

Política pública laboral, evolución del mercado de trabajo y propuestas alternativas para solucionar los problemas de empleo e informalidad en Colombia.

Roberto Mauricio Sánchez Torres.

Cita:

Roberto Mauricio Sánchez Torres (2013). *Política pública laboral, evolución del mercado de trabajo y propuestas alternativas para solucionar los problemas de empleo e informalidad en Colombia*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/493>

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UBA

**20 Años de Pensar y Repensar la Sociología. Nuevos Desafíos
Académicos, Científicos y Políticos Para el Siglo XXI**

1 A 6 De Julio De 2013

Mesa 45 "Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales"

**POLÍTICA PÚBLICA LABORAL, EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE
TRABAJO Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA SOLUCIONAR LOS
PROBLEMAS DE EMPLEO E INFORMALIDAD EN COLOMBIA.**

ROBERTO MAURICIO SÁNCHEZ TORRES

Economista, Universidad Nacional de Colombia

**Becario Doctoral, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales –
Conicet**

Las políticas públicas se determinan por el modelo económico y político vigente en el momento en que se plantean, por ello es esencial tener presente que la formulación y gestión de una política pública, simultáneamente se articula a una estructura lógica que la sustenta. En Colombia, la política pública laboral ha tenido poca importancia respecto al resto de acciones estatales para intervenir en los problemas sociales que aquejan al país. Cuando se ha tratado de intervenir con convicción sobre el mercado laboral, la política se ha enfocado en flexibilizar el mercado laboral, reducir los costos laborales (ingresos directos e indirectos de los trabajadores), ablandar los derechos de los trabajadores (indemnización, estabilidad y protección) e incentivar la demanda de trabajo vía reducciones o exenciones tributarias para los empleadores. Todo esto, enmarcado en una directriz económica que pone al margen la importancia del trabajo, y en cambio, que tiene como piedra angular los beneficios del ahorro y la inversión externa, el libre comercio, la desregulación de los mercados y, con más ahínco recientemente, sustentando al sector extractivo como el impulsor del progreso económico.

Con base en lo anterior y tomando como punto de partida la importancia del trabajo y sus condiciones como elemento transversal de la situación social y económica, la ponencia tiene por objetivo observar el comportamiento del mercado de trabajo en Colombia, sus principales problemas y fracturas, analizar críticamente la política pública laboral en Colombia en el periodo 2002 – 2012, y a partir de ahí plantear una serie de propuestas alternativas que busquen solucionar efectivamente los problemas de empleo, informalidad y desigualdad del ingreso, problemas que se han agudizado, o por lo menos se han mantenido con las políticas de corte neoliberal que se han mantenido en Colombia por más de dos décadas.

1. Situación del Mercado Laboral en Colombia 2002 – 2012 y Crecimiento Económico

En el cuadro 1 se muestran las principales cifras del mercado laboral en Colombia durante el periodo 2002-2012. Colombia se ha caracterizado por ser uno de los países con la tasa de desempleo más alta de América Latina, a

pesar del buen comportamiento económico que se registró desde 2002 en un periodo de recuperación económica, la respuesta en la generación de empleo fue bastante lenta y endeble, no sólo por los bajos niveles de empleo generados, sino por el tipo de empleo generado (informal 40% e independiente 65%) (Sánchez, 2013). La tasa de desempleo no se ha logrado reducir permanentemente a una cifra de un dígito y salvo meses puntuales ha girado alrededor del 11%, por consiguiente, en Colombia en los últimos años el empleo generado sólo ha podido responder a los aumentos de la población activa, que en los últimos cuatro años ha sido considerable.

Entre 2002 y 2012, aunque la tasa de subempleo disminuyó, el número de subempleados aumentó. En 2008 el número de subempleados fue el menor de todo el período, pero con las repercusiones de la crisis internacional el subempleo (objetivo y subjetivo) se extendió y alcanzó niveles que no se presentaban desde 2003, siendo más de 7 millones de trabajadores quienes están inconformes con su trabajo en relación con las horas trabajadas, con las competencias o con el ingreso recibido. Analizando la variación entre un año y otro de la población activa, inactiva y desempleada se observa la dinámica de inserción en el mercado de trabajo y la movilización constante entre empleo, desempleo e inactividad. En los años de contracción (2008-2009) el aumento de la población activa se vinculó a la tendencia decreciente del ciclo económico, y al denominado efecto “trabajador adicional”, mientras que en el ciclo expansivo, y dada la persistencia del desempleo, el efecto “desaliento” se superpuso al efecto “llamado” (Neffa, Panigo & Pérez, 2005), es decir, a pesar del buen comportamiento económico la población activa no aumentó, por las bajas expectativas de obtención de empleo.

CUADRO 1 INDICADORES DEL MERCADO LABORAL EN COLOMBIA								
	Población Económicamente Activa	Tasa Global de Participación	Tasa de Ocupación	Inactivos	Desempleados	Tasa de Desempleo	Tasa de Subempleo Subjetivo	Tasa de Subempleo Objetivo
2002	18.862	62,3	52,6	11.422	2.927	15,5	34,8	12,7
2003	19.392	62,9	54,1	11.436	2.724	14,0	32,3	12,0
2004	19.285	61,5	53,1	12.092	2.632	13,6	31,8	12,1
2005	19.329	60,5	53,4	12.607	2.280	11,8	31,9	12,2
2006	19.206	59,1	52,0	13.278	2.311	12,0	33,9	11,5
2007	19.258	58,3	51,8	13.781	2.152	11,2	35,0	9,3
2008	19.655	58,5	51,9	13.942	2.214	11,3	28,8	9,6
2009	20.935	61,3	53,9	13.220	2.515	12,0	29,7	10,9
2010	21.777	62,7	55,4	12.929	2.564	11,8	32,6	12,6
2011	22.446	63,7	56,8	12.802	2.426	10,8	31,5	11,9
2012	23.091	64,5	57,8	12.690	2.394	10,4	32,4	12,0

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [Dane] (2013)

En el primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe hubo un auge económico caracterizado por la estabilidad y el buen comportamiento de los indicadores macroeconómicos. Los sectores con mejor desempeño fueron el transporte, las comunicaciones y el suministro de electricidad, agua y gas con tasas de crecimiento promedio entre 2002 y 2006 del 12 y 12,1%, respectivamente. El

sector de la construcción, a pesar de tener una alta tasa de crecimiento, tuvo importantes variaciones, mientras que el sector de minas y canteras tuvo la menor tasa de crecimiento: de 1,1%. Entre 2002 y 2006, no hubo variaciones significativas en la participación de los sectores o ramas de actividad en el PIB (la variación más alta se presentó en servicios sociales, comunales y personales con una disminución del 1% en la participación en el PIB y en construcción con un aumento del 1%). Lo que se observa con claridad es la mayor participación de los servicios respecto a sectores de producción como la manufactura, es decir, la creciente participación del sector terciario en lugar del secundario y el primario. En general, en el primer cuatrienio de gobierno, la economía colombiana tuvo buenos indicadores y todos los sectores mostraron buenos índices de producción y crecimiento.

Sin embargo, ese desempeño positivo de la economía empezó a deteriorarse: en 2006 el crecimiento fue del 7,2% y en 2007 pasó al 6,2% deterioro que se extendió con la crisis económica mundial. No obstante, el gran motor de la economía colombiana desde el segundo cuatrienio del gobierno Uribe ha sido la explotación de minas y canteras con crecimientos anuales que han superado el 14%, situación que contrasta con la industria manufacturera y la producción agropecuaria. Ese resultado es uno de los motivos principales por los cuales la estabilidad económica y el crecimiento, no se han reflejado en mejoras en la tasa de desempleo, a saber, el sector que más crece es el que menos empleo genera, mientras que los sectores anquilosados económicamente son los más intensivos en mano de obra.

**CUADRO 2
CRECIMIENTO ECONÓMICO POR RAMA DE ACTIVIDAD 2002 - 2011**

	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio Quinquenio	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio Quinquenio	Crecimiento Promedio 2002-2011
Explotación de minas y canteras	-1,8	1,7	-0,9	4,1	2,4	1,10	1,5	9,4	10,9	10,6	14,4	9,36	5,23
Industrias manufactureras	2,1	4,9	7,9	4,5	6,8	5,24	7,2	0,6	-4,1	1,8	5,0	2,10	3,67
Construcción	12,3	8,3	10,7	6,9	12,1	10,06	8,3	8,8	5,3	-0,1	10,0	6,46	8,26
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	1,5	3,7	7,1	5,0	7,9	5,04	8,3	3,1	-0,3	5,2	6,0	4,46	4,75
Establecimientos financieros y seguros	3,0	3,9	4,6	5,0	6,4	4,58	6,8	4,5	3,1	3,6	7,0	5,00	4,79
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	1,7	2	4,1	3,5	4,4	3,14	5,0	2,6	4,4	3,6	2,9	3,70	3,42
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,8	4,5	7,6	7,8	10,8	6,70	10,9	4,6	-1,3	6,2	6,2	5,32	6,01
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4,5	3,1	3,0	2,8	2,4	3,16	3,9	-0,4	-0,7	0,2	2,4	1,08	2,12

Suministro de electricidad, gas y agua	0,8	4,5	3,5	4,1	4,8	3,54	4,1	0,5	1,9	3,9	2,9	2,66	3,10
--	-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	------	------

Fuente: Dane (2013)

2. Algunas Características de la Problemática Laboral en Colombia

Como se mencionó antes, el desempleo se ha mantenido en cifras de dos dígitos, asimismo, el subempleo alcanza a la tercera parte de los trabajadores que están inconformes con su empleo por intensidad de la ocupación, subcalificación o niveles de ingreso. En contraste, el país se ha convertido en uno de los polos de explotación minera y de recursos naturales más importantes de la región, lo cual se evidencia en la trascendencia que tiene ese sector económico en los ingresos públicos territoriales. Sin embargo, la situación sería más lamentable en términos de los problemas del mercado laboral, si no se hubiera utilizado el sector de la construcción como uno de los sectores claves en la generación de empleo durante toda la década analizada, alcanzando un crecimiento promedio de 8,3%. Por lo que la construcción, que es un sector intensivo en mano de obra y que se sustenta en buena parte en las obras civiles de inversión pública, ha logrado contrarrestar el deterioro de la industria manufacturera en Colombia.

La generación de empleo, entendida como su variación neta, presentó una tasa de crecimiento del empleo formal anual de 4 a 5% entre 2002 y 2006, llegando a un máximo del 5,4% en el último año, en los siguientes tres años hubo una tendencia a la disminución del crecimiento del empleo formal, hasta que en el 2009, el número de empleados formales disminuyó a una tasa del 2,3%, y finalmente, se recuperó en el 2010 aumentando en 5,1% los ocupados en empleos formales respecto al 2009. La variación del empleo informal muestra un comportamiento contrario al empleo formal, siendo fundamentalmente de comportamiento anticíclico, aumentando en periodos de crisis y disminuyendo en periodos de recuperación y auge de la economía.

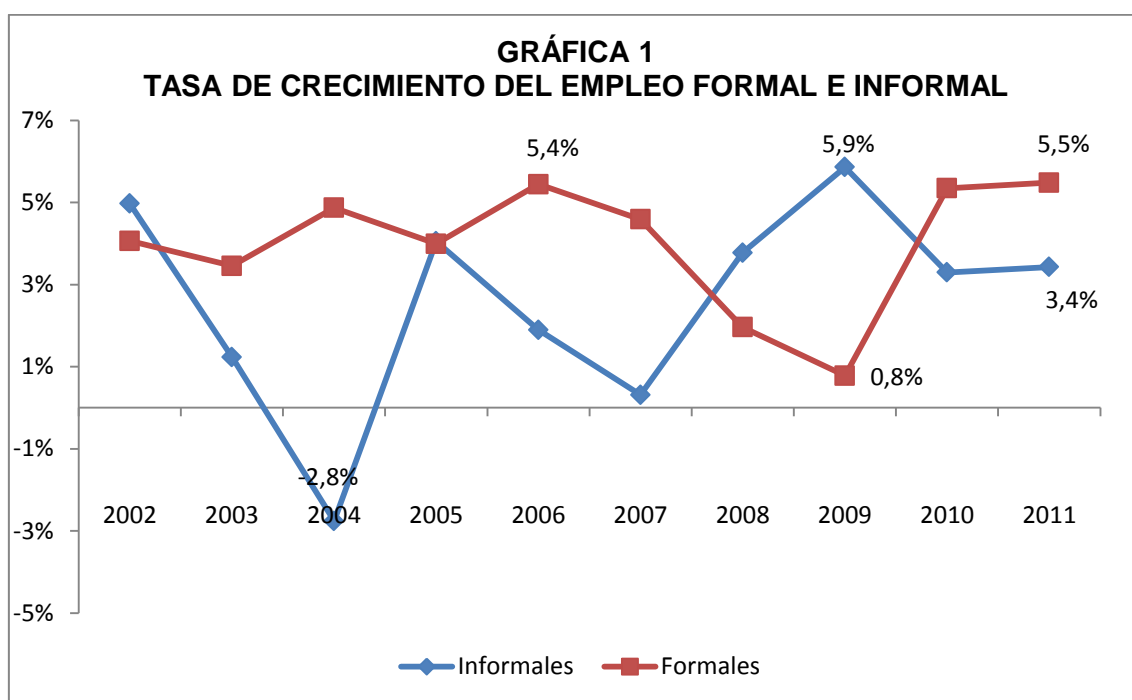
Entre 2002 y 2010, en las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas, se generaron cerca de 1 millón 800 mil empleos, representando 56% empleos cuenta propia y 39% empleos informales. Mientras que a nivel nacional de los 3 millones 323 mil empleos generados, más del 60% fueron de carácter independiente, es decir, 11 de cada 18 empleos generados fueron independientes y por cuenta propia.

Tomando las cifras de informalidad que provee el Dane¹, que enfatiza el problema de la informalidad a partir del denominado Sector Informal, y por

¹ El Dane considera trabajadores informales quienes cumplen alguna o varias de las siguientes condiciones: 1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; 2. Los trabajadores sin remuneración (familiares o no) en empresas de cinco trabajadores o menos; 3. Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos; 4. Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos; 5. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas,

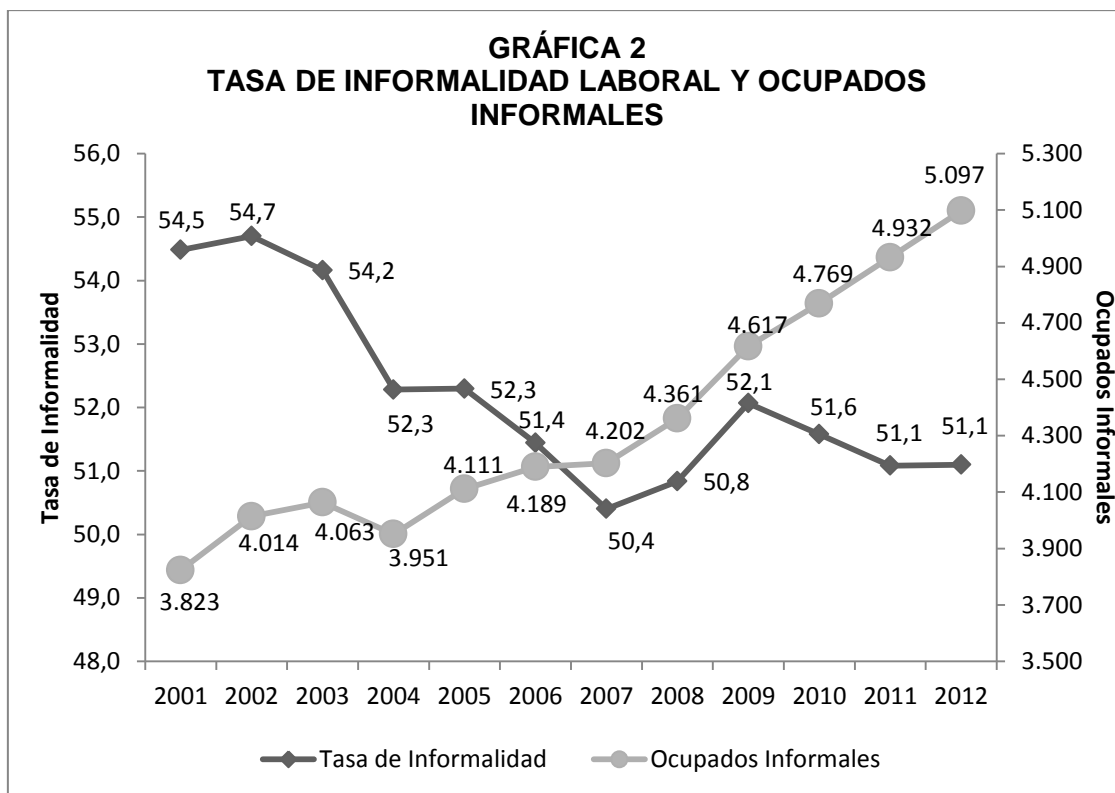
tanto, dando prioridad al tamaño de establecimiento como criterio para determinar lo que es informal, se observa (gráfica 2) que la informalidad en Colombia supera el 50%.

Entre el 2002 y 2012 el porcentaje de trabajadores informales tuvo el siguiente comportamiento: tomando el año de partida y el último año de análisis, el porcentaje de informalidad disminuyó 3,6 puntos porcentuales, pasando del 54,7% al 51,1%, entre 2002 y 2008 hubo una tendencia decreciente, en esos 6 años la informalidad disminuyó más de 7%, no obstante, en 2008 y 2009 la tasa de informalidad se disparó aumentando hasta llegar a una tasa que no se tenía desde el año 2004, por último, desde 2009 se estabilizó alrededor del 51%. Esto no implica que el número de ocupados informales haya disminuido, por el contrario, se observa que entre el 2002 y el 2012 el número de trabajadores informales aumentó en más de un millón. En el período de análisis, sólo en el 2004 el número de informales fue menor que la cifra inicial del 2002. Con la crisis, la cifra de informales aumentó en el 2008 pasando de 4 millones 228 mil a más de 4 millones 660 mil. Finalmente, en 2012 se alcanzó un cifra de 5 millones 100 mil trabajadores informales en las trece áreas metropolitanas de Colombia. El número de ocupados ha aumentado a una tasa mayor que el número de informales, esto se observa a partir del aumento progresivo de trabajadores informales y la relativa estabilidad de la tasa de informalidad.



Fuente: Elaboración propia con base en Dane (2013)

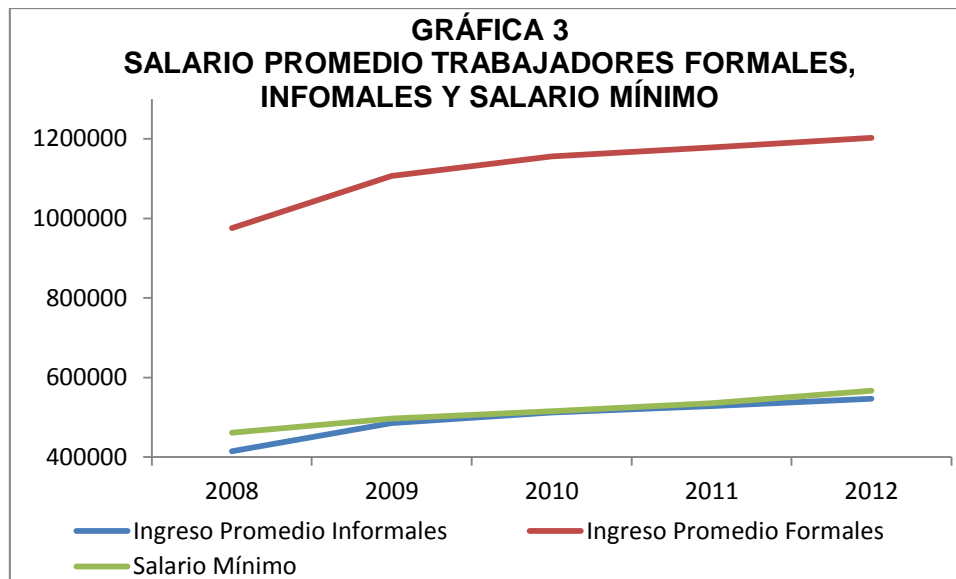
excepto los independientes profesionales; 6. Los patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; 7. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.



Fuente: Elaboración propia con base en Dane (2013)

En Colombia, como en buena parte de América Latina, la informalidad abarca dos aspectos centrales y que representan resultados sobre los que las políticas laborales deben actuar para solucionar la situación de empleo y trabajo de una buena parte de la población. Por un lado, es en el sector informal en donde se concentran los nuevos empleos e históricamente en donde recae la población excluida de circuitos modernos, y por otro, es en este sector donde se concentran problemas de mala calidad del empleo, reducida productividad y bajos salarios, por lo tanto, no se puede pasar por alto la problemática del mercado laboral, porque es a partir de allí de donde se configura la estructura social y de donde se forma el mundo económico y social.

Como se observa en la gráfica 3, el promedio de ingresos de los trabajadores informales está en el nivel del salario mínimo, y al ser esto un promedio del ingreso, indica que una parte importante de los informales tiene ingresos inferiores al salario mínimo. La brecha entre los ingresos de los trabajadores formales e informales se ha mantenido en los últimos años siendo del doble. En el 2012 el ingreso promedio de los trabajadores formales fue 1.202.700 pesos, mientras que para los informales fue de 546.700 pesos, inferior al salario mínimo vigente para ese año que fue de 566.700 pesos.



Fuente: Elaboración propia con base en Dane (2013)

Un problema en el mundo laboral que se ha ampliado en la última década es la tercerización y subcontratación laboral que muchas veces se configura de manera encubierta, y que conlleva un rompimiento de las relaciones laborales formales y la consecuente desaparición de los derechos sociales y laborales de los trabajadores. De manera aparente se crea la ilusión que los trabajadores no tienen un patrón visible y pasan de ser empleados a empresarios (Giraldo, 2007, p.266). En Colombia, este fenómeno de la reestructuración de las relaciones laborales se ha presentado con distintas figuras legales como las Cooperativas de Trabajo Asociado, las Empresas Asociativas de Trabajo y la contratación individual de Servicios Personales y Empresariales como formal de empleo.

Más allá de las figuras legales creadas para encubrir relaciones de dependencia en el marco laboral, lo que generalmente está detrás de estas creaciones y reglamentaciones es la precarización del trabajo, la pérdida de acceso a los derechos sociales, la inestabilidad laboral, la subcontratación, la ilegalidad y los bajos ingresos, que en definitiva son resultado del desprendimiento de las relaciones laborales, que se evidencia en pretender ver a los trabajadores como socios de una cooperativa o una empresa y no como trabajadores que dependen de un ingreso proveniente de la venta, como afirmaba Marx, de la única mercancía que poseen, su fuerza de trabajo. Siguiendo a Lautier (2005), hay dos consecuencias fundamentales para los trabajadores, resultado de la informalidad y precarización del trabajo:

1. *Falta de acceso a un sistema de seguridad social:* En efecto, los trabajadores no acceden a un sistema de seguridad social, lo cual se debe a las características mismas de la informalidad y precarización del empleo, entre ellas la inestabilidad laboral y los bajos ingresos. Un trabajador que rota constantemente de empleo en empleo, de un lugar a otro, que por un tiempo es contratista y recibe remuneración, después se queda sin contrato y pasa a ser independiente, después fracasa en su negocio o venta de servicio y queda desempleado, resulta difícil que pueda contribuir a un sistema de seguridad social y recibir así salud y riesgos a contingencias para su vida. Por otro lado,

los bajos ingresos de los informales hace que no tengan una razón válida y justificable por la cual coticen, si sus escasos ingresos se dirigen para subsistir en el corto plazo o en el muy corto plazo. Para Lautier (2005) las causas centrales por las que los informales no se han integrado a un sistema contributivo de seguridad social son: 1. Creciente jerarquía de salarios, 2. Desigual redistribución de ganancias por productividad y, 3. Extensión del sistema salarial sin extensión proporcional de la base contributiva (2005, p.106).

2. *Pérdida de asociación y representación en la búsqueda de derechos sociales y laborales*: Con la informalidad los trabajadores disminuyen la capacidad de exigir derechos laborales, lo cual se relaciona con la alta inestabilidad en el trabajo. Lautier (2006) desarrolla esta consecuencia, y hace una distinción entre el “circuito inferior” y el “circuito superior” (una minoría) de los informales, y afirma que quienes están en el inferior tienen bajos niveles de asociación e integración entre sí, lo cual conlleva a una pérdida de acceso a servicios sociales. A pesar de que en la mayoría de países latinoamericanos los trabajadores informales superan el 50% de la población empleada, son invisibilizados por muchos sectores y no tienen representación política o civil de sus intereses, lo cual se refleja por la ausencia de políticas públicas dirigidas hacia ellos.

3. Análisis de la Política Pública Laboral en Colombia 2002 – 2012

El trabajo cumple dos papeles esenciales dentro de la sociedad, por un lado, hace posible el funcionamiento del sistema económico, y por otro, es un elemento esencial para la identidad y la sociabilidad. En relación con el funcionamiento de la economía y su dinámica, el trabajo es el eje y el epicentro a través del cual gira la producción, hecho reconocido por los economistas clásicos que afirmaban que la única fuente de valor era el trabajo o la fuerza de trabajo, de este modo, el trabajo genera y hace posible el sistema productivo y la economía como hecho social, lo cual no es distinto en otras formas distintas al capitalismo, lo particular en él, es la concentración y extensión de la fuerza de trabajo como mercancía.

Al mismo tiempo, el trabajo es la unidad que permanece en todas las relaciones y acciones humanas, por tanto el trabajo es “un principio, un paradigma, algo que, en fin, se encuentra en las diversas integraciones afectadas y que por lo tanto hace posible la integración de las integraciones sin hacer desaparecer las diferencias o los conflictos” (Castel, 1997, p.417), de este modo “el trabajo es mas que el trabajo, y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo” (Castel, 1997, p.390). El trabajo integra la sociedad y simultáneamente hace que cada sujeto sea partícipe activo de la vida social, el trabajo no solo distingue al hombre de los animales y hace posible la existencia humana, además hace posible la sociedad y su desenvolvimiento, por eso, el no-trabajo es mucho más que desempleo y el deterioro de las condiciones de trabajo es mucho más que cambios en las formas de producción.

Esa importancia social y económica del trabajo es la que explica por qué las acciones públicas que hace el aparato político oficial son imprescindibles dentro del rol del Estado en la sociedad. La política pública laboral es aquella

en la que el desarrollo de la acción política, las normas o los programas que la integran, vinculan el trabajo y/o el empleo de manera directa o indirecta. No obstante, no es suficiente con que haya impactos positivos, se requiere que su fundamento y direccionamiento sean el trabajo y el empleo. De este modo, problemas en la estructura ocupacional como el desempleo y la informalidad no son ajenos a la acción del Estado, tal como plantea Mundlak “la economía no es un *deus ex machina*, y no cabe decir sin error que la pasividad de los poderes públicos sea un estado de cosas ecuaníme” (2007, p.220). Uno de los problemas ontológicos del enfoque neoliberal sustentado en políticas de flexibilización y reducción del costo laboral, es que considera el trabajo tan sólo como un costo de producción y olvida el papel que cumple en la integración social y la cohesión de la población, e incluso, que es a partir del trabajo mismo de donde proviene la riqueza, por tanto, pasa por alto uno de los principios de la economía: el trabajo es la fuente del valor; y el mismo objeto de estudio de la economía política: cómo se distribuye el producto –valor- del trabajo en los distintos sectores de la población.

Para inicios de la década de los noventa se presentó el proceso de apertura económica en Colombia, que suponía que la liberalización de la economía y la desregulación de todos los mercados sería el modo efectivo a través del cual el país podía avanzar en el objetivo de desarrollo, medida que fue tomada con base en los postulados del Consenso de Washington (Williamson, 1990), que proponía el mercado libre de divisas, la desregulación financiera, la libre inversión extranjera, el manejo fiscal en función del ajuste económico, la apertura comercial, la flexibilización laboral, entre otras políticas que sugerían la reestructuración del Estado y la Sociedad. No se incorporó la protección del Estado a los trabajadores y por el contrario se inició una serie de reformas en busca de la flexibilización laboral, que según el paradigma de la época (todavía buena parte de esta doctrina se conserva en la orientación de las políticas en Colombia) era necesaria para el aumento del empleo y la competitividad del país, sin embargo, contrario a lo que en el discurso se planteaba, los resultados no fueron los esperados y tuvo como consecuencia la pérdida sistemática de derechos de los trabajadores, ligada al desvanecimiento de las relaciones laborales.

Durante la primera década del siglo XXI se profundizó la flexibilización laboral en Colombia, que tomó cuerpo legal con la Ley 789 de 2002 y sus posteriores decretos reglamentarios. El contenido de la política laboral se pretendió articular con un conjunto de programas de asistencia social y lucha contra la pobreza, en la lógica operativa de tales programas el objetivo es que la población supla determinadas necesidades y no que efectivamente se inserte en el mundo social a través de su empleo u ocupación. Además, el enfoque de los gobiernos recientes ha sido poner como piedra angular el buen comportamiento económico, y se ha concebido el crecimiento económico como la panacea para la solución de los problemas del mercado laboral.

En Colombia, la entidad encargada de las políticas laborales y del trabajo es el Ministerio de Trabajo (hasta 2012 Ministerio de la Protección Social). A pesar de esto, su función durante la década anterior fue reducida y su papel estuvo centrado en el seguimiento de la ejecución de los programas. En su lugar, gran

parte de las políticas promulgadas han sido gestionadas por instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), la Presidencia de la República (en el gobierno Uribe a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta 2010, y posteriormente con el gobierno Santos con el Departamento para la Prosperidad Social), las Cajas de Compensación Familiar, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Los programas que han integrado la política laboral en Colombia² se pueden clasificar en cuatro categorías: programas de atención al desempleado, fomento de crédito y emprendimiento, fomento de empleo vía demanda de trabajo y capacitación y formación de capital humano.

Atención al Desempleado: Esta política es integrada por un subsidio de desempleo y capacitación para la inserción laboral de los desempleados. Programa administrado por las cajas de compensación para atender a los trabajadores cesantes (más que a los desempleados) y suplir sus necesidades inmediatas por un periodo de tiempo limitado (no mayor a 6 meses) durante el cual complementan la asistencia monetaria y no monetaria con capacitación para aumentar la empleabilidad. El subsidio de desempleo no alcanzó a cubrir por año a más del 5% de los desempleados, lo que indica la magnitud e importancia del programa dentro de la política laboral.

Fomento de Crédito y Emprendimiento: Este tipo de programas busca la creación de empresas, la generación de empleo y el fomento del trabajo independiente formal. Los programas se concentran en el acceso al crédito y en la creación de planes de negocio que se puedan concretar en empresas de diferente tamaño. Generalmente, estos programas se dirigen a población con mayores tasas de desempleo, que se encuentra en la informalidad o que cuenta con bajos recursos. Hay programas dirigidos especialmente a jóvenes (Fondo emprender), a mujeres (Mujeres ahorradoras), a la población rural (Familias guardabosques), o a proyectos con algún componente tecnológico (Fomipyme). La tasa de fracaso emprendedor ha aumentado al mismo ritmo del crecimiento de microcréditos, lo que ha sido una consecuencia de malinterpretar las formas de emprendimiento microempresarial. No basta con dar microfinanciación a emprendimientos que difícilmente entran en un segmento importante del mercado, este tipo de programas prescinden del entorno económico en el que se insertan, el cual dependiendo de la situación concreta pueden limitar u ofrecer oportunidades a las nuevas iniciativas empresariales. Más allá de financiar iniciativas empresariales de pequeña magnitud es fundamental tener como punto de partida la estructura de mercado, los niveles de competencia, la escala de producción, los niveles tecnológicos del sector, porque en definitiva el sector económico y el mercado en el que se insertan esas iniciativas son factores determinantes en la proyección de las micro y pequeñas empresas.

Fomento de Empleo Vía Demanda de Trabajo: Estos programas se direccionan al aumento de la demanda por parte del Estado por medio de programas especiales y temporales, o de la ampliación (liberación) de los recursos de los

² En lo que sigue de esta sección tomo como referencia mi trabajo previo sobre política pública laboral en Colombia (Sánchez, 2011).

empleadores para la generación de empleos en el sector privado y consisten en reducir los costos salariales a través de la legislación laboral o en dar subsidios salariales de manera directa a los empleadores. El fomento de la demanda de trabajo por parte del Estado se ha concentrado en el sector de la construcción y en períodos económicos recesivos, mientras que la reducción del costo salarial ha tenido diversos mecanismos entre los cuales se destaca la reducción de los costos de despido, la reducción de los pagos a jornadas de trabajo extraordinarias, la reducción de beneficios laborales, y más recientemente, la eliminación de parafiscales a través de la reforma tributaria que entró en vigencia en 2013 y redujo el salario indirecto en alrededor de 20%.

Capacitación y Formación de Capital Humano: Este tipo de política busca fortalecer la capacitación para el trabajo y vincular la formación con las necesidades de demanda del mercado de trabajo. Es constituida por una serie de políticas de formación de capital humano en actividades específicas y se articula con la promoción del empleo y el programa de aprendizaje. Entre 2002 y 2010 el Sena alcanzó una cobertura de 8 millones, resultado generado por la ampliación de programas basados en competencias, programas cortos de formación virtual, ampliación de las jornadas a horarios complementarios, convenios con instituciones educativas de secundaria y antiguas instituciones de educación no formal, entre otros. De acuerdo con Cardona et. al. “estos programas de formación para el trabajo han tenido un impacto positivo sobre la población objetivo, [pero] son insuficientes para sostener sus efectos en el tiempo [...] en estos programas en la mayoría de casos no hay coordinación entre las unidades de producción y los programas de formación (Cardona et al, 2009: 36).

Mas allá de los resultados específicos de cada programa, se ha observado (con el aumento de la informalidad, el trabajo temporal, la intermediación laboral y la inestabilidad en el empleo) que el conjunto de políticas de flexibilización salarial, reducción de costo laboral y paliativos a la vulnerabilidad social han conllevado al deterioro de las relaciones laborales, la pérdida de derechos laborales de los trabajadores, y en muchos casos, la promulgación de la informalidad laboral. Como se ha mencionado antes, la concepción que se tiene de la política pública en Colombia, que ha conducido a una fragilidad en las políticas laborales que aumenten el empleo y mejoren el bien-estar de los trabajadores, está orientada a satisfacer necesidades y no a garantizar derechos, por lo tanto, como la prioridad es satisfacer las necesidades a través de políticas asistenciales transitorias, la política laboral queda como un complemento marginal al momento de priorizar los objetivos del Estado (Corredor, 2010).

4. Propuestas alternativas de política pública laboral en Colombia.

La intervención del Estado en el mercado de trabajo, “a través de la provisión de bienes sociales y de la regulación de las relaciones capital-trabajo ha sido históricamente necesaria para la existencia de dicho mercado” (Giraldo, 2007, p.156), de este modo uno de los argumentos que justifican la política pública dirigida hacia el mercado laboral es la preservación de las condiciones

adecuadas para la reproducción del sistema y para el desenvolvimiento general de la economía. La política pública laboral tiene que trascender objetivos económicos, lo cual no quiere decir que el mundo laboral y el mundo productivo sean independientes, todo lo contrario, están tan relacionados que las acciones públicas deben buscar articular ambos propósitos sin que uno esté subordinado a otro. De este modo, un hecho como la persistencia de alto desempleo involuntario, por ejemplo, no es un fenómeno que sea responsabilidad del individuo, sino que es resultado de un conjunto de factores macroeconómicos, sectoriales y laborales que le niegan la posibilidad de una inclusión productiva. El empleo o la aplicación del trabajo hace de los individuos, integrantes activos de la estructura social, y por lo tanto el problema del desempleo afecta a la configuración y estabilidad misma de una sociedad, cualquiera que sea su tipo de organización política y económica, ya que los desempleados no gravitan en algún sector en donde puedan ocupar un lugar en la vida social, su situación como desempleados limita su sociabilidad. Por consiguiente, el desempleo (y del mismo modo, la informalidad, la precariedad, el subempleo, etc.) no es un problema únicamente de aquellos quienes sufren esa situación, es en realidad una fisura social que recae sobre la población en su conjunto, tal como plantea Castel “integrados, vulnerables y desafiados pertenecen a un mismo conjunto, aunque de unidad problemática” (1997, p.23).

A continuación se plantean una serie de propuestas de política pública laboral alternativas, que toman como punto de partida concebir el trabajo, y por tanto, los niveles de empleo, las formas de inserción laboral, los derechos de los trabajadores, las condiciones de trabajo y los ingresos derivados del trabajo, como uno de los aspectos principales que garantiza el funcionamiento del sistema económico y que hace posible la integración social.

1. Política de demanda dirigida al mercado laboral sustentada en el mercado interno.

El mercado interno entendido como “la capacidad de autoabastecerse, constituye la fuente natural de transacciones comerciales de cualquier país, por lo tanto, es su principal fuente de desarrollo y reserva estratégica respecto a las relaciones mercantiles con el resto del mundo” (Bonilla, 2008 p.64). La importancia de los mercados internos es un elemento que se aplica para todo el mundo, aunque con diversos matices, el 69% de la producción mundial se queda en los mercados internos, para la mayor economía del mundo el 85% de la producción se consume al interior de ella, y para Colombia “el mercado interno es autoabastecido en el 81% de la producción” (Bonilla, 2008, p.69). Los niveles de integración comercial con el resto del mundo se determinan por factores diferentes a la importancia y magnitud de las economías, pero sin importar esos niveles, es claro que el mercado interno es el pilar del desarrollo productivo y en consecuencia es en él en donde se deben concentrar los intereses de los productores nacionales, sin dejar de lado la parte de la producción dirigida hacia el exterior. A partir de lo anterior, una política económica con consecuencias redistributivas y sobre los niveles de empleo es concentrar los esfuerzos en que el mercado interno se fortalezca a través de programas de ingreso y de empleo para todos los colombianos.

Por consiguiente, la política encaminada a reducir el desempleo, garantizar derechos de los trabajadores y promover ingresos o salarios adecuados para los trabajadores, no solamente es un medio para mejorar la calidad de vida de la población y construir una sociedad integrada y organizada, en donde sus integrantes no recurran a medidas como la violencia o la caridad de los demás para garantizar su supervivencia, además es una política que dinamiza la economía y genera crecimiento económico, puesto que fortalece el mercado interno y así, se recurre a medidas eficaces para combatir problemas económicos como desequilibrios entre ahorro e inversión y sociales como la pobreza extrema.

2. Política de educación terciaria y superior inclusiva como estrategia para la distribución de ingresos laborales

Una de las formas como se puede solucionar el problema de la brecha salarial entre los trabajadores, es promoviendo la educación de la población más pobre, y así permitir mejorar el tipo de inclusión laboral. Al educar a la población más vulnerable y aumentar la productividad de los trabajadores pobres, en vez de condenarla a tener un empleo de baja remuneración y a permanecer en la ignorancia, se propone una estrategia que les permita conseguir empleos con remuneraciones aceptables en un futuro. Y esto solo puede lograrse si se democratizan las oportunidades de acceso al conocimiento, si se amplía sustancialmente la cobertura de la educación superior –técnica, tecnológica y profesional-. Esta medida, sin embargo, constituye una política de mediano y largo plazo, que exige una coherencia temporal con un proceso de transformación productiva de largo aliento.

3. Controlar sectores informales que se puedan incorporar a la formalidad

La integración de la informalidad a la formalidad es limitada y depende del sector y la actividad en que se desarrolle la informalidad. A partir de esta premisa se plantea una política que busque regular una parte de la economía informal y se encuentren mecanismos para promover una formalización de las actividades que se desarrollan en esa economía. Cabe recalcar que no todo tipo de actividades son “formalizables” ya que “los informales no pueden cumplir con los requisitos y costos que implica la incorporación a la informalidad” (Tokman, 2001, p.29), por eso es importante en primera instancia buscar una regulación del sector y así gestionar “las opciones estratégicas para formalizar lo informal y concentrarse en aquellas unidades productivas con potencial de modernización productiva” (Tokman, 2001, p.30). Tokman con referencia a esta propuesta de formalización plantea dos estrategias básicas: 1. Construir un sistema de regulación especial al sector informal y, 2. Una tributación, legalización y vigilancia con acompañamiento para salir de la informalidad. Esta propuesta está encaminada en particular a la economía informal, pero dada la relación con el mercado laboral informal, contribuiría también a reducir el volumen de trabajadores informales y mejorar la visibilidad y las relaciones laborales.

4. Fomento de créditos dirigidos a trabajadores informales, con acompañamiento, apertura de mercados internos regionales y cuota mínima en contrataciones con el sector público

Los programas de microcrédito no pueden prescindir del contexto económico en el que se insertan, deben tomar como punto de inflexión la viabilidad o no de los proyectos y a su vez, responsabilizarse del éxito o fracaso de las iniciativas microempresariales. Debe existir apoyo en la ejecución créditos y en la promoción de la apertura de los mercados internos, que garanticen la efectividad de la inmersión en la economía formal, es decir, que existan contactos comerciales antes de entrar a operar un proyecto de este tipo. El resultado es aumentar la demanda dentro de las regiones con consecuencias positivas de empleo y mayores ingresos dentro de la circulación de estos mercados internos para que los proyectos sean auto sostenibles.

Un elemento adicional para el éxito de los emprendimientos y las iniciativas de pequeño nivel, es que los circuitos de la economía popular se integren incluso a la estructura de contratación del sector público, la formación de cooperativas, la concesión de determinados proyectos productivos coordinados por entes públicos y alianzas estratégicas entre proyectos de economía social y proyectos de inversión privada coordinados por el Estado son formas a través de las cuales se podría dar efectiva viabilidad a los emprendimientos productivos garantizando no solamente financiación, sino éxito económico³.

5. Garantizar un salario mínimo para los trabajadores formales e informales, e integrar a todos los trabajadores a un sistema de protección social de régimen contributivo

Dada la relación que reiteradamente se ha planteado en este escrito, entre mercado interno e ingreso de los trabajadores, es un error plantear que el salario mínimo es una “rigidez del mercado”, puesto que su no existencia constituiría una rigidez para la construcción de una sociedad en busca de desarrollo y cohesión social, pero además una limitación para el fortalecimiento del mercado interno, por tanto, el Estado debe buscar un salario mínimo para todos los trabajadores y que éstos puedan entrar en el sistema de protección social como actores de la función social que cumplen, es decir, como trabajadores, y no como inmersos en programas de asistencia social o programas focalizados de lucha contra la pobreza. Como se ha encontrado en algunos estudios, el aumento del salario mínimo aumenta simultáneamente el ingreso de trabajadores formales e informales, ya que, pese a que los informales se encuentran al margen de la regulación del salario mínimo, éste actúa como referencia para el caso de los informales en relación de dependencia (Rhenals, 2009).

6. Establecer un Seguro de Desempleo a los Trabajadores Asalariados

El seguro de desempleo no solo cumple un papel social y político, sino que, además, es un instrumento que fortalece las medidas contra las crisis económicas al fomentar el consumo. Al respecto, afirma Berg que el seguro de desempleo no solo protege a los trabajadores frente a la carga financiera de la

³ Recientemente, la alcaldía de Gustavo Petro en Bogotá ha iniciado una serie de programas para articular la economía popular a las actividades del Estado y que son formas alternativas de la política propuesta, entre ellas: Estudios de la secretaría de movilidad y desarrollo económico para integrar en diferentes programas a trabajadores informales como los cuidadores de vehículos en la vía pública, vendedores ambulantes del sistema de transporte y bicitaxistas; inclusión de recicladores en programas de gestión de residuos y basuras; y concesión de espacios renovados a vendedores ambulantes.

pérdida del puesto de trabajo, sino que también ayuda a mitigar los efectos de una recesión mediante el fomento del consumo (Organización Internacional del Trabajo, 2009: 30). En Colombia, no existe seguro de desempleo, lo cual, según la Organización Internacional del Trabajo, es un requisito dentro de las políticas de trabajo decente.

El seguro de desempleo ha sido objeto de polémica en Colombia, el último debate que se suscitó al respecto fue instalar el seguro de desempleo como una parte del costo salarial indirecto conocido como “cesantías”⁴, la propuesta era que la mitad de las cesantías anuales no se pudieran retirar y que representaran un ahorro programado para contingencias de periodos desempleo. Al final la propuesta, que confundía costos de despido con seguro de desempleo y no tenía modificaciones distributivas y de impacto en términos de costo para los empleadores, fue objetada y no siguió adelante. Planteado inicialmente para los trabajadores asalariados como una garantía de su vínculo laboral, el seguro de desempleo ha sido en muchos países un mecanismo que ha contrarrestado impactos de crisis económicas y periodos de alto desempleo cíclico. Para ello hay que concientizar de las funciones del seguro de desempleo a trabajadores, empleadores y el mismo Estado.

7. *Sindicalismo Fuerte y diálogo social*

Una política de fortalecimiento inclusivo del diálogo social se justifica en la medida en que, a nivel internacional, existe una evidencia fuerte de que los países más equitativos tienen tasas de sindicalización elevadas (Baccaro, 2008). Para propiciar aumentos en la tasa de sindicalización, es necesario que el Estado remueva los obstáculos normativos y prácticos para el ejercicio de la libertad sindical por parte de todos los trabajadores, independientemente de su forma de vinculación. Esto debe considerar la estructura misma del mercado laboral colombiano, y por tanto, propiciar procesos de organización de trabajadores informales, o de personas vinculadas a través de cooperativas de trabajo asociado, empresas de servicio temporales o contratos de prestación de servicios. No legitimando procesos de fragmentación, precarización y subcontratación laboral, sino reconociendo la compleja gama de inserción laboral y a partir de ahí generar ámbitos de organización laboral. Un buen camino para ello es el de asesorar a los sindicatos para que en los procesos de negociación colectiva puedan incorporar disposiciones que regulen las condiciones laborales de trabajadores tercerizados, involucrándolos en los procesos de construcción de los acuerdos. Pero, además de estas medidas de carácter sancionatorio, es imprescindible que el Estado cumpla un papel fundamental en la construcción de una cultura que valore el aporte de las organizaciones sindicales al desarrollo (Chaparro & Sánchez, 2013).

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Baccaro, L. (2008). Labour, globalization and inequality: are trade unions still redistributive? *International Institute for Labour Studies. Discussion Papers*.

⁴ Las cesantías hacen parte de los costos salariales indirectos vinculados con el despido y son equivalentes a un salario mensual por año, pagado por el empleador. El trabajador puede retirar periódicamente las cesantías por motivos justificados como vivienda y educación.

-
- Bonilla, R. (2008). "Mercado nacional: interno y ampliado". En: Cárdenas, M. y Suarez, A. Coordinadores, *Bases de una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso*. FESCOL, Mimeo. pp. 64-77.
- Cardona, Marleny; Macías, John; Suescún, Paula. (2009), La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia. Mecanismo de inserción laboral y equidad? *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación. No. 354.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Ediciones paidós.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional De Estadística. (201) [Consultado entre enero y abril de 2013] <http://www.dane.gov.co>.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* Ediciones desde abajo.
- Lautier, B. (2005). "Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza". En: Rodríguez, O. Compilador, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el desarrollo. pp. 95-154.
- Mundlak, Guy., (2007). "Derecho al trabajo. Conjugar derechos humanos y política de empleo". *Revista Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo. Vol. 126. No. 3-4, pp. 213-242.
- Neffa, Julio, Demian Panigo & Pablo Pérez. (2005). *Actividad, empleo y desempleo: Conceptos y definiciones*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. Ceil-Piette Conicet. Miño y Dávila.
- Sánchez, Roberto., (2011). "Política pública laboral del gobierno de Álvaro Uribe 2002-2010". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año. 16, No.26. pp. 183-217.
- Sánchez, Roberto., (2013). "Balance y características del mercado de trabajo y generación de empleo en Colombia 2002-2010". *Revista Apuntes del Cenes*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Vol.32, No.55. (En Prensa).
- Tokman, V. (2001). *De la informalidad a la modernidad*. Oficina internacional del trabajo. Naciones Unidas.
- Williamson, John., (1990). "What Washington means by policy reform". En: Williamson, John., *Latin American Adjustment: How much has happened?* Institute for International Economics