

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

FUENTE: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO. Bogotá 13 de mayo de 2010

“No hay mejor política social que el pleno empleo. No hay mejor trabajo que el decente. Hay que poner el trabajo en el centro de las decisiones políticas”.

Enrique Deibe. Secretario de empleo de Argentina

La primera década del siglo XXI ha dejado en Colombia una preocupante experiencia, en términos del desempeño de su mercado de trabajo. Colombia mantuvo durante toda la década, niveles elevados de desempleo en el contexto latinoamericano, mientras otros países aprovecharon el auge económico experimentado en la primera mitad de la década, para reducir sus indicadores de desempleo, mejorar la calidad del mismo y traducir estos aspectos en reducción de pobreza. La persistencia de esta situación en diferentes circunstancias del ciclo económico permite afirmar que se trata de una problemática estructural. Entre sus posibles causas se han argumentado: los elevados costos laborales, un salario mínimo real creciente, incentivos fiscales que privilegian un desarrollo económico más intensivo en capital que en trabajo y problemas de pertinencia de la formación educativa, tanto en calidad como en competencias laborales. Conviene alimentar la reflexión en el país sobre las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), como herramienta complementaria a los esfuerzos de generación de empleo basados en la reactivación económica y reformas estructurales que actualmente se analizan en el país.

El programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia (PNUD), la oficina en Colombia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI, consideran oportuna la actual coyuntura de política nacional, para revisar las experiencias de otros países, con el propósito de fortalecer las propuestas dirigidas a enfrentar los problemas del mercado laboral colombiano. En este momento se cuenta con un



inventario de iniciativas destacadas y probadas en diferentes contextos geográficos y económicos.

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO COMO COMPONENTE INTEGRAL DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Este tipo de políticas se dirigen a facilitar el tránsito del desempleo al empleo y evitar la pérdida de puestos de trabajo, ofreciendo una herramienta práctica y efectiva en aras de contar con una política laboral integral. Sus esferas de actuación son i) la demanda de trabajo, apoyando el emprendimiento y la microempresa o creando directa o indirectamente empleo, ii) la calidad de la oferta de trabajo, a través de iniciativas de recalificación, capacitación y formación y finalmente, buscando unir estas dos esferas, encontramos la tercera dimensión, actividades de intermediación laboral. Como un todo, se trata de iniciativas con menores costos políticos de transacción que las reformas laborales, toda vez que su diseño e implementación no afectan los intereses de los agentes del mercado de trabajo.

LAS POLÍTICAS EN MARCHA: FUNDAMENTOS Y EXPERIENCIAS

Una revisión del inventario de políticas activas de mercado de trabajo PAMT (Cepal,2009) identifica como principales elementos de trabajo los programas de generación directa o indirecta de empleo asalariado, la intermediación laboral (ejecutada por una combinación de iniciativas públicas y privadas), la formación para el trabajo y el fomento de las microempresas y el emprendimiento.

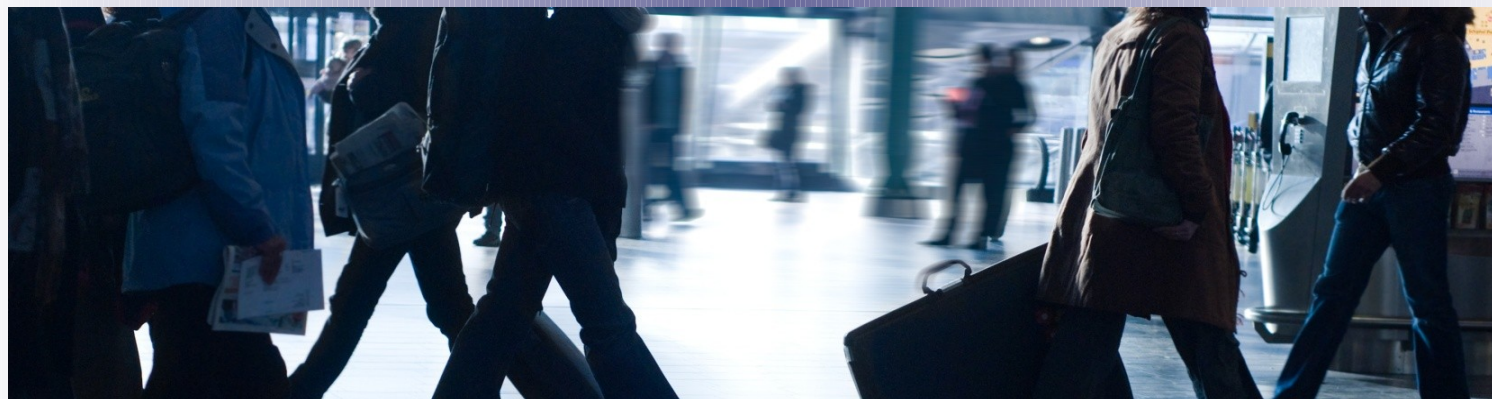
Los programas de generación directa de empleo suelen ser una medida de choque adoptada en mercados de trabajo cuyos sistemas de protección contra el desempleo carecen de una extensa cobertura, como puede ser el caso Colombiano. Se trata obviamente de programas de auto focalización que utilizan una remuneración básica como mecanismo de selección. Ante la eventualidad de que los beneficiarios no adquieran nuevas habilidades y con el fin de evitar incentivos perversos a mantener estos programas, se ha contemplado la condicionalidad de búsqueda de empleo o acceso a capacitación. Otra alternativa que no contempla el empleo de emergencia como mecanismo de intervención, se dirige a subsidiar los empleos generados en el sector privado. Este aspecto ha probado ser más adecuado en la generación de experiencias de empleo para jóvenes.

El carácter coyuntural o estructural de un programa de generación de empleo es uno de los aspectos más discutidos al momento de considerar la implementación de los mismos. Una corriente de análisis enfatiza la importancia de que estos programas solo se contemplen en las etapas de crisis económica y que se doten de estrategias de salida para los beneficiarios. Una corriente intermedia acepta una implementación permanente del programa, como un componente de flexibilidad (extensión y reducción) en función del ciclo económico. Finalmente, otra corriente, con un carácter más macroeconómico, considera que los programas de creación de empleo directo deben hacer parte estructural de la política económica y social, y que la disponibilidad de un empleo de bajo salario, pero garantizado, supera en eficiencia y equidad a los programas de empleo de emergencia y a las inversiones masivas en infraestructura dirigidas a generar empleo, sin implicar perjuicios macroeconómicos si se mantiene en un margen de inversión de recursos que no supere un punto porcentual del PIB.

Los programas de empleo directo de Argentina e India se han constituido en dos de las experiencias más interesantes y analizadas tanto en términos de sus costos fiscales como de su impacto social y económico. El programa JEFES y JEFAS de hogar se inició en abril del año 2002 como una estrategia de protección social más extensa que el programa Trabajar, el cual se había ejecutado en tres fases previas (1995-96, 1997-98 y 99-2002). Las evaluaciones del Banco Mundial han resaltado varios aspectos del programa: i) su cobertura, la cual alcanzó en momentos picos del mismo al 13% de la población económicamente activa, unos 2.000.000 de personas, con un creciente componente de género (que alcanzó en ciertas etapas a contar con 75% de los participantes de sexo femenino), ii) su efectiva focalización en hogares con niños y ubicados por debajo de la línea de la pobreza, iii) la mejora efectiva en los ingresos de dichos hogares (aunque no suficiente para superar la línea de pobreza) y iv) experiencias documentadas de una exitosa transición a empleo asalariado privado, combinadas con un impacto efectivo en obras ejecutadas en comunidades marginadas.

En cuanto a la India, sus programas de empleo directo cuentan con una tradición histórica más prolongada, que se remonta al siglo IV AC. En términos estrictamente más recientes, y enfatizando las características rurales de su focalización geográfica, el Acta de Garantías de Empleo Rural nacional 2005 remonta su línea de tiempo al esquema de garantías de empleo de Maharashtra (1965), posteriormente institucionalizada como Acta de Garantías de Empleo de Maharashtra (1977). La idea básica del programa es ofrecer, a un salario establecido, empleo manual rural a toda persona que lo requiera. El programa se ejecuta actualmente en 34 estados de la India y su índice de cobertura por hogar que solicita acceso al programa es del 99.34%, una cifra nada despreciable cuando se tiene en cuenta que el número de hogares beneficiados asciende a más de 52 millones. Un aspecto importante a tener en cuenta es el efecto de retención de mano de obra rural que ha generado el programa, con lo cual se reducen las presiones de oferta sobre los mercados de trabajos urbanos, vía migración.

Los servicios públicos de empleo se han constituido en una de las herramientas más flexibles y pertinentes en la búsqueda de mecanismos que complementen la competitividad sistémica y la protección social.



Australia e Irlanda constituyen casos de interés en los cuales se considera a los servicios públicos de empleo actores clave dentro de políticas nacionales de competitividad, asignándoles una importancia estratégica en el manejo de monitoreo laboral por competencias (skill shortages), recalificación laboral, monitoreo del mercado de trabajo y formulación de políticas de entrenamiento para el trabajo, vocacional, técnico, tecnológico e incluso de educación superior. En términos de protección social, el dilema de política pública radica en el hecho de que existe evidencia clara de que los mecanismos informales de intermediación por redes sociales son los más exitosos y que los mayores demandantes de servicios públicos de intermediación son precisamente los grupos con

mayores dificultades de inserción social. En este orden de ideas es importante contar con experiencias integrales de servicios públicos de empleo. Por ejemplo, el servicio público de empleo de Suecia involucra actividades de inserción laboral de jóvenes, monitoreo por competencias, recalificación laboral y asesoría en la búsqueda activa de empleo. Por otra, este servicio permite una aproximación gradual a la flexiseguridad danesa, un concepto que propende por una aproximación integral a los objetivos de flexibilización y seguridad social, con una clara remisión a los tres pilares de la institucionalidad laboral: relaciones laborales, mecanismos de protección social y políticas activas del mercado de trabajo.

Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Subdirección de Cooperación Nacional e Internacional
COMFAMA