BASES PARA EL DEBATE SOBRE UN PLAN DE EMPLEO DE CORTO Y MEDIANO PLAZO: DIAGNÓSTICO, ANTECEDENTES Y ALGUNAS PROPUESTAS

Ulpiano Ayala Oramas

Felipe Barrera Osorio

Marta Luz Henao Vallejo

Hugo López Castaño

Trabajo Realizado por Fedesarrollo para la Fundación Ideas para la Paz

Santafé de Bogotá, Julio 12 de 2000

INDICE

I. MAGNITUD DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO Y RETOS ACTUALES Y FUTUROS.

A. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL DESEMPLEO A NIVEL NACIONAL

1. Diagnóstico de la situación actual del mercado laboral nacional
2. Evolución de la tasa de desempleo en los últimos años
3. Causas del aumento del desempleo en los últimos años
   a. La caída del PIB.
   b. La inflexibilidad a la baja del salario real.
   c. Aumento de la participación laboral por encima de su tendencia.
4. Perfil de los desempleados del país
   a. Desempleo por deciles
   b. Desempleo por sexo
   c. Desempleo por edad
   d. Desempleo por nivel educativo
5. Calidad del Empleo

B. PROBLEMÁTICA LABORAL EN EL SECTOR RURAL

1. Magnitud y características del desempleo rural.
2. El reto cuantitativo
3. Problema principal rural: bajos ingresos de la población ocupada, particularmente en el sector agropecuario.
4. Dos estrategias.

C. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS IMPUESTOS PARAFISCALES, LEGISLACIÓN LABORALY SALARIO MÍNIMO: SUS IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO

1. Parafiscales: Importantes impactos sobre empleo, pero tarea de mediano plazo
2. Legislación laboral: avances con la Ley 50, pero aún se entraba la generación de empleo formal
3. Salario mínimo: sus aumentos por encima del equilibrio disminuyen el empleo formal y afectan a los más pobres

D. LA POLÍTICA EDUCATIVA: IMPORTANTE EN EL CORTO PLAZO Y FUNDAMENTAL EN EL LARGO PLAZO

1. Diagnóstico
2. Montaje de un sistema de crédito e información de calidades para la educación postsecundaria.
3. Justificación del programa
4. Parámetros deseables para el programa.
5. Una cuantificación de metas para el programa.

E. PLAN DE CHOQUE DEL GOBIERNO: RED DE APOYO SOCIAL

1 . Programa Manos a la Obra
   a. Manos a la Obra-Proyectos comunitarios
   b. Manos a la Obra- vías para la Paz
1. Programa de Subsidios Condicionados
2. Programa de Capacitación para jóvenes pobres desempleados.

F. COMENTARIOS A ALGUNAS POLÍTICAS PLANTEADAS ACTUALMENTE

1. Es conveniente y viable reducir la jornada laboral para elevar el empleo?

2. Un subsidio al desempleo?

G. MAGNITUD DE LOS RETOS FUTUROS EN TÉRMINOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

ANEXOS

1. GRÁFICAS
2. PROPUESTAS DE PLANES DE EMPLEO
3. GLOSARIO
4. ANEXO TÉCNICO

I. MAGNITUD DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO Y RETOS ACTUALES Y FUTUROS.

A. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL DESEMPLEO A NIVEL NACIONAL

1. Diagnóstico de la situación actual del mercado laboral nacional

La tasa de desempleo nacional es actualmente 16.3%. La urbana es 18.5% y la rural 9.5%. Aproximadamente la mitad de este desempleo se explica por factores estructurales, básicamente por el desajuste existente entre la mano de obra que demanda el mercado y la calificación efectiva de la mano de obra existente. La modernización de la economía ha llevado a aumentar la demanda de mano de obra calificada, mientras que el país cuenta con una inmensa masa de mano de obra no calificada que solamente es absorbida por sectores como la construcción, ahora en crisis. Esto ha llevado a que aumente el salario de la mano de obra calificada en comparación con la no calificada y por ende, a que se haya empeorado la distribución del ingreso.

El resto del desempleo existente se explica por la caída de la actividad económica, es decir es un desempleo cíclico. Este componente ha venido creciendo fuertemente en los últimos años y a continuación se explican su comportamiento y sus causas.

2. Evolución de la tasa de desempleo en los últimos años

La tasa de desempleo nacional pasó de 7.8% en 1995 a 16.3% en 1999. Para este mismo período el número de desempleados en el país pasó de 1.7 millones a 3.1 millones. Esto significa un aumento del número de desempleados de 82% en dos años.

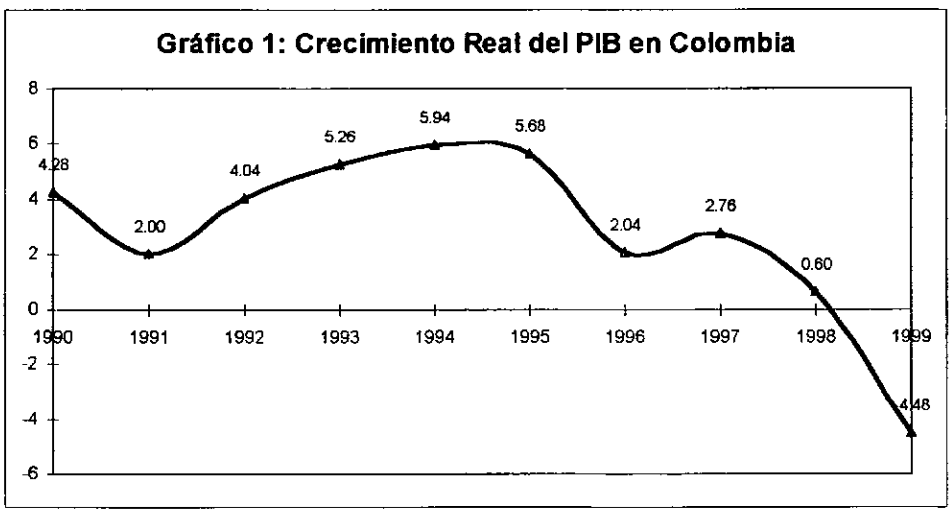
Esta es la cifra de desempleo más alta que se ha registrado desde que se llevan estadísticas laborales y, como vamos a mostrar es una situación altamente

preocupante en la medida en la población más afectada es la más pobre y, sobre todo, los jóvenes pobres.

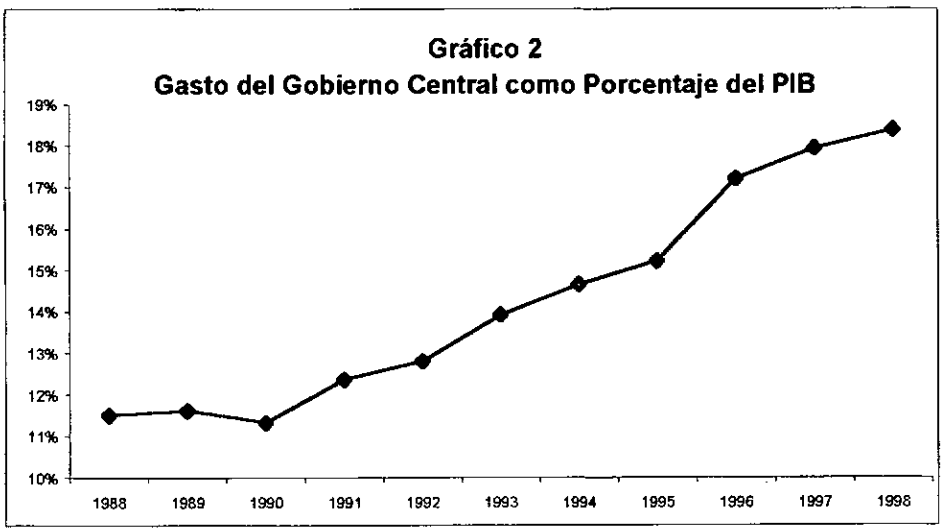
3. Causas del aumento del desempleo en los últimos años

Este crecimiento tan fuerte del desempleo se explica por la conjunción de tres factores:

d. La caída del PIB.

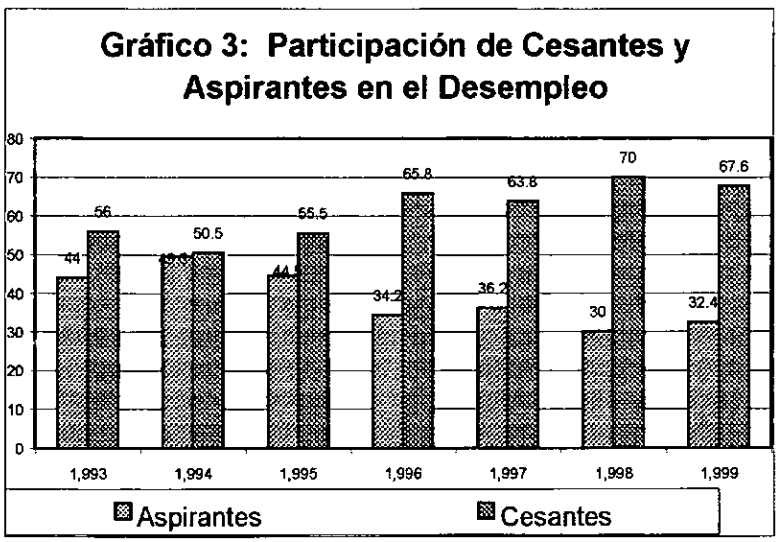


Como se observa en el gráfico 1, la tasa de crecimiento del PIB empezó a disminuir a partir de 1996 (2.04%), presentó una leve recuperación en 1997 (2.76%) y a partir de este momento cayó drásticamente. Para 1999 fue -4.48%, caída del PIB incluso superior a la registrada durante la crisis de 1930. Esto trajo entonces como consecuencia una fuerte disminución del empleo. Diversos estudios han encontrado para el caso colombiano una elasticidad empleo PIB de 0.8. Esto significa que una variación del PIB de un punto implica una variación del empleo de 0.8 puntos en la misma dirección.



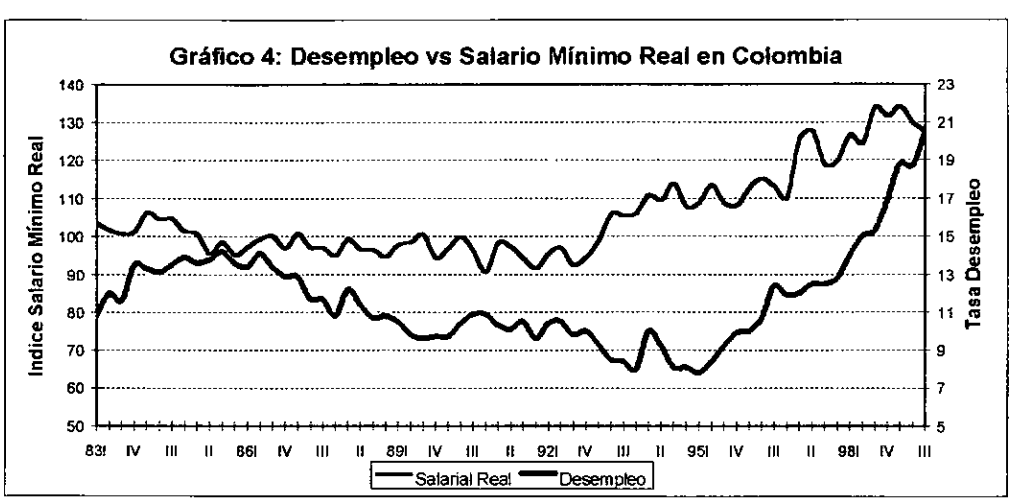
La disminución en el PIB se debe fundamentalmente al fuerte crecimiento del gasto público en los años noventa (Gráfico 2), que provocó un aumento en el endeudamiento interno y externo por parte del gobierno nacional. A su turno, el endeudamiento interno produjo un aumento significativo de las tasas de interés, fenómeno que golpeó ampliamente a la actividad de la construcción y a la industria manufacturera. Por su lado, el aumento del endeudamiento externo volvió a la economía colombiana muy vulnerable a las crisis financieras internacionales, razón por la cual la afectó en forma significativa la crisis financiera de la última mitad de la década de los noventa en los países asiáticos y Rusia. Ante esta perturbación, la Junta del Banco de la República trató durante mucho tiempo de proteger el peso, política que reforzó aún más el aumento de las tasas de interés. Sumado a esto, la situación de violencia del país redujo aún más la inversión.

La caída del PIB fue, sobre todo, en sectores como la construcción y la industria que son generadores importantes de empleo. Al caer la producción de estos sectores se produjo un despido de trabajadores y un aumento importante de los desempleados cesantes dentro del total de los desempleados. Es decir, aumentó en forma significativa la proporción de los desempleados que estaban trabajando y perdieron su empleo (Gráfico 3).



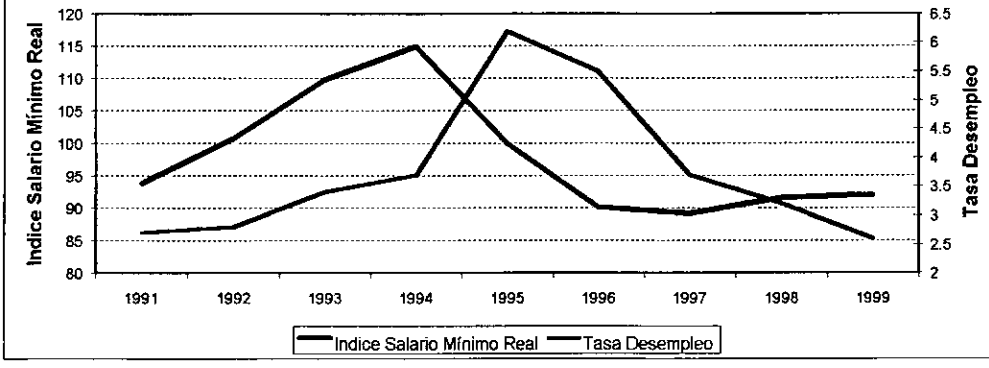
e. La inflexibilidad a la baja del salario real

Además de la caída del PIB que es el factor esencial en la explicación del aumento del desempleo, en el caso colombiano se presentó un aumento de los salarios reales, los cuales siguieron creciendo con la crisis. Esta inflexibilidad llevó a que el ajuste del mercado laboral ante la crisis se hiciera por cantidades, es decir, con un aumento del desempleo (Gráfico 4). Con cálculos para Colombia se ha encontrado que la elasticidad del empleo al salario mínimo es -0.23, es decir, que un aumento del salario mínimo, *ceteris paribus*, lleva a una disminución del empleo de 0.23 puntos. La elasticidad empleo calificado salario es -0.25.



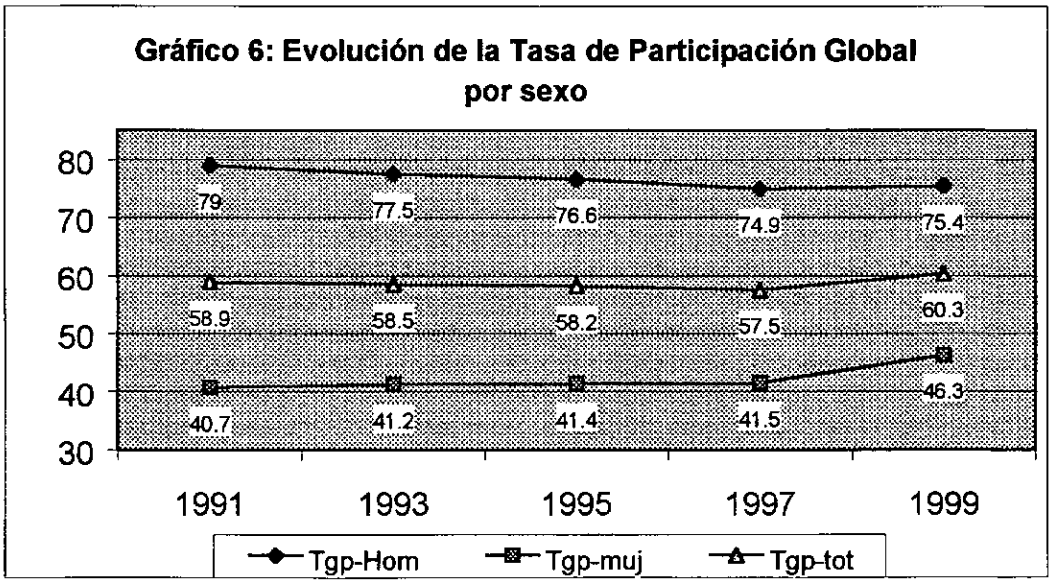
El ajuste por cantidades del mercado laboral es una situación contraria a la de México donde la crisis llevó a un aumento inicial de la tasa de desempleo. Gracias a que en este país existe una gran flexibilidad del salario real este cayó y permitió una reducción significativa del desempleo. Es decir, en el caso mexicano el ajuste se dio vía precios (Gráfico 5).

Gráfico 5: Tasa de Desempleo vs Indice Salario Mínimo Real en México



f. Aumento de la participación laboral por encima de su tendencia.

Ante el aumento del desempleo los hogares se enfrentaron a una caída drástica de sus ingresos y para tratar de compensarla aumentaron su oferta laboral, sobre todo de mujeres y de jóvenes menores de 19 años. Esto hizo que la oferta laboral aumentara por encima de su tendencia que traía en los primeros años de la década de los noventa y reforzó aún más el aumento del desempleo (Gráfico 6).

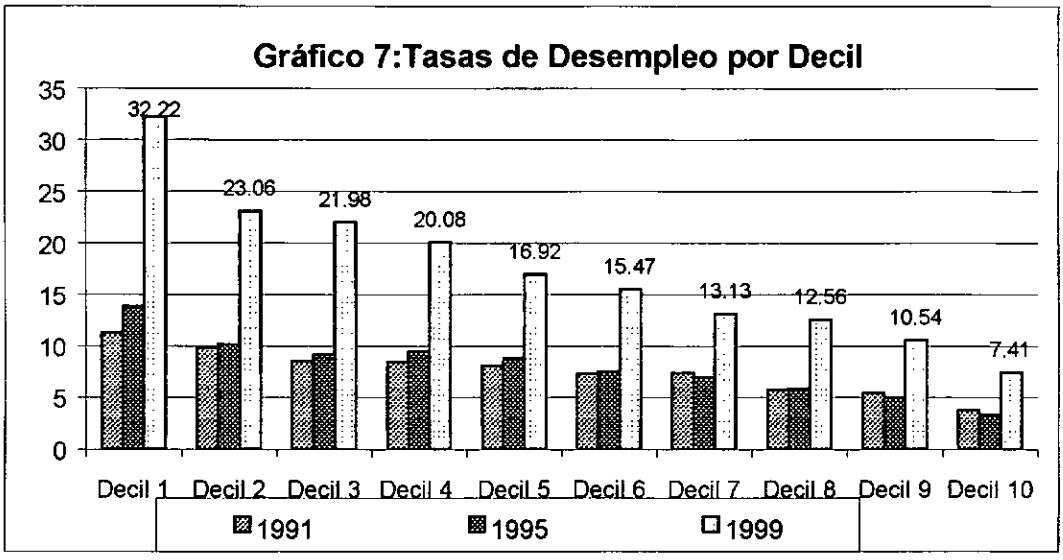


3. Perfil de los desempleados del país

Una mirada a la composición de los desempleados del país muestra que el grueso del desempleo se ubica en los deciles más pobres, en los jóvenes y sobre todo en las mujeres jóvenes y en las personas con educación secundaria completa e incompleta.

a. Desempleo por deciles

Para 1999 la tasa de desempleo del decil 1 es superior a 30% y la del 2 es superior a 20%, mientras que en el decil 10 es 7.4% (Gráfico 7).



La alta concentración del desempleo entre los deciles más pobres y el crecimiento de este durante los últimos tres años ha llevado que el aumento del desempleo se haya visto acompañado de un crecimiento también significativo de la pobreza (Cuadro 1). En efecto, el aumento del desempleo ha hecho que el país retroceda una década en los logros que había obtenido en términos de reducción de la pobreza. Para el total nacional el porcentaje de personas en indigencia, es decir, que no tiene los ingresos necesarios ni siquiera para comprar una canasta básica de alimentos, aumentó de 18% en 1997 a 19.7% en 1999. De otro lado, el porcentaje de personas pobres, es decir, aquellas que no tiene los ingresos para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud, pasó de 50% en 1997 a 56% en 1999.

Cuadro 1: Pobreza según ingresos por zona (%). Nacional. 1991-1999

Año y Zona	Indigencia			Pobreza		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1991	20.4	13.8	35.2	53.8	47.3	68.4
1993	19.4	11.6	37.7	51.7	43.6	70.7
1996	18.7	10.0	40.3	52.8	42.8	77.4
1997	18.1	8.3	42.9	50.3	39.1	78.9
1998	17.9	10.1	37.5	51.5	41.8	75.8
1999	19.7	11.7	40.3	56.3	47.2	79.6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre.

Para el área urbana, donde fue más fuerte el aumento del desempleo, el porcentaje de personas pobres aumentó de 39% en 1997 a 47% en 1999, lo que significó un aumento en el número de pobres de 2'670.000 personas en los dos años.

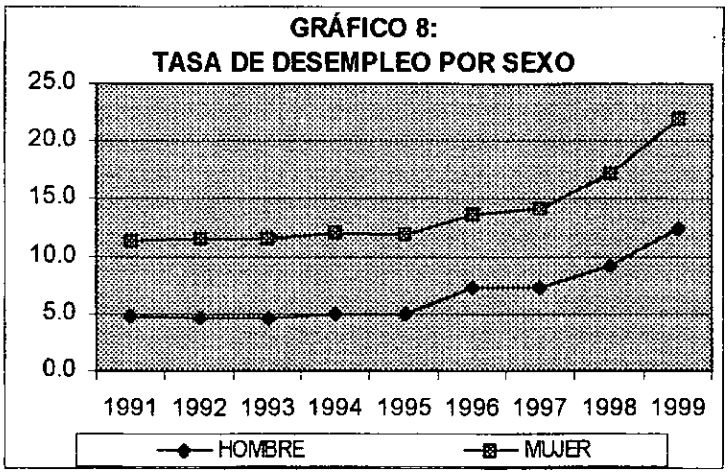
A su turno, dentro de los pobres, los jóvenes son los que soportan las mayores tasas de desempleo. Según un estudio realizado por Hugo López para el conjunto de las diez principales áreas metropolitanas, éstos soportan tasas de desempleo superiores a 50%. En efecto, la tasa de desempleo de los jóvenes entre 18 y 25 años del decil 1 era 62.8% en junio de 1999 y la los jóvenes del decil era 52.6%. Tasa de desempleo de estas magnitudes para los jóvenes pobres se convierten en un problema grave de seguridad ciudadana.

Sin embargo, vale la pena destacar que la crisis ha sido tan fuerte que el desempleo a crecido también en forma significativa en los deciles altos. En efecto, la tasa de desempleo el decil 10 pasó de 3.4% a 7.4% y la del decil 9 pasó de 5.5% a 10.5%, que son niveles muy superiores a los históricos.

b. Desempleo por sexo

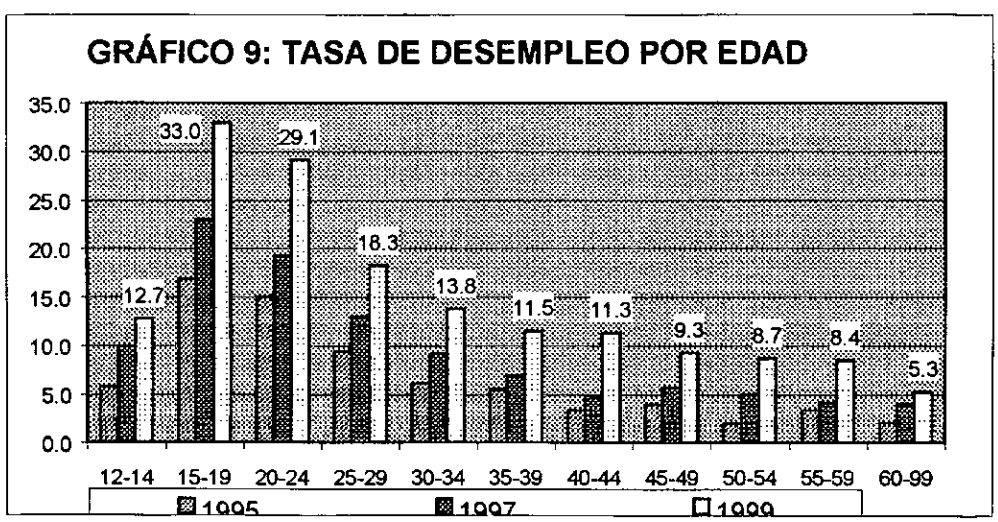
El otro grupo con altas tasas de desempleo es el de las mujeres, cuya tasa de desempleo era 22% en 1999, mientras que la de los hombres era 12.5% (Gráfico 8).

Es importante notar que aunque la tasa de desempleo de las mujeres es considerablemente superior a la de los hombres esta brecha ha disminuido debido a que entre 1997 y 1999 la tasa de ocupación (ocupados/población en edad de trabajar) de los hombres cayó de 65.4% a 61.8%, mientras que la de las mujeres aumentó ligeramente y los pocos empleos que se generaron fueron ocupados por mujeres. Es decir, el empleo femenino aumentó mientras que el masculino disminuyó.



c. Desempleo por edad

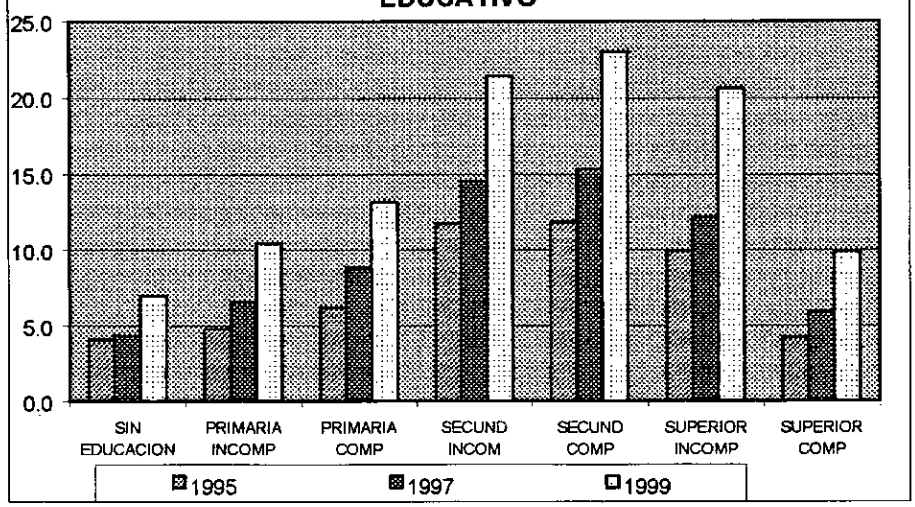
Los jóvenes entre 12 y 24 años son el grupo más afectado por el desempleo, sobre todo las mujeres de estos grupos de edad, cuyas tasas de desempleo superan el 35% (Gráfico 9). Adicionalmente, como se mostraba en la composición del desempleo por deciles, los jóvenes pobres son el grupo más vulnerables y desprotegido, en la medida en que no cuentan con el apoyo familiar como si lo tienen los jóvenes de los deciles medios y altos.



d. Desempleo por nivel educativo

El análisis del desempleo por nivel educativo (Gráfico 10) muestra que las tasas de desempleo de las personas con educación secundaria completa e incompleta sobrepasan 25%. Estas altas tasas de desempleo para estos niveles educativos se deben a que muchos jóvenes no tiene opción de terminar la secundaria y menos aún de acceder a la educación superior, pues las universidades públicas tienen una capacidad muy limitada y estos jóvenes no cuentan con los recursos para estudiar en las universidades privadas. En consecuencia, salen a buscar trabajo, pero no tienen la calificación que demanda el mercado. El alto desempleo de este grupo es básicamente estructural y, en consecuencia, es necesario implementar políticas educativas y de capacitación de largo plazo que aumenten las posibilidades de encontrar empleo para este grupo poblacional.

GRÁFICO 10: TASA DE DESEMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO

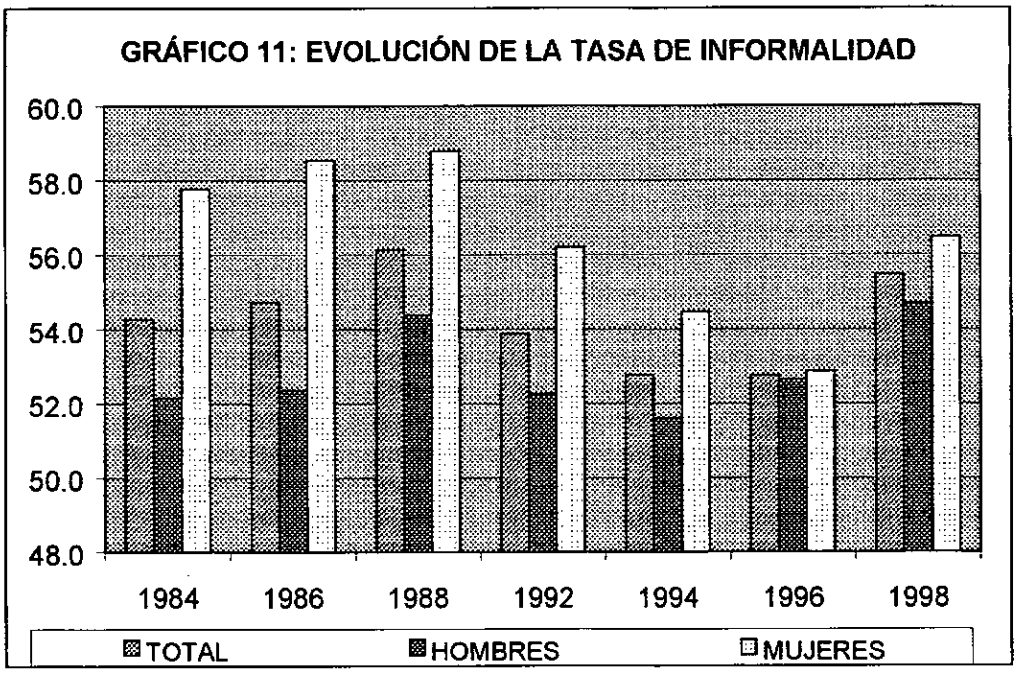


Sin embargo, aunque las personas con educación secundaria son el grupo más vulnerable al desempleo, en estos tres últimos años el desempleo ha afectado en forma significativa a las personas con niveles educativos altos. La tasa de desempleo de las mujeres con educación superior pasó de 6.2% en 1995 a 12.3% en 1999 y la de los hombres pasó de 3.3% a 8% en el mismo período.

De igual forma, la tasa de desempleo para las personas sin educación y con primaria aumentó considerablemente, muy posiblemente como consecuencia de la crisis de la construcción que es el sector que más absorbe trabajadores no calificados. Por lo tanto, para este grupo se requeriría de un programa de empleo de emergencia mientras la construcción se reactiva y los absorbe de nuevo de forma permanente.

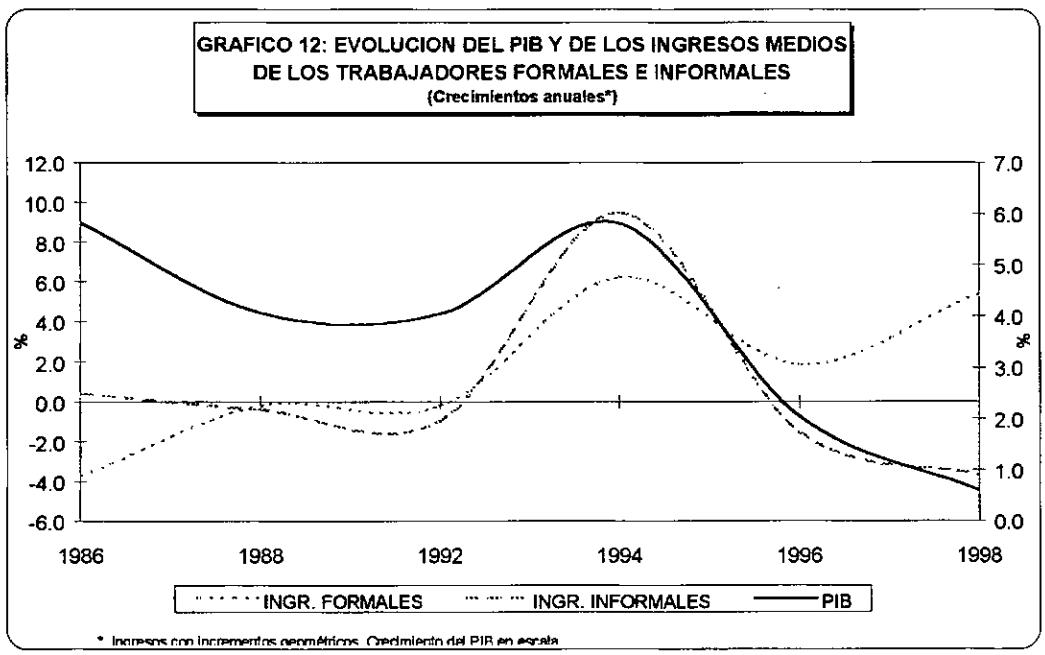
5. Calidad del Empleo

Además del aumento del desempleo, la crisis por la que está atravesando la economía colombiana ha llevado a un deterioro importante de la calidad del empleo.



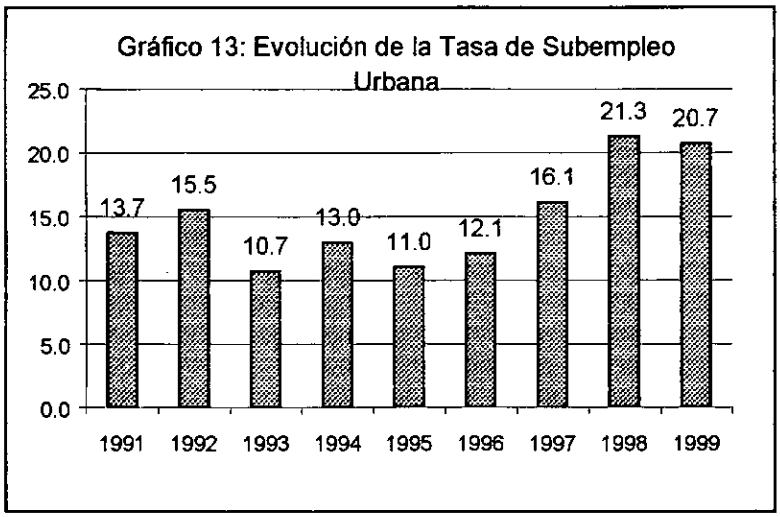
Como se observa en el gráfico 11, la tasa de informalidad que había disminuido significativamente entre 1988 y 1996, volvió a crecer en 1998. Esto significa que para junio de1998, el 55% de los ocupados de las siete principales áreas metropolitanas trabajaban en el sector informal, mientras que en 1994 esta cifra era 51.6%. Además del aumento de la informalidad, el ingreso de los trabajadores informales tuvo una drástica disminución, mientras que el ingreso salarial de los trabajadores formales continuó creciendo (Gráfico 12). En otras palabras, el mercado laboral formal es

bastante inflexible y esto ha llevado a aumentar la informalidad y a deteriorar los ingresos de los informales.



Esto obviamente afecta fuertemente a los hogares pobres pues se ha encontrado que el índice de informalidad del decil 1 es 86.8%, es decir, que el 86.8% de los ocupados del decil más pobre de la población trabajan en el sector informal. Para el decil 2 el índice de informalidad es 72.6%.

De otro lado se presentó un fuerte crecimiento del subempleo, pues este pasó de 11% en 1995 a 20.7% en 1999 (Gráfico 13). Esto quiere decir que actualmente el 20.7% de los ocupados no está satisfecho con su empleo actual porque está trabajando menos horas que la jornada normal y desea trabajar más o porque el empleo que tiene no se corresponde con su nivel de calificación.



C. PROBLEMÁTICA LABORAL EN EL SECTOR RURAL

1. Magnitud y características del desempleo rural

El desempleo rural, tradicionalmente más bajo que el urbano, ha crecido desde 1995. Entre 1988 y 1994 había oscilado alrededor de 4.5%. Para 1995 aumentó a 5.4% y para 1997 a 6.5%. No obstante, no se trata de personas que busquen empleo en la agricultura. Medido según la rama buscada, el desempleo en las actividades agropecuarias ha sido siempre muy bajo y exhibe apenas un nivel friccional: alrededor de 2.0% entre 1988 y 1993; entre 2.6% y 3.2% entre 1994 y 1997. En septiembre de 1997, el sector agropecuario sólo aportaba 23% de los desempleados rurales; 77% buscaban trabajo en ramas diferentes y en especial en los servicios (35%), el comercio (20%) y aún en la construcción (7.5%) y la manufactura (7.3%). En estas actividades, muy afectadas por el comportamiento económico de los últimos años, la tasa de desempleo ha crecido desde 1995 y es hoy mucho más elevada: 10.8% en los servicios, 9.5% en el comercio; 13.7% en la construcción, 7.2% en la manufactura.

Por ello mismo, porque casi todos los desempleados buscan trabajo en ramas terciarias que ahora están en crisis- el perfil de los desempleados rurales está

sesgado hacia las mujeres, los jóvenes y las personas con alguna educación. Las mujeres rurales soportan (la cifra es de 1997) un desempleo de 13.0% (vs 4.0% para los hombres). Ellas representan e 56% de los desempleados rurales. El desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años supera 12.0%, casi el doble del promedio, y el de los de 25-29 años es cercano al 9.0%. Los jóvenes de 15-29 años aportan 60% del desempleo rural. Algo similar ocurre con las personas con secundaria completa o incompleta, cuyo desempleo oscila entre 11% y 13%. Esos dos grupos aportan 43% de los desempleados. Pero debe notarse que, a diferencia de lo que ocurre en el caso urbano, quienes carecen de toda educación o tienen apenas primaria incompleta o completa, cuyas tasas son relativamente bajas, representan 54.6% del desempleo rural. Se trata de personas que no quieren trabajar en la agricultura pero que tampoco pueden ser recibidas en los sectores terciarios y que, por tanto, están condenadas a un largo desempleo.

2. El reto cuantitativo que plantea el empleo rural es pues relativamente modesto y su solución no está por el lado del empleo agropecuario sino por el lado de los empleos terciarios.

Que el reto es modesto lo demuestran las cifras del cuadro 3. Habría que crear unos 48.000 empleos anuales para volver en los próximos cinco años a un desempleo de 6.5% y unos 57.800 para volver a uno de 5.5%.

Pero, además, su solución no está por el lado del empleo agropecuario. De hecho, en Colombia el empleo rural (definido como el situado por fuera de las principales cabeceras municipales: en cabeceras menores y en zonas propiamente rurales), se ha venido terciarizando de manera tendencial. Las actividades estrictamente agropecuarias absorbían 61.2% del empleo rural en 1988; para 1997 la cifra había bajado 56.1%. En contraste, los sectores terciarios (comercio, servicios, transporte y finanzas/servicios prestados a las empresas) ganaron casi 6 puntos pasando del 26.4% a 32.3%. Se trata principalmente de los servicios (que ganaron cerca de 5 puntos) y, secundariamente, del comercio y las finanzas/servicios prestados a las

empresas. Por su parte, el peso de los sectores secundarios (alrededor del 10%) no varió en esos nueve años.

3. En cambio, el principal problema laboral rural son los bajos ingresos de la población ocupada, particularmente en el sector agropecuario.

Los ingresos laborales medios mensuales -que apenas son de 1.1 salarios mínimos en la agricultura (el dato es de septiembre de 1997)- son mucho mayores en los otros sectores. El ingreso laboral medio mensual en las finanzas y servicios a las empresas es 2.7 salarios mínimos en los servicios y en transporte 1.9 y aún en el comercio -actividad de pocas barreras a la entrada- es 1.2 s.m.

De hecho, el mercado agropecuario de trabajo es un mercado de precios muy flexibles. Dada una oferta laboral estable (la PEA no ha variado en términos absolutos hace 6 años), las fluctuaciones del PIB agropecuario se repercuten enteramente sobre los ingresos de los trabajadores.

Ello es especialmente cierto para los trabajadores agropecuarios independientes de la agricultura y, en especial, para los cuentas propia cuyo peso en el empleo empleo remunerado sectorial ha venido aumentando: 30.3% en 1991, 38.7% en 1997. Paralelamente los ingresos laborales de estos trabajadores se redujeron marcadamente con la crisis experimentada por el sector en 1992 pasando de 1.33 salarios mínimos a 0.80. Después de una recuperación en 1993-95 (cuando se colocaron sobre el mínimo), volvieron a caer en 1996/97 situándose por debajo del mínimo legal (0.6 s.m. en 1997). En cambio, los salarios de los jornaleros asalariados - 55.2% del empleo remunerado del sector en 1997-, aunque también fluctúan, de la misma manera, han estado en todo caso sobre el mínimo legal durante todo el período analizado (en 1997 montaban a 1.57 s.m.).

La indigencia y la pobreza rural son extraordinariamente elevadas (36.6% y 34.2% en 1997). Sumadas afectaban el 70.8% de los hogares rurales. Aunque que la indigencia y la pobreza rural está asociada con algunas características demográficas

básicas (mayor tamaño de los hogares, más niños y menos adultos), las dificultades de inserción laboral y el tipo de empleos que pueden conseguir resultan decisivos. Cuando descendemos en la escala de ingresos por hogar -no pobres, pobres e indigentes-, cae la tasa laboral de participación y la tasa de ocupación y sube el desempleo (3.1%, 5.9% y 9.8%). Paralelamente la calidad de los empleos disminuye. El porcentaje de ocupados que trabajan en el sector primario aumenta (47.5%, 61.9%, 72.3%) y simétricamente baja el de los ocupados en los sectores terciarios. Cae el peso relativo de los obreros y empleados (65.0%, 55.9% y 22.0%) y el de patronos (5.5%, 3.8%, 4.3%) y aumenta el los de los cuenta propia (23.5%, 32.3%, 56.7%) y el de los ayudantes familiares sin remuneración[1].

4. La solución a la problemática de los pobreza de la población campesina requiere una combinación de dos estrategias.

La primera es la mejora de la productividad y, por tanto, de los ingresos de la actividad agropecuaria. Pero como el empleo agrícola no crecerá más o, incluso, podría reducirse si su productividad aumenta, es preciso fomentar, paralelamente, el empleo no agropecuario, no sólo en las ciudades sino en las propias zonas rurales. Dicho de otra manera quizá la verdadera solución para la pobreza rural estribe en esto:

- En promover el desarrollo y el empleo de las actividades no agropecuarias.

[1] Ya Fedesarrollo había hecho notar esos mismos hechos desde 1992: a) Que la pobreza de las regiones está positivamente relacionada con la presencia de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración y que, en cambio, la menor incidencia de la misma en los deciles bajos y medios estaba relacionada con la presencia de patronos y con la mayor posibilidad de ocuparse como jornalero (caso de la región Central), b) Que los hogares más pobres participan más en empleo agrícola y los menos pobres más en el comercio y los servicios, c) Que la relación entre pobreza y desempleo era alta: el desempleo en las zonas más pobres es considerablemente más elevado que en las menos pobres y golpeaba más fuertemente a los pobres que a los no pobres, siendo las mujeres pobres el grupo más vulnerable.

La mejor estrategia es la obtención de tasas elevadas de desarrollo económico que fomentan la expansión de los sectores terciarios y por tanto el empleo y los ingresos en las mismas zonas rurales. Entre 1993 y 1995 -cuando el PIB total creció al 5.5% y a pesar de un mediocre desempeño agropecuario del 2.7%- la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza no extrema disminuyó en todas las regiones: El número de hogares en la miseria y la pobreza se redujo entre un mínimo de 126 mil (región Atlántica) y un máximo de 188 mil (regiones Oriental y Pacífica). En total 668 mil hogares, con una población de 3,34 millones de personas, pasaron de los estados de indigencia y pobreza al grupo de hogares no pobres .

Pero caben también estrategias de promoción específica para sectores como el turismo, la conservación del medio ambiente (con potenciales recursos internacionales), el comercio (mejora en las redes agropecuarias) y los servicios de todo tipo (incluyendo los de apoyo a la misma producción agrícola y pecuaria).

- En apoyar este proceso con una política de capacitación para trabajos que no son estrictamente agropecuarios.

La composición del empleo rural por tipos de ocupaciones ha variado con el tiempo: se redujo tendencialmente la importancia de los trabajadores agropecuarios y forestales y de los operarios no agrícolas y se eleva la de los trabajadores terciarios. Debido a ello han venido cambiando las prioridades de capacitación en las zonas rurales reorientándolas principalmente hacia los sectores secundario y terciario.

- En aceptar la estabilización, o aún la reducción, tendencial del empleo propiamente agrícola, aumentando paralelamente la productividad y, por tanto, los ingresos de la población que siga vinculada al mismo.

Naturalmente ello exige la promoción de actividades agropecuarias con mercados amplios (internos o externos) y de elevada productividad. Y para ello no parece haber mejor política que la creación de externalidades para la agricultura:

infraestructura vial y comercial, tecnológica y sanitaria, desarrollo empresarial y educación básica, capacitación laboral y salud (que deben ser subsidiadas).

En cambio es difícil creer que un programa de subsidios a la producción agrícola o un programa unilateral de reforma agraria podrían tener la masa y la efectividad suficiente para sacar de su condición a una población rural indigente que, para septiembre de 1997, estaba por los lados de los 6.2 millones de personas .

C. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS IMPUESTOS PARAFISCALES, LEGISLACIÓN LABORALY SALARIO MÍNIMO: SUS IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO

1. Parafiscales: Importantes impactos sobre empleo, pero tarea de mediano plazo

A finales de 1998 la Corporación CIDE había simulado el impacto de una reducción general de los parafiscales sobre el empleo, mediante un modelo de equilibrio general[2]. Se supuso que la medida - una reducción de los 9 puntos a cargo patronal correspondientes al Sena, Cajas de Compensación Familiar e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- entraba en vigencia inmediatamente desde 1999 y que afectaba exclusivamente a los trabajadores urbanos no calificados. Se construyeron dos escenarios alternativos. En el primero se trata simplemente de la supresión total de esos aportes (desaparecerían las tres entidades alimentadas por ellos). En el segundo el Gobierno reemplazaba la financiación anterior con una sobretasa compensatoria al IVA y la transfería a esas entidades Para ello y para mantener estable el nivel de déficit fiscal se requería un aumento de la tasa nominal del IVA de 1.5 puntos nominales destinada a financiar transferencias a esas entidades del orden de 1.7 billones de pesos para este año de 1999.

- Si la medida no se compensara con impuestos generales cada punto de reducción en los parafiscales generaría una ganancia de unos 33.000 empleos en el primer año

y 36.000 empleos en cuatro años. Por tanto si se suprimieran los nueve puntos y también las entidades que ellos alimentan se generarían adicionalmente en el cuatrienio 329.000 empleos. El desempleo urbano caería 2.0 puntos y el PIB crecería 0.2 puntos adicionales. Debe notarse que - debido a que recoge no sólo los efectos directos sino vía el modelo de equilibrio general también los indirectos macroeconómicos- esta cifra resulta mayor que la estimada por la OIT (120.000) en un informe reciente[3] y basada en una elasticidad empleo-costos laborales por ocupado de –0.35.

- No obstante, si en atención a la labor social que prestan las entidades, se cambiara simplemente la forma de financiarlas (con impuestos generales en vez de sobretasa a la nómina), el impacto sobre el empleo sería menor. En este escenario la supresión de los 9 puntos de parafiscales generarían 172.000 adicionales en cuatro años (17.000 en el primer año y 19.000 en cuatro años). El desempleo urbano se reduciría casi un punto para finales del período pero el crecimiento económico - exceptuando un alza ligera en el primer año- no prácticamente no variaría.

Comparados con la magnitud de los retos que enfrenta el país en materia de generación de empleo (2.4 millones de nuevos empleos para, en un escenario medio como el señalado atrás, bajar la tasa nacional al 12.9% en el año 2005), los empleos adicionales que se crearían por esta vía contribuirían apenas con cerca del 7.0% de esa meta potencial. Aún así el impacto cuantitativo no parece despreciable.

Al respecto el país se ha estado paralizado por el siguiente dilema. Aunque los impactos sobre el empleo por punto de reducción en los aportes serían máximos si se tratara de una supresión sin compensación, ello significaría –se cree- una crisis financiera para esas entidades. Si, al contrario, la reducción se compensara con una sobretasa al IVA se reduciría el impacto sobre el empleo y se dificultaría la reforma porque habría que modificar también el régimen tributario. Así las cosas

---

[2] Jesús Alonso Botero y Hugo López. *Evaluación macroeconómica de los impactos sobre el empleo de una reducción en los parafiscales y en la jornada laboral*, en Cuadernos del CIDE, No 5, Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la docencia Económica, Medellín, diciembre de 1988.

[3] OIT, 1998. El empleo, un desafío para Colombia, mimeo.

imposibilitado de reducir los aportes a la Cajas, el Gobierno ha optado por forzarlas a destinar obligatoriamente una parte de los aportes parafiscales que reciben a usos diversos. Dejando de lado las actividades que realizan en comercio al detal y en salud (las Cajas deben ser autosuficientes desde este año en esos dos rubros) y también las acciones de capacitación (que se financian con los aportes parafiscales y que, de hecho, se suman a los recursos que el Sena dedica ya a esa actividad) lo más importante es el uso obligatorio de parte de los aportes a la financiación de vivienda de interés social, por intermedio del Fovis. Esa duplicación de esfuerzos con los de otros programas y entidades oficiales, podría no convenir ni al país ni a las Cajas.

La evaluación del impacto financiero de una eventual supresión de los aportes de nómina que aumentan el Sistema de Compensación Familiar es imprescindible dada la significación económica y social de su actividad. Las Cajas recibieron en 1998 poco más $ 900.000 millones, 38% de los cuales se destinó al pago del subsidio en dinero. El remanente, descontados los aportes al FOVIS, financia parcialmente, bajo la forma de subsidio en servicios, las actividades de recreación, educación, salud, etc., desarrolladas por las Cajas. En 1998, el subsidio en servicios de las 6 Cajas más grandes del país superó los $ 100.000 millones.

Ahora bien, aunque los ingresos propios de las Cajas han crecido de manera significativa, la importancia de los aportes en sus ingresos totales es aún considerable (25.0% en el caso de las seis mayores, 37.9% en el resto de Cajas, 29.2% en el total del sistema para 1998[4]). Naturalmente, si las cifras de aportes e ingresos se toman netas de subsidio en dinero distribuido por las Cajas, la dependencia de los aportes es mucho menor pero aún significativa (17.2%, 26.2%, 20.3% respectivamente)

Por ello conviene examinar los efectos que sobre las finanzas de las Cajas tendría una reducción de sus aportes. Ello exige un examen de la estructura de ingresos y

---

[4] Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar

gastos y del valor de sus activos, que debe ser considerable. Quizá así se puedan formular recomendaciones de política que optimicen el bienestar público (los impactos sobre el empleo) con la estabilidad financiera de esas instituciones. Fundamentarían eventuales propuestas para negociar con ellas una disminución de uno o varios puntos de aportes a cambio de una disminución de algunos de esos gastos sociales obligatorios que el Gobierno les ha venido imponiendo.

2. Legislación laboral: avances con la Ley 50, pero aún se entraba la generación de empleo formal

Con el ánimo de proteger a los trabajadores Colombia empezó a desarrollar desde los años cincuenta un complejo sistema regulatorio del mercado laboral que se convirtió en un factor importante de inestabilidad laboral, la cual pretendía combatir, y en un freno al crecimiento del empleo en el sector moderno, contribuyendo a inflar el sector informal.

Antes de iniciar el proceso de apertura de la economía el gobierno de Gaviria se introdujo una reforma sustancial a la normatividad laboral con la Ley 50 de 1990. Sin embargo, aunque esta reforma fue un paso muy importante en la dirección correcta fue tímida.

Los principales logros de esta reforma se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Eliminó la retroactividad de las cesantías que hacía alto e incierto el costo laboral. Con esta medida, el costo de las cesantías pasó de 9.3% del salario en promedio a 9.3%.
2. Autorizó a las empresas para realizar contrataciones a término fijo hasta por un año, renovable hasta por tres períodos.
3. Eliminó la "pensión sanción" para los trabajadores que estuvieran afiliados al sistema pensional.
4. Facilitó la creación de sindicatos en la medida en que redujo los trámites necesarios para su creación y redujo los tiempos requeridos para su aprobación.

5. Facilitó las negociaciones en los conflictos laborales.

Sin embargo, aún quedan problemas importantes en la legislación que mantienen altos los costos laborales y, por ende, frenan el crecimiento del empleo en el sector formal de la economía manteniendo una informalidad que abarca más de 50% de la fuerza laboral del país.

1. En efecto, la Ley 50 de 1990 aumentó aún más los costos de despido de un trabajador y, como se muestra en el anexo 1, este es uno de los más altos de América Latina. Obviamente, estos altos costos de despidos son un freno importante para la contratación de trabajadores a término indefinido y lo que ha logrado es aumentar el empleo temporal y la inestabilidad del empleo.
2. A pesar de que la Ley 50 de 1990 redujo los costos laborales al eliminar la retroactividad de las cesantías, la Ley 100 de 1993 elevó en forma significativa los aportes patronales a salud y pensiones. En efecto, el aporte de los patronos a la seguridad social subió de 13.5% a 25%. Además de los costos de seguridad social, las cesantías representan 3.6% del salario, las vacaciones 6.7%, las primas legales de servicios 8.9% y las contribuciones parafiscales 9% distribuidos entre SENA (2%), ICBF (3%) y Cajas de Compensación Familiar (4%). Esto implica que para un trabajador promedio que esté cubierto por la Ley 50 de 1990, los costos laborales no salariales representan 52% del salario y para los trabajadores de salario integral representan 33%. Estos costos son muy altos comparados con los estándares internacionales (Anexo 1).
3. Adicionalmente, los costos por trabajos dominicales, festivos y horas nocturnas son muy altos, lo que se convierte en un freno a la contratación de trabajadores en jornadas complementarias. En efecto, el pago por dominicales es 4 veces el pago en jornada normal y el pago de hora nocturna tiene un recargo de 35%.

En consecuencia, en Colombia los costos laborales son muy altos y se han convertido en un freno al crecimiento del empleo. Preservan los privilegios de un pequeño grupo de asalariados del sector moderno de la economía, pero mantiene en el desempleo y la pobreza a un grueso grupo de la población activa colombiana.

3. Salario mínimo: sus aumentos por encima del equilibrio disminuyen el empleo formal y afectan a los más pobres

Según la legislación vigente y las decisiones de la Corte Constitucional, el salario mínimo lo fija el gobierno anualmente, previa negociación con sindicatos y patronos con base en la inflación del año anterior. Esto ha llevado a que en períodos de disminución de la inflación como el actual, el salario mínimo real aumente en forma importante.

Para el caso de Colombia, un aumento del salario mínimo por encima de su nivel de equilibrio tiene efectos importantes sobre el empleo y sobre el déficit fiscal por la vía del sistema pensional. En efecto, el aumento del salario mínimo legal se convierte en un piso para el aumento del salario medio de la economía, lo que produce un fuerte inflexibilidad a la baja del salario medio y hace que ante una crisis como la actual el ajuste se produzca mediante aumentos de la tasa de desempleo, que, como se mostró, afecta fundamentalmente a los grupos más pobres de la población y aumenta la pobreza.

Adicionalmente, el aumento del mínimo lleva a aumentar la informalidad, fenómeno que afecta fuertemente a los hogares pobres pues se ha encontrado que el índice de informalidad del decil 1 es 86.8%, es decir, que el 86.8% de los ocupados del decil más pobre de la población trabajan en el sector informal. Para el decil 2 el índice de informalidad es 72.6%.

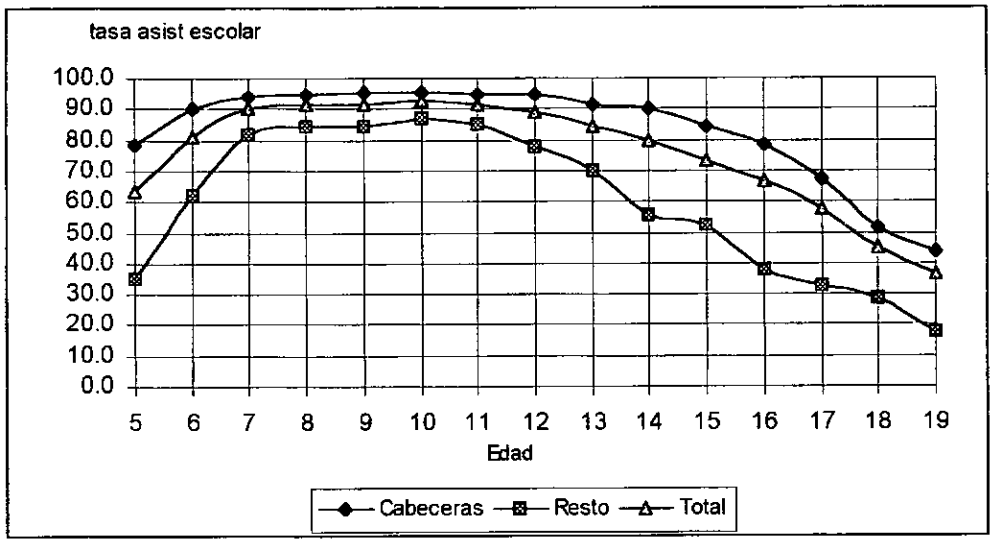
En consecuencia, no es cierto que un salario mínimo proteja a los más pobres; al contrario, como sucede actualmente, el aumento en el salario mínimo puede generar aumentos de la pobreza.

F. LA POLÍTICA EDUCATIVA: IMPORTANTE EN EL CORTO PLAZO Y FUNDAMENTAL EN EL LARGO PLAZO

1. Diagnóstico

El país necesita una estrategia destinada a elevar la asistencia escolar secundaria de los jóvenes, en particular de los más pobres (que es muy deficitaria: gráfico 14) y a elevar su pertinencia laboral. Actualmente (las cifras provienen de la encuesta de hogares del DANE de septiembre de 1998) el país cuenta con unos 5.058.904 jóvenes de 12 a 17 años en edad de asistir a la escuela secundaria. De ellos 3.813.576, el 75%, reportan asistencia escolar y 1.245.328, el 25% restante, han dejado tempranamente las aulas escolares.

Gráfico 14 Tasas nacionales de asistencia escolar por grupos de edad en 1998 (total, cabeceras, resto)



Fuente. Dane, encuesta nacional de hogares, septiembre de 1998

Si, mediante una adecuada política de ampliación de cupos y retención escolar se pudiera elevar la población escolarizada para este grupo de jóvenes (que hacen parte de la población en edad de trabajar) la presión de la oferta laboral caería y el desempleo se reduciría sustancialmente. En efecto la diferencia entre las tasas de

participación de la población de 12-17 sin y con asistencia escolar es de 50 puntos[5]. Si se pudiera escolarizar el 100% de los 1.245.000 jóvenes que hoy no lo están ello sustraería del mercado laboral 622.00 personas, reduciría la masa desempleo en esa misma magnitud y la tasa nacional en 3.1 puntos porcentuales haciéndola caer del actual 16.4% al 13.5%. Si, en un escenario más modesto la meta fuera escolarizar el 50% la reducción de la oferta sería de xxx y el desempleo nacional bajaría del 16.4% al 15.0%.

Ahora bien para elevar la escolarización, más que un incremento adicional de los recursos es preciso pensar en una racionalización en el uso de la planta docente y en una buena organización de las alternativas técnicas de los grados 10 y 11 de tal manera que respondan a los requerimientos del mercado laboral.

Desde comienzos de los noventa la Nación transfirió a departamentos y municipios recursos reales muy cuantiosos para la educación que, hasta 1996/97, fueron crecientes. El estudiantado oficial –en preescolar, primaria y secundaria- aumentó 25% entre 1992 y 1996. Lo hizo sin embargo con rendimientos marginales decrecientes (el gasto real en educación de la administración pública nacional se elevó mucho más: 50%). Parte de los recursos se evaporó en mayores salarios; llegar con educación de calidad a los lugares rurales más apartados y menos densamente poblados cuesta cada vez más. Por ello y porque el escenario fiscal futuro no es halagüeño, el país no podrá seguir avanzando en cobertura (aunque la población en edad escolar sigue creciendo, el estudiantado, público y privado, se ha estabilizado desde 1997 y parece estar cayendo en la actualidad) ni podrá tampoco elevar la calidad sin racionalizar la prestación del servicio oficial y sin recurrir a formas de contratación menos costosas y a tecnologías educativas que maximicen la relación cobertura-calidad/costos.

La Nación (Minhacienda, Mineducación y DNP) acaba de firmar convenios (créditos condonables contra desempeño) con los departamentos. Entre otras obligaciones y

[5] En las cuatro ciudades principales (los datos son de junio de 1992) la tasa de participación laboral de los jóvenes de 12 a 17 años era del 12% (para quienes reportaban asistencia escolar) vs 62% para quienes estaban

para acceder a recursos adicionales a los del situado fiscal, estos deben aumentar el alumnado por docente. Con la actual planta oficial y si esa relación se pudiera elevar a 31 (35 en las zonas urbanas, 20 en las rurales) la cobertura alcanzable sería casi plena. Pero además de esta estrategia de "racionalización de plazas" oficiales es posible lograr impactos rápidos sobre la cobertura contratando con el sector privado y mediante tecnologías educativas novedosas adaptadas a la población rural dispersa siempre y cuando se modifique el actual sistema de transferencias (una capitación) que les permita a los entes territoriales una distribución flexible de esos recursos entre la oferta pública y la contratada con el sector privado.

2. Montaje de un sistema de crédito e información de calidades para la educación postsecundaria.

A pesar de los progresos de la última década nuestra escolaridad superior sigue por debajo del estándar internacional; sobran cupos de primer nivel mientras que un porcentaje creciente de bachilleres no logra ingresar al sistema; la educación pública, casi gratuita para los estudiantes, es cara para el erario y abunda la privada de mala calidad; los programas técnicos/tecnológicas, cortos y económicos, son escasos (todos aspiran a ser doctores pero apenas se gradúa el 50%) y la sobrerreacción de los aspirantes al alza en los salarios está produciendo excesos en ciertas áreas.

Si el país hiciera énfasis en educación superior financiando con un adecuado sistema de crédito estudiantil las carreras cortas técnicas/tecnológicas para los jóvenes bachilleres, las alzas en los salario del personal calificado podrían moderarse aligerando el esfuerzo de crecimiento necesario para combatir el desempleo y, paralelamente se produciría un efecto adicional positivo sobre el desempleo vía menor participación laboral. En efecto, entre 1991 y 1998 (un período de relativamente buen crecimiento) los salarios del personal con formación universitaria se elevaron a una tasa anual media de 3.8%. Si lo siguieran haciendo a este último ritmo, dado que la elasticidad del empleo a esos salarios es de –0.252, le restarían al crecimiento capacidad de impacto sobre la ocupación. Por ejemplo,

asumiendo que el salario mínimo real permaneciera estable, para lograr una tasa urbana de desempleo de 15% en el 2005 sería necesario que el PIB urbano creciera 5.3% anual en vez de a 4.3% (que sería la necesaria si permanecieran estables).

Al país le falta un sistema de crédito que financie, para todos pero, en particular, para los más pobres el desfase entre sus ingresos actuales y futuros y que haga énfasis en carreras cortas. Y le falta de un buen sistema de información que oriente las decisiones de aspirantes e instituciones educativas. Como lo sugiere la experiencia internacional, si queremos expandir adicionalmente la educación superior (lo necesitamos para ser competitivos) debemos cambiar la financiación del sistema. Hay que crear un sistema crediticio para todos. El crédito sería intermediado por la banca. Paralelamente, para fomentar la calidad de la educación habría que restringir la concesión de créditos a instituciones acreditadas. La Banca podrían contratar con firmas externas el establecimiento de puntajes para los diversos programas y establecer restricciones adicionales. Con el tiempo, podrían que montar, en convenio con las Cámaras de Comercio, sistemas de información sobre oferta y demanda de empleo profesional que combinen indicadores laborales y académicos por programa e institución y se publiquen, de tal manera que el crédito educativo pueda fluir hacia donde se necesita.

Si el país hiciera énfasis en educación superior financiando con un adecuado sistema de crédito estudiantil las carreras cortas técnicas/tecnológicas para los jóvenes bachilleres, las alzas en los salario del personal calificado podrían moderarse aligerando el esfuerzo de crecimiento necesario para combatir el desempleo. Este sería un programa que le da cabida a la participación del sector privado (en particular al financiero) en avales y diseño del programa

3. Justificación del programa

Desde 1991 parece haberse producido en el país un cambio estructural de la demanda laboral a favor de la educación superior. Entre 1992 y 1997 el empleo nacional total creció a una tasa muy modesta del 1.6% anual. En cambio el del grupo

0/1 (profesional/técnico) lo hizo al 5.8%. Más dinámica aún fue la demanda por profesionales (5 y más años de educación superior en el grupo 0/1) que creció a una tasa media del 7.6%. Paralelamente, entre 1991 y 1995, los "salarios" de los profesionales se dispararon (pasaron en términos del mínimo legal de 5.0 veces a 6.3 veces) y aunque, desde 1996, la crisis económica comenzó a reducirlos, seguían siendo cercanos a 6.0 salarios mínimos en 1997

Ahora bien, la tasa bruta de escolaridad superior se había más que duplicado entre 1970 y 1980. Después de un relativo estancamiento durante los años ochenta, el país pudo elevarla considerablemente al 17.8% en 1996. Sin embargo, Colombia, que superaba ampliamente el "patrón normal" de América Latina en la década de los setenta, fue perdiendo paulatinamente esta ventaja hasta situarse en 1996 en el nivel esperado. En contraste seguía estando 12 puntos por debajo del patrón alto (Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Costa Rica).

Los estudiantes de secundaria, y tras de ellos los bachilleres que egresa anualmente, han venido creciendo vertiginosamente. Entre 1992 y 1998, los primeros habrían pasado de 3.211.700 a 4.358.900 (un incremento del 5.2% anual) y los segundos de 253.500 a 426.400 (un aumento del 9.0%) Sin embargo y, aunque en principio, la demanda potencial por nuevos cupos universitarios debería ser muy dinámica, la demanda efectiva lo es mucho menos. Porque no tiene la calidad requerida para carreras largas o no tiene dinero, un porcentaje creciente de los alumnos de grado 11 no puede ingresar a las aulas superiores: 70.9% en 1987; 56.0% en 1995. Paradójicamente sobran cupos: para el pregrado el exceso de cupos de primer nivel aumentó, a nivel nacional, del 20.6% al 38.6% entre 1987 y 1995.

Ahora bien, la expansión del sistema postsecundario (que en 1998 acogía unos 687.000 estudiantes) ha reposado principalmente sobre los hombros de las instituciones privadas. Las públicas se han estancado casi completamente desde 1986: 54.5% del alumnado en 1970, 40.9% en 1980, 39.7% en 1990, 33.2% en 1995 y - de acuerdo con las estimaciones del DNP- 30.8% en 1998.

Lamentablemente, la expansión de la universidad privada no sólo ha sido acelerada sino desordenada. "Entre 1960 y 1993 se multiplicó por 14 el número total de universidades de carácter privado. Proliferaron instituciones sin condiciones para ofrecer educación superior de calidad. En su gran mayoría los nuevos cupos se crearon en horario nocturno: el 45% de los estudiantes de pregrado en las universidades privadas está matriculado en jornada nocturna"[Comisión de Racionalización, 1997].

Y parece sesgada hacia carreras largas de tal manera que la pirámide educativa superior es la inversa de los estándares internacionales. Entre 1982 y 1992 la educación superior se orientó progresivamente hacia carreras técnicas y sobre todo tecnológicas. No obstante esta tendencia se invirtió desde 1993. El porcentaje de este tipo de programas en el estudiantado total volvió a caer al 20% en 1996 (de 8% al 5.5% en carreras técnicas; de 16% a 14% en tecnológicas). En contraste los programas universitarios y, sobre todo, los postgrados han vuelto a ganar importancia. El alargamiento de la duración media de los estudios superiores eleva los costos por egresado. Internacionalmente existe una pirámide, donde la base (formación técnica) es la más importante en tamaño. La formación superior colombiana no sigue ni al mercado laboral colombiano ni a las tendencias internacionales, pues trabaja con una pirámide invertida

Oferta y demanda de profesionales y técnicos/tecnólogos: déficit futuro si la oferta se comporta según patrones recientes. En 1998 y de acuerdo con estimaciones de un estudio reciente [CIDE/UNIANDES, 1998] el stock de profesionales y técnicos graduados en todas las áreas era cercano a 1.356.000 personas (1.000.400 profesionales y 352.000 técnicos/tecnólogos). Si sólo se consideran a quienes hacen parte de la fuerza laboral la cifra es de 1.261.000 (942.000 profesionales y 319.000 técnicos/tecnólogos). El porcentaje de técnicos/tecnólogos en el stock activo, que había venido aumentando (11.3% en 1980, 20.9% en 1990, 24.4% en 1995) ha alcanzado ya un tope (25.3% en 1998).

Por otro lado, la demanda por profesionales y técnicos de todas las áreas profesionales ha sido muy dinámica y previsiblemente seguirá siéndolo en el futuro. Aunque el déficit de oferta, aunque se ha reducido (30.2% en 1991, 26.1% en 1995, 19.8% en 1998 debido a la recesión), sigue siendo muy considerable. Desgraciadamente no todas las áreas se encuentran en la misma situación. En la ingeniería/arquitectura, si se comparan los egresados activos de carreras largas y cortas con los empleos ofrecidos por el grupo 0/1, presentaba ya en 1996 un exceso de oferta de 49.000 personas.

El sistema actual de financiación universitaria en Colombia. La financiación de la educación postsecundaria en el país se rige por un doble sistema: subsidios a la oferta para las instituciones públicas (menos de 0. 9 salarios mínimos mensuales por semestre) y matrículas pagadas de contado (*out of pocket money*) para las instituciones privadas. Según la encuesta de calidad de vida de septiembre de 1997 sólo el 7.0% de los estudiantes de pregrado de instituciones no oficiales informaban haber recibido becas (provenientes sobre todo de empresas y del sector privado), 7.4% subsidios en dinero, 1.4% subsidios en especie (vestuario, útiles, textos..) y, apenas, 0.4% crédito. Es probable que los informantes confundan los conceptos de "becas" y "crédito" porque el ICETEX figura entre las entidades que ofrecen las primeras. En este caso la cobertura agregada de Becas y préstamos sería de 7.4%, todavía marginal. De hecho ni la cobertura del ICETEX, ni la de algunas entidades privadas que empezaban a incursionar en el campo del crédito estudiantil postsecundario (como la FES) parece ser muy elevada

En todo caso, la precariedad del crédito educativo restringe el acceso de los estudiantes de estratos sociales populares (bajo/bajo, bajo y medio/bajo) a la educación superior privada y, paralelamente los obliga a trabajar en paralelo con el estudio (programas nocturnos o de horario extremo) en desmedro de la calidad de su formación.

Necesidad de una reforma. Como lo sugiere la experiencia internacional, si el país quiere expandir adicionalmente la educación superior y mejorar su calidad debe

modificar la forma de financiación y montar un sistema de crédito en el cual los recursos del Estado se canalicen principalmente - vía los estudiantes- hacia las universidades públicas o privadas. Para minimizar los costos políticos podría implementarse en el margen con dos medidas: a) una estabilización de los aportes presupuestales reales del Gobierno central a las Instituciones oficiales de educación superior pero cambiando la forma de su asignación; b) los recursos adicionales que requiera la expansión del sistema superior se canalizarían - no directamente a las instituciones educativas públicas o privadas- sino, indirectamente, mediante un sistema crediticio para los estudiantes.

4. Parámetros deseables para el programa.

- Debe tratarse de créditos que financien un porcentaje significativo de las matrículas semestrales durante un plazo largo (la duración de los estudios, un año de gracia mientras el egresado consigue su prime empleo y 5 adicionales).
- Aunque no parece conveniente un subsidio vía la tasa de interés, su monto real debe ser predeterminado. La volatilidad futura potencial del DTF hace conveniente fijar los créditos educativos en una unidad de poder adquisitivo constante, sobre la cual se aplicarían tasas reales fijas y moderadas.
- El estudiante debe comenzar a amortizar el crédito durante la carrera pues, de un lado, ello permite a los bancos conocer la puntualidad del estudiante y llegado el caso suspender los créditos adicionales y, del otro, morigerar tanto el saldo de la deuda contraída en el momento de la terminación de los estudios como el valor de las cuotas mensuales que el egresado debe pagar una vez terminada su carrera
- Las cuotas mensuales que el estudiante o su familia debe pagar durante su carrera deben ser estables en términos reales (lo que supone capitalizar intereses)
-Para reducir el riesgo de *defult* es conveniente que las cuotas de amortización que el egresado empieza a cancelar tan pronto termine sus estudios consulten el perfil esperado de ingresos (es mejor una cuota que sea un porcentaje fijo del salario y, por tanto, que crezca con el tiempo, en vez de una cuota fija).
- Aval:

- En cualquier caso los estudiantes de las clases más populares no podrán pagar las cuotas durante la carrera sobre todo para el caso de las largas. El ingreso medio de los hogares de los quintiles 1 y 2 ($ 390.000 y 860.000 respectivamente) a los que pertenecen los bachilleres que no pueden entrar a la universidad, es totalmente insuficiente para permitirles pagar las cuotas mensuales que se les cobrarían durante la carrera y que podrían estar del orden de $ 198.000 en carreras largas y $ 74.000 en las cortas. Se requiere hacia el futuro un sistema de "becas" fijas mensuales para los estudiantes pobres de excelencia académica (en particular para los que se decidan por carreras largas) destinado a ayudarles a pagar las cuotas del crédito que deben pagar durante sus estudios.

-El crédito estudiantil no puede abrirse indiscriminadamente a todo tipo de universidades y programas. Hay que limitarlo a los programas acreditados o en proceso de serlo. Y hay que montar un sistema de medición de calidades (semejante al de los hoteles) para que los estudiantes sepan cuales son los buenos y cuales los malos. De hecho sin mejoras en la calidad el sistema no será viable para los graduados. Con matrículas semestrales de $1.700.000 (las vigentes en universidades de calidad intermedia) para que la cuota que paga el egresado sea un porcentaje aceptable sobre su salario (tipo 16%), este tendría que tener un perfil de ingresos 20% más alto que el promedio

- Hay que orientar preferentemente el crédito hacia carreras cortas porque el país tiene una pirámide invertida (muchos doctores, pocos técnicos). Para ello se requiere de un lado elevar la calidad de las mismas, tal vez abriendo en FODESEP una línea de crédito para financiar convenios de asistencia técnica entre las universidades buenas y los politécnicos y, fijan un cupo porcentual del crédito previsto, para carreras cortas.

5. Una cuantificación de metas para el programa.

Con el fin de cuantificar posible metas para el programa se han establecido los siguientes parámetros que, naturalmente, están sujetos a ajustes:

- Población objetivo y beneficios para los usuarios.

El programa cubriría –durante toda su carrera y durante los próximos 11 años- a 20.000 estudiantes semestrales (40.000 cada año) de los estratos más pobres de la población que inicien sus estudios postsecundarios. De ellos el 60% se inscribirían en carreras cortas técnicas y tecnológicas y 40% en carreras largas universitarias. Financiaría el 100% del valor de las matrículas durante toda su carrera a condición de que tengan éxito en sus estudios y sean puntuales en el pago de sus cuotas. En adición el programa subsidiaría el 33% del valor mensual de sus cuotas.

El número total de nuevos aspirantes financiados durante 11 años sería de 240.000. Para el año 12 del programa, el número de créditos vigentes alcanzaría un máximo de 270.000 y la cartera uno de 457.000 millones (unos 457 millones de dólares).

- Modalidades del crédito.

Valor financiado de la matrícula semestral: 100%. Se supuso una matrícula semestral, a pesos de hoy, de 823.000 pesos en carreras cortas y de 1697.000 en carreras largas.
Plazo: duración de la carrera (3 años en carreras cortas, 5 en largas), un año de gracia a la terminación de los estudios y 5 adicionales.
Tasa de interés real anual efectiva con capitalización de intereses: 15%. (5.5 puntos de captación real, 9 puntos de margen financiero y 0.5 puntos de seguros).
Cuotas mensuales : durante la carrera ($ 198.000 en carreras largas y $ 74.000 en las cortas), para el egresado (el 16.6% de su perfil esperado de ingresos)

- Condiciones de los programas financiados.

Sólo se financiarán programas acreditados o en proceso de serlo. Se prevé que los bancos, en asocio con entidades tales como las Cámaras de Comercio y el Sena implementen un sistema de monitoreo de los programas, donde se informe a los potenciales beneficiarios sobre la calidad de los programas, medida por indicadores tales como tasa de desempleo e ingreso medio de los egresados.

- Avales para el programa.

El gobierno nacional, vía el ICETEX y el Fondo Nacional de garantías cubrirá el 30% del aval anual requerido, las Instituciones educativas el 30% y la banca el 30%.

- Subsidios para los estudiantes de las clases más populares.

Los estudiantes de los quintiles 1 y 2, más pobres de la población colombiana, que demuestren un alto rendimiento académico serán beneficiados durante su carrera con un subsidio equivalente al 33% de la cuota mensual que deban cancelar por el crédito que asuman. A pesos de hoy equivale a $24.000 (carreras cortas) y $ 65.000 (carreras largas). En estas condiciones las familias de los estudiantes deberán pagar de su pecunio cuotas mensuales de $50.000 y 133.000 que representan, respectivamente, el 13% y el 16% de los ingresos familiares de los quintiles 1 y 2 más pobres

- Subprograma complementario de fortalecimiento de la oferta en carreras cortas: una línea de crédito en FODESEP para financiar convenios de asistencia técnica entre las universidades buenas y los politécnicos.

Así las cosas, el programa empezaría con una cartera que, medida al comoezo del segundo semestre del año entrante montaría a 43.278 millones de pesos (unos 20 millones de dólares) y que iría creciendo hasta llegar a 983.000 millones en el años 12 del programa (unos 457 millones de dólares de hoy). El valor anual de los subsidios sería de 14.364 millones de pesos de hoy el próximno año (unos 6.7 millones de dólares) y se estabilizaría en 71.8 millones de dólares a partir del año 6 del programa). Ver al respecto el cuadro anexo

Meta: financiar 24.000 primíparos pobres cada año y ayudarlos con becas																	
Año fin julio	Carr Técn/tecnól (3 años)			Carreras universit (5 años)			Total				Núm subsidios anuales			Valor subsidios			
	Nuevos créditos anuales	Créd vigent	Cartera Mill pesos de 2000	Nuevos créditos anuales	Créd vigent Núm	Cartera Mill pesos de 2000	Nuevos créditos anuales	Créd vigent Núm	Cartera Mill pesos de 2000	mill dólares	Carr Cortas	Carr Largas	Total	Mill pes 2000 Cortas	Largas	Total	Mill dólares
2001	24,000	22,805	18,070	16,000	15,662	25,207	40,000	38,467	43,278	20.1	34,805	23,662	58,467	5,095	9,269	14,364	6.7
2002	24,000	41,295	44,114	16,000	30,026	60,263	40,000	71,321	104,377	48.5	73,830	53,025	126,855	10,807	20,772	31,579	14.7
2003	24,000	53,853	73,570	16,000	43,200	110,756	40,000	97,054	184,326	85.7	103,037	79,956	182,993	15,082	31,322	46,404	21.6
2004	24,000	66,645	112,027	16,000	55,284	176,431	40,000	121,929	288,458	134.2	107,707	104,657	212,363	15,766	40,998	56,764	26.4
2005	24,000	79,437	155,713	16,000	66,366	257,108	40,000	145,803	412,820	192.0	107,707	127,311	235,018	15,766	49,873	65,639	30.5
2006	24,000	92,229	196,477	16,000	76,751	346,989	40,000	168,979	543,466	252.8	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
2007	24,000	105,020	230,600	16,000	87,135	443,707	40,000	192,155	674,307	313.6	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
2008	24,000	117,812	256,268	16,000	97,519	534,337	40,000	215,331	790,604	367.7	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
2009	24,000	130,604	271,410	16,000	107,904	610,575	40,000	238,507	881,985	410.2	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
2010	24,000	137,000	274,295	16,000	118,288	668,159	40,000	255,288	942,455	438.4	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
2011	24,000	137,000	274,295	16,000	128,672	702,247	40,000	265,672	976,542	454.2	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
2012	24,000	137,000	274,295	16,000	133,864	708,749	40,000	270,864	983,045	457.2	107,707	143,117	250,824	15,766	56,065	71,831	33.4
Tot 2001-2006	144,000			96,000			240,000				534,792	531,727		78,281	208,299	286,580	133.3
Tot 2005-2011	144,000			96,000			240,000				646,239	858,703		94,595	336,389	430,983	200.5

- El aporte del sector privado.

En este caso el aporte del sector privado tiene dos componentes. El primero es su disposición para montar y avalar 1-3 del riesgo crediticio. El segundo es contribuir con la financiación y administración del sistema de becas para los estudiantes de los quintiles 1 y 2.

G. PLAN DE CHOQUE DEL GOBIERNO: RED DE APOYO SOCIAL

Con el ánimo de mitigar los efectos del ajuste sobre la población más pobre del país el gobierno nacional negoció con el FMI un paquete de gasto social por ,. Según el acuerdo con el FMI este sería un déficit permitido por encima de las metas de déficit fiscal pactadas entre el gobierno y el FMI. Este gasto social adicional será financiado por la banca multirateral, más concretamente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el Banco Mundial (BM) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Con el fin de optimizar los recursos destinados a la implementación de los programas sociales se visitaron las experiencias más exitosas de América Latina. Se estudió el programa "Trabajar" de Argentina, que ha sido una experiencia exitosa en la implementación de un programa de empleo de emergencia. El programa "Progresa" de subsidios condicionados de México, el cual ha tenido un impacto muy positivo en mantener a los niños en la escuela y disminuir los índices de desnutrición y el Programa "Chile Joven", el cual fue financiado inicialmente por el BID y, dado su

gran éxito en términos de aumentar la empleabilidad de los jóvenes y pasó a ser un programa financiado por el gobierno Chileno.

Con base en el estudio de esas experiencias el gobierno nacional, el BID y el Banco Mundial acordaron implementar y financiar los tres programas adaptándolos a las condiciones específicas de Colombia y tomando para el caso de subsidios condicionados y manos a la obra coberturas geográficas diferentes.

La Red de Apoyo Social tendrá tres programas destinados a mitigar los efectos de la recesión y del ajuste fiscal sobre la población más pobre del país. Estos programas son Manos a la Obra, Subsidios Condicionados y Capacitación de Jóvenes Pobres Desempleados.

Estos programas son parte de la estrategia del "Plan Colombia" y sus recursos serán incluidos en Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), que es un fondo cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), sin personería jurídica y "cuyo objeto es financiar los programas y proyectos que contribuyan a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz". .El FIP tendrá un Consejo Directivo compuesto por el director del DAPRE, el Ministro de Relaciones Exteriores, el alto Consejero para asuntos de Gobierno , el director del DNP y tres miembros del sector privado designados por el presidente de la República.

Sin embargo, la Red de Apoyo Social operará independientemente del resto de las estrategias del FIP. Por lo tanto contará con una Unidad Coordinadora Nacional, la cual tendrá un coordinador nacional y un coordinador para cada uno de los tres programa. A su vez, contará con un Comité Asesor compuesto por el Departamento Nacional de Planeación, el SENA y el ICBF.

A continuación se describe en forma detallada el *modus operandi* de cada uno de los tres programas.

1 . Programa manos a la obra

Este programa se basó en el programa "Trabajar" que es un programa empleo de emergencia que implementó Argentina para combatir las altas tasas de desempleo que afrontó a raíz de la crisis de mediados de los noventa.

En el caso colombiano va a contar con dos componentes: un componente urbano de proyectos de infraestructura urbana en las zonas más deprimidas de los municipios. Este se denomina "manos a la obra- proyectos comunitarios. Un componente rural de vías que se realizará básicamente en las zonas de conflicto y que se denomina "manos a la obra-vías para la paz".

a. Manos a la Obra-Proyectos comunitarios

El objetivo general de este proyecto "es atenuar el impacto provocado por la caída de los ingresos de la población más vulnerable , a través de la financiación de ocupación transitoria a desempleados de bajos recursos en proyectos intensivos en mano de obra no calificada, que serán realizados en barrios y localidades en situación de pobreza" [6]

Este programa tiene dos objetivos específicos:

1) Crear ocupación transitoria para los desempleados mayores de edad, que no sean estudiantes, de los niveles 1 y 2 del SISBEN, es decir, para la población desempleada más pobre.
2) Realizar obras de infraestructura básica en las zonas más deprimidas.

a) Proyectos elegibles para el programa

Se financiarán proyectos de servicios públicos, tales como extensión o instalación de acueducto y alcantarillado, obras de acceso peatonal y pavimentación de vías,

centros de salud, escuelas, canchas deportivas, construcción de canales y muros de contención y construcción de vivienda nueva de interés social.

El FIP financiará parcialmente la mano de obra no calificada necesaria para la realización del proyecto. Para ello le reconocerá a la entidad ejecutora del proyecto hasta $180.000 mensuales por trabajador. Adicionalmente, el programa financiará parte de los materiales necesarios para la realización del proyecto en los municipios más pobres con altas tasas de desempleo,.

Los proyectos presentados serán estudiados y calificados por las regionales de Findeter con un esquema de calificación definido por la Unidad Coordinadora Nacional.

Para que los proyectos sean elegibles deberán presentar las siguientes características:

- Adecuada localización geográfica, es decir, que sean realizados barrios de estratos 1 y 2 de las ciudades y municipios elegibles.
- Duración no mayor de cinco meses.
- Costo oscile entre $40 millones y $300 millones.
- Uso intensivo en mano de obra.
- Capacidad financiera y compromiso por parte de la entidad proponente para la cofinanciación del proyecto.
- Ubicación del proyecto en zonas urbanas.
- Que el organismo de gestión esté previamente inscrito en el Registro Nacional de Organismos de Gestión del Programa.

b) Recursos destinados al programa

Para la primera fase del proyecto que va del año 2000 al 2002 se destinarán US$ 295 millones de dólares, de los cuales US$200 millones provienen de un crédito del

[6] Documento DNP

BID y del Banco Mundial, US$ 5 millones de contrapartida nacional y US$90 millones de contrapartida local.

El 80% de los recursos de crédito de la banca multilateral (US$ 200) se destinará a financiar proyectos en los 78 municipios más grandes del país, que incluye las capitales de departamento y los municipios mayores de 100.000 habitantes, donde se concentra el 73% de la población urbana del país. El 20% en los municipios restantes.

c) Población beneficiaria

La población beneficiaria del programa son los desempleados mayores de 18 años que pertenezcan a los deciles 1 y 2 del SISBEN que no estén matriculados en programas de educación y que tengan cédula de ciudadanía.

d) Esquema de ejecución del programa

Los proyectos comunitarios podrán ser presentados a la Red de Apoyo Social por los gobiernos departamentales y municipales, por las empresas de servicios públicos, por entidades sin ánimo de lucro, por empresas asociativas de trabajo, por cooperativas de trabajo y por organizaciones no gubernamentales.

Cuando el proponente del proyecto sea un gobierno departamental o municipal o una empresa de servicios públicos, estos deberán hacer un convenio con un "organismo de gestión" para que este administre los recursos que reciba del FIP. Los organismos de gestión podrán ser organizaciones no gubernamentales, empresas asociativas de trabajo o fundaciones sin ánimo de lucro. Con esta fórmula se previenen los manejos dolosos de los recursos por parte de entidades gubernamentales.

El "organismo de gestión" deberá administrar los recursos aportados por la Nación para el pago de mano de obra y para los materiales cuando estos sean

cofinanciados por el FIP. En este último caso el organismo de gestión deberá administrar tanto los recursos de la Nación como los del proponente del proyecto.

Así mismo, para evitar que los gobiernos locales utilicen los proyectos con fines políticos, es el "organismo de gestión" el encargado de seleccionar a los beneficiarios el programa garantizando que éstos cumplan con los requisitos del programa. Este organismo deberá hacer un seguimiento del proyecto; supervisar que la mano de obra no calificada cumpla con sus obligaciones y que no estén involucrados en más de un proyecto y; suministrar cualquier información requerida por la Unidad Coordinado Nacional del programa.

e) Impacto del programa

Según cálculos del DNP se espera que con este programa se generen 250.000 empleos transitorios de mano de obra no calificada, lo que significa 1.160 dólares o $2.32 millones por empleo no calificado.

Además del empleo generado, el programa generaría más de 5000 obras de infraestructura social en los barrios más pobres de los municipios elegidos.

b. Manos a la Obra- vías para la Paz

El otro componente del programa "manos a la obra" es "vías para la paz". El gobierno no tiene aún tan claras las reglas del juego para la ejecución de este componente como para el componente manos a la obra- proyectos comunitarios, pues apenas está en discusiones con la CAF para el otorgamiento del crédito. El Ministerio de Transporte es el encargado de coordinar la operación general de este programa.

El subprograma de vías para la paz está concebido como un complemento de los programas de desarrollo alternativo en zonas deprimidas y afectadas por la violencia.

a) Objetivos

- Desarrollar proyectos de infraestructura de transporte en las zonas de conflicto, en particular carreteras y proyectos fluviales para mejorar las condiciones de los ríos para el transporte fluvial.
- Desarrollar programas de empleo temporal para la mano de obra no calificada de estas regiones y mitigar así la caída de los ingresos de la población más pobre afectada por el desempleo.

b) Criterios para la selección de los proyectos a financiar

- Incluidos en las zonas priorizadas por el Plan Colombia.
- Que contribuyan a la integración con países vecinos.
- Aquellos proyectos ubicados en regiones pobres con altos índices de necesidades básicas insatisfechas y que garanticen la vinculación de mano de obra local.
- Proyectos que garanticen la mayor contrapartida local.
- Proyectos evaluados desde el punto de vista técnico y ambiental.

Financiación del componente vías para la paz

Para financiar este componente el gobierno ha solicitado a la CAF un créditos por US$162 millones y calcula que en contrapartidas de la Nación y de los gobiernos territoriales se inviertan otros US$44.5 millones, lo que equivale a una inversión total de 206.5 millones de dólares.(Cuadro 4).

Suponiendo que estos proyectos demandan la misma cantidad de mano de obra que los proyectos comunitarios urbanos, en el proyecto de vías para paz se generarían 180.000 puestos de trabajo.

Cuadro 4: Costo y Financiación de Vías para la Paz

(Millones de dólares)

		Financiación	
Proyecto	Costo total	Recursos de crédito externo	Contrapartida
Carreteras	174.2	136.3	37.9
Proyectos fluviales	17.1	13.5	3.6
Puentes	15.1	12.1	3.0
Evaluación del programa	0.1	0.1	0.0
Total	206.5	162	44.5

Fuente: Documento CONPES 3075, marzo 15 de 2000

2. Programa de subsidios condicionados

Este programa se basó en el programa "Progresa" de México, el cual ha tenido una evaluación muy positiva del Banco Mundial, organismo que insistió en su implementación en Colombia.

a) Objetivos del programa

El programa tiene por objetivo entregar un subsidio monetario a los hogares más pobres con el fin de que éstos se comprometan a mantener a los niños estudiando y a asistir a controles periódicos de salud. De esta forma se mitiga el efecto de la crisis sobre la población más pobre y se aumenta la demanda de estos hogares, que cómo ha mostrado la Encuesta Social de Fedesarrollo, se han visto abocados a reducir drásticamente su consumo de alimentos como consecuencia de las crisis actual. Adicionalmente, se controla el crecimiento de la oferta laboral, pues ante el aumento

del desempleo de los jefes de hogar de los deciles más pobres estos hogares sacan a los niños del sistema escolar para que busquen trabajo y ayuden a compensar la caída de los ingresos del hogar. El efecto tal vez más importante de estos subsidios es de largo plazo en la medida que al impedir que los niños se retiren del sistema escolar se está contribuyendo a aumentar el capital humano de los hogares más pobres vía mayores niveles de educación y mejoras en los indicadores de salud y, en consecuencia, es un mecanismo para romper ese círculo vicioso de la pobreza según el cual los niños pobres no pueden estudiar porque tienen que trabajar para reforzar los ingresos del hogar y como no estudian no pueden salir de su condición de pobreza.

b) Funcionamiento del programa

Los recursos de este programa no son entregados a los municipios, son directamente manejados por la Unidad Coordinadora Nacional a través de una fiducia. A su turno, la fiducia hace convenios con los bancos locales de los municipios donde va a operar el programa, a los que les ordena el pago del subsidio a las madres beneficiarias. Para ordenar el pago la Unidad Coordinadora Nacional solicita la certificación del cumplimiento de los requisitos de cada beneficiario a la Unidad Coordinadora Zonal y, con base en dicha información, notifica a la fiducia el nombre y cédula de las madres a las que se les debe pagar el subsidio. A su turno la fiducia autoriza al banco el pago del subsidio y la madre puede cobrarlo con la presentación de la cédula de ciudadanía.

Un punto interesante de este programa es que está contemplada una veeduría comunitaria a nivel municipal con la participación de las madres beneficiarias, que se encargaría de verificar la pertenencia de los beneficiarios al estrato 1 del SISBEN y de que los pagos se hagan en forma transparente.

c) Recursos del programa

Este programa contará con US$230 millones de un crédito otorgado por el Banco Mundial y el BID. El programa va hasta el año 2003, momento en el cual será evaluado por el gobierno para decidir su continuación.

d) Población beneficiaria del programa

El programa está dirigido a la población más pobre y vulnerable del país, es decir a los hogares del nivel uno del SISBEN. Sin embargo, dadas las limitaciones presupuestales y logísticas no es posible entregar subsidios en todos los municipios del país. En consecuencia se han seleccionado aquellos municipios que no sean beneficiarios de los otros dos programas de Red de Apoyo Social, que tengan una población inferior a 100.000 habitantes y que cuenten con al menos una entidad bancaria. Esta última condición obedece a que, como se mostrará más adelante, el pago a los hogares beneficiarios se hará a través de un banco. Una vez descartados los municipios donde se implementarán "Manos a la Obra" y el Programa de capacitación de jóvenes pobres y los municipios sin entidades bancarias quedan 519 municipios elegibles para el programa de subsidios condicionados. Estos municipios están ubicados en 27 departamentos del país.

Serán beneficiarias las familias del nivel 1 del SISBEN que tengan al menos un miembro menor de 15 años.

El monto del subsidio no podrá ser superior a US$60 dólares mensuales y se entregará a la "madre titular" de la familia beneficiaria, independientemente de si ésta es jefe de hogar o no. En otras palabras, el subsidio no es para las madres jefes de hogar sino para cualquier hogar que cumpla con los requisitos del programa, pero el subsidio se le entrega a la madre de dicho hogar, que se denomina, para efectos del programa, "madre titular". El subsidio será pagado bimensulmente a la madre en la entidad bancaria del municipio con la presentación de su cédula de ciudadanía.

Este subsidio se descompone en un subsidio alimentario y un subsidio escolar así:

- Subsidio alimentario: se entre a la madre titular de la familia US$20 por mes y por niño menor de 7 años, siempre y cuando la madre lleve a estos niños a los controles de salud acordados entre el médico, la enfermera y la familia. El médico o la enfermera deben certificar dicha asistencia como requisito para el pago del subsidio.

- Subsidio escolar: se entregará a la madre titular de la familia US$6 por mes durante diez meses por cada niño entre segundo y sexto grado que tenga entre 7 y 15 años de edad y no tenga ausencias injustificadas a la escuela. Así mismo, se le entregarán US$12 por mes durante diez meses por cada niño entre séptimo noveno grado y que tenga hasta quince años. Como se observa, el pago es mayor para los niños de séptimo a noveno grado dado que el costo de oportunidad de estar estudiando es mayor para este grupo que para los niños más pequeños. En este caso es el plantel educativo el que debe certificar la asistencia del niño al colegio como requisito para el pago del subsidio.

Algunos grupos del país están planteando la creación de un subsidio al desempleo. Esta opción desde el punto de vista fiscal es insostenible como se mostró atrás. En consecuencia, el programa de subsidios condicionados es una mejor opción en la medida que está focalizada a los hogares más pobres y su costo es considerablemente inferior y tiene un efecto importante de largo plazo en la medida en que contribuye a romper el círculo vicioso de la pobreza al evitar que los niños pobres sean retirados de la escuela. Por lo tanto, nuestra propuesta es que se le dediquen recursos adicionales a este programa.

3. Programa de capacitación para jóvenes pobres desempleados.

a. Objetivos del programa.

Los grupos más afectados por los problemas de calificación son los jóvenes con secundaria y de los estratos sociales más pobres: por eso su desempleo alcanza

niveles escandalosos situados entre el 53% y el 63% y tenderá a alargarse más que el de los otros grupos a medida que los empresarios, para sus reemplazos de personal, seleccionen rápidamente los más capaces y los dejen en la cola del desempleo. Es esta es la justificación básica para montar un programa especial de capacitación dirigido a los jóvenes desempleados de los deciles 1 y 2 en las principales ciudades.

El programa es uno de los componentes previstos por la red de Protección Social que está diseñando el Gobierno Nacional con apoyo del Banco Interamericano y el Banco Mundial y tiene como objetivo brindar, en siete áreas metropolitanas del país (Bogotá, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo, Barranquilla-Soledad, Bucaramanga-Florida Blanca, Manizales-Villa María y Cartagena)[7], capacitación a los jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de con secundaria incompleta o completa y de los deciles 1 y 2, para aumentar sus posibilidades de inserción laboral. Contempla dos fases, una lectiva (3 meses) en entidades de capacitación[8] y una fase de práctica (3 meses) en una empresa, sea mediante la modalidad de pasantía o bajo la modalidad de contrato laboral.

Tiene para los usuarios los siguientes beneficios directos:

- Los cursos serán gratuitos para los jóvenes

[7] Para demostrar el cumplimiento de estas condiciones, los beneficiarios potenciales deberán demostrar que son desempleados inscritos como tales en el Centro de información para el empleo del SENA de cada ciudad, presentar cédula de ciudadanía y recibo de los servicios públicos domiciliarios que acrediten su residencia en un barrio de estrato bajo-bajo, bajo o medio bajo y además el carnet del SISBEN. Dado que algunos jóvenes pobres pueden no estar "sisbenizados", periódicamente el programa procedería a una "sisbenización por demanda" en las diversas ciudades. La selección definitiva de los usuarios será realizada, por las entidades capacitadoras y las empresas, de listas enviadas por la Unidad Coordinadora local.

[8] Las entidades capacitadoras pueden ser de dos tipos: a) Entidades educativas especializadas (centros privados de capacitación, universidades e institutos técnicos), nacionales o extranjeras, con o sin ánimo de lucro (se incluyen también ONGs), registradas en las Cámaras de Comercio o en las Alcaldías y b) Centros Empresariales de Formación, Gremios y empresas que pueden licitar aparte o mediante alianzas con entidades educativas.

- Un subsidio diario para alimentación y transporte de unos $5000 ($ 7000 si se trata de jóvenes mujeres con hijos menores de seis años)
- Un seguro contra muerte e invalidez por accidentes de trabajo.
- Permite tener una experiencia laboral efectiva
- Posibilidad de obtener contrato de Trabajo
- Certificado final impartido por las entidades capacitadoras, avalado por el programa y reconocido por el SENA.

b. Justificación.

Un programa así tiene los siguientes efectos benéficos:
- El principal es que, aún si no creara ningún empleo nuevo, contribuiría a focalizar los enganches de reemplazo hacia los jóvenes pobres y a elevar sus salarios (que crecen con el nivel de calificación). Pagaría a las entidades capacitadoras y a las empresas por el enganche privilegiado de esta población

De hecho, debido en gran parte a sus deficiencias de calificación, los pobres y, sobre todo, los jóvenes pobres, son discriminados en materia de enganches. La población de los deciles 1 y 2 participa apenas con el 14.1% en los enganches brutos anuales de asalariados privados (el 85.9% corresponde a los deciles 3 a 10). La situación es aún más grave para los jóvenes pobres (18-25 años, deciles 1 y 2) pues sólo el 5.1% de las vacantes anuales están abiertas para ellos.

- El segundo sea quizá marginal en el corto plazo pero considerable en el mediano y largo. Contribuiría también a elevar el crecimiento neto del empleo y eso por dos vías. Primero porque –al aumentar la oferta- modera el crecimiento de los salarios más calificados. Segundo porque incide positivamente sobre el crecimiento del PIB y, por esta vía también sobre la ocupación. Una simulación realizada por la Corporación CIDE con ayuda de un modelo de equilibrio general indicaba que un esfuerzo 33% más alto en materia de oferta calificada (en ese caso se trataba de

personal profesional) elevaba el crecimiento medio del PIB en el cuatrienio 1999-2002 en 0.7 puntos y reducía el desempleo urbano en 3.2 puntos[9].

- El tercero, también mediano y largo plazo consiste en su valor paradigmático. Constituye un modelo experimental para el país que aspira también a consolidar y diversificar la oferta de capacitación pública y privada (el SENA no alcanza a cubrir todas las necesidades de capacitación) y a crear un modelo que sirva de ejemplo a las labores de capacitación de desempleados que tiene contemplada esa entidad. El programa se ensayaría primero, de manera experimental, focalizándolo hacia los más pobres y, dependiendo de sus resultados, podría replantearse en el futuro para extenderlo -esta vez con recursos nacionales- a otros grupos de la población.

c. Cobertura, presupuesto y fuentes de financiación.

En junio de 1999 el 35% de los desempleados de las siete áreas metropolitanas objeto del programa pertenecían a los deciles 1 y 2 del ingreso per cápita del hogar. Los jóvenes (18 a 25 años) desempleados totalizaban 551.000 y de ellos cerca de 170.000 pertenecían a los deciles I y II. De ellos 82.880 eran hombres y 87.398 mujeres

Aunque el costo de la simple capacitación –que incluyen un subprograma piloto de validación de los grados 10 y 11 para el 7.5% de los usuarios[10]- se aproxima a 350 dólares por joven beneficiario (por inscrito en la fase lectiva del programa), el costo total puede ser cercano a unos 700 dólares de los cuales 64 corresponden a gastos administrativos, 279 a los subsidios para alimentación y transporte y seguros y 11 al

[9] Cuadernos del CIDE, No 5. Diciembre de 1998, p.59 y ss.

[10] Este subprograma está dirigido a jóvenes pobres desempleados con estudios secundarios incompletos salidos tempranamente del aparato escolar cuya vinculación al mundo laboral se facilita si completan los grados 10 u 11. Prevé una formación duirante un semestre calendario y cubrirá el 7.5% de la cohorte a capacitarse en el semestre siguiente. Estos jóvenes se incorporarán a las fases lectiva y práctica del programa de capacitación en el semestre posterior. Al igual que para las fases lectiva y práctica del programa de capacitación contempla el pago de apoyos de sostenimiento ($5000/día, que se elevan a $7000 en el caso de

costos de un subprograma complementario de fortalecimiento a la oferta[11]. Así, con 70 millones de dólares se podrían cubrir casi 100.000 jóvenes (cerca del 58% de la población potencial). Frente a la población potencial, el porcentaje que terminaría su fase lectiva sería del 43.7%; iniciaría la fase práctica el 40.8% y la terminaría el 37.9%.

d. Organización institucional.

Las autoridades Nacionales han decidido ubicar las tres líneas de acción de la Red de Apoyo Social en el Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE). El componente de capacitación de jóvenes desempleados estará dotado de una Unidad Coordinadora Nacional, compuesta por un director y un equipo técnico y asesorada por un Consejo Consultivo Nacional; además, en cada ciudad, existirían Unidades Coordinadoras Locales conformadas por un director, un equipo técnico y un consejo asesor. El seguimiento, evaluación y control del programa, lo mismo que el componente de fortalecimiento de la oferta se realizarán mediante contrato con entidades especializadas.

Como paso inicial a la contratación de entidades capacitadoras, se creará, un "Registro Nacional de Oferentes". La Unidad Coordinadora Nacional convocará semestralmente a licitaciones de cursos de capacitación, en que podrán concursar las entidades de capacitación previamente inscritas en ese Registro. La cotización deberá ser hecha por la entidad capacitadora en precio hora/alumno y precio curso/alumno. Adjudicadas las licitaciones, la suma a liquidar a las entidades capacitadoras se realizará de acuerdo con el avance del alumno en las diferentes fases, de tal manera que, sobre el valor cotizado por alumno, se reconozcan porcentajes por inscrito en la fase lectiva, por alumno que la termine exitosamente,

---

mujeres jóvenes con hijos menores de 6 años) y seguros por muerte accidental e invalidez por accidentes.

[11] El subprogama pretende generar y desarrollar en los oferentes, además de una visión global de la lógica del programa y de un compromiso con el mismo, competencias en gestión administrativa y financiera, curricular y metodológica y en materia de negociación y articulación con otros actores

por alumno inscrito en la fase práctica y por alumno que la termine. En adición, como el programa pretende que los beneficiarios consigan un empleo remunerado, prevé, como estímulo, el pago a la entidad capacitadora de los subsidios de alimentación y transporte que hubiera tenido el alumno durante los meses restantes de su fase práctica

e. Sugerencias para el fortalecimiento de este programa por parte del sector privado

De acuerdo con este programa, en los próximos 3 años, unos 100.000 jóvenes de 18 a 25 años (de los deciles I y II) iniciarán su fase lectiva en las ciudades de Bogotá, Medellín/Valle de Aburrá y Cali/Yumbo, Barranquilla/Soledad, Bucaramanga/Florida Blanca, Manizales/Villa María y Cartagena. Representan el 58.3% de la población potencial de jóvenes pobres desempleados existente en esas ciudades. Su magnitud podría ampliarse en varias direcciones. Sea elevando la cobertura de los deciles I y II en las ciudades escogidas o en otras más, sea extendiéndolo al decil III. Para fines de cuantificación se han construido dos escenarios que amplían el programa en las siete ciudades ya elegidas

-Con 35 millones de dólares adicionales (un 50% más) podría cubrir el 60.2% de los jóvenes de los deciles I, II y III. El número de jóvenes que iniciarían su fase lectiva pasaría de 100.000 a 153.000 y el de quienes terminarían su fase práctica de 64.500 a casi 100.000.

Fases del programa	PROGRAMA ACTUAL Valor: 70 mill dólares			ALTERNATIVA B Valor: 105 mill dólares			ALTERNATIVA C Valor: 140 mill dólares		
	Jóvenes 18-25, dec 1,2			Jóvenes 18-25, dec 1.2.3			Jóvenes 18-25, dec 1.2.3		
	Poblac objetivo	Pobl Cubiert	% cobert	Poblac objetivo	Pobl Cubiert	% cobert	Poblac objetivo	Pobl Cubiert	% cobert
A. PRELIMINAR									
Validan bachill	170,278	8,431	5.0	255,486	12,993	5.1	255,486	17,595	6.9
B. CAPACITACION									
Fase lectiva	170,278	99,262	58.3	255,486	153,749	60.2	255,486	208,205	81.5
Terminan lectiva	170,278	74,446	43.7	255,486	115,312	45.1	255,486	156,154	61.1
Inician práctica	170,278	69,483	40.8	255,486	107,625	42.1	255,486	145,743	57.0
Terminan práctica	170,278	64,520	37.9	255,486	99,937	39.1	255,486	135,333	53.0
Práct contrat lab	170,278	24,319	14.3	255,486	37,669	14.7	255,486	51,010	20.0

- Y con 70 millones de dólares adicionales (duplicando su presupuesto actual) podría cubrir el 81.5% de los jóvenes de los deciles I, II y III. Los jóvenes que iniciarían su fase lectiva serían ahora de 208.000 en vez de 100.000 y el de quienes terminarían su fase práctica de 135.000 en vez de 64.5000

F. COMENTARIOS A ALGUNAS POLÍTICAS PLANTEADAS ACTUALMENTE

1. Es conveniente y viable reducir la jornada laboral para elevar el empleo?

La propuesta de reducir la jornada de trabajo, mateniendo paralelamente el salario por trabajador, como expediente para aumentar el empleo, se inspira en un cálculo aritmético elemental. He aquí un ejemplo: si las horas semanales demandadas por la economía fueran 48.000 y la jornada media 48 horas, los trabajadores ocupados serían 1000. Pero si -con esas mismas horas totales- la jornada se redujera a 40, se podría dar ocupación a 1200 trabajadores; y si se redujera a 30 horas el empleo se elevaría a 1600 trabajadores. Cada uno percibiría el mismo salario trabajando menos y el empleo crecería. El problema es, sin embargo, más complicado.

Lo primero que debe anotarse es que el cambio en la jornada laboral no tendría ningún impacto sobre los trabajadores independientes que seguirán trabajando lo mismo que hoy (unas 53 horas en promedio). Y tampoco tendría vigencia para el sector agropecuario ni para las empleadas domésticas. Potencialmente sólo podría afectar a los obreros y empleados asalariados no agropecuarios, pero no a los trabajadores asalariados calificados, cuyos salarios, muy superiores al mínimo legal, no están regulados por esa norma (sus salarios por hora tenderían a caer en el mediano plazo si la jornada se reduce, o bien para mantener su ingreso mensual se verían obligados a elevar su productividad trabajando menos horas). En principio pues la medida sólo podría afectar a los asalariados no calificados (sus ingresos mensuales, regidos por el mínimo legal, no variarán y su jornada disminuirá)

A salario por trabajador estable, una reducción en la jornada de trabajo de 48 a 40 horas eleva el costo de la hora de trabajo simple en un 20%. Debido a ello la demanda total de horas por parte de las empresas tiende a caer por la combinación de dos efectos. *El primero es un efecto de sustitución* (no variando el nivel de producción se reemplazan horas de trabajo por otros insumos sustitutos más baratos). *El segundo es un efecto producto* (el nivel de la produccion tiende a caer y, con él, el volumen total de horas demandadas).

El impacto que ello tenga sobre el empleo- medido en personas distintas- depende sin embargo de la tarifa de las horas extras y de las inflexibilidades de la organización. Si, retomando el ejemplo de antes en el que las horas totales demandadas no varían, y a pesar del sobrecosto de las extras, los empleadores prefirieran ofrecer horas extras a sus actuales empleados, y los trabajadores (en particular los de bajos salarios) quisieran en trabajar 48 horas para aumentar sus ingresos, el empleo total, medido en personas, no variaría y seguiría siendo de 1000. En este caso el único impacto de la medida sería elevar el salario horario: 25% (20% correspondiente a un alza del 20% sobre las primeras 40 horas y un 25% al recargo adicional de 25% sobre las 8 extras). En el otro extremo, si, disuadidos por el recargo a las horas extras, los empleadores optaran por enganchar, para suplir el faltante, a nuevos empleados, y los trabajadores ya ocupados se contentaran con trabajar 40 horas, el empleo podría aumentar de 1000 a 1200 personas.

Así las cosas, y para que la medida tenga efectos sobre la ocupación medida en personas, el gobierno deberá mantener el sobrecosto porcentual de las horas extras (25% diurnas, 75% nocturnas) frente al nuevo precio de la hora normal con el fin de desestimularlas y forzar a las empresas a enganchar nuevo personal. Ello elevará aún más los costos de la hora de trabajo, castigará más todavía la producción (reduciendo, adicionalmente, la demanda de horas) y elevará los incentivos para informalizar el empleo, es decir, para enganchar contratistas no sujetos a la reglamentación de jornadas.

La evaluación de estos variados efectos ha sido hecha, en el marco del equilibrio general, por la Corporación CIDE. Se supuso que la medida afecta exclusivamente a los trabajadores urbanos no calificados (no agropecuarios), y que se produce instantáneamente.

Los resultados de ese ejercicio demuestran que la propuesta de reducir la jornada laboral, para atacar el desempleo, es francamente inconveniente para el país. Si el salario mensual de los trabajadores simples (regidos por el mínimo legal) se redujera proporcionalmente sería injusta y si se mantuviera sería inconveniente. Produciría efectos enormemente depresivos sobre nuestro comercio exterior, las cuentas fiscales y el crecimiento económico. Si la jornada se redujera, de golpe, en 8 horas, el crecimiento de las exportaciones caería entre 2.5 y 5.0 puntos porcentuales; el déficit fiscal subiría entre 1.6 y 2.8 puntos del PIB; el crecimiento económico perdería entre 4.2 y 8.6 puntos porcentuales y la demanda de horas de trabajo simple sería entre 10.1% y 15.5% menor.

En el corto plazo, la inflexibilidad de horarios y la dificultad de acoplarse a nuevo personal podría obligar a las empresas a recurrir a las horas extras para suplir el faltante a pesar de sus altos costos. En este caso y si las horas extras contratadas fueran en promedio de 8 horas (si no se engancharan nuevos trabajadores), el desempleo subiría en 5.4 puntos. A mediano plazo el recargo a las extras haría bajar su demanda y las empresas se decidirían por nuevo personal. Con un promedio de 1.8 horas extras adicionales el desempleo no se afectaría y se mantendría en sus actuales niveles. Sólo en el largo plazo, si la contratación de horas extras es nula y las empresas recurren exclusivamente a nuevos trabajadores, la medida tendría un efecto reductor sobre el desempleo que podría bajar 1.5 puntos. En este caso, la escasez (las menores horas de trabajo) se reparten entre más personas, pero el costo económico para el país sería desastroso.

El razonamiento anterior no significa que la jornada de trabajo no pueda reducirse en el futuro. La productividad factorial (vía innovaciones tecnológicas) debe aumentar sustancialmente. Fue lo que ocurrió en la Inglaterra del Siglo XIX (cuando las luchas

obreras hicieron caer la jornada legal de 16 a 10 horas). Para ello se requiere un gran cambio técnico que tomará tiempo. Actualmente la industria Colombiana enfrenta una aguda concurrencia de los *comodities* del Asia basados en mano de obra muy barata (lo que esos países logran con bajísimos salarios y altas jornadas de trabajo). Todavía despediremos más trabajadores si elevamos adicionalmente el costo de nuestra hora de trabajo. Nuestra salida es, por tanto, encontrar renglones (basados en mano de obra calificada) donde estemos a salvo de esa concurrencia y donde podamos competir también con los países desarrollados. Es difícil pero podría lograrse con educación y capacitación. Lo que no es razonable en el inmediato plazo es mantener o subir los salarios y reducir la jornada, es decir, aumentar enormemente el precio de la hora de trabajo, antes de elevar la productividad y antes de hacer acuerdos con nuestros competidores para que la medida se tome de manera multilateral.

2. Un subsidio al desempleo?

Agobiado por la crisis actual de empleo el país se pregunta si resulta conveniente y viable establecer un auxilio al desempleo en espera de que lleguen tiempos mejores. No obstante, en las actuales condiciones (más de 3 millones de desempleados a nivel nacional en marzo pasado) y a menos que se focalice adecuadamente, el costo de un subsidio al desempleo sería prohibitivo.

Como la duración media del desempleo es actualmente cercana a las 40 semanas (unos 10 meses), la tasa de incidencia (las personas distintas que sufrirían un desempleo medio de 10 meses al año) es, a nivel nacional, el 19.7% de la fuerza laboral, más elevada que la tasa de desempleo observada en cada mes, de manera puntual. Ello significa que la economía habrá perdido en el año unos 36.530.000 meses/hombre de trabajo (19.7%x18,5 millonesx10 meses). Algunas personas, las que inicien su desempleo entre enero y octubre, perderán 10 meses, otras, las que inicien en noviembre y diciembre o terminen entre enero y septiembre, habrán perdido menos de 10 meses.

Si hubiera que subsidiar esa masa durante todo el tiempo de cesantía (10 meses) al salario mínimo ello representaría cerca de 2.6 billones de pesos anuales (más de 1200 millones de dólares a la tasa actual), suma que supera ampliamente las posibilidades fiscales del gobierno nacional. Aunque esa suma se reduciría a unos 1.000 millones de dólares si la población a cubrir fuera exclusivamente urbana (la de las cabeceras), seguiría siendo estando todavía por encima de las capacidades económicas del país.

Lo anterior significa que, para que sea económicamente viable, habría que focalizar el subsidio. Por ejemplo, si se atendieran exclusivamente los desempleados pobres de los deciles 1 a 4, el monto se reduciría a 647 millones de dólares; si se limitara a los deciles 1 a 3 bajaría a 526millones de dólares y si se restringiera a los deciles 1 y 2 caería a 371 millones de dólares

Cuadro 5
Costo anual de un subsidio al desempleo en las condiciones actuales y bajo diversas alternativas

	Todos desempl Nacionales	Desempl urbanos Todos	Desempl urbanos dec 1,2,3,4	Desempl urbanos dec 1,2,3	Desempl urbanos deciles 1,2
A. CALCULO BENEFICIARIOS					
Fuerza laboral (estim marzo)	18,539,136	13,752,976	5,027,696	3,817,969	2,488,963
Tasa desempleo (marzo)	0.164	0.188	0.317	0.339	0.367
Desempleo puntual (marzo)	3,044,447	2,589,575	1,592,589	1,294,788	914,120
Tasa anual incidencia	0.197	0.226	0.380	0.407	0.441
Benefic año (person distintas)	3,653,336	3,107,490	1,911,107	1,553,745	1,096,944
B. SUBSIDIO PLENO					
Auxilio (1 sal min/mes)	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000
Tiempo desempl (meses)	10	10	10	10	10
Tiempo reconocido (100%)	100%	100%	100%	100%	100%
Meses reconocidos	10	10	10	10	10
Valor anual subs (mill)	9,498,674	8,079,475	4,968,877	4,039,737	2,852,055
Valor anual subs (mill dól)	4,418	3,758	2,311	1,879	1,327
C.SUBSIDIO RESTRINGIDO					
Auxilio (70% sal min/mes)	182,000	182,000	182,000	182,000	182,000
Tiempo desempleo	10	10	10	10	10
Tiempo reconocido (30%)	40%	40%	40%	40%	40%
Meses reconocidos	4	4	4	4	4
Valor anual subs (mill)	2,659,629	2,262,253	1,391,286	1,131,126	798,575
Valor anual subs (mill dól)	1,237	1,052	647	526	371

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo. Las cifras nacionales de marzo pasado (fuerza de trabajo, tasa y masa de desempleados) son s estimada en el cuadro xx de atrás. Los beneficiarios (personas distintas que sufrieron un desempleo medio de 10 meses al año) se calculan mediante la siguiente fórmula (FT.i, i=(12/T).d), donde FT: Fuerza de trabajo, i: tasa de incidencia (% de la fuerza laboral que sufre desempleo al año bajo la hipótesis de que nadie repite en los 12 meses), T: duración media del desempleo (40 semanas=10 meses que, a falta

de estadísticas desagregadas se supuso igual para todos los grupos poblacionales del cuadro), d: tasa de desempleo. Se supuso una tasa de cambio de 2150 pesos.

De hecho, sin embargo, la necesidad de focalizar el subsidio no surge exclusivamente de consideraciones de costos. La equidad exige dirigirlo exclusivamente hacia los más pobres, la eficiencia a hacerlo de tal manera que no se generen efectos perversos (fomentar el ocio pasivo para gozar del subsidio) sino, al contrario, útiles (para capacitarse). Esas consideraciones han obligado al Gobierno nacional a diseñar dos programas distintos. El primero, el de subsidios condicionados (200 millones de dólares en 3 años), se dirige exclusivamente a los hogares urbanos más pobres (unos 350.000 en 78 ciudades chicas) buscando simultáneamente incidir en la tasa de escolaridad de los niños. El segundo (70 millones de dólares en tres años y en siete ciudades) a focalizarlo en los jóvenes pobres financiando el costo de su capacitación para que mejoren sus posibilidades de inserción laboral y atendiendo, mediante estipendios de alimentación y transporte , a la manutención de los mismos.

Esto es lo que debe hacerse en el corto plazo. Hacia el futuro, para la próxima crisis, el país debería pensar en montar un sistema de auxilios al desempleo basado en un fondo de ahorro con recursos provenientes de las cesantías.

B. MAGNITUD DE LOS RETOS FUTUROS EN TÉRMINOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

La población en edad de trabajar está creciendo a una tasa cercana a 2.1% anual (a 2.7% en las cabeceras, a 0.9% en el resto rural). En un escenario optimista la participación laboral nacional quedaría estable en su nivel estimado para marzo pasado (59.9%). Se trata de una hipótesis optimista porque esa variable se ha disparado en los dos últimos años. Las principales responsables son las mujeres, cuya participación a nivel urbano ha pasado de 47% a 53% en los últimos 8 años. Y hacia el futuro lejano podría crecer más, hasta llegar a niveles similares a los de los hombres (73% o 75%)

Así las cosas (Cuadro 6) la fuerza laboral nacional aumentará en 2.062.000 personas en el próximo quinquenio (412.000 por año). De ese incremento 95% (1.960.000) estará situado en las cabeceras y apenas 5% (102.000) por fuera de ellas. Para apreciar lo que esto significa como reto a la creación de empleo consideremos tres escenarios

- El primero asume que, en los próximos 5 años, la tasa nacional de desempleo se mantiene en su nivel actual (16.6% estimado por Fedesarrollo en marzo pasado, 18.8% en las cabeceras, 9,5% en el resto[12]) lo que significa que el país contaría a comienzos de año 2005 con 3.423.000 desempleados. Aunque se trata de un escenario inercial, para poder mantener las cosas en su estado actual habría que crear 1.684.000 nuevos empleos en el quinquenio (337.000 por año). Casi todos (1590.000) tendrían que serlo en las cabeceras municipales y apenas 93.000 por fuera de ellas. Para ello el PIB urbano debería aumentar a una tasa media anual que oscilaría entre 3.2% anual (si los salarios permanecen estables en términos reales) y 4.7% (si el mínimo real creciera al 2.0% anual y el salario calificado al 3.8%, como lo hizo entre 1991 y 1998). Al respecto, conviene recordar que el presidente Samper se había comprometido a crear 400.000 empleos anuales durante su gobierno, meta que no pudo cumplir - pues el empleo nacional sólo aumentó anualmente en unas 167.000 personas- a pesar de que el primer bienio de su administración fue de alto crecimiento económico.

[12] En marzo pasado el Dane realizó una encuesta nacional. Aunque sus resultados no habían sido publicados al momento de realizar este trabajo, a juzgar por los resultados de la encuesta nacional de marzo de 1999, es de esperar que, por razones estacionales, el desempleo por fuera de cabeceras haya sido superior al 9.5%. No obstante, para aislar este efecto estacional, hemos preferido suponer (cuadro anexo) que, como pasó en las cabeceras, en esas zonas la tasa se mantuvo estable en su nivel de septiembre de 1999.

Cuadro 6
Retos futuros de creación de empleo bajo varios escenarios

Variables	Estimado marzo 2000	ESCENARIO INERCIAL Des urb=18.8% Des resto=9.5% Desempl nal=16.5%			ESCENARIO MEDIO Des urb=15.0% Des resto=6.5% Desempl nal=12.9%			ESCENARIO OPTIMISTA Des urb=10% Des resto=0.055 Desempl nal=8.9%		
		Marzo 2005	Increm quinquenal	Increm anual	Marzo 2005	Increm quinquenal	Increm anual	Marzo 2005	Increm quinquenal	Increm anual
A.CABECERAS										
Población total	29,322,990	32,853,861	3,530,871	706,174	32,853,861	3,530,871	706,174	32,853,861	3,530,871	706,174
Pobl ed trabaj	22,529,586	25,739,815	3,210,229	642,046	25,739,815	3,210,229	642,046	25,739,815	3,210,229	642,046
Tasa particip	0.610	0.610			0.610			0.610		
Fuerza laboral	13,752,976	15,712,631	1,959,655	391,931	15,712,631	1,959,655	391,931	15,712,631	1,959,655	391,931
Tasa desempleo	0.188	0.188			0.150			0.100		
Desemplead	2,589,575	2,958,563	368,987	73,797	2,356,895	-232,681	-46,536	1,571,263	-1,018,312	-203,662
Ocupados	11,163,401	12,754,069	1,590,667	318,133	13,355,736	2,192,335	438,467	14,141,368	2,977,967	595,593
B. RESTO										
Población total	11,021,029	10,608,105	-412,924	-82,585	10,608,105	-412,924	-82,585	10,608,105	-412,924	-82,585
Pobl ed trabaj	8,445,903	8,627,601	181,698	36,340	8,627,601	181,698	36,340	8,627,601	181,698	36,340
Tasa particip	0.567	0.567			0.567			0.567		
Fuerza laboral	4,786,160	4,889,125	102,965	20,593	4,889,125	102,965	20,593	4,889,125	102,965	20,593
Tasa desempleo	0.095	0.095			0.065			0.055		
Desemplead	454,872	464,657	9,786	1,957	317,793	-137,079	-27,416	268,902	-185,970	-37,194
Ocupados	4,331,288	4,424,468	93,180	18,636	4,571,332	240,044	48,009	4,620,223	288,935	57,787
C. TOTAL NAL										
Población total	40,344,019	43,461,966	3,117,947	623,589	43,461,966	3,117,947	623,589	43,461,966	3,117,947	623,589
Pobl ed trabaj	30,975,489	34,367,416	3,391,927	678,385	34,367,416	3,391,927	678,385	34,367,416	3,391,927	678,385
Tasa particip	0.599	0.599			0.599			0.599		
Fuerza laboral	18,539,136	20,601,756	2,062,620	412,524	20,601,756	2,062,620	412,524	20,601,756	2,062,620	412,524
Tasa desempleo	0.164	0.166			0.130			0.089		
Desemplead	3,044,447	3,423,220	378,773	75,755	2,674,688	-369,759	-73,952	1,840,165	-1,204,282	-240,856
Ocupados	15,494,689	17,178,536	1,683,847	336,769	17,927,068	2,432,379	486,476	18,761,591	3,266,902	653,380

Escenario salarial	TASA ANUAL REQUERIDA PARA EL PIB URBANO		
Sal min real 2%anual Sal calific 3.84% anual	4.7%	5.8%	7.1%
Sal min real estable Sal calific estable	3.2%	4.3%	5.6%

Fuente: cálculos Fedesarrollo

A. Estimaciones para marzo de 1999. 1) Para las siete ciudades las cifras son las registradas en la encuesta de de ese mes: 2) Conjunto de las cabeceras: la población crece al 2.3% y la PET al 2.7%, el aumento de la participación y el desempleo son porcentualmente iguales a las de las siete;. 3) Resto: tasas del 0. 3% y 0.9%, participación y desempleo estables en su nivel de septiembre de 1999. B. Proyecciones quinquenales: 1) Población y PET nacionales y bde cabeceras con las tasas antes mencionadas (las del resto por diferencia), 2) participación laboral estables, desempleo según escenarios. C. PIB urbano requerido: se estimó suponiendo elasticidades del empleo de 0.845 (al PIB urbano), del -0.252 (a los salarios calificados, de personas con algún grado de educación superior) y de -0.238 (al salario mínimo) encontradas en el estudio de Castaño y López (1998)

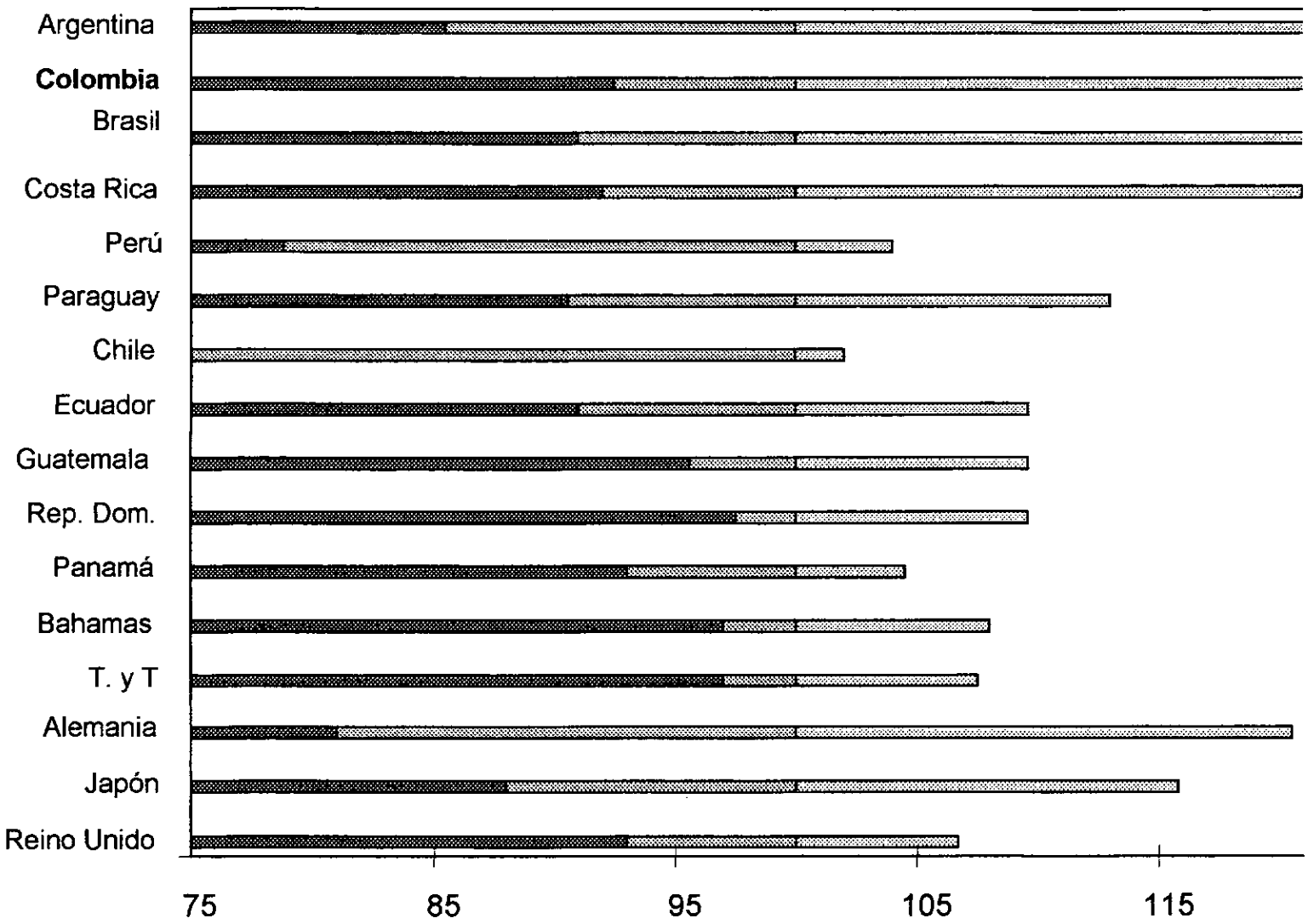
- El segundo es un escenario intermedio. Supone que el desempleo nacional se reduce al 12.9% en el año 2005 (15.0% en las cabeceras, 6.5% en el resto), una cifra similar a la que teníamos en 1998. Para ello se requerirían 2.432.000 empleos nuevos en el próximo quinquenio (486.000 por año), 90% en las cabeceras y habría que crecer entre 5.8% anual (con alzas salariales) y 4.3% (con salarios reales

estables). A pesar de ello, terminaríamos con 2.674.000 desempleados hacia marzo de 2005.

- El tercero es un escenario optimista. Si Colombia se fijara como objetivo para el año 2005 reducir el desempleo nacional a 8.9% (el urbano a 10% y el rural a 5.5%, cifras similares a las de 1995), necesitaría crear 3.266.000 nuevos empleos (653.000 por año) y terminaría con cerca de 1.840.000 desempleados. Para ello el PIB tendría que crecer a una tasa media de 7.1% anual (con alzas salariales reales) o de 5.6% (con salarios reales estables)

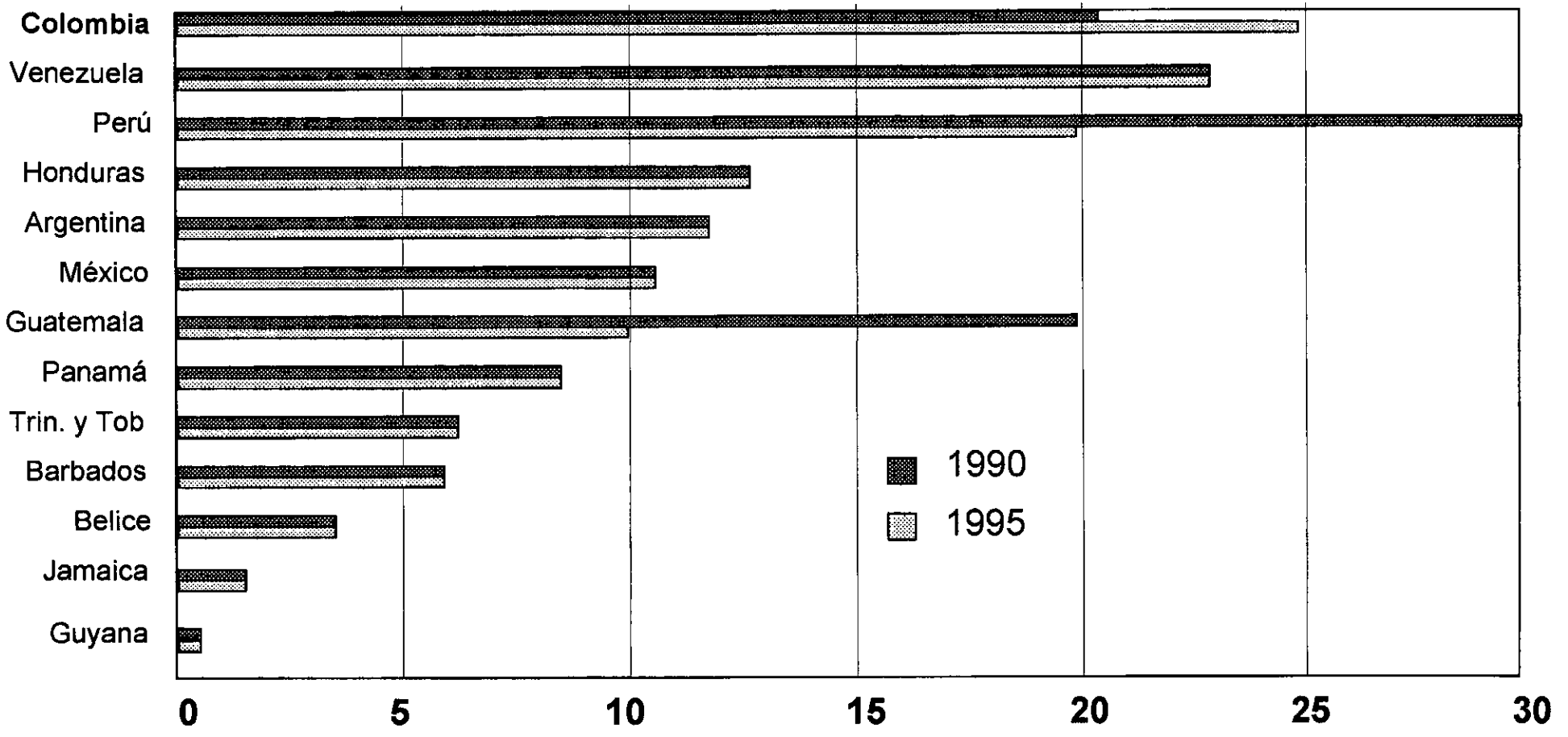
ANEXO 1

IMPUESTOS A LOS SALARIOS Y CONTRIBUCIONES
(Salario base = 100)



Fuente: BID

COSTOS DE DESPIDO, 1990 Y 1995
(Trabajador con 10 años de antigüedad)



Fuente: BID

ANEXO 2

PLANES DE EMPLEO: LAS PROPUESTAS DE LOS SINDICATOS, EL PARTIDO LIBERAL, LOS GREMIOS Y EL GOBIERNO PRESENTADAS A LA MESA DE NEGOCIACIÓN DE EMPLEO.

Todas las propuestas presentan un menú variado de acciones generales que, con contadas excepciones, no incluyen los mecanismos concretos de acción ni detalles sobre potencial impacto de las medidas. Las cuatro propuestas presentan un punto en común: el problema del desempleo es un problema de crecimiento. Sin embargo, el diagnóstico del problema de crecimiento es diferente en ellas. Aun más, la diferencia en el diagnóstico implícitamente presupone diferencias substanciales de políticas. Las propuestas se pueden clasificar en dos grupos, basadas en los puntos comunes entre ellas. La del Partido Liberal con la de los Sindicatos y la de los Gremios con la del Gobierno.

1. Propuesta de los sindicatos (CUT, CGTD, CTC CPC)

a. Problema de empleo es un problema del modelo neoliberal.
   - Apertura económica unilateral a la producción de transnacionales que reemplazan la producción nacional. Esto conllevo a crecimiento de actividades de servicios, declive de las productivas (industria) y declive de la actividad agraria. El modelo implicó centrarse más en productividad a ultranza y no en la producción general. También, el modelo llevó a privatización de varias compañías del Estado.
   - El nuevo modelo presupone mayor necesidad de financiación externa, lo cual llevó a que el ahorro interno fuera insuficiente. Esto generó alta tasas de interés y de intermediación financiera, y un mayor endeudamiento externo.
   - Reforma laboral basada en desregulación y flexibilización. Reforma de la seguridad social para beneficio principal del sector extranjero
   - Reformas fiscales con carácter regresivo. Gasto público total para servicio de la deuda externa y pago de la alta burocracia del Estado.
   - Reducción del consumo de los hogares (restricción salarial)

b. Propuesta de largo plazo: un modelo alternativo de desarrollo, cuyo objetivo es el desarrollo social, dentro de un estado social de derecho, con una economía mixta y plural a mediano plazo. Estado encargado de actividades económicas estratégicas al desarrollo nacional, Economía privada de lucro subordinada al desarrollo y al bien común, Economía solidaria. "Toda medida de tipo económico debe estar subordinada al respecto y al ejercicio de estos derechos (los derechos fundamentales), particularmente los de los trabajadores".

c. Propuesta de políticas macroeconómicas:

   - Impulso de la demanda interna por medio de incremento salariales, restricción selectiva a las importaciones, cambio reglas de inversión extranjera y deuda

externa con el objetivo de crecimiento autónomo de la economía nacional, estímulo al desarrollo del sector solidario

- Respecto al papel concreto del Estado, los Sindicatos proponen impuestos directos a renta y patrimonio y disminución impuestos indirectos, control de precios a factores que inciden en precios finales, mayor participación del gasto social e inversión estatal en ciencia y tecnología.

d. Políticas de Corto Plazo
   - Supresión de privatizaciones y eliminación de todas las disposiciones legales vigentes (o proyectos de ley) que afecten la estabilidad laboral y organización de trabajadores. Aumento salarial. Seguro de Desempleo (con los recaudos del 2 por mil.) Programas de empleo para mujeres jefas de hogar, jóvenes de hogares pobres y programa de retención escolar. Programas de capacitación laboral para desempleados, readaptación laboral para los cesantes públicos y privados y programas específicos para el sector informal. Límites legales para las empresas a la contratación temporal
   - Renegociación de la deuda pública. Reducción de la tasa de interés interna. Reducción del IVA y de los impuestos indirectos. Supresión de desnaturalización de Cajas de Compensación, SENA, ISS y ICBF. Erradicación de la corrupción en la administración pública
   - Sector Rural: Concertación de la paz; Restitución de predios embargados; Créditos blandos; Subsidio a actividades agrícolas y reforma agraria.
   - Protección a la industria nacional. Establecimiento de Zonas Productoras de Paz mediante infraestructura física y social, acceso a tierra, crédito e inversión productiva.

2. Propuesta del Partido Liberal (PL)

a. El diagnóstico del PL respecto al problema de desempleo se centra en que la políticas inti-inflacionaria reciente necesariamente conllevó reducción en el nivel de empleo (basados en la curva de Philips), un ajuste fiscal que fue recesivo y la apertura económica.

b. Propuestas Generales. Retomar la definición de Estado, el cual debe ser un "Estado social de derecho para buscar la convivencia." El Estado debe intervenir en la economía y ejercer la planeación económica. El objetivo es generar máxima riqueza, lo cual se logra con plena utilización de uno de los factores de producción. Por ello propone como objetivo fundamental el pleno empleo. La meta concreta es tener un desempleo de menos del 10%.

c. Propuestas particulares. Intervención estatal. La estabilidad macro se ve como condición "conveniente" para el desarrollo, pero no necesaria. Déficit fiscal con recursos de emisión como medio para impulsar la demanda. Además, el impulso de demanda no se ve inflacionario, porque no va a ver efecto multiplicativo (por la actual situación de crunch financiero.) Creación de seguro de desempleo con recursos de emisión. Reforma de estatutos del Banco de la República: propósito múltiple de empleo e inflación. Programas prioritarios para el sector rural debido a

que el PL ve el problema rural como fundamental en la dinámica actual. Reforma agraria. Políticas de educación, capacitación y formación.

3. Propuesta del Consejo Gremial

a. Diagnóstico. No se ha generado empleo porque
   - No se ha crecido. Causas de porque no se ha crecido: 1. Violencia, 2. Altas tasas de interés. 3. Aumento gasto público. 4. Crisis externas han afectado. 5. Inestabilidad macroeconómica. Esto ha llevado ha caídas en inversión.
   - Rigideces del mercado laboral, baja calificación de la mano de obra e ingreso de nuevos grupos al mercado laboral.

b. Propuestas.
   - Crecer mediante la paz, reglas de juego claras, bajas tasa de interés, baja inflación, Taza de Cambio (TC) competitiva, sanas finanzas públicas, política comercial activa (TC, nuevos mercados, etc.)
   - Crecer con inversión en infraestructura y capital humano (educación, etc.) y con la generación de instituciones eficientes
   - Flexibilización del régimen laboral colombiano.

4. Propuesta del Gobierno.

a. El problema del desempleo en Colombia se explica por la caída en el crecimiento, el cual se dio por un gran crecimiento del gasto del gobierno y reducción importante en la inversión privada. El gobierno ve la estabilidad macroeconómica, la inversión privada y las expectativas económicas como fundamentales para el crecimiento.

b. El gobierno esta haciendo diversas acciones para reactivar la economía y atacar directamente el problema del empleo
   - Ajuste fiscal
   - Modernización de la legislación laboral (Flexibilización.)
   - Programas activos de empleo (Proyectos comunitarios, Vías para la paz.)

c. En términos concretos, el gobierno propone los siguientes cambios en la Legislación Laboral:
   - Ampliación de la jornada diurna hasta las 8:00 para empresas cuya jornada máxima convenida se extienda más allá de las 6 p.m.
   - Para trabajo dominical ocasional, que el trabajador pueda escoger entre un día de descanso o doble remuneración. Para el trabajo habitual, derecho a un día de descanso en la semana siguiente.
   - Pago del salario ordinario pactado o un día compensatorio para trabajo en días festivos.
   - Reducir el piso del salario integral a 3 salarios mínimos.
   - Aumentar levemente la indemnización para trabajadores entre 1y 5 años de antigüedad y reducirla para aquellos con 10 o más años.

ANEXO 3

Glosario Básico del Mercado Laboral [13]

Existen una serie de categorías básicas para ubicar la situación de una persona en el mercado laboral. Normalmente, una persona puede pasar a través del tiempo de una categoría a otra. Por esta razón, las encuestas de hogares preguntan por la situación de la persona en un período de referencia definido. En algunos casos, como el colombiano, el período de referencia de las Encuestas de Hogares es la semana anterior a la realización de la encuesta[14].

1. Población en Edad de Trabajar (PET)

La definición de la edad a partir de la cual se considera que una persona está en edad de trabajar es completamente arbitraria y puede incluso variar entre las encuestas urbanas y rurales o entre las encuestas y los censos de un mismo país. Por ejemplo, en Colombia se toma la edad de 12 años como la mínima laboral en las áreas urbanas, pero los 10 años en las áreas rurales.

2. Población Económicamente Inactiva (PEI)

Es la población que estando en edad de trabajar, no está trabajando ni buscando un trabajo porque no desea o no puede por dedicarse al estudio, a las labores domésticas, o por disponer de una pensión u otros ingresos.

3. Fuerza Laboral o Población Económicamente Activa (PEA)

Es la población que participa activamente en el mercado laboral, bien sea trabajando o buscando un trabajo. La PEA se compone entonces de los empleados y de los desempleados.

a. Población Empleada

Es la población en edad de trabajar que en el período de referencia de la encuesta realizó alguna actividad remunerada y aquélla que, no habiendo trabajado por estar en vacaciones, en licencia, etc., tenía un empleo remunerado. Se incluyen también los ayudantes familiares sin remuneración que trabajan periódicamente en el negocio familiar. Los ocupados pueden ser trabajadores urbanos o rurales. Los trabajadores urbanos se subdividen en formales e informales, el concepto de trabajador rural informal no está definido.

---

[13] Este apéndice se basa en gran parte en un documento del Departamento de Planeación Nacional, el cual se elaboro a partir de las definiciones básicas laborales manejadas por el DANE.

[14] La cobertura trimestral de la ENH en el área urbana corresponde generalmente a siete áreas metropolitanas Bogotá; Medellín/Valle de Aburrá (Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itaguí, Envigado, Bello, Girardota, Copacabana, Barbosa); Cali/Yumbo; Barranquilla/Soledad; Bucaramanga/Floridablanca, Girón, Piedecuesta; Manizales/Villa María; Pasto.

El Trabajador Urbano Informal se define como aquel que se desempeña en la zona urbana como: trabajador familiar sin remuneración; empleado doméstico; trabajador independiente (cuenta propia) que no se ocupa en actividades técnicas o profesionales, es decir, vendedores ambulantes de bienes y servicios, entre otros; y obrero, empleado y patrón de empresas hasta de 10 trabajadores.

El trabajador rural se define como aquel que se desempeña en la zona rural como obrero o jornalero; empleado; empleado doméstico; patrón o empleador; trabajador por cuenta propia; trabajador familiar sin pago.

Los criterios de clasificación de la población ocupada son:

i) Tipo de ocupación: permanente (acuerdo definitivo para la realización de un trabajo en forma regular) o temporal (cuyo período de duración está limitado a un tiempo determinado por las partes contratantes).

ii) Rama de actividad económica: es el sector económico en donde está ubicado el empleado. Las grandes clasificaciones de rama de actividad son: agricultura, minería, industria manufacturera, construcción, comercio y servicios.

iii) Posición ocupacional: es el status del empleado dentro de la empresa. Las principales posiciones ocupacionales son: patronos, obreros y empleados particulares, obreros o empleados del Gobierno, empleado doméstico, trabajador por cuenta propia, trabajador familiar sin remuneración y patrón o empleador.

iv) Población subempleada: constituida por aquel grupo de personas que, estando ocupadas, desean y pueden trabajar más tiempo del que comúnmente dedican a sus actividades remuneradas.

b. Población Desempleada

Son aquéllas personas que estando en edad de trabajar, se encuentra desocupadas, desean trabajar y están buscando trabajo activamente durante el período de referencia de la encuesta (la semana anterior). Los desempleados se clasifican como cesantes (aquéllas personas que habiendo trabajado antes se encuentran desocupadas) o como aspirantes (personas que están buscando trabajo por primera vez).

4. Medidas de Participación Laboral

a. Tasa global de participación (TGP)

Porcentaje que representa la fuerza de trabajo en la población en edad de trabajar. (población económicamente activa/población en edad de trabajar)

b. Tasa de Ocupación o Coeficiente de Empleo (TO)

Porcentaje que representa la población ocupada en la población en edad de trabajar. (población ocupada/población en edad de trabajar)

c. Tasa de Desempleo (TD)

Porcentaje de la PEA que no encuentra ocupación. (Desempleados/PEA)

d. Tasa de Subempleo (TS)

Porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra subempleada. (Subempleados/PEA)

5. Elasticidad.

Elasticidad es la respuesta de una variable ante cambios en otra. Si la elasticidad es positiva, aumentos de una variable conllevan aumentos en la otra (movimientos en el mismo sentido de las dos variables.) Si la elasticidad es negativa, aumentos de una variable implica disminuciones en la otra (movimientos en sentido contrario de las dos variables).

La elasticidad del empleo al producto interno bruto (PIB) es la respuesta del empleo a aumentos o disminuciones del producto. En el artículo se toma una elasticidad del empleo al PIB de 0.8, indicando que un aumento de un punto en el PIB induce un aumento de 0.8 puntos en el empleo.

La elasticidad del empleo al salario mínimo considerada en el artículo es de –0.23, es decir, un aumento en el salario mínimo induce una disminución en el empleo de 0.23 puntos.