

January 2011

Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia

Rubén Darío Álvarez García
Universidad de Medellín, rdalvarez@udem.edu.co

Sonia Alexandra Agudelo Ayala
Universidad de Medellín, soniaalexandra.agudelo@campus.uab.cat

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Álvarez García, R. D., y S.A. Agudelo Ayala (2011). Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia. *Equidad y Desarrollo*, (16), 53-85. <https://doi.org/10.19052/ed.137>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia*

Rubén Darío Álvarez García**

Sonia Alexandra Agudelo Ayala***

53

RESUMEN

El propósito principal de este trabajo es analizar la trascendencia que han tomado las políticas locales de empleo en Colombia. Para cumplir con este objetivo, se hace una revisión de los fundamentos que se plantean desde el enfoque del desarrollo endógeno sobre el diseño y la evaluación de las políticas activas para la generación de empleo en las administraciones locales. Para ilustrar la importancia de estas nuevas acciones en el mercado laboral, se utiliza la experiencia en Colombia de cuatro municipios del Valle de Aburrá antioqueño, donde se evidencia una mayor preocupación de las autoridades locales por jugar un papel más activo en la solución del problema del desempleo, a pesar de que no cuentan con el marco apropiado para garantizar acciones altamente efectivas en materia laboral.

Palabras clave: empleo, políticas locales de empleo, desarrollo endógeno, Colombia.

* Este artículo es producto de la reflexión hecha a partir de la investigación “Diagnóstico del desempleo en la población mayor de 35 años en el Aburrá Sur”, realizada por el docente e investigador Rubén Darío Álvarez García, y, adicionalmente, del trabajo académico realizado por Sonia Alexandra Agudelo en la asignatura “Economía del trabajo”. La financiación de la investigación fue hecha por la Universidad de Medellín, la Cámara de Comercio del Aburrá Sur y el municipio de Envigado.

** Economista y Especialista en Política Económica, Universidad de Antioquia (Colombia). Magíster en Desarrollo Regional y Local, Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia). Miembro del grupo de investigación de Economía y Negocios Internacionales (GENI), Universidad de Medellín (Colombia). Correo electrónico: rdalvarez@udem.edu.co

*** Economista de la Universidad de Medellín (Colombia). Estudiante de la Maestría de Investigación en Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Miembro en formación del grupo de investigación de Economía y Negocios Internacionales (GENI), Universidad de Medellín (Colombia). Correo electrónico: soniaalexandra.agudelo@campus.uab.cat.

Fecha de recepción: julio 30 de 2011 • Fecha de aprobación: agosto 29 de 2011

Local Employment Policies in Four Municipalities from Aburrá Valley, Colombia

54

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to analyze the transcendence of work policies in Colombia. Aiming to accomplish this objective, a review is made of the reasons suggested for the design and evaluation of active policies to generate employment in local governments, based on the endogenous development approach. In order to illustrate the importance of these new actions in the job market, the experience of four municipalities from the Aburrá Valley in Antioquia is used to evidence a higher interest by local authorities in playing a more active role in solving the issue of unemployment, despite the lack of a proper framework to ensure highly effective actions in matters related to employment.

Keywords: Employment, Local Employment Policies, Endogenous Development, Colombia.

Introducción

Las políticas de empleo tradicionalmente se han caracterizado por una fundamentación esencialmente macroeconómica, y porque la formulación y coordinación de estas estrategias ha sido parte de la autonomía de las autoridades centrales o nacionales. En la formulación de estas políticas no han jugado un papel muy relevante aspectos como las características socioeconómicas de los grupos objetivo, ni las características de las unidades económicas que generan empleo en las diferentes regiones o localidades que integran un país.

En Colombia, a finales de la década del noventa y comienzos del siglo XXI, se inicia un proceso de descentralización de las acciones para el fomento el empleo donde cada vez se les da un mayor protagonismo a las autoridades regionales y locales. Las razones que han motivado este cambio en el escenario de la política laboral son múltiples, pero entre estas se pueden destacar las siguientes:

- El reconocimiento de las notables diferencias en las características socioeconómicas de los territorios, que crean ofertas laborales con condiciones y características diferenciadoras en cada región o localidad, lo que hace que las estrategias exitosas en una localidad puedan no serlo en otras.

- La concentración de ciertas actividades económicas en determinada región de un país. Las necesidades de los demandantes de mano de obra están asociadas con esas actividades económicas más dinámicas, y se convierten en la primera opción para crear nuevas oportunidades de empleo.
- Los persistentes niveles de desempleo, que en muchos casos superan las tasas promedio de desempleo de los países de la región o con condiciones económicas similares.
- La internacionalización de las economías a raíz de los procesos de integración y globalización comercial, los cuales fueron interpretados por las autoridades locales como una oportunidad para mejorar las condiciones de desarrollo local, usando para ello los recursos de que dispone el territorio para generar el mayor potencial económico posible y donde la mano de obra (fuerza laboral) juega un papel trascendental.
- Los niveles de formación y las competencias laborales varían ostensiblemente de un territorio a otro, lo que crea ofertas laborales diferenciadas, que requieren considerar sus particularidades a la hora de fomentar la generación de oportunidades laborales.

En este contexto, el análisis de las políticas locales de empleo desde el ámbito local tiene como marco de referencia la teoría del desarrollo endógeno, en la que, según Alburquerque (2004), el enfoque del desarrollo económico local busca resaltar fundamentalmente los valores del territorio (identidad, diversidad y flexibilidad), donde el desarrollo empresarial está vinculado principalmente con las particularidades o potencialidades (dotación de factores) de este. Pero no se debe interpretar el desarrollo económico local como un modelo de organización productiva que se basa solamente en el mejor uso de los recursos locales (endógenos), sino que a su vez, aprovecha las oportunidades que brinda el contexto externo para convertirlas (*endogenizarlas*) en una alternativa al desarrollo local.

El objetivo principal de este trabajo es analizar la trascendencia que han tomado las políticas locales de empleo en Colombia. Para cumplir con este propósito, en la primera parte del trabajo se hace una revisión de los fundamentos que se plantean desde el enfoque del desarrollo endógeno sobre el diseño y la evaluación de las políticas activas para la generación de empleo en las administraciones locales. En la segunda parte se presenta una breve descripción de antecedentes y trabajos que se han realizado sobre el tema. En la tercera parte se analiza la experiencia en Colombia, específicamente la de cuatro municipios del Valle de Aburrá antioqueño, donde se evidencia una mayor preocupación de las

autoridades locales por jugar un papel más activo en la solución del problema del desempleo, a pesar de que no cuentan con el marco apropiado para garantizar acciones altamente efectivas en materia laboral.

56

Referentes teóricos

A lo largo de la historia del pensamiento económico, el tema del empleo, o más aún, del desempleo, ha sido analizado desde diferentes enfoques teóricos, los cuales han influido en su momento en el diseño de la política económica. Estos enfoques, o bien han tenido una visión macroeconómica de la problemática, como en el caso de la economía clásica y el keynesianismo, o bien, una de orden más microeconómico, como la escuela neoclásica de corte liberal.

Más allá de discutir el acierto de las políticas sugeridas por los diferentes enfoques para afrontar el problema del desempleo, se puede identificar un factor común entre estas: la ausencia del ámbito territorial en su diseño y evaluación. Un aspecto que para Alburquerque y Dini (2008) es crucial, y que durante los últimos veinte años ha empezado a tener mayor preponderancia en las economías, en parte gracias a la adopción de nuevos enfoques de desarrollo como el endógeno, que pone al territorio como unidad central de actuación.

Al respecto, Alburquerque y Dini (2008) reconocen que el desempleo tiene una incidencia muy desigual por territorios y grupos de personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, cuando la duración del desempleo es muy larga se convierte en causa de problemas sociales como la pobreza, la marginación, la delincuencia, la violencia ciudadana, el racismo y la discriminación, entre otros. Y son las autoridades locales quienes perciben de forma directa estos problemas, por lo tanto, son estas las convocadas a liderar el diseño de la política pública para corregir este fenómeno.

En síntesis, el llamado que hacen estos autores es que el diseño de las políticas públicas, entre estas la de empleo, se cimiente en un modelo de desarrollo de aproximación territorial, como el endógeno. Esto permitirá responder en forma pertinente a las necesidades particulares de cada región. Es por ello que a continuación se dedica un apartado para describir los planteamientos generales del modelo de desarrollo endógeno, asimismo, se destinarán otros tres para exponer la importancia de las políticas locales de empleo, brindar una idea general sobre el mercado local de trabajo e indicar algunos criterios clave para el diseño de las políticas locales de empleo.

El modelo de desarrollo endógeno

En materia de desarrollo económico, existen distintos enfoques que en su mayoría hasta comienzos del siglo XX marginalizaban su naturaleza territorial, de allí que el ámbito territorial tuviera poca importancia como unidad de actuación de las políticas públicas, incluidas las de empleo. No obstante, a finales del siglo XIX, gracias a Marshall (1920) con su análisis sobre los distritos industriales,¹ se comienza a introducir el territorio como unidad de estudio del desarrollo económico. Este enfoque es retomado después de la segunda mitad de la década de los sesenta del siglo XX, por autores como Becattini (1979), Bagnasco (1984), Garofoli (1986) y Brusco (1982), para ofrecer una interpretación diferente del desarrollo, una que advertía la necesidad de impulsarlo no desde las empresas sino desde los territorios, en un nivel más pequeño (local o regional) y no desde el centralismo (la nación).

57

Para estos autores, el territorio es un espacio geográfico en el cual se establece una población con sistemas de relaciones sociales particulares que han desarrollado toda una serie de actividades económicas, productivas y financieras, y que adicionalmente pueden estar regulados mediante un sistema político administrativo, sin embargo, la escala país, departamento, municipio, comuna, localidad, etcétera, no circunscribe necesariamente la unidad de actuación a la que se refiere el desarrollo territorial, pues esta puede corresponder a varios municipios, provincias o a una parte de un área metropolitana.

En la actualidad, afirman Agudelo et ál. (2010), existe un enfoque del desarrollo que ha tomado gran relevancia y que se basa en los aportes de los autores mencionados anteriormente; este es conocido como el *modelo de desarrollo endógeno*, donde autores como Francisco Albuquerque, Antonio Vázquez Barquero y Sergio Boisier ofrecen sus descripciones y conceptualizaciones. En concreto, de acuerdo con Boisier (2001) y Vázquez (2005), el desarrollo endógeno es un proceso territorial en el que se buscan potenciar las capacidades internas de una comunidad local (recursos materiales, humanos, institucionales y culturales), con

1 El concepto de *distrito industrial* surgió de los aportes de Alfred Marshall, quien demostró en gran parte de su bibliografía, que las ventajas de la producción a gran escala o al menos una parte de estas pueden ser logradas por una población de empresas de pequeñas dimensiones, concentrada en un determinado territorio, subdividida en fases productivas y que se surte de un único mercado local de trabajo. Esta población concentrada en un mismo territorio presenta, a su vez, características socioculturales (valores e instituciones) adecuadas a un proceso de desarrollo de pequeñas empresas formado lentamente a lo largo del tiempo.

el objetivo de satisfacer las necesidades presentes y futuras de la sociedad, para lo cual es necesario fomentar la equidad en la distribución de los recursos, mejorar la eficiencia en su asignación y hacer un uso adecuado de los recursos naturales.

58 Retomando a Agudelo et ál. (2010), esta interpretación del desarrollo se caracteriza esencialmente por los siguientes aspectos: primero, la gran importancia de la participación de los actores locales públicos y privados en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de políticas, programas y estrategias de desarrollo local. Segundo, una descentralización política, funcional y territorial que permita una mayor autonomía de las comunidades o economías locales. Y tercero, el estudio de casos como método de análisis, lo cual argumenta la pertinencia de la reflexión que se hace en este documento sobre las políticas locales de empleo en algunos municipios del Valle de Aburrá en Antioquia, Colombia.

Políticas de empleo y su importancia en el ámbito local

En términos generales, se pueden definir las políticas de empleo como aquellas medidas de naturaleza económica, social e institucional que afectan tanto el nivel y la calidad del empleo, como aquellas que buscan mitigar los efectos del desempleo. Estas medidas pueden actuar bien sea sobre la oferta o la demanda de trabajo. Cabe resaltar que aunque autores como Samaniego (2002) diferencian entre políticas de empleo (generación de empleos y calidad del empleo), políticas laborales (actúan sobre el entorno de la relación entre trabajador y empleador) y políticas de mercado de trabajo (las que intervienen el mercado en concreto para combatir el desempleo y paliar sus efectos), en este documento se utilizará el término en un sentido amplio.

Adicionalmente, en las políticas de empleo también es muy usual distinguir entre dos tipos: las políticas activas de empleo y las pasivas. Las primeras comprenden una amplia gama de medidas destinadas a mejorar la calidad de la oferta de trabajo, incrementar la demanda laboral, mejorar la vinculación entre trabajadores y empleos; mientras que las segundas están configuradas para mantener y garantizar la calidad de vida de la población desempleada. Asimismo, es frecuente hacer clasificaciones más específicas de las políticas, como estrategia académica para su análisis. En este sentido, y con el fin de brindarle al lector una visión muy general de las políticas que se aplican en el contexto internacional, en la tabla 1 se presenta la clasificación realizada por Samaniego (2002).

Tabla 1. Clasificación de las políticas activas del mercado de trabajo

Por objetivo estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moderar fases recesivas ▪ Reducir desequilibrios estructurales ▪ Mejorar el funcionamiento de trabajo ▪ Incrementar las habilidades y la productividad ▪ Apoyar a los trabajadores con discapacidad o en riesgo 	
Por tipo de programas	Servicios públicos de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bolsa de trabajo e información de vacantes ▪ Administración de subvenciones al ingreso ▪ Acceso a programas activos
	Capacitación para el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desempleados y jóvenes en desventaja ▪ Adultos ocupados ▪ Programas de aprendizaje y otros
	Creación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obras públicas ▪ Autoempleo/microempresas ▪ Subsidios al empleo/salario
Por tipo de instrumento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios en especie ▪ Subsidios ▪ Crédito 	
Por fuente de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno ▪ Sector privado ▪ Organismos internacionales 	
Por tipo de receptor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participantes del programa ▪ Empleadores ▪ Proveedores de servicio 	
Por tipo de ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sector público ▪ Empresas privadas ▪ ONG ▪ Mixtos 	

Fuente: Samaniego (2002: 14).

Después de dar una breve conceptualización sobre las políticas de empleo y esquematizar las principales medidas, surgen dos preguntas relevantes: ¿por qué es importante que las políticas de empleo sean locales? ¿Cómo se concibe el mercado de trabajo en un modelo de desarrollo endógeno? A continuación se intenta dar respuesta a cada una.

Como se mencionó anteriormente, el modelo de desarrollo endógeno reconoce que las entidades locales son las llamadas a liderar los procesos de desarrollo y, por lo tanto, a liderar el diseño de las políticas públicas. Existen varias razones en favor de estas actuaciones locales en el ámbito del empleo. En primer lugar, como afirma Albuquerque (2004), el problema de desempleo tiene características muy

"El modelo de desarrollo endógeno reconoce que las entidades locales son las llamadas a liderar los procesos de desarrollo y, por lo tanto, a liderar el diseño de las políticas públicas".

diferentes en los territorios, por lo tanto, las respuestas no pueden ser genéricas, deben tener en cuenta las peculiaridades específicas de estos. Para ilustrarlo, se puede considerar el caso en que por desajustes entre oferta y demanda de trabajo se genera desempleo, donde los territorios pueden mostrar diferentes manifestaciones según se trate de:

- No correspondencia entre las calificaciones requeridas por la demanda de trabajo y las que posee la población en edad de trabajar en cada territorio.
- Una oferta de trabajo formada y con aspiraciones, pero que no consigue encontrar un empleo satisfactorio y acaba sumida en el subempleo.
- Discriminación por parte de los empleadores ante determinados colectivos, como mujeres, jóvenes, inmigrantes, indígenas, discapacitados u otros.

Todos estos desajustes muestran la existencia de circunstancias desde el lado de la oferta de trabajo que son específicas de los diferentes territorios y que aluden a la evolución de la población en edad de trabajar, en la cual inciden factores socio-demográficos como tasas de natalidad, crecimiento de la población, movimientos migratorios, creciente incorporación de la mujer a la actividad económica, cultura emprendedora, etcétera.

Por lo tanto, las políticas locales de empleo pueden tener un efecto más directo sobre el mercado laboral y permitir una mayor coherencia con las necesidades propias del territorio, en la medida en que es en el ámbito local donde se posee mayor conocimiento sobre los problemas o desigualdades laborales del territorio.

Segundo, de acuerdo con el Observatorio Económico de Madrid (2010), las políticas locales de empleo presentan mecanismos que generan posibles efectos integradores entre distintos territorios. En otras palabras, existe la posibilidad de cooperación o acción conjunta entre entidades locales, ello brindaría la oportunidad de tomar acciones de forma más integral y enriquecer las estrategias; incluso, fruto de estas medidas conjuntas, pueden reducirse las disparidades del mercado de trabajo entre las distintas zonas de influencia.

Tercero, las actuaciones locales se conciben como las medidas más adecuadas para hacer frente a los retos que trae consigo la globalización económica y la descentralización político-administrativa, esto es la competitividad de los territorios.

Cuarto, desde el ámbito local se puede mejorar la eficiencia en la redistribución de los recursos económicos y favorecer el desarrollo económico y social de los territorios. La idea es que cuando las entidades poseen competencias legales sobre el empleo y la economía, además de poder administrar y destinar mejor los recursos de acuerdo con las necesidades particulares, pueden aprovechar las potencialidades de su territorio; de hecho, las políticas de empleo son un eje transversal dentro de las demás áreas de actuación que supone una política integral de desarrollo territorial.

Quinto, las políticas locales de empleo pueden formularse con la participación activa de la población directamente interesada. Esto podría generar una mayor efectividad en las acciones emprendidas por las autoridades locales con respecto a las acciones de las autoridades centrales o nacionales.

Mercado de trabajo local

Aunque actualmente no existen definiciones teóricas plenamente aceptadas del concepto de *mercado de trabajo local*, es vital para el diseño de la política tener una aproximación territorial de este. De allí que Albuquerque y Dini ofrezcan la siguiente:

[...] el punto de vista de la oferta de trabajo, el mercado de trabajo local puede considerarse como la zona geográfica en la que normalmente buscan empleo los/as trabajadores/as que están dispuestos/as a trabajar sin que ello les suponga cambiar de domicilio. En ello influyen, por tanto, el acceso a la información sobre oportunidades de empleo, así como el coste de los desplazamientos entre vivienda y lugar de trabajo que, a su vez, dependen de los ingresos familiares, los transportes públicos, el estado de las infraestructuras básicas y el ordenamiento territorial y urbano. Por otro lado, desde el punto de vista de la demanda de trabajo, es decir, del lado de las empresas, el mercado de trabajo local es la zona geográfica en la que las empresas concentran sus esfuerzos de búsqueda de las personas con formación adecuada para realizar el trabajo.

El área comprendida por el mercado de trabajo local es, pues, una unidad básica de análisis, que puede ser más amplia que la del sistema productivo local, el cual obliga a identificar los eslabonamientos productivos que integran las principales cadenas productivas en el territorio. En todo caso, ambas delimitaciones no tienen por qué coincidir con un ámbito municipal. Además, se

trata de un hecho dinámico, que puede variar a lo largo del tiempo, ya sea por la mejora de las infraestructuras de transporte, el incremento de los niveles de ingreso familiar o el avance de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (2008: 39).

62

Con lo anterior, se hace explícita la necesidad de diseñar políticas locales de empleo integradas con las estrategias de desarrollo económico territorial, ya que esto permite observar qué ocurre en los mercados de trabajo y a partir de ese análisis, se pueden diseñar políticas de empleo adecuadas.

Elementos para el diseño territorial de las políticas activas de empleo

Las entidades locales deben hacer frente a la permanente demanda de necesidades en materia de empleo que día tras día surge en los territorios, así toda acción pública local que pretenda impactar sobre dichas necesidades y problemas debe tener presente una serie de factores que determinarán su éxito.

"Es preciso que el diseño de la política sea fruto de una construcción colectiva y, por lo tanto, se requiere de la participación de los distintos actores sociales y representantes de la sociedad civil (administración central y local, representantes sindicales, representantes del sector empresarial y educativo, entre otros)".

En primer lugar, es preciso que el diseño de la política sea fruto de una construcción colectiva y, por lo tanto, se requiere de la participación de los distintos actores sociales y representantes de la sociedad civil (administración central y local, representantes sindicales, representantes del sector empresarial y educativo, entre otros).

En segundo lugar, es imprescindible disponer de un sistema de información territorial que se responsabilice de obtener en forma periódica la información necesaria para que se elaboren boletines e informes que permitan establecer el estado del mercado de trabajo. Esta información se convierte en insumo esencial para la elaboración de diagnósticos, investigaciones, y la formulación de las políticas o estrategias para corregir las deficiencias del mercado de trabajo local.

En tercer lugar, es necesario que las entidades locales reconozcan que la evaluación es una herra-

mienta esencial dentro del diseño, ejecución y mejoras de la política pública. En otras palabras, la base de una política adecuada está en identificar las causas de la problemática, situar adecuadamente la dimensión del fenómeno y valorar los resultados obtenidos por estrategias anteriores. Para ello, es necesario disponer de las metodologías apropiadas que permitan la construcción en forma sistemática de indicadores para evidenciar los avances o retrocesos, así como el impacto de las estrategias o políticas emprendidas para corregir el problema del desempleo local.

Si las entidades locales no disponen de un sistema de información y una metodología para el seguimiento del mercado de trabajo local, no es posible saber si la política que se está ejecutando podrá lograr los efectos esperados, y menos saber si la administración local ha sido eficaz y eficiente. Nótese que la necesidad de generar información regular y precisa sobre localización de las empresas, la estructura y especialización productiva de cada una de las áreas de trabajo, la caracterización de la oferta de trabajo, la movilidad, entre otras, no obedece solo a una cuestión de evaluación y diseño, mas los continuos cambios que se experimentan en el mercado de trabajo la hacen necesaria.

En cuarto lugar, es muy importante lograr que los procesos de formación para el trabajo, y las acciones de capacitación de las personas que no logran conseguir empleo sean coherentes con las potencialidades y vocaciones productivas de la localidad. Como ya se ha mencionado, y como expresa Alburquerque y Dini (2008: 6), aunque la generación de oportunidades productivas resultado de las políticas de fomento empresarial es una condición necesaria para generar empleos de calidad, no es suficiente. En consecuencia, es necesario incorporar en las estrategias de desarrollo económico territorial, una preocupación especial de forma que el recurso humano obtenga una capacitación adecuada y acorde con las oportunidades de empleo local. Esto exige que la formación se oriente a las necesidades específicas del perfil productivo del territorio, lo cual implica analizar los nichos de empleo ligados con la economía social y la economía informal, y trabajar con los grupos de mayores dificultades en la inserción laboral (mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes, discapacitados u otros).

Para finalizar, es vital que las entidades locales tengan las competencias legales en materia de política de empleo, que gocen de una mayor autonomía. Ello implica que haya una menor dependencia financiera de los recursos nacionales y que se disponga de fondos locales.

Antecedentes y literatura empírica

64

En el contexto europeo, es a mediados de la década del noventa cuando se comienza a dar importancia a las intervenciones locales de empleo, en concreto, surgieron iniciativas como: a) el Pacto de Essen de 1994 (Consejo Europeo, 1995), en el que se definió, por primera vez a escala europea, líneas de acción a corto y medio plazo para afrontar el problema de desempleo en la región, donde se afirmaba el papel fundamental de las políticas de empleo y desarrollo local. b) La Estrategia Europea de Estímulo a las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo de 1995, donde se manifiesta la responsabilidad local en materia de creación de empleo (Comisión Europea, 1998).

A pesar de estas iniciativas, la efectiva implicación de los actores locales en el desarrollo de las estrategias de empleo aún era un asunto pendiente, es así como la Comisión Europea (2000), en la Directriz n° 12 establecía explícitamente: “[...] la función y responsabilidad de los actores locales a nivel local por lo que respecta a la creación de empleos y el mantenimiento de condiciones y estructuras favorables precisa un mayor conocimiento y apoyo”. En esta línea y durante el mismo año, finalmente el Consejo Europeo de Lisboa define las principales líneas de actuación en materia de empleo en la Unión Europea, que con el paso del tiempo fueron indicando la necesidad de llevar a cabo políticas activas de empleo a escala local. La aplicabilidad específica de estas estrategias en el ámbito local se condensa en el documento “Acción local a favor del empleo”.

Para el caso concreto de España, como afirma el Observatorio Económico de Madrid (2010), es la Ley de Empleo 65 de 2003 la que promulga la descentralización del Sistema Nacional de Empleo hacia las comunidades autónomas, las cuales quedan como las encargadas de gestionar la política de empleo. En consecuencia, los ayuntamientos han tenido el reto de realizar diagnósticos y análisis sobre los mercados locales, de allí que la literatura principal sobre análisis de caso de las políticas locales de empleo se concentre en los realizados por sus observatorios u otras unidades descentralizadas.

Al respecto, se resaltan dos trabajos: el realizado por el Observatorio Económico de Madrid (2010), el cual lleva a cabo un análisis de las políticas locales de empleo de cuatro ciudades españolas: Barcelona, Madrid, Burgos y Zaragoza. Este documento resalta las líneas de actuación y las estrategias que en concreto han emprendido cada uno de los ayuntamientos. Entre estas se destacan las iniciativas para la inserción y orientación laboral, así como los programas de formación, promoción del emprendimiento y servicios de información.

Aragón y Rocha (2003) realizan una revisión de las políticas locales de fomento del empleo para el caso de España. En este trabajo realizan una caracterización general del contexto institucional de las estrategias empleadas para el fomento del empleo en tres municipios con características socioeconómicas diferenciadas (Coslada, Girón y Salamanca), aplicando el método de estudio de caso. Este trabajo permite a los autores identificar los elementos que se consideran más relevantes en el diseño de las estrategias territoriales de fomento del empleo. Igualmente, los autores resaltan la importancia de una adecuada coordinación e integración de los diferentes actores involucrados en los distintos ámbitos territoriales (nacional, regional y local) en la formulación y gestión de las políticas locales fomento del empleo.

Otro estudio es el realizado por el Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva (2001), que constituye un diagnóstico del mercado de trabajo de dicha provincia en cual se hace un amplio análisis sobre sus problemáticas sectoriales. Un aspecto clave de este documento es el que pone de manifiesto las dificultades prácticas que existen para definir el concepto de *mercado de trabajo*, dado que este es muy complejo. Si bien los mercados de trabajo locales pueden estar demarcados como las áreas geográficas en las que un porcentaje significativamente elevado de la población trabaja y habita (cuencas de empleo) no tienen por qué coincidir con las delimitaciones administrativas con respecto a las cuales se presenta la información disponible. En su caso, utilizan como criterio la delimitación territorial, las unidades de empleo y desarrollo local y tecnológico.

Con respecto al caso de América Latina, la aplicación de acciones locales de empleo inspiradas en el modelo de desarrollo endógeno aparece con posterioridad al europeo, aunque uno podría encontrar iniciativas lúcidas a finales de la década del noventa en algunos países como Argentina; en Colombia, apenas se está comenzando avanzar pese a que el proceso de descentralización político-administrativo tuvo su origen a mediados de los años ochenta y se concretó explícitamente en la Constitución de 1991. Por lo tanto, los estudios empíricos son pocos, según la revisión hecha para la elaboración de este documento. En este orden de ideas, solo se resaltaré el trabajo de Gorenstein y Burachick (1999), quienes analizan algunos de los instrumentos de política que comenzaron a implementarse en Argentina para la época, y que intentaban responder a las consecuencias sociales y regionales del proceso de reestructuración que se inspiraban en el marco teórico que sustenta las políticas territoriales; dentro de los instrumentos analizados se encuentran ciertos referentes a las políticas de empleo.

Algunas experiencias de políticas de empleo local en Colombia

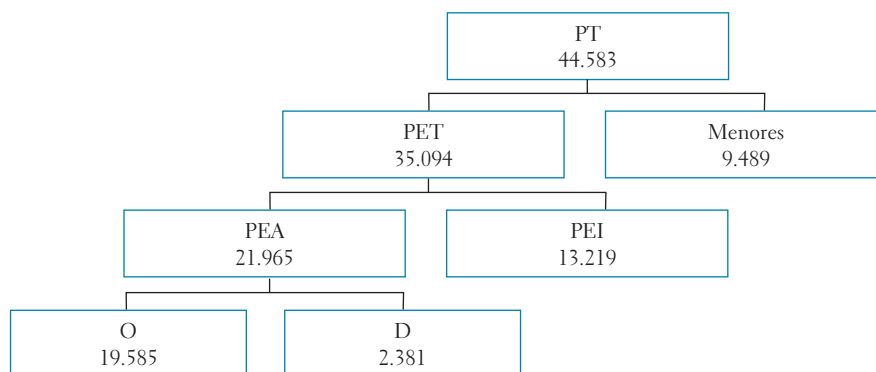
66

El mercado laboral colombiano

Antes de revisar las estrategias empleadas por las administraciones locales para generar empleo, es importante realizar una breve descripción de algunas de las características más relevantes del mercado de trabajo en Colombia y en la región objeto de análisis en este trabajo. En esta sección se realiza un breve análisis descriptivo de los principales indicadores laborales de Colombia, y en la siguiente se ilustra el caso del Valle de Aburrá antioqueño y cuatro de sus principales municipios.

De acuerdo con las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para marzo de 2011 la población colombiana ascendía a cerca de 44,6 millones de personas, de las cuales, cerca de un 49% hacían parte de la población económicamente activa (PEA). De este grupo de personas, cerca de un 89,16% se encontraba vinculado al mercado de trabajo, mientras que el restante 10,84% estaba buscando empleo (figura 1).

Figura 1. Estructura la oferta laboral en Colombia para marzo de 2011 (miles de personas)



PT: población total; PET: población en edad de trabajar; PEA: población económicamente activa; PEI: población económicamente inactiva; O: ocupados o empleados; D: desocupados o desempleados.

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

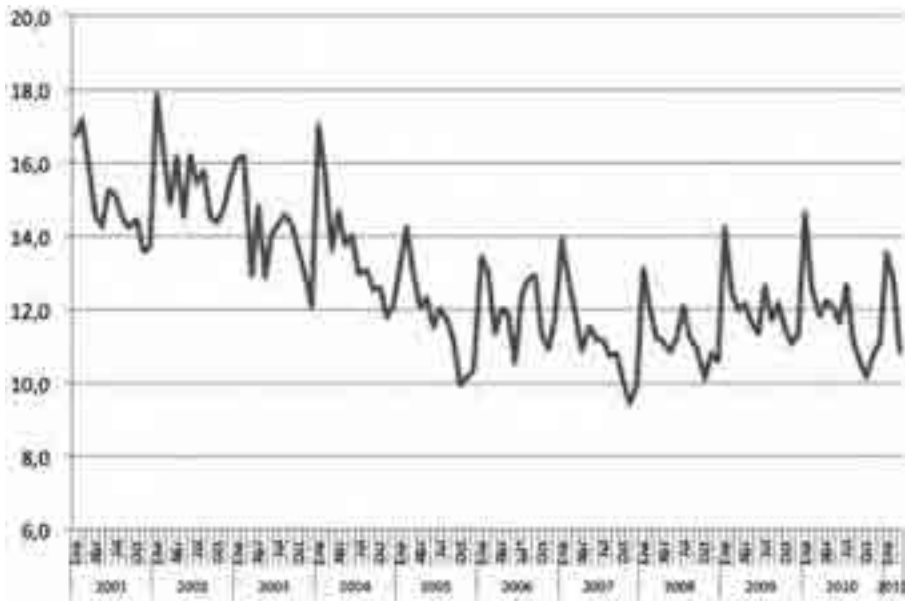
Para el periodo comprendido entre enero de 2001 y marzo de 2011, la tasa de desempleo estuvo en el 12,8% en promedio (tabla 2), se observa que durante los años 2001-2005 tiende a reducirse, mientras que en el periodo 2006-2011 la tasa de desempleo en Colombia tiende a estabilizarse al rededor de su media (figura 2).

Tabla 2. Síntesis de la tasa de desempleo para el periodo 2001-marzo de 2011

Indicador	Tasa de desempleo	Miles de personas desempleadas	Tasa de subempleo
Promedio	12,8	2.515	32,3
Máximo	17,9	3.405	42,4
Mínimo	9,4	1.867	24,7
Desviación estándar	1,9	323	2,8

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Figura 2. La tasa de desempleo en Colombia, 2001-2011 (porcentajes)

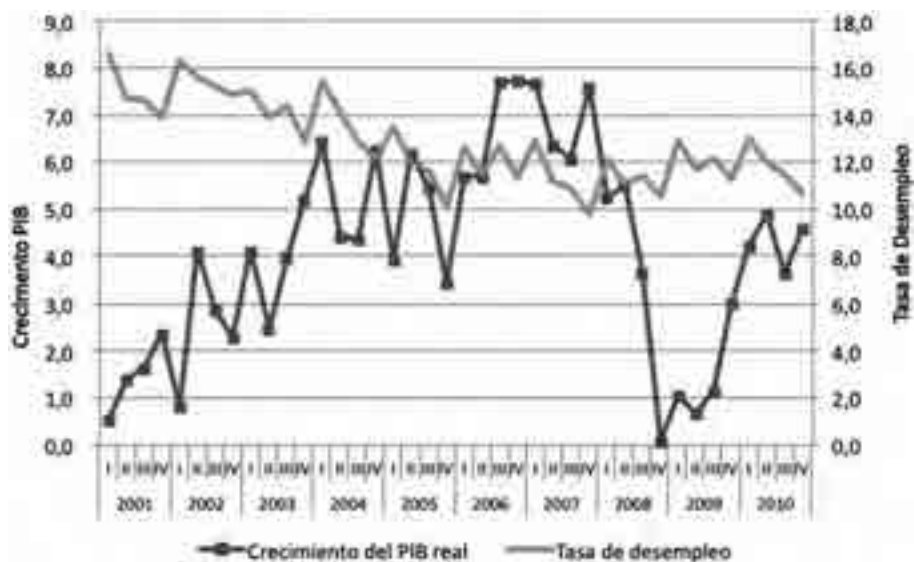


Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

En 2001, la tasa de desempleo promedio fue del 15%, mientras que para el 2011 (enero a marzo) la tasa de desempleo promedio fue del 12,4%, lo que implica

que la reducción de la tasa de desempleo en este periodo, 2001-2011, alcanzó los 2,6 puntos porcentuales. La reducción del desempleo en estos 10 años realmente no fue muy significativa y muestra la poca efectividad y pertinencia de las políticas que se han aplicado durante este largo lapso de tiempo. Realmente lo que se evidencia es que los niveles de desempleo estructural, o desempleo de largo plazo, son bastante altos en Colombia, porque a pesar de que se presentó un crecimiento promedio de la producción (PIB real) en el periodo 2001-2010 del 4,1%, los niveles de desempleo no se reducen al mismo ritmo que aumenta la producción, lo que consolida la idea del desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, es decir, el problema del desempleo estructural, esto implica que los desempleados deben aprender nuevas habilidades para que puedan ser integrados al mercado de trabajo. Esta situación se hace más evidente en los años 2006-2007, donde la tasa de crecimiento del PIB supera todos los niveles históricos (figura 3), dado que crece a una tasa promedio del 6,8%, mientras que la tasa de desempleo se estabiliza en un promedio del 11,6%.

Figura 3. Crecimiento económico y desempleo en Colombia, 2001-2011 (porcentajes)

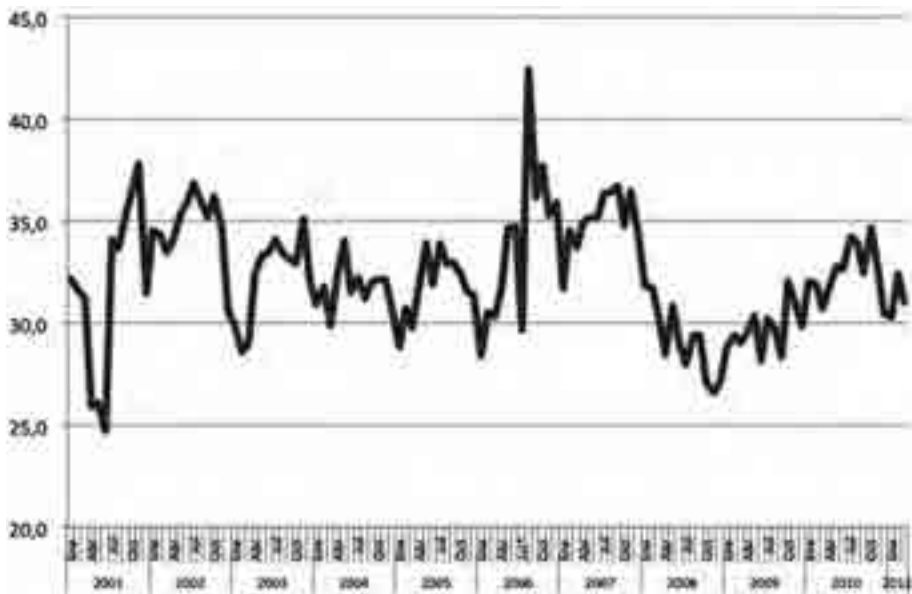


Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Si a las evidencias presentadas previamente se le agrega el indicador del desempleo, el grado de satisfacción con el empleo que tienen aquellos que están

vinculados al mercado laboral, se encuentra que la tasa promedio de subempleo para el periodo 2001-2011 fue en Colombia del 32,3%, la cual se mantuvo en su nivel histórico e incluso creció para algunos periodos hasta niveles superiores al 40% (figura 4); se puede argumentar que si bien el nivel de ocupación en el país ha aumentado y la tasa de desempleo se ha reducido, el empleo que se está creando no es el de mejor calidad, porque muchos de los empleados no se encuentran satisfechos con el trabajo que tienen y desean cambiarlo, ya sea porque no es adecuado para sus competencias, no genera los ingresos suficientes o no los ocupa el tiempo suficiente.

Figura 4. La tasa de subempleo en Colombia, 2001-2011 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Estas condiciones y características del funcionamiento del mercado de trabajo en Colombia han generado una preocupación, tanto en las autoridades como en la población en general, que se ha reflejado en el diseño de acciones en el ámbito regional, con el propósito de mejorar las condiciones actuales, debido a que son los administradores municipales (alcaldes) los que más reciben demandas de la ciudadanía para que se generen nuevas oportunidades de trabajo. Es así como recientemente se ha creado una nueva dinámica en el tema de políticas labora-

les, donde las autoridades locales tratan de tener un mayor protagonismo en este tema, e intentan suplir las falencias que tienen las intervenciones del Gobierno central (Gobierno nacional).

70

El mercado laboral en el Valle de Aburrá antioqueño

Para ilustrar el caso de las políticas locales de empleo en Colombia, se ha elegido el caso del Valle de Aburrá en Antioquia,² para el cual es posible encontrar estadísticas mensuales que permiten revisar los cambios y dinámica del mercado de trabajo. Esta razón llevó a elegir dentro de los municipios que integran el Valle de Aburrá, los cuatro principales, de acuerdo con el tamaño de su población, a saber: Bello, Envigado, Itagüí y Medellín.

La razón que inicialmente llevó a que se eligiera el caso antioqueño y en particular el Vallé de Aburrá es porque allí se observa una curiosa y muy particular situación en el mercado laboral, porque Antioquia, a pesar de ser una de las regiones colombianas con mayores niveles de industrialización y contribución al PIB nacional (figura 5), también ha sido históricamente una de las regiones que ostenta los mayores niveles de desempleo del país. En la tabla 3 se puede comprobar que la región Medellín-Valle de Aburrá tiene la mayor tasa de desempleo entre las cinco principales ciudades del país y sus áreas metropolitanas en el periodo 2009-2011.

2 El Valle de Aburrá está conformado por 10 municipios de Antioquia: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta. 9 de los 10 municipios del Valle de Aburrá han creado una autoridad regional que se conoce como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), el único que no hace parte de esta unidad administrativa es el municipio de Envigado. Lo más curioso es que a pesar de que existe una autoridad regional, esta no tiene autonomía ni competencia para intervenir en el tema laboral. En AMVA (2007) se puede conocer con detalle las líneas y áreas en las que el Área Metropolitana es reconocida como la autoridad de la región.

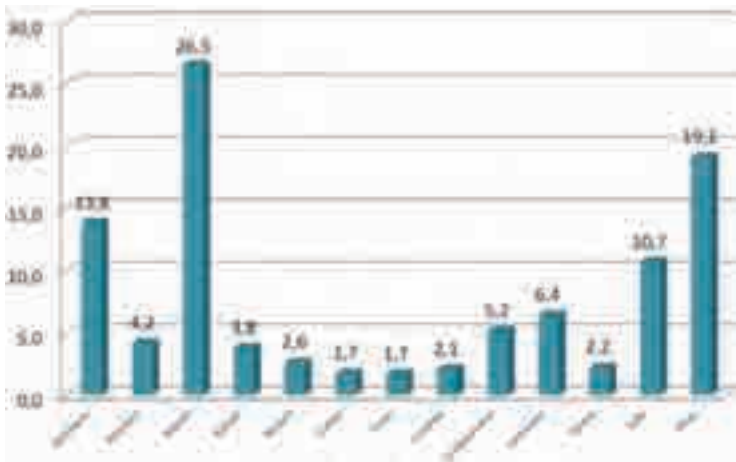
Tabla 3. Tasa de desempleo en principales ciudades 2001-marzo de 2011

Áreas Metropolitanas	2009				2010				2011	Promedio
	Ene-mar	Abr-jun	Jul-sep	Oct-dic	Ene-mar	Abr-jun	Jul-sep	Oct-dic	Ene-mar	
Total 13 ciudades y áreas metropolitanas	13,98	12,78	12,96	12,26	13,7	12,66	12,34	11,02	13,37	12,79
Bogotá	12,40	11,26	11,3	11,01	12,79	11,22	10,27	8,57	11,70	11,17
Medellín-Valle de Aburrá	17,98	15,01	15,51	14,22	15,05	14,61	13,63	12,34	13,72	14,68
Cali-Yumbo	14,17	14,05	13,47	12,70	13,57	14,8	13,72	12,88	16,78	14,01
Barranquilla-Soledad	11,60	10,54	11,14	8,95	9,47	7,64	10,27	9,31	9,26	9,80
Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca	10,63	8,85	9,05	8,53	11,73	9,88	11,80	10,72	10,89	10,23

71

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Figura 5. Contribución por departamento al PIB nacional, 2000-2008 (porcentajes)



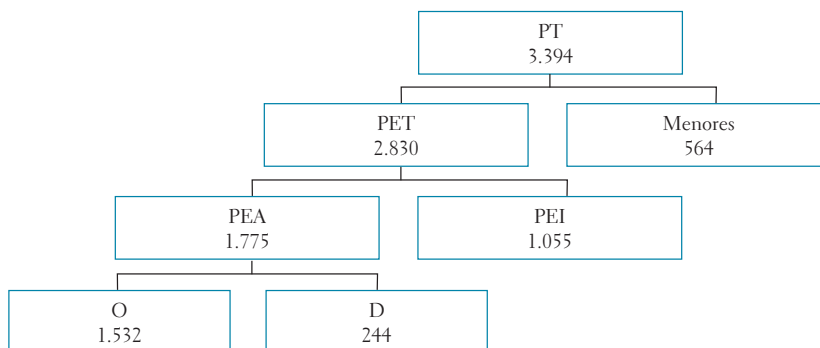
Nota: en otros estudios se incluye un total de 20 departamentos.

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Según la información del DANE, para marzo de 2011 la población del Valle de Aburrá ascendía a cerca de 3,4 millones de personas (figura 6), de los cuales cerca de un 52% hacen parte de la población que se considera como económica-

mente activa (PEA), a su vez, de este grupo de población, un 86,3% se encontraba ocupado y un 13,7% estaba desempleado.

Figura 6. Estructura de la oferta laboral en Valle de Aburrá para marzo de 2011 (miles de personas)



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

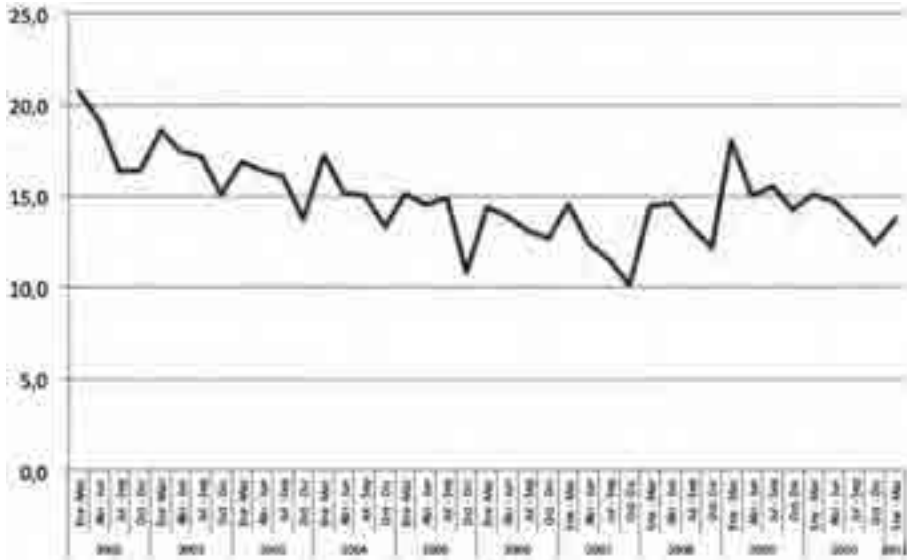
Para el periodo comprendido entre enero de 2001 y marzo de 2011, la tasa de desempleo promedio en el Valle de Aburrá fue del 14,8%, superior en 2 puntos porcentuales a la tasa de desempleo nacional. Durante el periodo 2001-2007 se presentó una reducción de los niveles de desempleo en el Valle de Aburrá, que es la misma tendencia que se observó en el caso nacional, pero con la diferencia de que en el Valle de Aburrá esta tendencia duró un año más que en el caso nacional. Durante 2008 la tasa de desempleo nuevamente se incrementó, y los dos años siguientes nuevamente se observó la tendencia a reducir los niveles de desempleo, lo cual se diferencia del caso nacional, donde los niveles de desempleo han tendido a estabilizarse para estos últimos tres años (tabla 4 y figura 7).

Tabla 4. Tasa de desempleo Valle de Aburrá 2001-marzo de 2011

Indicador	Tasa de desempleo	Miles de personas desempleadas	Tasa de subempleo
Promedio	14,8	233	27,0
Máximo	20,7	308	32,5
Mínimo	10,1	162	15,8
Desviación estándar	2,0	29	3,3

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Figura 7. Tasa de desempleo Valle de Aburrá, 2001-2011



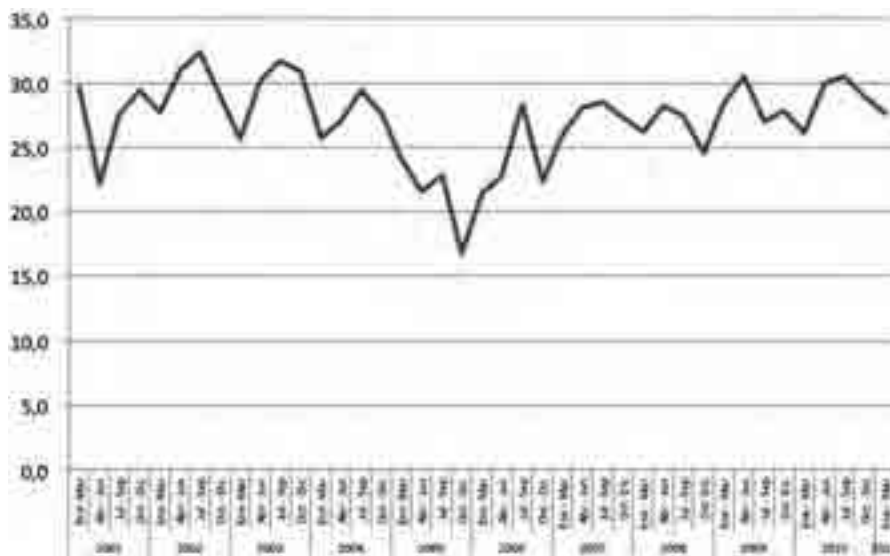
Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Un hecho que sorprende para el Valle de Aburrá es que los niveles de subempleo son inferiores a los nacionales para el periodo 2001-2011 (figuras 4 y 8), los empleados insatisfechos con su trabajo alcanzan a ser en promedio cerca del 27%. Incluso para 2005, esta tasa estuvo por debajo del 20%, lo que indica que en el Valle de Aburrá se genera empleo de mejor calidad que en otras ciudades del país, y que una mayor cantidad de trabajadores están dispuestos a permanecer en el empleo que tienen.

Pasando a los cuatro principales municipios del Valle del Aburrá, se encontró que los municipios que presentan mayores niveles de desempleo son Bello (15,8%) y Medellín (14,3%), mientras que Itagüí (12,1%) y Envigado (10,2%) tienen menores tasas de desempleo,³ sin embargo, los niveles de desempleo por municipio son muy altos, pues en cada municipio más del 10% de la población que puede y desea trabajar no encontró empleo en los últimos cuatro años (figura 9).

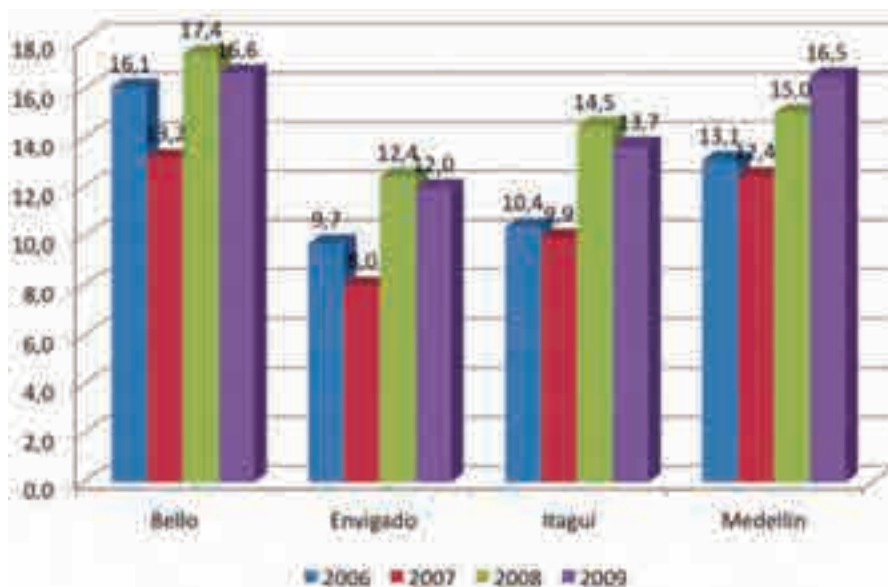
³ Los valores entre paréntesis son la son las tasa promedio de desempleo en el periodo 2006-2009.

Figura 8. Tasa de subempleo en el Valle de Aburrá, 2001-2011



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

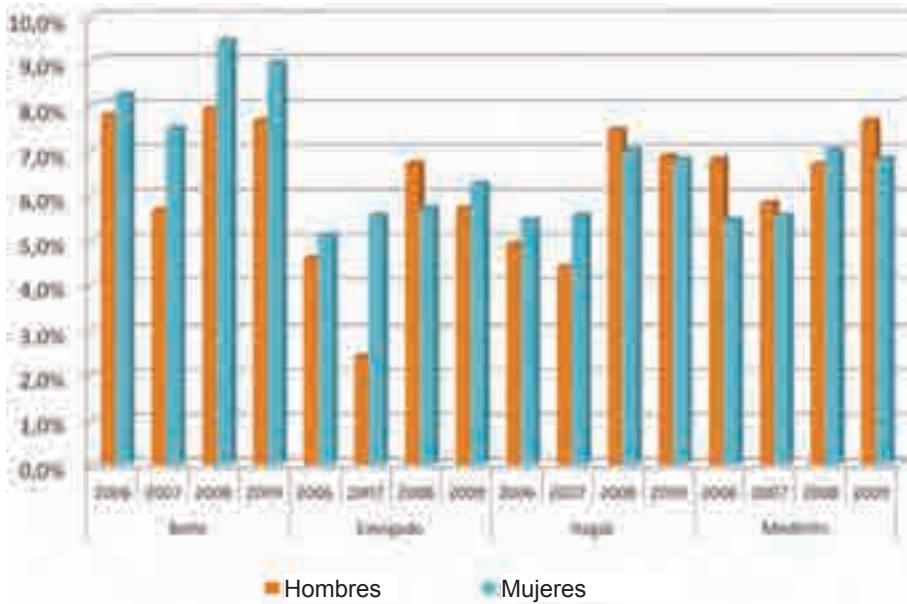
Figura 9. Tasa de desempleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, 2006-2009



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Cuando se revisa el comportamiento de las tasas de desempleo por género (sexo), se encuentra que solo para el caso del municipio de Bello se ha presentado una marcada diferencia en los niveles de desempleo entre hombres y mujeres en el periodo 2006-2009, donde las mujeres son las que soportan mayores niveles de desempleo; para los demás municipios no se encuentra una gran diferencia en este indicador (figura 10).

Figura 10. Tasa de desempleo en cuatro municipios según sexo, 2006-2009



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

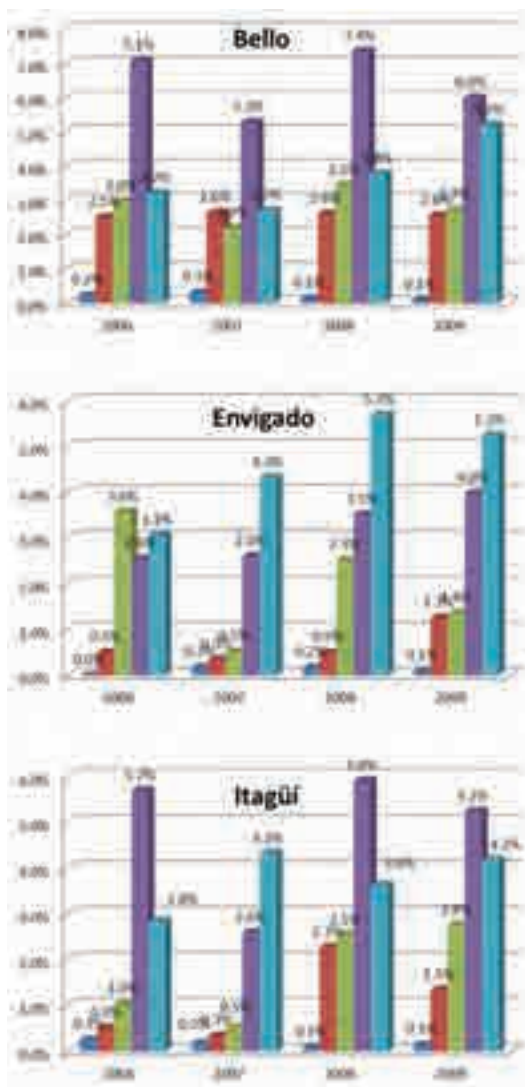
Igualmente, cuando se diferencia a los desempleados de acuerdo con el nivel de formación en estos cuatro municipios, se encuentra que las mayores tasas de desempleo las ostentan las personas que tienen nivel de formación media⁴ y superior (figura 11). Y cuando se diferencia a la población desempleada por su edad, se encuentra que los menores de 35 años deben soportar niveles de desempleo

4 Es importante aclarar que para el caso colombiano la formación básica está dividida en dos grandes niveles: 1) primaria, que comprende los primeros 5 años de formación escolar (grados 1° a 5°). 2. Bachillerato o secundaria, que comprende 6 años de formación (grados 6° a 11°), la cual a su vez es dividida en dos subgrupos: básica (grados 6° a 9°) y media (grados 10° y 11°).

mayores a los que se presentan para el grupo de mayores de 35 años de edad⁵ (figura 12).

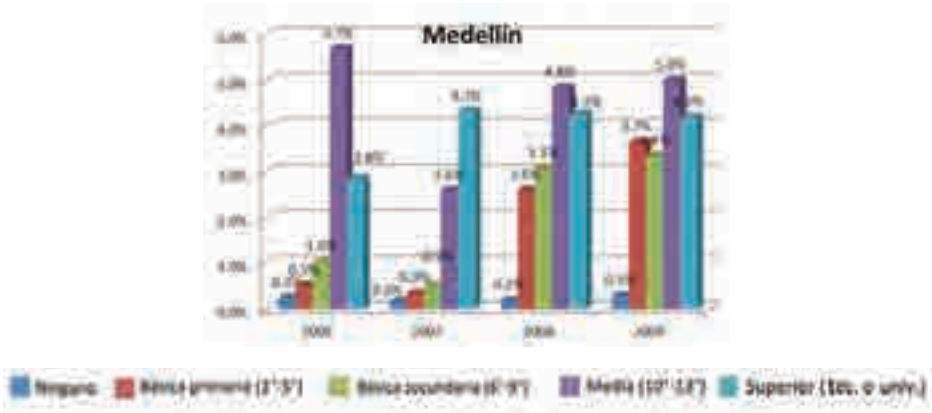
76

Figura 11. Tasa de desempleo en cuatro municipios según educación, 2006-2009



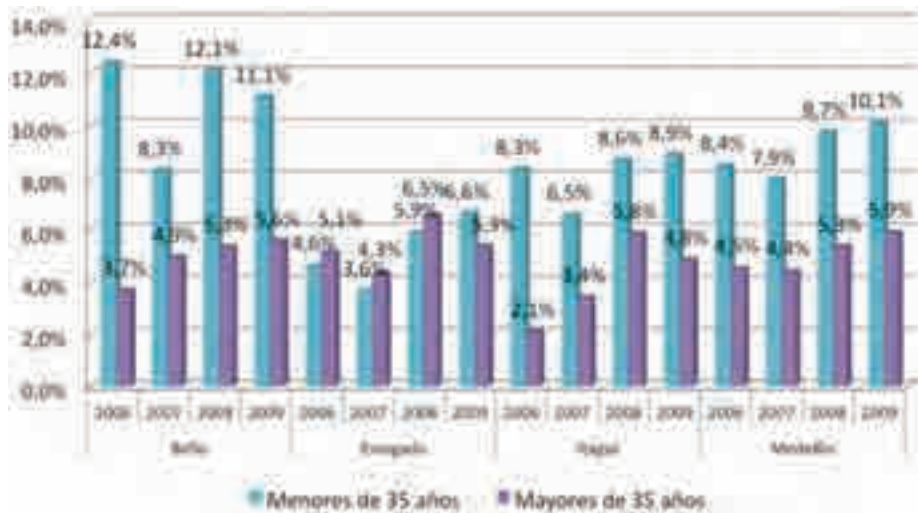
continúa

5 La decisión de dividir la población en solo dos grupos de edad, menores y mayores de 35 años, se justifica por razones de significancia de la muestra que se emplea para calcular los indicadores laborales, los cuales podrían resultar poco confiables si se divide la muestra en un número mayor de grupos.



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

Figura 12. Tasa de desempleo en cuatro municipios por edad, 2006-2009



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del DANE.

En esta revisión de hechos para los principales municipios del Valle de Aburrá, hay tres evidencias que llaman la atención, a la vez que sorprenden, dado que alrededor de estas se han creado mitos o ideas generalizadas, y dan pie para invitar a revisar con mayor profundidad las evidencias halladas en este trabajo, dado que

muchas de las políticas que se formulan para tratar de mejorar las condiciones del mercado laboral están basadas en esas creencias generalizadas.

78 La primera de estas es que las personas con nivel de formación media o superior tienen niveles de desempleo mayores que los que tienen menores niveles de formación. Tradicionalmente se asume que los mayores niveles de desempleo se presentan en los grupos con menores niveles de formación, pero la realidad de los cuatro municipios del Valle de Aburrá muestra otra cosa. Estas diferencias en el nivel de desempleo entre estos dos grupos se deben explicar por los mayores niveles de escolarización que se han alcanzado en las últimas décadas en las que la educación se ha convertido en una prioridad; la verdad es que ahora existe una fuerza laboral desempleada mucho más ilustrada que en la década del ochenta. También debe jugar un papel muy importante en estos resultados la informalidad laboral, que debe ser una opción más aceptable para quienes tienen menores niveles de formación. Esta evidencia también se convierte en un llamado de atención para la oferta educativa que debe estar generando una oferta laboral en áreas que no se corresponden con las demandas que hacen los empleadores.

La segunda es que no resulta tan categórico que las mujeres sean las que tienen los mayores niveles de desempleo —excepto para el caso de Bello— como comúnmente se piensa y se argumenta. Un factor que puede estar generando que los municipios del Valle de Aburrá no presenten evidencias muy contundentes en favor de los mayores niveles de desempleo femenino, tiene que ver con el tipo de empleo que ocupa grandes cantidades de mujeres en la región, el cual puede estar muy asociado con las temporadas, es decir, es un empleo estacional. Como las estadísticas son anuales, no se refleja el efecto estacional en los indicadores laborales.

Finalmente, los bajos niveles de desempleo de las personas mayores de 35 años están justificados en gran parte por la incidencia que tiene la economía informal en la generación de puestos de trabajo para este grupo de población, los cuales no se pueden dar el lujo de esperar sentados los 8 o 10 meses que se puede tardar una persona cuando pierde su empleo para encontrar un nuevo puesto de trabajo, dado que en su mayoría tienen una responsabilidad con su grupo familiar que no pueden aplazar, por ello, estas personas pueden tener un empleo de baja calidad, pero siempre aparecen como ocupadas para las estadísticas del mercado de trabajo.

Las políticas para la generación de empleo local en el Valle de Aburrá

79

El análisis descriptivo que se presentó en la sección previa deja ver una serie de características que se deben tener en cuenta en el momento de formular estrategias o políticas para generar empleo; en esta sección se hace una revisión de las estrategias empleadas por los cuatro municipios incluidos en el análisis, con el propósito de evidenciar qué tan coherentes resultan estas acciones frente a las características que se observan en el mercado de trabajo local.

Las políticas empleadas por las autoridades locales de los cuatro principales municipios del Valle de Aburrá se pueden clasificar como políticas activas, dado que están destinadas a mejorar la calidad de la oferta laboral, incrementar la demanda de trabajo o mejorar la articulación de la oferta y la demanda laboral. Estas políticas se pueden clasificar en cuatro grandes líneas de acción: 1) formación para el trabajo, 2) emprendimiento empresarial, 3) intermediación laboral y 4) fortalecimiento empresarial (tabla 5).

La revisión de los planes de desarrollo de las administraciones actuales (alcaldes) para el periodo 2008-2011, permiten identificar estas líneas de acción, pero también permiten reconocer otra serie de elementos que son de trascendental importancia en la formulación de estas políticas. El aspecto positivo de la revisión es que tal y como se había percibido en la revisión de indicadores laborales para el agregado nacional, los altos niveles de desempleo local han llevado a las autoridades locales a preocuparse en forma directa por el tema de la generación de oportunidades laborales, lo que se refleja en la formulación de programas y estrategias para tratar de incidir en este problema que aqueja a una gran proporción de la población nacional y local. Sin embargo, cabe preguntarse, ¿cuáles son los fundamentos que han orientado esas estrategias?, ¿se cuenta con lineamientos generales que garanticen una mayor coherencia en las estrategias?, ¿son coherentes las acciones con las causas del problema?, ¿las acciones están dirigidas a solucionar el problema para los grupos más vulnerables y los

"Las políticas empleadas por las autoridades locales de los cuatro principales municipios del Valle de Aburrá se pueden clasificar como políticas activas, dado que están destinadas a mejorar la calidad de la oferta laboral, incrementar la demanda de trabajo o mejorar la articulación de la oferta y la demanda laboral".

más afectados?, ¿existe alguna articulación con las autoridades de otros niveles o del mismo nivel?

Tabla 5. Políticas de generación de empleo en municipios del Valle de Aburrá

80

Municipio	Tipo de políticas	Políticas
Bello		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación para el empleo en artes y oficios ▪ Programa de emprendimiento empresarial (autoempleo) ▪ Servicio de intermediación laboral ▪ Fortalecimiento empresarial
Envigado	<p>Activas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoran la oferta laboral. ▪ Incrementan la demanda de trabajo. ▪ Mejoran la articulación entre oferta y demanda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomento del emprendimiento empresarial (autoempleo) ▪ Fortalecimiento empresarial (fomento de la asociatividad) ▪ Formación para el trabajo basada en el enfoque de competencias ▪ Orientación ocupacional ▪ Servicio de intermediación laboral ▪ Feria laboral
Itagüí		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación para el empleo ▪ Emprendimiento empresarial ▪ Servicio de intermediación laboral ▪ Fortalecimiento empresarial
Medellín		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción de la cultura del emprendimiento empresarial ▪ Fortalecimiento empresarial (cadenas productivas-<i>cluster</i>) ▪ Formación para el trabajo basada en el enfoque de competencias ▪ Orientación ocupacional ▪ Servicio de intermediación laboral ▪ Feria del empleo

Fuente: elaboración propia con información de planes de desarrollo de los cuatro municipios.

La respuesta a estos interrogantes se traduce en los aspectos negativos de la formulación de las estrategias de generación de empleo local en Colombia, y en particular, para el caso de los cuatro municipios objeto de análisis de este trabajo. En forma general, puede plantearse que las acciones programadas para generar empleo en los principales municipios del Valle de Aburrá adolecen de cinco grandes falencias.

La primera tiene que ver con la coherencia entre la identificación del problema y la formulación de las acciones. Si bien todos los planes de desarrollo identifican el desempleo como uno de los principales problemas que deben enfrentar las administraciones locales,⁶ e incluso lo identifican como causa de muchos otros problemas (verbigracia pobreza, violencia, deserción escolar e inseguridad, entre otros), cuando se formulan las acciones (políticas), estas quedan relegadas a un lugar secundario, e incluso no se identifican en forma directa como estrategias para solucionar el flagelo del desempleo, sino que están asociadas con otros fines. En otras palabras, se identifica el mal común, el desempleo, pero las acciones o políticas no tienen como meta directa la reducción de los niveles de desempleo, y este objetivo se convierte en un fin secundario, el cual se puede alcanzar al lograr mejores niveles de participación, calidad de vida y educación, entre muchos otros. Es prioritario que los administradores locales le den la trascendencia al tema que se requiere, y se convierta en una línea de acción visible en la que se lleve un control directo de los avances y la efectividad de las acciones emprendidas.

La segunda tiene que ver con la inexistencia de un sistema de información local que permita obtener periódicamente la información necesaria para revisar la dinámica y la evolución del mercado laboral de cada localidad, lo que se ha convertido en la razón principal para que se logre consolidar un observatorio local o regional en materia laboral. Si bien en el caso de Medellín se han hecho varios intentos por crear un observatorio laboral, este no ha logrado funcionar adecuadamente porque no existe lo más importante para su adecuado funcionamiento: la materia prima, la información del mercado de trabajo local.

La tercera es una consecuencia de la anterior, dado que al no existir la información no se logran hacer las caracterizaciones y diagnósticos adecuados para reconocer las particularidades del mercado laboral de cada localidad y de la región. Esto ha llevado a que las políticas se formulen más desde la percepción individual de los asesores de turno que del conocimiento causa-efecto del fenómeno del desempleo para las localidades que están formulando las políticas de intervención. Esto evidencia que las características descritas en la sección anterior no fueron tenidas en cuenta en el momento de formular las políticas, lo que las

6 Incluso en el caso del municipio de Envigado, que utilizó la metodología de participación ciudadana para lograr reflejar en el Plan de Desarrollo las mayores necesidades que tiene la población, se evidencia que uno de los principales problemas que identifican los ciudadanos es el de la falta de oportunidades laborales. Y si bien en el plan se trata de dar respuesta a esta necesidad, las acciones emprendidas se quedan cortas para lograr el objetivo propuesto.

hace poco coherentes o pertinentes para tratar de disminuir los niveles de desempleo, porque es posible que los grupos más afectados por este problema no hayan sido incluidos en forma directa en las estrategias de solución.

82 La cuarta falencia está relacionada con la escasa o nula articulación y cooperación entre las autoridades locales en el tema de las políticas laborales. De la misma forma, con las autoridades nacionales tampoco se identifica ningún grado de articulación. Si bien se puede asegurar que las medidas aplicadas por las cuatro localidades son muy similares en forma general, no hay ningún grado de cooperación entre estas, y asumen las estrategias como parte de un recetario general que puede dar solución al problema independientemente de sus orígenes y características particulares. El tema cooperación entre las autoridades locales para la formulación de políticas laborales desempeña un papel trascendental en la efectividad de las estrategias aplicadas, porque es necesario que se tenga en cuenta la movilidad de la fuerza laboral, dado que es común vivir en un municipio y trabajar en otro, temas como los programas de capacitación para el trabajo tienen que resolverse en forma conjunta con las autoridades de los municipios de los cuales proviene la mano de obra que se emplea en el municipio. En cuanto al tema de la articulación con autoridades de niveles superiores (regionales o nacionales), se debe a que en el país no existe una reglamentación y un organización institucional que cree lineamientos generales para guiar a las autoridades locales sobre su papel y las acciones que pueden y deben emprender en el tema de las políticas laborales.

Finalmente, la quinta dificultad está relacionada con el tema del potencial económico (vocación económica); las acciones o políticas emprendidas por los municipios no tienen ninguna relación con los sectores que han sido identificados como estratégicos para la localidad, es decir, aquellos sectores que han sido identificados con gran potencial para dinamizar el desarrollo económico de la localidad o región. En este caso en particular no se logra percibir en los planes de desarrollo y en las estrategias de fomento para la generación de empleo ninguna articulación con el tema de la formación para el empleo. Es muy posible que muchos de los programas de capacitación que se han programado se hayan definido a partir de las necesidades manifestadas por los llamados *cluster*, pero en los procesos de planeación de la política esto no se evidencia, lo que al final tiene el riesgo de no institucionalizarse y perder los avances logrados en estos temas.

Conclusiones

Es innegable la importancia y el protagonismo que están tomando las autoridades locales en el tema de la formulación de políticas para la generación de empleo o reducción de los niveles de desempleo. Son muchas las economías en el mundo que han creado los lineamientos para garantizar una adecuada intervención de las autoridades locales y regionales en materia laboral.

En el caso colombiano, debido a los altos niveles de desempleo que mantiene el país, y a la presión que ejerce la población sobre las autoridades locales, gracias a los sistemas democráticos y de participación ciudadana, cada vez es más común un papel más activo por parte de las autoridades locales en la formulación de estrategias para mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo.

Sin embargo, ante la ausencia de una reglamentación nacional y una estructura institucional que se encargue de la coordinación y vigilancia, las acciones de intervención pueden resultar poco coherentes con los orígenes y causas del problema.

En el ámbito regional y local no existen sistemas de información ni observatorios que permitan hacer un seguimiento sistemático a la evolución del mercado de trabajo, lo que ha hecho que muchas de las acciones propuestas para mejorar las condiciones del mercado laboral no resulten muy pertinentes frente a las características particulares del mercado de trabajo local. La formulación de las estrategias aplicadas por las administraciones municipales son formuladas a partir de las percepciones de los asesores o los administradores de turno sin que exista un conocimiento de causa que garantice una mayor eficiencia y eficacia de las políticas propuestas para mejorar la condiciones del mercado de trabajo local.

En los cuatro municipios objeto de análisis (Bello, Envigado, Itagüí y Medellín), se encontró que los mayores niveles de desempleo se presentan en la población menor de 35 años y para los que tienen un nivel de formación media o profesional.

"En el ámbito regional y local no existen sistemas de información ni observatorios que permitan hacer un seguimiento sistemático a la evolución del mercado de trabajo, lo que ha hecho que muchas de las acciones propuestas para mejorar las condiciones del mercado laboral no resulten muy pertinentes frente a las características particulares del mercado de trabajo local".

Bibliografía

84

- Albuquerque, F. (2004). *Sistemas productivos locales: una mirada desde la política económica local para la generación de empleo*. Seminario CEPAL-MTE y SS, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.programa-cea.org/biblioteca-virtual/1_-_empleo-y-empleabilidad/s-_s/sistemas-productivos-locales-una-mirada-desde-la-politica-economica-local-para-la-generacion-de-empleo.
- Albuquerque, F. y Dini, M. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Agudelo, S., Medina, J. y Álvarez, L. (2010). La proyección institucional del Valle de Aburrá al 2020. *Semestre Económico*, 13 (26), 33-56.
- Aragón, J. y Rocha, F. (2003). La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España. *Documentos de Trabajo de la Fundación Iº de mayo*. Recuperado de http://www.google.com.co/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ucm.es%2Finfo%2Ffemp%2Fsem_cordoba_03%2Fponencias%2FJorge%2520Aragon.doc&ei=0qLjTdqbHcre0QG7sGIBw&usg=AFQjCNHbJldxWD22_YAnbmKi9mOrIc-MVA.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) (2007). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano: Metrópoli 2008-2020. Hacia la integración regional sostenible (PIDM)*. Medellín: Centro de publicaciones Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Bagnasco, A. (1984). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano* (2ª edición). Bolonia: Studi e Ricerche.
- Becattini, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull' unita di indagine dell'economia industriale. *Revista di Economia e Política Idustriale*, 5 (1), 7-21.
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Brusco, S. (1982). The Emilian model: productive decentralisation and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, 6 (2), 167-184.
- Consejo Europeo (1995). Consejo Europeo de Essen (9 y 10 de diciembre de 1994). *Revista de Instituciones Europeas*, 22, 349-400.

- Comisión Europea (1998). Segundo informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y empleo: la era del empleo a medida. *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(98)*. Recuperado de http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/down/avr98/ilde2-es.pdf.
- Comisión Europea (2000). Comunicación de la comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones: fortalecimiento de dimensión local de la estrategia Europea de Empleo. Bruselas. Recuperado de http://www.cepes.es/media/fotos/Comunicacion_CE_COMITE_DE_LAS_REGIONES_dimension_empleo_2001.pdf.
- Garofoli, G. (1986). Modelos locales de desarrollo. *Estudios Territoriales*, 22, 157-168.
- Gorenstein, S. y Burachik, G. (1999). Empleo, pequeñas empresas locales y estrategias de desarrollo endógeno. Experiencias en la Argentina. *Revista de Estudios Regionales*, 53, 131-157.
- Marshall, A. (1920). *Industry and Trade* (3ª edición). Londres: Macmillan.
- Observatorio Económico de Madrid (2010). A fondo: políticas activas locales de empleo. *Barómetro de Empleo de la Ciudad de Madrid*, 7, 103-136.
- Samaniego, N. (2002). Las políticas de Mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Chile: Cepal.
- Universidad de Huelva, Observatorio Local de Empleo (2001). *Diagnóstico del mercado de trabajo en la provincia de Huelva*. España.
- Vázquez, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.