la OIT) y pretende asegurar a los trabajadores y sus familias un ingreso vital, que les permita satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas. En este sentido, se plantean las siguientes líneas de política.

- El cierre de la brecha de poder de compra, a un ritmo socialmente justo y económicamente viable.
- Siguiendo las legislaciones nacionales y la normativa internacional, mantener un proceso de fijación periódica según se defina en la ley, que permita una recuperación automática por la pérdida del salario nominal
- En complemento al ajuste por inflación, adoptar un aumento adicional en los salarios mínimos con el fin de cerrar la brecha de poder de compra respecto a la canasta básica.
- Fortalecer las comisiones de salarios mínimos de cada país, apoyando las representaciones técnicas de los interlocutores empresariales y sindicales

#### **4.1.3.8 Los derechos laborales**

En este tema el referente fundamental es la declaración de OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que compromete a sus constituyentes a cumplir las normas fundamentales, aún cuando no hayan ratificado los convenios correspondientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, los constituyentes tripartitos centroamericanos se comprometen a respetar y promover las normas y principios relativos a la libertad sindical y de negociación colectiva, a la no discriminación en el empleo u ocupación, la erradicación del trabajo infantil y del trabajo obligatorio o forzoso. Al mismo tiempo, los Ministerios de Trabajo y los interlocutores sociales se han comprometido a velar por el cumplimiento efectivo de las normas laborales en todas las ramas de actividad económica

#### **4.1.3.9 Erradicación del trabajo infantil**

En esta dirección, algunas acciones prioritarias de política, que se pueden impulsar con perspectiva subregional, son las siguientes:

- Desarrollar y homogenizar los sistemas de inspección laboral
- Armonizar las legislaciones laborales en relación a los convenios 138 y 182
- Promover con las entidades de estadística la homogenización de los instrumentos de medición en sus definiciones y variables
- El compromiso por parte de los Estados en dirección a asegurar la gratuidad efectiva de la enseñanza básica, a partir de un mecanismo de transferencia estatal (beca, subsidio, salario social, etc.)
- Movilizar a las organizaciones de empleadores y trabajadores para apoyar la implementación de los planes nacionales para la erradicación del trabajo infantil,

#### **4.1.3.10 Derechos de los pueblos indígenas**

Cualquier política o programa para el fomento del empleo y el trabajo decente en favor de los pueblos indígenas debe partir del reconocimiento de los derechos colectivos de dichas poblaciones, teniendo en cuenta que un factor clave para el logro de trabajo decente para los pueblos indígenas es el acceso y usufructo de la tierra

Se debe partir de reconocer la existencia de un gran potencial insuficientemente aprovechado en cuanto a fuentes de ingreso alternativas en las comunidades indígenas. Por citar solo algunos ejemplos, muchas comunidades están incursionando exitosamente en oportunidades de desarrollo sustentadas en la originalidad y diferenciación de los servicios turísticos, la autenticidad de sus expresiones culturales, la producción de artesanías y eco-negocios que preservan y, a la vez, valoran la diversidad biológica, la diversidad cultural y los conocimientos colectivos ancestrales de los indígenas

#### **4.1.3.11 Un compromiso permanente por la equidad de género**

La equidad de género debe estar presente en el conjunto de políticas planteadas desde el punto de vista macroeconómico, micro y mesoeconómico, y como tal se debe asegurar su carácter transversal.

#### **4.1.3.12 Fortalecimiento del diálogo social**

El diálogo social no solamente constituye un instrumento, sino también un fin que permite mantener condiciones de certidumbre económica y estabilidad social: Para ello pueden ser útiles las siguientes líneas de política

- Fortalecer a las organizaciones de empleadores y trabajadores de cada país, con acciones de apoyo y capacitación a sus dirigentes

- Crear y fortalecer instancias de diálogo tripartitas a nivel de los países
- Crear y fortalecer una instancia subregional de coordinación y consulta sindical
- Crear una instancia tripartita de consulta a nivel de Centroamérica y República Dominicana

## **5 CRECIMIENTO Y EMPLEO PARA COLOMBIA<sup>3</sup>**

### **5.1 Política macroeconómica.**

#### **5.1.1 Situación actual.**

La política económica en Colombia se caracteriza por tres elementos:

- La existencia de un Banco Central independiente
- Un Gobierno Central que maneja la política fiscal
- La existencia de reglas o metas macroeconómicas para el manejo de cada uno de los instrumentos de política macroeconómica

El manejo macroeconómico en Colombia se caracterizó por su prudencia durante los 70's, y fue acompañado por un bajo endeudamiento externo. En 1990 durante el gobierno del presidente Gaviria se plantea el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la protección selectiva de ciertos sectores y se formula un programa de reformas institucionales alrededor de la apertura e internacionalización de la economía Colombiana.

Mediante lo dispuesto en la nueva Constitución Política de 1991, se promovió la creación de un Banco Central independiente, se reformó el sistema financiero, se aceleró la descentralización del gasto público, y se fijaron nuevas reglas para fomentar la participación privada en la prestación de servicios públicos y en la construcción de infraestructura.

Previo a la eliminación del control de cambios, en 1990 se llevó a cabo una importante devaluación que generó un vertiginoso crecimiento de la inflación, con un máximo de 32.4% en ese mismo año. A diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos, estas reformas estructurales fueron acompañadas por un incremento del gasto público y del crédito interno al sector privado

### **Cuadro 1**

---

<sup>3</sup> Extractado de: Reyes Posada Álvaro, 2004 "Estrategia de crecimiento y empleo: el caso de Colombia" OIT - OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA.

## Inflación, desempleo y crecimiento en Colombia

Períodos	Inflación promedio (%)	Desempleo ciudades (%)	7 Crecimiento del PIB real (%)
1967-1974	12.1	9.9	6.2
1975-1981	24.7	9.5	4.5
1982-1989	22.6	11.7	3.5
1990-1997	24.0	10.1	4.0
1998-2002	10.6	18.1	0.5
2003	6.5	16.5	3.9
2004*	5.8	15.5	4.2

\* Proyección.

**Fuente:** Cálculos del autor con base en Banco de la República y Clavijo,S (2002).

El enfrentamiento entre políticas contradictorias dictadas por el Banco Central y el Gobierno, generó durante la década del 90 una gran inestabilidad macroeconómica, con una tendencia decreciente de la tasa de inflación y revaluación de la tasa de cambio real. Luego de una recesión inicial (1990-91), siguió una fase expansiva en 1993-95 en que la economía creció a tasas por encima del 5%, después de lo cual la política monetaria se vuelve fuertemente restrictiva (1996) y la política fiscal continúa siendo expansiva (1996-1997). El gasto público pasó de 28.1% del PIB en 1994 a 36.4% en 1997.

En 1997 se produce una nueva recesión, que fue respondida en 1998 por una política cortoplacista de corte keynesiano, con gasto público y una expansión desorbitada del crédito doméstico (35%), que creó una burbuja monetaria y precipitó un ataque cambiario, al cual se respondió con un aumento sin precedentes en las tasas de interés.

Como consecuencia del aumento de las tasas de interés se produjo una caída sustancial de la demanda agregada y la quiebra de muchas empresas. Con la caída en los precios domésticos, la inflación pasó de 16.7% en 1998 a 9.2% en 1999. Ya para el 2003 la economía, redujo la tasa de inflación a 6.5%, y volvió a crecer, mientras que la tasa de desempleo ha continuado su lento descenso

### 5.1.2 ¿Corrección o cambio de rumbo?

Durante la década de los 90 el principal objetivo de la política macroeconómica fue reducir la tasa de inflación doméstica, lo cual efectivamente se logró. Sin embargo objetivos como el crecimiento sostenido y la generación de empleo de calidad, han quedado relegados a un segundo plano.

Es por ello que una reorientación de la política macroeconómica debe partir de reconocer que el libre funcionamiento de los mercados, aun en un contexto de equilibrio macroeconómico, no es suficiente, puesto que no conduce automáticamente al pleno empleo de los recursos disponibles.

El reto consiste en lograr que el crecimiento del empleo se convierta en uno de los principales objetivo de las políticas macroeconómicas. Apenas recientemente el Banco de la República ha comenzado a incorporar el objetivo de impulsar el crecimiento del sector real en su política y lo propio ha hecho el

Gobierno, lo cual siembra las bases para mejorar la coordinación entre los dos entes rectores de la política económica

Al analizar los instrumentos de política económica, disponibles, se encuentra por ejemplo que la política monetaria, aunque eficaz como instrumento de reactivación económica, es neutral frente a la composición sectorial de la producción. De la misma manera la política fiscal, en el caso colombiano, tiene muy poco margen de maniobra en debido, al alto costo de servir la deuda pública y por la inflexibilidad del gasto. En estas circunstancias el instrumento más idóneo es la tasa real de cambio y su objetivo intermedio sería lograr que la economía funcione alrededor de un tipo de cambio competitivo y estable.

## 5.2 Productividad y competitividad

Un marco de política macroeconómica estable es una condición **necesaria pero no suficiente** para lograr altas tasas de crecimiento económico y generación de empleo. Para el caso de una economía pequeña, endeudada y abierta hacia el exterior como es el caso de la colombiana, una débil competitividad micro-económica, se manifiesta en menores tasas de rentabilidad, generándose así un cuadro de insuficientes estímulos al aumento de la inversión privada.

En un contexto de globalización, la competitividad de la producción nacional, tanto en los mercados externos como en el mercado interno, dependen no sólo de contar con una tasa de cambio real competitiva y estable, sino también del logro de mayores niveles de productividad total de los factores de producción. La mayor parte de los aumentos en la productividad se incorporan a través de:

- Educación y capacitación como inversión en capital humano.
- Acceso a innovaciones
- El papel de los clusters y las cadenas productivas
- Mejoramiento de la capacidad de gestión de las empresas
- Incentivos laborales a la productividad.

### 5.2.1 Educación y capacitación

Es un hecho que una parte muy importante de los aumentos en la productividad se incorporan en la mano de obra, a través de procesos de educación formal y formación para el trabajo en universidades, institutos tecnológicos, entidades públicas de formación profesional, tipo SENA, o centros privados de capacitación y formación para el trabajo.

Es necesario por lo tanto aumentar el nivel general de escolaridad de la población y aumentar la calidad de la educación en todos los niveles. Al aumentar el nivel medio de escolaridad de las nuevas promociones, es necesario desplazar, a estos mayores niveles, la capacitación para el trabajo

En pocas palabras para el caso colombiano es necesario mantener un alto nivel de gasto público en educación y capacitación para el trabajo, mejorando aspectos como la cobertura y calidad de la educación formal en programas

técnicos y tecnológicos, con una creciente participación de las empresas y el sector privado

La participación activa de las empresas es fundamental al igual que el fortalecimiento de las entidades de capacitación o formación profesional, ya sean públicas, como el SENA, o de carácter privado.

Tradicionalmente se espera que un mayor acceso al conocimiento aplicado produzca un crecimiento en la demanda por ese conocimiento por parte del sector productivo, pero es muy poco lo que se hace por incentivar este comportamiento. En el mismo orden de ideas es muy poco lo que se ha estudiado acerca del papel de las patentes y otros mecanismos de defensa de la propiedad intelectual, como instrumentos para motivar las innovaciones tecnológicas y la investigación, por parte de las empresas; tampoco se han reconocido las limitantes para la difusión del conocimiento tecnológico que imponen los mismos derechos de propiedad intelectual.

### **5.2.2 Las cadenas productivas y los clusters regionales**

Los países más competitivos no son aquellos que apuestan a impulsar la competencia entre empresas que operan aisladamente sino los que trabajan activamente para crear ventajas de localización y competitividad. En efecto los países más exitosos son aquellos en los cuales grupos coordinados de empresas y personas, logran organizar procesos rápidos y efectivos de aprendizaje y toma de decisiones

Este tipo de organización asume la forma de clusters, aglomeraciones, redes o cadenas productivas, con una mayor capacidad de adaptación y por tanto más receptivas a los cambios en la demanda.

En la actualidad la competitividad privilegia las ventajas basadas en conocimiento y tecnología mientras que pierden gradualmente importancia, las basadas en la dotación de factores (mano de obra, recursos naturales).

Durante la década de los noventa, Colombia fue muy activa en la realización de convenios de competitividad entre el Gobierno y el sector privado, que condujeron a la formulación de una Política Nacional de Productividad y Competitividad. Estos convenios de productividad firmados en la década del 90 tienen tres orígenes: i) las cadenas agroindustriales; ii) cadenas minero industriales y iii) sectores de servicios.

Algunas de estas cadenas tienen serias limitaciones para su desarrollo, como el caso de la cadena metalmecánica por la inexistencia de mineral de hierro, el sector petroquímico por la tendencia decreciente de la producción de petróleo y el sector de textiles y confecciones por los altos costos de la producción de algodón en el país. Otros tienen grandes posibilidades futuras como el sector de madera y muebles o el sector de oleaginosas y aceites.

### **5.2.3 La capacidad de gestión de las empresas.**

Las denominadas MYPYME representan cerca del 94% de las empresas del país y emplean el 33% de la población ocupada. Sus principales problemas están asociados con los bajos niveles de productividad, los bajos niveles de capital propio y capital humano y los bajos niveles de gestión empresarial

### **5.2.4 Incentivos laborales a la productividad.**

Se puede promover una mayor productividad a nivel micro a través de la incorporación de los aumentos de la productividad en la negociación colectiva – sin abandonar los temas de protección social alcanzados a través de las mismas. Un aumento de la productividad a nivel de empresas, reduce constantemente los costos totales unitarios, y por esta vía, la empresa está en condiciones de aumentar su rentabilidad, o trasladar los aumentos de productividad hacia menores precios y mejoras de calidad. La participación de los trabajadores es fundamental y puede llegarse a acuerdos que beneficien a todas las partes.

## **5.3 El entorno de la inversión**

El desarrollo a nivel mesoeconómico es fundamental para mejorar la competitividad total de los factores. Esto se logra a través del desarrollo de la infraestructura de transporte y servicios públicos, la estabilidad de las normas legales de carácter comercial, tributario y laboral, el mejoramiento en el clima de las relaciones laborales, la simplificación de los trámites para la creación de nuevas empresas y los incentivos fiscales a la inversión.

### **5.3.1 La infraestructura productiva**

Colombia muestra un atraso importante en el desarrollo de su infraestructura de transporte, pero logros importantes en el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios. Ante la escasez de recursos, en la década del 90 se inició un proceso de vinculación de capital privado a proyectos de infraestructura de transporte, y con el establecimiento de una primera generación de contratos de riesgo compartido con el sector privado para la construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de algunos proyectos viales.

Posteriormente (1999-2002), se hicieron algunas modificaciones al esquema para buscar una distribución más equitativa de los riesgos entre el sector público y privado, pero los resultados no fueron los mejores. Después de 10 años de iniciado el proceso la vinculación de capital privado a proyectos viales ha estado muy por debajo de lo esperado y su costo fiscal ha sido, de todas maneras, alto.

En cuanto al sector de telecomunicaciones, ha habido dos esquemas para la vinculación del sector privado: En el caso de la telefonía fija se usó el esquema de contratos de riesgo compartido, mientras que en el caso de la telefonía

celular, el sector privado se hizo cargo de la inversión y operación (1993), contra el pago de una licencia que otorgaba áreas de servicio exclusivo para explotar el mercado.

El resultado es que el servicio de telefonía celular se ha expandido de tal manera que ya en julio de 2004, las conexiones de telefonía celular superaron a las de telefonía fija a nivel nacional. De igual forma, en los últimos años ha habido un extraordinario incremento en la penetración de Internet.

El sector de energía eléctrica es, junto con la telefonía celular, el sector de servicios públicos donde ha habido una penetración más exitosa del sector privado, a tal punto que en la actualidad el país tiene suficiente capacidad de generación de energía eléctrica, aún en las condiciones más adversas.

### **5.3.2 Estabilidad de las normas legales.**

El país no ha tenido en los últimos tiempos la suficiente estabilidad en la normatividad fiscal, comercial o laboral. Esto no genera un buen ambiente para la inversión privada. Y es precisamente el tema fiscal en el que se ha presentado la mayor inestabilidad, por los enormes problemas de déficit y endeudamiento que ha tenido el sector público. Prácticamente cada año o cada dos años se adelanta una nueva reforma tributaria

### **5.3.3 Relaciones laborales**

Si bien el clima de las relaciones laborales entre capital y trabajo en las empresas del sector privado ha mejorado se aprecia una notable reducción en la cobertura del sindicalismo y una cada vez menor posibilidad de usar el instrumento más efectivo con el que cuentan los trabajadores, que es la huelga legal. En el sector público a pesar de la política de privatizaciones y reducción del aparato estatal, aun persiste un importante movimiento sindical, donde el conflicto continúa siendo la tónica dominante.

### **5.3.4 Trámites para la creación de nuevas empresas**

En Colombia los trámites burocráticos para la creación de nuevas empresas son muy dispendiosos en tiempo y recursos, comparado con otros países. En esta área sería muy deseable hacer esfuerzos continuados para facilitar la creación de nuevas empresas

### **5.3.5 Incentivos fiscales a la inversión.**

El modelo aperturista implantado durante los noventas, rompió con el viejo modelo de protección selectiva, lo que dejó al país prácticamente sin política industrial durante muchos años. El actual Gobierno ha planteado un pequeño viraje en esta dirección para apoyar el desarrollo del campo, las exportaciones y algunos bienes y servicios muy específicos, que no pesan mucho en la producción nacional.

En síntesis, los incentivos fiscales a la inversión en Colombia están focalizados en tres grandes sectores: i) en algunas actividades rurales asociadas con la agricultura y la reforestación, especialmente en zonas de conflicto o por fuera de la frontera agrícola; ii) en la inversión en zonas francas y zonas fronterizas de exportación; y iii) en la importación de maquinaria y equipos no producidos en el país.

#### **5.4 Una estrategia de desarrollo con objetivo empleo**

El empleo, no es en la actualidad un objetivo de la política económica colombiana, si bien todos los gobiernos incluyen dentro de sus programas la creación de nuevos empleos. El tema empleo ha estado, en principio, asignado al Ministerio de Trabajo, hoy fusionado con el Ministerio de Salud en el Ministerio de Protección Social; pero son las decisiones de otras instituciones y ministerios los que más inciden sobre este objetivo.

En el caso Colombiano, la entidad que podría estar más cerca de poder coordinar al sector público para el diseño de una política de desarrollo que tenga como objetivo el empleo es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que tiene a su cargo la elaboración del borrador del Plan Cuatrienal de Desarrollo

##### **5.4.1 Las políticas de promoción de las exportaciones**

La política de comercio exterior colombiano se fundamenta en tres grandes pilares: la liberación comercial en el contexto de acuerdos de libre comercio, los instrumentos de promoción de exportaciones a través de diferentes instrumentos de política y el desarrollo de una oferta exportable competitiva.

###### **5.4.1.1 Acuerdos de comercio**

Desde 1990 ha habido una reducción muy amplia de las tarifas arancelarias para importaciones, que se combina con un mecanismo de estabilización de precios de importación para algunos productos agropecuarios, a través del sistema de franjas de precios andinos, que generan un arancel variable, como instrumento de estabilización.

En cuanto a los acuerdos comerciales en sí, proyecto de más antecedentes y mayor antigüedad es el de la Comunidad Andina de Naciones. Colombia, posiblemente es, de los cinco países que constituyen la CAN, el que más se ha beneficiado de este acuerdo. El comercio con los países de la CAN representa para Colombia, el segundo destino de las exportaciones totales, después de Estados Unidos, sin embargo, hay aun enormes diferencias para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio andina, para la creación de una unión aduanera y para, finalmente, constituir un mercado común

El ATPDEA, que no es más que un acuerdo es la concesión de preferencias de carácter unilateral a Colombia por parte de su principal socio comercial, Estados Unidos, esta próximo a su vencimiento lo cual lo ha convertido en un elemento de presión, para firmar el Acuerdo de Libre Comercio (TLC) con ese

país. En cuanto a las negociaciones del TLC los temas más polémicos, son el tratamiento al sector agrícola y los derechos de propiedad intelectual, cuyo tratamiento ha sido postergado para el final. No es para menos, teniendo en cuenta que en estas áreas específicas, es mucho lo que el país tiene para perder y muy poco lo que se puede ganar.

Por otro lado, el país tiene una serie de acuerdos de comercio de alcance parcial con la Unión Europea (UE), con el MERCOSUR, con los países de Centroamérica y el Caribe y con Chile. Con los países asiáticos no existen acuerdos de comercio, pero sí se han fortalecido las relaciones comerciales con países como Japón, China, Taiwán, Corea, India e Indonesia.

La experiencia de América Latina, y de Colombia en particular, muestra que la apertura aceleró las exportaciones pero no fue suficiente para mejorar el crecimiento de la región. Es por ello que en los acuerdos de libre comercio se defiende una posición de autonomía que facilite la transferencia de tecnología, el uso de incentivos para el aumento y diversificación de la oferta exportable y mecanismos para aumentar el contenido nacional de las exportaciones, a través de procesos de sustitución de importaciones.

Para lograr que los acuerdos de libre comercio generen una mayor absorción de mano de obra y una mejor distribución del ingreso, es necesario complementarlos con un mayor flujo de capital para ajustes estructurales transitorios en los países menos favorecidos, y una mayor movilidad de la mano de obra, especialmente de la no calificada, desde los países menos favorecidos hacia los países más favorecidos. Sin estos mecanismos compensatorios, el resultado final puede ser una mayor desigualdad entre países y regiones.

#### **5.4.1.2 Instrumentos de promoción de las exportaciones.**

Entre 1967 y principios de los noventa, Colombia sostuvo una política muy activa de promoción de las exportaciones, que en muchas ocasiones entró en conflicto con disposiciones del GATT y posteriormente con la OMC. En la actualidad dicha promoción es de menor alcance. PROEXPORT trabaja en sociedad con los empresarios para facilitar el cierre de negocios internacionales, identificando oportunidades comerciales, con el apoyo de las embajadas y demás sedes diplomáticas de Colombia en el mundo. Para complementar la acción de PROEXPORT, a comienzos de la década del 90 se crearon dos instituciones financieras nuevas para la financiación de las exportaciones: un banco de comercio exterior, BANCOLDEX, para financiar la expansión de la oferta exportable, y una entidad fiduciaria, FIDUCOLDEX, para crédito de corto plazo,

A los antiguos instrumentos de promoción de exportación como los CERT o certificado de reembolso tributario, que se otorga a los exportadores para reembolsar el IVA que pagan por los productos de exportación y los sistemas especiales de importación-exportación (o Plan Vallejo), se han agregado otros tres, que han tenido un desarrollo grande en la última década:

- Las zonas especiales económicas de exportación,
- Las zonas francas (o zonas de libre comercio) de
- El fomento a la creación de comercializadoras internacionales,

#### **5.4.2 Articulación entre sectores transables y no transables**

Una política de desarrollo acertada, debe contemplar un crecimiento balanceado de todos los sectores de acuerdo con la composición de la demanda interna y externa. Para ello es importante que la política económica y crediticia garantice la transmisión rápida y efectiva de la dinámica del mercado externo al mercado interno.

El consumo privado representa cerca de 2/3 de la demanda agregada total y 75% del PIB y, por lo tanto, tiene un peso muy grande en la dinámica de esta demanda. En consecuencia, la dinámica de la economía está restringida por el crecimiento del consumo doméstico en este momento. Una parte muy sustancial del consumo privado de bienes y servicios es abastecido por los sectores no transables: alimentos no procesados, vivienda y servicios públicos y servicios personales, entre otros. En síntesis una estrategia de crecimiento y desarrollo coherente con la situación del país, no puede descuidar el fortalecimiento del mercado interno y el estímulo de la demanda interna, que se ha visto deprimida en los últimos años.

La tasa de interés real, juega un papel muy importante en la recuperación de la demanda, especialmente para la compra de vivienda y bienes de consumo durable. Este es el instrumento que se debe utilizar para la reactivación del consumo. El mercado crediticio debe buscar la creación de instrumentos financieros adecuados para transmitir la reducción de la tasa de interés de corto plazo, que es el instrumento de la política monetaria, en una reducción de las tasas de interés de largo plazo y, en particular de las tasas hipotecarias.

#### **5.4.3 Incorporación de los sectores atrasados al desarrollo.**

Cerca del 50% del empleo, en un país como Colombia, es generado en trabajos precarios, de baja productividad, en sectores atrasados, informales o tradicionales en los que las unidades de producción son de tipo familiar o unipersonal, donde predomina el trabajo por cuenta propia

Incorporar estos segmentos al proceso de modernización y desarrollo requiere por un lado, inversiones en capital humano; y por el otro, apoyar a las unidades de producción de este sector, básicamente microempresas familiares urbanas y de la economía campesina, para mejorar sus niveles de productividad. Por ser una problemática de tipo estructural el tema del empleo, exige construir colectivamente una visión de largo plazo que incorpore como elementos del desarrollo productivo sostenible, el avance en la inclusión social

#### **5.4.4 El empleo no asalariado, la inclusión social y una visión de futuro**

El empleo debe verse como un problema integral, que compromete la activa participación de las instancias públicas, privadas y comunitarias. Es necesario

democratizar el acceso a los factores productivos (capital, tierra y tecnología), para fomentar el desarrollo empresarial a través de micro empresas y cooperativas. Sin un cambio estructural en este sentido, no es posible resolver el problema para un segmento muy amplio de la población que no busca un trabajo asalariado o no tiene las condiciones para competir por los escasos puestos disponibles.

La inversión en capital humano debe concretarse en un gran acuerdo nacional para mejorar la cobertura calidad y pertinencia de la educación, la formación profesional y la capacitación en nuevas tecnologías. Para esto es necesario contar con instituciones de formación profesional como el SENA, otros centros de capacitación para el trabajo del sector privado y programas masivos de aprendizaje que le permitan al aspirante adquirir la experiencia mínima con el mundo del trabajo. La educación técnica, tecnológica y la formación profesional en este contexto deben entenderse como un programa masivo de transferencia de tecnología incorporada en el capital humano.

Mejorar el acceso a la tierra para actividades agropecuarias a través de procesos de reforma agraria, es otro de los programas que se deben impulsar. Si estos procesos están acompañados de asistencia técnica, apoyo para la formulación y desarrollo de proyectos productivos y crédito, se puede tener un impacto importante en la capacidad para generar ingresos de un número importante de familias colombianas

Las formas cooperativas o las diversas formas de trabajo asociado existentes en el país, son un excelente mecanismo para la creación de nuevas empresas, y lograr las economías de escala y sinergias asociadas con la aglomeración; en este contexto mecanismos como las franquicias para la prestación de servicios y la comercialización de productos, pueden tener un gran potencial para la generación de empleo y la transferencia de tecnología en el sector de microempresas

## **6 LA REFORMA LABORAL: EL CASO COLOMBIANO**

### **6.1 El mercado laboral antes de la ley 789, puntos de vista diferentes.**

#### **6.1.1 Regulación del mercado de trabajo y demanda de trabajo en Colombia. 1976-1996 - FEDESARROLLO.**

Durante la década de los noventa y siguiendo las tendencias observadas en todo el continente, Colombia adoptó una serie de cambios institucionales tendientes a mejorar su inserción en los mercados internacionales.

Dentro de las más apremiantes reformas, estaban las de la seguridad social. En efecto la ley 50 de 1990 se constituyó en el primer paso para avanzar hacia la flexibilización del mercado laboral. Bajo la nueva ley, los contratos laborales

se hicieron más flexibles y las provisiones de seguridad social fueron sustancialmente modificadas.

Las disposiciones de dicha ley se complementaron y fueron profundizadas con la reforma a la seguridad social de 1993, en la cual se incrementaron los aportes dirigidos a salud y pensiones. El efecto combinado de las dos reformas incrementó los impuestos a la nómina, en tanto que se mantuvieron los montos de los aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de compensación. De forma paralela el desempleo en los años posteriores a estas reformas, creció pasando de 8% en 1994 a 20.2% en 1998 (FEDESARROLLO 1998)

#### **6.1.1.1 Cambios en la institucionalidad**

- El principal costo laboral del antiguo régimen era el de los pagos por despido. La introducción de una contribución mensual del 9.3% del salario dirigida a un fondo de capitalización a nombre del trabajador y accesible en caso de retiro, permitió eliminar la doble retribución que generaba el sistema de retiros parciales y que generaba grandes costos para el empleador, eliminando de paso la incertidumbre para los empleadores derivados de los costos de despido.
- La reforma incrementó los pagos por indemnización a trabajadores despedidos sin causa justa.
- Fue eliminado el derecho de los trabajadores con más de 10 años a demandar por reintegro.
- Se introdujo la figura del “salario integral” para trabajadores que ganen más de 10 salarios mínimos, en la que se ofrece un mayor sueldo en vez de pagos por despido y otros beneficios. Si bien es cierto que menos del 2% de los empleados tenían este tipo de contrato en 1994, en los últimos años se percibe cómo esta figura se ha extendido aún a salarios inferiores al tope de los diez salarios mínimos, dentro de una tendencia cada vez mas marcada a reemplazar la relación contractual por contratos de prestación de servicios.
- Se dio vía libre a contratos de trabajo menores a un año, renovables con los beneficios legales proporcionales a su duración.
- Las restricciones legales sobre la creación de sindicatos fueron levantadas.
- La reforma a la seguridad social de 1993 (Ley 100) incrementó las contribuciones a la salud, a 12% del salario básico al igual que las contribuciones al régimen de pensiones, al 13.5% siendo los empleadores los que contribuyen con la mayor parte. Ahora pagan 10.1% contra 4.3% antes de la reforma. (FEDESARROLLO 1998)

### **6.1.1.2 Costos no salariales.**

En primer lugar están los costos diferidos, que afectan el costo laboral total pero no tienen impacto en la trayectoria de ajuste del empleo y que son transmitidos por el empleador a los trabajadores por medio de salarios más bajos.

En segundo lugar se encuentran los costos de despido injustificado, que se incrementaron a raíz de las reformas laborales del 90 mientras que los pagos por retiro disminuyeron, teniendo ambos cambios en la regulación un efecto opuesto sobre los costos de ajuste

Por último se encuentran los costos asociados a los impuestos a la nómina pagados por el empleador. La evidencia econométrica sugiere que éstos no tienen un impacto negativo sobre los salarios. Además, se encuentra que los salarios de personas afiliadas a seguridad social son mayores que los salarios de los no afiliados.

### **6.1.1.3 Impacto del crecimiento del producto sobre los niveles de desempleo.**

Estudios recientes han llegado a la conclusión de que el crecimiento del producto sobre el empleo es mayor durante las recesiones que durante las expansiones. Esto explica en buena medida el crecimiento de la tasa de desempleo en Colombia durante los años noventa y su demora en caer. (FEDESARROLLO 1998)

De igual forma se han encontrado elementos interesantes al comparar la demanda de trabajo, calificado contrastándola con la demanda de trabajo no calificado. Se ha encontrado, por ejemplo, que una reducción del 10% en los salarios produciría un incremento de 3.5% en la demanda por trabajo calificado y de 4% de incremento de la demanda por trabajo no calificado.

De otra parte un incremento de 1% en la producción está relacionado en un 2% con la demanda de trabajo calificado y en 1% con el incremento de la demanda por trabajo no calificado. Ello tiene su explicación, si se tiene en cuenta que en promedio la elasticidad de sustitución entre trabajo calificado y no calificado fue de 0.93% entre 1976 y 1996. (FEDESARROLLO 1998)

### **6.1.1.4 Resultados de las reformas adelantadas durante la primera mitad de los noventa.**

- Los pagos por retiros y los costos de despido, asociados a la reforma laboral de 1990, no afectaron la trayectoria de ajuste del empleo.
- Las reformas estructurales no afectaron las elasticidades relevantes, lo que significa que el principal efecto de los cambios en la regulación

sobre la demanda de trabajo fue mediante el impacto de éstos en los costos laborales

- El impacto del crecimiento del producto sobre el empleo es mayor durante las recesiones que durante las expansiones.
- Los efectos de las reformas sobre la demanda de trabajo solamente son resultado de cambios en los precios relativos.

### **6.1.2 Flexibilización salarial o flexibilización de la política monetaria - Jorge Iván González.**

De acuerdo con Jorge Iván González, la reducción de la inflación ha tenido costos en el empleo y en el crecimiento. Por tanto, el camino para reactivar la economía no es la flexibilización laboral y la reducción de salarios sino la flexibilización de la política monetaria. En suma, el argumento es que la política monetaria no es neutral, y como tal, ha tenido efectos negativos en el sector real; argumento que contradice los presentados por otros autores (Montenegro, Steiner, Banco República).

En los años 90, en medio de la apertura, el país tuvo que pagar altos costos sociales (despidos) en pos de un proceso de industrialización y mejoría en la competitividad y productividad del país. Sin embargo, para compensar este costo social había que tomar medidas tendientes a aumentar las exportaciones y suavizar así la transición en el sector productivo.

El problema es que estas medidas no se tomaron, y al entrar en vigencia la Ley 50 del 90, en la que se flexibilizó el mercado laboral, el costo social no redundó en una mejoría de la competitividad. La economía nacional, a pesar de la reforma laboral, no creció en la década del 90 en medio de altas tasas de interés (debidas a la política monetaria), al proceso revaluacionista y por la falta de una política industrial. (González 1999)

La dinámica del empleo indica que el número de personas ocupadas ha disminuido en el sector de los bienes exportables o transables; y ha aumentado en el de los no transables; lo cual sugiere que los cambios en el empleo han estado estrechamente ligados a la forma como la industria se posiciona frente al comercio internacional.

Lo anterior permite señalar que tal vez el problema no hay que buscarlo por el lado de la oferta de trabajo; esto es, el costo salarial; sino por el lado de la demanda, y esto depende del comportamiento de la economía.

### **6.1.3 Conclusiones previas a la ley 789.**

El planteamiento de FEDESARROLLO indica que los costos laborales se han incrementado en los años 90s, producto de las reformas laborales, y esto ha afectado negativamente el empleo. Por el contrario, Jorge Iván González, argumenta que, basado en que el costo unitario laboral ha disminuido (aún bajo

las reformas laborales), y como tal, no han sido los costos laborales los que han determinado el empleo; lo que ha pasado es que la política monetaria (que condujo a altas tasas de interés), junto a la revaluación y a la falta de competitividad del país ( por la carencia de una política industrial) han deteriorado el sector productivo mediante la reducción de la demanda interna y externa.

El estudio adelantado por FEDESARROLLO, desde una perspectiva muy simplista, desconoce factores internos y externos que tienen un impacto importante en el mercado de trabajo y que afectan la actividad productiva del país por ejemplo la tasa de interés. De la misma forma es un ejercicio que no tiene en cuenta el contexto de apertura en que se desarrolló el país en los 90.

## 6.2 El mercado laboral en Colombia y las primeras evaluaciones de la ley 789 de reforma laboral

### 6.2.1 El mercado de trabajo

En los últimos años la situación ocupacional del país se ha caracterizado por una leve tendencia al mejoramiento en cantidad, con severas pérdidas en calidad, todo ello en el marco de amplias fluctuaciones de corto plazo. La emigración de cientos de miles de trabajadores al exterior, la fatiga de quienes se cansaron de buscar trabajo y no aparecerán como desempleados, el desplazamiento de personas que no están en condiciones de buscar trabajo en su nuevo lugar de residencia donde carecen de referentes y cierta reactivación económica, pueden explicar dicha tendencia. Por otra parte el subempleo, la informalidad y los indicadores de pobreza y de miseria se mantienen altos y/o crecientes, al mismo tiempo que la generación de empleos temporales supera altamente la creación de empleos permanentes.

#### Cuadro 2

#### Principales indicadores del mercado de trabajo colombiano

#### Total nacional. Enero-Junio 2002 y Enero-Junio 2004

	Enero-Junio 2002	Enero-Junio 2004
Tasa de Participación	61.5	61.0
Tasa de Ocupación	51.6	52.1
Tasa de Desempleo	16.1	14.7
Tasa de Subempleo (a)	40.7	37.2
Tasa crecimiento anual de:		
Empleo total		2.7
Asalariados particulares		4.2
Asalariados públicos		-0.2
Servicio doméstico		-2.0
Cuenta propia		4.1
Empleadores		2.0
Trabajadores familiares		-5.3
Jornaleros		1.1

(a) Subempleados como porcentaje de los ocupados totales.

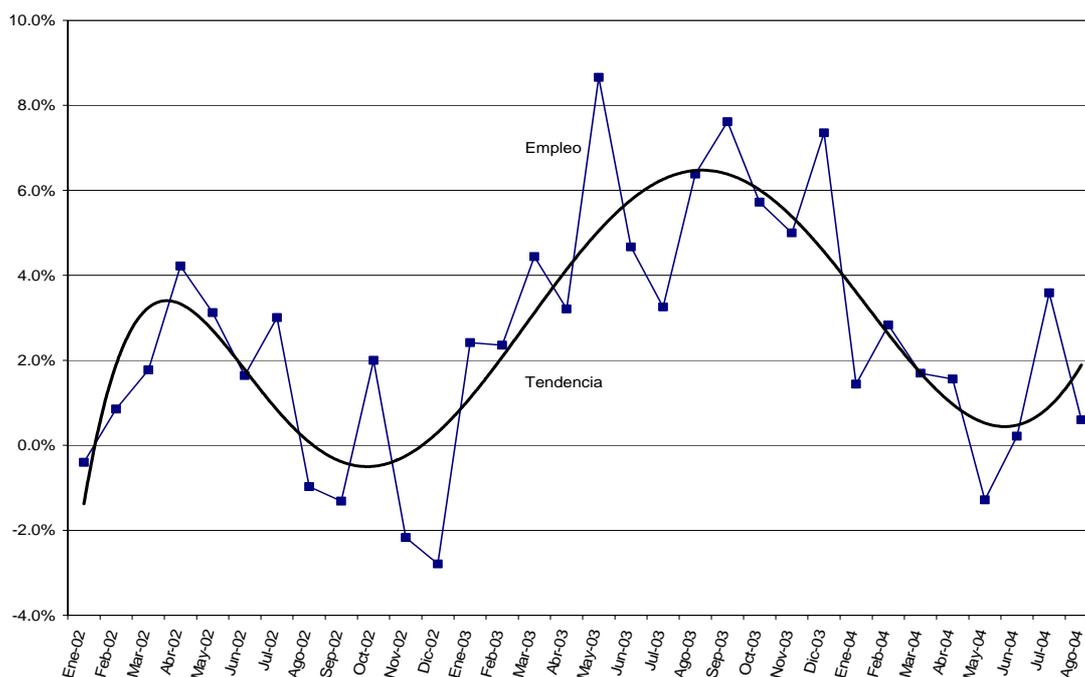
Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

El Gráfico 1 muestra como en poco menos de cuatro años el crecimiento del empleo total ha presentado dos ciclos completos – de diversa intensidad y duración – y tal vez está empezando una tercera fase ascendente.

Esta evolución del empleo, ha venido perdiendo contacto con el ritmo de actividad económica. En efecto desde inicios del 2003, el empleo crece, o bien muy por encima, o bien muy por debajo, de una tasa relativamente estable de crecimiento del PIB.

El aumento experimentado por el empleo en julio del 2004 (3.6%, frente al mismo mes del año anterior) es razonable y parece compatible con un crecimiento de la economía cercano al 4%. Sin embargo, resulta difícil encontrar una explicación acerca de por qué el empleo, después de disminuir 1.3% en mayo de 2004 y crecer apenas 0.2% en junio, se haya disparado en julio (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

**GRAFICA 1. Tasa de crecimiento anual del empleo nacional y su tendencia. Enero 2002- Agosto 2004**



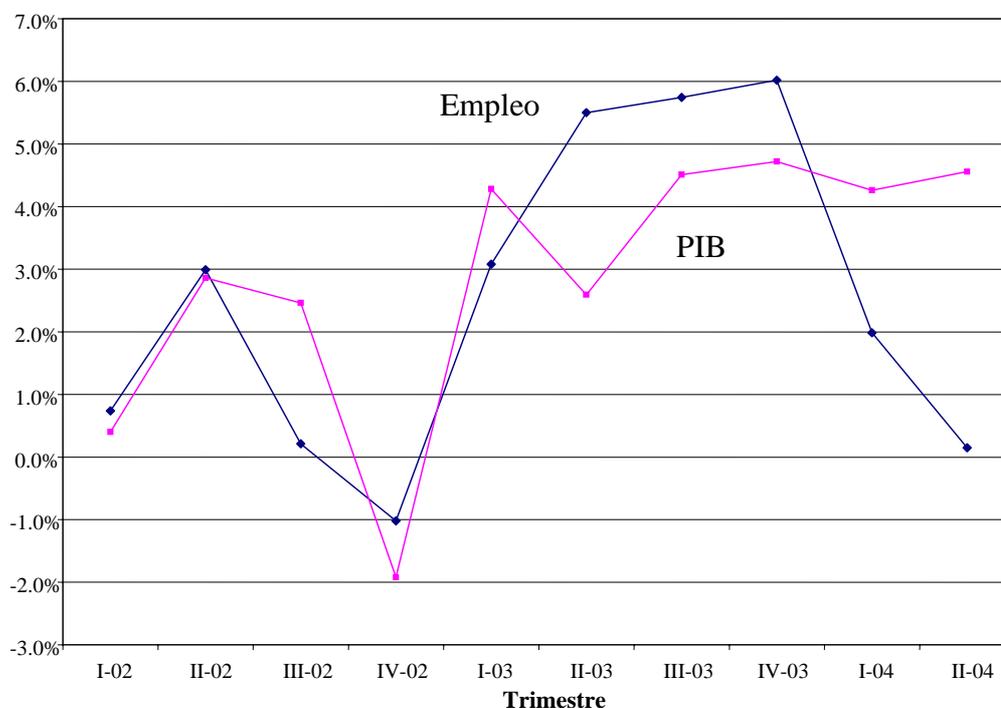
Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

El empleo creció a una tasa anual de 2.7%, apenas por encima del aumento de la población en edad de trabajar (2.2%). Esto ha permitido elevar en medio punto la tasa de ocupación, que pasó de 51.6% a 52.1%, y bajar de manera importante la tasa de desempleo, de 16.1% a 14.7%.

Sin embargo, también la tasa de participación disminuyó, lo cual pone de manifiesto que parte de la baja observada en la tasa de desempleo se

consiguió a costa de retiros del mercado de trabajo de parte de personas activas, es decir personas que desistieron de buscar empleo. (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

**Gráfico 2**  
**Tasa de crecimiento anual del PIB y del empleo nacionales**



Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales

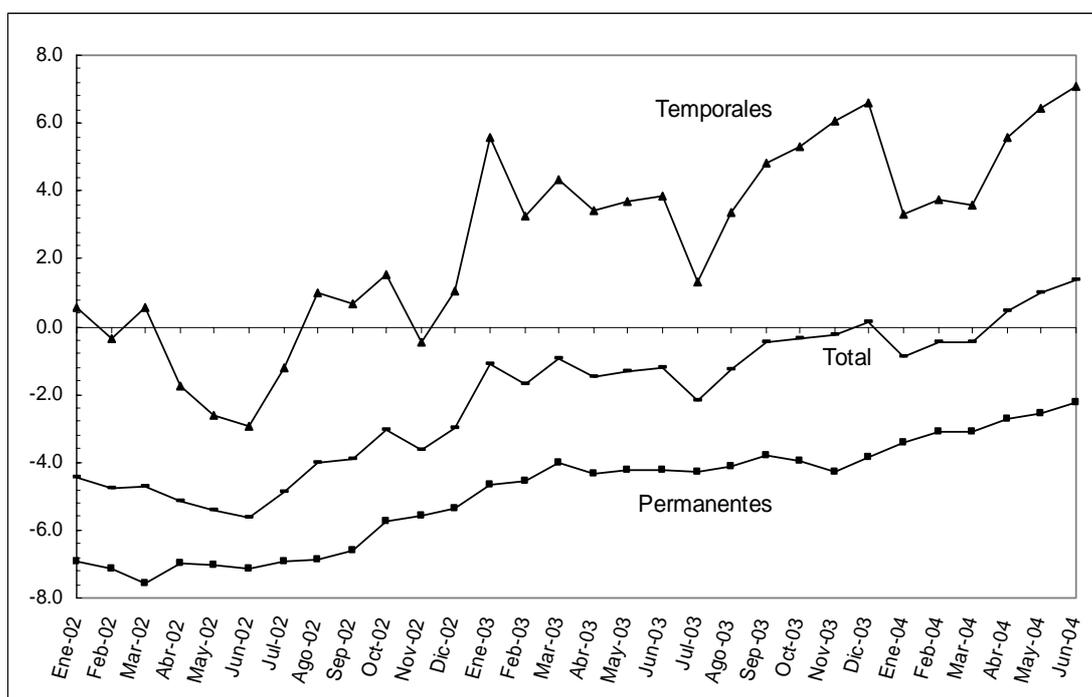
Hay una recuperación, pero ésta es lenta y con un alto componente de temporalidad. La ocupación industrial, por ejemplo, después de haber disminuido constantemente durante todo 2002, 2003 y el primer trimestre de 2004, finalmente revirtió su tendencia a partir de abril de este año. Esta recuperación, como lo muestra el Gráfico 3, se debe en su totalidad al empleo temporal.

En cuanto al total del sector manufacturero, entre el primer semestre de 2002 y el primer semestre de 2004 el empleo decreció al 0.6% y la producción aumentó al 4.8% anual. Las mismas tendencias se observan en el comercio formal, salvo que a diferencia del sector industrial, en este sector el empleo permanente se mantiene estable. (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

En suma, a pesar de la presencia de pronunciadas fluctuaciones de corto plazo, en los últimos dos años se han registrado progresos en materia de empleo. No obstante estas mejoras no fueron extraordinarias y fueron obtenidas, en parte, gracias a una caída de la participación y a un auge del empleo temporal.

### Gráfico 3

#### Tasa de crecimiento anual del empleo manufacturero formal. Enero 2002 - Junio 2004



Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera

Al estudiar las cifras de empleo por posición ocupacional se encuentran contradicciones: por un lado si bien el incremento de los asalariados del sector privado y la caída del servicio doméstico y de los trabajadores familiares sin remuneración son positivos, por el otro, es poco deseable la disminución del empleo público y el cuantioso aumento de los trabajadores por cuenta propia.

Y si bien el subempleo (como proporción del empleo total) presentó una baja de 40.7% a 37.2%, no deja de ser decepcionante que más de un tercio de los trabajadores colombianos se consideren insatisfechos de su trabajo

#### 6.2.1.1 Histéresis

La teoría de histéresis relativa a las tasas de desempleo, hace alusión a aquella situación en la que un choque económico sobre dicha variable genera efectos permanentes sobre su comportamiento; es decir, que la serie no revierte a su media. Una situación de este tipo distorsiona cualquier marco analítico y por ende afecta las decisiones de política económica que se tomen al respecto.

De hecho, si la tasa de desempleo no vuelve a su nivel de equilibrio ante choques económicos, las implicaciones de políticas económicas que generen efectos -directos o indirectos sobre el mercado de trabajo son permanentes. Esta situación lleva a que se generen expectativas distorsionadas y a que se

fije una nueva tasa de desempleo que va a ser asimilada por la economía como un nuevo estado de equilibrio. (Reyes, 2001)

El caso más relevante en esta discusión de la temporalidad de los efectos de política económica sobre la tasa de desempleo es la ampliamente estudiada relación entre inflación y desempleo en el corto plazo. Este caso es especialmente importante en la coyuntura actual de la economía colombiana ya que uno de los objetivos de política económica de los últimos gobiernos ha sido la reducción permanente de la inflación.

El logro en este campo ha sido indiscutible, ya que en 1998 se alcanzó una cifra de un dígito, pero lo discutible es sí este relativo éxito se debe al acierto en las políticas implementadas por el Banco de la República o si es sólo una consecuencia lógica de la recesión económica, que restringe la demanda interna. (Reyes, 2001)

Durante toda la década de los noventa la tasa de desempleo mostró un comportamiento típicamente coherente con lo que predice la curva de Phillips. Ante una disminución de la tasa de inflación la tasa de desempleo se ha observado un aumento sostenido desde principios de 1996.

Estudios sobre este periodo de tiempo, no encontraron evidencias de la presencia de histéresis en el comportamiento del desempleo en Colombia. En efecto se han adelantado pruebas utilizando los modelos de Curva de Phillips, y mediante el análisis de series de tiempo con resultados ambiguos y poco robustos en ambos casos.

No obstante el comportamiento de la tasa de empleo ha mostrado cambios en los últimos años. La grafica 2, muestra como a partir del cuarto trimestre del 2003 el comportamiento, hasta ese momento similar entre las tasas de desempleo y de crecimiento del PIB, empiezan a diferir entre si. En efecto se observa que si bien la economía muestra síntomas de recuperación, la tasa de empleo no se recupera a la misma velocidad.

En el corto plazo se observa un comportamiento inestable frente a un comportamiento relativamente estable de la tasa de crecimiento del PIB. Esta situación podría dar indicios de la presencia de un fenómeno de histéresis, no obstante solo una aproximación desde la perspectiva estadística y econométrica podría dar mayor información al respecto.

### **6.2.2 Evaluaciones de los impactos de la Ley 789 (Ley de reforma laboral 2002).**

Es amplia la polémica que se ha despertado en el país, en torno a los resultados que se observan tras la implementación de las reformas en el ámbito laboral, introducidas a través de la ley 789 de 2002. Mientras algunos analistas y el gobierno nacional, afirman que los resultados son positivos y que en largo plazo serán más evidentes, son varios los analistas, instituciones y

sectores de la sociedad, que contradicen dicha posición. A continuación se enumeran las principales evaluaciones que se han hecho para indagar sobre el impacto de la Ley 789:

1. Supervisión de Desempeño.
2. Métodos Contables Simples.
3. CIDE (2004).
4. Gaviria (2004).
5. Núñez (2004).

### **6.2.2.1 Supervisión de Desempeño**

#### **6.2.2.1.1 Supuesto:**

Esta forma de evaluación parte de un supuesto según el cual si las metas programadas en términos de empleos y beneficiarios no se cumplen, entonces no es posible afirmar que la reforma laboral tuvo efectos sobre el empleo

#### **6.2.2.1.2 Metodología:**

Con base en el supuesto que se maneja, la evaluación desde este enfoque, Verifica el grado de cumplimiento de los programas que se implementaron a partir de la Ley 789

#### **6.2.2.1.3 Resultados**

En el siguiente cuadro se resumen los resultados de la evaluación de la ley 789 analizada desde la metodología de supervisión de desempeño. Del cuadro se infiere que algunos de los programas previstos no tuvieron inicio (subsidio al empleo, subsidio al desempleo a cargo del Estado y Fondo Emprender), que otros tuvieron porcentajes de ejecución muy bajos (regímenes especiales de aporte, microcrédito, subsidio al desempleo a cargo de las CCF, capacitación) y que solamente el contrato de aprendizaje alcanzó un cumplimiento alto, del 89%. (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

### Cuadro 3. Supervisión de desempeño, resultados

	Ejecución 2003	Impacto estimado a 2004	Comentario	Ejecución 2004
1. Ampliación jornada diurna				
1. Reducción recargo trabajo dominical y festivo		35.997 nuevos empleos	No hay información para verificar el impacto	
2. Reducción indemnización por despido sin justa causa		54.564 nuevos empleos	La reducción en los costos de despido no ha disminuido los costos laborales de manera significativa	
3. Regímenes especiales de aportes	0.3%	34.375 nuevos empleos	24 empresas y 146 trabajadores en diciembre 2004	0.4%
4. Aprendices	89%	59.615 aprendices adicionales	2.178 aprendices adicionales	3.7%
5. Fondo Emprender	0%	5.929 nuevos empleos	899 nuevos empleos	15.2%
6. Microcrédito para pequeñas empresas	2%	3.996 empresas	637 créditos asignados	15.9%
7. Subsidio temporal al empleo	0%	30.000 empleos	Empezó el 8 mayo de 2004 y fue sujeto a revisión en enero 2005	0%
8. Subsidio al desempleo a cargo de las CCF	43%	66.444 personas	Hubo 124.914 solicitudes y se entregaron 65.462 subsidios	98.5%
9. Subsidio al desempleo a cargo del Estado	0%		Ninguna información disponible sobre este programa	0%
10. Capacitación para la inserción laboral	78% 16%		40.508 beneficiarios de la capacitación gratuita en las CCF	81.6% (64.2%)

(1) Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004), Cuadro 2

(2) Fuentes: "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006", Superintendencia del Subsidio Familiar, Ministerio de Protección Social (2004) y [sigob.presidencia.gov.co](http://sigob.presidencia.gov.co)

(a) El primer indicador se refiere al número de beneficiarios, el segundo a la ejecución de recursos

#### 6.2.2.2 Métodos Contables

##### 6.2.2.2.1 Supuesto:

Se parte de un supuesto según el cual los cambios observados en el mercado laboral colombiano después del año 2002 se deben en su totalidad a la introducción de la Ley 789

##### 6.2.2.2.2 Metodología:

Se resta al crecimiento del empleo observado durante algún período de tiempo, lo que se estima correspondiente a la expansión de la actividad económica. El número de empleos así determinado se atribuye a todos los factores diferentes al crecimiento del PIB, entre los cuales se incluyen los relacionados con la reforma laboral.

**Cuadro 4. Métodos Contables Simples, resultados  
MPS, DNP, CONTRALORIA 2002-2003**

Ocupados	Número de personas	17.466.865
PIB	Millones de 1994	79.561.259
Empleos nuevos	Número de personas	846.653
Elasticidad Empleo/PIB	Porcentaje	0.8
Empleos atribuidos al crecimiento del PIB	Número de personas	491.958
Empleos atribuidos a otros factores	Número de personas	354.695

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales

**Cuadro 5. Métodos Contables Simples, resultados  
OBSERVATORIO 2002-2004**

		Promedio 2002	Promedio 2004
Ocupados	Número de personas	16.620.212	17.577.876
PIB	Millones de 1994	76.914.134	83.173.660
Empleos nuevos	Número de personas		957.664
Elasticidad Empleo/PIB	Porcentaje		0.8
Empleos atribuidos al crecimiento del PIB	Número de personas		1.082.086
Empleos atribuidos a otros factores	Número de personas		-124.422

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales

Los métodos contables simples son objeto de críticas por cuanto no comprueban relaciones de causalidad y más aun, tienden a atribuir a la reforma laboral efectos sobre la ocupación del país, que el bajo cumplimiento apenas resaltado de sus programas impide aceptar.

Este tipo de evaluación utiliza un enfoque de uni-causalidad, para atribuir el incremento del empleo exclusivamente a la reforma laboral y no tiene en cuenta factores como el crecimiento de la ocupación provocado por el incremento de la población en edad de trabajar, las reformas pensional y tributaria, la política de seguridad democrática, la ampliación de las ventajas

arancelarias otorgadas por Estados Unidos a finales de 2002, la perspectiva de la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, los estímulos a la inversión productiva y, sobre todo, la extraña “variabilidad” de los resultados ocupacionales de las encuestas de hogares.

Por todo lo anterior este sistema de evaluación no se constituye en una herramienta fiable para medir el impacto generado por la introducción de la ley 789 de reforma laboral. (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

### **6.2.2.3 Elasticidades empleo-salarios (CIDE , 2004)**

#### **6.2.2.3.1 Supuesto:**

El trabajo adelantado por el CIDE (2004) es teóricamente similar al de los métodos contables, aunque metodológicamente diferente. Los autores suponen que si bien la reforma laboral no fue el único cambio estructural que afectó al mercado de trabajo colombiano, sí fue el de mayor importancia.

#### **6.2.2.3.2 Metodología:**

Básicamente se construye una función de demanda de trabajo para calcular las elasticidades empleo-salario y empleo-producto y con base en ello se estima que hubiera pasado en ausencia de los cambios en las elasticidades generados por la reforma

#### **6.2.2.3.3 Resultados de la metodología**

Según los resultados del modelo de estimación planteado, en promedio, para el período 2003(1) a (2004(2) el empleo hubiera sido 3.4% más bajo. Comparando esta valoración con los datos estadísticos disponibles, se llega a la conclusión de que la reforma, junto con otros posibles cambios estructurales del mercado laboral, explicaría unos 260.000 empleos. (13 áreas metropolitanas) (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

#### **6.2.2.3.4 Comentarios.**

El estudio considera a todos los trabajadores urbanos, con lo cual incluye los asalariados informales, los trabajadores independientes, los empleadores, los ayudantes familiares y los asalariados del sector público, para los cuales no aplica lo dispuesto por la Ley 789.

Hasta el mismo Gobierno, se limitó a considerar la sola población ocupada formal (aproximadamente 5.200.000 personas). Lo correcto, sería hacer referencia solamente a los asalariados del sector formal que, en todo el territorio nacional, son alrededor de cuatro millones. De proceder de esta manera, en el primer caso se obtendrían 177.000 empleos adicionales, y en el

segundo 136.000 y no 260.000 como señala este tipo de evaluación. (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

De otra parte los valores de las elasticidades son por lo menos inusuales, caracterizados por ser:

- Muy bajas
- Muy variables en el tiempo

**Cuadro 6. Salarios y PIB urbano**

	Antes 1991	1991-1993	1994-2002	2003-2004	1994-2002 vs 2003-2004
PIB urbano	0.523	0.451	0.305	0.485	59.0%
Salario mínimo	-0.473	-0.470	-0.468	-0.469	0.2%
Salario calificado	-0.088	-0.100	-0.104	-0.104	-
Salario no calificado	-0.375	-0.306	-0.216	-0.428	98.1%

Finalmente la evaluación del CIDE sostiene que la reforma laboral contribuyó a mejorar la calidad del empleo en los trece principales centros urbanos del país. Sin embargo no aporta, un ejercicio empírico que confirme esta relación de causalidad. En conclusión el trabajo del CIDE no permite establecer cuantos de los 260.000 (o 177.000 o 136.000) empleos generados por el cambio observado en las elasticidades de la función de demanda estimada se deben efectivamente a lo dispuesto por la Ley 789 (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

#### **6.2.2.4 Encuesta de hogares y diferencia en la diferencia (Gaviria, 2004), Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?**

Gaviria (2004) utiliza dos estrategias de comprobación: la primera se basa en los resultados de las encuestas de hogares, y utiliza la técnica de las diferencias en diferencias; la segunda indaga directamente a las empresas a través de una encuesta especialmente diseñada.

##### **6.2.2.4.1 Metodología.**

La técnica de las diferencias en diferencias busca la identificación de una intervención con respecto a la cual quiere comprobarse alguna relación de causalidad; y luego, en la comparación de la diferencia de resultados obtenidos, antes y después de la intervención, para grupos afectados por la misma con aquellos obtenidos para grupos no afectados

Esta evaluación tiene en cuenta que la reforma laboral introducida con la ley 789 no es la única intervención: hubo otras leyes y medidas que se introdujeron al mismo tiempo que la reforma laboral. De igual forma se reconoce que “aislar los efectos de la reforma laboral sobre la cantidad y calidad del empleo no es tarea fácil, habida cuenta de la coincidencia de la reforma con una fase expansiva del ciclo económico y con la aprobación de otras reformas con injerencia directa (o indirecta) sobre el mercado de trabajo”

#### **6.2.2.4.2 Resultados**

- Los resultados econométricos no permiten establecer un efecto sustancial de la reforma ni sobre la generación de empleo, ni sobre la formalización del mismo
- En este sentido los efectos parecen remitirse más al sector servicios. En este sector podría adjudicarse a la reforma la creación de cerca de 15.000 empleos
- Si bien un ejercicio econométrico, aporta una idea aproximada de la situación, la forma más apropiada de estudiar los efectos de la reforma debería partir de una encuesta que indague directamente a las empresas y negocios involucrados sobre los efectos de la reforma.
- En la encuesta a 1.021 empresas formales de Bogotá, entre julio y octubre 2004; sólo el 3% mencionó la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo

#### **6.2.2.5 Efecto de la Reforma en la duración del empleo, el desempleo y la formalización del mercado de trabajo. (Nuñez ,2004)**

Núñez no intenta estimar los efectos de la Ley 789 sobre el número de ocupados. Más bien analiza los efectos de la nueva normativa sobre la duración del empleo y el desempleo y sobre la formalización del mercado de trabajo en el corto plazo.

##### **6.2.2.5.1 Supuesto**

El estimador de diferencias en diferencias “soluciona el problema del ciclo económico”

##### **6.2.2.5.2 Resultados**

En cuanto a la duración del desempleo, esta evaluación encuentra que solamente definiendo a los **jóvenes** como los menores de 20 años se encuentran efectos positivos significativos, pero marginales: la probabilidad de pasar de la condición de desempleado a la de empleado formal aumentó de 4.7% a 6.4% después de la reforma (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2005)

En lo que respecta a la estabilidad del empleo se encontró que la probabilidad de perder el empleo en los sectores formales de servicios, comercio, industria y servicios financieros bajó desde el punto de vista estadístico, después de la reforma introducida con la ley 789. Estos resultados contradicen la teoría económica según la cual una reducción de la protección al empleo (disminución de las indemnizaciones por despido sin justa causa) debería tener un efecto negativo sobre la estabilidad del empleo

#### **6.2.2.5.3 Comentarios**

El mismo autor no parece convencido de los resultados obtenidos con respecto al ciclo económico. Inicialmente afirma que el estimador de d-en-d “soluciona el problema del ciclo económico”; luego introduce entre las variables explicativas la tasa de desempleo con “el objetivo de controlar por diferencias en el ciclo antes y después de la reforma” y finalmente reconoce que “falta ponerla (la reforma) a prueba en épocas de recesión. La legislación vigente a finales de los años 90 demostró su fracaso y no es claro que la actual se desempeñe mejor”

#### **6.2.3 Análisis de las evaluaciones adelantadas a la ley 789**

- De los métodos directos (encuestas a las empresas y cumplimiento de los programas) se deriva un impacto marginal de la reforma sobre el empleo agregado nacional
- De los 650-700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año-año y medio, quedaron solamente unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley.
- Los demás métodos dejan muchas dudas y no proporcionan una respuesta inequívoca.
- Los estudios que utilizan **metodologías “residuales”** (métodos contables y CIDE) se fundamentan en un supuesto debatible, que no demuestran. La herramienta utilizada no es idónea para los fines perseguidos
- Los **métodos indirectos**, basados en estimaciones econométricas, no parecen particularmente robustos a cambios de especificación, grupo de tratamiento y período de tiempo
- Tampoco logran controlar completamente por los demás cambios que han afectado el mercado laboral a partir de 2002 y en particular por el crecimiento económico.

## **7 UN ENFOQUE ALTERNATIVO HACIA EL EMPLEO DECENTE.**

### **7.1 Políticas macro.**

Colombia presento por medio siglo la mayor estabilidad económica de todo el continente: su PIB creció entre 3 Y 5 por ciento sin conocer grandes recesiones; no conoció la hiperinflación ni la maxidevaluación que afecto a sus vecinos y fue el único país de la región que sobrevivió a la crisis de la deuda externa sin renegociar la misma y sin caer en moratoria.

Aun si mostraba altos niveles de pobreza y desigualdad, logró notables avances en la reducción del analfabetismo y el aumento de la escolaridad al mismo tiempo que logro notables avances en la cobertura de los servicios públicos fundamentales.

Lamentablemente en menos de una década a lo largo de los años 80, vivió la más severa recesión de su historia, se disparo el número de empresas en concordato y liquidación, el área cultivada se redujo entre 1990 y 1997 en 850.000 hectáreas y el desempleo superó la barrera del 20% en 1999. Fue tan severo el traumatismo vivido con la economía de este país, que los instrumentos legales existentes para procesar los concordatos en las empresas fueron insuficientes y fue necesario promulgar una nueva ley para poder atender la avalancha de bancarrotas.

Aun si no existe un consenso entre los analistas acerca de las causas de este fenómeno, pues mientras unos lo atribuyen a la apertura externa, otros lo explican como resultado del contagio de crisis externas (podrían ser causas complementarias), en lo que si hay consenso es en la gravedad de la situación vivida.

Si se reconoce que la moneda estuvo revaluada en mas de la mitad de los años noventas, que las tasas de interés se acercaron al 100% anual, con la esperanza de que ello permitiría protegerse de una estampida de capitales y si se reconoce que la política macroeconómica de este periodo priorizo la reducción de la inflación como meta; podría pensarse que el país sufrió la aplicación de una trilogía perniciosa: moneda fuerte, crédito caro y contracción monetaria, todo ello en un contexto de intensa competencia internacional. No cabe duda que todo ello tuvo que haber incidido directamente en la drástica elevación del desempleo.

### **7.2 El problema institucional**

En el periodo analizado Colombia cambio su Carta Fundamental (CF) y con la promulgación de 1991, el país vio nacer instituciones nuevas como la Fiscalía, se cambio el carácter de la junta monetaria para conceder relativa autonomía al Banco de la Republica y se adquirieron compromisos fiscales de transferencias a las regiones. Si bien es cierto que dicha constitución tiene un carácter garantista y consagra derechos como la tutela (recurso de amparo) que han sido aprovechadas masivamente por los ciudadanos, no es menos cierto que la

sostenibilidad fiscal se ha hecho dudosa para responder a los compromisos generados por la nueva constitución.

El aumento de la deuda pública externa e interna; la absorción de casi el 60% de la cartera bancaria por parte del Estado con la colocación de títulos públicos y el persistente déficit fiscal, están mostrando que el camino adoptado no es sostenible y que aún si se han hecho reformas notables, en las transferencias de la nación a los territorios, por ejemplo, el Estado colombiano está viviendo por encima de su recaudación fiscal, y ha agotado el margen de acción para introducir nuevas reformas tributarias. El naufragio de la última propuesta de reforma tributaria, demuestra que el margen de acción en este campo se está agotando sin que el liderazgo político haya asumido responsablemente dicha situación.

La elección popular de alcaldes y gobernadores, las mayores transferencias a las regiones y el aumento de las regalías que algunos municipios reciben por la explotación de hidrocarburos, por ejemplo, no han servido para garantizar un uso racional de dichos recursos. Por el contrario una corrupción desbordada que tiene a centenares de funcionarios bajo investigación, al tiempo que las regiones sobreviven en medio de grandes carencias, han puesto de presente la necesidad de una depuración en las costumbres políticas.

En el campo laboral, la casi desaparición del Ministerio de Trabajo y Seguridad social, por su absorción como viceministerio en el nuevo ente de protección social, no solo ha subordinado los temas laborales a otros temas como la salud y las pensiones; sino que ha reducido la que ya era precaria relevancia del antiguo ministerio en la jerarquía de decisiones en el seno del Estado.

Con dicha pérdida de capacidad decisoria unida a la precariedad de recursos y una concepción política que proclama la no intervención del gobierno en las relaciones laborales, hemos llegado a una situación de tal precariedad, que las labores de registro sindical, inspección del trabajo y mediación en los conflictos están seriamente reducidas. No es posible pensar que el tema de la generación de empleo de calidad, ascienda en la escala decisoria del Estado colombiano, si no existe un vocero reconocido en la primera línea de las decisiones públicas.

### **7.3 La cuestión sistémica**

Las reformas económicas y las políticas de ajuste estructural aplicadas en el país, al igual que en sus vecinos, han estado marcadas por la creencia de que la ventaja comparativa de la que el país dispone, es el bajo costo de su fuerza de trabajo y la abundante oferta de mano de obra no calificada: esa creencia consuetudinaria se ha estrellado contra la evidencia brutal del ingreso al mercado mundial de países tan densamente poblados y con tan bajas remuneraciones, que no sería exagerado afirmar que en la actualidad la mitad de la población del globo terrestre, cuyo trabajo compite en el mercado global, tiene un costo laboral inferior al de Colombia.

Por ello, es ingenuo persistir en la vía de la precarización de las relaciones laborales, el recurso del trabajo temporal y otras formas que solo buscan eludir la responsabilidad laboral con los trabajadores/as (intermediación laboral, contratos por servicios, cooperativas de trabajo) . Dicha estrategia no garantiza de ninguna manera, que el país pueda enfrentar exitosamente la competencia internacional.

La alternativa ha de ser mejorar la calificación de los trabajadores/as y elevar la productividad de los mismos, para generar una producción de calidad. Ello supone aumentar la cobertura y la calidad educativa, en lo cual se han hecho notables esfuerzos, sin embargo los niños y jóvenes que han abandonado la escuela y el colegio, son casi tan numerosos como los nuevos cupos creados. Nadie podría pretender que sin adecuada salud, recreación, y mejoramiento cultural, los trabajadores/as puedan ser eficientes; y en este país una noticia recurrente es el cierre de hospitales y los malos resultados de los estudiantes en las pruebas de competencia académica.

Si la competitividad supone una infraestructura física adecuada (energética, portuaria, carretable), fue una ilusión haber pensado que la sola apertura externa haría el milagro de hacernos exitosos jugadores globales: un apagón energético de mas de un año, un severísimo rezago portuario y carretable, pusieron de manifiesto que la denominada “agenda interna”, debe ser asumida con prioridad a las decisiones de abrirse a la competencia internacional.

#### **7.4 Los actores y la concertación**

Un país que ostenta el mayor numero de lideres sindicales asesinados en el mundo y que acaba de ser sancionado por la ineficacia de su justicia para prevenir y castigar dichas violaciones, mal puede esperar que se aclimate el dialogo social y la concertación tripartita.

La ventaja institucional de que exista una Comisión de Concertación de Políticas Sociales y Laborales, no ha permitido que en dicho escenario se llegue a acuerdos sobre las referidas políticas, pues el gobierno se abstiene de buscar en dicha instancia los consensos que soporten las reformas legislativas: por esta vía, la reforma pensional y los cambios sustantivos al régimen laboral se han convertido en nuevas normas legales sin haber sido sometidas a concertación previa. Ni siquiera en el campo de la concertación en torno a la definición del salario mínimo legal, salvo honrosas excepciones, ha sido hecha como fruto de la negociación.

En un país que ha enfrentado por varias décadas un agudo conflicto social y político con expresiones militares, la concertación laboral puede ser un aclimatador de la convivencia social y un desactivador de los conflictos políticos; pero ello supone de parte de los diversos actores un mutuo reconocimiento de su legitimidad y una valoración respetuosa de los intereses que cada uno representa. Y en ese camino, por cierto al país le queda mucho por recorrer.

## **7.5 Exportar o morir**

La globalización ha sido asumida por muchos países en desarrollo como un proceso que prioriza el mercado externo respecto de la demanda interna. Por esa vía los estrategas que diseñan las políticas económicas afirman sin rubor que “como el mercado interno es muy estrecho, hay que volcarse hacia las exportaciones “sin preguntarse por un momento acerca de las razones que explican la estrechez de dicha demanda interna.

Los elevados índices de desempleo y la alta pobreza e indigencia, unidos a los bajos salarios y a la inestabilidad del trabajo, se convierten en determinantes de la escasa capacidad de consumo de la población. Según estudios de FEDESARROLLO, productos como la carne, la leche y los huevos, han casi que desaparecido de la dieta de las personas pobres.

La alternativa que se plantea entonces es establecer enclaves exportadores o zonas maquiladoras que conecten una pequeña región con el mercado internacional, abandonando cualquier intención de dinamizar el mercado interno, por la vía de elevar el ingreso de la población y de mejorar la infraestructura de comunicaciones para integrar los mercados locales. Por esta vía cualquier crisis externa u oscilación en la demanda y precio de los productos exportables; o el ingreso de competidores agresivos en el exterior o incluso el reemplazo de nuestros productos por sustitutos sintéticos pueden colapsar nuestra economía.

## **7.6 Sin cerrar las brechas**

Cosa peor resulta la omisión de referirse a las enormes brechas que existen entre regiones (norte y sur de México y Brasil; costa y sierra en Perú y Ecuador; o entre las dos costas de América Central): Dichas brechas son una herencia colonial, pero el libre comercio, la apertura y los TLC, en lugar de reducirlas las están agravando: el mercado no corregirá esas brechas sin una política intencional de cohesión social y balance regional.

# **8 PROPUESTAS DE LAS CENTRALES SINDICALES (CUT CGTD CTC CPC) PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEOS DIGNOS Y PRODUCTIVOS**

## **8.1 Efectos del modelo de desarrollo vigente en el empleo: verdaderas causas del desempleo.**

El modelo de desarrollo impuesto a estas economías “*en vía de desarrollo*” desde principios de los 90, ha tenido como objetivo fundamental su rearticulación dependiente al sistema productivo y financiero internacional, donde las decisiones se adoptan unilateralmente, en forma excluyente y de acuerdo con los intereses de los grandes centros de poder económicos y político mundiales, bajo pretexto de una “*globalización mundial*”.

Específicamente este Modelo Neoliberal tiene las siguientes características adversas para el desarrollo nacional y para la generación de empleo digno y productivo:

- Una “*apertura económica*” unilateral a la producción de los conglomerados transnacionales, que reemplaza la producción nacional por todo tipo de importaciones.
- Una política de revaluación del peso que colocó la producción importada en ventaja con la nacional y que fue un flagrante desestímulo a las exportaciones.
- Crecimiento relevante de las actividades de servicios, principalmente del sector financiero y declive de las actividades productivas: agricultura, industria y construcción. Desindustrialización y quiebra del aparato productivo.
- Declive de la actividad agraria en general y especialización selectiva en algunos insumos para las transnacionales, desintegración de la economía campesina y migración hacia las áreas urbanas.
- Ahorro interno insuficiente frente a las necesidades de inversión. Mayor necesidad de financiación externa y de los pagos por su servicio, mayor dependencia financiera externa y mayores transferencias netas de capital al exterior.
- Altas tasas de interés y de intermediación financiera, favoreciendo la concentración y crecimiento hipertrofiado del sector financiero y del capital extranjero especulativo. Todo ello causa desestímulo a la economía real.
- Programas indiscriminados de privatizaciones de empresas rentables y estratégicas del Estado y, más aún, de los servicios sociales que deben ser una función pública en un Estado Social de Derecho.
- Reforma a la seguridad social –Ley 100 de 1993- para beneficio del sector financiero nacional y transnacional, con grave detrimento de los sectores populares.
- Reformas fiscales de carácter regresivo ( aumento y extensión del IVA) que afectan a toda la población y menor relevancia de los impuestos directos (renta y patrimonio) que gravarían a los más pudientes.
- Gasto público concentrado en el pago del servicio de la deuda, el gasto militar, la alta burocracia del Estado y la flagrante corrupción protagonizada por “*connotados*” personajes públicos y privados.
- Crisis fiscal y del sector financiero originadas, en lo fundamental, en la crisis de la economía real. Para atenuar la crisis financiera se estableció el impuesto del 3 por mil y se le ha apalancado con alrededor de doce

billones de pesos, en tanto que al sector productivo y al gasto social se les han negado similar apoyo.

- Unas políticas monetaria, cambiaria y crediticia establecidas por la Junta Directiva del Banco de la República, al servicio del capital financiero internacional y con graves consecuencia en el desempleo y empobrecimiento de las mayorías nacionales.

Inevitablemente, dos son las principales consecuencias sociales de la política pública antes señalada, que se retroalimentan en forma recíproca para formar un círculo perverso de desempleo y miseria:

a. Reducción del consumo de los hogares por la vía de la restricción salarial, como recurso expedito, pero equivocado, para aumentar las tasas de ganancia y generar excedentes para atender servicios de deuda.

En efecto, la demanda final de los hogares<sup>4</sup> ha registrado un descenso sostenido a lo largo de las tres últimas décadas al pasar del 67.9% del total de la demanda final en 1965, al 57.0% en 1990 y al 53.1% en el 2000.

Si se tiene en cuenta que la participación de las exportaciones pasa del 11.1% al 17.9% y al 18.3% entre los mismos años anteriormente señalados, se concluye que la dinámica de las exportaciones, estrategia escogida por los diferentes últimos gobiernos, no es suficiente para compensar la disminución de la demanda de los hogares y de esta forma sostener el crecimiento económico de largo plazo.

b. Agudización sin precedentes en el deterioro del empleo, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Además de la magnitud a que ha llegado el desempleo, se han expandido también el subempleo, el empleo temporal y la actividad informal.<sup>5</sup>

## **8.2 Propuesta de las centrales sindicales.**

Es inconcebible una reactivación de la economía nacional o, al menos, su supervivencia, si toda la actividad productiva y la economía en su conjunto están focalizadas, casi exclusivamente, en la demanda del reducido grupo más rico de la población, mientras que, deliberadamente, se restringe el consumo y, por ende, la demanda efectiva de la gran mayoría de la población.

### **8.2.1 Modelo Alternativo de Desarrollo.**

---

<sup>4</sup> SILVA COLMENARES Julio- Anexo Estadístico de Oficio dirigido a Alejandro Bernal 27-8-2001.

<sup>5</sup> Cabe resaltar que el DANE, en su Encuesta Nacional de Hogares –ENH–, a partir de Enero de 2001 utiliza una metodología muestral diferente a la que venía utilizando. Hasta Diciembre 2000 eran 2.200 hogares encuestados trimestralmente en Bogotá, a partir de Enero 2001 son 700 encuestados mensualmente; se considera persona ocupada a la que ha laborado por lo menos 1 hora en la semana de referencia; la cobertura de la muestra era en 9 ciudades, se pasó a 13 ciudades.

Todos estos cambios han maquillado las cifras de desempleo, lo que ha sido cuestionado por diferentes estadísticos y analistas.

Lo anterior conduce, inevitablemente, a la imperiosa necesidad de un cambio global del modelo vigente de desarrollo por un **Nuevo Modelo Alternativo**, fundamentado en la demanda y crecimiento internos, en la economía real, en la óptima utilización de las fuerzas productivas, en la distribución equitativa del ingreso y en la democrática participación económica, social y política de todos los estamentos económicos y sociales.

Dentro de este contexto el objetivo primordial y prioritario del crecimiento económico debe ser, ahora y más que nunca, el desarrollo social, especialmente en las actuales circunstancias cuando se registra un profundo deterioro de la calidad de vida de los colombianos.

Para tales finalidades, los trabajadores organizados en la Central Unitaria de Trabajadores, (CUT, en la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) en la Confederación General de Trabajadores (CGT y en la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC), reiteradamente han venido proponiendo un *"Modelo Alternativo de Desarrollo"*, con las siguientes características<sup>6</sup>:

- Vigencia real del *Estado Social de Derecho*, para que el Artículo 1° de nuestra Constitución Política no sea un enunciado retórico y efectivamente la República de Colombia sea "democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".
- El establecimiento de un *"Modelo de Economía Mixta y Plural"* en el mediano plazo, en armonía con la libertad económica establecida en la Constitución, donde coexistan armónicamente las propiedades: pública, asumida por el Estado para las actividades estratégicas del desarrollo nacional; privada con prevalencia de la libertad económica, la competitividad y la rentabilidad, pero subordinada al bien común; y la Solidaria con propiedad social de los medios de producción, el trabajo asociado y la autogestión.
- La Planificación Macroeconómica debe tener alcance estratégico y ser participativa, que opere sobre la base de un equilibrio equilateral de todos los sectores económicos y sociales.
- Donde todo tipo de decisión económica deba estar subordinada al ejercicio del derecho y bienestar de toda la población.

### **8.2.2 Políticas Macroeconómicas.**

- *Estímulo al sector solidario.* De acuerdo al Modelo de Economía Plural y Mixta, se requiere del Estado el fomento del Sector Solidario, con miras a su desarrollo y articulación interna como entidad macroeconómica.

---

<sup>6</sup> Véase BERNAL E. ALEJANDRO y otros, *"El Modelo de Economía Solidaria - Una Alternativa frente al Neoliberalismo"*, COLACOT-CGTD, Bogotá, 1998

- *Priorización de la demanda interna.* Para garantizar la realización y expansión del producto nacional. Su condición básica es una equitativa distribución del ingreso.
- *Exportaciones basadas en el desarrollo de las fuerzas productivas.* El estímulo a las exportaciones debe basarse en el fortalecimiento de la productividad y no en el ahorro espúreo de costos laborales o la sobre-explotación de los recursos naturales.
- *Restricción selectiva de las importaciones.* Restricción a los productos finales, intermedios y de capital producidos localmente y estímulos selectivos a los bienes de capital e intermedios no producidos en el país.
- *Estímulo a las inversiones en los sectores reales de la producción.* Canalizar estímulos a los sectores productivos dentro del marco de una planificación estratégica.
- *Rediseñar la política de financiación externa.* La inversión directa debe canalizarse al incremento del acervo productivo del país; mientras que la inversión financiera debe eludir condiciones, costos y plazos onerosos. La inversión extranjera, directa y financiera, no debe comprometer la soberanía económica, social y política del país.
- *Las políticas monetaria, cambiaria y crediticia deben ser instrumentales.* Deben diseñarse con la participación de los diferentes sectores económicos y sociales del país y no ser patrimonio excluyente de elites tecnocráticas sin responsabilidad política. Su contenido debe estar en función del interés nacional, no dependientes de orientaciones de los centros financieros de poder internacional.
- *Política tributaria de carácter distributivo.* Los ingresos del Estado deben fundamentarse más en los impuestos directos (renta y patrimonio) y en las rentas contractuales, y menos en los impuestos indirectos. Se requieren estímulos tributarios a los sectores real y solidario.
- *Control efectivo de factores que más inciden en los precios finales.* Se deben controlar las ganancias desproporcionadas del capital, particularmente del sector financiero, y los costos financieros, de los servicios públicos, la gasolina, transporte y de otros insumos estratégicos de la producción real.
- *Aumento de los salariales reales.* Solo mejorando la capacidad adquisitiva de la población es posible dinamizar la demanda interna y de esta forma reactivar la economía y reducir el desempleo.
- *Mayor participación del Gasto Social.* Es imperativo reducir la Deuda Social acumulada. El Gasto Social (educación, salud, cultura, recreación, vivienda y seguridad social) no debe ser inferior al 50% del presupuesto nacional.

- *Reforma Social Agraria.* Es una imperiosa necesidad social, económica y política una auténtica reforma social agraria que rectifique la inequitativa concentración de la tierra y garantice la seguridad alimentaria.
- *Preservación del medio ambiente y recursos naturales.* El crecimiento económico y sus proyectos de inversión tendrán en cuenta un desarrollo sostenible y no podrán implementarse a expensas del medio ambiente y los recursos naturales.
- *Inversión en Ciencia y Tecnología.* El desarrollo nacional y modernización productiva requieren actualización en ciencia y tecnología, lo que implica una participación decidida y activa del Estado para cortar la dependencia de las corporaciones transnacionales.
- *Integración Económica, social y política.* Debe ser con los Pueblos de América Latina, dentro de la perspectiva de nuestro Libertador Simón Bolívar, basados en la diversidad de identidades que nos unen.

### **8.2.3 Acciones de Plazo Inmediato para Generar Empleo.**

Los trabajadores colombianos consideran que la integralidad de las soluciones y rectificaciones estructurales y la conducción de la Política Macroeconómica, solo son viables a partir del cambio del modelo de desarrollo vigente y la implementación de uno nuevo como el que aquí proponen. Dentro del actual modelo de desarrollo, estiman las organizaciones de trabajadores, no será posible una solución de fondo y duradera al problema del empleo<sup>7</sup>.

Mientras tanto es imprescindible la ejecución de acciones y medidas inmediatas, en muchos casos contrariando la dependencia y ortodoxia imperantes y por encima de intereses mezquinos, por lo general, dominantes, en el diseño de las políticas económicas nacionales, para combatir la profunda crisis de desempleo:

- Supresión inmediata de la privatización de servicios públicos, sociales y de empresas del Estado y de actividades de interés nacional.
- Recurrir a la emisión primaria de dinero para canalizarlo en forma específica y con vigilancia de las entidades de control del Estado y la Veeduría Ciudadana, en la financiación de proyectos intensivos en la utilización de mano de obra, tales como la recuperación de la malla vial de las ciudades, la rectificación de la autopista a la Costa Atlántica, a la Pacífica, la vía Ibagué – Armenia, y otros. Lo mismo que en la financiación de actividades productivas, principalmente PYMES y campesinas, a través de entidades de redescuento, con tasas blandas de interés. Una decisión de esta naturaleza no es inflacionaria, pues su impacto se concentra en el

---

<sup>7</sup> Véase BERNAL E. Alejandro, "*Crecimiento Económico y Persistencia del Desempleo en Colombia - Una Aproximación Econométrica al Fenómeno de la Histéresis del Desempleo*", Departamento de Investigaciones y Estudios de la CGTD, Bogotá, 2000.

aprovechamiento de recursos subutilizados: mano de obra, capacidad instalada de la industria y tierra no cultivada.

- En oposición a lo propuesto por el Gobierno nacional, eliminar todas las disposiciones legales vigentes o en proyecto, que afecten la estabilidad laboral, la seguridad de los pensionados y la organización de los trabajadores, sus ingresos salariales y a instituciones de servicios como Cajas de Compensación, SENA, ISS y ICBF.
- Erradicar la utilización perversa de formas de contratación indirecta, tales Empresas y Cooperativas de Trabajo Asociado, por parte de empresarios inescrupulosos o de entidades del Gobierno para eludir sus responsabilidades laborales.
- Proteger selectivamente el comercio exterior, tal como lo están haciendo varios países de América Latina
- Adoptar la jornada laboral de 40 horas semanales y suprimir las horas extras, sin que esto signifique reducción salarial.
- En lugar de incurrir en nuevos créditos externos, agenciar ante los organismos financieros internacionales y banca multilateral el alivio o renegociación de la deuda pública externa como un aporte al proceso de paz.
- Reducción substancial de las tasas de interés de colocación, de los márgenes de intermediación y de costos financieros en general.
- Montar programas de créditos blandos, estímulos tributarios y asistencia técnica, a las PYME, sector solidario, campesinos y pequeños productores en general.
- Estímulo decisivo al sector de la construcción, particularmente a la vivienda de interés social. Desterrar, en el sector financiero, los créditos para la construcción e industrias afines.
- Acelerar el proceso de negociación política para garantizar la paz y de esta forma liberar recursos para el desarrollo económico y social y para reintegrar a los campesinos desplazados a sus lugares de origen y desarrollar, en forma inmediata, programas integrales de producción.
- Suspensión inmediata de la fumigación de cultivos por aspersión aérea.
- Restitución inmediata al campesinado, pequeños productores urbanos y propietarios residenciales, las propiedades incautadas por el sector financiero.
- Montar programas especiales de empleo para mujeres jefes de hogar y para jóvenes de hogares pobres. Programas de retención estudiantil y de erradicación del trabajo infantil.

- Programas de capacitación y readaptación laboral para desempleados, cesantes públicos y privados y al sector informal.
- Establecer un plan de erradicación del trabajo temporal.
- Establecer Zonas Productoras de Paz en las regiones más afectadas por la guerra, mediante dotación de infraestructura física y social, acceso a la tierra, crédito e inversión productiva, capacitación y asistencia técnica, proyectos específicos y mercadeo, con la vigencia plena de la legislación laboral y bajo formas de economía solidaria.
- Programas de fomento y estímulo al sector de la construcción de vivienda de interés social a través del FENAVIP, el Fondo Nacional del Ahorro y las cajas de compensación familiar.
- Desarrollo de programas agrarios que contemplen asesoría, asistencia técnica, comercialización, desarrollo tecnológico, subsidios directos para la producción de ciertos productos agrícolas y mejoramiento de la productividad y competitividad del agro.
- Desarrollo de programas de estímulo al sector turismo (hoteles, agencias, restaurantes y otros prestadores de servicios), con enfoque de turismo social integrado a los componentes ambientales, culturales y de desarrollo local.
- Desarrollo de programas de ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico, con participación de los departamentos y municipios a través del Fondo Nacional de Regalías.
- Repatriación y reinversión de capital en las empresas actuales o en nuevos proyectos empresariales, para ampliar la base productiva y la generación de nuevos puestos de trabajo.
- Cofinanciación entre el sector público, las administraciones municipales y el sector privado, de programas de becas escolares para niños y niñas ubicados en los estratos socioeconómicos más pobres.
- Utilización de la infraestructura ociosa y/o subutilizada para la construcción de vivienda de interés social, centros comerciales, mercados públicos y parques recreativos, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes de desarrollo local.
- Privilegiar la compra de productos nacionales.
- Creación del Fondo Nacional para la Generación de Empleo, el cual será manejado entre el Gobierno y los Trabajadores, así:

- Una tercera parte de los recaudos del cuatro por mil a las transacciones bancarias.
- El 1% de los recursos del presupuesto nacional.
- El 5% de salarios de más de 20 salarios mínimos legales vigentes.
- El 2% de salarios entre 10 y 19 salarios mínimos legales vigentes.
- El 1% de salarios entre 5 y 9 salarios mínimos legales vigentes.
- El 0.5% de salarios entre 3 y 4 salarios mínimos legales vigentes.
- El 10% de los recaudos de la sobretasa a la gasolina.
- El 10% de los recaudos del IVA.

## BIBLIOGRAFIA

- **Cano, D.** (2003). Economic Growth and Unemployment. Job Reallocation in the Manufacturing Industries of Colombia. Tesis de Grado Meritoria. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- **CIDE** (2004), "Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo", Medellín, diciembre
- **Davis; S., Haltiwanger, and Schuh S.** (1996). Job Creation and Destruction. Cambridge Mass. MIT Press; 260 Pags.
- **FEDESARROLLO**, 1998. "Regulación del mercado de trabajo y demanda de trabajo en Colombia. 1976-1996"
- **Gaviria A.** (2004), "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?", Documento Cede 2004-45, noviembre
- **González Borrero**, Jorge Iván. 1999 Flexibilización salarial o flexibilización de la política monetaria. Apuntes Del Cenes, v. XVIII, p. 9-22
- **Herrera V., B.** (2003) Maquilas Good Bye!. Columna de Opinión, Diario Portafolio. Fecha de Publicación: Febrero 10 de 2003.
- **Herrera, B. Acosta, J.** (2003). Mecanismos de Compensación: Fondos de Compensación, Fondos Sociales y Políticas de Reestructuración en un Mundo Globalizado. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Investigación presentada en la conferencia sobre "Globalización y Mercados de Trabajo" en la ciudad de Brasilia, el 22 y 23 de Octubre de 2003, en el marco de los diálogos de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT/CISL) BID. Disponible en la página web: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-177.pdf>.
- **Meza, F; Gutiérrez, J.** (1996). Efectos no Considerados de la Apertura Económica en el Mercado Laboral Industrial de Colombia; Archivos de Macroeconomía No. 46, DNP; Mayo.
- **Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social**, 2005 "Mitos y Realidades de la Reforma Laboral Colombiana La Ley 789. Universidad Externado de Colombia. Bogotá
- **OIT** (2002) Panorama Laboral 2002 América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo.
- **Reyes Peña José Daniel**, 2001 "Evidencia de histéresis en el desempleo en Colombia. (1977-2000). Bogotá

- **Rodrik, D.** (2000) Can Integration Into The World Economy Substitute for a Development Strategy?. Nota Preparado para The World Bank's ABCDE-Europe Conference. Paris June 26-28. Harvard University; May.
- **Stiglitz, J. E.** (1998) "Mas Instrumentos y Metas mas Amplias para el Desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington" en: Desarrollo Económico, Vol. 38 nº 151; Octubre-Diciembre.
- **Williamson, J.** (2000) What Should the World Bank Think About the Washington Consensus? The World Bank Research Observer, Vol. 15 No. 2. August, pp. 251-264.

