

Medellín construye trabajos decentes

Proceso de investigación para
la formulación de la política pública
de trabajo decente de Medellín

Editores: Juan Bernardo Rosado Duque y Luz María Tobón Vallejo



Medellín construye trabajos decentes
Proceso de investigación para la formulación
de la política pública de trabajo decente de Medellín

Editores: Juan Bernardo Rosado Duque
Luz María Tobón Vallejo

Primera edición, junio 2012

© **Escuela Nacional Sindical**
Calle 51 N° 55-78
Tel: 513 31 00 Fax: 512 23 30
Email: fondoeditorial@ens.org.co
<http://www.ens.org.co>
Medellín

© **Alcaldía de Medellín**
Aníbal Gaviria Correa
Alcalde de Medellín
Álvaro Berdugo López
Director de Planeación Metropolitana
Giovanny Bello Álvarez
Subdirector (e) de Prospectiva de Ciudad

Escuela Nacional Sindical
José Luciano Sanín Vásquez
Director General
Juan Bernardo Rosado Duque
Director de Comunicación Pública y Defensa de Derechos
Luz María Tobón Vallejo
Gestora de Diálogo Social

Con la colaboración de:
Irene Arcila Carvajal
Politóloga
Victoria Eugenia Tobón Vallejo
Sicóloga

ISBN: 978-958-8207-57-5

Diagramación y diseño
Raúl París

Con el apoyo del Ministerio de Trabajo

Contenido

Prólogo	5
Balace de las propuestas de empleo en Medellín (1981-2011): revisión de los planes de desarrollo y a las propuestas privadas <i>Beethoven Herrera Valencia</i> <i>Jorge Coronel López</i>	19
Políticas públicas de trabajo y empleo local: el caso de Medellín. Entrevistas a expertos académicos <i>Beethoven Herrera Valencia</i>	65
Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín <i>Centro de Análisis Político Universidad EAFIT</i>	135
Anexo. Cuestionario	199
La ciudadanía toma la palabra y construye discursos <i>Luz María Tobón Vallejo</i>	205
Proyecto de acuerdo N° ___ de 2012	229

Prólogo

No ha sido una práctica política frecuente, que las autoridades locales se preocupen de manera decidida por un tema tan complejo como el empleo. Menos usual ha sido que decidan propiciar espacios de discusión que busquen convocar mediante acuerdos municipales, la confluencia de fuerzas e intereses en torno a dicho tema.

Por eso resulta novedosa la decisión de la Alcaldía de Medellín, de crear el Consejo Municipal de Empleo y de la Productividad, como un espacio de discusión y diálogo social para que desde allí, se determine una política pública de trabajo decente local.

Dicho espacio surgió en respuesta a las demandas de los trabajadores y de la Escuela Nacional Sindical, que han sostenido la tesis de que para lograr la defensa de los derechos laborales es mejor la concertación y la deliberación pública, que las determinaciones unilaterales.

En tal sentido, haber aceptado dichas demandas sociales y haber decidido la creación de dicho Consejo es un acierto, que se convierte en modelo, en cuanto reconoce y permite la par-

ticipación activa y propositiva de los sindicatos, los empresarios, las organizaciones sociales, los representantes gremiales y académicos, los actores claves de la ciudad y la delegación respectiva de la Alcaldía de Medellín. Este modelo tripartito se asimila con la forma en que funciona la Organización Mundial del Trabajo (OIT), entidad que de hecho ha tenido representación en algunas sesiones del Consejo Municipal de Empleo y ha considerado que el proceso que adelanta la ciudad de Medellín es un ejemplo digno de multiplicar.

No obstante, el reto de diseñar una política de trabajo decente local sin ningún referente nacional, invita a revisar las experiencias y las propuestas que desde diversos sectores se han formulado a la ciudad. En un proceso con tales características participativas no se puede desconocer el camino recorrido por la ciudad y por ello resulta pertinente el balance que el Consejo invita a hacer sobre las propuestas de empleo (públicas y privadas) que se han formulado en la ciudad desde hace treinta años.

Un aspecto fundamental para llevar a buen término el diseño de una política pública de empleo local, además del diálogo social y de la participación, es el nivel de confianza y el apoyo institucional que pueda tener la iniciativa. Esto se logra cuando el proceso goza de legitimidad, lo cual en Medellín está garantizado; pero también es necesario el apoyo gubernamental y las voluntades políticas.

Se puede afirmar que en todos los niveles (municipal, departamental y nacional) dichos apoyos y voluntades son favorables, pues es claro que en los dos primeros niveles existen compromisos evidentes, mientras que en la nación se debe aprovechar la creación del nuevo Ministerio de Trabajo, así como el trabajo conjunto que ha venido realizando la Escuela Nacional Sindical (ENS) con la Vicepresidencia de la República.

En la primera parte del texto se presenta el balance de las propuestas (públicas y privadas) formuladas durante los últimos treinta años; periodo que comprende trece alcaldes, de los cuales cinco fueron designados y ocho fueron elegidos por voto popular. Al revisar dichas propuestas es posible ha-

cerse una idea sobre el alcance de las mismas, lo cual representa un insumo importante en este momento en que se ha decidido emprender una política de trabajo de largo plazo, ya sea para retomar esas propuestas, fortalecerlas en lo positivo y aprender de los errores cometidos. Lo cierto es que si bien han existido en las últimas tres décadas intentos por construir consensos en materia laboral en la ciudad, la mayoría de ellos motivados desde sectores privados, lastimosamente ninguno ha derivado en una política consensuada como actualmente se propone.

En una segunda parte, se presenta el resultado de las entrevistas hechas a un grupo de expertos de diferentes entidades, posiciones y orientaciones de pensamiento político y económico, con el fin de consultarles sobre el contenido de una política pública de trabajo decente para la ciudad de Medellín.

Según la mayoría de los expertos consultados, la ciudad debe revisar permanentemente su orientación económica, ya que si bien se ha ido evolucionando de la industria a los servicios, dicho cambio tiene que estar acompañado de reformas educativas, de una constante revisión de la organización territorial, una articulación de políticas con los diferentes órdenes y la coordinación de programas y proyectos con las empresas y las universidades locales, por citar algunos retos.

Uno de los temas sobre el cual llaman la atención los expertos es el enfoque del emprendimiento y el empresarismo. Si bien la mayoría de ellos lo incorporan dentro de la futura política pública de trabajo decente, invitan a reflexionar sobre las exigencias de los proyectos, los valores agregados generados en las propuestas y la calidad y sostenibilidad del empleo de allí derivado. Estas dimensiones críticas dan por hecho que el tema ha superado de alguna manera la discusión acerca de los recursos de financiamiento.

Adicionalmente al análisis de las propuestas de empleo y de la visión de los expertos, el presente texto también incorpora un trabajo en el que se buscó indagar la visión de los actores sociales con el fin de elaborar una propuesta como producto de la deliberación pública.

De allí hay que resaltar que los actores consideraron “el empleo como un ideal social”; debido a que en la sociedad se construye el trabajo, pero no la obtención y el cuidado de un buen empleo. La ciudad no puede ni debe dejar de pensar en la importancia que tiene generar trabajos decentes, en los que el ciudadano pueda realizarse y proyectarse. En este orden de ideas, se construyen iniciativas como la de creación del Instituto del Empleo, que sea un observatorio que logre comprender las dinámicas del trabajo en Medellín, gestor del trabajo decente y apoyo a los ciudadanos que necesitan de buenas orientaciones para ingresar al trabajo y disfrutar de sus beneficios.

Otro de los temas resultantes es el de la seguridad social. El país fundó su sistema de seguridad social vinculado con la relación de trabajo, mediante una fórmula compartida bajo el sistema de reparto. Este modelo sigue funcionando para el reducido grupo de personas que tiene empleo formal y de manera parcial para algunos de los contratistas, especialmente los del Estado.

Sin embargo, los trabajadores informales, los cuentapropistas, los emprendedores y muchos profesionales independientes, están por fuera de los sistemas de salud y pensiones, pero siguen necesitando atención médica y requerirán de protección en la vejez, cuando sus oportunidades de generar sus propios ingresos han disminuido. Propiciar procesos de discusión y construcción de un modelo sostenible que garantice la universalización de la protección social contribuye a reducir la incertidumbre del trabajador y los temores del empresario, haciendo que el país resuelva uno de sus grandes temas pendientes.

En tercer lugar, consideran que es preponderante poner la ley en primer lugar. Ello implica garantizar desde las instituciones públicas de la ciudad el pleno cumplimiento de la legislación laboral y la vigilancia a las instituciones públicas y privadas, aunque debería garantizarse desde todas las instituciones dicha legislación, lo cual parece obvio decirlo, es un reto local, ya que según los trabajadores la legislación laboral

ha perdido valor y la sienten como una gran ausente en las relaciones de trabajo.

Se trata en, primer lugar, de avanzar en la regularización y la formalización de las relaciones de trabajo en el Municipio, para que existan condiciones de igualdad para los trabajadores y para que los servidores que trabajan bajo modelos de prestación de servicios, cooperativas y otras formas de contratos logren estabilidad. También se busca fortalecer la vigilancia institucional sobre las instituciones y empresas, buscando el cumplimiento de la totalidad de las normas, de modo que los trabajadores no sientan más que quienes generan empleo tienen potestad para demandar de ellos más allá de lo legal, e incluso, de lo humano, usando la amenaza de la pérdida del empleo, como mecanismo de presión.

Adicionalmente, proponen generar condiciones de equidad en la contratación pública, en virtud de que consideran que el Municipio de Medellín tiene grandes posibilidades de incidir en las relaciones de trabajo siendo modelo de transparencia y equidad en sus procesos de contratación de personal pero también de servicios que no son de carácter permanente.

El sistema de ingreso a los puestos de trabajo de la municipalidad debe ganar cada vez más en transparencia, para que todos tengan las mismas oportunidades de acceder a los cargos públicos. El Municipio también debería garantizar iguales oportunidades de acceso y ser transparente en las formas de contratación, a quienes les presten servicios o realicen actividades temporales para él. Esta propuesta tiene también el propósito de que sea ejemplo para que otros contratantes actúen en forma semejante y se consiga premiar el esfuerzo y el trabajo bien hecho.

También consideran los actores que se debe reconocer la legitimidad de formas no tradicionales de trabajo; ya que la ciudad tiende a confundir los conceptos de informalidad e ilegalidad, postura que propicia la generación de actuaciones contra la informalidad, pero que la convierten, por vía de la intervención pública, en una forma de ilegalidad. Este es uno de los retos mayores de la ciudad, pues buena parte de la in-

formalidad está atada a la ocupación del espacio público y esto significa poner en equilibrio dos derechos de semejante peso.

Asimismo, recomiendan premiar la inclusión; puesto que las mujeres, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los ciudadanos Lgtbi siguen siendo objeto de discriminación cuando buscan trabajo. La ciudad ha de propiciar y reconocer las formas incluyentes de trabajo y empleo a fin de ofrecer a estas poblaciones oportunidades para ingresar en el mundo del trabajo.

Otra de las propuestas se refiere a la capacitación que la ciudad necesita. Los actores reconocen el avance de la ciudad en materia educativa, pero consideran que también es necesario que construya modelos de capacitación flexibles, que permitan generar respuestas a necesidades cambiantes según los acuerdos de la ciudad en materia comercial y exportadora; y según las necesidades de los ciudadanos.

De igual forma los actores creen que la ciudad debe promover la asociatividad de modo que las transformaciones normativas deberán reconocer el derecho de asociación de los funcionarios públicos y podrán traducirse en un aumento de sus asociaciones. En ese sentido, la ciudad y los ciudadanos deben ganar en capacidad de reconocer y valorar distintas formas de asociatividad, que generen cohesión entre pares y que contribuyan a la solución de los problemas comunes.

A la par que favorece, y ojalá se mostrara como ejemplo, el gremialismo, la ciudad tiene la posibilidad de propiciar otras formas de asociación y agrupación de sus empresarios, en especial los emprendedores, quienes pueden potenciar su capacidad productiva y su bienestar económico si logran aprender a compartir sus proyectos y acciones.

Un aporte importante de los actores para este trabajo es la manifestación urgente de que es necesario forjar la institucionalidad para el trabajo. Todos reconocen que la ciudad tiene capacidad para incidir en el trabajo decente, tanto porque puede crear oportunidades para la generación de nuevos puestos de trabajo que respeten la dignidad de las personas que los ocupan, como porque está en capacidad de propiciar discu-

siones públicas que generen transformaciones en las políticas nacionales. Este reconocimiento apunala la propuesta para que la ciudad construya instituciones que puedan coordinar y orientar las acciones públicas en la promoción del trabajo decente, entre ellas, las de observar las condiciones de trabajo y propiciar su mejoramiento.

Finalmente, sobre los resultados de esta deliberación pública, llama la atención que los actores han considerado fundamental seguir deliberando. Esta primera apertura a la ciudadanía para que ofreciera sus voces y propiciara el reconocimiento de sus discursos, abrió una puerta para que los ciudadanos esperanzados en su reconocimiento como sujetos participantes en la vida pública, se expresaran con esperanza. La deliberación ha mostrado sus bondades y potencialidades para construir participación, propuestas y reconocimiento de la diversidad. Sobre la mesa quedan muchos temas que demuestran sus potencialidades.

Reconocerlos y aprovecharlos como oportunidad para el discurso público es una gran decisión.

Otro de los trabajos incorporados en el presente texto es el mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente para Medellín.

Se parte por reconocer que al hablar de un tipo de trabajo decente necesariamente implica referirse a la formalización de la economía. Esto significa que en la medida en que los empleadores y empleados cumplen con todas las normas de la ley para el trabajo, se está garantizando un trabajo de tipo decente.

El debate lo genera el concepto de trabajo “digno”. En términos generales, los actores estratégicos coinciden en señalar que la formalización de la economía es uno de los principales retos que tiene la ciudad de Medellín cuando se trata de avanzar en la construcción de una política pública de trabajo digno y decente. Implica crear oportunidades, trabajos que estén acordes con las disposiciones legales.

Cuando se trata de definir qué es y qué implica hablar de trabajo digno y decente, la reflexión gira en torno a la necesi-

dad de tener en cuenta los siguientes elementos, algunos de ellos muy generales en términos de pensar en la efectividad y el alcance de una política pública de trabajo decente.

De un lado, tal vez el elemento que se considera fundamental pero que no deja de ser problemático, implica hacer referencia a sistemas de contratación justos, cuyo salario sea capaz de cubrir las necesidades básicas del trabajador y de su grupo familiar, y que le permita desarrollarse de forma humana y digna.

Asimismo, debe incluir formalidad, es decir, un buen salario acompañado de un buen sistema de prestaciones sociales, acceso a servicios de protección social, pensiones, etc., y a sistemas de formación para la recalificación laboral, etc. De otro lado, un trabajo digno y decente debe tener como condición fundamental el que se desarrolle dentro de unas condiciones dignas y democráticas en esquemas de colaboración, debe significar crecimiento personal para el trabajador y el empleador en términos de un ambiente laboral digno, respetuoso, responsable y adecuado para el desempeño del trabajo.

Dentro de las condiciones que afectan las dinámicas de generación de trabajo decente en la ciudad, actores como las ONG y los sindicatos, entran a cuestionar el modelo económico que favorece la concentración de la riqueza, el uso abusivo de mano de obra, y el crecimiento en el uso de la tecnología como factores que determinan y afectan la creación de trabajo no decente con la condición del ser humano. La lógica del modelo de desarrollo empresarial que avanza hacia la demanda cada vez menor de fuerza laboral, en tanto que el crecimiento de la población económicamente activa no se detiene por asuntos demográficos y por desplazamiento interno, lo cual termina por desarticular el mercado laboral.

Cuando se quiere hacer referencia a las implicaciones que la condición de digno y decente le impone al concepto de trabajo, varios actores consideran que se debe ir más allá de la concepción tradicional que los economistas y laboralistas ortodoxos sugieren como tal, a saber, aquel que se corresponde con el pago de las prestaciones sociales y los aportes parafis-

cales. Implica además reflexionar a propósito de la condición en la que se vive el trabajo decente por parte del trabajador. En términos generales, supone preguntarse por la correspondencia entre determinada actividad laboral con las expectativas laborales, personales y familiares de la persona. No se trataría de entender como trabajo decente solo lo que está escrito en un código de trabajo, por el contrario habría que preguntarse por las expectativas de trabajo y las condiciones personales que se creen deben ser satisfechas por el mercado laboral.

Ahora bien, resulta difícil determinar bajo qué condiciones y en qué sentido el tipo de trabajo llega a cumplir con las expectativas del trabajador de modo tal que pueda ser considerado como decente y digno, le aporte a su crecimiento personal y resulte adecuado para su desempeño.

Dentro de la discusión a propósito del concepto de trabajo decente, es posible evidenciar cierta preocupación sobre cómo avanzar en la formulación de una política pública de trabajo decente, teniendo en cuenta que parte de la dificultad se centra en que el concepto pasa de ser una categoría de análisis a una categoría jurídica definida por la OIT en la Declaración de Principios Fundamentales en el Trabajo de 1999. Para gran parte de los actores entrevistados definir acciones hacia la creación de condiciones de trabajo decente en Medellín no es un asunto sencillo, pues los estados ideales jurídicos definidos por la OIT no están al alcance de nuestra economía.

Así, la apuesta por la construcción de una política de trabajo digno y decente debe pasar por orientar y definir un concepto claro y práctico a propósito de lo que se debe considerar como tal. Nuevas formas de contratación y tercerización de los servicios, así como el desestímulo a la asociación sindical, son los factores que más afectan la creación de trabajo digno y decente en Medellín. Asimismo, un trabajo decente es aquel que garantiza la estabilidad laboral.

En definitiva, las posibilidades de promover un espacio de concertación de cara a la construcción de una Política Pública de trabajo digno y decente debe partir, sin duda, de comprender la inexistencia de un concepto claro compartido de trabajo

decente y de promover una discusión con el propósito de llegar a elementos de acuerdo que orienten el proceso.

Lo que resulta determinante entender es, entonces, la diferencia entre digno y decente. No se trata de una sutileza semántica o jurídica, sino de la manera en que se debe y se puede abordar el fenómeno del trabajo, aquella que definirá el marco conceptual de actuación bajo el cual se construye una política pública en materia laboral que pretende ser efectiva.

El diálogo social debe ser el filtro necesario que pasen las propuestas de política en materia laboral. La discusión pública de estas propuestas les confiere la legitimidad necesaria para que puedan tener algún éxito en su implementación, y el aporte de los distintos actores no puede más que enriquecer su contenido.

Las modalidades 'flexibles' de contratación propician un debate interesante pero problemático en términos de las implicaciones que supone para el proceso de construcción de una política pública en esta materia. Y es que, para algunos actores, entre ellos los académicos y los empresarios, es preciso reflexionar sobre hasta qué punto la legislación es responsable de que los empleadores tengan menos incentivos para ofrecer trabajos en condiciones formales, en tanto que es relativamente muy costoso mantener un trabajador en tal condición. Una de las apuestas de este proceso debe ser también la de preguntarse por las restricciones que crean altos costos para mantener a los trabajadores en la formalidad.

Entre los múltiples factores que han afectado las dinámicas de trabajo decente en Medellín, se resalta la existencia de una cultura tolerante con la ilegalidad. En otros términos, una de las razones clave que explican el fenómeno del desempleo en Medellín, a su vez que el empleo en condiciones no decentes, es el hecho de que desde la formalidad no se han logrado hacer visibles los beneficios que esta condición supone. Las empresas, los actores públicos y privados deben hacer un esfuerzo por demostrar que la formalización vale la pena, que el cumplimiento de las normas, la seguridad jurídica y la garantía de buenas condiciones al trabajador se constituyen en una

oportunidad porque permiten, ser éticamente responsables y crecer económicamente.

En la formulación de la política se debería resalta la necesidad de crear una instancia municipal dedicada a asuntos de desarrollo económico, con un marco normativo local claro que defina competencias para la creación de condiciones reales de trabajo decente.

En síntesis, hoy cuando el país cuenta con un Vicepresidente que tuvo representación sindical y vuelve a existir un Ministerio de Trabajo; hay elementos que pueden contribuir favorablemente al proceso que Medellín ha decidió emprender.

No se debe olvidar que las discusiones locales y el conjunto de conclusiones y recomendaciones que aquí se presentan, tienen que dialogar constantemente con las propuestas que se presenten desde el nivel nacional.

Por ejemplo, el nuevo Ministerio ha llegado con dos propuestas de empleo, la primera busca disminuir los impuestos a los empleadores, cuando demuestren aumentos de trabajo formal; y la segunda, invita a descontar tributariamente los parafiscales el primer año, cuando demuestren contratación de jóvenes en calidad de primer empleo. Esto no puede estar desconectado de un proceso local.

Todas estas propuestas, sumadas a las iniciativas sindicales y de las organizaciones sociales y no gubernamentales harán posibles, bajo una deliberación activa y pública, la construcción de un marco de política de trabajo decente para la ciudad.

El presente trabajo intenta agrupar las principales preocupaciones, opiniones, propuestas e iniciativas de todos aquellos que fueron objeto de consulta.

La idea es encontrar los puntos neurálgicos sobre los que podría empezar a orientarse la construcción local de una política de desarrollo y generación de trabajo decente, digno y de calidad en Medellín.

Solo resta esperar que estos resultados logren ayudar a satisfacer las demandas laborales pendientes. Se espera con esto que la calidad de vida de los trabajadores mejore de manera

sustancial y que gracias a esto la sociedad se acerque a escenarios de respeto y aceptación de la diferencia de intereses legítimos, sin ningún tipo de exclusión.

Gracias a la Alcaldía de Medellín, a su oficina de Planeación Municipal, a la Escuela Nacional Sindical y todos los miembros del Consejo Municipal de empleo, quienes permitieron e hicieron posible este trabajo.

Es un honor para nosotros haber sido invitados a hacer parte de un proceso novedoso e inédito en el país, y esperamos que nuestro trabajo contribuya al logro de los resultados esperados en materia de trabajo decente.

*Beethoven Herrera Valencia
Jorge Coronel López
Medellín, febrero de 2012*



“Trabajo en altura”, Benito Roberto Heredia, Argentina
Concurso latinoamericano de fotografía documental
“Los trabajos y los días”, 2010.

*Balance de las propuestas de empleo en
Medellín (1981-2011): revisión de los planes
de desarrollo y a las propuestas privadas*

*Beethoven Herrera Valencia
Jorge Coronel López*

Introducción

Hacer un balance de las propuestas de empleo local que recoja la visión pública y privada para la ciudad de Medellín en los últimos treinta años, resulta, no sólo pertinente en este momento que se discute una política pública de trabajo decente; sino que, de alguna manera, salda una deuda pendiente en esta materia, ya que si bien la ciudad ha ordenado en este periodo múltiples estudios sobre empleo y mercado laboral, la inmensa mayoría de ellos se caracterizan por sus resultados diagnósticos y por sus análisis descriptivos, quedando en evidencia la falta de balance sobre programas implementados y la ausencia de propuestas de empleo, salvo alguna excepción.

El actual momento que vive la ciudad en materia institucional resulta favorable y promisorio para el empleo local, pues haber permitido el establecimiento de un espacio, como es el Consejo Municipal de Empleo y de la Productividad de Medellín, significa un avance importante hacia la construcción de una política pública participativa de trabajo decente para la ciudad. La convocatoria amplia y tripartita con la que cuenta dicho Consejo es un caso único en el país y es uno de los pocos casos en el mundo, sobre el cual ha puesto su mirada la Organización Internacional del Trabajo –OIT–. La

institucionalización de dicho Consejo y la definición de la política pública de trabajo decente son retos al cual este trabajo pretende aportar.

En este sentido, habría que agregar que la construcción de espacios para discutir propuestas y programas de empleo local podría ser un requisito necesario e ineludible, pero no es un requisito suficiente, pues la ciudad ha tenido experiencias en este sentido, que si bien no son similares, al menos conservan grados de semejanza y los resultados derivados de allí, no siempre cumplieron los objetivos propuestos.

Hay que empezar aclarando que la metodología utilizada en este trabajo se inscribe dentro de la revisión documental, lo que implicó una revisión de los Planes de Desarrollo de las administraciones municipales desde 1981; sin embargo, como la ley que reglamenta dichos planes es de 1994 (Ley 152), es a partir de entonces que se cuenta con este instrumento de planeación. Por lo tanto, para los periodos anteriores se recurrió a los informes presentados por los mandatarios en cumplimiento de sus funciones y en algunos casos se acudió a informes técnicos y de resultados, según publicaciones existentes.

Esta revisión contribuye a uno de los objetivos del presente trabajo (balance de las propuestas de empleo desde una visión pública); pero para el segundo objetivo, que corresponde al balance de las propuestas de empleo privadas, se recurrió a la revisión de estudios técnicos elaborados, tanto por expertos, como por instituciones y organizaciones, que fueron presentados a la ciudad dentro del marco temporal definido. Por consiguiente, se revisaron algunos estudios realizados por la Cámara de Comercio de Medellín, el Observatorio Local de Empleo y los Recursos Humanos, la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica –CIDE–, así como algunos trabajos presentados por Hugo López Casaña, entre otros.

Tras estas consideraciones, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se presenta un contexto general sobre el empleo local, con base en estudios de empleo

realizados para la ciudad, con el fin de contextualizar el tema y poner de manifiesto las realidades locales que seguramente motivaron las propuestas de empleo en su momento.

En la segunda parte, se presenta el balance de las propuestas de empleo desde una perspectiva pública, es decir, se consideran las propuestas que quedaron planteadas en los respectivos planes de desarrollo o en los informes técnicos cuando aquellos no existían.

Conviene advertir en este punto, que fueron consideradas las propuestas que de manera directa hacían mención al tema del empleo, ya fuese como un objetivo, línea o proyecto estratégico. En algunos casos, la descripción detallada de los programas de cada proyecto o línea estratégica permitió identificar la forma como se abordaría el empleo, por lo tanto, se incluyó.

En el cuadro de la página siguiente se presentan las administraciones que hacen parte del espacio temporal del presente trabajo y las cuales fueron objeto de estudio. Cabe mencionar que en treinta años la ciudad ha contado con trece alcaldes, de los cuales ocho han sido elegidos democráticamente. También es importante resaltar, que de las trece administraciones analizadas, las últimas cinco cuentan técnicamente con el respectivo plan de desarrollo.

En la tercera sección, se hace una presentación del balance de las propuestas de empleo, según la visión privada y los estudios institucionales. Conviene decir, que la ciudad cuenta con un cúmulo importante de estudios privados sobre el tema laboral, pero en muy pocos de ellos se encontraron propuestas de empleo. La mayoría lo que presenta son análisis de coyuntura del mercado laboral en donde explican las razones de la ocupación o de la desocupación, pero no traspasan la frontera descriptiva.

Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y se anotan algunas recomendaciones, según los hallazgos encontrados, tanto en la propuesta pública como en la propuesta privada. No se analizan en este trabajo algunos programas nacionales que tuvieron impacto local. Solo se

Tabla 1: Alcaldes de Medellín 1981-2011

Período	Alcalde
1981-1982	José Jaime Nicholls
1982-1982	Álvaro Uribe Vélez
1983-1984	Juan Felipe Gaviria
1984-1986	Pablo Peláez González
1986-1988	William Jaramillo Gómez
1988-1990	Juan Gómez Martínez
1990-1992	Omar Flórez Vélez
1992-1994	Luís Alfredo Ramos Botero
1995-1997	Sergio Naranjo Pérez
1998-2000	Juan Gómez Martínez
2001-2003	Luís Pérez Gutiérrez
2004-2007	Sergio Fajardo Valderrama
2008-2011	Alonso Salazar Jaramillo

Fuente: Elaboración propia.

hace mención a ellos en los casos en los que fueron acogidos por las administraciones municipales y fueron visibilizados, o en su defecto, si dichos programas fueron evaluados por algunos estudios privados y allí se reseñan aspectos como su importancia local, la necesidad de continuidad, las razones del fracaso o la urgencia de una reforma.

Contexto sobre el empleo en Medellín

El desarrollo económico de la ciudad de Medellín estuvo ligado, hasta finales del siglo XX, al desarrollo de su industria. Esto implicó que el modelo de desarrollo local girase alrededor de ella, permitiendo que la industria fuese el motor de impulso de la economía local, hasta convertirse en el determinante del nivel de empleo de la ciudad.

Los esfuerzos de las administraciones locales junto con la política industrial de la Nación, estuvieron encaminados

a la consolidación de la industria y buscaron establecer un desarrollo económico sostenido. Fue así como la ciudad fue testigo del auge industrial y del crecimiento de empresas del sector; pero también debió soportar la crisis que vivieron los industriales y que terminó afectando notablemente el empleo local.

La mayoría de estudios que se han presentado sobre la dinámica laboral en Medellín y el Departamento, coincide en afirmar la fuerte relación que hay entre el ciclo del empleo local y el ciclo económico nacional, sin embargo, también coinciden en revelar que Medellín ha sido la ciudad que tarda más en lograr una recuperación en materia de empleo, aunque cuando lo logra, el auge es más pronunciado que en las principales ciudades o el promedio nacional.

En este sentido señala Henao (1984) que el ciclo del empleo en Medellín es altamente sensible al ciclo nacional; aunque al considerar las cuatro principales ciudades, la recuperación es más lenta en Medellín, pese a que el auge se da con mayor intensidad.

Entretanto, Banco de la República (2011) sostiene que después de la crisis 2008-2009, el empleo formal (Medellín) se recupera, especialmente por los Juegos Suramericanos; aunque esta recuperación es temporal, pues es hacia finales de 2010 cuando se produce la reactivación del empleo, la cual se mantiene durante 2011.

La posibilidad de generar nuevos puestos de trabajo (estables) en la ciudad, siempre ha sido un reto no resuelto, pues la alta dependencia que tiene el mercado laboral respecto de los sectores más dinámicos de la economía antioqueña (textil, confección y metalmecánico en los ochenta y parte de los noventa), ha hecho que el empleo reaccione tras la recuperación de dichos sectores, más no propiamente por estímulos o programas directos.

Según López (1981) el sector textil y metalmecánico se caracterizan por ser intensivos en mano de obra, pero al mismo tiempo, son altamente sensibles a los ciclos económicos, lo que indica que para la ciudad de Medellín y el Departamento,

estos sectores determinaron el pulso económico de la actividad económica en general y el nivel de empleo local.

En este sentido, la crisis o los periodos de auge que experimentaron estos sectores se vieron luego reflejados en la ciudad, como lo señala López (1981) cuando describe el comportamiento del empleo entre junio de 1974 y junio de 1976: “durante el segundo semestre de 1974 y el primero de 1975 la crisis mundial dejó sentir todos sus efectos sobre la actividad económica general, sobre todo en Medellín, donde golpeó muy especialmente a las ramas textiles y de confecciones”.

Sin embargo, los periodos de recuperación de dichos sectores también impactaron positivamente el empleo local, evidenciándose con ello entonces la fuerte dependencia entre el empleo y el ciclo económico, como lo muestran López, Lotero y Arango (1992).

Durante 1985, la recuperación económica permitió solucionar muchos de los males creados antes. Como la crisis, la recuperación también fue más marcada en Antioquia. Gracias a la bonanza de precios externos del café de 1986, a una política anticíclica para el precio interno del grano en 1987 y a un manejo cambiario adecuado, el PIB real creció, en 1985 y 1987, al 5,6% a nivel nacional y al 6,3% en el Departamento.

Para fines de 1987, la tasa urbana de desempleo había caído sustancialmente en las cuatro ciudades principales hasta el 11,7%. En Medellín se redujo hasta el 12,9% y los trabajadores por debajo del mínimo al 12,6% de la fuerza laboral...

Llama la atención que, según estos estudios, la recuperación del empleo obedece más a razones del ciclo económico y a la reactivación de algunos sectores que al impacto de las propuestas que se pudieron haber gestado en su momento. Esto deja varias impresiones, por ejemplo, que las autoridades locales no diseñaron programas de empleo así fuesen de contingencia o planes de choque; o en su defecto, que diseñaron programas que no tuvieron un fuerte impacto en el empleo

local y por ello no se visibilizan en los estudios de los expertos.¹

De esta manera queda claro que, al menos en las últimas tres décadas, el empleo de Medellín ha dependido de sus principales sectores económicos, los cuales entre el ochenta y el noventa fueron el sector textil-confección y la industria metalmeccánica, especialmente.

No obstante, considerando el actual escenario económico de la ciudad y su modelo de desarrollo local, se puede afirmar que dichos sectores han perdido preponderancia y han dado lugar a que los servicios, por ejemplo, se conviertan en el nuevo motor para la generación de puestos de trabajo.

Estos fuertes vínculos entre el empleo local y el comportamiento económico nacional que se evidencia claramente para las décadas del ochenta y del noventa, aún no se refleja igual para la última década (2000) planteando serios retos y desafíos para las autoridades, al obligarlos a pensar en programas de generación de empleo, lo cual puede ser positivo para el diseño de una política de largo plazo.

Tal vez la conexión existente entre el ciclo económico nacional y el empleo local, permitió que se aplazara la construcción de una política estructural en este tema, delegando implícitamente la tarea al nivel central. Todo ello quizás sumado a dos aspectos que resultan relevantes, por un lado, la falta de claridad que hay en el país sobre la manera de emprender políticas de empleo local; y por otro, el desconocimiento de los gobernantes sobre las competencias municipales en esta materia.

Una muestra de esto último lo evidencia el tipo de programas de empleo que se han emprendido en la ciudad, los cuales han girado en torno a planes de choque y han tenido la característica de gestarse como reacción ante una realidad

1. Se evidencia un vacío para medir la efectividad de las políticas de empleo local, debido a que la implementación de programas que buscan impactar el mercado laboral, no siempre han estado acompañados de una evaluación de impacto; por lo tanto, dicha evaluación ha quedado expuesta al diseño eventual de algún estudio técnico que posiblemente recoja sus resultados y haga un balance, aunque no siempre en dichos estudios se recoge esto.

previamente diagnosticada. El hecho de que la ciudad aún no cuente con una política de empleo de largo plazo, estructurada mediante un diálogo social, es un hecho suficiente para decir que lo que se ha hecho son esfuerzos locales pero desarticulados.

Según la revisión realizada para este trabajo, se evidencia con relativa frecuencia el apoyo que las administraciones municipales han buscado entregarle a la empresa privada. En este aspecto, destaca Peláez (1986) que:

las decisiones en materia de inversiones recaen exclusivamente en dos agentes: de una parte el Estado garantiza las condiciones básicas externas al proceso de producción, como son dotación de infraestructura básica para la producción y distribución de mercancías y al mismo tiempo participa en la creación de medidas de política económica que contribuyan a reducir los problemas de imperfecciones del mercado y a incentivar las inversiones privadas.

El otro agente económico es el inversionista propiamente dicho, que lo hace con base en la eficiencia marginal del capital fundamentalmente.

Esta afirmación puede cobrar validez hoy, si se contrastan con los recientes argumentos entregados por Hewlett Packard (HP) tras haber considerado a Medellín como centro de servicios globales, pues se evidencia que el Estado cumplió su papel al entregar garantías y condiciones al inversionista, así como demostró capacidad de respuesta a las demandas que se hacían.²

Esto puede ser objeto de críticas en el sentido de que algunos interpretan que el Estado está entregando parte de su quehacer o está al servicio de los inversionistas, cuando

2. La Alcaldía de Medellín junto con EPM y UNE, presentaron una propuesta a HP tras invitación de PROEXPOR; en donde organizaron un macroproyecto que fue acogido por HP tras evidenciar la sincronía entre autoridades locales y empresariales y luego de demostrar alta capacidad de respuesta a las demandas que hacía la compañía. [Ver más, *El Tiempo* (2011). Artículo publicado el 15 de octubre. Título: "Así fue como Medellín sedujo a Hewlett Packard"].

debiera ser al contrario; sin embargo hay quienes consideran que la llegada de empresas de este tipo es el reflejo de una conquista empresarial que ha buscado mejores condiciones para la instalación del capital privado en pro de explotar las potencialidades locales.

Sin embargo, tal vez convenga advertir en este punto, que Medellín cuenta con todas las condiciones necesarias para hacer valer sus competencias públicas como ente territorial, así como también cuenta con instrumentos y espacios de discusión para velar por el cumplimiento de los compromisos y ejercer un control y vigilancia sobre las empresas que se instalen, lo cual podría ser una garantía ante la desconfianza de que el Estado pierda su poder. Los retos serán velar por mejores condiciones laborales, la calidad del trabajo, las remuneraciones justas, el empleo digno y la calidad de vida.

En consecuencia, la falta de una política de empleo local estructurada a largo plazo, se puede explicar porque mientras los gobiernos locales decidieron de manera aislada y desarticulada sus niveles y sus formas de participación con el fin de mejorar el nivel de empleo; el país avanzó en temas más complejos, como la inserción a la economía mundial y la internacionalización, a través de lo que se conoce como el proceso de apertura económica, el cual afectó notablemente a las regiones y a algunos sectores económicos, por ejemplo, textil-confecciones, manufactura, entre otros.

De esta manera, el proceso de internacionalización de la economía trajo consigo serios impactos económicos locales y derivó en pérdidas de empleo en algunos sectores que fueron muy sensibles al proceso. En este sentido, Medellín fue una de las principales ciudades que observó un aumento de la tasa de desempleo tras la apertura, lo cual preocupó a los gobernantes de turno sobre la manera de enfrentar el problema; como lo señala Gómez (1998) quien sostiene que entre 1995-1998, se registró un incremento de la tasa de desempleo de 77,2%, ya que en 1995 el desempleo en Medellín y su Área Metropolitana era del 9,2%, mientras que en 1997 alcanzó el 16,4%. Esta cifra es superior para el consolidado de las 7 prin-

cipales ciudades del país, las cuales reflejaron un aumento del 51,9% en la tasa de desempleo, al pasar de 8,1% a 12,3%.

Según Gómez (1998) el problema es complejo, ya que hay un robustecimiento de la oferta laboral y una alta concentración de desempleados en la ciudad de Medellín, de los cuales, para una tasa de 16,4%, el sector formal explica cerca de 7 puntos por la incapacidad de absorber dicha oferta laboral, mientras que 3 puntos se deben a la ineficiencia de los sistemas de información sobre empleo, que no permite la conexión ágil y oportuna entre las empresas que poseen las vacantes y las personas que buscan empleo, y finalmente, los 6 puntos restantes se explican por la falta de capacitación de las personas que buscan trabajo.

Al intentar explicar los problemas del desempleo y de la informalidad en Medellín para este periodo, Gómez (1998) considera que están íntimamente ligados con la pobreza, por lo cual, estimó indispensable promover acciones de choque, así como acciones estructurales con el fin de mejorar el empleo y el ingreso. Sin embargo, considera que la situación es más grave, si se analiza la calidad del empleo, ya que alrededor del 51% de éste se ubica en el llamado sector informal de la economía y corresponde, en gran parte a actividades comerciales que se realizan en el espacio público, especialmente en el centro de la ciudad; planteando una extraña paradoja, entre el derecho al empleo y el derecho al espacio público.

Cabe destacar en este punto, que en buen sentido se plantea dicha paradoja, la cual todavía no ha sido resuelta, pese a que según las medidas adoptadas por algunas administraciones, en ocasiones se le ha dado más prelación al segundo derecho que al primero.

La evolución de la tasa de desempleo de Medellín para la segunda mitad de la década del ochenta y hasta 1997, refleja que la tasa se ubica en 1986 en niveles del 17% y termina 1997 con una tasa de 16,4%, obteniendo su nivel más bajo en 1994; sin embargo, preocupa que la tasa de desempleo estructural haya aumentado en este periodo.

Tabla 2: Tasa de desempleo y componentes (1986-1997)

Año	Tasa	Componentes		
		Friccional	Estructural	Cíclico
1986	17,02%	3,90%	4,80%	8,50%
1988	13,40%	2,80%	5,90%	4,70%
1992	15,30%	2,90%	5,80%	6,60%
1994	11,90%	2,70%	6,00%	3,20%
1996	12,00%	3,00%	5,70%	3,30%
1997	16,40%	3,00%	5,70%	7,70%

Fuente: DANE. Encuesta de hogares. Tomado de Gómez (1998).

Otra de las características generales que se evidencian en los diferentes diagnósticos y estudios de empleo que se han presentado para Medellín, indica que el desempleo se concentra en los jóvenes y en las mujeres de los estratos más bajos, con reducido nivel de educación. Según Gómez (1998) el 78% de los desempleados posee únicamente educación primaria o secundaria, lo que significa que la mano de obra en la ciudad es en un alto porcentaje no calificada.

Según estos registros, se evidencia que la ciudad de Medellín tuvo un impacto económico tras la apertura, aunque no se pretende señalar a esta como la única razón que explica el tema laboral; ya que si bien es cierto que la ciudad y la región evidenció fuertes impactos cuando las pequeñas y medianas empresas, especialmente del sector textil y confección, tuvieron que disminuir su capacidad productiva o se declararon en quiebra, hubo otras razones que ayudarían a explicarlo también, como la migración a la ciudad de Medellín desde otras ciudades y municipios, la falta de ajuste en formación para el empleo según las demandas locales, la poca coordinación entre la educación formal y el desarrollo económico local, el contrabando, entre otros.

Sin duda, la apertura hizo que el sector textil-confección, que era muy fuerte en Medellín y el departamento, tuviese que internalizar pérdidas continuas y permanentes, las cua-

Tabla 3: Evolución de vacantes y colocados frente a los inscritos 1993-1997

Año	Nº De personas			Vacantes/ inscritos	Colocados/ inscritos
	Inscritos	Vacantes	Colocados		
1993*	8.626	8.114	3.134	94,06%	36,33%
1995	19.019	15.731	6.438	82,71%	33,85%
1996	25.001	15.478	6.310	61,91%	25,24%
96-1c	7.290	4.282	1.798	58,74%	24,66%
97-1c	12.197	4.819	1.634	39,51%	13,40%

* Enero/noviembre

1c Primer cuatrimestre del año

Fuente: Centro de Información para el empleo, SENA, Medellín, Tomado de Gómez (1998)

les afectaron el nivel de empleo del sector y provocaron un aumento en el desempleo de la ciudad y de la región; pues mientras la tasa de desempleo en 1990 era del 9%, en 1999 alcanzó niveles del 22% (Pérez, 2001).

Esta situación condujo a que algunos gobernantes consideraran que el modelo económico estaba agotado y permitió que se consolidara una propuesta diferente en términos de apoyo sectorial, la cual se manifiesta con los incentivos y las ayudas entregadas a las telecomunicaciones y el desarrollo de software, por citar algunos casos.

Según Pérez (2001), el sector industrial de la ciudad de Medellín perdió participación en el PIB local, pues la actividad industrial participaba con el 29% del PIB regional en 2000; cuando en 1980 dicha actividad participaba con el 42,89%.

Entretanto, Salazar (2008) considera que si bien la tasa de desempleo registrada en la ciudad y el Valle de Aburrá desde principios de la década refleja una recuperación en términos absolutos, dicha situación es afectada por una desmejora en la calidad del trabajo por la vía del subempleo; estimando que para el periodo 2005-2007 el desempleo se situó alrededor del 12%, mientras que el subempleo pasó del 20% al 27% respectivamente.

Una de las explicaciones de este deterioro en los indicadores laborales obedece a la baja remuneración que recibe una cuarta parte de la población ocupada, según Salazar (2008),

quien también considera que otro de los problemas es que buena parte de la población económicamente activa aún no está formada en competencias para la vida y el desempeño laboral, y estima que cerca de 60 mil jóvenes no han tenido oportunidades de formación para el trabajo, ni vinculación laboral.

No obstante, la ciudad entonces tuvo administraciones que gobernaron con bajas tasas de desempleo sin ser el fiel reflejo de una intervención pública directa sobre el tema; mientras hubo otros gobernantes que administraron con altas tasas de desempleo, lo cual significaba para estos últimos un reto mayor dicho tema, lo que podría explicar de alguna manera el grado de importancia que le otorgó cada gobernante al empleo, pues mientras algunos lo incluyeron dentro sus objetivos de gobierno y lo visibilizaron, hubo otros que no le dieron la misma categoría.

Algunos de los estudios sobre el mercado laboral mencionados y utilizados por las administraciones municipales para conocer la realidad del empleo-desempleo local, son los trabajos de Hugo López y los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los cuales describen el mercado laboral y su comportamiento, aunque no se evidencian propuestas de generación de empleo propiamente dichas.

Por ejemplo, según Pineda (1996) las cifras del Banco Mundial (1990-1995) sobre la evolución del desempleo urbano, revelan que desde 1993 se empieza a evidenciar nuevamente dicho fenómeno. Agrega que una de las razones que explican este aumento en América Latina es la evolución de la población económicamente activa, debido a que los jóvenes y las mujeres han presionado el mercado laboral; pero acompañado de una lenta absorción de empleo por parte de las distintas actividades económicas urbanas.

En consecuencia, según las conclusiones de la mayoría de los estudios, la creación de empleo es y será siempre un desafío que incide en las políticas locales, pero habría que agregar que no es el único problema, ya que también se evidencia un aumento de la informalidad, lo que implica entonces que en

las condiciones actuales las preocupaciones deben pensarse alrededor de temas como: la calidad del empleo, la remuneración justa, las formas de contratación, etc.³

Balance de los programas de empleo en Medellín (1981-2011): la visión pública

Debido a que el comportamiento del empleo local ha estado siempre ligado al desarrollo económico regional y nacional, esto ha hecho que algunos de los programas de empleo locales respondan a dichas realidades; lo que significa que se aprecia una diferencia entre los programas de empleo diseñados en la década del ochenta (economía con vocación industrial), la década del noventa (entorno de apertura económica) y la década del nuevo milenio (desarrollo de los servicios y consolidación de *Cluster*).

Una de las características de todos estos programas es que buscan mejorar o impactar el nivel de empleo local, lo cual resulta obvio; pero no se evidencia igualmente una preocupación semejante por conocer o impactar el estado de la contratación, la informalidad y los problemas de fricción entre la oferta y la demanda de trabajo.

Por ejemplo, Gómez (1998) consideró en su momento que los objetivos en materia de empleo eran:

Generar externalidades que aumenten la competitividad y estimulen el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo.

Capacitar la oferta laboral en áreas que respondan a las necesidades de la demanda y apoyar la consolidación y tecnificación de programas de intermediación laboral y de formación para el trabajo.

3. Según cifras del Banco Mundial, entre 1990-1995 creció considerablemente la tasa de informalidad en América Latina, al pasar de 52% a 57% , evidenciando la existencia de un grupo de personas ubicados en empleos marginales, de baja calidad, sometidos a restricciones en materia de acceso a normas mínimas elementales de la seguridad social y lejos de una remuneración de calidad. (Pineda Hoyos, 1996).

Generar nuevas fuentes de empleo, a través de la ejecución de obras públicas y de proyectos intensivos en mano de obra y mediante el apoyo a organizaciones con capacidad para generar empleo.

Flexibilizar la normatividad urbana sobre usos del suelo y complementarios para posibilitar la conformación de centros y subcentros urbanos; facilitar la subdivisión de la vivienda admitiendo realizar en ella actividades económicas; permitir el desarrollo de proyectos encaminados a la reubicación y mejora de las condiciones del comercio informal. Las acciones correspondientes se plantean en los capítulos de Desarrollo Institucional y Construcción de una Ciudad más Humana.

Para alcanzar dichos objetivos se propuso crear entre 60.000 y 70.000 empleos y capacitar entre 12.000 y 15.000 personas en áreas que respondan a las necesidades de la demanda.

Entretanto, Salazar (2008) consideró como una línea estratégica el desarrollo económico y la innovación, en donde incluyó las siguientes metas: 8000 empleos por el programa de Cultura E; 4.500 empleos vinculados por el sistema de formación laboral; 40 empleos por capacitación para el trabajo y que obtuvieron empleo; entre otras metas.

Según los planes de desarrollo y los informes técnicos analizados, existe entonces una heterogeneidad sobre la manera de enfrentar el tema laboral. Sin embargo, recogiendo los programas que hacían referencia a la generación de empleo, estos se pueden agrupar según las siguientes categorías:

El ordenamiento territorial

Antes de que se reglamentara el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se diseñaron políticas que buscaban afectar los usos del suelo, lo cual fue una de las características en las alcaldías de los años ochenta. Por ejemplo, en la administración de Pablo Peláez González (1984-1986), se propuso delimitar ciertas áreas para la ubicación de ventas callejeras, respetando los cruces peatonales y los paraderos de buses.

Esta medida estaba sujeta al otorgamiento de las licencias de funcionamiento, al control de la densidad y a la creación de los comités interinstitucionales y de vecinos con el fin de adelantar acciones encaminadas a la organización de las ventas en lugares de alta congestión. La norma también consideraba la definición de otras normas específicas sobre la utilización del espacio público, de tal forma que dichas ventas constituyeran un elemento estético en el ordenamiento urbano de la ciudad.

Otras de las propuestas hechas en este periodo y en relación con esta organización territorial, tiene que ver con la recuperación del espacio público en algunas zonas, como la Plazuela San Ignacio, así como la utilización del viaducto del Metro como espacio de localización de ventas estacionarias.⁴

De esta manera, las administraciones de Nicholls, Uribe y Gaviria también buscaron mecanismos para afectar el uso del suelo, y de esta manera, contribuir a la creación de pequeñas empresas que incidieran en el empleo local.

Una década después, esta situación puso en evidencia que aún faltaban regulación y normas que evitarán el aumento de ventas ambulantes en ciertas zonas de la ciudad, especialmente, en el centro. Según Gómez (1998) al final de su administración empezaron a funcionar algunas soluciones, como la ubicación de 2.290 vendedores en bazares comerciales, de un total de 15.000 según el censo inicial.

Cabe mencionar que la ciudad ha venido ajustando su Plan de Ordenamiento Territorial y ha participado en la construcción de Planes Metropolitanos, pero, pese a que dichos cambios y ajustes se han presentado especialmente en la última década, se han tomado estas medidas más con un enfoque de movilidad y organización del desarrollo arquitectónico de la ciudad, que con un enfoque de empleo y de generación de puestos de trabajo.

No se encontraron evidencias que reflejaran de manera directa un estrecho vínculo entre dichos cambios en el orde-

4. Se analizó la posibilidad de ubicar 500 ventas estacionadas bajo el viaducto del Metro y alrededores, entre las calles 44 (San Juan) y 57 (La Paz). Ver: Pelaez (1986).

namiento territorial y el nivel de empleo local; es decir, no se asocian dichas modificaciones con metas de generación de puestos de trabajo y menos con aspectos de calidad del empleo y formas de contratación.

Es importante señalar que incluso las reformas al ordenamiento territorial han llevado a que algunas empresas, especialmente del sector industrial, hayan tenido que reubicarse por fuera de la ciudad, lo cual trajo como resultado un desplazamiento de empleos generados otrora. Esa situación de movilidad empresarial puede que en principio no se vea como un problema grave, pues significaría un desplazamiento del empleo de un lugar a otro sin perderse; pero he aquí un tema para la discusión, ya que existe la posibilidad de que presenten casos en los que el proceso de reubicación empresarial haya generado planes de reestructuración y despidos de personal, afectando así el nivel de desempleo local.

Debido a la falta de información sobre todos estos impactos, no se puede asegurar que los empleos perdidos hayan sido remplazados o generados por nuevas empresas que llegaron a la ciudad. Valdría la pena emprender un seguimiento sobre este tema para medir dichos impactos en el empleo y en el mercado laboral en general, pues todavía hay un vacío en la medición y evaluación de este tipo de medidas.

Es recomendable en este punto, acatar las propuestas que con cierta insistencia se han presentado por parte de algunas administraciones municipales, en el sentido de mejorar los sistemas de información local sobre el tema del empleo-desempleo, la informalidad, etc.; ya que dicho sistema de información debería reflejar las tendencias del mercado y los impactos generados por las políticas y las medidas adoptadas por las administraciones municipales.

La política fiscal vía gasto

Desde finales de los ochenta se planteaba la necesidad de evaluar la posibilidad de implementar una política anticíclica de empleo de carácter regional, fundamentada en un cargo al fisco. Se acogió partiendo de los estudios hechos sobre las

cuentas del sector público y su implementación requería darle continuidad al Programa de las Cuentas Regionales.

Comparando los informes técnicos de las administraciones municipales que ejercieron en la década de los ochenta y los planes de desarrollo de las administraciones que ejercieron en los noventa, se aprecia que hubo más cargo al presupuesto público local para programas de estímulo social en los primeros, que en los segundos; al menos en términos relativos; ello quizá se explica por las reformas que se fueron presentando en las finanzas públicas tras la descentralización fiscal; aunque también se explica por el aumento que tuvo el aparato estatal, lo cual implicó un mayor gasto público en funcionamiento.

Durante la década de los ochenta, las administraciones municipales enfatizaron más las políticas fiscales expansivas vía gasto público, entendiendo por ello, que las administraciones preferían un mayor gasto, especialmente en obras de infraestructura, esperando con ello impactar positivamente el empleo local, tras la contratación de personas en dichos proyectos. Esta fue una de las características de estas administraciones, máxime cuando la ciudad demandaba este tipo de intervenciones públicas.

Luego en los noventa, especialmente en la primera mitad, se mantiene esta tendencia (mayor gasto público en infraestructura), pero a medida que se amplía el aparato estatal, parece que se cambia el enfoque de la política y se inicia un período de estímulo a la demanda laboral (empresas), mediante la generación de proyectos conjuntos y cofinanciados. Esto implica un mayor gasto público, pero ahora es indirecto para el mercado laboral, ya que se canaliza por diversas vías, según el tipo de convenio.⁵

Un ejemplo de lo anterior pues de ser lo expresado en Gómez (1998) donde define un programa de apoyo a la producti-

5. En algunos de los siguientes apartados se complementa este aspecto, en el sentido de que se materializaron alianzas institucionales con diversos fines: formativos, no formativos, de apoyo a los sistemas de información, etc.

vidad y los ingresos de las microempresas, con el de objetivo de desarrollar un plan integral de productividad e ingresos para el sector de la pequeña, mediana y microempresa utilizando la capacidad de compra del municipio, de Empresas Públicas de Medellín y del Metro. Esto significa utilizar los esquemas de contratación estatal como un instrumento de apoyo y estímulo a la producción local, lo cual es un tema que se ha discutido incluso en el ámbito nacional y hoy se acoge por la Nación como una forma de apoyar la producción nacional e impactar el empleo local.

Cabe agregar en este punto, que si bien la Constitución de 1991 exige un mayor nivel de gasto público para las administraciones municipales, el impacto económico no siempre es igual, pues no es lo mismo impactar la economía por medio de un aumento del gasto por razones de funcionamiento (nóminas) que por razones de inversión social. Incluso, dentro de dicha inversión, no provocará el mismo impacto en el empleo local si se aumenta el gasto en infraestructura, que si aumenta el gasto en educación, ya que el primero podrá tener efectos en el corto plazo, mientras que el segundo los tendrá en el largo plazo.

La mayoría de las administraciones utilizaron el gasto como un instrumento de estímulo que podría impactar el empleo local, pero no se evidencia que se hayan realizado estudios técnicos previos en donde se justifique el nivel de gasto en ciertos rubros.

De esta manera, se puede afirmar que el manejo del gasto como estímulo para el empleo ha estado asociado a interpretaciones de los equipos de gobierno de cada administración, pues no hay una directriz general, ni en lo local, ni en lo nacional, que sirva de marco de referencia para este tema. Hasta ahora tal vez se gestan y surgen lineamientos generales en este sentido y cabría esperar que el Ministerio de Trabajo, recientemente creado, contribuya en tal dirección.

Además de lo anterior, después de los años noventa el manejo del gasto ha estado asociado al cumplimiento de una serie de normas fiscales, que han hecho que los gobernantes

dediquen esfuerzos a su cumplimiento, ya que incumplirlas implica sanciones administrativas, e incluso penales.

Incentivos tributarios locales

Mediante el Acuerdo N° 5 de 1985 la administración municipal exoneró del pago del impuesto de industria y comercio por 10 años, a las entidades cooperativas ubicadas en la ciudad; mientras que por acuerdo N° 5 de 1988 se aprobó la exención del impuesto de industria y comercio a toda la farmiempresa vinculada a la Corporación Acción por Antioquia (ACTUAR) para un periodo de 10 años.

Esta modalidad de incentivos tributarios como estímulo para la generación de empleo local parece haber sido utilizada en la mayoría de las administraciones municipales analizadas, aunque no todas lo reflejaron y lo visibilizaron igual. Se llega a esta conclusión según ciertos informes de gestión hallados; pues no se evidencia directamente tal finalidad en los planes de desarrollo, ni en los presupuestos públicos, ni en las fuentes de financiamiento.

Sin embargo, el otorgamiento de incentivos fiscales locales, según lo poco que hay plasmado en los planes de desarrollo y en algunos informes de gestión o balances, reflejan una fuerte focalización empresarial y evidencian la falta de una política estructural en tal sentido, con la cual se eviten problemas discriminatorios, focos de concentración de poder y detrimento en el patrimonio público.

Lo anterior significa que la ciudad ha otorgado en las últimas tres décadas incentivos tributarios focalizados, más en empresas, que en sectores económicos, lo cual se ha justificado desde el punto de vista del número de empleos que pueda generar la empresa y la capacidad de absorción de mano de obra local, según especificaciones por acuerdo.

No obstante, medidas de este tipo generan unos problemas sectoriales debido a tratos diferenciados, además de permitir posiblemente cambios en las estructuras de mercado local, al contribuir a que una empresa tome más poder frente a otras, debido a que le resulta más barato producir.

Adicionalmente, cuando las administraciones municipales han accedido a este tipo de estímulos, lo hacen sacrificando las finanzas del municipio, con lo cual valdría la pena decir que se hace urgente y es recomendable emprender análisis que reflejen el impacto fiscal de los beneficios tributarios otorgados, frente a los empleos generados por la medida.

Este tema fue más visible en los programas y planes de la década de los ochenta y parte de los noventa, como se aprecia en Jaramillo (1986) quien estima una concertación con diversas instituciones de educación superior para la exoneración de impuestos por capacitaciones a grupos precooperativos o cooperativos, ya fuesen en temas relacionados con la organización empresarial, contable, financiera y administrativa.

Desde los noventa, estos planteamientos no fueron igualmente visibles en los planes de desarrollo, lo que no implica tampoco que estas administraciones no lo hayan emprendido, o en su defecto, que los hayan desmontado. Un análisis detallado de este tema, implica una revisión de los Acuerdos Municipales, lo cual no está dentro del alcance del presente trabajo.

Apoyo público a espacios de promoción al comercio

Durante las administraciones de la década de los ochenta, pero especialmente al final, se consideró la posibilidad de impulsar a los microempresarios y a los famiempresarios a través de la organización y promoción de ferias, exposiciones, concursos, muestras, etc; con la idea de ampliar el mercado y consolidar a las microempresas y famiempresas de mayor competitividad.

El apoyo a este grupo de empresas estuvo mediado por diversos mecanismos, pero uno de los más utilizados fue permitir el funcionamiento de ellos, siempre y cuando no se violaran las normas del uso del suelo, como lo señala Peláez (1986) al considerar el otorgamiento de licencias de funcionamiento a todas las famiempresas que no sean incompatibles con el uso del suelo residencial; así como también propuso financiar en parte la construcción de varios centros satélites para la comercialización.

Sin embargo, un aspecto sobre el cual vale la pena llamar la atención de esta administración, es que estimó la posibilidad de hacer estudios exhaustivos para medir la eficacia de una política flexible en materia tributaria, la cual sería una recomendación que tiene mucha vigencia aún.

A principios de los noventa, las administraciones de Flórez (1990-1992) y Ramos (1992-1994) manifestaron apoyar la actividad comercial desde sus administraciones, aunque no se evidenció la manera como realizarían dichos apoyos.

Luego, Gómez (1998), Pérez (2001) y Fajardo (2004) especialmente, enfatizaron en programas de apoyo a la promoción del comercio. El primero diseñó un programa de reubicación de vendedores ambulantes y de organización del comercio; mientras que el segundo, ejecutó un macroproyecto que construcción de un centro de espectáculos, de ferias y eventos; el cual no tenía como finalidad el empleo, sino mejorar la oferta de servicios de la ciudad. El tercero, profundizó en el centro de ferias y exposiciones, elevando el número de eventos que congregaba la ciudad.

Capacitación y alianzas institucionales formativas

Se puede decir que casi todas las administraciones revisadas han considerado la capacitación como un elemento que contribuye al empleo. Sin embargo, pese a que no se evidencian en los informes revisados para las administraciones de la primera mitad de los ochenta, sí se encuentra que Peláez (1986) consideró la capacitación cooperativa en el área rural de Medellín.

Entretanto, como se mencionó antes, Jaramillo (1986) planteó que la administración municipal, a través de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, debía concertar con el SENA, la ESAP, Microempresas de Antioquia y aquellas instituciones de educación superior, las donaciones y las exoneraciones de impuestos por capacitaciones a grupos pre-cooperativos o cooperativos, en temas como: organización empresarial, contable, financiera y administrativa.

Así mismo, la Secretaría de Desarrollo Comunitario a través de su programa social para el empleo y con el apoyo

del SENA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), promovió la organización de la comunidad en grupos pre-cooperativos o cooperativos.⁶

Otro esfuerzo de finales de los ochenta fue la creación de la Cooperativa de Obreros de la Construcción, con el objetivo de agrupar la oferta de trabajo de dicho sector. La función principal era la producción de bloques, prefabricados y la comercialización de los insumos para la construcción.

Ya en los noventa, las administraciones mantienen el enfoque y lo siguen canalizando por la Secretaría de Desarrollo Comunitario, como se refleja en Naranjo (1995) quien considera que el apoyo a la generación de empleo se realizaría en buena medida, mediante los proyectos y programas de capacitación que coordina la Secretaría de Desarrollo Comunitario, los cuales buscaban combatir el desempleo estructural a partir de convenios con el SENA y fundaciones privadas. La idea era mejorar el nivel educativo de los desempleados y de quienes devengan sustento económico de una actividad informal.

La mayoría de las administraciones establecen un sistema de convenio y alianzas con instituciones como el SENA, aunque desde mediados de los noventa se identifica a Actuar Famiempresas, e incluso a Comfama, como instituciones con las que se firman convenios para capacitación, sin ser entidades de educación.

Según Gómez (1998) se fortalecerá el convenio entre el SENA y la Alcaldía de Medellín con el objetivo de hacer más efectivo el sistema de información relacionado con el mercado laboral y buscando aprovechar más el Observatorio Local del Empleo, para orientar el adiestramiento de la mano de obra a las necesidades del mercado.

Luego, las administraciones de Pérez (2001), Fajardo (2004) y Salazar (2008) mantienen esquemas de capacitación, especialmente los dos últimos. El primero considera mantener el

6. Con este programa se logró la conformación de grupos de meseros, auxiliares de hogar y lavadores de carros.

apoyo a las instituciones que venían realizando dicha labor, mientras que los dos últimos, hacen énfasis en el esquema educativo de la ciudad, mediante la creación de nuevos colegios y la reforma de otros; lo cual fue planteado como proyectos educativos, más no como proyecto de empleo; pero buscan mejorar a largo plazo los niveles de cualificación de la población local.

Alianzas institucionales no formativas

En la década de los ochenta, la Secretaría de Desarrollo a la Comunidad era el despacho que canalizaba diversos programas con orientación hacia el empleo. Por ejemplo, según Peláez (1986) se implementaría una reestructuración de dicha Secretaría, con el fin de establecer alianzas y convenios con otras entidades como: Planeación Metropolitana, el SENA, la Cámara de Comercio, SENALDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de realizar estudios económicos por ramas de actividad industrial que presentan condiciones favorables para su desarrollo.

Estos convenios interinstitucionales se mantuvieron en las administraciones siguientes y en la mayoría de los casos, la Cámara de Comercio de Medellín fue quien lideró los estudios económicos locales, los diagnósticos sectoriales, e incluso, a finales de los noventa y principios de dos mil, fue la entidad responsable de la consolidación de la política de competitividad y coordinó el observatorio de empleo local.

Las primeras administraciones de los noventa (Flórez, 1990-1992) y (Ramos, 1992-1994) consideraron que los servicios debían ser también dinamizadores del empleo local, además de la industria. Por ello consideraron la posibilidad de establecer convenios con el sector empresarial vinculado a dichas actividades.

Según Naranjo (1995) uno de sus programas relacionados con el empleo era el fomento a la economía solidaria, el cual tiene como objetivo “la promoción de organizaciones solidarias como formas empresariales, eficientes que posibilitan alcanzar metas de desarrollo con impacto positivo sobre el bien-

estar de los asociados y la comunidad en su conjunto". Para llevar a cabo este programa y desarrollar empresas solidarias en el sector salud, se propuso establecer alianzas para financiamiento con el Ministerio de Salud (80%) y Metrosalud (20%).

Entretanto, Gómez (1998) consideró que el Consejo de Desarrollo Empresarial se crearía con el objetivo de hacerlo funcionar como un organismo facilitador del acercamiento entre los sectores público y privado para el mejor aprovechamiento de los recursos y de las ventajas competitivas de la ciudad y de la región. Además estimó el apoyo a organizaciones de la sociedad civil generadoras de empleo, mediante el fomento y la asesoría a organizaciones de economía social y el apoyo a la pequeña y mediana empresa, a la microempresa productiva y a la promoción de incubadoras de empresas de base tecnológica.

En este mismo sentido, definió el sistema integral de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el cual funcionaría a través de la Consejería Económica, la cual desarrollaría un programa con un espíritu de apoyo a las exportaciones, la consolidación de Medellín como Centro Latinoamericano de la moda a través del apoyo a Inexmoda y la constitución de la ciudad como centro importante de la subcontratación internacional.

Adicionalmente, contempló el apoyo a los empresarios regionales con acciones de acompañamiento empresarial, crédito, abastecimiento de materias primas y desarrollo tecnológico, con el fin de contribuir al programa de apoyo a la productividad y los ingresos de las microempresas. Otra manera de contribuir a dicho objetivo, es mediante el desarrollo de acciones que faciliten la permanencia y el buen funcionamiento del Fondo Regional de Garantías, en asocio con las entidades del sector privado comprometidas con su fortalecimiento.

Según Gómez (1998) facilitar el acceso de la población a las oportunidades de empleo es posible por medio de instrumentos como: los Centros de Información para el Empleo, los Convenios de Capacitación Laboral y el Observatorio del Empleo y del Talento Humano.

También definió un programa de empleo no calificado, con el cual se pretendió que EPM contratara con grupos asociativos las actividades de sostenimiento, vigilancia y reforestación, los cuales tienen la característica de ser no calificado. Este programa hacía parte del plan de choque de dicha administración.

Para Pérez (2001) el fortalecimiento de la dinámica empresarial local dependía de la construcción de un tejido empresarial, el cual se caracterizaba por identificar las actividades productivas más dinámicas y a las cuales les deben responder los servicios de formación, información y asesoría empresarial. Dicho programa se realizaría con el concurso de la Cámara de Comercio de Medellín, especialmente.

Según Fajardo (2004) el programa de formación para el trabajo y la inserción laboral podría llevarse a cabo mediante pactos con empresarios para generar nuevas alternativas de trabajo para los más excluidos.

Entretanto, Salazar (2008) estableció los Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo) que son un centro de servicios de apoyo al desarrollo empresarial para fortalecer el tejido empresarial. Propuso como meta crear 10 Centros durante la administración, para lo cual requería el apoyo de otras instituciones, como: SENA, Esumer, Universidad de Antioquia., entre otros.

Bono de trabajo

Es un ahorro con aportes propios de la mano de obra requerida por un grupo o comunidad para un frente común. Dichos bonos podrían ser: bonos de autoesfuerzo o de ayuda mutua y bonos de solidaridad. Los primeros corresponden al aporte en trabajo que requiere la obra y el proveedor es el grupo de personas que poseen un interés común o que esperan un efecto compensatorio, en el caso de que la obra sea para una persona particular como primer beneficiario, y así sucesivamente hasta el último beneficiario del grupo. Funcionaron únicamente a finales de los ochenta.

Sistemas de información, observatorio y bolsa de empleo

Desde finales de los ochenta se propuso construir una bolsa de empleo con el objetivo de canalizar la demanda de mano de obra del sector formal de la economía. Por ejemplo, Peláez (1986) consideró que dentro de la reestructuración del programa social para el empleo, adscrito a la Secretaría de Desarrollo a la Comunidad, dicha secretaría debía “constituir una bolsa de empleo que sirva para canalizar la demanda de mano de obra del sector formal de la economía”.

Así mismo, las administraciones de los noventa también consideraron establecer o mejorar los sistemas de información para el empleo, pero la mayoría definió como estrategia de intervención los convenios con el SENA y se propusieron apoyar el Observatorio del Empleo. En este mismo punto, también se propuso a apoyar a Comfama, quien coordina un observatorio.

Adicionalmente, Pérez (2001) propone dentro del programa de capacitación para el empleo “apoyar las actividades desarrolladas por el observatorio del empleo, fortaleciendo los sistemas de información, los análisis de seguimiento y prospección.”

En Fajardo (2004) la línea 4 (Medellín productiva, competitiva y solidaria) tiene un componente que hace referencia a la cultura y la creación de empresas. Allí, un programa corresponde a la formación para el trabajo y la inserción laboral, en donde se considera el fortalecimiento y desarrollo de los sistemas de información laboral.

En algunos planes se encontraron programas que hacían referencia a aspectos de vinculación laboral o capacitación y establecían como vínculo el sistema de información para el empleo, ya fuese para tomar de allí los registros que alimentarían los indicadores o como una estrategia para canalizar el esfuerzo. Sin embargo, como no se hacía mención explícita sobre algún apoyo o fortalecimiento del sistema de información, observatorio o bolsa de empleo; pues no ha sido tomado en cuenta en este punto.

Obras públicas y construcción de viviendas

La mayoría de las administraciones consideraron las obras públicas y la construcción de vivienda como una opción para la generación de puestos de trabajo local, ratificando la idea de que el fomento a dicho sector podría estimular la creación de empleo en sus diferentes tipos.

Sin embargo, según las diferentes denominaciones que le asignaron las administraciones a estos programas, planes o proyectos, es posible clasificarlas entre obras públicas mayores y menores; entendiendo por la primera aquellas obras de gran magnitud presupuestal y de gran impacto laboral; mientras que la segunda hace referencia a obras de menor magnitud e impacto.

En los ochenta, una de las características importantes en este punto es que la mayoría de dichas administraciones enfatizaron en obras de infraestructura, tanto mayores como menores; coincidiendo con grandes proyectos como el Metro. Luego en los noventa, si bien persiste la característica, hay cambios en algunas administraciones, es decir, algunas enfatizar más en obras mayores; mientras que otras en menores.

Por ejemplo, Gómez (1998) estimó un “plan de choque para la generación de empleo directo, mediante la ejecución de obras públicas menores, como limpieza y reforestación de microcuencas hidrográficas y laderas; mantenimiento de escuelas; mejoramiento del espacio público; mantenimiento de vías y proyectos urbanos barriales”. La ejecución de estos proyectos se pensó realizar con la comunidad organizada.

Por otra parte, Pérez (2001) planteó la construcción de 20.000 viviendas de interés social esperando generar con ello cerca de 80.000 nuevos empleos directos e indirectos. Estos estimativos se realizaron con base en estudios técnicos de camacol, los cuales revelan que por cada 25 metros cuadrados construidos en vivienda de interés social, se crean cuatro empleos, así: uno directo y tres indirectos; lo cual impactaría el PIB en un punto. Adicionalmente, la idea de este programa era también impactar otros sectores económicos asociados a la industria de la construcción.

Además de lo anterior, dicha administración propuso inversiones en proyectos de carácter regional y local, con el fin de impactar la economía por la corriente de ingresos y el empleo calificado y no calificado que se generarían. Sin embargo, la Administración consideró que era “consciente de sus limitadas capacidades para crear empleo masivo en forma directa en la ciudad, motivo por el cual se propone propiciar un consenso entre la Alcaldía, la Gobernación y el sector privado para movilizar recursos de inversión, públicos y privados, orientados a grandes proyectos regionales, que dinamicen la estructura económica con empleo de coyuntura”.

Otras de las propuestas de la administración en mención son los proyectos del Centro de Espectáculos y el Centro Internacional de Negocios y Convenciones, así como el METRO-PLUS y su línea de cable teleférico entre la Estación Acevedo y Santo Domingo Savio; con los cuales esperaba generar empleos transitorios durante su construcción y empleos estables en su operación.

Considera Pérez (2001) que además de los empleos que generan los proyectos de competitividad, es importante destacar los que se generarán por las obras tradicionales tales como son: los programas de vivienda que absorben mano de obra calificada y no calificada, los programas de reforestación, los proyectos de limpieza de quebradas del Instituto MI RÍO y todas aquellas obras de infraestructura que realizarán las Secretarías de Obras Públicas, Educación y Cultura, y Bienestar Social; además de obras asociadas al espacio público.

Entretanto, Fajardo (2004) y Salazar (2008) desarrollan obras tanto mayores como menores continuando los planes de desarrollo metropolitano y las fases de expansión del sistema Metro y el nuevo Metroplus.

Estímulo a la maquila

No se evidencian en los planes e informes revisados un enfoque en este sentido, pero se categorizó debido a que en dos administraciones se hace mención al tema. Por ejemplo, en Gómez (1998) se considera un sistema integral de apoyo a

las pequeñas y medianas empresas mediante la constitución de la ciudad como centro importante de subcontratación internacional, mediante el estímulo a la maquila de exportación con base en las experiencias existentes en otras ciudades de América Latina.

Mientras Pérez (2001) consideró que el sector textil tiene unas condiciones competitivas, lo cual consideró dentro de su plan para proponer una estrategia agresiva como, convertir a Medellín en un Distrito Tecnológico.

Contratación pública

Se evidencia una mención directa por parte de una administración sobre este tema, lo cual según Gómez (1998) el programa de empleo no calificado buscaría que Empresas Públicas de Medellín asumieran un componente importante del programa de choque, mediante la contratación con grupos asociativos de actividades de sostenimiento, vigilancia, reforestación, para mano de obra no calificada.

Los contact centers

El cambio relativo de los sectores económicos de la ciudad, condujo a que las administraciones focalizaran sus programas de empleo en ciertas estrategias, como los call center.

Según Pérez (2001) se acogió este programa con el fin de robustecer la plataforma competitiva de la ciudad y generar empleo local, debido a que algunos estudios revelaban que en el país se crearían 50.000 empleos nuevos, lo cual ponía a la ciudad en la posibilidad de adelantarse en este tipo de empresas, máxime cuando la ciudad cuenta con un desarrollo en telecomunicaciones y el costo de la mano de obra es 2,4 veces menor que el mercado internacional.

Este programa se apoyó en algunos estudios de prefactibilidad realizados por Empresas Públicas de Medellín (EPM), quienes estimaron generar 3.000 empleos en la primera fase, de los cuales 2.000 serían directos.⁷

7. Según la administración municipal de entonces, este modelo contaría con un presupuesto de \$15.000 millones de pesos.

Emprendimiento y empresarismo

Es un tema relativamente nuevo dentro de la concepción pública como incentivo para el empleo local, por ello no hay evidencias en las administraciones de los ochenta y buena parte de los noventa.

Si bien las administraciones de finales de los noventa, estimaron apoyar la incubación de empresas, luego las siguientes administraciones consideran este mismo apoyo junto con la creación de líneas de crédito público local para fomentar el emprendimiento, especialmente en los jóvenes.

Según Pérez (2001) se propone establecer alianzas y convenios con entidades como la incubadora de empresas de base tecnológica, universidades e instituciones dedicadas a la investigación.

Asimismo, Pérez (2001), Fajardo (2004) y Salazar (2008) estiman la construcción de tejido empresarial, mediante convenios con la Cámara de Comercio de Medellín, con el fin de apoyar los siguientes sectores: ropa interior femenina, servicios de salud, alimentos, construcción de vivienda, desarrollo de software, turismo de negocios, energía, telecomunicaciones y transporte.

Esta estrategia de apoyo público mediado por la Cámara de Comercio de Medellín, es una manera de fortalecer los *Cluster* de la ciudad.

Fondos públicos de apoyo

Dentro de esta estrategias se identificaron algunos programas emprendidos en las últimas administraciones locales, por ejemplo, Pérez (2001) establecer el fondo de apoyo a las Mipymes, el fondo de empleos para la paz y el Banco de los Pobres; el cual luego es reformado por Fajardo (2004) en el Banco de las Oportunidades, quien apoya la línea de Cultura E.

Balance de las propuestas de empleo local: la visión privada y de las organizaciones sociales

Una de las características de los estudios e informes privados que se han presentado para Medellín, es que la ma-

yoría coincide en hacer una descripción del mercado laboral, presentando los detalles estadísticos sobre dicho mercado y explicando algunos fenómenos desde las mismas estadísticas. Son estudios que se inscriben dentro de los que podría denominar informes de coyuntura, pues no siempre son producto de investigaciones, sino que toman los registros (datos) reflejados por el DANE, con el fin de mostrar los niveles de ocupación, desocupación, con sus respectivas tasas; así como también hacen análisis de presiones del mercado laboral desde la tasa global de participación (TGP), entre otros.

La mayoría de estos informes presentan entonces un análisis descriptivo del mercado laboral por periodos, en donde no ahondan sobre los mismos hallazgos, sino que se limitan a reflejar datos, cifras y tendencias.

Una de las instituciones que más ha tenido responsabilidades delegadas sobre el tema del empleo en la ciudad de Medellín es la Cámara de Comercio. Desde allí se han orientado algunos programas de competitividad local y el proceso de planificación de territorio en la década de los noventa, e incluso, coordinó el observatorio de empleo.

En tal sentido, la Cámara ha presentado una serie de informes sobre el empleo en la ciudad y ha hecho investigaciones sobre el tema, pero más con el propósito de conocer el estado de la situación laboral, que por llegar a conclusiones sobre la consideración propuestas en materia de empleo. Tampoco se han presentado estudios de impacto sobre la efectividad de algunas propuestas de empleo llevadas a cabo en la ciudad, lo cual deja un vacío en esta materia. No obstante, sí se han presentado algunos informes, de los cuales se rescata lo siguiente.

Si bien en lo planteado por López (1996) no se evidencian propuestas de empleo propiamente dichas, se rescata que en el capítulo VI (Plan de empleo urbano de emergencia de la Red de Solidaridad) se hagan los siguientes planteamientos sobre dicho programa, especialmente, en un tono de retos y dificultades; lo cual puede ser interesante tenerlo en cuenta, para la política que se diseña actualmente en Medellín.

Teniendo en cuenta que el programa Plan de Empleo de Emergencia contemplaba un plan de obras inicialmente; luego, se reformó con un componente de capacitación con el SENA. Considerando estos dos componentes, las dificultades que se advierten son:

- La adaptación social de la población objetivo. Las restricciones de la oferta de formación.
- Restricciones de oferta para las pasantías por parte de las empresas.
- Posibles fracasos en el componente autoempleo.

La primera dificultad hace referencia a que un porcentaje no despreciable de la población objetivo es de bajos ingresos y tiene un pasado delictivo, lo cual implica una adaptación social primero y luego una formación para el empleo; pero según López (1996) un curso de adaptación socio-actitudinal de 48 horas no bastará y resulta insuficiente. Además, apoyándose en la experiencia de las ONG que trabajan con esta población, reconoce que se requiere de mucho más tiempo para lograr una readaptación social y recomienda hacer entonces una diferenciación de las poblaciones, con el fin de dedicar programas especiales a aquellos que requieren, tanto adaptación, como capacitación.

La segunda dificultad revela las diversas restricciones de capacitación local debido a que el SENA, que no será operador en el programa en cuestión, cuenta con una oferta amplia pero atomizada en su base institucional; las instituciones educativas formales (INEM, institutos técnicos, etc.) son muy rígidas; las instituciones públicas tienen dificultades burocráticas; las empresas de capacitación técnica se especializan en áreas como secretariado, contabilidad, etc., y habría que verificar su disposición para incorporar programas más complejos; quedando como alternativas las Cajas de Compensación Familiar, algunas ONG y las instituciones educativas privadas.

La tercera considera que las empresas hacen reparos sobre el sistema de pasantías, lo cual dificulta la adopción del mismo. Adicionalmente, considera López (1996) que los subsidios tributarios deben descartarse “porque el problema colombiano

no es la generación de nuevas vacantes sino el desajuste estructural entre oferta/demanda de trabajo y porque encarecerían inútilmente el programa”.

La última dificultad tiene relación con la diferencia social que tienen los adultos frente a los jóvenes; por lo tanto, los adultos son más proclives a la creación de empresas (micro o pequeñas) ya que si bien carecen de educación, la mayoría con jefes de hogar, tienen una experiencia laboral y podrían contar con un ahorro derivado del trabajo que podría ser utilizado como capital para emprender una empresa; mientras que los jóvenes carecen de ahorros y de experiencia laboral; por ello, el autoempleo es principalmente una opción para quienes los adultos por su condición.

Al evaluar el plan de microempresas del Salto Social y sus posibles impactos en el empleo, considera López (1996) que hay que abandonar el empleo con programas de microempresas, debido a que en primera instancia es difícil de medir y no existe una metodología que permita estimar los impactos. Además, el empleo en las microempresas puede mejorar a costa de una reducción en otro sector ya que la dinámica de las microempresas es inducida, es decir, depende del comportamiento de la economía formal; aunque considera que “puede servir como amortiguador contra la desocupación abierta, pero son incapaces de servir de locomotora para la generación de empleo a nivel macro.”

Llama la atención que López (1996) considere que si la coyuntura urbana se agravara en dicho periodo, “poco podría hacerse a nivel local para compensar sus efectos cíclicos sobre la ocupación”. Además, afirma que “a menos que esa coyuntura se prolongara mucho tiempo, más vale pasar el chaparrón y mientras tanto tratar de incidir –vía opinión pública– en la política macroeconómica del gobierno central”.

Propone que debido a los “serios desajustes estructurales por el lado de las calificaciones” es necesaria una política agresiva en educación y capacitación, la cual requiere de un enfoque de largo plazo; pero advierte que no será suficiente con aumentar los niveles de cobertura en secundaria, mien-

tras que sí es necesario expandir el sistema post- secundario sobre todo en carreras medias y la capacitación técnica formal y no formal. Sugiere implementar estos programas mediante un esquema de financiamiento adecuado (crédito educativo, becas) y la adopción de un sistema transparente de información para las familias y entidades educativas.

Adicionalmente a lo anterior, considera que es “preciso mejorar el sistema de intermediación laboral apoyando el sistema de información para el empleo del SENA”, pues existen diversos canales de intermediación sin datos estadísticos homogéneos, que impiden medir la eficiencia comparativa de cada uno.

Además del sistema de intermediación del SENA se reconocen otros canales en la ciudad, los cuales canalizan un número importante de vacantes; por ejemplo, las empresas temporales, quienes en 1994 canalizaron 15,9% vacantes; la prensa, quién por medio del principal diario local se canalizaron en dicha fecha 6,1% de los nuevos empleos asalariados, y existen otros canales que resultan informales, por donde se estima que pudieron circular cerca del 70% de las vacantes.

Esta dispersión y la poca articulación entre los diversos canales de intermediación, hace que existan una serie de datos heterogéneos, que impiden hacer comparaciones y estudios de eficiencia sobre la operación de dichos canales.⁸

Sin embargo, el servicio de empleo del SENA parece eficiente, según López (1996), pese a que al SENA llega el segmento de población más difícil, tanto por el lado de la oferta, como por el lado de la demanda; por ello considera que debe apoyarse y que debe ampliar su papel regulador, aunque no implica necesariamente una intervención en todas las regiones ni de manera directa. Por lo tanto, propone que debería

8. Según López (1996) “la información de las empresas de servicios temporales parece tener fallas de calidad: todo indica que, recibidas las solicitudes de las empresas usuarias, sesgan la inscripción de candidatos a favor de quienes tienen el perfil necesario y rechazan la inscripción de quienes no lo tienen. Y que, adicionalmente, mantienen un stock de candidatos aptos de reserva (un directorio) para suplir los faltantes. Por eso las tasas aparentes de colocación que reportan son muy elevadas”.

ayudar a mejorar la tecnología de las bolsas privadas a cambio de información sobre vacantes, aspirantes y colocados.

También propone promover la creación de bolsas de empleo descentralizadas, pero conectadas en red con el SENA; las cuales pueden ser manejadas por los municipios del Área Metropolitana y el Oriente Antioqueño. Asimismo, considera pertinente la creación de bolsas especializadas, con el fin de manejar la intermediación laboral de profesionales, las cuales podrían ser asumidas por las Cámaras de Comercio, las asociaciones de profesionales o las universidades, pero bajo la asesoría del SENA.

En las conclusiones López (1996) sostiene que la ciudad no tiene cómo definir una estrategia contra el desempleo cíclico, el cual considera por fuera del ámbito local; en consecuencia, recomienda hacer un buen diagnóstico con el fin de incidir en las estrategias macroeconómicas del Gobierno Central. En cambio considera que la ciudad sí puede incidir sobre el desempleo estructural, estableciendo algunas estrategias para la educación formal y no formal. Con respecto a la primera, recomienda un sistema de información que refleje señales adecuadas sobre las carreras deficitarias en la ciudad, y un sistema financiero que permita a la población de bajos recursos pagar los costos educativos; mientras que para la segunda, (formación técnica no formal) considera que se debería abrir espacio al sector privado, acompañado de una multiplicación de los convenios de capacitación SENA/Empresas y acelerar la contratación de capacitación con entidades privadas.

Para mejorar el desempleo friccional (reducir los tiempos de búsqueda) recomienda modernizar las redes de información laboral, a través de apoyos al SENA, complementado con iniciativas privadas; mejorar los canales de intermediación laboral mediante el fortalecimiento de las empresas de servicios temporales, las cuales recibirán apoyos en software, a cambio de suministro de información; y promover la creación de bolsas especializadas a través de las universidades, las asociaciones de profesionales y la Cámara de Comercio.

Cabe destacar que en las conclusiones de dicho informe se recomienda “abandonar el objetivo de crear empleo a través

de las microempresas”, debido a que es más pertinente hacerlo por la vía del empleo asalariado moderno, el cual reduce el empleo informal y eleva los ingresos de sus trabajadores. En consecuencia, los programas de apoyo a microempresas, ya sean por medio de créditos, capacitación, asesoría técnica y comercialización, deben concebirse de manera selectiva y como un instrumento de largo plazo, es decir, resulta mejor apoyar aquellas microempresas que tienen potencialidades, y así mejorar la productividad; pero no conviene implementarlos como una medida de urgencia para el corto plazo.

Los retos para la ciudad en materia laboral son profundos, pues en un ambiente cada vez mayor de libre comercio y de una incapacidad industrial por absorber mano de obra, la ocupación queda en manos del comercio y los servicios precarios, lo cual no resulta conveniente, según López (1996); quien recomienda promover el empleo moderno (turismo, servicios profesionales de todo tipo) bajo una colaboración entre los sectores público, privado y académico y una estrategia de competitividad local mediante intervenciones adecuadas en las externalidades del desarrollo (infraestructura física, educativa, de información, etc). Esto requiere de una articulación y coordinación institucional y recomienda evitar “que la política de empleo y recursos humanos dependa de personalidades –que hoy están y mañana pueden no estar– y para ello hay que institucionalizarla”. Una manera de avanzar en este proceso de institucionalización es agregar estos programas, mediante convenios duraderos con las entidades ejecutoras.

Finalmente, recomienda hacer un seguimiento permanente y una evaluación de la política de empleo por medio del Observatorio Local de Empleo, en donde tengan participación todos los sectores (público, privado y académico) y sujeto a unas actividades que podrían ser: “a) seguimiento de las tendencias del mercado local y de la marcha de las políticas públicas y privadas en materia de empleo, educación y capacitación técnica, b) haría recomendaciones al gobierno nacional y local sobre las políticas macroeconómicas y regionales en estas materias”.

En López (1997) se plantean dos tareas para el futuro, primero, completar la cobertura educativa, especialmente, en la educación superior y orientada a las áreas donde existe mayor demanda laboral, lo cual podría contribuir al crecimiento y eliminaría los cuellos de botella por el lado de la oferta laboral; y en segundo lugar, enfatizar en la calidad, especialmente, en primaria y secundaria. Esto plantea un reto adicional, pues implica la adopción de un sistema de medición, para lo cual recomienda el estudio el uso de pruebas internacionales.

Recalca dicho estudio la importancia de los sistemas de información y de los centros de información laboral, los cuales podrían ayudarle a las familias y a los aspirantes a tomar decisiones educativas con base en una información ajustada a las condiciones de la ciudad; mientras que serviría como insumo para las empresas para capturar mano de obra según perfiles y requisitos.

Concluye López (1997) que “tradicionalmente las políticas locales de empleo se han limitado al corto plazo...Las políticas de empleo se han diseñado para acabar con la desocupación originada en los choques que golpean, periódicamente, la economía y el mercado laboral”. Para ello, las autoridades locales se han limitado a utilizar dos instrumentos, por un lado, el apoyo a las microempresas; y por otro, la capacitación a los desempleados y la intermediación laboral.

Con respecto al primero, se considera que no es en realidad un instrumento de urgencia para la creación de empleo, debido a que los negocios informales y por cuenta propia se multiplican en las crisis; y a que existe un componente de eficiencia, que explica el cierre de algunas; argumento que ratifica las conclusiones del estudio anterior.

En cuanto al segundo, dicha capacitación se ha realizado mediante una multiplicidad de programas, originados en el orden nacional, departamental y local.

Conclusiones

El balance de las propuestas de empleo, tanto públicas como privadas, revela en principio, que el problema del des-

empleo se ha concebido más como un problema de demanda que de oferta, lo cual puede resultar obvio, pero hay que reconocer que obedece a ambos y que limitarlo o concebirlo desde uno de los dos extremos, obliga a pensar solo en programas de estímulo que impacten esa dirección.

Adicionalmente, y pese a que en algunos diagnósticos se expresa la importancia de pensar en medidas para enfrentar la informalidad y la calidad del empleo, no se evidencian con claridad programas públicos y privados que busquen atacar este flagelo; lo cual pone de manifiesto una deuda en tal sentido, aunque hay que reconocer que la última administración municipal (2008-2011) ha abierto el espacio para la construcción de una política pública de trabajo decente local, permitiendo que temas como este, salgan a flote sobre un marco de realidades locales.

Otra de las impresiones iniciales que sobresalen al analizar dichas propuestas de empleo local, tiene que ver con los esfuerzos que han hecho las administraciones públicas de la ciudad por atender el problema, lo que indica que tal vez no ha faltado voluntad política; pero, quizá han fallado en la interpretación del problema y en el diseño de propuestas, las cuales se han quedado cortas o han resultado impertinentes para el momento.

La explicación más común a esta impertinencia se encuentra, tanto en una falla en el diagnóstico, como en un desconocimiento integral del problema, pues es evidente que se han diseñado propuestas de empleo (más públicas que privadas) teniendo como fuente de información los resultados de la encuesta de hogares del DANE, la cuales pueden reflejar fenómenos y realidades, pero no identifica ofertas y demandas y tampoco cuestiona ni consulta sobre problemas de cada uno de ellos, lo cual en ocasiones es dinámico, ameritando entonces el establecimiento de una metodología de seguimiento del mercado laboral, que incluye un sistema de información dinámico capaz de reportar en tiempo real, el contexto y las realidades de dicho mercado, operando como un verdadero observatorio.

La mayoría de las administraciones y muchos informes privados sobre el mercado laboral local, advierten la importancia que tiene para la ciudad la adopción de un sistema de información para el empleo. Sin embargo, habría que agregar que considerando el sistema del SENA, lo que ha construido Comfama con el Observatorio de Empleo, la experiencia de la Cámara de Comercio en la coordinación de otro Observatorio, los sistemas privados de información laboral (ONG, Universidades, entre otros) y lo que ha hecho la Alcaldía con el Observatorio de Políticas Públicas; se debe pensar una articulación de esfuerzos para centralizar o articular la información, de tal manera que no exista tal dispersión y las autoridades locales, así como los empresarios y la ciudadanía, cuenten con un sistema que refleje realidades y tendencias.

Uno de los aspectos que cabe resaltar es que las autoridades locales casi siempre se han visto tentadas a buscar la generación de empleo mediante programas de obras públicas y construcción de viviendas, lo cual es considerado como empleo de emergencia; pero según Pineda (1996) citando la evaluación hecha por el Banco Mundial sobre programas de empleo en países de la OCDE, este tipo de programas se encuentra entre los más costosos y los menos eficaces debido a que están orientados a una población de baja calificación; además de que se caracterizan por impactar el empleo en el corto plazo, más no, en el largo plazo.

Adicionalmente, hay que reseñar también la alta dependencia que tiene el mercado laboral local con el comportamiento económico de los sectores textil-confección y metal-mecánico para las décadas de los ochenta y noventa; y de los servicios en la última década. Esto plantea retos y desafíos para la administración municipal y las organizaciones asociadas con el tema, pues es necesario hacer un seguimiento sobre la calidad y la estabilidad laboral de los empleos generados por este último sector.

Se recomienda para el trabajo que emprende la ciudad con la definición de una política de empleo de largo plazo, la inclusión de un esquema de evaluación de impacto permanente sobre los programas que se ejecutan, pues actualmente hay

una deuda en esta materia y la ciudad aún desconoce el efecto de las medidas emprendidas.

También es recomendable articular la política de empleo a la política educativa para corregir los problemas de fricción que tanto se evidencian y se reflejan en los estudios privados y de expertos. Esto implica atender y corregir las demandas de formación, lo que amerita un trabajo conjunto entre la administración municipal, las universidades, las instituciones educativas y todas aquellas organizaciones vinculadas al sector de la educación.

Finalmente, también se recomienda sostener el Consejo Municipal de Empleo, como un espacio para la discusión participativa de las políticas en esta materia, ya que la ciudad ha hecho múltiples esfuerzos desarticulados que han resultado muy costosos e ineficientes.

Bibliografía

- Banco de la República (2011), *Documento de coyuntura económica regional*, Medellín, Banco de la República.
- Fajardo, S. (2004), *Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín: compromiso de toda la ciudadanía*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Gómez M., J. (1998) *Plan de Desarrollo 1998-2000. Por una ciudad más humana. Acuerdo 14 de 1998*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Henao, M. L. (1984) *Empleo, desempleo y dinámica regional* (1ª ed.), Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.
- Jaramillo, W. (1986), *Plan de Desarrollo*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- López Castaño, H. (1997), *Educación y mercado laboral. Políticas locales y nacionales de empleo y capacitación*, Medellín, Cámara de Comercio de Medellín.
- López Castaño, H. (1996), *El mercado laboral urbano en Colombia y en Medellín*, Medellín, Cámara de Comercio de Medellín.
- López, H. (1981), "Empleo y desempleo en Antioquia", *Revista Antioqueña de Economía*, pp. 4-13.
- López, H., Lotero, J., & Arango, M. (1992), *La problemática laboral de Antioquia*, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.
- Naranjo, S. (1995). *Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997. Alcaldía de Medellín... En equipo con usted*. Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Peláez, P. (1986), *Plan de Desarrollo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Pérez G., L. (2001), *Plan de Desarrollo 2001-2003. Medellín competitiva*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Pineda Hoyos, S. (1996), "Programas especiales de empleo. El margen de maniobra local", *Memoria: Semana de la capacitación y el empleo*, Medellín, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Salazar, A. (2008), *Plan de Desarrollo 2008-2011, Medellín es solidaria y competitiva. Acuerdo Municipal N° 16 de 2008*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Samaniego, N. (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Macroeconomía del desarrollo*, Chile, CEPAL.



“Diluyendo fronteras”, Antonio Pérez Gil, España
Concurso latinoamericano de fotografía documental
“Los trabajos y los días”, 2012.

*Políticas públicas de trabajo y
empleo local: el caso de Medellín.
Entrevistas a expertos académicos*

Beethoven Herrera Valencia

Agradezco a las personas que fueron contactadas para este trabajo y que ofrecieron su tiempo para poder realizar las respectivas entrevistas. Sin ellos no hubiese sido posible elaborar esta síntesis. También agradezco a la Alcaldía de Medellín, a la oficina de Planeación Municipal y a la Escuela Nacional Sindical (ENS) por su confianza y por permitir conseguir los espacios necesarios para levantar información y debatir los diversos temas asociados al trabajo. Finalmente, agradezco el apoyo de Oscar David Barrera y Holman Sierra, quienes tuvieron la responsabilidad de transcribir las entrevistas.

Introducción

En el marco del diseño de políticas para la generación de empleos de calidad en el ámbito local en la ciudad de Medellín, se procedió a entrevistar a un grupo de expertos de diferentes entidades, posiciones y orientaciones del pensamiento político y económico, con el objetivo de conocer sus percepciones sobre el contenido de una política de trabajo decente en el ámbito local, con la posibilidad real de implementarla en una ciudad como Medellín e identificar los ejes que consideran fundamentales y sobre los cuales se debe trazar dicha política de trabajo decente.

El presente trabajo intenta agrupar las principales preocupaciones y opiniones de estos expertos, con el ánimo de encontrar puntos neurálgicos sobre los que podría empezar a orientarse la construcción local de políticas de desarrollo y generación de trabajo digno y de calidad en Medellín.

Para empezar, hay que reconocer que el esfuerzo de la administración municipal de crear el Consejo Municipal del Empleo y la Productividad, no sólo es un ejemplo en el país, sino que refleja un avance en la construcción de políticas

mediadas por un diálogo social, lo cual sienta un precedente importante en este aspecto y revela la intención de ampliar las fronteras de participación de las decisiones públicas; con expectativa de que tengan continuidad en el tiempo.¹

Sin embargo, hay que aplaudir dicho esfuerzo e iniciativa junto con la aceptación y receptividad que ha tenido por parte de los diferentes actores que fueron invitados (empresarios, sindicatos y representantes sociales) ya que con ello se supera una tendencia tradicional que consideraba la discusión seria del empleo como un tema del orden nacional.

Resulta obvio plantear que las políticas macroeconómicas hacen parte de la discrecionalidad del Gobierno Nacional, por lo que ha sido tradicional pensar estos temas bajo esta lógica; por ello resulta novedoso que los municipios asuman un papel protagónico en este sentido, sin traspasar sus respectivas competencias. Igualmente es innovador intentar establecer un sistema de normas por acuerdos sociales, con el fin de atacar problemas que si bien tienen determinantes nacionales, también presentan características locales.

En Colombia ha sido usual considerar el empleo de manera residual, es decir, se considera que el comportamiento de la actividad económica es capaz de crear puestos de trabajo per se, lo cual puede ser válido hasta cierto punto; pero ha habido periodos en donde no necesariamente esta relación ha sido directamente proporcional. Además ello no obsta para adoptar políticas activas.

En cambio, no ha sido tradicional asociar la creación de puestos de trabajo con condicionamientos a la inversión, en donde se pretenda, por ejemplo, exigir el uso de insumos locales o que los contratos públicos se obliguen a incluir a jóvenes o población vulnerable, según sea el caso.

La experiencia nacional en materia de empleo muestra que buena parte de las propuestas de creación de puestos de

1. En la sesión del 14 de septiembre, el Consejo Municipal del Empleo y la Productividad consideró que era conveniente invitar a la próxima sesión (noviembre) al nuevo Alcalde de Medellín, con el fin de presentarle los avances del Consejo y como una manera de garantizar la continuidad del mismo.

trabajo han estado asociadas a algún sector económico que refleja cierto auge, generalmente la construcción, tanto de viviendas, como de obras de infraestructura. También han existido planes de choque, la mayoría de los cuales resultan oportunos en su momento, pero insostenibles en materia de puestos de trabajo, nivel de ingresos y calificación.

Casos como estos pueden ser las obras de infraestructura, los megaproyectos, la realización de juegos departamentales, nacionales, suramericanos o mundiales, los cuales se caracterizan por un aumento de la ocupación temporal y luego una alta desocupación, casi semejante a lo que se refleja con el desempleo cíclico.²

Por ejemplo, según el Banco de la República (2011) “en el Área Metropolitana de Medellín los efectos de la crisis de 2008-2009 sobre el empleo formal fueron más pronunciados. Decreció en el último trimestre 2008 y durante casi todo el 2009. Durante el primer cuatrimestre del 2010, experimentó una recuperación significativa pero pasajera, que fue el fruto de la política anticíclica de la administración municipal y particularmente de las inversiones realizadas para los Juegos Suramericanos.”

Este trabajo recoge las apreciaciones de los expertos consultados y se ha organizado bajo el siguiente orden. En el primer capítulo se reseña un breve diagnóstico económico de la ciudad y de la región, mientras que en el segundo capítulo se presenta la orientación económica de Medellín. Allí se incluyen las discusiones entregadas por los expertos sobre la necesidad de definir y entender la realidad económica local y asumir los retos inherentes a una transformación en ciernes.

El tercer capítulo hace referencia el vínculo universidad-empresa, en el cual se plantea la importancia de una oferta

2. Este tipo de desempleo se caracteriza por tener una estrecha relación con el desarrollo de la actividad económica de una región, localidad o municipio; es decir, se incrementa en aquellos periodos en los cuales la actividad económica es baja, por ejemplo, luego de la temporada de fin de año o después del periodo de vacaciones en aquellas ciudades con vocación turística.

educativa pertinente al desarrollo económico de la región. También se discute el emprendimiento y el empresarismo como un proceso cultural, en el cual se podrá avanzar aglutinando esfuerzo y se plantea una manera de impulso empresarial bajo un carácter sectorial.

La cuarta sección, denominada Ciudad-Región, contiene los aspectos relativos al ámbito que debería tener la política pública de empleo. En la ciudad confluyen diversas dinámicas conexas a otros municipios, lo cual implica que entonces, difícilmente, la política podría ser para un orden exclusivamente local. Por ello diversos analistas coinciden en afirmar que la política pública de empleo con trabajo decente debe ser una política para un orden regional, que incorpore los municipios del Área Metropolitana y los municipios del Oriente cercano.

El quinto capítulo -Política Local de Empleo- contiene algunos aspectos que han sido identificados por los expertos como elementos indispensables dentro del proceso del diseño de esta política. Por ejemplo, se plantea: el diálogo social y los consensos; los Conpes y la legislación; la formalización y la parafiscalidad; los sistemas de información, la gestión del empleo y el monitoreo del mercado laboral; y la contratación pública.

La educación y el bilingüismo se abordan en el sexto capítulo y se propone reflexionar este tema con respecto a la orientación económica de la ciudad, y que si bien en cierto que hay una transformación sectorial hacia los servicios, es seguro que la demanda de trabajo se orientará más a la población bilingüe.

En el capítulo séptimo se trata el tema de los impuestos, en torno al cual hay una fuerte controversia sobre la manera como se puede atraer a las empresas privadas con el fin de que contribuyan al fomento productivo local. Usualmente se ha visto que los municipios en su afán por atraer las empresas sacrifican sus finanzas públicas, mediante beneficios tributarios otorgados a los empresarios, lo cual ha provocado una competencia entre las entidades territoriales vecinas, quienes también intentan captar dicha inversión privada utilizando

en mismo mecanismo y confiados en lograr impactar el empleo local.³

El capítulo octavo, denominado obras públicas y recuperación de vivienda, presenta la visión que tienen algunos expertos sobre la potencia que tienen estas dos actividades en materia de generación de puestos de trabajo; aunque reconocen que son trabajos con baja calificación. Sin embargo, hay ciertas coincidencias sobre la manera de imponer restricciones a la contratación de las obras, con la intención de que en ellas se vincule a los grupos vulnerables de la región.

La sección novena presenta los grupos de riesgo, respecto de los cuales se plantea la necesidad de identificarlos y cuantificarlos; por lo tanto, es un tema que está asociado con los sistemas de información y monitoreo del mercado laboral, que se enuncian en la sección 5.4 del capítulo: política de empleo local.

El capítulo diez trata sobre la marginación de los jóvenes y se enuncian algunos planteamientos que los expertos consideran viables para la vinculación laboral de estos. Finalmente, en el capítulo once, se presentan algunas menciones que hacen los expertos sobre ciertas experiencias nacionales e internacionales.

En síntesis, todos estos temas junto con algunos otros aspectos fueron consultados y discutidos con los expertos, a la luz de la realidad económica, política y social de Medellín, su Área Metropolitana y frente a la realidad del Departamento. A continuación se listan las personas que fueron entrevistadas para tal fin y se agradece su participación.

3. Un debate aún sin concluir en el país y sobre el cual hay muchas evidencias empíricas que ayudarían a entender mejor la situación de las competencias privadas por instalarse en ciertos municipios, tiene que ver con el costo de oportunidad que están asumiendo las entidades territoriales al conceder descuentos y beneficios tributarios a empresarios que se instalen en su localidad, lo cual debe llevar a pensar en la posibilidad de financiar programas de fomento productivo local con dichos beneficios entregados. Esta tarea no resulta fácil e implica romper una cultura empresarial fuertemente arraigada en el país.

	Nombre del entrevistado	Instituto	Posición	Inicial
1	Hugo López	Banco de la República	Gerente	-HL-
2	Javier Pineda	Cider Uniandes	Investigador	-JP-
3	Norberto Rojas	Fedesarrollo	Investigador	-NR-
4	Manuel Reina	Ministerio Protección	Asesor	-MR-
5	Salomón Kalmanovitz	Universidad Jorge Tadeo Lozano	Decano de Economía	-SK-
6	Stephano Farné	Observatorio Empleo Uniexternado	Director	-SF-
7	Juan Carlos Guataquí	Universidad del Rosario	Docente. Exdirector empleo Ministerio de Trabajo	-JCG-
8	Alejandro Gaviria	Fac. Economía Uniandes	Decano	-AG-
9	Ricardo Rocha	Naciones Unidas	Investigador	-RR-
10	Natalia Ariza	Ministerio Protección Social	Directora de empleo	-NA-
11	Ricardo Bonilla	CID-UNAL	Investigador	-RB-
12	Viviana Quiroga	DNP	Subdirectora Empleo	-VQ-
13	Fabio Sánchez	Universidad de los Andes	Investigador	-FS-
14	Oscar Alfonso	Universidad Externado de Colombia	Profesor	-OA-
15	Emilio Carrasco	Universidad Externado de Colombia	Director Especialización en Responsabilidad Social Empresarial	-EC-

Breve diagnóstico económico antioqueño

La actividad económica de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha sido históricamente reconocida por el desarrollo industrial que se fomentó desde la última parte del siglo XIX y que permitió la consolidación de empresas asociadas a los sectores: metalmecánico, automotriz, textil y confección, entre otros. Sin embargo, el fuerte crecimiento industrial que se mantuvo hasta la segunda mitad del siglo, se vio estancado hacia la década de los ochenta y principios de los noventa, justo cuando el país emprendía el proceso de apertura económica.

Desde entonces, Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá empiezan a perder influencia y campo de

acción en la actividad industrial, evidenciado no solo por el bajo número de empresas que se creaban en estos sectores, sino por el número de empresas que se declararon en quiebra.⁴ Esta difícil situación económica regional presionó a las autoridades locales y a diversas instituciones a buscar alternativas y nuevas formas de desarrollo económico. Es así como se contratan una serie de estudios de diagnóstico, entre los que habría que mencionar el de Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (1995) que recoge el Informe Monitor en el cual se presentó “La ventaja competitiva de Medellín”.

Tras estos esfuerzos desde los diversos sectores se consolidan varias estrategias de planeación a largo plazo y se conforma el Consejo de Competitividad de Antioquia con el fin de orientar la política de desarrollo local y de competitividad para la región. Según el Consejo de Competitividad de Antioquia (1998) la región requería de una definición de su propio norte, para lo cual convoca a diversos actores y recoge los diversos planteamientos generados desde las regiones. Dicho proceso es el proyecto “Visión Antioquia Siglo XXI”, el cual reconoce la posibilidad de construir diversos *Cluster*, según el potencial de la región.

El proyecto “Visión Antioquia Siglo XXI” surge tras las recomendaciones que se formularon en el Informe Monitor, en donde se evidenció que los actores público, privado, académico y social emprendían una serie de acciones independientes con poca capacidad de diálogo y concertación entre sí, lo cual hizo reflexionar a las autoridades locales, empresarios, actores sociales e instituciones educativas sobre este asunto, y es así, como surge la planeación participativa y la definición de la visión para cada una de las regiones del Departamento, enfatizando en la vocación económica de cada una de ellas.

La idea de que cada región formulase su propia visión y que el Departamento definiese sus *Cluster* era una manera de

4. Sostiene Manuel Reina que durante la apertura económica en la década de los noventa, en la región se registraron 25 mil quiebras de empresas. Tal vez uno de los casos de mayor resonancia fue el de Coltejer, empresa que fue fuertemente afectada por el ingreso al país de textiles chinos y que finalmente fue vendida.

avanzar en el proceso de acción conjunta de región y en la definición de un mismo norte. Una característica de los *Cluster* que se definieron es que ejercían fuerte influencia sobre la dinámica del empleo local, como, por ejemplo, el *Cluster* textil-confección, el cual persiste pese a las difíciles situaciones económicas que han debido soportar las empresas textiles y los confeccionistas, ha incidido sobre el empleo en la ciudad y en la región en las épocas de auge, pero al revertirse la tendencia creciente que se tenía, se evidenció un aumento del desempleo local ante los procesos de reestructuración que realizaron Fabricato, Coltejer, Tejicondor y Confecciones Colombia, entre muchos otros.⁵

Esta situación valida la hipótesis que establece una relación directa entre el empleo de la región y el comportamiento de los sectores económicos más preponderantes; que además del sector textil-confección y de la industria en general, ahora se han consolidado otros, como el sector de la salud, la energía, las telecomunicaciones y el financiero, por citar algunos.

Debido a este nuevo escenario regional, cada más globalizado, algunos analistas, empresarios y dirigentes políticos coinciden en afirmar que la ciudad debe pensar en una política de empleo que vincule los nuevos y los futuros sectores que jalonarán el mercado laboral local, a lo cual llama la atención Nicanor Restrepo Santamaria, cuando considera que la ciudad ha dejado de ser industrial para ser una ciudad de servicios, en especial financieros; por lo tanto, los nuevos puestos de trabajo serán creados en dicho sector, pero sostiene que es necesario preparar la oferta de mano de obra para tal fin.⁶

-
5. Según el Banco de la República (2011) en su informe de coyuntura económica regional, afirma que las tres empresas más grandes registraron un aumento de sus utilidades netas 2009-2010 en 4,1%, mientras que en el agregado de empresas, dichas utilidades disminuyeron (-22%). Señala que Fabricato pasó de pérdidas en 2010 (-\$11.244 millones) a utilidades en el primer trimestre de 2011 (\$2.606 millones); mientras que Coltejer pasa de utilidades en 2010 (\$54.420 millones) a pérdidas en el primer trimestre de 2011 (-\$8.400 millones).
 6. Argumento presentado por el Dr. Nicanor Restrepo Santamaría en sesión del Consejo Municipal del Empleo y la Productividad el día 23 de junio de 2011, al reflexionar sobre el futuro de Medellín. Sostuvo que dicho futuro

En este mismo sentido, sostiene Guataquí que Medellín como vía de desarrollo y generación de empleo, dedica un importante esfuerzo al sector de los servicios (turismo, finanzas, salud, TIC); pero, no se ha des-industrializado con la misma celeridad de Bogotá, que pierde el 2% anual por migración de empresas hacia la Sabana.⁷

Si se comparan estas afirmaciones con el informe de coyuntura económica regional del Banco de la República (2011), se puede inferir que la producción departamental que se exporta no está concentrada en la capital del Departamento, sino que proviene de las siguientes subregiones: Occidente, Urabá Antioqueño, Suroeste, Área Metropolitana y Oriente Antioqueño, respectivamente (ver cuadro 1 sección comercio exterior).

Además, el mismo informe revela que el comercio, los servicios financieros, la construcción y la hotelería y el turismo han registrado crecimientos en los últimos dos años en el departamento de Antioquia. De igual forma, revela que el comercio de vehículos crece a una tasa interanual de 54,8%, lo cual puede reflejar un comportamiento similar al promedio del país y seguramente se explica por las facilidades de crédito que han otorgado las empresas concesionarias. Esto ha movido también la colocación de créditos y la cartera de los bancos, la cual creció 24% en 2010, mientras que la captación sólo creció 15,9%.

En materia laboral, dicho informe refleja que entre 2007 y 2010, Medellín ha contado con una tasa de desempleo superior a la tasa de las 13 principales ciudades; además, plantea que después de la crisis 2008-2009, el empleo formal se recuperó en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, especialmente por los Juegos Suramericanos, aunque esta recuperación es temporal y solo a finales de 2010 se produce la reactivación del empleo, que se mantiene hasta hoy.

no está asociado al crecimiento de la industria tradicional, sino que girará alrededor del polo financiero y de servicios.

7. Apartes de la entrevista que concedió Juan Carlos Guataquí para este trabajo.

Cuadro 1. Síntesis sectorial del departamento de Antioquia

Secciones	Temas que aborda	Subtemas	Síntesis
Coyuntura económica departamental	Comercio	Ventas	Aumentaron las ventas físicas en primer trimestre de 2011 (de 28,6% a 35,7%) impulsados por mayoristas: librerías, rancho y materiales construcción; y por minoristas: rancho, muebles y joyería. 74,2% de los comerciantes percibieron expectativas favorables (en 2010 fue 69%)
		Vehículos	Venta vehículos: disparadas (marzo 10.850 unds. Vendidas en Medellín) Crecimiento interanual 54,8%
	Sistema financiero	Colocación	2010 creció 24% por cartera comercial y de consumo. Cartera hipotecaria crece el primer trimestre y decrece el segundo.
		Captación	2010 creció 15,9% explicado por ahorros bancos comerciales.
	Construcción	Vivienda	Marzo 2011 creció 64%, año corrido 52% y año-año 30%
		Área aprobada	Ene-Feb creció 144%.
	Hotelería y turismo	Despacho cemento	Primer trimestre de 2011 (319.998 toneladas) similar a 2010. En marzo crece 4%.
		Ocupación	Marzo 56%.
	Resultados empresariales	Ingresos operacionales	A marzo crece 12,4%.
		Utilidad operacional	A marzo crece 39%.
		Producción	Ene-Mar crece 11,6%.
	Encuesta EOIC-ANDI	Ventas	Ene-Mar crece 11,2%.
		Utilización capacidad instalada	78,3% semejante a histórico de 2007.
	Comercio exterior (Export. - Import.)	Exportaciones	Ene-Mar crece 22%. Exportaciones diferentes a oro crecieron 20% (cifra semejante a cuando se perdió el mercado venezolano).
		Importaciones	Principales productos (en orden): oro, banano, café, confecciones, flores. A marzo crece 46,2% (interanual)
Precios Consumo energía Recaudo impuestos	IPC	Bienes intermedios crece 53% y capital 31% Origen: EE UU, China, Argentina, México, Brasil	
	Consumo energía	Abril: 0,09%; año corrido: 1,96%. Año-año: 3,13%.	
	Recaudo impuestos	Interanual 0,4% DIAN Antioquia 2010: 8,6 billones.	

Fuente: Coyuntura Económica Regional, 2011. Banrep (Sede Medellín). Elaboración propia.

**Cuadro 2: Síntesis coyuntura laboral.
Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá**

Secciones	Temas que aborda	Subtemas	Síntesis		
Coyuntura laboral AM de Medellín-13 ciudades	Empleo formal	13 ppales ciudades	Se desacelera en 2008, se recupera en 2009, y en 2010 crece a tasa media de 5,3% Destacable comportamiento de la industria y construcción, contribuyen con 38% y 28%		
		AM Medellín	Decrece en 2008 y 2009. Se recupera de forma pasajera en primer cuatrimestre de 2010 por política anticíclica mpal e inversiones juegos Suramericanos. Recuperación real es más tardía que en 13 ciudades, último cuatrimestre 2010 crece a 6,5% y primer trimestre 2011 creció 7,4%		
			2010 semestre I crece 2,4% (Nacional 5,4%)		
			2010 semestre II crece 6,5% (Nacional 5,3%)		
			No hay datos disponibles por Banrep para 2011, pero suponen un comportamiento semejante al de las 13 ciudades, impulsado por la industria y la construcción.		
			Informalidad	Medellín	2007 fue 45,1% media del empleo 2008-2010 creció a 49,8% 2011 cae a 46,2% (Ene-Mar)
				Empleo formal con educación superior	13 ciudades
	Medellín	2010_I semestre creció 4,9% 2010_II semestre creció 12,8%			
	Empleo formal sin educación superior	13 ciudades	2010_I semestre decreció 2,2% 2010_II semestre creció 1,9%		
			2011_1er. trimestre 5,4%		
		Medellín	2010_I semestre creció 0,1% 2010_II semestre creció 1%		
			Desempleo	13 ciudades	2007 11,6%-Medellín: 12,3% 2008 11,5%-Medellín: 13,4% 2009 12,9%-Medellín: 15,5% 2010 12,5%-Medellín: 14,2%
	Medellín	2011 Ene-Mar 12,7%			
	Participación laboral	13 ciudades			2009 - 2010 creció
		Medellín			2009 - 2010 creció 2011 decrece

Fuente: *Coyuntura Económica Regional*, 2011. Banrep (Sede Medellín). Elaboración propia.

Según dicho informe, la demanda de empleo formal se expresa más para empleos con educación superior que para empleos sin educación superior; lo cual debe explicarse por el impulso de un sector diferente a construcción, que demanda trabajo poco calificado. Quizás la industria y los servicios son quienes pueden explicar esta situación, evidenciando entonces que todavía puede existir una importancia relativa de la industria en el caso que ella jalone dichos empleos en la ciudad.

Según Giraldo (2011) el problema del empleo en Medellín es estructural y considera que la ciudad “sigue siendo la ciudad capital del país con tasas más altas de desempleo y subempleo en un periodo largo de treinta años y es muy importante anotar el crecimiento del 50% en el subempleo objetivo entre 2004 y 2009, lo que es muy grave porque significa que la ciudad está dejando de usar mano de obra, tierras, capitales nacionales; abandonó un acumulado social, lo cual es perfectamente compatible, como lo muestra José Antonio Ocampo en su último estudio, con el hecho de que tengamos empresas de clase mundial que usan tecnología de punta”.⁸

Por estos comportamiento y las dinámicas económicas que se han derivado de ello, la ciudad ha reformulado su ordenamiento territorial y ha ajustado dicho ordenamiento a los nuevos proyectos de ciudad, los cuales se orientan más hacia la consolidación de los *Cluster* existentes y hacia la construcción de una ciudad joven, moderna, en proceso de transformación social, e incluso, cultural.⁹ El nuevo ordenamiento territorial

8. Argumento presentado por el Dr. Jorge Giraldo Ramírez durante su intervención en la Mesa de trabajo con el Alcalde, organizada por Medellín Cómo Vamos el 28 de abril de 2011.

9. El carriel es el símbolo que identifica a una cultura paisa forjada por los arrieros que abrieron los caminos del desarrollo regional; por lo tanto, hace parte de la identidad de los antioqueños. Sin embargo, las nuevas generaciones que crecieron bajo la sombra del auge industrial, luego bajo el declive de la misma y que cada vez están más internacionalizados, no asumen este rasgo de identidad tan propio, como lo hacían sus ancestros. Los jóvenes de la región se están identificando más con otros símbolos como el sombrero “vuelitiao” de la costa Caribe o las frecuentes modas que llegan desde Estados Unidos o Europa. En materia musical se podría decir que aunque la

y algunas condiciones económicas de ciertos sectores, fueron las razones que llevaron a que muchas empresas industriales hayan tenido que reubicarse en el Oriente Antioqueño o en la Costa Caribe, especialmente.

Pese a que existen muchas razones que motivan la migración empresarial, siempre habrá que estar atentos a dicha movilidad pues en algún momento se creyó que las empresas cementeras se instalaban solo en el Caribe (Cartagena) pero resulta que también migran hacia Estados Unidos, como es el caso de Argos, que ha comprado empresas cementeras en Estados Unidos y es una de las principales empresas en el sector de la construcción.

En el país y en la ciudad gran parte del capital se ha internacionalizado; sin embargo, la industria existente en Medellín muestra un buen comportamiento y tiene un efecto indirecto sobre el empleo; sin embargo, si se incide y se apoya el sector de la construcción, ese impulso genera más demandas industriales (cemento, ladrillos, madera, tuberías, etc); lo cual resultaría positivo.

Las últimas administraciones municipales de Medellín han contribuido al fortalecimiento del sector servicios, además de haber provocado cambios y reformas en materia educativa. La expansión de la industria hotelera en sectores como la carrera 70, el Poblado y Laureles, es una muestra de la manera en que el ordenamiento territorial focaliza las actividades económicas en los servicios. Además, el establecimiento de la Calle Carabobo como paseo peatonal es una evidencia de la importancia que se le ha dado al espacio público. De igual forma, la recuperación de ciertas zonas mediante inversión pública, como la creación de parques recreativos y parques bibliotecas, así como la construcción de centros médicos y clínicas en diversas zonas de la ciudad, son muestra también de la manera como se ha pensado el territorio. Hay que agregar en este punto, que estas actividades permiten que exista una dinámica en su entorno y arrastran una serie de empresas y

música regional aún se escucha entre los jóvenes, cada vez se escuchan más vallenatos y reggaetón.

negocios que son atraídos por sus actividades conexas, ya que funcionan como actividades complementarias, que terminan impactando el empleo local.¹⁰

En este orden de ideas, si la dinámica económica de la ciudad gira en torno a la industria o los servicios, la generación de empleo se dará según los niveles de calificación propios de cada sector; pero lo que no es muy claro es que con un desarrollo muy centrado en la minería y con entradas de capital se pueda tener buenas perspectivas por el lado de exportaciones no tradicionales, ya que no es un sector intensivo en mano de obra, con el agravante de que el mercado norteamericano y el europeo están estancados.

Antes de continuar, vale la pena mencionar un estudio evaluativo sobre la educación superior en Antioquia realizado por la OCDE y referenciado por Guataquí, el cual plantea algunos aspectos que vale la pena reseñar, ya que entre las conclusiones más prominentes se destaca lo siguiente:

- El mercado laboral antioqueño se encuentra muy segmentado: entre un 75 y 80 por ciento de la población de Antioquia se encuentra en Medellín.
- En Medellín existe un Comité Universidad–Empresa–Estado el cual se encarga de la competitividad e impulsa el desarrollo de las TIC, así como también apoya el emprendimiento y los proyectos de Ciudad- Salud y Moda.
- Los empresarios sostienen que no existe un alto grado de pertinencia en la educación, pues consideran que no forman en valores, competencias ni bilingüismo; así mismo sostienen que no hay técnicos y tecnólogos suficientes y los reciclajes laborales se demoran un año. Medellín está realizando un proceso de geo-referenciación para detectar la ubicación de la población, con el apoyo de un geógrafo de la Universidad EAFIT. Estos mapas geo-referenciados están mostrando ciertas características de edad en la conformación por barrios, es decir, se evidencian barrios de

10. La construcción de una clínica trae consigo la ubicación de cafeterías, panaderías, farmacias, centros clínicos, etc.

población vieja y otros de población joven; aunque también se muestra una concentración de la población en ciertas zonas y una periferia despoblada.

- La educación superior en Medellín no está dando la movilidad social adecuada, pues hay un problema de subregistro y camuflaje. Esto último hace referencia a aquellas personas que se registran en la casa de un familiar de estrato inferior al suyo, con el fin de fingir menores ingresos y así poder tener un cupo en una universidad pública.

Se evidencia que existe un grupo de 8 universidades que se reúne cada dos meses dentro del programa “Medellín Cómo Vamos”.

Orientación de la economía de Medellín

Como se ha mencionado antes, desde hace una década la ciudad viene profundizando su estrategia de *Cluster*, los cuales se han definido bajo un trabajo participativo. Dicho trabajo ha estado liderado especialmente por la Alcaldía de Medellín y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, aunque ha contado con el apoyo de muchas otras instituciones, organizaciones y universidades.

A la fecha, la ciudad cuenta con los siguientes *Cluster*:

- Energía eléctrica Textil/Confección, diseño y moda
- Construcción
- Turismo de negocios, ferias y convenciones
- Servicios de medicina y odontología
- Tecnología, información y comunicación

La estrategia de los *Cluster* ha sido una manera de apostarle a la competitividad local, pero ahora dicha estrategia cuenta con el apoyo de “Medellín Ciudad *Cluster*”, que es una iniciativa que busca mejorar la capacidad empresarial de quienes se encuentran vinculados a los *Cluster* y pretende ampliar las ventajas competitivas que tienen la ciudad y la región en estos sectores estratégicos.

La mayoría de estos *Cluster* fueron definidos por razones de tradición y por los notables avances reconocidos en algunos sectores, como la salud; pero considera Alejandro Gaviria que hay otras posibilidades más allá de la salud, por ejemplo, en el tema de otros servicios profesionales de alta calidad, tanto en ingeniería, como en arquitectura.

Retomando a Gaviria, se podría afirmar que quizá esto sea un reto local para otros sectores aún no considerados como estratégicos ni incluidos en algún *Cluster*, pero valdría la pena reflexionar sobre ello, ya que la capacidad de creación y las ideas que se puedan generar en estos nuevos campos aún pueden estar por descubrirse.

El hecho de que en la ciudad estén aumentando los servicios de telecomunicaciones, los call centers, los seguros y los servicios financieros, marca un punto de quiebre en el desarrollo económico local, pero al mismo tiempo plantea un desafío para el empleo, ya que las demandas laborales vendrán bajo otros perfiles y otras competencias.

En este sentido, considera Nicanor Restrepo Santamaría que Medellín tiene que pensar en los servicios, como los servicios financieros, los seguros, la telefonía y los call centers, debido a que es una realidad innegable. El hecho de que Hewlett Packard (HP) haya elegido recientemente a Medellín como uno de sus centros de servicios globales, es una muestra de ello.¹¹ La lógica del Dr. Restrepo Santamaría indica que Medellín ya tiene un ciclo cumplido (industria) y que ahora es el ciclo de los servicios, especialmente, financieros.

Según Pineda, lo que ha hecho Medellín al ser pionera en trasplantes y en medicina nuclear, así como haber logrado

11. Luego de que Condoleza Rice propusiera a Colombia como una opción para Hewlett Packard (HP), llega la intervención de Proexport, que invita a la Alcaldía de Medellín a presentar una propuesta, a la que cual se suman EPM, la Alcaldía y UNE, con el fin de organizar un macroproyecto, que luego es acogido por HP, debido a la impresión que causó la sincronía entre autoridades locales y empresariales, además de su alta capacidad de respuesta a las demandas de la compañía. [Ver más, El Tiempo (2011). Artículo publicado el 15 de octubre. Título: "Así fue como Medellín sedujo a Hewlett Packard"].

captar inversión privada multinacional en telecomunicaciones, no sólo es un ejemplo que se podría replicar, sino que debe invitar a pensar en la forma de fortalecer y ampliar estas capacidades, en donde las universidades han jugado un papel importante.

La reflexión de Pineda conduce a plantear que una política de empleo para una ciudad con estas características y estos avances de aglutinación de esfuerzos, debe seguir fortaleciendo las conexiones entre lo público y lo privado, así como debe proteger y fortalecer los vínculos con las universidades, quienes gozan de un prestigio nacional e internacional y cuentan con un respaldo institucional académico y una imagen propia e independiente, que le viene bien a estos procesos de construcción colectiva.

La ciudad también ha logrado consolidarse como sede de grandes ferias y eventos, lo que le ha permitido desarrollar el *Cluster* de turismo de negocios. Los múltiples encuentros feriales y de convenciones que se llevan a cabo tienen una variedad temática, y en ocasiones, la ciudad alcanza niveles de máxima ocupación, como, por ejemplo, durante la Asamblea del BID, Colombia Moda, Colombiatex, Feria de las Flores, entre otros eventos.

Todos estos eventos impactan temporalmente el empleo local, incluso, se han llevado a cabo ferias de empleo, en donde se pretende realizar actividades de actualización al desempleado mediante foros y conferencias, y se ofrece la posibilidad de ingresar las hojas de vida dentro de una base de datos que se supone será utilizada por un grupo de empresarios al momento de demandar trabajadores.

Según Natalia Ariza, estas ferias de empleo tienen que mostrar un resultado y no son un propósito en sí mismas, es decir, tienen que desarrollarse después de que se ha hecho un trabajo previo por conocer las ofertas laborales que hay en la región y de tener la población capacitada y con oportunidades. Por lo tanto, estas ferias tienen que ser el parte de un proceso.

Vale la pena resaltar esta consideración de Ariza, ya que según la experiencia de la ciudad en esta materia, lo que se

viene haciendo no va en esta dirección. Por ejemplo, una de las primeras ferias de empleo que se realizaron en la ciudad no fue liderada por la Alcaldía de Medellín, sino por una Universidad (Universidad de Medellín) que a través de su Centro de Intermediación Laboral y del Egresado (CILAE) logró convocar a empresarios y egresados de la institución para que se reunieron en pro de sus necesidades laborales. Luego la experiencia ha sido llevada a otras instituciones hasta que ha llegado al nivel de la administración municipal.

Relaciones universidad empresa

En innegable que una política de empleo local también se debe sustentar en una fuerte relación y diálogo entre estos dos actores, para evitar que exista una fricción entre la oferta y la demanda y se termine afectando el nivel de desempleo por esta razón. Por eso es importante que existan mesas de trabajo en donde se presenten y discutan las políticas públicas de la administración municipal y los planes de desarrollo, tanto de las universidades, como de los sectores más representativos de la región.

De hecho, el Departamento ha vivido y puede estar vi- viendo esta situación en alguna de las subregiones, por ejemplo, era normal encontrar en Urabá que la mayoría de personas que laboraban en cargos administrativos y técnicos de empresas bananeras, ONG y algunas otras, procedieran de Medellín y no de Apartadó, Carepa, Turbo ó Chigorodó. Todo ello, debido a que en la región no hay una oferta de personas capacitadas o profesionales de ciertas disciplinas, vgr. Ingenieros Ambientales, debido a que hace algún tiempo no había oferta educativa.¹²

12. Los procesos de certificación de calidad y el cumplimiento de normas ambientales de las empresas bananeras hizo obvia una demanda creciente de este tipo de ingenieros, lo cual provocó un éxodo de profesionales desde Medellín hacia esta subregión. No ocurrió lo mismo con la demanda de Contadores Públicos, pero si se repite la historia con la demanda de Abogados, de hecho, muchos laboran desde Medellín.

Estas falencias entre la oferta y la demanda laboral regional se han ido corrigiendo con los procesos de regionalización que adelantan algunas universidades, como la Universidad de Antioquia, Eafit, Medellín, ESAP, Luis Amigó, entre otras; quienes han llevado sus programas académicos de pregrado, posgrado y algunos cursos de extensión.

Otra historia semejante pero en el orden nacional que ejemplifica este mismo hecho puede ser lo ocurrido en Cartagena. Según Ariza, la demanda laboral para la refinería no fue satisfecha plenamente, por tres razones: la primera, porque el capital humano no se crea inmediatamente y se requería un personal que no se logró capacitar rápidamente; la segunda, porque el SENA no tuvo la suficiente oferta para preparar todo el capital necesario; y la tercera, porque el nivel educativo de la población era muy bajo.

En este orden de ideas, es fundamental que se continúe fortaleciendo el vínculo universidad-empresa y que los programas de regionalización se profundicen. Además, es recomendable que las empresas abran sus puertas a los trabajos prácticos e investigativos de las universidades, como una manera de acercar más estos actores y estrechar los vínculos que podrían conducir hacia un mejor escenario competitivo, con mayor valor agregado y con más potencial innovador.

Otra de las razones que justifican la importancia de este vínculo, radica en que las universidades cuentan con programas, dependencias y unidades de emprendimiento y empresarismo, que recientemente se han conectado más con las iniciativas de la Alcaldía y el SENA, pero aún falta una política de emprendimiento que aglutine todos estos esfuerzos tan aislados, que sólo están demostrando que existen recursos para apoyar nuevas iniciativas.

Tal vez convenga discutir más sobre la posibilidad de incluir en un solo fondo todos los recursos que se asignan desde las diversas instituciones para este fin, con el propósito de reducir la alta competencia de fondos de emprendimiento que existen en la ciudad y así el ciudadano tendrían una información más clara sobre a dónde podría presentar su plan

de negocio. Esto requiere de unas reglas claras y de un proceso administrativo que garantice un funcionamiento transparente, pero tal vez convenga discutir esto bajo el diseño de la presente política.

Todos los esfuerzos de los diversos fondos de financiamiento al emprendimiento que existen en la ciudad conservan características semejantes y nadie niega la necesidad de impulsar y promover esta cultura del empresarismo, máxime en una región que fue caracterizada por ello. Sin embargo, una de las críticas que se hacen al proceso que se adelante hoy tiene que ver con la manera como se está impulsando dicha cultura, pues a través de cursos cortos y de cátedras sobre el tema, difícilmente se logrará llegar a la promoción de ideas cargadas de alto valor agregado y con potencial innovador.¹³

Manuel Reina considera que hay que promover el empresarismo en sectores altamente productivos con mano de obra calificada, mientras que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se propone auspiciar los programas con valor agregado como mecanismo para mejorar las relaciones laborales.

Según Reina, si bien la idea central es que las personas puedan crear sus propias microempresas, en general, esta política tiene que tener en cuenta que una cosa son las políticas de empleo y otras las de mercado de trabajo. Considera que las políticas de mercado de trabajo utilizan los instrumentos nacionales, pero hay que alimentarlas con muchos recursos desde lo local y dar un énfasis. Dicho énfasis define lo que se quiere y la política de empleo que se deseable para la región, industria, comercio, servicios ó todo junto; pero en cierta medida esta sería la visión lógica.

13. Una política de empleo local debe apostarle a la creación de empresas generadoras de empleo sostenible y creadoras de valor agregado. Existen formas creativas de inducir la cultura del emprendimiento diferentes a las cátedras. Quizá valga la pena pensar en potenciar las ferias de la creatividad que realizan los colegios y las instituciones educativas, así como los diversos certámenes y eventos de carácter científico que apoyan y convocan las universidades. De allí surgen ideas innovadoras que se quedan en un reconocimiento dentro del evento, pero no trascienden al plano empresarial.

Emilio Carrasco sostiene que hay experiencias locales de apoyo al emprendimiento, como lo que ha hecho Comfama de la mano de la Alcaldía de Medellín, a través del programa Ciudad E; pero se requiere ahora entonces unir la orientación con la calificación profesional y recomienda hacerlo de modo descentralizado.

Pasando un poco el tema del emprendimiento y el empresarismo mediado por los vínculos que se puedan generar desde las relaciones entre universidad y empresa.

Natalia Ariza propone un tema que podría recaer sobre este vínculo; aunque atraviesa otras instituciones. Considera que el país debe pensar y crear una cátedra de empleo, debido a que la investigación sobre el mercado laboral adolece de una nueva generación que la estudie, por ello recomienda el relevo generacional que debe darse en los procesos investigativos sobre este tema, los cuales se han adelantado y se siguen adelantando casi siempre por los mismos profesionales.¹⁴

Ciudad región

Uno de los problemas más graves que existe en principio es pensar en una política de empleo para la ciudad de Medellín. Se puede considerar que es un error trascendental pensar de esa manera, porque si algo tiene el mercado de trabajo – que hemos estudiado particularmente en Medellín– es que se trata de un mercado metropolitano; por lo tanto, pensar en una política de empleo para Medellín, sin contar con los doce municipios de primer y segundo piso conformados por el Área Metropolitana y el Oriente cercano, es un error gravísimo, pues hay personas que se traslada todos los días entre un municipio y otro, como lo afirma Oscar Alfonso, hay gente que se mueve todos los días en dirección Itagüí, mientras hay otros que viven en los municipios del sur pero trabajan en los del norte; así como hay gente de Bello de los cuales la mitad son nacidos en Medellín.

14. Afirma que tras consultar en las universidades sobre economía laboral, poco ha encontrado sobre ello, lo cual parece ser un terreno muerto, sostiene Ariza, en la entrevista que concedió para este trabajo.

Estas dinámicas hacen que el mercado de trabajo sea un mercado denso y de escala metropolitana, por lo tanto, recomienda Alfonso no hacer ni pensar en una política local, debido a la condición metropolitana del mercado y a las implicaciones directas e indirectas que una toma de decisión de tal envergadura pueda tener en un extremo y en el otro del Área Metropolitana.¹⁵

De este modo, pensar bajo esa lógica tan local es un riesgo que se corre frente a lo que se ha construido por más de treinta años y podría echar por la borda todos los esfuerzos que se han hecho. Considera Alfonso que el trabajo del campesino floricultor de La Ceja, con el que se interactúa cotidianamente, debe ser tenido en cuenta como una posibilidad también de esa naturaleza suburbana. Con esta apreciación, Alfonso invita no sólo a considerar una política metropolitana, sino incluso una política mucho más amplia en términos territoriales, pues reflexiona sobre el Área Metropolitana, el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás, lo cual es cierto y debe ser tomado en cuenta.

Este vínculo entre municipios genera una dinámica de movilidad de personas que hay que considerar, pues la migración puede ser un factor que determine el nivel de desempleo ó el nivel de informalidad de una ciudad. Por eso resulta crucial que las administraciones públicas y los diferentes actores comprometidos con el tema de empleo, conozcan bien la dinámica de la población y los factores que inciden en uno u otro fenómeno, para así poder orientar la política de empleo.

Lo ideal sería contar con un sistema de información dinámico que refleje las razones que explican el desempleo, la informalidad, la re-localización de empresas, las fricciones

15. Le resulta extraño a Alfonso pensar en el diseño de una política de empleo para Medellín sin tener en cuenta el municipio de Itagüí, quien posee parte del *Cluster* textilero. Además, dicho municipio es reconocido por su desarrollo industrial, mientras que el municipio de Bello también tiene participación textil. Así mismo, Envigado, quien si bien no pertenece al Área Metropolitana, sí hace parte del Valle de Aburrá y es un municipio limítrofe de la capital, en donde habita un buen número de personas que trabajan en Medellín.

del mercado laboral, entre otros aspectos. Sin embargo, lo que suelen hacer algunos municipios es un estudio de impacto laboral, que generalmente contratan con centros especializados, centros de investigación, universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o con uniones temporales; en el cual se entregan resultados estáticos, quizá estableciendo relaciones causa-efecto y en el mejor de los casos planteando escenarios según algunas decisiones políticas. Empero, si se llegara a necesitar nuevamente información del mercado laboral, se hace necesario volver a contratar pasando por los debidos trámites administrativos que perjudican notablemente las decisiones por razones de tiempo.

Algunos expertos consideran que Medellín es una ciudad en donde los altos niveles de informalidad laboral que persisten, se derivan de las altas tasas de inmigración, especialmente, campesina; también hay quienes consideran, por ejemplo Reina, que la informalidad también se puede explicar como un residuo de las políticas aperturistas.

En este sentido, es conveniente pensar en una política de empleo regional, más que local, pues existe incluso macroproyectos que vinculan a Medellín con la región y que impactan directamente el empleo de la ciudad. Por ejemplo, las obras de infraestructura vial son un buen ejemplo de ello.

Considera Guataquí que Medellín no tiene problemas de movilidad, dado que el tiempo máximo entre dos distancias máximas es de 45 minutos, cuando en Bogotá ese tiempo se extiende a 2 horas. Pero, según informes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la ciudad cuenta con problemas de movilidad y por ello invierte recursos considerables en proyectos viales que buscan reducir los tiempos de desplazamientos y mejorar la malla vial del Área Metropolitana. Se pueden citar como ejemplo: el Puente de Coca Cola o también llamado punto cero; el túnel Juan Gómez Martínez, también conocido como túnel de occidente, la reciente Vía Distribuidora del Sur, el Puente de la Aguacatala y el futuro proyecto del Túnel de Oriente, que si bien no será financiado por el Área Metropolitana, es un proyecto que conecta a la ciudad con la región.

Política local de empleo

Si bien existen desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) unos lineamientos sobre el Trabajo Decente, no ha sido fácil para las administraciones públicas tratar de traducir dichas orientaciones al ámbito local, lo cual ha permitido que el tema haya quedado en un segundo plano, pese a que sí se han presentado políticas de empleo. Pero he aquí un punto sobre el cual Reina llama la atención, pues considera que un enfoque de trabajo decente dista mucho de un enfoque de una política sencilla de empleo, ya que el primero debe ser un enfoque integral que exige coordinación entre las regiones y el nivel nacional, así como también debe incluir la seguridad social, los derechos fundamentales del trabajo, el diálogo social y la generación de empleo. Por lo tanto, considerar una política de empleo de trabajo decente desde las regiones es un avance importante en la interpretación de las normas y en la solución a los problemas sociales que tienen fuertes impactos en lo local.

Reina afirma que hay modelos y experiencias internacionales que concilian la generación del empleo con la protección de los derechos de los trabajadores, lo cual debe ser tenido en cuenta para la experiencia que está emprendiendo Medellín, ya que en Colombia esto se ha tomado de manera separada.

Adicionalmente Reina considera que este problema es consecuencia del carácter local de las entidades, lo cual implica limitantes en el margen de acción frente a temas como el empleo. Esta situación no ha permitido elaborar una articulación global sobre el tema; mientras que el papel del nivel nacional se ha limitado a esquemas de regulación del mercado y a la definición o establecimiento de normas. De allí, entonces, que el orden nacional vaya por un camino, quizá más asociado a un carácter legislativo y normativo, que de participación directa; mientras que el orden local hace esfuerzos de choque, sin coordinación con lo nacional y sin un diálogo que le permita al nivel nacional entender las lógicas y las realidades que a ellas les asisten.

Esto manifiesta un problema grave, pues considera Reina que impresiona el alto grado de desconocimiento de lo local en las instancias nacionales y afirma que “la experiencia de los últimos años es que hay unas políticas nacionales que no se difunden en unas regiones y muchas de ellas no son las mejores y no hay coordinación”.

Alejandro Gaviria estima que las políticas locales se podrían dividir en dos grupos, en el primero están aquellas políticas de choque de corte plazo; mientras que en el segundo están las políticas de más largo plazo.

Considera las políticas en los dos niveles son diferentes y cree que no sería del todo absurdo pensar en algunas políticas de corto plazo y pensar en programas al estilo “Empleo en Acción” o “Trabajar en Argentina” que fueron programas de obras públicas que empleaban sobre todo a jóvenes vulnerables.

Sin embargo, uno de los marcos de referencia de mayor relevancia para la adopción de políticas de generación de empleo a nivel regional es el tema de la financiación de dichos planes, programas o políticas, independientemente de si son de corto o largo plazo. Contar con un esquema de financiación es casi un requisito necesario para llevar a cabo la política de empleo y garantizar su sostenibilidad, aunque obviamente no sea una garantía plena para el éxito de la misma.

En este punto, Stephano Farné afirma que las políticas laborales son muy costosas y enfatiza en la importancia de garantizar su financiamiento. La pregunta que podría surgir es: ¿dónde están las fuentes de financiamiento? Sostiene Farné que muchos programas cuentan con la financiación de organismos multilaterales.

Resulta interesante esta apreciación sobre el tema de la financiación, y aunque no lo afirma Farné, solo ejemplifica una de las diversas posibles fuentes.

Además, vale la pena agregar en este punto que en ocasiones dicho financiamiento es condicionado al cumplimiento de unos términos de referencia y de unas metas que establecen las agencias o entidades financiadoras, lo cual podría obligar

a ajustar las políticas y los planes a los intereses de dichas instituciones, cuando debería ser al contrario; para no atentar contra los diagnósticos y las realidades locales.

Advierte Farné que no basta solo con la política, ya que esta podría ser insuficiente y no va a resolver el problema totalmente. El problema se resuelve cuando hay crecimiento, cuando la gente aumenta los ingresos y puede pagar su seguridad social, pero hay que tener en cuenta que se deben tomar medidas para evitar que la gente trate de burlar el sistema. La idea es apostarle hacia un país productivo, ya que se puede tener más empleos y de mejor calidad.

Entonces, diseñar una política de empleo para Medellín es una propuesta que requiere financiamiento, pero hay un margen de acción de los municipios para hacer sus planes de empleo según sus características, competencias y categorías. Por eso resulta muy diferente el caso de Medellín, que tiene capacidades y recursos, frente a otro municipio que no los tiene, ya que en este segundo caso la única salida que se ofrece es elevar solicitud a los organismos nacionales, ministerios y entidades públicas, con el fin de obtener el financiamiento.

Las ciudades grandes que tienen mayor capacidad de decisión y un músculo financiero pueden tomar acciones en los ámbitos que mueven el empleo. Según Viviana Quiroga (VQ) dichas ciudades tienen discusiones sobre el modelo económico, pueden tomar decisiones en el área tributaria y avanzan en programas de formalización del empleo, lo cual refleja una notable ventaja frente a los municipios pequeños.

A propósito, dichos municipios pequeños, usualmente dependiente de las transferencias de la Nación y con una estructura financiera dependiente de un par de tributos (predial e industria y comercio), tienen menos capacidad de maniobra en temas económicos y de empleo, por lo cual se ven casi obligados a aceptar propuestas empresariales de asentamiento, bajo una contraprestación en beneficios impositivos. Como se mencionó en la introducción, esto atenta contra las mismas finanzas públicas locales y se convierte en un círculo vicioso que nunca le permite al ente territorial generar unos mayores

ingresos para pensar en programas más serios sobre generación de empleo y políticas de desarrollo local con recursos propios. Llama la atención al margen de esta nota, algunas de las empresas que se benefician de las rebajas impositivas a que obligan, luego se autodenominen como empresas socialmente responsables, cuando la responsabilidad social empresarial no exime del pago de impuestos.

Adicionalmente, en el país los municipios cuentan con una serie de competencias atadas a su respectiva categoría, por lo tanto, tienen muy poco campo de acción frente al manejo y distribución de los recursos públicos y la mayoría no trabajan de manera conjunta con sus municipios vecinos, lo cual impide el desarrollo de políticas más estructuradas para las regiones haciendo que insistan en esfuerzos individuales, desperdiciando las ventajas comparativas que podrían potencializarse.

Diálogo social y consenso

La construcción de una política de empleo de este tipo, debe seguir marcando una sustancial diferencia frente a lo que usualmente se realiza. Es habitual que en el espíritu de la política no queden consignados los diálogos y los consensos a los que se llega mediante la creación de espacios orientados para ello, debido a que pocas veces se convocan, mientras que Medellín está marcando una ruta diferente en este tema, al permitir un espacio de construcción y diálogo social, como es el caso del Consejo Municipal de Empleo de Medellín.

Por ello, la construcción colectiva y vinculante que se propone realizar es sin duda un avance importante en el diseño de la política de empleo, pero es necesario sostener estos espacios de diálogo para llegar a consensos que deberán nutrir de contenido dicha política.

Ricardo Rocha realizó un estudio para la OIT sobre el impacto de la crisis mundial en el empleo, y allí concluye que las propuestas de las partes sobre mercado laboral no fueron consensuadas, lo cual muestra que no hubo un diálogo efectivo.

El país también acumula experiencias en este sentido, ya que muchas de las leyes que se aprueban han perdido su va-

lidez por falta de un consenso y diálogo social con las partes involucradas. Esto se reafirma, con la encuesta mundial de la OIT acerca de las respuestas a la crisis, la cual concluye que estas, en el caso colombiano, se dieron por fuera del ámbito tripartito.

Natalia Ariza recomienda además una intervención estatal que propenda por unas apuestas productivas que generen ingresos, atraigan la inversión a la ciudad e impacten el empleo en el largo plazo. Comparte la apreciación de que la construcción de vivienda (denominada “locomotora” por el actual gobierno) puede llegar a impulsar el empleo, aunque considera que las nuevas tecnologías que se están usando en la construcción no logran generar tanto empleo como en el pasado; lo cual es preocupante, máxime cuando el empleo generado es de carácter temporal.

Sostiene Ariza que esto es también una preocupación para el Ministerio de la Protección Social, ya que si bien se ayuda a que las personas se vinculen a las grandes obras de inversión, el problema surge cuando la obra termina, pues habrá que pensar que se hará con aquellos que ahora quedarán cesantes.

Por lo tanto, una política de empleo que busca abrirse camino desde lo local debe incorporar estas realidades y plantear las diferentes alternativas que sirvan como solución a este problema.

En este mismo sentido, considera Hugo López que la Alcaldía de Medellín ha hecho política contracíclica en el peor de los momentos de la ciudad (2009 y principios de 2010) mediante la realización de los Juegos Suramericanos, que si bien era un compromiso de la Alcaldía, lo hicieron conscientemente ya que esas obras incidían en el empleo. Incluso, sostiene López, se prestó bastante atención a aquellos puestos generados en vivienda, dado que se tenía un plan de vivienda de interés social focalizado para familias más pobres y un programa que se llamaba Medellín Solidaria, lo cual tuvo un impacto muy grande.

Sin embargo, según López, también es cierto que pasado este plan, la situación volvió a su situación tradicional, lo que

significó que en el resto del año 2010 se contrajo el empleo, y al final, por la recuperación de todas las ciudades y en especial la de Medellín, el empleo volvió a crecer muy rápidamente.

Conpes y legislación

Se puede hacer una integración normativa entre el documento Conpes sobre formalización laboral y el Plan Nacional de Desarrollo, considerando que en el primero se aborda una cuestión básica: ¿qué hacen las regiones en materia de empleo? mientras que en el segundo se contempla la creación de un equipo técnico, que no solo buscará armonizar las regiones, sino que pretenderá la generación de políticas muy activas del mercado de trabajo y de generación de empleo.

Además de estas normas, existen tres documentos Conpes adicionales que resultan importantes para el tema: el primero, sobre formación profesional en el trabajo (Conpes 3674 de 2010) y de formación de capital humano. El segundo (Conpes 3668 de 2010) que resulta esencial porque es la base del Plan de Desarrollo sobre el cual se tratan aspectos relacionados con la competitividad y tiene una línea de formalización laboral. El tercero (Conpes 3616 de 2009) hace referencia a la generación de ingresos para la población pobre y desplazada.

Considera Reina que Colombia cuenta con la experiencia de un programa como “Empleos en Acción” de iniciativa nacional, que ofrecía soluciones en la generación de empleo atendiendo las necesidades regionales. Propone analizar mejor el mercado laboral en estas, porque cree que se deben tener en cuenta los temas de formación para el trabajo, los servicios de empleo y la formalización laboral; aunque considera que se debe incluir el tema de las relaciones laborales y el tema de población en situación de pobreza extrema y desplazada.

En consonancia con lo anterior, Guataquí reitera la existencia de un documento del Conpes sobre capital humano, que establece la norma nacional de competencias y recomienda tomarlo como referencia.

Cabe agregar que los acuerdos internacionales ratificados por el país en ocasiones adolecen de un material jurídico in-

terno que permita el cumplimiento pleno de dichos acuerdos; por ello es que muchos tratados no se cumplen y algunos resultan violados por falta de difusión. Además, hay casos en los que se han demandado normas internas –entiéndase leyes– debido a que en el procedimiento para estructurarlas no se tomó en cuenta la consulta con las comunidades afectadas, tal como lo ordenan la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT ratificado por el país.

Según Guataquí, la ley 789 de 2002 generó empleo intensivo, debido a que alargó la jornada laboral, pero no extensivo, ya que no se generaron empleos nuevos y algunos pocos fueron los que recibieron subsidios de desempleo tras la mencionada ley.

La recomendación entonces va en el sentido de que es necesario y preponderante hacer un estudio exhaustivo de las normas internas y externas, con el fin de evitar tropiezos, fallas y retrasos en la definición de una política de trabajo decente local.

Siguiendo con el aspecto normativo, pero ahora referente a la contratación, considera Reina que la vinculación laboral debe hacerse mediante el Código de Trabajo, que es lo ideal y esencial en el país, pero eso corresponde a una minoría. Las empresas se acogen a las diversas modalidades de contratación, como prestación de servicios, por cooperativas, por contrato sindical, por contrato de aprendizaje o por otras modalidades; pero en cada una hay normas específicas correspondientes a pagos salariales y de seguridad social, pagos de costos específicos y los incentivos están a favor de no vincular por Código Sustantivo del Trabajo, porque resulta más costoso y en ocasiones más engorroso.

Esto ha llevado a que exista un deterioro del sistema de vinculación laboral por esas diferentes formas de vinculación y a la larga los derechos de protección de los trabajadores se vean vulnerados. Y la corrección de esos procesos precarios de contratación hace parte de los compromisos aceptados por el gobierno de Colombia en el Plan de Acción que se acordó para lograr la ratificación del TLC con Estados Unidos.

Por su parte, Carrasco afirma que es necesario involucrar a los actores sociales en el diseño de las políticas de generación de empleo, pues ellos pueden dar señales y tienen la capacidad para focalizar las acciones que se requieren. Por eso considera que no se deben poner recursos en empleo (política) indecente.

La reflexión de Carrasco reafirma lo que se ha planteado sobre el cumplimiento de normas para lograr trabajos decentes, lo que indica que si el país, las regiones o los departamentos le apuestan inicialmente a un reconocimiento normativo nacional e internacional, e involucran a los diferentes actores sociales, ya se estaría construyendo una plataforma sobre la que se edificarán las políticas de generación de empleo decente.

Formalización y parafiscalidad

Uno de los debates recientes en el país ha sido el de la formalización laboral ante la grave situación de informalidad, que según el Ministro de Hacienda, supera el 50%. Esto ha llevado a que el Gobierno del Presidente Santos considere una propuesta en este sentido y junto con algunas instituciones se ha llegado a plantear la reducción de los parafiscales.

El Banco Mundial publicó un estudio donde expresaba que los regímenes subsidiados (sisbenizados) desestimulan la formalización; concluye que las personas se fingen pobres para mantenerse con acceso gratuito a salud, y por ende, no generan nuevas vinculaciones a sectores productivos, lo cual puede ser fiscalmente insostenible y puede generar conductas parasitarias de poca disposición para la producción.

En este sentido, sostiene Alejandro Gaviria que Colombia es paradigma de un modelo que se caracteriza por gravar la generación de empleo formal y subsidiar la informalidad, generando todo tipo de distorsiones. Por otra parte, afirma que hay consenso nacional acerca de que la salud es un derecho fundamental y que el estado debe garantizarlo, y dicho consenso se ha fortalecido con las decisiones de la Corte, que ha venido sosteniendo que la salud es un derecho universal y

que otorgar diferente tipo de beneficios a unos ciudadanos respecto de otros (POS y NO POS), afecta el derecho a la igualdad.

El Gobierno Nacional ha manifestado su preocupación por este tema de la formalización y para ello ha destinado recursos y ha encargado a ciertas carteras ministeriales la tarea de pensar en la forma de avanzar hacia en este tema. El Gobierno ha mencionado que una manera de hacerlo puede ser mediante un CERT laboral, mientras que hay quienes consideran que el asunto debe pasar por reformas tributarias y especialmente a los parafiscales.

Kalmanovitz sostiene que se deben eliminar los parafiscales pero en cambio incrementar el impuesto de renta y patrimonio, pues hasta 2014 se cobrará el impuesto decretado por el Gobierno de Santos. Además, afirma que Colombia y Medellín han construido una infraestructura para juegos deportivos, y ello es positivo; y considera que Medellín cuenta con un régimen tributario y un estado de las finanzas públicas sólido que le permitirían adoptar una política pública de empleo.

Por su parte Stephano Farné sostiene que la parafiscalidad tiene que abordarse desde la perspectiva de las instituciones laborales, por lo tanto, habrá que pensar cuáles son esas instituciones laborales que se necesitan y desde allí plantear la discusión.

Agrega Kalmanovitz que el reto en materia de empleo es el diseño de políticas; y en este sentido, no se debe tratar exclusivamente de que el municipio rebaje los parafiscales, sino que debe haber un fortalecimiento de los trabajadores.

En este punto, vale la pena mencionar que en la medida en que se logren vinculaciones laborales ajustadas a las normas internacionales no solo se avanza en el cumplimiento de dichas normas, sino que se garantiza que el trabajador obtendrá una remuneración más justa y digna que le podría permitir mejorar sus niveles de ingresos e impactar positivamente los indicadores sociales, ya sean: Gini, calidad de vida, desempleo, etc.

Hay debates que están entre lo políticamente correcto versus lo racional. Los empresarios cuestionan por qué razón debe la empresa hacer un aporte parafiscal para el bienestar de los niños, pues la consideran que es una labor del Estado. Sin embargo, nadie va a decir que cierren el Bienestar Familiar porque es impresentable. Lo que es racional es que el Estado asuma eso desde el presupuesto público, pero eso representa un desafío por el nivel de prioridades presupuestales. Igual argumento vale para el SENA, mediante el cual las empresas financian la formación. La pregunta sería aquí. ¿Está el SENA cumpliendo con las necesidades de las empresas? Además, las Cajas de Subsidio Familiar, recibieron mediante la Ley 789 de 2002, el encargo de manejar el subsidio al desempleo, y desde donde se analice, esto resultó con muy poco alcance.¹⁶

Alejandro Gaviria cree que los economistas deben ser cautelosos y mirar bien la misión de las Cajas, las cuales desarrollan en el fondo capacidades para lograr avances; un ejemplo de ello es Comfama, la cual ha acumulado buena experiencia por décadas y tiene una gran capacidad de gestión. Adicionalmente, considera que desde un punto de vista racional no tiene sentido financiar el Bienestar Familiar y las Cajas con recursos de parafiscales; pero, por otro lado no se pueden acabar. Por lo tanto, al extrapolar el argumento de Sen, Gaviria cree que es necesario tratar de proteger lo que existe, haciendo cambios en la financiación.

Cuando Cesar Gaviria intentó modificar el SENA en 1990, dicho proyecto fue revertido con un millón de firmas. No se pretende decir que como quedó no quedó bien; pero sí se quiere decir que las personas son muy sensibles a este tema. La percepción general es de identidad, oportunidad y un cúmulo de experiencias formativas por medio siglo, lo que permite que la sociedad lo asuma como la presencia del Estado

16. Viviana Quiroga afirma que actualmente existe una gran discusión en el tema de los subsidios para aplicarlos cuando sea necesarios a las personas que los necesitan. Al respecto recomienda un estudio de la CEPAL que versa sobre reformas al sistema de protección social.

colombiano en muchas partes, igual ocurre con el Bienestar Familiar y quizá como Telecom; convirtieron en expresión de la presencia del Estado en todos los municipios del país.

Sin embargo, los empresarios se preguntan por la razón que justifica que el subsidio familiar se cargue a la nómina, que con esos dineros de origen laboral se hagan tiendas. Consideran que si fuera exclusivamente para los afiliados, tendría su lógica, pero cuestionan que con estos dineros se construyan supermercados y teatros.

La ley 182 de 2002, por primera vez decía que las Cajas deben ir más allá de sus afiliados, y por ello una parte del subsidio de desempleo tiene que ver con esto. Después, la Corte Constitucional dijo que no podía ser solamente para los afiliados, sino general. Pero, en el fondo lo que el gobierno está haciendo es gravar el empleo formal para hacer una política social remedial. Desde un punto de vista de un programa particular, es defendible; pero como idea filosófica general es imposible de defender, afirma Alejandro Gaviria.

En el estudio del CID de la Universidad Nacional sobre el tema de los efectos de la Ley 789 de 2002, se concluyó que el empleo no se creaba por los beneficios que le daba la Ley a los empresarios, visión que fue compartida por el Procurador. En esa misma línea la ponencia del Magistrado Sierra Porto decía que la Ley debía revertirse y la plenaria de la Corte Constitucional se apartó de esos criterios y mantuvo la exequibilidad de la ley.

Esta discusión de los parafiscales se ha propuesto más desde analistas que desde los propios empresarios, lo cual podría reflejar que estos han asumido la parafiscalidad y la han internalizado.

Farné considera que las empresas pequeñas pueden ser las más interesadas en defender una afiliación de sus empleados a las Cajas de Compensación, ya que estas tienen personas con bajos salarios y con más hijos. Además, considera que seguramente el Bienestar Familiar hay que quitarlo, pues no tiene ningún sentido, ya que nadie quiere pagar por esto; pero

no está seguro de que las Cajas de Compensación se quieran eliminar, pues si bien muchos existen muchas quejas, el trabajador las reclama.¹⁷

Entiende Farné que en el ámbito municipal no es posible decretar una exoneración del pago, pues iría en contra de la tradición histórica, máxime cuando fue en Medellín en donde comenzaron las Cajas de Compensación. Si se pagan los parafiscales tampoco hay derecho a recibir los beneficios que de ellos se derivan. Si se llegaran a eliminar los subsidios familiares, que son un ingreso muy importante para las familias, significaría quitarle un equivalente al diez por ciento del sueldo a los trabajadores de menores ingresos.

Pasando ahora a la informalidad, se podría partir indicando que es probable que la informalidad en Medellín, así como en el país, esté focalizada en las pequeñas empresas, pero preocupa el hecho de la supervivencia de las Pymes, ya que según algunos estudios, tres cuartas partes de las Pymes recién creadas no duran más de cinco años, lo cual es un indicador preocupante si se pretende sostener la dinámica del empleo desde esta lógica.

Sin embargo, Oscar Alfonso llama la atención sobre esos datos y considera que debe atenderse más las propuestas y planes de negocio que se financian desde las diversas instituciones, pues algunos podrían terminar en la informalidad y no se estaría contribuyendo a corregir dicho problema. Recomienda filtrar mejor las propuestas e intentar que ellas sean menos coincidentes en la actividad económica y con mayor impacto productivo y de valor agregado.

Un aspecto que resulta válido en este punto es que si la gente tiene activos no legalizados difícilmente puede acceder a créditos, frente a aquellos que están legalizados, lo que indica un principio de formalización general. En este punto, sostiene Alejandro Gaviria que si bien es cierto que no se permite acceder a créditos grandes, pero se tiene un inmueble y

17. Las cajas de compensación han ofrecido cursos de capacitación, pero sin mecanismos institucionales de intermediación que permita ubicar a las personas que han recibido el reentrenamiento.

le formalizan el título, se podría solicitar un crédito al banco con el fin de acceder a unos activos (refrigerador) y así montar una tienda, lo cual se considera un negocio. Pero en este ejemplo, Gaviria cree que el título no hace la diferencia, mientras que el banco tendría problemas con ese bien, y no lo valora.

Ahora, sobre el problema del estímulo a la informalidad, considera Reina que la figura de despido no existiría, ni en contratos de prestación de servicios, ni en las cooperativas, por lo tanto, estima que el costo de salida es cero.

Alejandro Gaviria llama la atención sobre la complejidad de la informalidad, ya que considera que es muy alta sobre todo para las personas sin educación superior ó para quienes cuentan con alguna educación técnica de calidad, pero para los bachilleres y los que no tienen secundaria completa, sigue siendo un tema más complejo. Entretanto, Guataquí estima que hay un notable incremento del empleo por cuenta propia con alta informalidad; pues de cada diez empleos, nueve son por cuenta propia; y de cada diez empleos por cuenta propia, ocho son informales.

Adicionalmente, Gaviria invita a una reflexión referente a que en el mediano plazo hay retos urgentes por resolver, relacionados con los jóvenes que no acceden a educación superior, pero además, tampoco tienen acceso a la capacitación y cuyas perspectivas laborales son mínimas, incluso, la probabilidad de conseguir un empleo formal con un salario mínimo es muy pequeña. No obstante, este es un problema que no es solamente de Medellín, ocurre también en otras partes del país, frente a lo cual considera Gaviria que una manera de enfrentar dicha realidad sería mediante la cuantificación de esta población (llamados los NINIS), antes de pensar en políticas.

Farné recomienda que la política esté a favor de los jóvenes y se debe buscar que mejore la inserción laboral de los recién emigrados. Además, cree que se debería buscar la contratación de las personas mejor calificadas.

Javier Pineda plantea que Medellín es una de las ciudades que tiene menos segmentación que las demás ciudades y aun así tiene un alto nivel de informalidad, aunque en el

panorama de las trece grandes ciudades, es la que menos mal está, tal vez por su trayectoria industrial. Sostiene Pineda que Medellín cuenta con muchos elementos en su dinámica local y de política pública local que se pueden impactar y sugiere que para efectos de la política de empleo, son aspectos que resultan favorables.

Recomienda Pineda que el margen de acción local debe ubicarse en la toma de decisiones de lo que se denomina ahora la gobernanza pública, entendida como el aspecto político de movilización social de los actores locales. Considera que el principio de la gobernanza radica en sacar adelante metas estratégicas o poner en marcha estrategias, como es el caso de pactos, lo cual cree que es posible.

Si la informalidad es entonces un problema que afecta a Medellín, a lo cual se recomienda su identificación y cuantificación; Reina recomienda incluir dentro de las discusiones de la política de empleo la Ley 1429 de 2010, la cual está orientada a estimular la formalización y la generación de ingresos, mediante el establecimiento de exenciones de impuestos (artículo 5) y la atención a grupos específicos de hombres y mujeres (artículo 6). Dicha norma ha logrado la formalización de ciento trece mil empresas (cifra no oficial a junio de 2011). Adicionalmente, existe un decreto que crea el nuevo Ministerio de Trabajo, el cual tiene como propósito armonizar las diferentes formas de vinculación laboral del país, la cual será una de las funciones del futuro Ministerio.

La Ley 789 de 2002, ordena entregar recursos para microcréditos a microempresas ya constituidas. Dicha Ley ordenaba entregar el 75% de los fondos en subsidio a trabajadores que habían estado afiliados al sistema y 25% a trabajadores no afiliados, los cuales no tenían derecho a capacitación. Este programa no ha tenido evaluación de los resultados para medir el impacto en la organización laboral y considera Emilio Carrasco que es un elemento necesario.

En este orden de ideas, Reina recomienda que una primera línea de acción que permita mitigar los altos niveles de informalidad de la ciudad, debe estar orientada hacia la arti-

culación de políticas con lo nacional, en donde prevalezca el estímulo a la generación de empleo. La segunda, debe ser la diferenciación expresa entre políticas de empleo y políticas de mercado de trabajo, ya que la política de empleo se concentra en lo macro y en los aspectos económicos, fiscales y monetarios que tienen impactos en el empleo, como, por ejemplo, discutir la vocación económica de Medellín sobre la base de si existe una orientación hacia la industria o hacia los servicios. Las políticas de empleo generalmente no están a la mano de los actores de las acciones laborales o de los actores de la política de mercado trabajo.

Una política de empleo que busca obviamente la creación de empleo directo debe estar garantizada con los recursos necesarios en el momento oportuno de la aplicación, pues según Reina, Colombia tuvo un buen ejemplo en esta materia, mediante el programa Empleos en acción, el cual correspondía a una política básicamente para época de crisis, pues cuando surgió una de las últimas crisis mundiales, se creó ese programa pero los recursos llegaron en el año 2002, justo en el momento en el que aparentemente ya se estaba acabando la crisis. Este proyecto fue financiado por el BID, generando un total de doscientos mil empleos.

Sistemas de información, gestión del empleo y monitoreo del mercado laboral

Antes se había mencionado la importancia de cuantificar la informalidad para conocer su dinámica y poder diseñar estrategias de intervención que vayan en la dirección correcta. Pero esto se logra mediante el establecimiento un sistema de información que captura una serie de datos relacionados, no solo con la informalidad, el cual sirve de apoyo constante al diseño de la política de empleo local.

Pese a que la ciudad cuenta en este punto con ciertos avances, resultan todavía insuficientes, ya que se ha dirigido más hacia la oferta que a la demanda de trabajo. Por lo tanto, conviene retomar y reorientar lo que se haya podido lograr en este

aspecto, reconociendo que las universidades podrían ser un apoyo importante para mejorar este problema de información.

El diseño de un sistema de información de este tipo es aconsejable instalarlo dentro de un observatorio laboral o de empleo, el cual debe contar con las herramientas necesarias para informar constantemente sobre la dinámica y el comportamiento del mercado laboral con sus respectivos detalles. Por ello se recomienda crear un observatorio laboral o fortalecer alguna iniciativa que se inscriba dentro de este contexto y competencia, pues es usual en el país que para conocer dicha dinámica y comportamiento del mercado laboral, las autoridades locales recurran a la contratación de estudios técnicos, los cuales no siempre conservan las mismas metodologías ni se hacen considerando los mismos ámbitos y las mismas variables, restándole dinámica al análisis y perdiéndose la posibilidad de construir una base de datos que resultaría valiosa para las políticas públicas locales.

El Consejo Municipal de Empleo deberá estar muy atento ya que el Ministerio de la Protección Social tiene la intención de formar un nodo nacional del observatorio laboral, y tiene planeador convocar a expertos en el tema para que hagan parte del nodo y desde allí se originen las directrices sobre el quehacer de los observatorios. Si Medellín logra avanzar rápidamente en este tema, podría ser considerada como un ejemplo piloto y contribuiría con su experiencia al nodo nacional que pretende el Ministerio.

Es probable que los observatorios regionales tengan que funcionar en red con el observatorio nacional, porque según Natalia Ariza la evidencia demuestra que han sido independientes y en algunas regiones se han perdido los esfuerzos y los recursos invertidos en estas iniciativas. Considera Ariza que mientras los observatorios sean construidos con expertos y bajo la consolidación de equipos técnicos, ello permitirá posicionarlo más fácil y multiplicar la experiencia en otras regiones.

Sobre este mismo tema, considera Guataquí que poco se ha avanzado en envío de señales de mercado (laboral), lo cual debe ser una de las funciones del observatorio.

Reina considera que hay en el Ministerio de la Protección Social un instrumento de empleo a prueba, el cual también lo tiene Antioquia, pero tiene la posibilidad de hacerlo más profundo y debe elegir un sistema de indicadores efectivos que respondan al nivel y al carácter de la política de empleo con trabajo decente que busca crear la ciudad, lo que implica que no basta con algunas medidas básicas, como la tasa de desempleo en sus diferentes clasificaciones, sino que se requiere de indicadores más profundos y quizá esto demande convenios interinstitucionales con organismos y entidades como el DANE, entre otros.

La construcción de un sistema de información, ya sea mediante un observatorio, permite la creación de un sistema de gestión de empleo. En este sentido considera Emilio Carrasco que requiere de un sistema nacional de gestión de empleo, el cual está pendiente desde la promulgación de la ley 50. Cree Carrasco que aunque la intermediación está bien vista ante la intervención de las Cooperativas de Trabajo Asociado, se necesita una convergencia de instrumentos.

Adicionalmente, afirma que el empleo hasta ahora ha sido tratado como un efecto residual del desarrollo, pero no ha habido acciones específicas que tengan al empleo como objetivo explícito, lo que implica que ahora se tenga que contribuir a que el mercado de trabajo funcione mejor, pues preocupa que el 82% de la canalización del empleo se haga de forma no institucional y que existan segmentos con especial dificultad para acceder al empleo. El escaso y difícil acceso al empleo ha quedado evidenciado en conflictos como el de Pacific Rubiales.

Carrasco sostiene que la ausencia de un sistema de intermediación laboral conduce a que las personas solo encuentren empleo a través de amigos, por lo tanto, considera vital que las universidades, las iglesias, las juntas de acción comunal, etc., apoyen la red para conocer los puestos laborales hay disponibles.

Contratación pública

La dinámica de la contratación pública dinamiza el empleo local y debería obedecer a una política que busque este

objetivo, mas no debería estar atada a fines políticos. En este sentido se puede explorar la posibilidad de que el municipio intervenga más Medellín dinamizando la contratación pública local y se proponga generar más empleo por esta vía. Dicha apreciación es planteada por Pineda, quien va más allá al plantear que todo esto tiene que ver con temas que no se han abordado, como las restricciones normativas acerca de las modalidades de licitación, para lograr vincular en las obras a microempresas con el fin de que realicen programas motivados alrededor de la demanda pública.¹⁸

Un problema que considera Pineda es que la ley en Medellín no permite estimular este tipo de iniciativas; por lo tanto tendrá que avanzar en este tema y preparar las microempresas haciendo un esfuerzo enorme de organización para que puedan competir en licitaciones públicas. Por ejemplo en Bogotá se hizo para las empresas de mantenimiento y para ello se ajustó la ley a las microempresas.

Medellín cuenta con algunas experiencias que vale la pena considerar, por ejemplo está el caso de la Cooperativa Recuperar, quizá la experiencia más exitosa que tiene la ciudad, la cual presta los servicios de aseo en las empresas públicas. Eso tuvo todo el patrocinio de la administración municipal y los primeros trabajadores fueron recicladores de la calle; ahora sus hijos hacen parte de la empresa.

Otro caso son los jardines infantiles, el cual es impulsando por las Secretarías de Desarrollo Económico y la Secretaría de la Mujer de Medellín. Su actividad consiste en organizar las mujeres de estratos 1 y 2 para contratar el servicio de cuidado de niños en los jardines infantiles y trabajar en empresas de alimentos. Esto se ha hecho conjuntamente con ONG y universidad EAFIT. Funcionan como empresas solidarias. Esta

18. Agrega Pineda que conoce una experiencia de hace tres décadas, como son las microempresas de mantenimiento vial para carreteras; pero estas requirieron de una ley especial. Dichas empresas buscan crear empleo y generar capacidad empresarial, por lo tanto, se trata de una típica microempresa asociativa.

línea puede tener un gran potencial y se han invertido en ella más de tres mil millones de pesos, según Pineda.

En este tema hay una gran oportunidad, pues se trata de un programa económico social de atención a múltiples problemas sociales, sexuales y reproductivos y de violencia intrafamiliar; aunque básicamente es un programa de generación de ingreso para poblaciones desplazadas y mujeres afro-colombianas. Pineda estima que el programa ha atendido en capacitación a más de 2.000 mujeres y ha logrado una organización empresarial en un número similar.

Una línea que se podría explorar dentro de la inversión pública local tiene que ver con ajustes a los procesos licitatorios, pues recomienda Pineda que se debería incluir la exigencia de contratar con las comunicas locales, aquello que técnicamente sea posible, pues de hecho todas las grandes construcciones públicas subcontratan. También podría exigirse la vinculación de subcontratistas de ciertos grupos poblacionales, como jóvenes y mujeres que tienen la más alta tasa de desempleo de determinadas ciudades.

Por otra parte, Reina considera que hay cosas que son imposterables, por ejemplo, lograr desarrollar una industria no necesariamente implica un beneficio para la población pobre y desplazada; por lo tanto, es necesario el establecimiento de servicios de empleo y de políticas activas de desarrollo laboral, debido a que son demandas que dichas poblaciones siempre requieren.

Educación y bilingüismo

Es cierto que en el país hay problemas en el enfoque de la formación y algunos expertos critican la pertinencia misma de ella. Evidenciar una fuerte fricción entre la formación y la demanda de profesionales, cualquiera que sea su titulación, es un error en el direccionamiento, tanto de las políticas educativas, como de las políticas de desarrollo económico; lo que estaría indicando una falta de coordinación en el diseño de las mismas y la falta de un engranaje que permitiera avanzar hacia objetivos comunes.

La demanda laboral cada vez es más exigente y ha establecido una serie de parámetros de referencia como si fuesen mandatos ineludibles para la contratación. Por ello se ha vuelto común en los procesos de selección la validación de una serie de competencias, cuando en el país no están claramente definidas, ni existe una directriz general o un marco integral que las defina; es decir, hay quienes hablan de competencias básicas mientras otros hablan de competencias generales, y pese a que parecieran ser iguales, no siempre lo son.

Alejandro Gaviria sostiene que hay jóvenes de comunas que se podrían vincular a una formación del SENA de dos años; no obstante, en el proceso de vinculación, el aspirante se encuentra con que el SENA exige un examen virtual en donde se le pregunta por diez competencias laborales, conduciendo al aspirante a una frustración porque desconoce el tema, y en consecuencia, no aprueba el examen.

Considera entonces Gaviria que el SENA debería cambiar esta situación y da a entender que se están haciendo gestiones para ello, a través de acuerdos con el fin de que se modifique ese esquema y se cree un programa especial para jóvenes que tienen absolutamente restringido su acceso a la educación, dada su escasa formación. Adicionalmente, emprender programas de este tipo implica considerar una nivelación para estos jóvenes.

Por su parte, Kalmanovitz cree que es necesario fortalecer la formación tecnológica de dos años, como ocurre con los *community colleges* en Estados Unidos; pero se podría agregar a esta recomendación la reflexión antes expuesta por Gaviria sobre las competencias requeridas y la reforma a este tipo de programas.

Respecto al SENA y su quehacer, considera Reina que la percepción del DNP es que el incremento fue orientado a cobertura incrementando los cursos cortos complementarios más que la formación titulada y permanente. Adicionalmente hay temas que no han sido tenidos en cuenta por el SENA, como, por ejemplo, la atención a grupos vulnerables, la competitividad y la productividad.

Viviana Quiroga cree que la nueva dirección del SENA se está orientando a la formación con mayor calidad de modo que, además del tema de la cobertura, se pretende invertir la pirámide para fortalecer la formación técnica y tecnológica, lo que representa un asunto muy importante, ya que implica apostarle a obtener los registros calificados, un asunto en el cual el SENA no había querido comprometerse.

Reina plantea que los grados de incidencia del SENA deben llevar a pensar en el tema de la formación para el trabajo, asumiendo que no basta con esperar a que el SENA atienda una demanda de capacitación, sino que se debe coordinar y analizar bien en qué capacita y para quien capacita.

Rocha cuestiona la lógica del SENA, al considerar que cayó en la lógica de *BodyCount* dedicada solo a la cantidad de cupos y no sobre la calidad de la educación o de la formación.

Tal vez esta realidad del SENA sobre la que coinciden algunos entrevistados, obedece a que tiene una estructura de planeación que puede estar interfiriendo en la formación, según Ariza; pues si bien es una entidad que hay de defender y la cual ha hecho grandes esfuerzos por sostenerse, intenta cumplir siempre su misión, articulando la realidad empresarial en la formación, aunque no es tan fácil sobrepasar esas fronteras.

Guataquí cree que una manera de saldar estos problemas de articulación sería mediante una petición de los empresarios por una formación específica, a cambio de sus aportes. Sin embargo, cuestiona la dispersión actual del SENA y el haber dejado de pensar en aprendices. Recomienda revisar la flexibilización de los sistemas laborales y aconseja que Medellín analice la cobertura y la pertinencia de la formación que se imparte.

Los empresarios sostienen que la educación debe ser integral y pertinente y debe iniciarse desde la primaria, tratando siempre de mejorar la cobertura para los jóvenes. Guataquí recomienda que se deben realizar ciclos propedéuticos y que se debe compatibilizar la educación técnica, tecnológica y la superior. Si se compara Medellín con Bogotá, esta última no

tiene casi formación intermedia, mientras que Medellín tiene más formación tecnológica.

La capacitación laboral, según Gaviria, que ubica entre el corto y el mediano plazo, podría hacerla el municipio más allá de tener un tipo de coordinación con el SENA. Cree que en este punto Medellín tiene potencialidades, así como los programas de capacitación también, con algún tipo de pasantías para el trabajo, estilo que alguna vez existió y que se llamó Jóvenes en Acción. Vale la pena capitalizarla experiencia acumulada de Medellín con Comfama y con el CECAT (Centro de Capacitación para el Trabajo).

La realidad económica y la planeación del desarrollo deben estar en un diálogo constante con la red educativa de la ciudad y del Departamento, ya que si bien Medellín cuenta con unas ventajas en algunos *Cluster* y profundiza en ellos, la evidencia muestra que los empleos generados son para trabajadores con baja calificación y un poco para profesionales egresados de las universidades. Esto significa que los jóvenes sin educación superior son un gran desafío y considera Alejandro Gaviria que los Call Center son una opción, pero se quedan cortos y es ahí donde cree que los servicios financieros funcionan mejor, aunque son para personas que tienen otro perfil. Por ello sostiene que, entonces Medellín tiene resuelto el caso de las clases medias altas y medias, pero tiene serios retos en las demás.

Farné considera que la situación en donde los más calificados logran conseguir empleo y de mejor calidad es algo que ocurre en todo el mundo y no necesariamente por el cambio técnico, sino tal vez se explica porque todos los años la gente estudia más. La encuesta de hogares de todos los años muestra que cada año el promedio de escolaridad aumenta, lo cual valida esta tesis.

Para el caso de Medellín, considera Hugo López que en realidad el año pasado el empleo calificado creció notablemente, sobre todo el de profesionales; pero con la reactivación de la construcción de vivienda se ha generado otra vez el empleo para la gente no educada, que es el que en principio ofrece la

construcción; entonces, las cosas están cambiando positivamente y podría cambiar más, si se impulsa dicho sector.

Ahora bien, si se acepta que la ciudad y la región están girando de la industria a los servicios, habría que pensar seriamente en el bilingüismo, máxime cuando existe el *Cluster* de turismo de negocios, ferias y convenciones.

El tema del bilingüismo debe considerarse desde varios ámbitos, por ejemplo, la estrategia de penetración del mismo en los jóvenes y la definición de una política en este sentido; aunque considera Gaviria que la selección de profesores es muy importante, y plantea que dado el caso que se quiera mejorar el bilingüismo, es necesario pensar en importar profesores; ó en su defecto, incorporar esta posibilidad dentro de la política de inmigración (que no existe).

Habría que revisar con detalle la oferta educativa (formal y no formal) que tiene la región en este tema, para no desconocer realidades y fortalecer la estrategia que se pueda definir en este sentido.

Impuestos

Arriba se mencionó la importancia que tiene para los municipios contar con recursos para financiar la política de empleo. Dichos recursos pueden ser propios o no, pero en todo caso se debe garantizar que su potencial de financiamiento mediante recursos propios es bueno, lo cual significa que debe tener un buen nivel de recaudo.

Guataquí considera que Medellín presenta un elevado recaudo, lo cual permite un margen de recursos para hacer políticas. Habría que agregar, que además el buen recaudo y el buen estado de las finanzas públicas contribuyen favorablemente al momento de tener que adquirir empréstitos para financiar programas públicos; e incluso, es un requisito indispensable. Adicionalmente, este buen estado financiero del ente territorial también favorece los proyectos cofinanciados y los acuerdos que se realizan con instituciones internacionales.

Medellín ha avanzado en estos temas y ha adquirido experiencia financiera internacional, pues habría que recordar

que fue sede de la Asamblea del BID, sede de los juegos Suramericanos en 2010 y hoy defiende la candidatura para los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018.

Norberto Rojas considera que una de las cosas que tienen que hacer las ciudades como Medellín, es redireccionar los estímulos hacia las empresas que son grandes generadoras de empleo y eso habría que identificarlo bien. Cree que existe algún margen para hacer algunos estímulos de localización de esas empresas y estima que hay algún espacio para promover el impulso de otros sectores, mediante estímulos tributarios ó a través de una política de compras directas del Estado para promocionar a algunas empresas.

Rojas sostiene que Medellín es una ciudad con un presupuesto robusto y que tiene un gasto consuetudinario en sus impuestos, que puede utilizar para promover las compras, para hacer programas de microempresa o de emprendimiento que estén ligados a compras gubernamentales, en otras palabras, un presupuesto usado para la promoción de empresas que generen empleo en ciertos grupos en ciertos grupos de población.

En este sentido considera Pineda que habrá que colocar un impuesto al capital, pues por las rebajas fiscales y por la revaluación se volvió más barato traer maquinaria que contratar trabajadores.

Este tema impositivo se relaciona no sólo con dichos apoyos a la generación de empresas, sino también es usado en el país como mecanismo de formalización, pero según Farné, la Ley de formalización no funciona mientras los impuestos estén por debajo de la brecha de productividad del sector informal; pues bajo esa lógica, un política de reducción de impuestos per se, no funcionaría.

Oscar Alfonso plantea en este tema que la relocalización de industrias, como Siemens en la Sabana Occidente y algunas otras industrias que antes tenían sede en Bogotá, no está determinada por motivos fiscales, pues ello no le representa ni el uno por ciento de recaudo a Bogotá. La razón por la cual

se localizan esas industrias es por una sencilla razón: la brecha de productividad y salario.¹⁹

Kalmanovitz sostiene que el traslado de empresas desde los centros a las ciudades capitales, está determinado por la alta renta del suelo y los problemas de transporte en las ciudades grandes, más que por la oferta de rebaja de impuestos en las periferias; aunque el otorgamiento de rebajas de impuestos, como se ha venido haciendo, (rebaja de predial o Industria y Comercio por 20 años) constituye una competencia depredadora, pues los gobiernos locales renuncian a impuestos, justo en el momento que necesitan incrementar sus gastos en la construcción de redes de seguridad social. Dicha política ha agravado el daño ambiental y no se necesita una rebaja de impuestos, pues las empresas, de todos modos, se irían por las ventajas de localización.

Adicionalmente, agrega que existen evidentes desventajas causadas por la aglomeración de la gran ciudad, ya que al mismo tiempo la ciudad atrae personas. Bogotá, por ejemplo, ha mejorado en limpieza, en servicios y en empleos calificados, pues no se pierde todo el empleo.

Una manera de fomentar el empleo local bajo la utilización del instrumento tributario, sería mediante la definición de una política que otorgaría subsidios locales a la creación de empleo, pues según Farné, se podría rebajar el Impuesto Predial como contraprestación a dicha generación de nuevos empleos. Ello podría entenderse como la entrega de subsidios a empresas por nuevos puestos de trabajo creados.

Incluso considera Farné que las Alcaldías podrían considerar la posibilidad de pagar los parafiscales por los empleos generados, siempre que se asegure la capacitación de los trabajadores.

Entretanto, Alfonso cree que es un error pensar en exenciones de impuestos, ya que no hacen sino desangrar los fis-

19. En 2009, de cada peso que se pagó en salario en Bogotá se obtuvieron cinco pesos de productividad media, según Alfonso.

cos municipales, creando rubros de rentas institucionales que no tienen nada que ver con la competitividad.

Obras públicas y recuperación de vivienda

Antanas Mockus promovió un cambio institucional en Bogotá en los noventa, el cual tuvo que ver con transformaciones en el Concejo, cambios que lograron el rescate del espacio público, todo lo que logró generar alrededor de Transmilenio (que se está agotando en estos momentos). El Distrito Capital tiene una experiencia bien documentada, que se ha concebido como un cambio institucional, de unas nuevas relaciones con el Concejo y de la posición de sacar adelante un Plan de Desarrollo.

Según Natalia Ariza en los grandes macro-proyectos de vivienda se evidencia que hay una masa crítica de empleados para el primer año, pero de ahí en adelante, se salvan los mejores constructores que se hayan vinculado y quienes además hayan creado sus propias empresas; lo que representa el 25% de los que han empleado los macro-proyectos. Es decir, el restante 75% del empleo, se pierde después de un año o año y medio de trabajo.

Una manera de enfrentar esta realidad, así sea una medida de choque, sería el establecimiento y la promoción de un plan de mejoramiento de viviendas urbanas en comunas afectadas por la violencia, la pobreza y el desplazamiento; pues según algunas cifras, el 65% de las ciudades están construidas de una manera informal, y riesgosa; y la vivienda formal popular es marginal.

Por lo tanto, es necesario impulsar la construcción de los barrios de ladera con infraestructura que mitigue los riesgos, pero facilitar el acceso a las viviendas ya construidas.

Con pocos recursos se podría mejorar la habitabilidad de los barrios de trabajadores, lo cual dinamizaría el ingreso (conformando bancos de materiales) y mejoraría la convivencia; máxime cuando en la mayoría de los casos el 70% del pago de la vivienda de interés social se hace a los dueños del terreno.

Viviana Quiroga considera que actualmente las ciudades están cercadas por tugurios, así que un programa de reconstrucción tendría un efecto multiplicador; reconociendo además que para quienes habitan en dichas zonas su única opción es trabajar en el sector de la construcción, en el comercio o en trabajos de subsistencia.²⁰

Esta situación debe preocupar a las autoridades locales, según Rocha, ya que se evidencia que la tecnología para construir infraestructura es intensiva en capital y tecnología y cada vez requiere menos mano de obra no calificada.²¹

Ante el hecho de una relocalización o desplazamiento industrial, considera Kalmanovitz que existe un espacio para definir o reformular una política de renovación urbana.²²

Si bien la construcción puede salvar en ocasiones al país, considera Hugo López que hay que decir también que el país cuenta con los recursos suficientes para realizar la construcción de obras y de viviendas, y que a medida que aumenta la demanda laboral, que aún resulta muy intensiva en mano de obra simple, provoca grandes efectos multiplicadores, por ejemplo, por cada mil millones de pesos de hoy, se generan unos 32 empleos anuales permanentes, demostrando que es de los sectores más intensivos en empleos directos y otra mitad en indirectos. El problema, explica López, es que la mayoría de estos empleos son mano de obra no calificada.²³

Con la construcción siempre ha habido un debate respecto a la informalidad, pero es la ocasión para formalizar esto y

20. Ricardo Rocha plantea la existencia un estudio del BID de 2010, en el que se busca identificar el potencial de los proyectos de infraestructura y la generación de empleo no calificado en la población pobre.

21. Esto puede ser que no refleje plenamente una realidad en todo el país y en Medellín, pero está marcando una tendencia que vale la pena no desatender.

22. Bogotá, por ejemplo, no tuvo una política industrial y la zona franca parece un campo de guerra por los cráteres que han dejado los camiones. Todo indica que es el momento de una política agresiva de renovación urbana que genere empleo como resultado del efecto de movilización de empresas.

23. En el 2007 las empresas de construcción se peleaban por los mejores maestros de obra, por ejemplo, los de obra blanca ó los que sabían poner redes eléctricas; pero el SENA, no hizo esa labor.

poder generar empleo organizado, pues los niveles de inversión en periodos relativamente cortos (cuatro años) son altos (90 o 100 billones de pesos) según Hugo López, lo que hace que la demanda de construcción pueda ser muy alta en todo el país y la capacitación de esta gente necesita lo mismo que la intermediación laboral, que es muy importante. Esto sería empleo moderno que paga.²⁴

Sin embargo, considera Kalmanovitz que el reciente auge de la construcción se apoyó en la segunda generación de inmigrantes con disciplina laboral, pero podría empañarse el nuevo auge del sector en un futuro, ya que preocupa que los jóvenes de comunas pobres no estén dispuestos a trabajar en este sector.

Hay que tener en cuenta que cada vez se están canalizando más recursos para obras civiles y vivienda, lo cual podría absorber mano de obra excedente tanto rural como urbana, advirtiendo que se crean más empleos en vivienda que en obras civiles.²⁵

Cabe señalar que según Rocha (2011, p. 62) “la inserción laboral de la población vulnerable a través de programas de obras públicas puede ser favorecida mediante el desarrollo de dos principales líneas de acción: la adopción de métodos de producción intensivos en mano de obra poco calificada en sustitución de aquellos convencionales intensivos en capital, cuando ello sea económicamente factible, y la introducción

24. El proceso de construcción vial y el desarrollo de obras públicas al que le apuntó la región en los últimos tres años, resultó ser más caro de lo que tenían planeado. López estima que habían planeado autopistas de la montaña con un costo de 6 billones y ahora resulta que no habían calculado los puentes y los túneles; lo cual hizo subir el costo a 12 billones. El problema en este caso es la planificación de las obras, es decir, tener bien detallado el proyecto con su cronograma y financiamiento; pues el gobierno por el sistema de licitaciones que tiene no lo está logrando. Entonces, esto crea dudas sobre la capacidad de hacer un desarrollo de infraestructura como el que se necesita, dado el sistema actual de planificación pública.

25. Una estimación de Hugo López muestra que la generación de empleos en vivienda es de cerca de 25 por cada mil millones. Por lo tanto, una inversión de 100 billones en cuatro años podría generar 625.000 empleos entre directos e indirectos, lo cual podría reflejar una revolución muy grande.

de prácticas e incentivos que propicien su vinculación, dado cualquier tipo de tecnología aplicado en la ejecución”.

Identificar los grupos de riesgo y cuantificarlos debe ser un elemento que tiene que estar incluido dentro de una política de empleo local. En este caso, habría que partir por reconocer los esfuerzos que se han hecho en esa dirección.

Para el caso de Medellín considera Hugo López que los programas creados por la Primera Dama registran unos datos de empleo para un grupo de 45.000 familias de escasos recursos, pero se evidencia que esas personas en la parte laboral aún tienen serios problemas, además de ser hogares formados por madres cabeza de familia, en donde existe un bajo nivel educativo, una alta tasa de dependencia por hogar, un alto nivel de desempleo y una alta informalidad.²⁶

Una de las realidades laborales de Medellín, en consonancia con lo que ocurre en el país, es la alta rotación de personal, que según algunas metodologías de cálculo es cercano al 30% de la población asalariada. Esta situación genera un comportamiento que podría denominarse “efecto licuadora”, haciendo alusión a que las empresas despiden y enganchan personal constantemente; mientras que los pobres están discriminados, no por razones educativas y de cualificación, sino porque no tienen acceso a la información laboral.²⁷

Sin embargo, ante esta posible falla identificada, considera igualmente López que no es fácil ayudarlos, pues no cuentan con recursos mínimos para participar de una capacitación ó un aprestamiento laboral.

En el tema de atención a los grupos vulnerables es evidente que el objetivo es tratar de generar oportunidades, pero para ello se necesita capacitación, desarrollo de habilidades para el trabajo, cotización en la seguridad social etc. Reina considera que el reto siempre ha estado en que la economía

26. Considera López que esas personas no obtienen ingresos y se encuentran en la extrema miseria, entendiendo miseria como aquella población que vive con menos de un dólar por día por persona.

27. Otro argumento que se suma a la importancia de los sistemas de información, el observatorio laboral y la gestión de empleo.

logre incorporar a los grupos vulnerables, pero en caso de no lograrse, debe haber otro componente indirecto, que hace referencia a la preparación para cuando surja la oportunidad.

Como ya se ha dicho, las personas que están en las comunas tiene pocas posibilidades de empleo; entonces las ciudades deberían crear una estructura para que haya una movilidad laboral mucho más fuerte y por ello habría que llevar esas oportunidades laborales a la población vulnerable.

Medellín está tratando de hacerlo con dos intervenciones, el programa Jóvenes con futuro y el Programa de Intermediación Laboral (PIL), pero esas políticas tienen algunos problemas; uno de ellos es que es un modelo que en el ámbito nacional, con evaluaciones de Jóvenes en acción (que son lo mismo) han mostrado que sólo cierto espacio de la población puede llegar a beneficiarse con ese tipo de programas.

Natalia Ariza cree que las políticas de intervención que hay que hacer con la población no pueden ser políticas con un solo enfoque, ni pueden ser sólo una estrategia de intervención; tampoco pueden ser únicamente la combinación de capacitación y de trabajo, ya que ese modelo solo le queda a unas pocas personas y no le sirve a todas las comunas de Medellín.

Uno de los grupos en riesgo es la población infantil, por lo tanto, considera Reina que habrá que erradicar dicho trabajo infantil, ya que este tema no puede estar desligado de la política laboral del país y menos de una región, en donde debe ser más dinámica la intervención en esos temas, lo que implica hacer políticas activas.

Otro grupo en riesgo son los desplazados, y aquí considerada Reina que un tema importante es si la política debe apoyar el regreso (retorno) de las personas desplazadas a su sitio de origen, a zonas similares o que definitivamente se queden en las ciudades. Esto debería ser objeto de discusión.

La experiencia de la India en este tema podría ser una interesante referencia, pues según Reina habría que cuestionar el objetivo del regreso, las dotaciones que encontraría al retornar, entre otros aspectos.

Los programas de vinculación de jóvenes vulnerables a proyectos de construcción de infraestructura se intentaron en Colombia, sin éxito, a finales de los años noventa; no porque el programa tuviera problemas, sino porque estuvo mal diseñado en la forma como se dividieron las labores entre las entidades territoriales y el gobierno nacional central, ya que uno ponía los materiales y los otros pagaban por el empleo; así que cuando se acabó una parte, por ejemplo los materiales que financiaban los municipios, se acabó rápidamente el programa. Considera Gaviria que estuvo mal concebido, tuvo ese problema de diseño y no se volvió a pensar en ello, aunque se ha puesto sobre la mesa varias veces.

Según Viviana Quiroga resulta evidente que el desempleo juvenil está afectado por la deserción escolar y compara cómo el desempleo juvenil es menor en Japón y Alemania, gracias a que en estos países es mayor la formación técnica y tecnológica.

En el caso de Medellín, Quiroga cree que aparte de los problemas de cobertura insuficientes y de las barreras a la inserción laboral, hay también problemas de orientación; pero, adicionalmente cree que hay otro problema y es que no está suficientemente bien documentado el proceso.

El programa de Jóvenes con Futuro que ejecuta la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín, está dirigido a la población de SISBEN 1, 2 y 3 que tengan noveno grado de estudio. Se asume que personas que no tengan formación hasta noveno grado requieren otra preparación previa a la formación, pues el mercado laboral solo recoge a los que están listos.

Es importante destacar la formación en competencias blandas (disciplina de trabajo). Adicionalmente se ofrece un apoyo económico para evitar la deserción de modo que hay una ayuda en especie durante el periodo lectivo de la formación y un apoyo en dinero del 75% de un salario mínimo cuando está vinculado formalmente, igual a como ocurre con los aprendices del SENA.

Adicionalmente se ofrece un apoyo psicosocial sobre las razones del trabajo y la construcción de su plan de vida. Tam-

bién hay un componente de formación laboral, en donde se orienta en la preparación de la hoja de vida y la presentación de entrevistas.

Estima Quiroga que este programa tiene como meta para el 2011 formar a catorce mil jóvenes, mediante la formación que ofrece el SENA y el apoyo de FOMIN.

Natalia Ariza considera que la principal crítica a este programa radica en la poca vinculación laboral de jóvenes urbanos de escasos recursos, ya que dicho modelo de intervención no funciona para la población más vulnerable. Quizá la explicación más sensata es la baja formación en competencias blandas para el joven objeto de la política; pues ocurre que en ocasiones el trabajador no llega al lugar de trabajo, no soporta que se le asignen más de dos órdenes, ni aceptan algunas normas naturales a cierto ámbito de trabajo, por ejemplo, si tienen el cabello largo y laboran en una fábrica de comidas, deben utilizar delantal y gorro, pero no aceptan estas normas.

Inspección

Una política de empleo con trabajo decente debe contemplar la inspección del trabajo como un elemento más, la cual debe ejercer control y vigilancia del cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social. Cabe recordar que el país reconoce estos procesos de inspección, y según el Ministerio de la Protección Social, la estructura del sistema de inspección del trabajo reconoce dos procesos: la inspección preventiva y la reactiva; entendiendo por la primera aquello que está dentro del ámbito del desarrollo de la cultura del cumplimiento de normas; mientras que la segunda, hace referencia a los instrumentos de fiscalización.

Medellín cuenta con un aspecto favorable en este tema, ya que se tienen planeado nombrar unos inspectores laborales adicionales, pagados por el municipio, para la ciudad según acuerdos establecidos desde la Administración Municipal y el Ministerio de la Protección Social.

Considera Emilio Carrasco que la inspección debe tener un nivel de superintendencia con autonomía administrativa y

financiera para evitar la influencia política; pero, además una superintendencia daría posibilidades de recaudo de multas.

Menciones de los expertos sobre experiencias nacional e internacionales

La continuidad de las políticas resulta fundamental para el logro de objetivos de largo plazo y beneficia los procesos de planeación económica y del desarrollo. Según Pineda, Pasto es una ciudad que ha avanzado porque ha tenido una continuidad en cuatro administraciones. Por ejemplo, Antonio Navarro, exgobernador de Nariño, fue alcalde y fue calificado como uno de los mejores. A él se le atribuye la implementación de la política de los presupuestos participativos y la transparencia. Naciones Unidas lo premió en el 2008.

Pasto tiene una capacidad económica y de servicios muy débil; pero ha adecuado su desarrollo a la realidad fronteriza con la que convive. Si bien su economía se basa en artesanías y servicios públicos, mejorar estos últimos significa un notable avance; pero además, si se mejora la infraestructura se logra impactar y mejorar la capacidad de comercio, el cual es alto debido a su condición fronteriza. Además, Pasto ha mejorado las comunicaciones, el servicio de transporte y el bodegaje; lo cual tiene un fuerte impacto.

Pineda cree que dicha sociedad está avanzando, ya que no sólo han mejorado los servicios públicos, sino que también han adelantado diversos proyectos comunitarios de infraestructura.

En al ámbito internacional, Reina explica que en la India constitucionalmente todas las personas del sector rural tienen derecho a sitios de trabajo: es un seguro, una protección para las viudas, pero también, es un dinamizador de toda la economía por la demanda interna. También se utiliza para reconstrucción local. Agrega que existen documentos de RaddikLal CA de la India, sobre empleo rural, lo cual se aparece en el Plan de Desarrollo, porque sería una política muy justa para el tema del desplazamiento en Colombia.

Sin embargo agrega Reina que dichas políticas (empleo rural) de la India funcionarían mejor con la ley de tierra; es decir, debe entrar en una lógica nacional y es la visión de que deben ser políticas integradas, no pueden ser políticas desconectadas. Un énfasis es hacia la población en pobreza extrema, desplazada, con políticas activas de mercado de trabajo y educación, advirtiendo que es hacia un mediano y largo plazo.

Rocha advierte sobre un estudio para África Subsahariana, que cita el caso de Sudáfrica, que hace 10 años tenía un problema similar con un desempleo del 50% y desarrolló un plan de empleo que incluyó la contratación, el acompañamiento y el desarrollo de tecnología específica de mano de obra no calificada construcción rápida e igual costo.

El servicio de empleo de Inglaterra y Australia, según Ariza, busca siempre acercar a la gente a su comunidad, hacerla parte del barrio donde vive y que la gente encuentre en este lugar un espacio donde pueda ir casi todos los días, ofreciendo todas las garantías para que el beneficiario cree sus rutinas (subsidio de transporte, asesores, orientador ocupacional, divulgación de ofertas de empleo).

En Argentina, el Programa “Trabajar en Argentina” es un paquete de programas de obras públicas que emplea sobre todo a jóvenes vulnerables, lo cual considera que podría tenerse, según Gaviria.

Pineda considera que se pueden enumerar casos europeos, donde además de lograr un desarrollo de políticas plenamente autónomas, se encuentran amplios niveles de coordinación de políticas nacionales y regionales, por ejemplo en algunas ciudades de Italia y España. En América Latina existen algunos casos en los que se han generado capacidades locales para adoptar estrategias de largo plazo; pero, existe un gran reto en este sentido, pues surge una pregunta: ¿cómo se adapta la localidad o cómo logra dinamizar instrumentos ó herramientas de las políticas nacionales y cómo movilizar sus propios recursos? No siempre resulta fácil esta articulación, lo cual siempre plantea serios desafíos locales.

Conclusiones

La decisión que se ha tomado en Medellín de convocar un espacio de discusión interdisciplinario, avalado por la Administración Municipal, con el fin de discutir y plantear los elementos y aspectos necesarios para el diseño de una política pública de empleo con trabajo decente local, es sin duda alguna, un cambio sustancial y va en contra de lo que usualmente se ha hecho en estos temas.

La creación del Consejo Municipal del Empleo y la Productividad de Medellín es un acierto y se convierte en el primer eslabón para el diseño de una política pública de empleo, en razón a que dicha política se valida y se institucionaliza mediante el diálogo social allí generado, el cual se convierte en un elemento también necesario como insumo para este diseño.

Si una de las responsabilidades del Consejo Municipal del Empleo y la Productividad de Medellín es definir una política pública de empleo, es importante entonces que considere dentro su quehacer, los aspectos que han señalado los expertos consultados en este trabajo.

Uno de los temas que debería encabezar, no sólo la discusión, sino el contenido de la misma política, es la revisión de la orientación económica de la ciudad, del Área Metropolitana y del Departamento, pues según algunos expertos y empresarios, la ciudad ha desplazado la industria, a cambio de haber fortalecido el sector de los servicios. Estas transformaciones sectoriales deben venir acompañadas por otros cambios, como, por ejemplo, reformas educativas, pues se supone que la educación para una ciudad con vocación industrial tiene énfasis diferentes, que para una ciudad ó región con vocación de servicios.

La materialización del cambio sectorial trae consigo sus propios retos y desafíos, que deben asumirse en el muy corto plazo y no sólo corresponden al tema educativo mencionado antes, sino que incluye la organización territorial, la articulación de políticas con los diferentes órdenes y la coordinación

de programas y proyecto con las empresas y las universidades locales.

A propósito de la articulación de políticas con universidades y empresas de la región, se debe buscar que exista una pertinencia educativa local y se recomienda profundizar en los programas de regionalización de la educación. También se aconseja aglutinar y concentrar los diversos esfuerzos que tiene la ciudad en materia de emprendimiento, pues se evidencia que existen múltiples ofertas, tanto de capacitación, como de financiamiento sobre este tema; sin embargo, debe profundizarse la exigencia por lograr impactos de emprendimiento con valor agregado y generación de empleo sostenible. Quizá convenga definir una política de emprendimiento sectorizada, con el fin de impulsar algunos sectores productivos que demanden cierto tipo de mano de obra, ya que existen pocas experiencias de emprendimiento en donde se demande mano de obra calificada.

En caso de asumirse la concentración de esfuerzos, habrá que discutir la forma de operación; pues hay quienes aconsejan que debiera darse de una centralizada, mientras que otros consideran que debería ser más descentralizado.

Volviendo sobre el tema educativo, hay un aspecto sobre el cual los expertos hicieron especial énfasis, debido a la manera como entienden la inserción de la ciudad en el mundo. Por ello consideran importante el bilingüismo, máxime cuando algunos empresarios estiman que la ciudad ha dejado atrás el sector industrial y ahora es, y será liderada, por el sector servicios.

Un aspecto sobre el cual hay consenso entre los expertos es sobre el ámbito de la política pública de empleo para Medellín, la cual consideran debe estar inspirada dentro de una lógica de ciudad-región; es decir, debe incluir las realidades políticas, sociales, económicas y ambientales de la ciudad, en donde habrá que incluir la relación que tiene la ciudad y las dinámicas de la misma frente al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y los municipios del Oriente cercano (Valle de San Nicolás); pues se evidencia que cada vez son más los

macro-proyectos que vinculan todos estos municipios, lo cual impacta el empleo local.

Si bien, entonces, es innegable que se estrechan los vínculos hacia una ciudad- región con su respectivo impacto en el empleo; habría que aprovechar esta realidad para exigir desde los procesos licitatorios de los proyectos la inclusión laboral de personas o de grupos vulnerables, mediante la subcontratación con Pymes de la región. Además, podría incluirse en los contratos de obras públicas la exigencia de comprar insumos a empresas locales, con el mismo espíritu de impacto sobre el empleo.

Para lograr esto, tal vez sea necesario contar un sistema de información laboral dinámico, en donde se cuente con datos y registros sobre el desempleo, la informalidad, las fricciones del mercado laboral, la re-localización de empresas, tendencias del mercado laboral, etc.; para lo cual se recomienda estudiar la posibilidad de integrar este sistema de información dentro del observatorio de empleo, el cual actuaría como una unidad independiente que recoge toda la información relacionada con el mercado laboral.

Tal vez la construcción o la adecuación de un observatorio como el que se propone, implique el establecimiento de unos convenios interinstitucionales, los cuales resultan necesarios para cargar de dinámica y contenido el trabajo misional del observatorio. Habrá que vincular en este esfuerzo al DANE, a Comfama, a los centros de intermediación laboral, a las universidades y sus dependencias que tengan relación con los egresados, a las bolsas de empleo local, a las organizaciones sociales que desarrollan actividades sobre este tema, entre otros.

Una de las ventajas del establecimiento de este observatorio local de empleo con su respectivo sistema de información, es que permite definir y orientar mejor la política pública de empleo y contribuye a la gestión del mismo. Además, coadyuvaría también a la construcción de una política pública de empleo con trabajo decente de largo plazo, teniendo en cuenta que, dicha política busca proteger los derechos de los trabajadores.

En este mismo sentido, no se puede desconocer que el diseño y puesta en marcha de una política de este tipo, implica un esquema de financiamiento, el cual debe estar garantizado previamente, ya que es un elemento crucial para alcanzar el éxito de la misma. Algunos expertos consideran que el financiamiento hace parte del diseño de la política y de alguna manera determina los niveles de compromiso que existen.

Las fuentes de financiamiento pueden ser diversas, aunque la administración municipal debe demostrar su compromiso y responsabilidad en el tema. Además, para el caso de Medellín, en donde existe y funciona el Consejo Municipal de Empleo con una participación multipartita, se podrían aunar esfuerzos para lograr el esquema de financiamiento que dicha política requiere.

En este mismo sentido, habría que resaltar nuevamente la novedosa manera de diseñar la política local de empleo, pues hacerlo mediante diálogos y consensos entre los actores, en donde existe la posibilidad incluso de financiamiento conjunto, no sólo evidencia una capacidad de diálogo, sino que demuestra una cohesión social en pro de un tema de interés general. Cabe señalar que dada la situación de financiamiento que se defina, el Consejo Municipal de Empleo y de la Productividad debe sostenerse.

Otro aspecto que se debería incluir en el diseño de esta política es la articulación con las normas (Leyes y Conpes) que existen sobre el tema en el país. No se puede pensar en materializar una iniciativa local desconociendo dicha normativa, en parte por los niveles de competencia que las normas definen; aunque también por las posibilidades que ellas ofrecen en financiamiento, apoyo gubernamental, etc.

Ahora bien, pasando al tema de algunos aspectos que podrían funcionar como estímulos para la generación de empleo local, estarían los parafiscales, los impuestos y las obras públicas y recuperación de vivienda.

Con respecto al primero (parafiscales), si bien habrá que esperar el desenlace tras el debate nacional que existe sobre el tema, Medellín puede avanzar en una dirección y quizá con-

venga sostener un esquema de defensa de los mismos; pese a existir opiniones diversas por parte de los expertos. No obstante, aunque se produjeron opiniones diversas en este tema, luego concluían que era políticamente incorrecto pensar en su desmonte, argumentando que nadie daría este debate en lo local, por los altos costos que ello implica en términos sociales, pues la sociedad se identifica con las instituciones y los programas que se financian con los parafiscales, luego sería generar un descontento general.

Una situación que llama la atención en este punto, es que la discusión del desmonte o de reformar los parafiscales no ha sido propuesto ni motivado directamente por los empresarios, sino que ha sido planteado y discutido por organizaciones y analistas.

Respecto al segundo aspecto (impuestos), estos han sido utilizados como instrumento motivador para la instalación de empresas en una región, mediante beneficios (exenciones) otorgadas ciertas empresas, bajo la premisa de que se crearían puestos de trabajo utilizando mano de obra local. Alguna evidencia demuestra que al materializar la propuesta de contratación, no siempre las empresas encuentran en la localidad la mano de obra requerida, lo cual implica que hay que traerla de otra región, anulándose cualquier posibilidad de impactar el empleo.

Adicionalmente, la re-localización de las empresas ha llevado a que los empresarios sostengan una serie de diálogos con las autoridades municipales de diversos municipios, con el fin de acoger la mejor propuesta, obligando a estos a sacrificar notablemente sus finanzas públicas, al pretender que una empresa se instale en su jurisdicción. Lo que implícitamente se origina con estos esquemas de captación de inversión privada es una competencia entre entes territoriales, que generalmente comparten límites geográficos, impidiendo con ello también la posibilidad de planear el territorio de manera conjunta.

Así las cosas, una autoridad municipal y su homólogo, no se ven como planificadores del desarrollo territorial, sino

como adversarios políticos que intentar ganar una competencia en la cual implícitamente quedaron inscritos. Esto va en detrimento de la capacidad de diálogo público local e impide la creación de escenarios con ambientes favorables para la construcción de políticas públicas locales.

Una alternativa en el diseño de la presente política de empleo es pensar en la posibilidad de restringir el otorgamiento de beneficios tributarios sobre estos temas, mediados por acuerdos entre los entes territoriales involucrados. A cambio de ello, se recomienda pensar y discutir la posibilidad de apoyar económicamente programas de empleo y ayudar en la construcción y mantenimiento del sistema de información y del observatorio local, asignando aquellos recursos que se pensaban otorgar como beneficios.

También se debe pensar en que la política de compras de las entidades públicas podrían estar orientadas al apoyo de la empresa local y de algunos sectores desfavorecidos.

El tercer aspecto (obras públicas y recuperación de vivienda) obliga a pensar que el empleo puede ser impactado por esta vía; pero así mismo, ante la evidencia sobre las características de la mano de obra demandada y la forma de operación de las mismas, también habría que pensar en la posibilidad de crear un banco de materiales y hacer esfuerzos para que en dichas obras se vincule mano de obra local y de grupos en riesgo.

Coinciden los expertos en considerar que una política de empleo local debe profundizar y concentrarse en el diseño de programas y de estímulos con el fin de lograr insertar al mercado laboral a los grupos vulnerables. En la medida que se favorezca su acceso a la educación en todo nivel, a las diversas capacitaciones y a los programas de formación para el empleo, se estaría avanzando en este sentido de inclusión, favorecimiento y apoyo.

El reto de Medellín hoy es evitar que su modernización genere exclusión, pues hay quienes piensan que la ciudad se ha ido modernizando, y que con ella, se generan empleos calificados, lo cual podría mejorar esa brecha social, pero va a seguir siendo una ciudad que seguirá atrayendo gente; por

lo tanto, considera Gaviria, que a diferencia de lo ocurrido en Antioquia a finales del siglo XIX, cuando la gente que llegaba se vinculaba directamente en la industria, ahora la situación puede ser muy distinta.

Finalmente, la condición novedosa del diseño de esta política y el espíritu integral que se emana de la misma, debe incorporar a los inspectores de trabajo, sobre lo cual la ciudad tiene una ventaja, al haber logrado el nombramiento inicialmente de 15 inspectores; aunque existe la posibilidad de aumentarlos.

Bibliografía

- Banco de la República (2011), *Documento de coyuntura económica regional*, Medellín, 31 pp.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (1995), *Informe Monitor. La ventaja competitiva de Medellín*, Medellín.
- Consejo de Competitividad de Antioquia (1998), *El norte está claro. Visión Antioquia Siglo XXI*, Medellín.
- Gómez Giraldo, Marisol, (2011), "Así fue como Medellín sedujo a Hewlett Packard", *El Tiempo*, Bogotá, 15 de octubre.
- Escuela Nacional Sindical (2010), *Política pública para el trabajo decente en Medellín. Proyecto para su formulación participativa*, Medellín, ENS, 24 pp.
- Giraldo Ramírez, Jorge (2011), "Intervención en la Mesa de Trabajo con el Alcalde organizada por Medellín Cómo Vamos", 28 de abril de 2011, Medellín, 10 pp.
- Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, (2002), *Informe de coyuntura social*, N° 8, Medellín, Comfama, 42 pp.
- Restrepo Santamaría, Nicanor (2011), "Presentación de su intervención en el Consejo Municipal de Empleo y de la Productividad", 23 de junio de 2011, Medellín.
- Rocha García, Ricardo (2011), "Empleo para población vulnerable a través de obras públicas y lineamientos de políticas", *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dirección de Estudios Económicos, Documento 372, 79 pp.



“La fábrica de empleos”, Mauro Arias Panamá, El Salvador
Concurso latinoamericano de fotografía documental
“Los trabajos y los días”, 2011.

*Mapa de actores para la construcción de
una política pública de trabajo decente en
Medellín*

Informe de entrevistas a los actores concernidos

Centro de Análisis Político Universidad EAFIT

El equipo de trabajo fue coordinado por el profesor Adolfo Eslava, adscrito al Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT y estuvo conformado por tres consultores eafitenses y dos estudiantes del pregrado en Ciencias Políticas de la misma universidad, a saber: politólogas Laura Gallego y Diana Fernández, abogado Camilo Arango, estudiantes María Juliana Rey y Santiago Silva.

Presentación

El trabajo decente constituye un objetivo amplio y como tal amerita mayor deliberación y también mayor materialización en normas y conductas que ratifiquen la importancia que recibe en los discursos. El reto consiste en superar la grandilocuencia de informes de organismos intergubernamentales, de declaraciones conjuntas de jefes de Estado, de alocuciones presidenciales, para lograr traducir palabras en hechos palpables en decisiones legislativas y políticas públicas del mundo laboral cotidiano. Es por eso que el desafío de la política pública en el terreno local pasa por la conversación entre política, derecho y economía, discusión que remite a la cuestión conceptual entre trabajo decente (Sen, 2000) como directriz de agenda pública internacional (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2005), trabajo digno (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2011) que en Colombia goza de consagración constitucional (artículos 23 y 53) y empleo como correlato del engranaje productivo y económico (Banco de la República, suc. Medellín, 2011).

Cabe anotar que la construcción de una política pública es una tarea ardua que tiene lugar en el complejo escenario social caracterizado por relaciones de poder, saber y viven-

cias; así políticos, técnicos y ciudadanos son los protagonistas de un proceso que comienza con la inscripción en la agenda de problemas considerados de interés público, sigue con el debate alrededor de las soluciones y su viabilidad, luego se decide cuál es la alternativa factible tanto en términos técnicos como políticos; a continuación, la decisión se traduce en acciones concretas y al final se evalúa qué tanto se resolvió el problema identificado inicialmente. A este respecto conviene señalar que

El reconocimiento de la dimensión política, entendida como la pugna entre micropoderes propia de la ejecución o de la deliberación para fijar criterios de efectividad, es la razón por la que la implementación o la evaluación pueden cobrar relevancia en el proceso de las políticas públicas; sin embargo, la cuestión central gira en torno al papel de la agenda y a la factibilidad como el antes de toda política, cuya tarea no solo comprende decidir sino también dar cuenta de los mecanismos de ejecución, evaluación y de sus contingencias correspondientes (Eslava, 2011, págs. 37-38).

De esta forma, se configura un auténtico terreno político en donde los actores concernidos argumentan, persuaden, negocian, ceden o imponen de acuerdo con los recursos disponibles. En particular, este estudio es una aproximación a la valoración de recursos de carácter cognitivo y político por medio de factores como conocimiento, interés, influencia y confianza.

Para ello se realizaron encuestas encaminadas a conocer no solo opiniones sino también valoraciones de los principales actores del mundo del trabajo en Medellín. En particular, el trabajo de campo consistió en la aplicación de un cuestionario a los actores concernidos en una política pública de trabajo decente en la ciudad de Medellín. Con el fin de tener representación de todos los sectores relevantes para el tema en cuestión, se definieron diez categorías de actores a saber: Gremios, Funcionarios, Concejales, Empresarios, No institucionales, Académicos, Sindicatos, Instituciones, ONG y

Control Social. El número de encuestas se definió mediante lo que Ragin (2007) denomina el muestreo teórico¹ con base en lo cual se realizaron 40 encuestas, cuatro por cada una de las categorías de actores.

Este informe presenta los resultados discriminados por preguntas abiertas, valoraciones cuantitativas y al final se hace un análisis transversal que recoge aspectos relevantes en términos de hacer factible la construcción de la política pública de trabajo decente para la ciudad.

Análisis temático de los resultados

A continuación se presentan los hallazgos que se obtienen directamente de las respuestas de los actores entrevistados, para ello esta primera sección está dividida en los siguientes grupos temáticos: contexto, factores, organizacional, política pública y variables políticas. El primero alude a las preguntas genéricas respecto al concepto de trabajo decente, las prioridades de la agenda pública y las cifras de desempleo; los factores corresponden a los argumentos que se esbozan para la creación y destrucción de trabajo en la ciudad; el aspecto organizacional tiene que ver con las preguntas sobre acciones de la organización que promueven la generación de trabajo decente, el papel que puede tener la organización durante el proceso de construcción de la política pública y los beneficios para la organización de la construcción de dicha política; el grupo temático denominado política pública aborda los factores que han impedido una construcción de política pública de trabajo decente, las acciones que debe incluir -así como lo que debe evitar- la política pública referida; por último las variables políticas indagan por los niveles de influencia, confianza y relaciones entre los actores entrevistados.

1. Estrategia deliberada que consiste en “la recolección planeada de pruebas empíricas de diferentes entornos o de otras categorías empíricas para ayudar a la depuración o elaboración de una idea, concepto o relación recientemente desarrollada” (Ragin, 2007, pág. 287). En este caso, el concepto es el mapa de actores del trabajo decente y la evidencia empírica corresponde a las opiniones manifestadas por los encuestados.

Contexto

¿Qué significa Trabajo Decente?

La entrevista a los actores de la ciudad iniciaba con la pregunta por la idea que estos tenían del mismo concepto de trabajo decente. El propósito de este punto era identificar dos aspectos fundamentales. El primero, la actitud que los entrevistados tenían respecto al trabajo decente y el segundo, qué tanto coincidían sus ideas con la definición manejada por la OIT.²

Los representantes de los gremios coincidieron en su mayoría en identificar que un Trabajo Decente es aquel que cumple con todas las prestaciones sociales y garantías estipuladas por la ley. Algunos también hicieron referencia a la necesidad de combatir la informalidad como antagonista del trabajo decente y añadieron como criterio para éste, la posibilidad de que los empleos tengan estabilidad en el tiempo. Algunos de ellos se refirieron a la definición de la OIT.

Los funcionarios públicos entrevistados se refirieron a dos conceptos diferentes de trabajo decente. Por un lado, la concepción de que este se configura como la búsqueda personal del empleo (en diferentes formas de vinculación o intensidad horaria) que más satisfaga al trabajador. De igual manera, hablaron del trabajo decente como una garantía de derechos moralmente sustentada sobre la condición humana del trabajador.

Los concejales se refirieron a que las condiciones del trabajo decente debían incluir el cumplimiento de lo establecido dentro de la ley, en términos de remuneración, condiciones de trabajo y prestaciones sociales, y que incluya un compromiso de las empresas, en la manera de programas de bienestar y

2. La publicación de la OIT que hace una introducción a las normas internacionales del trabajo asegura que “el Programa del Trabajo Decente tiene como objetivo la consecución de un trabajo decente para todos, a través de la promoción del diálogo social, de la protección social y de la creación de empleo, así como del respeto de las normas internacionales del trabajo (2005, pág. 7).

responsabilidad social, que complementen la “felicidad” del trabajador.

Los representantes de los empresarios que fueron entrevistados coincidieron en señalar a las estipulaciones legales como un primer paso en el trabajo decente. Sin embargo, introdujeron también ideas como el desarrollo personal de los trabajadores, la recalificación técnica y las buenas condiciones del ambiente de trabajo.

Los actores no-institucionales señalaron de nuevo a las garantías sociales legales como el mínimo exigido para considerar decente a un puesto de trabajo. También a la problemática de la informalidad, especialmente sensible para ellos, señalando la imposibilidad de trabajo decente en el marco de bajos ingresos, imposibilidad de acceso a pensión y salud que esta condición implica. De igual manera, consideraron que era “indecente” que las autoridades persiguieran a los trabajadores informales (como los venteros) de la ciudad.

El sector de la academia se refirió a dos maneras de entender el trabajo decente. Por un lado, algunos de los entrevistados señalaron que el trabajo decente consistía en el cumplimiento de las estipulaciones legales vigentes en términos de seguridad social. Sin embargo, otros académicos añadieron a esto la definición de la OIT, haciendo énfasis en las libertades sindicales y los derechos de negociación colectiva.

Los representantes de los sindicatos entrevistados coincidieron en su gran mayoría en citar la definición de la OIT. Hicieron especial referencia a la posibilidad de hacer parte de sindicatos y de la acción sindical como parte de las dinámicas de un trabajo decente.

Durante las entrevistas, las instituciones públicas identificaron como criterios para el trabajo decente al cumplimiento de las garantías legales de seguridad social, pero también a aspectos como la estabilidad laboral, el fomento de la familia y el desarrollo personal del trabajador.

Las ONG citaron también a la definición de trabajo decente dada por la OIT y señalaron la capacidad que tiene éste para generar espacios de diálogo y concertación social y por

tanto, la herramienta que se podría configurar hacia la lucha contra las desigualdades y la violencia de la ciudad.

Finalmente, las organizaciones de control social entrevistadas hicieron referencia a la dignidad humana y al trabajo decente como promotora de ésta. Así, el trabajo decente se configura, para este sector, como seguridad, satisfacción, tranquilidad y bienestar del trabajador. De igual manera, señalaron como fundamental el cumplimiento de las estipulaciones legales y la consecución de ingresos que permitan el acceso a bienes y servicios básicos.

Prioridades de la ciudad

El análisis de las respuestas por sectores ofrece luces sobre los asuntos que configuran una agenda de los actores entrevistados, señalar las diferencias entre las percepciones de cada actor y si existen sectores que cuenten con ideas similares sobre los asuntos de la ciudad y en particular, sobre el tema del trabajo decente. Este análisis puede ayudar a identificar no solo las tendencias de opinión de los encuestados y a quienes representan, sino que apoya la construcción de bloques con ideas parecidas y por tanto, que posean la materia prima necesaria para una convergencia de intereses.

Los entrevistados pertenecientes a los gremios coincidieron, en términos generales, en señalar a la seguridad como el principal problema de la ciudad. Al clasificar el segundo tema, las opiniones se dividen, pero vuelven a coincidir, hasta casi alcanzar la unanimidad, al calificar el trabajo decente como el tercer asunto de mayor relevancia para Medellín.

Para los funcionarios públicos, la educación supone el tema más importante, sin embargo, esta opinión no es absoluta y dentro de este sector hay quienes señalan al trabajo decente y a la seguridad como otros asuntos prioritarios. La opinión de los funcionarios respecto al lugar que debe ocupar el trabajo decente en esta calificación, por otro lado, es bastante dispar, pues así como algunos lo señalan en el primer lugar, otras calificaciones van desde el tercero hasta el cuarto puesto.

El cincuenta por ciento de los concejales de la ciudad entrevistados califica al trabajo decente en el primer lugar. Un restante veinticinco por ciento en el segundo. Sin embargo, la seguridad también ocupa el primer lugar para la otra mitad de concejales y el segundo puesto para otro veinticinco. En términos efectivos, los dos asuntos se encuentran igualados como prioridades para los miembros de la corporación.

Los empresarios encuestados confluyen en señalar a la seguridad como la prioridad de la ciudad. El trabajo decente se ve relegado a los últimos puestos o en el mejor de los casos, a los intermedios. De igual manera, aunque los empresarios parecen coincidir en las posiciones de la seguridad y el trabajo decente, sus demás calificaciones no siguen ninguna tendencia que pueda apreciarse con facilidad.

Los actores no-institucionales entrevistados se dividieron en dos mitades: aquellos que consideraron que la seguridad era la prioridad de la ciudad y los que señalaron al trabajo decente. Estas respuestas pueden explicarse en la naturaleza misma de los encuestados. Los ilegales coincidieron en señalar a la seguridad, mientras los informales, con una preocupación clara por el tema del trabajo decente, lo calificaron sustancialmente más alto.

Tres cuartos de los académicos identifican a la seguridad como la prioridad de la ciudad, mientras el resto señaló a la salud. El trabajo decente obtiene calificaciones dispares, que van desde el segundo lugar hasta el cuarto. Los académicos también coinciden en calificar a la educación en el segundo lugar de importancia, con mínimas diferencias.

Los actores pertenecientes al sector sindical representan quizás la categoría con mayores coincidencias en la manera como calificaron las prioridades de la ciudad en toda la muestra. En efecto, se dividen a mitades entre quienes señalaron al trabajo decente como asunto número uno y quienes lo calificaron en el segundo lugar. También concuerdan al ubicar a la educación entre el primer y tercer lugar de importancia (de nuevo, dividido a mitades).

Las instituciones públicas a las que se les aplicó la muestra escogieron en su mayoría a la educación como la prioridad

de la ciudad, seguida, aunque con algunas variaciones, por el trabajo decente. Coincidieron de igual manera al calificar en el tercer puesto a la salud.

Los actores representantes de las ONG entrevistadas se dividieron entre la educación y la seguridad como las prioridades de la ciudad. Por otro lado, calificaron a trabajo decente en el tercer puesto, superado por la educación y la salud, que ocuparon segundos lugares.

Finalmente, los actores del sector control social calificaron de forma significativamente dispar las prioridades de la ciudad, de tal manera que identificar tendencias es difícil. Sin embargo, las posiciones en que ubicaron a la educación son entre medias y altas (2 y 3) y también coincidieron en señalar, en su mayoría, en lugares altos al trabajo decente, aunque un porcentaje importante lo calificó en puestos bajos.

Cifra oficial de desempleo

La entrevista también preguntó por la cifra oficial de desempleo, los encuestados debían responder si la conocían y, en caso negativo, ofrecer una estimación. Este punto busca recolectar información relevante respecto a dos frentes. El primero, el conocimiento de los actores de las dinámicas de empleo de la ciudad; es decir, si la cifra que daban correspondía o se acercaba a la manejada por el DANE. El segundo, el interés que el tema les despierta, en tanto se supone que alguien preocupado por las dinámicas del empleo y el desempleo estaría enterado de la cifra. Además de esto, los resultados de las entrevistas permitieron reconocer otra tendencia: el escepticismo en ciertos sectores respecto a las cifras oficiales y a la metodología de medición y calificación del empleo.

Los actores representantes de los gremios reconocieron en su mayoría no conocer la cifra oficial de desempleo de la ciudad, sin embargo, al momento de estimar la cifra se acercaron bastante a la cifra oficial e incluso la señalaron exactamente. De igual manera, quienes dijeron conocerla también dieron el porcentaje esperado.

Los funcionarios públicos también dijeron conocer la cifra

en su mayoría. Aun así, la cantidad de ellos que nombraron un porcentaje diferente al manejado por el DANE fue significativa. Los errores en la cifra varían desde algunas décimas hasta un par de puntos porcentuales.

Los concejales entrevistados afirmaron en su totalidad conocer la cifra de desempleo de la ciudad, sin embargo, fallaron con igual unanimidad en identificarla correctamente. Aunque en algunos casos el error supuso apenas unas cinco décimas, en otros (la mayoría) la diferencia alcanzó de dos a tres puntos.

Los empresarios también dijeron conocer la cifra en su mayoría. Sus respuestas coincidieron en términos generales con la cifra oficial, aunque con algunas variaciones. Sin embargo, las diferencias marcadas en las respuestas no dejan plantear la posibilidad de una tendencia o una estimación similar entre los miembros del sector. La exactitud de algunas cifras podría sugerir un interés especial por el tema del empleo, pero quienes más recurrieron a estas respuestas fallaron en hacerlo conforme al DANE.

Los actores no-institucionales, sobre todo los informales, afirmaron no conocer la cifra oficial, sin embargo, acertaron en la estimación del 12,5%, vigente al momento de la aplicación del cuestionario.

Los académicos entrevistados dijeron en su mayoría no conocer la cifra oficial de desempleo de la ciudad. Sus estimaciones se ubicaron en distancias relativamente cortas respecto a la del DANE, diferentes en algunas décimas o un punto. También, un entrevistado se negó a estimar la cifra, luego de reconocer que no la conocía. Quienes dijeron conocer la cifra, por otro lado, fallaron también por algunas décimas.

Los actores entrevistados pertenecientes al sector sindical se dividieron entre quienes, aun cuando conocían o decían no conocer la cifra oficial, lograron acercarse bastante en sus respuestas (con diferencias de algunas décimas) y quienes al señalar una cifra tangencialmente diferente de la oficial del DANE pusieron de manifiesto su inconformidad con el manejo de la medición y clasificación del empleo. En efecto,

uno de los entrevistados señaló que la cifra de desempleo de Medellín rondaba el 55%, pues debía incluir a los trabajadores informales.

De los entrevistados de las instituciones públicas uno se negó a estimar la cifra de desempleo luego de reconocer que no la conocía. Los demás se dividieron entre ambas respuestas iniciales, pero a la hora de estimar o señalar el porcentaje coincidieron en identificar cifras bastante similares a la oficial, fallando solo por algunas décimas.

Para los representantes de las ONG entrevistados, la cifra de desempleo se ubica, en términos generales, unos dos puntos por encima o por debajo de la estimación oficial. Los actores de control social entrevistados señalaron cifras muy similares a las del DANE, con diferencias de apenas unas cinco décimas. La mayoría también afirmó conocer la cifra oficial.

Factores

¿Qué razones explican la destrucción del trabajo decente en Medellín?

En esta pregunta los actores entrevistados debían responder por las razones que para ellos explican la destrucción del trabajo decente en la ciudad de Medellín. Esto buscaba responder a dos preocupaciones; la primera, en el marco de una construcción social, identificar lo que actores influyentes, como los entrevistados, consideran ha contribuido a que en la ciudad se den algunas dinámicas que afectan el trabajo decente. La segunda preocupación, era esbozar algunas de las circunstancias a las cuales, según los actores, una posible política pública de trabajo decente debería atender.

Para el sector de los gremios de la ciudad la destrucción del trabajo decente se debe a variedad de factores. Uno de ellos es la existencia de los aportes parafiscales que deben hacer las empresas por cada empleado vinculado por contrato de trabajo. Esto genera altos costos para los empresarios, por lo que algunos han optado por vincular a sus trabajadores

a través de contratos más laxos, de los subcontratos y con menos garantías laborales. Para este sector, el modelo legal de subcontratación ha sido permitido en gran medida por un régimen permisivo del Estado que ha facilitado la contratación sin prestaciones sociales para los empleados y que van en detrimento del trabajo decente.

Al mismo tiempo, los gremios de la ciudad consideran necesaria que haya una cultura de vigilancia para las empresas y contratistas pequeños, pues son ellos quienes más emplean personas a través de los subcontratos. Un factor social importante que ha destruido el trabajo decente en Medellín es la alta migración que se ha dado en los últimos años a causa del desplazamiento forzado. Esto ha generado más demanda que oferta de empleo. A pesar de que el municipio ha puesto en marcha políticas atractivas para que las personas desplazadas regresen a sus lugares de origen, no ha sido suficiente y algunos gremios de la ciudad consideran que la administración debe evaluar los motivos de esto.

Para los funcionarios públicos lo que más ha hecho falta en Medellín es voluntad política, es decir, la intención de la municipalidad, los empresarios y de incluso los trabajadores por generar trabajo decente. Pero esa voluntad ha sido difícil de construir por la relación existente entre esos tres actores ya que en lugar de diálogo existe confrontación, lo cual actúa en detrimento de la confianza y destruye los espacios para el consenso. Adicionalmente no hay claridad sobre lo que trabajo decente significa. El consenso debe partir del detalle de señalar el significado claro de trabajo decente para poder construir a partir de esos elementos.

Algunos concejales de Medellín, por su lado, coinciden con los gremios en que los altos costos tributarios que les genera a los empresarios emplear a una persona a través de contrato laboral, crea mucha reticencia a otorgar más garantías laborales para sus empleados. Al mismo tiempo, consideran que los empresarios y algunos trabajadores informales no han sido informados ni formados con respecto a la importancia que tiene una vinculación con todas las garantías laborales.

Al igual que los gremios, los miembros de la corporación consideran que un factor que ha influido en la destrucción del trabajo decente ha sido el régimen permisivo del Estado, pues hace falta que vigile más a las empresas y los modelos de contratación. De igual manera, los concejales señalaron que uno de los grandes culpables en la destrucción del trabajo decente es el salario mínimo mensual legal en todo el país. Otro factor importante en la destrucción del trabajo decente son las cooperativas de trabajo asociado, pues estas incumplen con el pago del salario de sus vinculados y no hacen ningún tipo de aporte parafiscal, es decir, no les dan seguridad social a sus empleados.

Para los empresarios, sumado al desplazamiento forzado que ha generado una altísima demanda de trabajo en la ciudad, está la deficiente estructuración del plan de reinserción de los desmovilizados de los grupos armados. Las oportunidades que el Estado les prometió a estas personas no correspondieron con la realidad de la ciudad, lo que ha hecho que los desmovilizados vuelvan a las prácticas criminales, violentas y en otros casos a trabajos informales que no les dan las garantías suficientes. Los empresarios coinciden con los gremios y los concejales de la ciudad, pues también consideran que ha habido una falta de compromiso del Estado no sólo en vigilar la contratación y las condiciones laborales, sino también en castigar a los empleadores que no siguen los parámetros establecidos por la legislación laboral. Las empresas de la ciudad le apuntan a que una de las razones de la destrucción del trabajo decente es la informalidad en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos; una cultura de incumplimiento de la norma. Consideran que el Estado ha fallado en otorgar incentivos suficientes para que los empleadores paguen los parafiscales que les representa tener un empleado vinculado por contrato laboral.

Para el sector informal del empleo en la ciudad los culpables de la destrucción del trabajo decente son el Estado y el sector privado. El primero porque no se ha comprometido en la generación de buenas condiciones laborales ni tampoco

ha ejercido su papel de vigilancia. El segundo porque aplica políticas de contratación que van en su beneficio y en contra de la calidad de vida de los trabajadores. También consideran, como los gremios y concejales, que la ciudad no ha sabido responder a la demanda laboral que ha generado la migración de tantas personas a causa del desplazamiento forzado.

Finalmente consideran que la baja calidad en la educación y el poco acceso que tienen a ella un gran número de personas, hace que mucha gente se emplee en pésimas condiciones laborales pues no están calificadas para ejercer trabajos que les signifiquen mejores garantías.

Por su parte, los académicos de Medellín consideran que una de las dificultades para el trabajo decente es que la economía nacional ha fallado en generar oportunidades formales de trabajo, ya que genera muy pocos empleos cuando crece. Asimismo, creen que para los empresarios es más conveniente tener trabajadores informales que formales, pues no tienen que hacer aportes tributarios altos y eso les genera más rentabilidad pasando por encima de sus trabajadores. Es por esa razón que han recurrido a subcontratar o como ocurre en ocasiones, a contratar a término fijo. Eso no genera estabilidad y no brinda las garantías laborales necesarias para una persona. Otro elemento al que los académicos le atribuyen la destrucción de trabajo decente es la disminución del ejercicio del derecho de la asociación sindical, especialmente en las empresas de menos de 25 trabajadores, pues el Estado no lo permite; el hecho que los trabajadores no se organicen para la reivindicación y protección de sus derechos laborales puede dificultar la creación de condiciones para el trabajo decente.

Para los sindicatos la destrucción del trabajo decente en Medellín se debe al cambio en el paradigma de desarrollo. Esto es, los empresarios se dedicaron a desmontar las empresas productivas y se centraron en crear empresas financieras y de servicios. Las segundas dejan más utilidades que las primeras, pero generan menor número de puestos de trabajo. Al igual que los empresarios, este sector de la ciudad considera que las empresas, basadas en su interés por obtener más ren-

tabilidad, han optado por tercerizar el trabajo acudiendo a la subcontratación.

Para las instituciones públicas una causa que ha generado la destrucción del trabajo decente es el modelo de contratación al que han acudido las empresas para evitar los pagos parafiscales que deben hacer con el modelo de contrato laboral. Sobre este aspecto señalan, al igual que los empresarios que hace falta que el Estado genere más incentivos para los empleadores. Adicionalmente afirman, tal como los funcionarios públicos de la ciudad, que existe falta de voluntad por parte de los interesados en sentarse a dialogar y a concertar propuestas que beneficien a todas las partes. Por último, las instituciones públicas de la ciudad consideran que en Medellín aún hay un alto índice de discriminación hacia personas con ciertas especificaciones sociales, raciales, hasta de peso o de nombre.

Para algunas ONG de Medellín, la destrucción del trabajo decente obedece a condiciones internacionales del libre mercado y a las imposiciones de los organismos económicos multilaterales sobre el país. Esto ha ido en detrimento de las condiciones de trabajo decente que hace algunas décadas se respetaban. Así, dicen las ONG, el modelo neoliberal ha hecho que los empleadores solo se preocupen por generar rentabilidad y utilidades. Por otro lado, aterrizando más en asuntos de política local, las ONG consideran que la política económica no está relacionada con la política social. El municipio ha fallado en comprometer a las empresas en la generación de trabajo decente. La estrategia de Medellín Ciudad *Cluster* ha mostrado como ventaja competitiva de la ciudad que el trabajo es barato, razón por la cual los empresarios pueden menospreciar la importancia de generar trabajo decente.

Al mismo tiempo, para las ONG el Estado ha fallado en controlar las condiciones laborales brindadas por las empresas, existe un bajo índice de inspectores de trabajo teniendo en cuenta la gran cantidad de empresas que hay en la ciudad. Aseguran que se ha configurado un régimen permisivo que ha posibilitado la existencia de un sector empresarial irresponsable que no se preocupa por el trabajador ni por sus condiciones laborales.

Por último, al igual que los académicos, las ONG creen que el bajo número de organizaciones sindicales en Medellín ha originado que los empresarios ofrezcan condiciones laborales en beneficio de la empresa y en perjuicio de sus empleados.

Para las organizaciones de control social de la ciudad el Estado también tiene culpa en la destrucción de trabajo decente pues ha permitido la pululación de cooperativas de trabajo asociado que denigran de las capacidades de trabajo de las personas. El Estado ha sido ausente en el control y vigilancia de estas cooperativas. Contrario a lo que piensan algunas ONG y académicos, el sector de control social considera que una razón de destrucción de trabajo decente en Medellín ha sido el punto extremo al que han llegado algunos sindicatos, pues permeados por grupos armados con ideologías de extrema izquierda se han dedicado a exigir garantías amañadas a la política en vez de exigir garantías laborales que beneficien a los trabajadores.

Estas organizaciones consideran que ha habido una alta mortandad de empresas generadoras de trabajo formal pues han tenido bajo acceso a crédito que posibilite su estabilidad en el tiempo. Adicionalmente creen que el sector empresarial de la ciudad no ha estado comprometido con la generación de trabajo decente, por ejemplo, para las personas recién graduadas. De tal forma que señalan una desconexión completa entre la educación y el sector productivo. Finalmente, consideran que uno de los sectores que más empleo de calidad generaba hace algunos años, el textil, ha colapsado. Sumado a ello está el hecho de que las condiciones laborales ofrecidas por algunos empleadores son de tan baja calidad que las personas han preferido emplearse en trabajos informales que pueden generales tal vez mejores ingresos, pero no trabajo decente.

¿Qué factores influyen en la generación de trabajo decente en Medellín?

Esta pregunta estaba dirigida a identificar características que pueden ayudar a contrarrestar los factores que han impedido o han destruido el trabajo decente en Medellín. Al mismo

tiempo pretendía formular algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta en la formulación de la política pública de trabajo decente. Por último, buscaba crear un panorama general y detallado, construido a partir de las visiones de todos los actores sobre las condiciones del trabajo decente en la ciudad.

Los gremios de la ciudad consideran que el primer paso para la generación de trabajo decente es el consenso social. Debe haber una concertación entre el sector público, el sector privado y los empleados para llegar a un consenso sobre las condiciones laborales de la ciudad que beneficien a todas las partes. Adicionalmente hacen énfasis en la necesidad de una intervención estatal más fuerte. Es decir, que el Estado vigile que las empresas cumplan con la normativa laboral y que generen trabajo decente. Al mismo tiempo creen necesario que el Estado castigue a quienes no sigan la ley y no generen condiciones decentes para laborar. Por último señalan que se le debe apostar mucho más a la formalización de la economía en la ciudad.

Los funcionarios públicos, al igual que los gremios creen que todo parte desde una relación de respeto y confianza que permite el diálogo y el consenso entre las partes interesadas, alejado de los intereses personales y enfocado en el interés de mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

Para los concejales, uno de los factores más importantes en la generación de trabajo decente en Medellín es la alianza entre la administración municipal, la empresa privada y las ONG. Esto orientado a la consecución de un equilibrio entre conseguir trabajo decente y sostenibilidad para las empresas y el municipio. Por otro lado, los concejales consideran necesario que la ciudad sea más competitiva para que haya más crecimiento y apertura económica y por tanto más empleos. Creen además necesaria la labor de la academia desde la investigación para generar más desarrollo tecnológico y más empresas del conocimiento, pues son dos vías importantes para generar trabajo decente.

Para los empresarios todo parte desde el nivel y la calidad de la educación, toda vez que personas con buena formación -técnica o universitaria- pueden acceder a mejores empleos y,

por tanto, a trabajo decente. Eso va de la mano con más créditos educativos a bajo costo y con el mejoramiento de las actuales instituciones de educación técnica y superior. Este sector también le da un valor importante a la cultura empresarial; todas las empresas deben concientizarse de la importancia que las buenas prácticas laborales tienen en su competitividad, pues unas condiciones laborales decentes dignifican a los trabajadores y eso representa un activo para todas las compañías. Finalmente, consideran que un crecimiento del sector productivo es lo que más generaría más empleos de calidad.

Por su parte, el sector informal de la economía de Medellín señala que además de la necesidad de un compromiso del Estado, el sector privado y los trabajadores por generar diálogo y concertación, debe hacerse una evaluación de los modelos de contratación utilizados por algunas empresas, para generar uno nuevo que brinde garantías de seguridad social para todos los trabajadores, especialmente para aquellos que no tienen ingresos mayores a un salario mínimo mensual.

Para los académicos de la ciudad se debe impulsar, al igual que para los empresarios, el crecimiento del sector productivo, que puede ser a través de lo que se ha venido haciendo de Medellín como ciudad clúster o Medellín ciudad de eventos. Al mismo tiempo, el Estado debe otorgar incentivos a las empresas para que estén dispuestas a hacer los aportes parafiscales que les representa tener empleados vinculados por contrato laboral. Esto haría atractivo ese tipo de contratación y contrarrestaría las modalidades que menoscaban el trabajo decente. Por otro lado, los académicos señalan que se debe motivar el ejercicio del derecho de asociación sindical, pues son los trabajadores organizados quienes hacen posible la creación de condiciones laborales ideales y decentes.

Por su parte, los sindicatos consideran que el desarrollo de Medellín está asociado al territorio, pues al haber oportunidades laborales en las subregiones, la ciudad no tendría que responder a la oferta de tantas personas que vienen desplazadas de esos lugares. Es por tal razón que la generación de empleo decente debe ser departamental y no solo local.

Al igual que los académicos, las instituciones públicas señalan que la generación de trabajo decente parte de la creación de incentivos por parte del gobierno para las empresas que vinculan por contrato laboral con prestaciones a sus trabajadores. Al mismo tiempo, junto con esos incentivos se debe trabajar en la generación de cultura empresarial para que los empleadores se preocupen no sólo por la rentabilidad, sino también por las condiciones laborales de su fuerza de trabajo.

Para las ONG de Medellín, hay que devolverse a pensar en el marco industrial y poner en segundo plano la tercerización de servicios que trae consigo menos trabajos estables, más empleos informales y no genera productividad. Asimismo, consideran necesario un proyecto económico vinculado con objetivos sociales, es decir, que los empresarios se comprometan con el proyecto social de la ciudad y con ese marco, puedan formular un nuevo modo de orientar sus empresas. Igualmente, las ONG consideran necesaria la formación de personal calificado para algunos sectores de la economía que requieren el uso de nuevas tecnologías y que generan condiciones ideales de trabajo. Por último, las ONG hacen énfasis, al igual que la mayoría de los sectores de la ciudad que el trabajo decente parte del diálogo social y de construcción de buenas relaciones laborales entre los empleadores y los empleados, lo que permite que los modelos de subcontratación pueden ser remplazados por contratos que generen mejores condiciones y trabajo decente.

Finalmente, para las organizaciones de control social de la ciudad, los factores más importantes de trabajo decente son la decisión, la determinación y el compromiso por parte del sector privado para generar condiciones laborales de ley y que dialoguen con los intereses de los trabajadores. Este sector considera que la llamada Cultura E de la ciudad debe estar enfocada no sólo en la creación de empresas sino en su consolidación. Asimismo, consideran necesario que la formalización laboral tenga lugar no solo en las grandes empresas sino también en todo el sector laboral de la ciudad, como por ejemplo, el de las empleadas domésticas. Además, las organi-

zaciones de control social de Medellín señalan que la generación de trabajo decente va necesariamente ligada al compromiso del sector empresarial de la ciudad en la generación de empleo. Consideran que el Estado es un actor importantísimo en esa labor pues puede conceder los incentivos necesarios para adelantar proyectos productivos que generen puestos de trabajo y de calidad.

Organizacional

Cuestionados por el papel que como sujetos y organizaciones que representan pudieran jugar en la formulación de la política pública de trabajo decente para Medellín, todos los actores entrevistados coincidieron en expresar su intención de participar del proceso. Sólo uno de los actores entrevistados, representante de la oficina regional del Banco de la República, afirmó no tener interés en hacerlo considerando que no estaba de acuerdo con la formulación de una política alrededor del concepto de trabajo decente, cuando la prioridad para la ciudad es la generación de empleo. En relación con los programas o proyectos que sus organizaciones promovieran para la generación de trabajo decente, muchos de los actores consultados afirmaron no contar con programas o proyectos destinados a la generación de mejores condiciones en el trabajo en términos de trabajo decente, pero presentaron algunas alternativas para la promoción del empleo y el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores.

El papel que podrían jugar las entidades del municipio consultadas, varía de acuerdo con sus competencias funcionales. El interés y el compromiso de todas por participar del proceso fue expreso, sumado a que en la mayoría de los casos afirmaron no sentirse representados en la formulación de la política en caso de no participar en ella. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, que cumple un rol central en la generación de empleo a través de proyectos de emprendimiento y programas de capacitación a pequeños comerciantes, el Secretario consideró que su participación no podría ir más allá

que dejar iniciado el proceso para que siga su curso durante el 2012 bajo la orientación del nuevo mandatario municipal, pero insistió que el papel al que está llamada su organización a cumplir en el proceso tiene una relevancia especial en asuntos de promoción del desarrollo económico entre las poblaciones más vulnerables de la ciudad. En el caso de la Secretaría de Gobierno por su parte, sus competencias en la materia parecen estar más limitados, aunque el Secretario insistió en que los asuntos de seguridad son transversales a todos los procesos de la administración pública, y concretamente para la formulación de una política pública de trabajo decente, es responsabilidad de la Secretaría garantizar niveles de seguridad aceptables para permitir el adecuado funcionamiento del mercado del trabajo.

Los concejales por su parte afirmaron en su mayoría que el Concejo de Medellín debe ser una instancia definitiva en la formulación de la política. De un lado coinciden en la necesidad de que sea el Concejo quien lidere la discusión en relación con las condiciones de trabajo y la generación de empleo en Medellín a través de la convocatoria a la academia, los empleadores, los trabajadores y el Estado, para elaborar un diagnóstico común que permita avanzar en una política seria, y de otro lado, reconocen que son ellos los que deben promover que desde la administración municipal se adopten programas y proyectos para la mayor generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, y se apropien para ello los recursos desde los planes de desarrollo. Además de algunas comisiones accidentales en donde se ha reiterado el llamado a la administración municipal para que desde allí se generen condiciones de trabajo decente y desaparezcan las modalidades de tercerización; aunque desde el Concejo no se cuenta con programas o proyectos que promuevan condiciones de trabajo decente en Medellín, sí han acompañado a la administración municipal en la formulación de proyectos como “Buen Comienzo” o “Escuelas y Colegios Saludables”, en los que se han creado un número importante de puestos de trabajo.

Los gremios también expresaron su interés en participar. Es de resaltar que en su mayoría, reconocieron la importancia de su participación como actores clave en temas de trabajo decente, pues en definitiva pareciera que la voluntad suya como federaciones de empleadores condiciona el éxito de la política. Uno de los actores entrevistados, expuso llamativamente que su participación en la política estaría orientada a presentar a los demás gremios de empresarios sus buenas prácticas en materia de promoción de los derechos de asociación sindical y de la negociación colectiva, uno de los objetivos centrales del trabajo decente desde la perspectiva de la OIT. Pero en general coinciden en que sin la participación de los gremios la implementación de la política no tendría un impacto real en la ciudad.

En un sentido cercano al expresado por los gremios, los empresarios reconocieron su importancia no solo en la formulación de la política pública, sino en la materialización de mejores condiciones para los trabajadores en el desarrollo de sus actividades. Su interés, además de contribuir con las experiencias que en materia de responsabilidad social empresarial acumulan para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus trabajadores, pasa por consolidar la imagen de sus empresas como socialmente comprometidas con el desarrollo humano de sus trabajadores. En su mayoría consideraron que era un asunto importante para sus mercados, aún cuando reconocieron que son pocas las iniciativas que desde el empresariado se han formulado para alcanzar el cumplimiento de los presupuestos del trabajo decente. Es importante llamar la atención respecto a la buena disposición que mostraron para participar de las mesas de trabajo, de forma comprometida y responsable.

Los sindicatos en cambio descalificaron la falta de compromiso de los empresarios en construir conjuntamente dinámicas económicas que permitan la materialización de condiciones decentes de trabajo. Todos coinciden que la representación de los trabajadores a través de los líderes sindicales es la vía adecuada, pero algunos reconocieron que la actual

estructura sindical colombiana, que agrupa alrededor de un 5% de la población económicamente activa del país, impide que las dinámicas de negociación tripartita de una política de trabajo decente, cuente con la adecuada participación y representación. Hasta tanto en Colombia no se fortalezca la estructura sindical y se alcancen mayores niveles de participación de los trabajadores, la representación no será ni suficiente ni adecuada, y el diálogo tripartito no tendrá el peso que debería.

Interrogados por sus programas o proyectos para la promoción del trabajo decente, algunos afirmaron apoyar las gestiones que a este respecto adelantan las centrales obreras, pero no se destacaron programas o proyectos liderados o ejecutados por las organizaciones sindicales consultadas.

Consultados algunos actores representantes de organizaciones que desempeñan sus actividades desde la informalidad, afirmaron que la formulación de la política debería al menos ser inclusiva para permitir su participación en la toma de decisiones. El mercado laboral informal en Medellín tiene un alto impacto sobre las cifras globales de empleo, pero ellos mismos consideran que las condiciones sobre las cuales están ejerciendo sus actividades económicas no son las adecuadas, y deberían formularse nuevas estrategias para la formalización de sus trabajos. Su participación en la formulación de la política estaría orientada a la promoción de la educación como una estrategia para la formalización del trabajo en Medellín, pues coincidieron todos en que las barreras al acceso a la adecuación media y superior es el detonante del crecimiento de la actividad informal en Medellín; así, hasta tanto no existan nuevas alianzas entre la universidad y el Estado para la ampliación de la cobertura en cupos y la orientación de la formación profesional hacia el trabajo, seguirá creciendo la precariedad de las condiciones de trabajo de la población que desempeña su actividad económica desde la informalidad en Medellín. Coincidieron en no contar con programas o iniciativas para la promoción del trabajo decente, más allá de algún acompañamiento institucional de la Alcaldía de Medellín para procesos de capacitación en emprendimiento.

El caso de los actores institucionales consultados es más complejo de sistematizar, pues fue el grupo en donde mayores diferencias se evidenciaron entre unos y otros. Instituciones como la Pastoral Social y el Sena, consideraron que su participación en la formulación de la política pasa por continuar en las tareas de fomento de la educación y la formación para el trabajo como lo han venido haciendo en los últimos años, aunque reclamaron la necesidad de contar con mayores niveles de compromiso del empresariado que en ocasiones son quienes impiden la generación de condiciones de trabajo decente en la ciudad. Sus programas y proyectos para la promoción de mejores condiciones en el trabajo y fomento del empleo formal, son los más numerosos entre los que fueron consultados y los que han alcanzado mayores niveles de participación institucional en casos como el del Sena que cuenta con servicios exclusivos para el acompañamiento de procesos de inserción laboral. El representante de la oficina regional del Banco de la República en cambio, expresó su desacuerdo en relación con el concepto de trabajo decente de la OIT al considerar que se trata de una categoría jurídica de cumplimiento imposible, que en los términos por ellos formulada resulta inadecuada para una economía del trabajo como la nuestra. Por ello afirmó no estar de acuerdo en la formulación de una política de trabajo decente para Medellín si antes no se piensa en una política seria para la generación de empleo con especial énfasis en los estratos uno, dos y tres.

Organismos de control social entrevistados, resaltaron el impacto de la inseguridad como uno de los factores que en mayor medida afecta la generación de trabajo decente en Medellín. Y la afectación es en doble vía. El Personero de Medellín por ejemplo, consideró que el derecho al trabajo, bajo el cumplimiento de las características de un trabajo decente, es uno de los elementos integrantes del concepto de seguridad humana que sólo se alcanza a través del respeto por las garantías y derechos fundamentales. En un sentido semejante se expresó un representante de medios de comunicación, que consideró que si bien en Medellín existe una cultura toleran-

te con la informalidad e incluso con patrones de conducta ilegales, la imposibilidad de materializar condiciones de trabajo decente en la ciudad tiene un impacto en la seguridad, y sumado al desempleo, debe ser una de las preocupaciones de la próxima administración municipal. Su participación en la formulación de la política pública, debe ir de la mano con las funciones que están llamados a desempeñar en la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías mínimos por parte de las autoridades del poder ejecutivo en el caso de los organismos de control, y en la promoción de mejores condiciones de vida a través del concepto de trabajo decente en el caso de los medios de comunicación. Coinciden en que su participación puede tener una especial relevancia en la construcción del proceso, y que sin lugar a dudas su materialización tendría un especial impacto en temas de seguridad para Medellín si se conecta el tema del trabajo decente con la generación de empleo.

Las ONG consultadas coinciden con los actores de control social en el concepto de seguridad humana y el impacto que tendría la creación de condiciones de trabajo decente en la ciudad, pues consideran que solo a través del cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, como es el caso del trabajo, se alcanzarán mejores niveles de seguridad para la ciudad. Su participación en la formulación de la política pública debe consistir en la generación de reflexiones académicas en torno a la situación actual de la ciudad y la formulación de estrategias que puedan implementarse.

Por último la academia parece tener muy clara la conceptualización del trabajo decente, pero no el alcance de su participación en la política. Si bien la mayoría de los actores consultados coincidieron en que la participación de la academia en el proceso es garantía de imparcialidad y rigor en el manejo de las categorías con fundamento en otras experiencias que sean consultadas, los académicos consultados expresaron que su participación en la formulación de la política no podría ir más allá de liderar una reflexión seria en relación con asuntos que debería incluir la política en relación con las

propuestas formuladas por la OIT y las experiencias legislativas colombianas para el fomento del empleo y el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores. Consideraron en cambio central la participación de trabajadores y sobre todo de los empleadores, de quienes afirmamos que sin su voluntad de contribuir al proceso no podría esperarse éxito alguno en la implementación de la política.

Política pública

¿Cuáles son los obstáculos de una política pública de trabajo decente en la ciudad?

En esta materia, los representantes de los sindicatos señalan que la ausencia de una política pública responsable con esta problemática se debe a la falta de voluntad política por parte del gobierno municipal -funcionarios, concejales y demás representantes- para abrir procesos de diálogos donde se puedan discutir estrategias para la solución de esta problemática. Asociado a la ausencia de espacios para el diálogo y la construcción democrática, los sindicatos señalan también que la estigmatización a la que han sido sometidos por empresarios y algunos sectores sociales han impedido que estos escenarios se abran en la ciudad, generando miedos, rechazo y desconfianza ante la posible construcción de la política pública.

Así mismo, sectores de la Academia resaltan que la falta de diálogo, para la construcción de la política, se debe en gran parte a la guerra sucia que han sufrido por décadas los trabajadores que abogan por la reivindicación de los derechos de asociación laboral, impidiendo así la construcción colectiva de política y programas por el trabajo decente.

De otro lado, algunos académicos resaltan que políticas encaminadas a subsanar problemáticas relacionadas al trabajo o al empleo, son competencia excepcional del Gobierno Nacional, lo cual deja un marco de acción limitado a las administraciones locales en esa materia, explicando así la ausencia de una política integral en la ciudad para este tema.

Frente a esta pregunta los funcionarios entrevistados, subrayan que lo que existe en el municipio es una falta de coordinación entre las acciones encaminadas a solucionar las problemáticas de desempleo y trabajo no digno, y no una ausencia de ésta como tal. Así mismo, resaltan que este problema de articulación se debe a que, solo hasta apenas unos años, los municipios sentían que este asunto era de competencia nacional.

Con respecto a lo anterior, algunos representantes de empresarios señalan que la razón que explica que aún hoy en Medellín no se hable de una política pública de trabajo decente, tiene que ver con que solo hasta hace poco el asunto del empleo era considerado competencia del orden local, asociado al crecimiento económico y de variables macroeconómicas que están por fuera del margen de maniobra de la administración local y regional.

Sin embargo, subrayan los empresarios, con los cambios en los ciclos económicos mundiales y las transformaciones globales a las que están sujetos los gobiernos locales, se ha podido ampliar el escenario de discusión sobre estos temas desde el nivel local y regional, lo que posibilita que hoy en la ciudad se hable de una política pública de trabajo decente.

Para los representantes del control social, la razón del por qué hoy Medellín no tiene una política pública de trabajo decente gira en torno a que el municipio se ha preocupado por atender básicamente el tema de desempleo y en esa medida se han aunado esfuerzos para la construcción de políticas de choque que frenen las cifras negativas en este caso. Lo cual ha generado un total desconocimiento en la agenda gubernamental sobre la problemática que deviene en las condiciones en las que están empleadas las personas en el municipio.

A lo anterior, se señala “El tema en la agenda pública es «¿Cómo generamos más empleos?». Incluso en los debate a la Alcaldía he visto que se han concentrado en proponer medidas de choque para generar empleo, pero poco se ha hablado sobre las condiciones y los temas de formalización”.

Para algunos, la ausencia de una política pública de trabajo decente tiene que ver con el rol que ha asumido el Es-

tado frente a este tema. Desde este punto se argumenta que la concepción de un Estado neoliberal ha inhibido procesos de diálogo dentro del mismo Estado y de los organismos de representación: Congreso, Asambleas, Concejos. En ese sentido temas como el empleo solo se entienden circunstancialmente donde las fuerzas del mercado tienen la única injerencia. Para representantes del control social, esta también es una de las causas que han impedido la construcción de la política pública.

Frente a esta situación, representantes de las ONG, señalan que la razón de esta ausencia se explica porque la ciudad, no ha abierto procesos de diálogo donde la totalidad de los actores involucrados puedan participar de formar igual.

Para muchas ONG, el poder y la visibilidad que tienen los sectores empresariales en el sector laboral impiden que se abran escenarios de deliberación frente a las condiciones laborales de muchos empleados por temor a afectar o desvirtuar procesos y criterios de competitividad.

Así mismo, se señala como una causa, la existencia de una dualidad entre el proyecto social y el proyecto económico de la ciudad. Para muchos sectores de ONG estas dos visiones de ciudad no están articuladas, generando así conflictos entre las élites económicas de la ciudad y demás grupos sociales que buscan el desarrollo sostenible de la ciudad.

En ese sentido, representantes de algunos Gremios señalan que el poco diálogo social frente al tema, es la primera razón que explica el porqué la ciudad hoy no cuenta con esta política pública. Seguido de esto, es necesario entender que tanto para el sector público como para el privado este es un asunto reciente y relativamente nuevo; el de generar procesos de maduración y de reflexión sobre las condiciones laborales y los procesos de contratación. Y en esa medida para la ciudadanía en general también es un proceso novedoso que solo hasta hoy empieza a hacerse visible.

Respecto a lo anterior, uno de los entrevistados señala “La misma evolución y la misma globalización han reorientado los temas de responsabilidad gubernamental y ha puesto en

la agenda temas que antes dependían del nivel nacional sobre lo cual no se cuestionaba”.

Para los representantes de las Instituciones la ausencia de la política se explica por la falta de voluntad y participación de aquellos actores involucrados, directa o indirectamente, en la problemática. Así mismo se señala que la ausencia de una cultura responsable con los asuntos y derechos laborales ha impedido que hoy se discuta en la ciudad sobre la necesidad de adoptar esta política.

Las principales razones dadas por los distintos actores para explicar la ausencia de una política pública de trabajo decente son:

- Falta de voluntad política de los gobiernos municipales para abrir procesos de diálogo que convoquen a la totalidad de los actores involucrados en el tema.
- Estigmatización de la labor que desempeñan los sindicatos y temor a su posible participación en el proceso de construcción de la política.
- Desconocimiento de los roles y competencias del gobierno municipal frente a este asunto.
- En los últimos años el municipio de Medellín se ha preocupado por atender el fenómeno del desempleo y no el de la informalidad y la precariedad en las condiciones de trabajo de algunos ciudadanos.
- Visión neoliberal del Estado, donde el mercado es el único competente en materia de empleo y demás.
- Antes asuntos como el del empleo y el trabajo digno eran competencia exclusiva del gobierno nacional.

¿Qué acciones debe contemplar la política pública de trabajo decente para Medellín?

Para el Concejo de Medellín, es de vital importancia que la construcción de la política pública se realice desde el reconocimiento de una base plural y participativa, pues esto permitirá asegurar procesos de deliberación y consenso que apoyen procesos de aprendizaje social y fortalezcan y legitimen la política como tal.

Además, se señala que ésta debe incluir un componente estructurado sobre seguimiento y control a empresas y personas que no cumplan con lo estipulado por la ley, y por los derechos consagrados para el trabajador. También se resalta que la política debe incluir una etapa de sensibilización sobre el tema, permitiendo así fortalecer la cultura laboral responsable.

Desde esa línea, los representantes de los sindicatos, la política debe contemplar procesos de pedagogía, aprendizaje y formación en derechos laborales y contratación, especialmente en aquellas instituciones de educación superior que se dedican a formar profesionales universitarios. Así mismo, la cátedra sobre trabajo decente debe impartirse a otros niveles de la sociedad civil, permitiendo que, en las distintas esferas sociales pueda hablarse de un respeto por los derechos del trabajador.

Así mismo, la política pública debe facilitar el desarrollo empresarial, permitiendo que se generen productos de manera competitiva, conservando las condiciones dignas de empleo. En ese sentido, la academia apoya la iniciativa de aunar esfuerzos en el tema de educación y pedagogía en aras de fortalecer una cultura laboral responsable. A esto se suman iniciativas orientadas a ampliar los campos de investigación en la ciudad sobre este tema, permitiendo así tener mayores elementos de juicio para la elaboración de estrategias idóneas. Por último, se resalta que la política pública de trabajo decente debe incentivar aún más la inversión pública y privada, esto en busca de generar capital y mayores puestos de empleo de calidad para la ciudad.

De otro lado, representantes de ONG señalan que la política pública debe estar estructurada bajo los siguientes presupuestos:

- Primero, que el trabajo decente sea criterio fundamental y prioridad del plan de desarrollo municipal, y en esa medida que la misma administración implemente criterios de trabajo decente en su gestión pública.
- Segundo, fortalecer la responsabilidad social empresarial.

- Tercero, abrir espacios de discusión en la ciudad sobre la ética del trabajo.
- Cuarto, fortalecer la institucionalidad, creando la Secretaría de Trabajo en Medellín.
- Quinto, articular la información existente en la ciudad sobre el trabajo decente, a través de la creación del Observatorio del trabajo.
- Sexto, fortalecer la inspección y la vigilancia del trabajo, especialmente en el tema de la ilegalidad.

Desde esta línea, representantes del control social, proponen que el fortalecimiento institucional debe hacerse desde el control y desde la defensa del trabajo en condiciones dignas. En esa medida la construcción de alianzas público-privadas se convierten en herramientas idóneas para el fortalecimiento del trabajo digno en la ciudad. Así mismo, la política pública debe tener criterios claros de focalización respecto a la población hacia la que tienen que estar orientadas las estrategias y las actividades de generación de empleo.

Por su parte los representantes de los gremios señalan que la clave de la política está en incentivar de manera permanente la inversión pública y privada en Medellín, lo cual debe ser una política permanente de los gobiernos. Además, debe estar centrada en combatir frontalmente la informalidad y el subempleo en la ciudad, por lo cual la herramienta de los inspectores de trabajo debe fortalecerse. Igualmente, se debe pensar en estrategias dirigidas a combatir la economía ilegal.

Por otra parte, representantes de las instituciones del mundo del trabajo en la ciudad, señalaron la necesidad de incluir en la política una curva salarial, que permita fijar mínimos parámetros de salarios decentes para los trabajadores.

Por último, los empresarios subrayan la necesidad de que la política se haga con participación de las universidades y los empresarios, enfocada especialmente al tema del emprendimiento responsable. En esa medida se deben fortalecer las estrategias de emprendimiento que la ciudad ha empezado a implementar, que generen empresas a largo plazo permitiendo

así estabilidad financiera y laboral en la ciudad. Por otro lado, se arguye que la política debe contemplar el castigo y la sanción a empresas que vinculen menores de edad. Y desde esa línea, vigilar la gestión de las cooperativas de trabajo asociado.

Las principales medias y estrategias que debe implementar la política pública de trabajo decente es:

- Debe hacerse desde la construcción participativa y plural de todos los actores involucrados en el tema.
- Debe ser criterio fundamental para la gestión pública local. El trabajo decente debe ser un concepto transversal a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial.
- Campañas de sensibilización y pedagogía para la comunidad en general sobre trabajo decente.
- Permitir espacios de discusión en la ciudad y en las empresas sobre la ética del trabajo.
- Fortalecer la institucionalidad, creando la Secretaría del Trabajo.
- Articular la información existente en la ciudad sobre empleo en el Observatorio del empleo, permitiendo así hacer seguimiento y evaluación a la política.
- Fortalecer la inspección y vigilancia en el trabajo formal e informal.
- Apoyar la investigación académica sobre el trabajo decente y el empleo. Variables políticas.

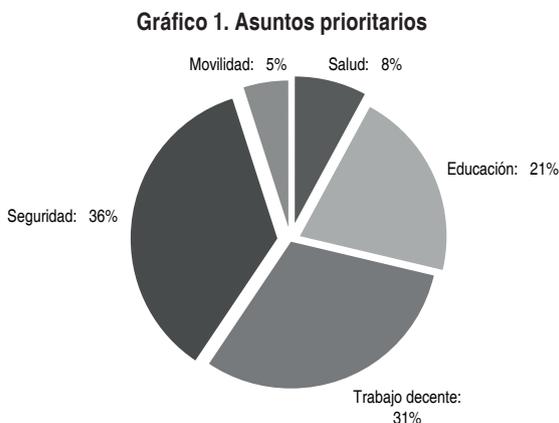
En general las variables políticas se abordan desde perspectivas analíticas cualitativas que descansan sobre herramientas metodológicas como el análisis del discurso, entrevistas a profundidad e identificación de patrones en los relatos objeto de estudio. Por el contrario, este apartado hace una apuesta metodológica con el fin de obtener órdenes de magnitud que permitan argumentar con cifras respecto a los niveles de interés, influencia, confianza y relación presentes en el proceso de construcción de una política pública.

A continuación se explicarán las variables incorporadas en el análisis, la herramienta valorativa utilizada y los resultados. En primer lugar se abordarán las variables individuales

y luego se presentará el mapa de actores de acuerdo con la combinación de los factores en juego.

Para valorar el interés de los actores entrevistados en adelantar y participar de la construcción de una política pública de trabajo decente, la entrevista incluía una pregunta que buscaba indagar por las prioridades de la ciudad. Así, los encuestados debían clasificar de uno a cinco (donde 1 era la más importante y 5 la menos) algunos temas y problemáticas públicas. A saber, salud, educación, trabajo decente, seguridad y movilidad. Los resultados de esta clasificación permiten identificar el nivel de interés que el actor presenta sobre el tema de trabajo decente, pero también, el valor que le otorga a otros temas relevantes y su relación 'jerárquica' en la agenda pública. De igual manera, esta pregunta busca establecer si en efecto, el trabajo decente se encuentra inscrito en la agenda pública de Medellín, entendiendo que si este es el caso, su promoción como un asunto relevante de discusión pública y el compromiso de diferentes actores en este proceso será mucho más factible.

El gráfico 1 muestra que el 36% de los actores encuestados le da prelación al tema de la seguridad en tanto que el trabajo decente ocupa la segunda posición con un 31% seguido por la educación con un 21%.

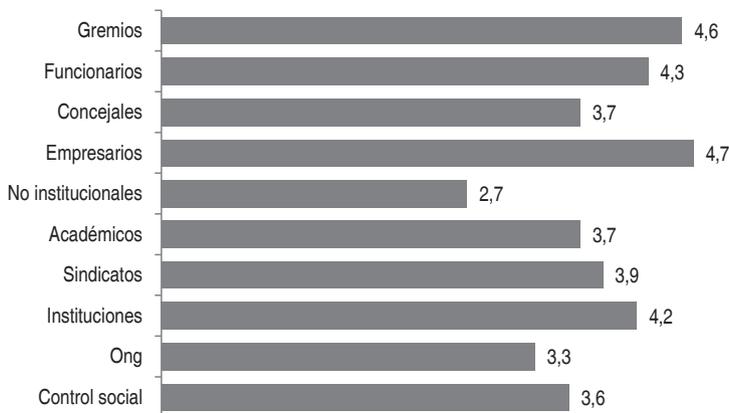


Para valorar los niveles de influencia y confianza se acudió a la herramienta de calificación mediante el siguiente enunciado

Califique, de uno a cinco (donde uno es poco y cinco es mucho), la influencia que los siguientes actores podrían tener respecto a la construcción de una política de trabajo decente y la confianza que usted siente frente a los mismos.

Los siguientes gráficos permiten observar la calificación promedio que recibe cada categoría de actores. Con respecto a la influencia, empresarios, gremios e instituciones obtienen las cifras más altas; en tanto que la confianza es liderada por los académicos. Cabe resaltar que mientras la mayoría de encuestados no duda en señalar el poder que tienen empresarios y gremios para influir la política pública, al momento de indagar por el nivel de confianza, la calificación se reduce.

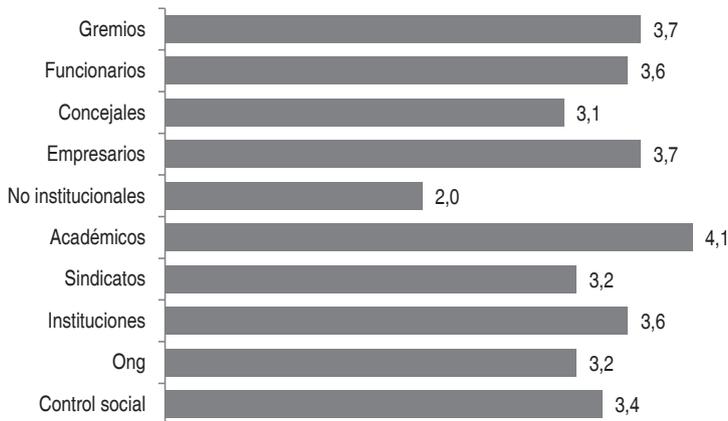
Gráfico 2. Influencia



De acuerdo con el gráfico 2, es posible juzgar la calificación que los actores entrevistados le otorgan a cada uno de los sectores sociales incluidos en la muestra. La posición de los empresarios y los gremios señala el reconocimiento expreso

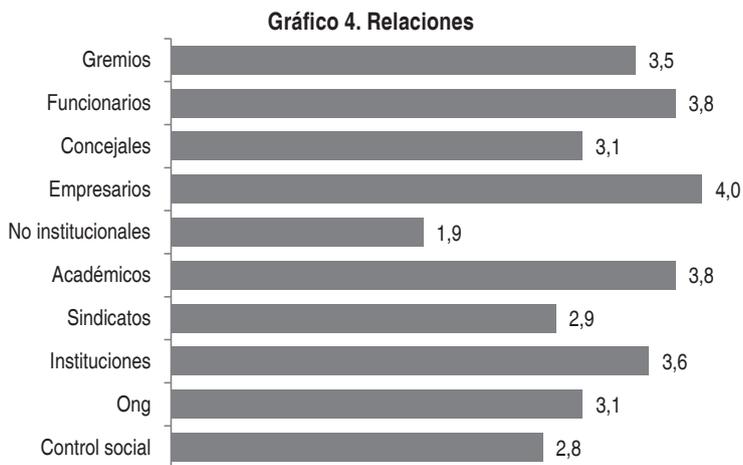
de los encuestados sobre la importancia que ellos le dan a la participación y el poder de decisión que sobre el tema de trabajo decente tienen estos sectores. Otros de los actores que recibieron calificaciones altas son los funcionarios y las instituciones, sectores que aunque detrás de gremios y empresarios, son también reconocidos como partes fundamentales en cualquier intento de diálogo social sobre un problema público de la ciudad. Sin embargo, teniendo en cuenta que las indagaciones se hicieron en el marco del proceso de construcción de una política pública de trabajo decente, resulta también importante la calificación recibida por los sindicatos. Por un lado, porque señala su papel dentro del tema del empleo, y por otro, porque a pesar de ser un actor que hace parte del tripartismo señalado por la OIT (al igual que lo creen muchos de los entrevistados en esta muestra), no obtiene calificaciones similares a los otros sectores que hacen parte de ese grupo (a saber, Funcionarios y Empresarios).

Gráfico 3. Confianza



El gráfico 3 se refiere a la pregunta por la confianza que los entrevistados sienten respecto a los diferentes sectores de la muestra. Estas cifras dan cuenta de la disposición que tendría cada uno de los actores de sentarse a dialogar y a

construir una política pública de trabajo decente con los demás sectores. Los resultados destacan la posición de los académicos como depositarios de la confianza social. En efecto, la academia recibe la mejor calificación de confianza, seguida por los gremios, los empresarios y las instituciones. Este resultado soporta la idea de que los académicos pueden llegar a configurarse en actores intermediarios entre los diferentes sectores. Su papel dentro de cualquier iniciativa también se hace fundamental, en tanto su participación puede despertar la confianza de los otros actores respecto al esfuerzo en que se encuentren involucrados. También es de resaltar que, de nuevo sobre la figura del tripartismo, existan diferencias tan marcadas sobre los sectores que la conforman. Los sindicatos, particularmente, reciben una calificación comparativamente baja respecto a empresarios, gremios y funcionarios.



Por último, para cuantificar la variable política de relaciones entre actores, se planteó lo siguiente: Califique la relación que tiene su organización con los siguientes actores (donde uno es ninguna y donde cinco es muy estrecha). Como se puede apreciar en el gráfico 4, los empresarios tienen el grado

más alto de relaciones entre los actores, seguido muy de cerca por funcionarios y académicos.

Mapa de actores

La técnica del mapeo de actores se inscribe en el conjunto de instrumentos que el Banco Mundial denomina Análisis de interesados -*Stakeholder Analysis*- y lo define como “una metodología sistemática que usa datos cualitativos para determinar los intereses e influencia de diferentes grupos en relación con una reforma” (The World Bank, 2003, pág. 49); dicho análisis tiene lugar durante el momento predecisional y que puede profundizarse a medida que se toman decisiones y se acometen acciones.

La utilidad del instrumento radica en la posibilidad de tener información respecto a acciones privadas que suscite el proceso de la política, así como en materia de niveles de compromiso, participación, resistencias, empoderamiento y coaliciones; todo lo cual descansa sobre el conjunto de datos cualitativos y de percepciones y preferencias que, para el caso que nos ocupa, se pueden transformar en variables cuantitativas que permitan ilustrar la tensión entre los actores involucrados en la política referida.

La propuesta metodológica considera como actores, a aquellos que han participado y tienen injerencia directa o indirecta en los procesos sociales, políticos y económicos de la ciudad de Medellín con respecto al mundo del trabajo en la ciudad.

La pertinencia de utilizar esta metodología recae en que ésta permite discriminar quiénes y cuáles son las comunidades de influencia que pueden darle vida al proyecto. Lo anterior en aras de identificar la forma en que éstas pueden contribuir al mayor y mejor apoyo de la propuesta. El mapa de actores sociales, por tanto, señala en primera instancia los grupos y organizaciones que pueden afectar o verse afectados por la política pública de trabajo decente, aquellos, que como dijimos anteriormente tienen algún tipo de injerencia en los procesos colectivos de la ciudad.

Posteriormente, el mapeo inicia por la cualificación de los actores de acuerdo con características consideradas relevantes dentro del proceso metodológico propuesto por el grupo de trabajo, para este caso particular se analizan: influencia, confianza e interés, permitiendo así visibilizar aquellos actores que tienen poder en la toma de decisiones, interés en la problemática, y que generan un grado de confianza con respecto a los demás participantes del proceso. Esta última variable es de vital importancia ya que permite, para la posterior configuración de la política, la creación de coaliciones y redes de política pública entre los actores.

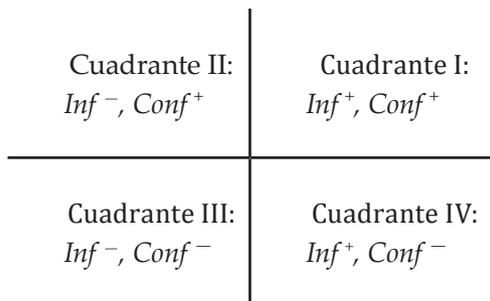
Con respecto a lo anterior Martín (2001) señala que la técnica de mapeo descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales reticulares donde participan actores sociales e instituciones sociales. En esa medida, este ejercicio reconoce aquellas percepciones señaladas por los distintos actores, con respecto a los demás participantes, en materia de influencia, confianza e interés. Dichas calificaciones permiten seleccionar mejor aquellos actores a los que se debe dirigir en el momento de la construcción, implementación y evaluación de la política pública.

Así pues, el énfasis de este ejercicio recae en: primero, analizar las variables de influencia y confianza dentro del mapa de actores, y segundo, las de influencia e interés. Para cada caso, los actores que se ubiquen en el cuadrante superior derecho de cada mapa deberán ser analizados como actores relevantes dentro del proceso, y en esa medida permitir procesos de acercamiento entre cada uno de los actores para formar procesos de coalición que permitan el éxito y la legitimidad de la política.

Resultados

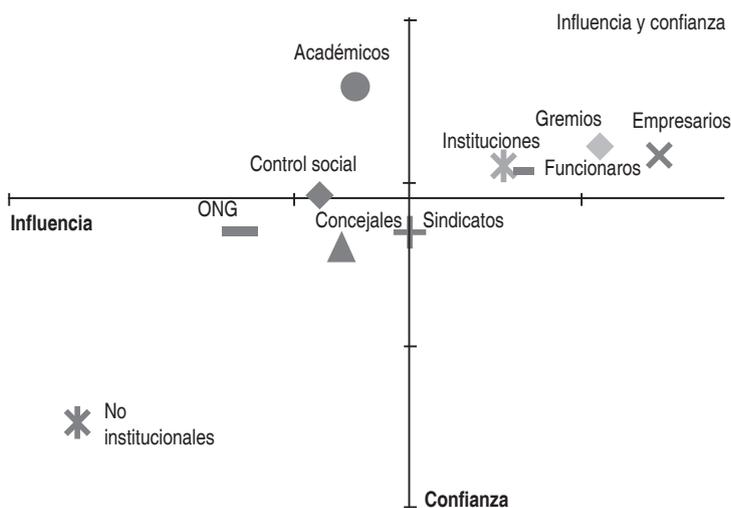
La elaboración e interpretación de los mapas se ciñe al plano cartesiano, también denominado sistema de coordenadas rectangulares, que permite distribuir la muestra en cua-

drantes. Por ejemplo, para el caso de influencia y confianza, el procedimiento consiste en cruzar las variables en un gráfico de dispersión cuyas líneas se trazan de acuerdo con los promedios de influencia en el eje vertical y de confianza en el eje horizontal.



De esta forma, los actores más importantes para el proceso de construcción de una política pública se hallan en el cuadrante I, espacio donde coinciden los niveles de influencia y de confianza superiores al promedio.

Gráfico 5. Influencia y confianza



Con base en el mapa de actores del Gráfico 5, es posible destacar lo siguiente:

Para la mayoría de los actores entrevistados, los actores no institucionales se ubican al margen del proceso de construcción de la política, calificándolos con niveles inferiores en confianza e influencia. Aquí cabe señalar que la percepción de influencia es, casi un punto mayor, que la de confianza. Lo cual permite concluir que frente a estos actores los procesos de relación que se puedan entablar con otros actores estarán mediados por la incertidumbre y la desconfianza.

Muy cerca del punto de cruce de las líneas de Influencia y Confianza, se agrupan cuatro grandes actores: Control social, Concejales, ONG y Sindicatos. En los dos primeros (Control social y Concejales) se puede resaltar que, si bien están muy cerca de los promedios calculados para las variables, aún así no alcanzan a ser grupos determinantes para la construcción de la política.

Lo anterior se puede explicar en la medida en que, para muchos actores, ambas instancias tienen un protagonismo más activo durante el proceso de implementación y posterior evaluación de la política. Esto se entiende por el rol constitucional y social que desempeñan cada instancia: una la del control social, y otra la del control político.

Para el caso de las ONG y los Sindicatos, se puede visualizar que ambas tienen igual calificación en la variable de confianza, aún sin alcanzar el promedio calculado, pero al estudiar la de influencia se puede notar considerablemente como los Sindicatos están mejor posicionados, alcanzado a superar el promedio y así distanciándose considerablemente de las ONG.

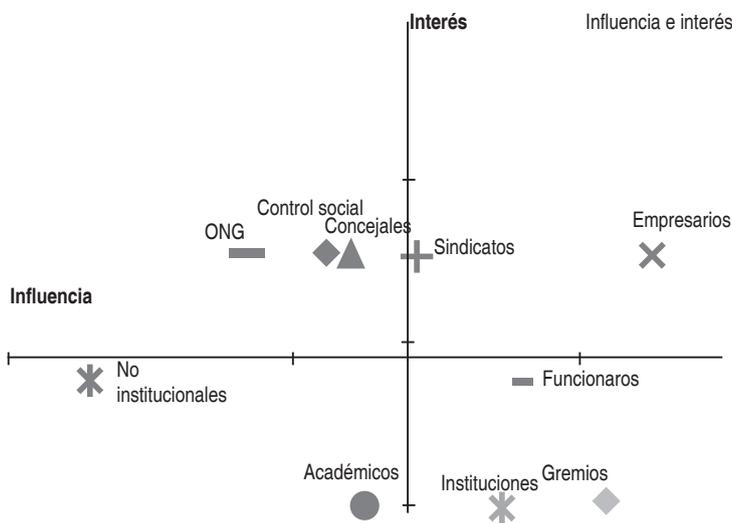
Desde esa línea, el análisis de este grupo permite concluir que, a pesar de los esfuerzos que se han logrado en los últimos años por reivindicar la figura sindical, aún hoy existen niveles de desconfianza y recelo con este actor social, incluso aun conociendo que, para la discusión de trabajo decente, es un actor influyente en el proceso.

El grupo conformado por instituciones, funcionarios, gre-

mios y empresarios, se ubica en el cuadrante superior derecho, lo cual se traduce en que estos son los actores protagonistas y claves para el proceso de construcción de la política pública de trabajo decente.

Por último, cabe destacar la alta calificación de confianza que obtienen los académicos, lo cual permite concluir que este sector está llamado a jugar un rol protagónico en la construcción de la política, toda vez que puede ser garante de procesos, brindar claridad conceptual y ser intermediario legítimo cuando el proceso lo amerite.

Gráfico 6. Influencia e interés



El segundo mapa de actores cruza los resultados de influencia e interés, en donde este último se mide por el número de encuestados de cada categoría de actores que le asignó el primer lugar al trabajo decente en la pregunta por las prioridades de la ciudad. Con base en ello, se puede afirmar lo siguiente:

El primer cuadrante muestra a los empresarios y a los sindicatos en los niveles superiores al promedio tanto en influencia como en interés. La distancia entre ellos obedece al

nivel de influencia que obtiene una calificación mayor para los empresarios.

Existe un par de actores compuesto por instituciones y gremios que tiene una posición privilegiada en la variable de influencia, pero no tienen ningún interés por el tema. Lo cual permite señalar que para estos actores, el trabajo decente no es una prioridad en sus agendas y procesos particulares. Cabe anotar que a pesar de la ubicación de los funcionarios en el cuarto cuadrante, declaran un mediano interés por el tema.

Por otro lado, en el cuadrante III están ubicados los actores no institucionales y académicos, lo que implica que carecen tanto de interés como de influencia. No obstante, los académicos muestran un nivel de influencia muy superior a los no institucionales.

En el segundo cuadrante se encuentran: ONG, control social y concejales, estos actores convergen en el interés por el tema, lo cual permite aseverar que existe asidero para iniciar procesos de deliberación sobre el trabajo decente. De este grupo es relevante subrayar que, para la variable de influencia son los concejales los que logran alcanzar una posición levemente superior, y recordemos que son ellos los que manifiestan mayor voluntad en apoyar y liderar procesos sociales sobre este tema.

Es posible extraer una sencilla conclusión de los dos mapas de actores: la influencia y la confianza no coinciden plenamente con el interés en el tema. Los empresarios se erigen como el actor imprescindible de la política pública local de trabajo decente en tanto que gremios e instituciones del mundo del trabajo son los actores a persuadir para lograr un proceso serio de construcción de política pública. Dicha tarea pasa por el papel que pueden jugar académicos y funcionarios tal como se argumenta en el siguiente apartado.

Mediación entre actores

En consonancia con la actividad científica que busca espacios de convergencia entre teorías, datos y juicios de valor,

a continuación se propone un indicador que permita resolver el *impasse* situado en el hallazgo de actores influyentes pero sin interés en el asunto objeto de la política pública de trabajo decente.

Con base en los conceptos del enfoque francés de políticas públicas, el mediador constituye una figura clave en el análisis de políticas. De acuerdo con la escuela francesa, la pugna de los actores se ubica en el terreno de las ideas, las creencias, los valores y las normas que se expresan a través de discursos y paradigmas. Uno de los actores es el mediador quien elabora el referencial de la política pública por medio de las narrativas que buscan articular el referencial global con el sectorial,

Los mediadores son entonces los agentes que van a encarnar la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial. Por ello, son los *mediadores del cambio* (Muller, 2006, pág. 105).

En este punto, cabe traer a colación a otro analista francés quien asegura que “alrededor de una política pública existe la constitución de un sistema de actores jerarquizado, donde los mediadores tienen la parte más influyente en razón de su apego común al referencial” (Surel, 2008, pág. 43); Por otra parte, una política pública requiere fundarse en altos niveles de confianza entre los actores respecto a la credibilidad de sus compromisos. Confiar de un lado y no defraudar del otro permiten encaminar las acciones privadas hacia el propósito común de la acción pública. Resulta preciso aclarar que un análisis de políticas bien hecho puede prestar atención a los significados en disputa pero sin olvidar la complejidad institucional de la acción pública, ambiente en el cual la confianza ofrece un factor explicativo de hondas repercusiones durante todo el proceso que convierte asuntos de agenda en decisiones y acciones públicas.

En consecuencia, el rol del mediador y la relevancia de la confianza pueden sintetizarse en el indicador de mediación -IM- que se propone a continuación:

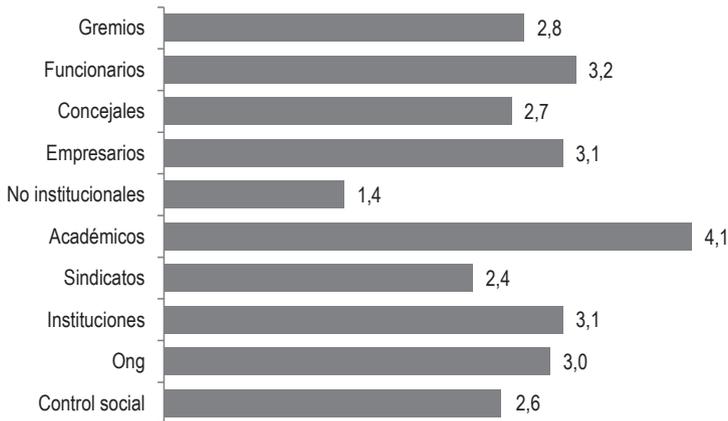
$$IM = C * \left(\frac{R}{I} \right)$$

C: Confianza
 R: Relaciones
 I: Influencia

De esta forma, se tiene una expresión que parte de la confianza como insumo fundamental de la mediación que se pondera según el cociente entre nivel de relaciones del actor y su nivel de influencia.

La hipótesis subyacente al indicador consiste en que la influencia guarda una relación directa con las relaciones y como se observó en los resultados, dicha relación es menos que proporcional, esto es, $R < I$. Asimismo, asumiendo la necesidad de un nivel alto de confianza con los actores para lograr una mediación efectiva, el cociente entre relación e influencia se multiplica por la variable confianza, de tal manera que el indicador aumenta a medida que lo hace el nivel de confianza.

Gráfico 7. Indicador de mediación

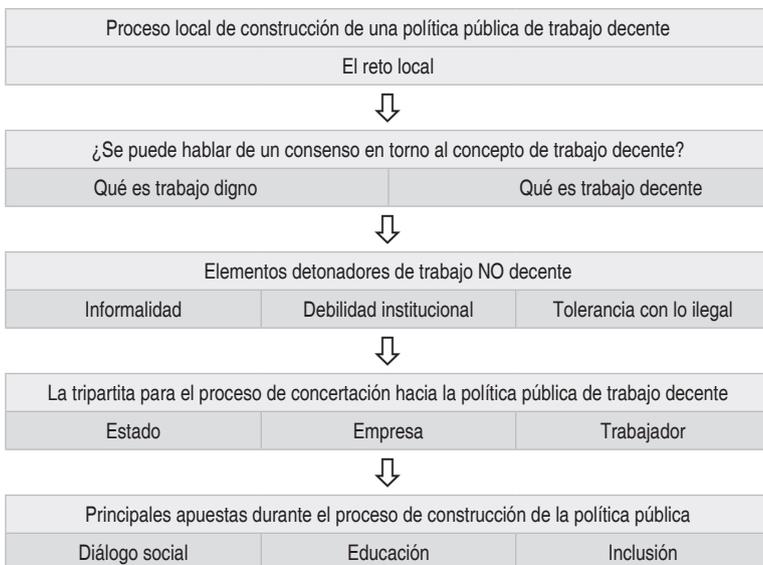


Los resultados consignados en el Gráfico 7 permiten asegurar que la construcción de una política pública de trabajo

decente en Medellín puede acudir a la academia y al gobierno como instancias de mediación que permitan enfrentar los obstáculos evidenciados en los mapas de actores, a saber, lograr la reducción de las brechas entre actores influyentes y actores interesados.

Más allá de los datos, los escenarios de mediación se pueden sintetizar alrededor de dos objetivos: comprensión e incentivos. El primero tiene que ver con la discusión conceptual señalada arriba entre trabajo decente, trabajo digno y empleo, terreno en el cual la investigación interdisciplinaria entre politólogos, abogados y economistas tiene la capacidad de ofrecer caminos hacia una comprensión convergente de las nociones en disputa. Por su parte, los incentivos hacen alusión a la necesidad de hacer atractiva la política pública para los actores más influyentes, aspecto en el cual, el gobierno local tiene la tarea de diseñar las acciones concretas más convenientes para la ciudad, por ejemplo, relacionadas con asuntos crediticios e impositivos.

Análisis transversal



¿Por qué una política pública local de trabajo decente?

Solo hasta hace poco el tema de la cantidad y la calidad del empleo se ha considerado como un asunto de importancia local y de relevancia para la ciudad. Usualmente se aseguraba que era competencia del nivel nacional debido a su relación directa con el crecimiento económico y con variables macroeconómicas que, en general, están por fuera del margen de maniobra de la administración local y territorial. Sin embargo, lo que se ha venido demostrando durante la última década es que si bien hay unas condiciones macroeconómicas explicativas de la generación de mayores o menores puestos de empleo, lo cierto es que también hay variables microeconómicas que explican los desencuentros entre oferta y demanda y que condicionan el crecimiento de éste. Pero además, es importante destacar que cada día es más fuerte la presión para ser más competitivos en el campo internacional el tener empleos de buena calidad. La gran pregunta hoy es, entonces, cómo se sitúa la administración municipal ante el drama que viven diversos países en este tema y ante una realidad en la que el empleo formal en las condiciones en las que hoy se conocen es cada vez menos común.

La apuesta por la construcción de una política pública de trabajo decente responde, por tanto, a un reconocimiento reciente de la necesidad de intervenir en este tema. En todos los asuntos que se refieren a la economía apenas los entes territoriales como los Municipios y los Departamentos han venido a reconocer que tienen una importante responsabilidad, pues se asumía que la economía y en especial el empleo eran temas netamente nacionales, en tanto que es el gobierno nacional quien cuenta con las principales herramientas para definir el rumbo de éstos. El gobierno central define la política macroeconómica y las administraciones municipales deben adaptarse a sus instrumentos. Sin embargo, el efecto de la globalización sobre los gobiernos locales y los efectos fuertes de la descentralización, así como las migraciones fuertes a los centros urbanos y la presión social que ello genera para los

dirigentes ha puesto en la agenda local la necesidad de tomar las medidas que les concierne.

¿Existe consenso en torno al concepto de trabajo decente?

Hablar de un tipo de trabajo decente necesariamente implica referirse a la formalización de la economía. Es decir, en la medida en que los empleadores y empleados cumplen con todas las normas de la ley para el trabajo, en ese sentido se está garantizando un trabajo de tipo decente. El debate, en cambio, lo genera el concepto de trabajo “digno”.

En términos generales, los actores estratégicos coinciden en señalar que la formalización de la economía es uno de los principales retos que tiene la ciudad de Medellín cuando se trata de avanzar en la construcción de una política pública de trabajo decente. Implica crear oportunidades, trabajos que estén acordes con las disposiciones legales, aquellas que ya han determinado cuál es el trabajo justo en tanto cumple con determinadas condiciones laborales.

Sin embargo, cuando se trata de definir qué es y qué implica hablar de trabajo decente básicamente la reflexión gira en torno a la necesidad de tener en cuenta los siguientes elementos, algunos de ellos muy generales y poco claros en términos de pensar en la efectividad y el alcance de una política pública de trabajo decente. De un lado, tal vez el elemento que se considera fundamental pero que no deja de ser problemático, implica hacer referencia a sistemas de contratación justos, cuyo salario sea capaz de cubrir las necesidades básicas del trabajador y de su grupo familiar, y que le permita desarrollarse de forma humana y digna. Asimismo, debe incluir formalidad, es decir, un buen salario acompañado de un buen sistema de prestaciones sociales, acceso a servicios de protección social y a sistemas de formación laboral. De otro lado, un trabajo decente debe tener como condición fundamental el que se desarrolle dentro de unas condiciones dignas y democráticas en esquemas de colaboración, debe significar crecimiento personal para el trabajador y el empleador en términos de un ambiente laboral digno, respetuoso, respon-

sable, adecuado para el desempeño del trabajo. Significa, por ello, que el trabajo se compadezca con la formación, la edad y las expectativas personales del trabajador. Que el cargo le agregue valor a la persona y se desenvuelva en buenas condiciones laborales. Finalmente, se trata de la posibilidad no solo de recibir una serie de servicios prestacionales y salariales, sino también de la contribución que se hace desde el puesto trabajo a la sociedad.

El concepto de trabajo decente, por tanto, se puede enmarcar en el de dignidad humana. Siendo una noción de construcción reciente, se refiere a las necesidades básicas para garantizar el desarrollo de la actividad laboral en el marco del respeto de la dignidad humana. De allí que, dentro de las condiciones que afectan las dinámicas de generación de trabajo decente en la ciudad, actores como ONG, Sindicatos e incluso Control Social, entren a cuestionar el modelo económico que favorece la concentración de la riqueza, el uso abusivo de mano de obra, y el crecimiento en el uso de la tecnología como factores que determinan y afectan la creación de trabajo no decente con la condición del ser humano. La lógica del modelo de desarrollo empresarial que avanza hacia la demanda cada vez menor de fuerza laboral sumada al crecimiento de la población económicamente activa dinamizada por asuntos demográficos y por desplazamiento interno, termina por desbordar la realidad propia de las dinámicas del mercado laboral.

Cuando se quiere hacer referencia a las implicaciones que la condición decente le impone al concepto de trabajo, varios actores consideran que se debe ir más allá de la concepción tradicional que los economistas y laboristas ortodoxos sugieren, a saber, aquel que se corresponde con la retribución salarial y sus componentes anexos. Por el contrario, implica reflexionar a propósito de la condición en la que se vive el trabajo decente por parte del trabajador. En términos generales, supone preguntarse por la correspondencia entre determinada actividad laboral con las expectativas de la persona. No se trata de entender como trabajo decente solo lo que está escrito

en un código de trabajo sino que habría que preguntarse por las expectativas de trabajo y las condiciones personales que se creen deben ser satisfechas por el mercado laboral.

Ahora bien, tal acepción de trabajo decente es discutible en la medida en que resulta difícil determinar bajo qué condiciones y en qué sentido el tipo de trabajo llega a cumplir con las expectativas del trabajador de modo que le permita ser considerado como decente, que le aporte a su crecimiento personal o que resulte adecuado para su desempeño. Es bajo esta lógica que se empieza a considerar débil la posibilidad de llegar a un consenso sobre cómo lograr traducir el trabajo decente en un hecho. Partir del supuesto según el cual el trabajo decente va más allá de la creación de buenas condiciones de trabajo nos introduce en el terreno moral que alude al respeto de la dignidad del trabajador y pone sobre la discusión importantes elementos que permitirían reflexionar sobre el trabajador y la situación del mercado laboral; pero también impone grandes retos de difícil abordaje en un proceso de construcción de política pública de trabajo decente con resultados de corto plazo.

Precisamente, dentro de la discusión a propósito del concepto de trabajo decente, es posible evidenciar cierta preocupación sobre cómo avanzar en la formulación de una política pública, teniendo en cuenta que parte de la dificultad se centra en que el concepto pasa de ser una categoría de análisis a una categoría jurídica definida por la OIT en 1999, categoría con altas miras de justicia pero con obstáculos insalvables para traducirlo en las prácticas cotidianas del mundo del trabajo. Es decir, para gran parte de los actores entrevistados definir acciones hacia la creación de condiciones de trabajo decente en Medellín no es un asunto sencillo, pues los estados ideales jurídicos definidos por la OIT no están al alcance de nuestra economía.

Así, la apuesta por la construcción de una política de trabajo decente debe pasar por orientar y definir un concepto claro y práctico a propósito de lo que se debe considerar como tal. El concepto de trabajo decente debe pensarse en función

del cumplimiento de los mínimos de ley y de los convenios fundamentales de la OIT en materia de trabajo infantil, igualdad en el trabajo, prohibición del trabajo forzoso y promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva. En ese caso, nuevas formas de contratación y tercerización de los servicios, así como el desestímulo a la asociación sindical, son los factores que más afectan la creación de trabajo decente en Medellín.

Recordemos que un trabajo decente es aquel que garantiza la estabilidad laboral. Condiciones que le brinden al trabajador tranquilidad y libertad en función de la oportunidad para tomar decisiones de largo plazo, aquellas que están directamente relacionadas con el bienestar y la calidad de vida personal, del grupo familiar y de la sociedad en general. La estabilidad y la formalidad son garantías básicas y necesarias para que el trabajo sea un tipo de actividad decente y por esta vía, alcanzar la dignidad que requiere el ejercicio laboral.

En definitiva, las posibilidades de promover un espacio de concertación de cara a la construcción de una política pública de trabajo decente debe partir, sin duda, de comprender la inexistencia de un concepto claro de trabajo decente y promover una discusión con el propósito de llegar a elementos comunes que orienten el proceso. Un concepto claro de aquello que se quiere lograr permitiría enfocar adecuada y oportunamente los esfuerzos de los actores estratégicos identificados como fundamentales para promover la política objeto de estudio.

En ese camino de comprensión conceptual, vale la pena detenerse por ejemplo, en la diferencia entre trabajo digno y trabajo decente. No se trata de una sutileza semántica o jurídica, cuando si de la manera en que se debe y se puede abordar el fenómeno del trabajo, aquella que definirá el marco conceptual de actuación bajo el cual se construye una política pública en materia laboral que pretende ser efectiva. Precisamente, dentro de la discusión a propósito del concepto de trabajo decente, es posible evidenciar cierta preocupación sobre cómo avanzar en la formulación de una política pública

de trabajo digno y decente, teniendo en cuenta que parte de la dificultad se centra en que el concepto pasa de ser una categoría de análisis a una categoría jurídica definida por la OIT en 1999, categoría que para algunos de los actores entrevistados equivale a un modelo justo pero inalcanzable. Es decir, parte de los actores entrevistados considera que definir acciones para la creación de condiciones de trabajo digno y decente en Medellín no es un asunto sencillo, pues los estados ideales jurídicos definidos por la OIT no están al alcance de nuestra realidad económica. Nos enfrentamos a un reto tanto cualitativo como cuantitativo en materia laboral.

De acuerdo con el diagnóstico de la calidad del trabajo en Colombia divulgado recientemente (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2011), el concepto de trabajo decente en los términos generales en que fue presentado inicialmente, ha llevado a que su significado sea objeto de múltiples discusiones e intentos doctrinarios por precisarlo. Sin embargo, la discusión no debe centrarse en este asunto, mejor aún, el proceso de construcción de una política pública de trabajo decente no debería considerar como un obstáculo irremediable el no tener claridad suficiente sobre el significado y las implicaciones del término sino más bien encontrar los caminos de deliberación que permitan avanzar hacia la toma de decisiones.

La discusión de los asuntos laborales, señala el documento referido, siempre se ha caracterizado por profundas divisiones teóricas y políticas; existe una confrontación permanente entre quienes atribuyen los problemas del desempleo y la informalidad a las rigideces del mercado laboral representadas en los elevados costos no salariales y la indexación del salario mínimo a la inflación, y quienes lo atribuyen al modelo de desarrollo del país, a una política pública insuficiente, al papel del Estado, entre otros factores. Lo importante no resulta ser la discusión como tal, que además es interesante cuando se trata de reflexionar sobre el tema, sino la posibilidad de lograr un diálogo social efectivo, que tal polarización pueda traducirse en diálogo social fundamentado en la confianza. En otros términos,

El diálogo social debe ser el filtro necesario por el que pasen todas las propuestas de política en materia laboral. La discusión pública de estas propuestas les confiere la legitimidad necesaria para que puedan tener algún éxito en su implementación, y el aporte de los distintos actores no puede más que enriquecer su contenido... La aproximación metodológica al mundo del trabajo a partir del diálogo con los protagonistas de los temas laborales aporta información cualitativamente distinta a la del análisis de las fuentes normativas que regulan las relaciones de trabajo, o al examen de las estadísticas sobre el mercado laboral que se utilizan en el libro. La particularidad del análisis de las percepciones de los distintos actores es que a través de éstas se puede captar cómo una misma realidad impacta de forma diferente a los distintos grupos de interés involucrados. El análisis de las percepciones también puede informar sobre la manera en que los actores construyen sus identidades y producen discursos y comprensiones alternativas sobre la realidad para convencer a otros de que son las correctas, y así lograr los objetivos políticos que se proponen. Asimismo, las percepciones reflejan dónde están los puntos que motivan los conflictos y las alianzas entre los actores, y permiten avanzar también hacia la comprensión de los obstáculos y los respaldos de eventuales reformas a la legislación y la política laboral (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2011, pág. 17).

Entender estas dinámicas y lograr articularlas en función de la construcción de un consenso es uno de los retos fundamentales de la administración municipal en su apuesta por la construcción de la política pública. El diálogo social y la deliberación democrática hacen posible construir políticas de trabajo decente eficaces, en torno a las cuales todos los actores decidan comprometerse en tanto han sido incluidos en el proceso.

¿Cuáles son los detonadores de trabajo no decente?

Informalidad

La informalidad es uno de los factores que ha impedido en Medellín la creación del trabajo decente, pues en la ciudad sigue siendo un buen negocio mantenerse en la informalidad que dar el paso hacia el cumplimiento de las normas laborales y tributarias. Si a eso le sumamos que los costos laborales en Colombia siguen siendo muy altos, situación que le resta competitividad en relación con otros mercados, alcanzar los objetivos del trabajo decente no es una realidad que esté cercana.

En ese sentido para todos los actores convocados en este proceso -incluso los actores informales-, la política pública debe estar muy conectada con temas de seguridad, para que a través de la creación de más y mejores puestos de trabajo, se combata desde la legalidad las fuentes de ingreso de las actividades delictivas en Medellín. Este es el enfoque que la administración municipal le ha querido dar al tema del trabajo decente y que debe tener una política pública para Medellín, aquel en que el tema de seguridad sea central pues si no existen unas condiciones mínimas de seguridad para ejercer la actividad laboral y que impacten las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos, una política pública de trabajo decente no será efectiva.

Ahora bien, la seguridad se observa no solo en términos ciudadanos sino también humanos. Entre los factores que los entrevistados reconocen como perversos para la apuesta por construir trabajo decente se destacan la utilización recurrente de modalidades atípicas de contratación laboral para evadir o encubrir relaciones de trabajo, desconociendo los presupuestos legales bajo los cuales funcionan estas figuras. Es decir, es promotor de la informalidad el uso irregular y generalizado de modalidades de contratación a término fijo, las utilización de empresas de servicios temporales, el contrato de aprendizaje, los contratos civiles y administrativos de prestación de servicios y las cooperativas de trabajo asociado, entre otros tipos de vinculación que deterioran las garantías laborales y generan

un impacto negativo sobre el bienestar de los trabajadores.

Particularmente, las modalidades flexibles de contratación propician un debate interesante pero problemático en términos de las implicaciones que supone para el proceso de construcción de una política pública en esta materia. Y es que, para algunos actores, entre ellos los académicos y los empresarios, es preciso reflexionar sobre hasta qué punto es responsable la legislación que los empleadores tengan menos incentivos para ofrecer trabajos en condiciones formales, en tanto que es relativamente muy costoso mantener un trabajador en tal condición. Ahondar sobre lo atractivo que resultan ciertos beneficios con los que cuentan quienes se encuentran por fuera de la formalidad, es decir, incentivos perversos que permiten y fomentan tal fenómeno, es uno de los retos que debe afrontar este proceso de construcción de política pública de trabajo decente. En definitiva, una de las apuestas de este proceso debe ser también la de preguntarse por las restricciones que crean altos costos para mantener a los trabajadores en la formalidad -por ejemplo, compensaciones por despedir trabajadores que las empresas no necesitan-, en la medida en que para muchos actores estratégicos esta es precisamente una de las razones principales que cuestiona el tema del empleo en condiciones decentes y que ha impedido avanzar en su consolidación. Desde esta posición, mientras exista una legislación que haga del trabajo formal una condición muy inflexible, los empleadores van a tender a generar menos trabajos formales, en tanto que deben acomodarse a todos los ciclos económicos y tienen que ser capaces de reducir o aumentar su personal de acuerdo con el momento económico por el que están atravesando sus empresas.

Sin embargo, más allá de la rigidez en materia de legislación laboral o en los costos que supone mantenerse en la formalidad, lo que ha demostrado la evolución del fenómeno del trabajo a partir de las diferentes reformas que han buscado intervenir tal posición, es que poco a servido este argumento para justificar los índices de desempleo en el país y la condición no decente del trabajo en Colombia. Este diagnóstico ha

sustentado en el pasado la realización de reformas laborales para flexibilizar el mercado laboral que no han tenido los resultados esperados, más allá de impedir que sean factores relacionados con el desarrollo económico y social del país los que determinen la orientación de las soluciones en este objeto de estudio, a saber, “la debilidad institucional, la incapacidad del sistema educativo de adaptarse a las necesidades del mercado laboral formal, o el peso que sectores intensivos en capital que van en detrimento de otros intensivos en empleo” (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2011, pág. 16).

Resulta importante entender, por tanto, que en el marco del proceso local de construcción de la política pública de trabajo digno y decente, deben incluirse y articularse los esfuerzos que desde la Alcaldía de Medellín se estén llevando a cabo para aquel propósito con los esfuerzos del nivel nacional. De hecho, uno de los grandes limitantes para este proceso local es precisamente el marco jurídico nacional en tanto que la pérdida de la estabilidad como garantía al adecuado ejercicio de la actividad laboral luego de la promulgación de la Ley 50 de 1990, ha hecho que la informalidad se convierta en una opción rentable, pues los empleadores se liberaron de grandes cargas económicas que estaban consagradas en beneficio de los trabajadores. Adicionalmente, es necesario sumarle la inactividad del Congreso de la República en el cumplimiento del mandato constitucional de promulgar un nuevo estatuto del trabajo, como lo ordena el artículo 53 de la Constitución, en donde se deben materializar los principios de estabilidad y cumplimiento de las normas mínimas de garantía y seguridad social, que hoy son incumplidas por los empleadores.

En conclusión, buena parte de las fuentes para la obtención de recursos en Medellín es a través de la realización de actividades ilegales, y esa es una de las razones para que no existan condiciones de trabajo decente. La informalidad conectada con la cultura del dinero fácil, impide que las acciones de la institucionalidad en relación con la creación de más empleos y en mejores condiciones, todavía no estén en capacidad de competir con mercados más rentables.

Debilidad institucional de los municipios

La apuesta por la construcción de una política pública de trabajo decente supone conocer y analizar dos factores determinantes que condicionan el fenómeno de la informalidad y la existencia de empleo en condiciones no decentes en la ciudad y, en especial, en el Área Metropolitana, a saber, la alta migración que colapsa la oferta de empleo en términos de oportunidades así como en términos de calidad. Tenemos una población que se viene acumulando en las laderas de la ciudad y cuya absorción en la economía ha sido lenta. Medellín cuenta con importantes factores que generan migración: educación, salud, oportunidades. La Alcaldía de Medellín, por tanto, debe incluir en la reflexión y acción públicas la posibilidad de generar políticas atractivas de retorno para toda la población que migra al núcleo urbano con el fin de satisfacer sus necesidades básicas. Bajo esta misma lógica, una de las estrategias más importantes debe ser la de fortalecer los municipios del Área Metropolitana y de Antioquia para evitar que Medellín como ciudad núcleo reciba altos niveles de migración. Es un problema estructural que tiene que atenderse en el Área Metropolitana y por fuera de ella para que se desarrollen procesos productivos y se generen posibilidades económicas que le hagan frente a las dificultades en materia de empleo y sus repercusiones en términos de calidad de vida para los habitantes.

Tolerancia con lo ilegal

Entre los múltiples factores que han afectado las dinámicas de trabajo decente en Medellín, se resalta la existencia de una cultura tolerante con la ilegalidad. En otros términos, una de las razones claves que explican el fenómeno del desempleo en Medellín es el hecho que desde la formalidad no se ha logrado hacer visible los beneficios que esta condición supone. Cómo una empresa es más competitiva en la medida en que sus trabajadores y la sociedad en general disfruta de mejores condiciones para ser más productiva y más competitiva, a partir del cumplimiento de reglas claras de contratación.

Crecer en un juego de normas, de claridad transaccional entre los actores económicos es una aspiración de las sociedades modernas y por ello las empresas y los actores públicos y privados deben hacer un esfuerzo por demostrar que esa formalización vale la pena, que el cumplimiento de las normas, la seguridad jurídica, la garantía de buenas condiciones para el trabajador es una oportunidad porque permite no solo ser éticamente responsables sino crecer económicamente. En otras palabras, se requiere firmeza frente a la informalidad, siendo el proceso de construcción de una política pública de trabajo decente ese primer compromiso con la ciudad y con el sector productivo, compromiso en términos de regulación y exigencia práctica y en nutrir el sector productivo de prácticas formales, incentivos económicos, de acuerdos jurídicos prácticos, de normas claras, de vigilancia e incentivos orientados a mejorar las condiciones: crecer económicamente en el largo plazo al invertir en una sociedad que es más justa y responsable.

En Colombia, la persistencia de tasas de desempleo superiores al 10%; la existencia de un sector informal que genera alrededor de la mitad de los empleos; la discriminación que el mercado laboral efectúa contra las mujeres, los jóvenes, las personas en situación de discapacidad, los desplazados, entre otros; el incumplimiento de los estándares laborales; el abuso de figuras como las cooperativas de trabajo asociado; las bajas tasas de sindicalización; la precariedad de los mecanismos de negociación colectiva y la baja proporción de cotizantes en el sistema de seguridad social, revelan la complejidad de los problemas asociados al mundo del trabajo y ponen de presente la insuficiencia de los esfuerzos que el Estado ha invertido para superarlos. Estos fenómenos evidencian que el desempeño actual del mercado laboral en Colombia no permite un salto cualitativo en términos del desarrollo económico y social del país. En la medida en que se perpetúe este panorama desolador en materia laboral, el trabajo continuará siendo un motivo de frustración y no una fuente de realización personal de los trabajadores

y trabajadoras colombianas (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2011, pág. 14).

¿Tripartismo Estado-Empresa-Universidad como condición de concertación?

Ante la poca claridad que se tiene sobre el concepto de trabajo decente y las implicaciones del mismo, una de las estrategias claras de la Administración Municipal debe ser la de liderar un diálogo social que se traduzca en un gran consenso, aquel capaz de construir concertadamente una política pública de trabajo decente. Para ello, debe abrirse un espacio democrático en el que trabajadores, empleados y Estado, como actores estratégicos y más influyentes en esta materia, logren entablar una comunicación capaz de lograr soluciones negociadas, de amplia aceptación y en aras de cumplir con el propósito final de la apuesta.

La participación activa de los empleadores condiciona el éxito de la política pública de trabajo decente. Son los generadores del empleo y los directamente llamados a mejorar las condiciones de sus trabajadores para alcanzar los objetivos propuestos por la OIT. No obstante, los empleadores de Medellín sienten que la administración le está apostando a un proyecto que no les traerá beneficios, razón por la cual, la estrategia al alcance de la Alcaldía para vincular estos actores decisivos en el proceso, está conectada con la generación de incentivos económicos, por ejemplo, reduciendo cargas impositivas.

De igual forma, si bien se considera que dentro de los actores que mayor influencia tendrían en la formulación de la política pública de trabajo decente para Medellín están los trabajadores, se considera que la dinámica sindical en Colombia ha demostrado no ser una garantía ni siquiera para la defensa de los derechos de los mismos, y por ello se cree que la representación de los trabajadores en una mesa de trabajo alrededor de estos temas debe pasar por liderazgos alejados de las dinámicas de las centrales obreras o las confederaciones mismas. Sus intereses en la construcción de la política

pública, estarían bien representados por los gremios formales empresariales.

En otras palabras, se cree que la debilidad del movimiento sindical en Colombia ha impedido la configuración de relaciones tripartitas constructivas. Solo el 5% de los trabajadores colombianos están sindicalizados, y eso en parte se debe al cuestionado actuar de las dos grandes centrales sindicales. De esta manera, es preciso reiterar que, en términos generales, hasta que en Colombia no se fortalezca la estructura sindical y se alcancen mayores niveles de participación de los trabajadores, la representación no será ni suficiente ni adecuada, y el diálogo tripartito no tendrá el peso que debería.

El papel de la academia en el diálogo social también es identificado como determinante en el proceso al suponer dos actividades, el control de las acciones públicas y los aportes a la construcción de una agenda pública de ciudad informada. El papel de la academia en la formulación de la política pública puede ir más allá de generar reflexiones en relación al tema y socializar con sus pares estrategias para el fomento del cumplimiento del pleno de los derechos de los trabajadores. La confianza entre sectores, sobre todo entre empleadores y trabajadores, se genera a partir de información adecuada y sustentada que ponga sobre la mesa de discusión los principales temas de trabajo de cara a los propósitos del proceso y de la política pública misma.

Por su parte, el trabajo de las organizaciones de control social y ciudadano, sobre todo en el ambiente de una discusión social como la que se propone en el marco de la construcción de la política pública de trabajo decente, se corresponde principalmente con la de proveer información de percepción y preocupaciones de la población, mientras se mantiene un monitoreo cercano a los procesos de discusión que adelantan los otros actores.

¿Cuáles son otros retos conexos al proceso?

La construcción de la política pública de trabajo decente debe partir de la formulación de una metodología clara y

participativa, que permita no solo definir de forma adecuada la problemática y la participación de todos los actores sociales, sino que promueva y genere confianza entre los actores involucrados en función de los incentivos, beneficios y oportunidades que genera y que motivan el cumplimiento de sus propósitos. Una política pública de trabajo decente debe evitar la generación de medidas antojadas de los trabajadores o empleadores y debe buscar un equilibrio en donde ambas partes tengan voz y voto en las decisiones.

La formulación de la política debe resaltar la necesidad de crear una instancia municipal dedicada a asuntos de desarrollo económico, con un marco normativo local claro que defina competencias para la creación de condiciones reales de trabajo decente.

La generación de trabajo decente debe articularse a una política clara en materia de educación, ya que parte del problema de la generación de más y mejores oportunidades de trabajo en Medellín está relacionado con la desconexión que existe desde las autoridades locales, la empresa, los trabajadores y los ciudadanos en general para comprender el fenómeno de forma integral. Educación para el trabajo debe ser una gran apuesta para superar la falta de oportunidades de acceso al trabajo decente en Medellín. Adicional a ello, la política de trabajo decente no debe pasar por alto la creación de incentivos al sector privado para la creación de nuevos empleos, así como la atracción de mayores niveles de inversión, el primer paso de la política de trabajo decente, debe ser la creación de estrategias para la generación de empleo que sean sostenibles en el largo plazo.

También es importante destacar que una política pública de trabajo decente debe incluir la participación de la economía informal y debe incluir programas de formación y recalificación para el trabajo. Las políticas de empleo y de trabajo decente se tienen que articular con las acciones que la administración adelanta en asuntos como la promoción y universalización de la educación técnica y tecnológica, para garantizar que la oferta educativa se corresponda con la

demanda del mercado laboral. De esta forma, los proyectos de emprendimiento y las iniciativas empresariales tendrían mayores niveles de éxito económico, incluso por encima de los resultados obtenidos por los programas que ha liderado la Alcaldía de Medellín durante los últimos dos gobiernos.

Finalmente, una política pública de trabajo decente, debe incluir modelos de integración entre el empresariado y la administración municipal. Los empresarios de la ciudad, como generadores de empleo, deben suscribir compromisos con la administración para la generación de trabajo decente y la mejor forma de garantizar su participación es a través de la suscripción de alianzas político-privadas que se formalicen desde la formulación de los planes de desarrollo. Es deber de la próxima administración municipal fortalecer las relaciones con el empresariado e incluir en su plan de desarrollo estrategias de este tipo que permitan formalizar la participación de los empresarios en la creación de verdaderas condiciones de trabajo decente para la ciudad.

Bibliografía

- Banco de la República, suc. Medellín. (2011). Coyuntura laboral: AM Medellín vs 13 ciudades. Medellín: Banrepública.
- Eslava, A. (2011). El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales. Medellín: Universidad EAFIT.
- Martín, P. (2001). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. In Villasante, Montañés, & Martín, Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía (pp. 91-113). Barcelona: El Viejo Topo.
- Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2005). Las reglas del juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo. Ginebra: OIT.
- Procuraduría General de la Nación, PGN. (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Aportes para el diálogo social. Bogotá: PGN-USAID-Dejusticia.
- Ragin, C. (2007). La construcción de la investigación social. Bogotá: SAGE - Siglo del Hombre - Uniandes.
- Sen, A. (2000). Work and Rights. *International Labour Review* , 139 (2), 119-128.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos* (33), 41-65.
- The World Bank. (2003). A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis. Washington: The World Bank.

Anexo. Cuestionario

Presentación

La Universidad EAFIT, la Escuela Nacional Sindical y la Alcaldía de Medellín adelantan un proceso de construcción social de la Política Pública de Trabajo Decente (PPTD) de la ciudad, que busca además su materialización en un Acuerdo Municipal que recoja las decisiones adoptadas por consenso social. Para ello, estamos dialogando con ciudadanos y organizaciones con intereses e influencia en el tema del trabajo decente en la ciudad.

La potencialidad del Acuerdo se sustentará en el respaldo de los empresarios, concejales y organizaciones sociales de la ciudad y el interés de todos los miembros de la sociedad por dar a los problemas de empleo una solución estructural. Pues en efecto, el empleo está entre los primeros lugares de la agenda ciudadana de los medellinenses.

La construcción de la PPTD se enmarca en un esfuerzo internacional por abordar el problema de la pobreza respecto a la generación de empleo decente. La invitación de esta

entrevista está en que usted haga parte de la búsqueda de una política pública que aborde el problema del empleo, en función de entender el trabajo como forma de superación de la pobreza.

Esta entrevista busca recoger información sobre usted y su organización en el marco de la iniciativa que representamos.

Preguntas

- Ordene según su importancia las siguientes prioridades de la ciudad de Medellín:

Tema	Puesto
Salud	
Educación	
Trabajo Decente	
Seguridad	
Movilidad	

- Para usted ¿Qué significa el trabajo decente?
- ¿Usted sabe cuál es la cifra oficial de desempleo en Medellín? En caso negativo, ¿en cuánto la estima?
- En su opinión ¿Qué medidas, proyectos o programas debería incluir una política pública de trabajo decente? De igual forma ¿Qué debería evitar?
- ¿Cuáles considera usted que son las razones que explican la destrucción del trabajo decente en Medellín?
- ¿Cuáles son los factores que han impedido la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín?
- ¿Usted (o su organización) apoyan o tienen programas o proyectos que promuevan la generación de trabajo decente en Medellín? Si su respuesta es positiva por favor detalle las características de los programas o proyectos (sobre todo los recursos destinados a implementarlos).
- ¿Cuál cree que podría ser su papel (como persona o repre-

sentante de una institución) durante el proceso construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín?

- ¿Qué factores considera influyen más en la generación de trabajo decente en la ciudad?³
- ¿Qué beneficios tendría para usted o la organización que representa la implementación de una política pública de trabajo decente en Medellín?
- Señale los tres actores que considere serían los más influyentes durante la construcción de una política pública de trabajo decente.
- Si durante la construcción de la política pública de trabajo decente usted no pudiera hacer parte del proceso ¿En qué actor de la ciudad se vería mejor representado?
- Califique, de uno a cinco (donde uno es poco y cinco es mucho), la influencia que los siguientes actores podrían tener respecto a la construcción de una política de trabajo decente y la confianza que usted siente frente a los mismos.

Muestra	Calificación de influencia	Calificación de confianza
Gremios		
Funcionarios		
Concejales		
Empresarios		
No institucionales		
Académicos		
Sindicatos		
Instituciones		
ONG		
Control Social		

3. La respuesta se refiere tanto a la mejora en las condiciones laborales, como a la generación de nuevos puestos de trabajo. ¡Más y mejor trabajo decente!

- Mencione tres redes o asociaciones a las que usted pertenece y que podrían influir en el proceso de construcción de una política pública de trabajo decente en la ciudad.
- Califique la relación que tiene su organización con los siguientes actores (donde uno es ninguna y donde cinco es muy estrecha).

Muestra	Calificación
Gremios	
Funcionarios	
Concejales	
Empresarios	
No institucionales	
Académicos	
Sindicatos	
Instituciones	
ONG	
Control Social	



*"Cartoon Work", David Amado, España,
Concurso latinoamericano de fotografía documental
"Los trabajos y los días", 2011.*

*La ciudadanía toma la palabra y construye
discursos*

Luz María Tobón Vallejo

Proyecto de deliberación pública realizado con apoyo de las investigadoras Victoria Eugenia Tobón Vallejo e Irene Arcila Carvajal y los estudiantes María Clara Calle Aguirre y Daniel Palacios Tamayo. Para su plena realización fue definitiva la participación de los medios locales de comunicación.

El público llega a la vida pública

En sondeos de opinión, estudios de opinión y exploraciones cualitativas, los ciudadanos de Medellín han identificado el trabajo como derecho y los derechos de los trabajadores como los temas que la ciudad debería poner en el primer lugar de sus preocupaciones. Estas posturas indican que el trabajo, sus problemas y propuestas, son asuntos que a todos atañen y, por tanto, que deberían instaurarse en la esfera pública¹.

No obstante esa importancia que los ciudadanos le dan al trabajo, rastreos de medios de comunicación, deliberaciones con la ciudadanía y revisiones de intervenciones institucionales o ciudadanas evidencian que se le aborda para mantenerlo confinado en el ámbito de lo privado y, en consecuencia, sostenerlo como problema individual que debe resolver cada sujeto sometido a sus presiones.

Las pocas pretensiones de asumir el trabajo como asunto que puede convocar a actores distintos a los empresarios y el Estado suceden al tenor de noticias que convocan a los

1. Tobón Vallejo, Luz María y Victoria Eugenia Tobón Vallejo. Los colombianos y el mundo del trabajo. Texto para la campaña colombiana de trabajos decentes, Medellín, 2010.

medios de comunicación a tratar de informar sobre cifras de empleo o a los expertos para que intenten análisis y propuestas que escudriñan complejas ecuaciones o códigos, lejanos a los discursos de la ciudadanía que se hace preguntas, busca respuestas e intenta formular sus propias alternativas, a fin de hacerse partícipe de las discusiones sobre el que, sin duda alguna, es uno de los temas fundamentales y una de las mayores preocupaciones de su vida.

Desde finales de los años 70, cuando comenzaron a divulgarse los registros sobre empleo en las ciudades colombianas, Medellín ha figurado en los primeros lugares del desempleo y el subempleo, o sea de informalidad. Ambas tasas han sido por lo regular superiores a las del promedio nacional y motivo de enorme preocupación para los expertos y gobiernos.

A consecuencia de las cifras de desocupación y consciente de la inestabilidad que acarrearán, los gobiernos y dirigentes de la ciudad han reaccionado proponiendo políticas que en el tiempo han tenido efectos desiguales (Ver artículo de Beethoven Herrera en esta misma obra), al punto de que la generación de trabajo decente para la mayoría de habitantes sigue siendo una de las preocupaciones fundamentales del gobierno de la ciudad.

En consecuencia, pues, generar condiciones de trabajo decentes para los distintos sectores urbanos e incidir en los distintos grupos humanos de acuerdo con sus condiciones y particularidades es un reto para una de las ciudades más prósperas pero también más inequitativas de Colombia, un país inequitativo, y así lo han entendido gobiernos de diverso origen y posición ideológica que, no obstante su aparente escasa capacidad de incidir en las políticas económicas nacionales, siguen intentando acciones que permitan allegar las voces de los colombianos sobre el trabajo.

En el marco de esa preocupación se inscribe el proyecto impulsado por el Consejo Municipal de Empleo y productividad de realizar una investigación conducente a la formulación de la política pública de trabajo decente para Medellín e incluir en ella un proceso de deliberación que permitiera

iniciar el proceso tendiente a la formación de una “esfera pública” para el tema del trabajo decente en Medellín, y ojalá algún día en el Valle de Aburrá.

La democracia deliberativa inspirada por los filósofos Jürgen Habermas y J.K. Rawls es una propuesta tendiente a fortalecer el diálogo fundamentado desde la opinión pública que tiene el propósito de inspirar “un consenso mínimo normativo que alimente los contenidos jurídico-políticos”². Se comprenderá que el desarrollo de la democracia participativa incluye a las diversas culturas, clases, partidos y movimientos sociales.

El Consejo Municipal de Empleo de Medellín reconoció la importancia de convocar a la ciudad para que, atendiendo a los principios de la democracia deliberativa, participara en la formulación de la política pública de empleo de la ciudad. Asumir este principio significaba emprender una ruta que nos dirigiera hacia la construcción una política pública de trabajo decente que partiera de reconocer las realidades de la ciudad sobre el trabajo y de identificar propuestas de los distintos sectores ciudadanos involucrados en su gestión.

La Escuela Nacional Sindical asume el proceso de deliberación desde tres perspectivas que contribuyen a enriquecerlo: el reconocimiento de los ciudadanos como pares, la identificación de la potencialidad de los medios de comunicación como escenarios para la vida pública y la formación de una esfera pública para el trabajo decente en Medellín, en la que gobierno, expertos, empresarios, trabajadores sindicalizados, asociaciones creadas en torno al trabajo y ciudadanos converjan en actitud de diálogo dirigido a construir condiciones de trabajo decente en la ciudad.

2. Cifuentes, Diana Carolyn. El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública. IN: Revista de estudios sociales número 010, Universidad de los Andes, Bogotá, nro 010. Bogotá, 2001. Pg. 84.

El ciudadano como interlocutor sobre el trabajo decente

El reconocimiento y descripción de Jürgen Habermas hace del “mundo de la vida”³ reconoce la expresión de individuos cuyo accionar se realiza en sociedad y que desde esa práctica pueden entrar en relación con el “mundo experto”. Desde esta perspectiva, el filósofo alemán propicia la reformulación del concepto de “vida pública”, pues tiende al reconocimiento de los sujetos que construyen su discurso desde la cultura (compréndase como el sentido común vivido por un grupo social y legado a sus herederos) como poseedores de experiencias que racionalizan y expresan con un lenguaje propio, que se convierte en el medio para entrar en relación con el mundo experto y el gobierno.

El trabajo se encuentra enmarcado dentro de los temas que la sociedad ha delegado a sujetos expertos, toda vez que compromete a los empresarios, los trabajadores organizados y los economistas. Estos actores sociales constituyen el centro del proceso del trabajo y su presencia en todo diálogo sobre las condiciones y formas de trabajo es un imperativo ineludible. Sin embargo, hoy se reconoce que no pueden ser los únicos sujetos que están presentes en la construcción de los acuerdos y la comprensión de los disensos en el mundo del trabajo.

En la perspectiva de que el trabajo conforma con la salud y el amor los tres ejes de la vida humana, entendemos que involucrar al ciudadano como interlocutor en la construcción de los discursos públicos en este campo es invitar a construir nuevas relaciones sociales en torno a lo laboral y buscar también transformar las lógicas de la confrontación en unas de la construcción conjunta en procura de la inclusión social y el respeto universal de los derechos.

Siguiendo el orden propuesto por Habermas entendemos que las categorías cultura, sociedad y personalidad, propias

3. Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Taurus, Madrid, 1999.

del mundo de la vida, se realizan plenamente en la noción de trabajo decente y fundamentan la presencia del ciudadano como interlocutor del Estado, los expertos y los empresarios, buscando en forma conjunta identificar las posibilidades y las exigencias que orientan esa construcción de diálogos públicos.

En efecto, quienes se relacionan con el trabajo entienden su realización como valor, tradición y conocimiento que les es legado por sus predecesores y que se propone heredar a sus sucesores. El trabajo, pues, se inscribe en el ámbito de la cultura. Por otra parte, el trabajo será para muchos ciudadanos el único o el más importante instrumento para su relación, a veces solamente funcional, con sus conciudadanos. En ese ámbito, se convierte en el referente social de la vida humana. Y en el trabajo el hombre realiza su potencialidad de racionalidad, expresión discursiva y acción, encontrando entonces su potencialidad de personalidad y consolidando su lugar en la esfera pública como sujeto que expresa los aprendizajes y propuestas construidas desde el mundo de la vida.

Los medios de comunicación como ámbito para la vida pública

Los pasos dados en este proceso son los primeros pero sería interesante que no fueran los finales que la ciudad emprende para provocar que sus habitantes emerjan a la vida pública desde el mundo del trabajo, a fin de construir desde sus experiencias y propuestas sobre el trabajo, con la esperanza de que sus voces convertidas en agenda ciudadana sean fuente de elementos que contribuyen a la formulación de la política pública de trabajo decente.

El periodismo público nació como respuesta de algunos medios de comunicación a lo que consideraron el progresivo empobrecimiento de la vida pública, al que contribuían las noticias transmitidas por los medios de comunicación, especialmente porque le presentaban a los ciudadanos los hechos como ya concluidos, sin que se les mostraran opciones para la participación o siquiera para pensar los acontecimientos

desde su perspectiva. Por otra parte, los relatos que subyacen en la noticia hacen énfasis en la confrontación, modelo que dificulta los relatos que pueden referir las oportunidades de la sociedad para construir acuerdos.

Modificar los relatos periodísticos, transformar las salas de redacción e involucrar a los ciudadanos en la construcción de discursos (diagnósticos y propuestas) sobre los asuntos que tienen carácter público, constituyen las líneas fundamentales de la propuesta del periodismo público, una propuesta que con altibajos ha avanzado en Estados Unidos y algunos países de Latinoamérica.

El proyecto “Voces Ciudadanas” de la Universidad Pontificia Bolivariana, del que se realizaron seis experiencias entre los años 1998 a 2002, involucró a los medios de comunicación locales en la activación de la ciudadanía en torno a temas de su interés.

Este antecedente propicia una actitud altamente receptiva de esos medios de comunicación para el proyecto “Construcción de la política pública de trabajo decente de Medellín”, activado por la Alcaldía de Medellín y la Escuela Nacional Sindical y en el que confluyeron los principales medios locales de comunicación.

El periodismo público se ha desarrollado como medio para la construcción de nuevas formas de relaciones democráticas de los medios de comunicación con la sociedad, en tanto dispone a los medios de comunicación para que se abran a la manera de espacios públicos que amplían sus escenarios y posibilitan que los ciudadanos puedan manifestarse y entrar a participar en la toma de decisiones sobre asuntos que les atañen.

Mediante la interpelación directa al ciudadano para que se haga partícipe del diálogo sobre los temas ciudadanos, los medios facilitan la vinculación del ciudadano al proceso de deliberación y apoyo para que construyan agendas que se convierten en medios a través de los cuales se hacen parte del diálogo público en el que la mediación permite el encuentro con las agendas experta y del Estado.

En sociedades con ciudadanías de baja intensidad, que han visto su confianza minada por la violencia de agentes privados y la corrupción de agentes gubernamentales, y que han construido discursos de la desesperanza como forma de resistencia ante fuerzas dominantes que no conocen y menos pueden controlar, resulta difícil activar las voces de los ciudadanos en iniciativas sobre las que no tienen claro su futuro y consolidación.

En consecuencia, pues, la convocatoria inicial a ciudadanos que no están organizados ni se reconocen a sí mismos como sujetos discursivos y, en consecuencia, copartícipes en la vida pública, nos representó un reto al que respondimos con apoyo de los medios de comunicación locales: El Colombiano, El Mundo, Q'hubo, El Observador, Telemedellín, Canal U, Caracol Radio, Múnera Eastman, Emisora Cultural Universidad de Antioquia y portal Cultura E.

Estos medios de comunicación fueron pilares para que se pudiera hacer la divulgación de las preguntas y resultados del proceso, también lo fueron para construir y divulgar relatos que entendían la lógica de la deliberación en procura de instalar en las nociones colectivas sobre el trabajo y el trabajo decente las nociones que tienen origen en las voces de la ciudadanía.

El reconocimiento de quienes emergen desde la experiencia al diálogo con los políticos y los expertos construye también la certeza de la experiencia de la "esfera pública" donde se realiza el criterio de la igualdad de individuos que expresan saberes distintos, y complementarios, desde los cuales pueden participar en procesos de diálogo social tendientes a la formulación de los consensos y el reconocimiento, por supuesto, de los disensos.

Esta perspectiva impone enriquecer el diálogo que históricamente han sostenido los empresarios y los expertos con los gobiernos local y nacional aportando las propuestas de quienes pueden aportar sus discursos, surgidos de la experiencia, sobre el trabajo y el trabajo decente en Medellín.

Se trata, en suma, de generar un espacio público abier-

to para discutir las percepciones y anhelos sociales sobre el trabajo decente. En tanto se trata de un espacio público, en él se reconoce la igualdad de los actores como interlocutores legítimos del Estado. El diálogo propuesto propone, entonces, iniciar la construcción de una “esfera pública” en la que los ciudadanos de Medellín construyen interlocución con sus autoridades para diseñar y consolidar la política pública de trabajo decente.

El proceso de deliberación

La construcción de la agenda ciudadana de los medellinenses sobre trabajo decente se realizó en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2012, en un proceso que vinculó a los doce medios de comunicación arriba mencionados, a los 300 ciudadanos que respondieron a las preguntas planteadas en los medios y a ochenta personas que participaron en diez foros deliberativos que convocamos para reconocer las propuestas de grupos que se identifican por sus relaciones con el trabajo, cinco de ellos, y para identificar las voces de quienes señalaban tendencias semejantes entre las respuestas a los medios.

El proceso comenzó, pues, con la divulgación en los medios que se vincularon al proceso –solo uno de los convocados rechazó la invitación realizada– y la recolección en una línea telefónica, una dirección electrónica y los sitios web de los mencionados medios de comunicación, de las respuestas a las preguntas construidas para identificar las relaciones y propuestas de la ciudadanía en torno al trabajo y cómo ellas pueden ser la base para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín.

Las preguntas que propusimos fueron:

1. ¿Usted por qué trabaja?
2. ¿Qué sentimientos tiene sobre su trabajo?
3. ¿Qué piensa de su trabajo?
4. ¿Cómo quiere que trabajen sus hijos?

5. ¿De qué color es su trabajo?
6. ¿Qué piensa del trabajo infantil?
7. ¿Qué le cambiaría a su trabajo?
8. ¿Qué puede hacer para mejorar el trabajo de los otros?
9. ¿Quién es responsable de mejorar las condiciones de trabajo?
10. ¿Cómo es un buen trabajo?

Como decíamos, trescientos ciudadanos tomaron la palabra para responder a estas preguntas. De sus intervenciones notamos muestras de inseguridad y desconfianza que solo podrían ser transformadas en procesos de participación ciudadana que le señalen al ciudadano que se le invita para considerar su voz y que ella es tan importante e incorporable a los procesos, como las de los expertos y los demás ciudadanos que siempre han tenido la palabra.

Sobre estas preguntas formuladas, consideramos necesario hacer dos claridades: la primera sobre la apelación a las emociones de la ciudadanía cuando se están abordando procesos racionales y la segunda sobre la apelación personal cuando se intenta provocar procesos de deliberación pública en los que el individuo debe ser capaz de ceder sus intereses en procura de la construcción de lo común.

Recurrimos a esas formas de preguntar a fin de incluir a ciudadanos que no han tenido oportunidades para involucrarse en la vida pública y, en consecuencia, tienen dificultades para involucrarse en los procesos.

Para los ciudadanos, esta interpelación directa a su ser fue algo semejante a un acto de seducción que los hizo sentir interpelados y razonablemente invitados a ofrecer sus conocimientos. Es significativo que durante el proceso tres centenares de personas se hubieran decidido a tomar un teléfono o a escribir un mensaje para expresar sus perspectivas y condiciones muy particulares sobre el trabajo. Es de destacar que fue casi invisible el porcentaje de quienes creyeron ver esta oportunidad como una para buscar soluciones a sus problemas particulares de falta de empleo.

En la formulación del proceso se había señalado la importancia de incluir en el diálogo a quienes participaran ofreciendo sus respuestas por los medios puestos a su disposición para ello. Esto, sin embargo, se realizó en forma parcial debido a esa falta de confianza de los ciudadanos, que hacía difícil dejar su nombre y otras indicaciones que nos permitieran ubicarlos.

En las referencias emocionales sobre su trabajo, los ciudadanos encuentran distintas posturas, algunas complementarias entre sí. Algunas emociones tienen tal carga de pesimismo que se convierten en retos para una sociedad que no logra sentar las bases para generar trabajos decentes para sus miembros.

Temores

Los ciudadanos temen por sus hijos, pues les preocupa que la educación que reciben sí se adecúe a sus conocimientos. Este miedo tiene una doble dimensión porque sienten el riesgo de que los hijos no puedan acceder a la formación para el trabajo y entonces se vean obligados a asumir labores en condiciones de precariedad y también porque se han enfrentado a la situación de que personas con calificaciones muy altas en materia de estudios de posgrado se enfrentan con que las ofertas de trabajo no se corresponden con su capacitación o con el temor de los empleadores a ocuparlos por considerar que se encuentran sobredimensionados.

En la educación para el trabajo son enunciados por distintos actores la rigidez del sistema educativo, que dificulta la reeducación de personas que podrían cambiar de oficios, de una parte, y que orienta a los estudiantes que van a la educación posecundaria hacia programas tradicionales, cuando las necesidades de los empresarios se orientan sobre todo a los nuevos trabajos y especialidades.

Los ciudadanos tienen mucho miedo por la inestabilidad en los trabajos, pues consideran que no existen garantías de

que su buen desempeño sea reconocido y, en consecuencia, merezca permanecer en los cargos que ocupan. La flexibilización impulsada por las modalidades de contratos de prestación de servicios y los contratos civiles para relaciones laborales acrecientan esos temores de los ciudadanos por la inestabilidad de los puestos de trabajo y los riesgos que ello conlleva.

Los tienen porque se preguntan por su seguridad social, en términos de la posibilidad de garantizarse su acceso a la salud y a las pensiones, para no hablar de su toma de conciencia sobre el hecho de que carecen de cesantías y entonces no pueden pensar en el ahorro mínimo para adquirir su vivienda.

Enojos

Los tienen por los incumplimientos a la legislación laboral por parte de las instituciones públicas y las empresas privadas. En las interpelaciones hay un señalamiento al egoísmo de los empresarios como la principal razón para que las formas de tercerización y de informalización de las relaciones de trabajo hayan tomado los alcances que tienen. También, a la indolencia de la dirigencia pública frente al trabajo, toda vez que en las instituciones gubernamentales existen diversas formas de contratación que no tienen relación con el trabajo decente y porque aquellas entidades que tienen la delegación de ley de vigila el cumplimiento de las normas para garantizar la universalidad de su vigencia.

Quedan preguntas sobre si hemos desfigurado las relaciones de trabajo hasta convertirlas en confrontaciones de trabajo, en lo que sería otro campo de la insensata polarización en que nos involucramos los colombianos en los últimos tiempos. Esta duda está acompañada por la sensación de que los trabajadores se encuentran debilitados frente a sus empleadores porque ante la falta de oportunidades, deben ajustarse a cualquier oferta, además de aquella que se desata cuando no existen conocimiento ni conciencia sobre las instituciones que podrían erigirse en sus protectoras.

Dudas

Entre quienes están en la informalidad o intentando convencerse de que el emprendimiento es su alternativa para el desarrollo personal, existen muchas preguntas sobre las oportunidades e incentivos a que podrían acceder para tener más oportunidades y desarrollar sus programas, pues confiesen no tener capacidad de negociación con el Estado para obtener garantías para sus derechos a trabajar y asociarse, tampoco para sus necesidades de protección social y cuidado de sus familias.

Del mismo modo, estos trabajadores de la informalidad se preguntan por su capacidad para entrar al mundo financiero no solo como sujetos de crédito sino también en perspectiva de garantizarse su ahorro hacia el futuro.

Presión

Hay enormes coincidencias entre muchos de los participantes para describir su trabajo con los colores amarillo y rojo, porque sienten que en el trabajo están apagando incendios, que está a merced de la voluntad de su jefe o empleador, quedando en posturas en las que se sienten perdiendo derechos, en lo que constituye una perspectiva.

Los contratistas consignan de distintas maneras su disgusto, y la presión a que son sometidas sus familias, por la inestabilidad de sus puestos de trabajo, que perdieron toda garantía de la legislación laboral.

Esperanza

Los ciudadanos llegaron con la expectativa de que un proceso con estas características contribuya a hacer el trabajo el verdadero medio para realizar sus potencialidades y ofrecer condiciones de dignidad a sus vidas y las de sus familias. Entre esas condiciones de felicidad, enunciaron expectativas sobre acceso a oportunidades de capacitación y educación, posibilidades de tener relaciones de trabajo saludables y oportu-

tunidades de garantizarse a sí y a sus familias, vidas dignas gracias a sus ingresos seguros.

Además de ser punto de expresión de las propias ideas, estas preguntas se convirtieron en la oportunidad para que los ciudadanos se refirieran a los elementos que consideran simbólicos en los temas de trabajo y les confirieran atributos que nos dicen mucho sobre las relaciones, mediaciones y escenarios de confrontación y deliberación que hemos construido.

El Estado

Como sucede en todos los campos donde es mencionado, al Estado se le conceden grandes atributos y también se le reclaman serios vacíos.

Para los ciudadanos se muestra como un padre que a veces los protege a través de la ley y la vigilancia, que propone y al que se sigue. En virtud de esta característica, hay una gran convicción de muchos de los interlocutores porque la búsqueda de empleos ha dejado de ser su opción y, en consecuencia, se sienten mucho más próximos a planteamientos de autogestión y emprendimiento, que son exitosos en algunas situaciones, pero que en otras representan un aplazamiento de las sensaciones de frustración que se generan ante la falta de oportunidades de acceder a trabajos en condiciones de decencia.

Ese Estado es también un estorbo para quienes aspirarían a actuar con más libertad y se chocan con las cargas tributarias, la vigilancia y las leyes como mecanismos que les impiden tener mejores oportunidades. Para algunos, no solo es estorbo sino también límite y enemigo de lo que consideran que es su única posibilidad de trabajar en lo que les gusta o pueden.

El Estado, y esta perspectiva es creciente, también es un promotor de ilegalidad y de inequidad. Ilegalidad en las formas de contratación que ocultan relaciones laborales para liberarse, el Estado, de responsabilidades con los trabajadores, e inequidad porque no ha logrado desarrollar criterios unifica-

dos para atender un principio elemental de la equidad, que es el de que el mismo esfuerzo merece tener igual recompensa.

La ley

Consecuente con la perspectiva que los participantes revelan del Estado, también aparecen sus posturas que ponen en duda la ley y su eficacia, pues consideran que la norma existe para ser burlada. Son motivo especial de disgusto para ciudadanos que sienten que la ley no rige para todos, la preservación de prácticas por fuera de la norma como las formas civiles de contrato laboral, ciertas prácticas de tercerización y las cooperativas de trabajo asociado así como las mutaciones que vienen tomando y que no son otra cosa que la perpetuación de relaciones y formas de acción que a todos afectan.

La educación

Para nuestros ciudadanos, trabajo y educación son concebidos por nuestros interlocutores como partes inseparables del continuo de la vida, que les dejan tantas esperanzas, pues no es gratuito que los profesionales sean quienes manifiestan mayor grado de satisfacción con sus trabajos, como temores por si la formación recibida es la pertinente y la necesaria para vincularse en las redes de trabajo permanente y remunerado de manera que puedan atender sus necesidades.

La familia

Un componente simbólico que en la cultura antioqueña cumple un papel fundamental ha florecido en este proceso: se trata de la familia, como razón de ser del trabajo, como motivadora de la decisión de trabajar y muy especialmente como referente de progreso, en tanto los miembros más jóvenes se sienten obligados a buscar la manera de ser más ricos o poderosos que sus adultos, otra postura involucraría la idea de “estancamiento”, que es un punto de llegada definitivamente contrario a la cultura.

A estas alturas se preguntarán todos ¿para qué esos relatos de emociones cuando lo que ella se espera es una agenda ciudadana de trabajo decente? A lo que respondemos: en estos discursos aparecieron unas representaciones que son muy valiosas a la hora de pensar en las construcciones colectivas en busca de que el trabajo no solo cumpla con las condiciones de decencia que ha fijado la OIT sino que pueda aproximarse a los criterios de dignidad que esperan esos ciudadanos que accedieron al proyecto y nos presentaron sus ideas.

Las bases de la agenda

Estas respuestas que habíamos encontrado en las posturas subjetivas fueron nuestro punto de partida para identificar unos temas que explorar con mayor profundidad a construir la agenda de los ciudadanos de Medellín para el trabajo decente. A fin de realizar este propósito, convocamos diez foros deliberativos que se realizaron en Medellín: cinco reunieron a grupos con intereses comunes y cinco convocaron a grupos que reunimos a partir de las respuestas que les eran parecidas.

En la convocatoria a los foros descubrimos una faceta que nos convence cada vez más de la necesidad de impulsar la deliberación, que es el modelo que nos debe permitir trascender e lugar de la expresión individual en el marco de la plena libertad que dan las redes sociales, hasta la formación colectiva de las ideas públicas. Una necesidad de ciudad que este proceso ha puesto en evidencia es, pues, el resultado de su esfuerzo personal.

De los foros surgen una serie de percepciones y propuestas que se dirigen a consolidar la ideas colectivas sobre lo público.

El empleo como un ideal social

En la sociedad construimos el trabajo, que no la obtención y el cuidado de un buen empleo, en una meta que viene atrapando a los más jóvenes, pero en torno a la cual surge el interés de acceder a uno.

La ciudad no puede ni debe dejar de pensar en la importancia que tiene generar trabajos decentes, en los que el ciudadano pueda realizarse y proyectarse, en este orden de ideas, se construyen iniciativas como la de creación del instituto del empleo, que sea observatorio que logre comprender las dinámicas del trabajo en Medellín, gestor del trabajo decente y apoyo a los ciudadanos que necesitan de buenas pistas para ingresar al trabajo y disfrutar de sus beneficios.

Estudiar y aportar al país, los temas de seguridad social

En decisión importante para el desarrollo social del país, Colombia amarró el empleo y la seguridad social y se puso el reto de resolver las políticas de ingresos de los ciudadanos y las de protección de buena parte de sus derechos mediante una fórmula compartida. Este modelo sigue funcionando para el reducido grupo de personas que tiene empleo formal y de manera parcial para algunos de los contratistas, especialmente los del Estado.

Sin embargo, los trabajadores informales, los cuentapropistas, los emprendedores y muchos profesionales independientes, están por fuera de los sistemas de salud y pensiones, pero siguen necesitando atención médica y requerirán de protección en la vejez, cuando sus oportunidades de generar sus propios ingresos vayan disminuyendo.

Propiciar procesos de discusión y construcción de un modelo sostenible que garantice la universalización de la protección social contribuye a reducir las incertidumbres del trabajador y los temores del empresario, y provocaría que el país enfrente uno de sus grandes temas pendientes.

Poner la ley en su majestuoso primer lugar

Garantizar desde las instituciones públicas de la ciudad, no solamente aunque también él, el Municipio de Medellín, el pleno cumplimiento de la legislación laboral y la vigilancia a las instituciones públicas y privadas para que ello ocurra es darle valor a la legislación laboral, que hoy los trabajadores

sienten como la gran ausente en las relaciones de trabajo.

Se trata en primer lugar, pero no solamente, de avanzar en la regularización y la formalización de las relaciones de trabajo en el Municipio, para que existan condiciones de igualdad para los trabajadores y para que los servidores que trabajan bajo modelos de prestación de servicios, cooperativas y otras formas de contratos ganen estabilidad.

También se busca fortalecer la vigilancia institucional sobre las instituciones y empresas, buscando el cumplimiento de la totalidad de las normas, de modo que los trabajadores no sientan más que quienes generan empleo tienen potestad para demandar de ellos más allá de lo legal e incluso de lo humano, usando la amenaza de la pérdida del empleo como mecanismo de presión.

Generar condiciones de equidad en la contratación pública

El Municipio de Medellín tiene grandes posibilidades de incidir en las relaciones de trabajo siendo modelo de transparencia y equidad en sus procesos de contratación de personal pero también de servicios que no son de carácter permanente.

El sistema de ingreso a los puestos de trabajo de la municipalidad debe ganar cada vez más en transparencia, para que todos tengan las mismas oportunidades de acceder a los cargos públicos.

El Municipio también debería garantizar iguales oportunidades de acceso y ser transparente en las formas de contratación, a quienes les presten servicios o realicen actividades temporales para él.

Esta propuesta tiene también el propósito de que sea ejemplo para que otros contratantes actúen en forma semejante y se consiga premiar el esfuerzo y el trabajo bien hecho.

Reconocer la legitimidad de formas no tradicionales de trabajo

La ciudad tiene a confundir los conceptos de informalidad e ilegalidad, postura que propicia que, de cierta manera, se

generen actuaciones contra la informalidad que la convierten, por vía de la intervención pública, en formas de ilegalidad.

Los trabajadores informales han asumido estas ocupaciones porque la sociedad no tenía otras alternativas que ofrecerles cuando buscaban trabajo, en la mayor parte de los casos, o porque encuentran en ellos alternativas para ocuparse sin tener que vincularse a la formalidad laboral y sus exigencias.

Ellos se sienten orgullosos de que su actividad sea fuente del bienestar familiar, sin embargo, aspiran a que sus hijos se eduquen y tengan acceso a otras formas de trabajo que no les impliquen las inseguridades presentes, por las agresiones de una sociedad que no entiende su trabajo, y las futuras, debido a que su incapacidad para ahorrar les dificulta verse como sujetos de pensiones y formas de seguridad social que les permitan tener una vejez cubierta y segura.

Este es uno de los retos mayores de la ciudad, pues buena parte de la informalidad está atada a la ocupación del espacio público y esto significa poner en equilibrio dos derechos de semejante peso.

Premiar la inclusión

Las mujeres, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los ciudadanos Lgtbi siguen siendo objeto de discriminación cuando buscan trabajo. La ciudad ha de propiciar y reconocer las formas incluyentes de trabajo y empleo a fin de ofrecer a estas poblaciones oportunidades para ingresar en el mundo del trabajo.

Impulso a la capacitación que la ciudad necesita

Medellín ha hecho avances muy importantes en educación y los ciudadanos lo reconocen. Pero hoy consideran que también es necesario que construya modelos de capacitación flexibles, que permitan generar respuestas a necesidades cambiantes según los acuerdos de la ciudad en materia comercial y exportadora y según las necesidades de los ciudadanos.

Se trataría, en suma, de pensar que no toda la oferta de

educación para los más jóvenes tiene que pasar por instituciones de educación superior pero también se puede dejar en manos de ofertas informales, de baja calidad, que no brindan a sus estudiantes garantías mínimas para que esa formación aporte conocimiento.

En estas ofertas de educación no formal, que tienen entre los jóvenes su primer objetivo, la ciudad ha de pensar en estrategias que involucren alta tecnología y formación en las nuevas industrias científicas, tecnológicas y de entretenimiento.

Promover la asociatividad

Además de las transformaciones normativas que deberán reconocer el derecho de asociación de los funcionarios públicos, que pueden traducirse en un aumento de sus asociaciones, la Ciudad y los ciudadanos debemos ganar en capacidad de reconocer y valorar distintas formas de asociatividad, que generan cohesión entre pares y contribuyen a la solución de los problemas comunes.

A la par que favorece, y ojalá mostrara como ejemplo, el gremialismo, la ciudad tiene la posibilidad de propiciar otras formas de asociación y agrupación de sus empresarios, en especial los emprendedores, quienes pueden potenciar su capacidad productiva y su bienestar económico si logran aprender a compartir sus proyectos y acciones.

Forjar institucionalidad para el trabajo

Las personas que se vincularon a este proceso de deliberación pública reconocen que la ciudad tiene capacidad para incidir en el trabajo decente, tanto porque puede crear oportunidades para la generación de nuevos puestos de trabajo que respeten la dignidad de las personas que los ocupan, como porque está en capacidad de propiciar discusiones públicas que generen transformaciones en las políticas nacionales.

Este reconocimiento apuntala la propuesta para que la ciudad construya instituciones que puedan coordinar y orientar las acciones públicas en la promoción del trabajo de-

cente, entre ellas las de observar las condiciones de trabajo y propiciar su mejoramiento.

Seguir deliberando

Esta primera apertura a la ciudadanía para que ofreciera sus voces y propiciara el reconocimiento de sus discursos abrió una puerta que los ciudadanos esperanzados en su reconocimiento como sujetos participantes en la vida pública han cruzado con esperanza.

La deliberación ha mostrado sus bondades y potencialidades para construir participación, propuesta y reconocimiento de la diversidad. Sobre la mesa quedan muchos temas que demuestran sus potencialidades. Reconocerlos y aprovecharlos como oportunidad para el discurso público es nuestra decisión.

Las ausencias, un reto de la vida pública

El proceso que se cumplió con los ciudadanos que llegaron a la deliberación deja puntos de partida para la formulación de las políticas públicas para el trabajo decente. También deja puntos de reflexión en la perspectiva de buscar que la ciudad de Medellín alcance a construir una “esfera pública” en la que se consolide el diálogo social como fuente de las políticas públicas sobre trabajo decente.

En la perspectiva de largo plazo se imponen la necesidad de construir nuevas confianzas en las que gobernantes, legisladores, jueces, empresarios, trabajadores sindicalizados, trabajadores no sindicalizados y otros trabajadores, accedan a la esfera pública para disfrutar de su oportunidad de vincularse a los debates colectivos y ser co-construtores de políticas públicas construidas de cara a la ciudadanía.



“Niños que cuidan”, María Abad Ángel, Colombia
Concurso latinoamericano de fotografía documental
“Los trabajos y los días”, 2011.

Proyecto de acuerdo N^o ___ de 2012

“Por el cual se implementa la Política Pública de Trabajo Decente para Medellín”

Exposición de motivos

I. Presentación. Trabajo Decente una puerta a la equidad

La voz de los ciudadanos es contundente: en Colombia, pero muy especialmente en Medellín, el acceso a las oportunidades de trabajo, aun las precarias o informales, se ha venido convirtiendo en una especie de privilegio que pocos pueden llegar a disfrutar y su conservación en fuente de temores que impactan la vida personal y familiar y limitan la autonomía del individuo.

Estas percepciones relatadas en procesos de deliberación pública sobre el trabajo decente son constatadas en las cifras oficiales sobre desempleo, según las cuales cuando el promedio de desempleo en el país es de 10,8%, en la ciudad está en el orden del 12,2%. La mayor parte de las oportunidades de acceso a un trabajo formal son ajenas para los jóvenes sin educación, que en un cuarenta por ciento del total de habitantes se constituyen en los ejemplos del desempleo. Los que de ellos están ocupados, son en muy buena medida el 41,1%, de los

habitantes que están desempleados y de ellos, están afectados con el subempleo objetivo, el 29,1%.

A más de ser una de las ciudades con mayores dificultades para generar trabajo, Medellín lidera las estadísticas como ciudad desigual. El proyecto “Medellín cómo vamos”¹ evidenció que en el Valle de Aburrá se sigue profundizando la brecha entre ricos y pobres, que es medida por el índice de Gini, que en el último estudio se ubicó en 0,552. El dato no referencia la pobreza, indicador en el que esta ciudad puede ser superada por otras colombianas, pero sí evidencia la abismal diferencia en la calidad de vida de quienes disfrutan de todos los beneficios y la mayoría de ciudadanos que se enfrenta a las carencias cotidianas.

Causa, síntoma y consecuencia, la precariedad del trabajo decente está en la raíz de la inequidad y la baja calidad de vida en la ciudad.

Bajo el gobierno de Michelle Bachelet, Chile realizó el amplio acuerdo: “Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad e impacto social” que vinculó al Gobierno y a los actores sociales en un proceso de acuerdos que Patricio Meller “confluencia de esfuerzos técnicos, morales y políticos”.²

Ese proceso de debate público y formulación de iniciativas de equidad en el trabajo se desarrolló comprendiendo la equidad en el trabajo como un conjunto de medidas dirigidas a “fortalecer los ingresos de las familias, fomentar una mayor capacitación y productividad de las personas, garantizar el trabajo digno y promover relaciones laborales equilibradas y constructivas”. Al decidir sobre la política de equidad, la Comisión reconoció que la constitución de sociedades equitativas demanda la existencia de políticas de inversión social del gobierno para ofrecer a los más pobres acceso a la igualdad de oportunidades, también requiere de los inversionistas privados compro-

1. Disponible en línea: <http://www.medellincomovamos.org/pobreza-y-desigualdad>. Enero de 2012.

2. Consejo Asesor presidencial trabajo y Equidad. Informe Ejecutivo “Hacia un Chile más justo”. Santiago de Chile, 2007.

misos acuerdos con sus derechos y exige a los mismos pobres, la realización de sus esfuerzos para superar sus condiciones de inequidad.

En su programa de gobierno “Medellín, un hogar para la vida”, el alcalde Aníbal Gaviria ha establecido la defensa y protección de la vida y la equidad como sus objetivos centrales. En su programa económico propone el “desarrollo económico con equidad” al que confía llegar mediante un proceso de convocatoria a todos los actores para estructurar “alianzas público privadas que estimulen el desarrollo económico, el empleo y la innovación” en perspectiva de buscar “la mayor inclusión y la disminución de la equidad en el territorio”, para lo que propone que las inversiones públicas en apoyo a las comunidades y el desarrollo del sector privado estén orientadas a buscar y fortalecer las condiciones de equidad en el trabajo para los medellinenses.

Este compromiso constituye una primera aproximación a la búsqueda del ideal del trabajo decente. Según la OIT, es posible hablar de condiciones de trabajo decente cuando se cumplen las condiciones de generación de “oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”.³

En los últimos años, los gobiernos municipales de Medellín se han propuesto incidir en las cifras de desempleo mediante la formulación de acción municipales que tienden a reducir las tasas de desempleo e informalidad que aquejan las condiciones de trabajo en la ciudad. Sus impactos coyunturales han contribuido a modificar las cifras por temporadas. Sin embargo, en la ciudad persisten estructuras de trabajo no decente o ausencia de trabajo que perpetúan la inequidad y contribuyen a que se generen ambientes de crisis social.

3. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

La Alcaldía de Medellín y el Consejo Municipal de Empleo acordaron reconocer múltiples voces y propuestas sobre el trabajo decente en la ciudad, en la perspectiva de entregar a los medellinenses una propuesta integral que formule una política de trabajo decente como proyecto de desarrollo integral de los ciudadanos, las organizaciones económicas y las instituciones democráticas en torno al propósito de recuperar la dignidad en el trabajo como pilar en la dignidad de la calidad de vida de los individuos en la urbe.

II. Objeto

Implementar una política pública de trabajo decente para Medellín, que busca mejorar las condiciones laborales de la ciudad para avanzar en la definición de Medellín como una ciudad equitativa y para la vida.

III. Justificación

1. Contexto institucional

1. Plan Nacional de Desarrollo y Mercado Laboral:

Finalizada la década del 2000 la pobreza y la tasa de desempleo en Colombia llegaron a niveles altos, la informalidad se consolidó como una constante en las relaciones laborales, lo que implica que la seguridad social es bastante reducida. Este panorama lleva a un nuevo ciclo de acciones políticas dirigidas a sectores críticos con estrategias consolidadas, el Estado aumenta su relevancia para incidir en estos temas.

En Colombia en los últimos tres años, este panorama se evidenció en una serie de leyes, Conpes y con la creación del Ministerio del trabajo que propenden por la mejora en las relaciones, los ingresos y las condiciones laborales en aras de asegurar que estén regidas bajo la legislación laboral, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos,⁴ consolidó estos cambios.

Es importante aclarar, que la competencia para la creación de empleos recae sobre el conjunto de gobiernos, coordinada

4. En adelante PND

con los objetivos de la política de empleo. En esta política el papel del Ministerio está enfocado: en el mantenimiento de las relaciones laborales de calidad, inspección, vigilancia y control del trabajo en términos de protección social, todo ello en coordinación con la política de mercado del país.

Uno de los objetivos de la estructura institucional ministerial, en materia de mercado de trabajo es el mejoramiento de la calidad del empleo y las relaciones laborales, una medida estructural en este aspecto es la contratación; esta mediada por el derecho laboral y civil es indispensable para brindar estabilidad y vinculación a la seguridad social. En aras de conciliar la protección social y la productividad, la acción política se puntualizó en el PND, estipuló que debe estar encaminada a la vigilancia de la normatividad laboral y a generar incentivos para puestos de trabajo con calidad, plasmado en parte en la Ley 1429 de 2010.

Otro aspecto importante, en el marco institucional son las políticas activas en mercado de trabajo que inciden directamente en la creación de empleo y que se dividen en programas de servicios de empleo, creación directa de empleo, reducción y eliminación de barreras, educación y formación del capital humano. Estos objetivos de mercado de trabajo tienen definidas en el PND unas estrategias concretas de acción, que se desarrollaran en coordinación con las regiones del país, con el objetivo de crear 100.000 empleos en el cuatrienio mediante 4 programas específicos:

- Lineamientos de política para un Plan de Empleo Local
- Programas pilotos de intervenciones política activas de empleo para el enganche laboral de: jóvenes, mujeres población con discapacidad.
- Desarrollo de metodologías para el emprendimiento
- Diseño e implementación de un nodo nacional de Observatorios Regionales

En el PND se consideran acciones que apuntan como eje transversal al trabajo decente para Colombia

1. Promover la formalización laboral:
 - Cambios normativos: modernización del Código Sustantivo del Trabajo y la armonización de la estructura de contratación
 - Fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control del trabajo
 - Diálogo social entre trabajadores y empresarios en diferentes subcomisiones
2. Fortaleciendo los sistemas de información laboral.
3. Prevención del trabajo infantil; jornadas escolares complementarias y la restitución de los derechos.
4. Políticas activas de mercado de trabajo para enganche de población vulnerable.
5. Creación de la Comisión Intersectorial para la Formalización del Empleo; concebido como un espacio de interlocución para la toma de decisiones.

2. *Creación del Ministerio de Trabajo*

El Ministerio del Trabajo promover la generación de trabajo decente como parte de sus funciones “Uno de los logros más importantes del 2011 fue la decisión de este Gobierno de revivir un Ministerio del Trabajo para los colombianos, con la misión de seguir trabajando en la reducción del desempleo, la generación de trabajo digno y decente, el aumento del aseguramiento de los trabajadores y la protección de los derechos laborales”.⁵

Mediante el Decreto 41086 de noviembre del 2011 se creó el Ministerio del Trabajo, de acuerdo con el artículo 1 uno de los objetivos es la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos que fortalezcan, promuevan y protejan actividades de economía solidaria y trabajo decente.

-
5. “El 2011 fue un gran año para los trabajadores colombianos” Ministro de Trabajo Rafael Pardo, el 9 de febrero del 2012 en la rendición de cuentas del Gobierno Nacional sobre los primeros 18 meses de gestión del gobierno, disponible en línea <http://www.mintrabajo.gov.co/index.html>
 6. Disponible en línea: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/02/dec4108022011.pdf>

En el artículo 2 se estipuló que uno de las funciones del Ministerio consiste en formular estrategias orientadas a facilitar la divulgación de los derechos de las personas en materia de empleo, trabajo decente, salud, seguridad en el trabajo y reconocimiento por los entes competentes. Igualmente, implementar políticas dirigidas al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de empleo, trabajo decente, derechos humanos laborales e inspección en el trabajo

Siguiendo el artículo 6 sobre la funciones del Ministro, entre otras, están las de orientar y evaluar procesos para la formulación de la política social en materia de las actividades de economía solidaria y trabajo decente a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales. Proponer medidas que fomenten la estabilidad de las relaciones del trabajo y seguimiento y control del cumplimiento de los convenios internacionales con la OIT.

El artículo 12 sobre las funciones del Viceministro de Empleo y Pensiones es resaltable que le asignan a esta cartera la de proponer e implementar, en coordinación con las entidades competentes, estrategias que fomenten la creación de empleos que respeten el principio de trabajo decente y establecer y desarrollar programas, estudios, estrategias e indicadores que permitan dar aplicación y hacer seguimiento al cumplimiento de los principios que enmarcan el trabajo decente.

3. Políticas del ministerio en lo local

América Latina avanza en la consolidación del trabajo decente como estrategia del desarrollo social, Colombia avanza en ello con la creación del Ministerio de Trabajo como espacio para desarrollar las acciones necesarias para estar a tono con las exigencias del trabajo decente.

Mediante circular en noviembre del 2011, el Ministro en aras de promover la formalización laboral, ordenó a las entidades territoriales a suministrar la información relacionada con el número de empleos creados en las respectivas plantas

de personal y de los contratos de prestación de servicios actualmente vigentes.

En los resultados previos en enero del 2012 al requerimiento hecho por parte del Ministerio, mostro que en los gobiernos territoriales (alcaldías, gobernaciones y demás entidades territoriales) por cada 100 empleos de planta hay 216 por prestación de servicios. Lo que evidencia que es necesario desarrollar estrategias en lo local para lograr condiciones de trabajo decente tanto para los trabajadores del sector público como el privado.

4. Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano

En el primer Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe⁷ publicado por el PNUD en el 2010 muestra que la desigualdad es una de las principales características persistentes que definen la historia de América Latina y el Caribe, la desigualdad per se es un obstáculo para avanzar en el desarrollo humano y su reducción debe incorporarse explícitamente en la agenda pública a través del diseño políticas públicas que propendan por la disminución de la desigualdad.

El salario, la educación y la salud son las principales razones de la desigualdad, la región cuenta con una distribución bastante desigual del ingreso, de los 15 países con mayores desigualdades del mundo, diez pertenecen a la región y Colombia queda como el segundo país más desigual del cono sur. En este informe se integró el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide carencias en salud, educación y niveles de vida en 104 países, informe que evidenció que el 10% de los habitantes de la región vive en condiciones de pobreza multidimensional respecto a este índice Colombia quedó en el primer lugar en América del Sur con una tasa del 9,2%.

Por tanto, un trabajo con una remuneración adecuada, que permite el acceso a la seguridad social posibilita avanzar en la superación de la desigualdad y erigir ciudades donde la equidad sea la perspectiva del desarrollo humano.

7. Disponible en línea: <http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php>.

5. *Normatividad nueva: Ley de formalización laboral y decretos*

Desde el 2010 el gobierno ha logrado la aprobación de una serie de leyes que propenden por la formalización del trabajo o que buscan igualdad en la remuneración.

En el 2010 se aprobó la ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo, tiene por objeto generar una serie de incentivos tributarios y parafiscales para que las empresas formalicen el empleo y generar empleo para población vulnerable y de baja empleabilidad. La población objeto de esta ley son jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40 que lleven por lo menos un año sin contrato formal y a personas con discapacidad, familia de los niveles uno y dos del Sisbén, reinsertados y personas en situación de desplazamiento

La ley 1496 del 2011 tiene por objeto garantizar la igualdad salarial y fijar los mecanismos que permitan verificar que tanto en el sector público como privado existe. Para ello, el Ministerio del Trabajo será el encargado verificar que las empresas están cumpliendo la ley realizando auditorías aleatorias, además las empresas estarán obligadas a tener un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y remuneración discriminando por la clase de forma contractual.

Igualmente, el DANE incorporará en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, las preguntas y/o variables necesarias para determinar el cargo que el encuestado o la encuestada ocupa en el empleo que desarrolla, la remuneración asociada al mismo, y la naturaleza pública o privada de la entidad en la que labora. Como establece el artículo 5 el incumplimiento por parte del empleador de la ley dará lugar a multas.

Contexto internacional

1. *Plan de acciones de derechos laborales Obama-Santos:*

En abril del 2011 el presidente de Colombia y el de Estados Unidos, firmaron el Plan de Acción Laboral (PAL) entre Colombia y Estados Unidos,⁸ con miras a lograr la aprobación Tratado de Libre Comercio. El PAL fija tres puntos estraté-

8. Disponible en línea: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/LaborProtectionsandtheColombiaTradeAgreement.pdf.

gicos, con una serie de acciones puntuales en cada uno, con tiempo determinado para su cumplimiento, que buscan mejorar las condiciones laborales y las libertades sindicales de los trabajadores colombianos:

1. Prevenir la violencia contra líderes sindicales y procesar a los autores
2. Fortalecer las medidas de protección de los derechos de los trabajadores
3. Serie de disposiciones laborales para proteger los derechos de los trabajadores

2. Recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT

En febrero del 2011 una Misión Tripartita de Alto Nivel visitó a Colombia para verificar la aplicación del Acuerdo tripartito por el derecho de asociación y la democracia firmado en junio de 2006 en la Conferencia Internacional del Trabajo. En el informe⁹ de la Misión se identificaron una serie de acciones claves que pueden ayudar a mejorar las problemáticas laborales en el país:

1. La desconfianza entre los diferentes actores constituye el principal obstáculo para lograr el pleno respeto de los derechos, por ello se consideró prioritario acciones para fortalecer el diálogo social.
2. Castigar la violencia y vencer la impunidad; falta investigación de los casos de violencia y la condena de los autores es casi inexistente.
3. Modificar la legislación sobre cooperativas para ponerla en conformidad con los convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva.
4. Fortalecer la inspección del trabajo, los mecanismos de control y las sanciones en el incumplimiento de la legislación laboral y tratados.

9. Disponible en línea: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_152972.pdf

5. Reforzar la formación para el diálogo social.

La Misión puntualizó que en Colombia se abrió una ventana de oportunidad que permite nuevas perspectivas hacia una fase en el desarrollo del país que este caracterizada por el trabajo decente y la justicia social y económica, por cuanto hay voluntad política y ambiente económico propicio. Por ello, invita a la actualización del Acuerdo Tripartito, en aras de definir acciones que respondan a las recomendaciones del informe.

Estos dos hechos posibilitaron la modificación del Acuerdo Laboral,¹⁰ que fue nuevamente suscrito en mayo del 2011 en el cual se recogieron los compromisos que Colombia adquirió con el Plan de Acción Laboral y retoma las recomendaciones de la misión de la OIT.

Contexto local: Caracterización de la problemática para la ciudad

1. Medellín cómo vamos: prioridades frente a las elecciones y percepción

Medellín cómo vamos para los años de elecciones locales aplica dos tipos de encuestas; la primera responde a la evaluación de la calidad de vida desde la óptica de la percepción de la población la cual responde a la pregunta qué ofrece la ciudad para que a la gente le guste vivir en ella. La segunda es la encuesta de “Modelo de Ciudad” mediante la cual la población identifica las principales problemáticas para construir una agenda ciudadana.

En el caso de la encuesta de percepción la prioridad que resulto estratégica para el mejoramiento de la calidad de vida en Medellín es la seguridad y el empleo está en un tercer o cuarto lugar, a pesar de ello un 52% población consideró que no es fácil conseguir trabajo.

10. Disponible en línea: http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_acuerdoTripartito.pdf.

Sin embargo, todos los años la Encuesta de Percepción Ciudadana cuestiona a los ciudadanos por los tres aspectos que en su criterio debería prestarles más atención el Alcalde. En 2011, como ha ocurrido desde 2006, el empleo ocupó el primer lugar en la agenda ciudadana; ocho de cada diez personas lo consideraron como el tema más prioritario, “En los años de elecciones locales de Alcalde, como lo es 2011, esta pregunta se convierte en una agenda para el próximo mandatario, pues a la Administración Municipal actual le quedan pocos meses para culminar su gestión”¹¹.

Ahora bien, en la encuesta de “Modelo de Ciudad” seis temas de los dieciséis evaluados, ocuparon el 80% de las prioridades; entre estos seis el primero que priorizó la ciudadanía fue la generación de empleo. Al ser la generación de empleo un tema prioritario para los entrevistados las dos propuestas que consideraron con mayor viabilidad para mejorarlo consisten en:

1. Incentivar a las empresas para que vinculen a más personal
2. Aumentar la capacitación para el empleo para los jóvenes de los sectores más pobres de la población

2. Programa de gobierno de Aníbal Gaviria:¹²

Teniendo en cuenta que Medellín tiene un desempleo superior al 12%, una informalidad casi del 50% y la Encuesta de Percepción Ciudadana realizada por Medellín cómo vamos evidencio que una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía es el empleo, constituye un tema prioritario para el gobierno local, en ese sentido el actual gobierno propone en su programa de gobierno ciertos puntos que además de generar empleo pueden contribuir a mejorar la calidad, entre ellos:

1. Implementar un sistema de información laboral para posibilitar el contacto entre oferentes-demandantes.

11. Medellín cómo vamos, “Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2011” Pág. 7

12. Disponible en línea <http://www.medellincomovamos.org/programas-gobierno-2012-2015>

2. Promover el desarrollo, sostenibilidad y posicionamiento de empresas de inclusión social con programas de articulación colectiva.
3. Incentivar la formalización de las fami, micro y pequeñas empresas para formalizar la economía y así generar condiciones más dignas de trabajo.
4. El Municipio garantizará que su política de mercado laboral este de la mano del desarrollo económico y social, que incluye el fortalecimiento de las empresas y los *Cluster* para que entre otras contribuyan a mejorar el empleo y los ingresos de los ciudadanos.

Si bien la generación de empleo es un tema primordial, el gobierno mediante sus políticas debe ser gestor de crecimiento con inclusión y equidad a través de un desarrollo económico con empleo de buena calidad.

El empleo de buena calidad no debe ser una estrategia a implementar solo por Medellín sino como lo menciona el programa, debe realizarse en coordinación con Antioquia para así elevar los niveles de calidad de vida y la sostenibilidad, pues no es posible pensar la ciudad sin la injerencia de los municipios del área metropolitana por cuanto algunos problemáticas de la ciudad han aumentado, entre ellos los niveles de desempleo se han agravado por el desplazamiento hacia la ciudad de talento humano de muchos municipios de Antioquia.

3. Informe Trabajo Decente Medellín 2010

En términos económicos después de dos años de un lento desempeño económico el 2010 fue un año de resultados positivos para la ciudad; hubo una buena dinámica del comercio, de la industria manufacturera y del mercado laboral, si bien el desempleo era alto en el 2009 disminuyó para el año 2010, escenario posibilitado por iniciativas que contribuyen a lograr el acceso de personas a un trabajo, o a mejorar sus condiciones con proyectos de educación para la primera infancia y hasta el nivel superior, de innovación e investigación tecnológica

como Ruta N, obras e desarrollo urbano y de transporte público además de la política de emprendimiento y la creación del Consejo Empleo y Productividad como un espacio para el diálogo tripartito.

La encuesta de Medellín cómo vamos, mostró que una estrategia de la ciudad para mejorar la calidad de vida es la generación formal de empleo como parte esencial de su desarrollo.

Ahora bien, la administración se ha esforzado por disminuir la tasa de desempleo que en 2009 era del 15,7%, en el 2010 pasó a 13,9%, en el 2011 a 12,2%, no obstante los avances en la generación de empleo, la informalidad es alta cercana al 50% de las personas ocupadas, y es notable la tasa de subempleo; que es un indicador indirecto sobre la calidad del empleo, se observa que si bien la tasa objetiva pasó del 13,0% al 11,9% entre 2010 y 2011, la tasa subjetiva fue la más alta desde 2004 y en el último año pasó del 28,8% al 29,2%, explicado esencialmente por un aumento en el empleo inadecuado por ingresos que alcanzó el 24,9%.

Este alto porcentaje de informalidad es un indicio que en términos de condiciones de trabajo la ciudad presenta problemas, pues las características del empleo informal dificultan el acceso de los trabajadores al sistema de protección social y de participación.

El análisis de los resultados de una serie de variables en Medellín según las dimensiones de Trabajo Decente muestra cómo va la ciudad en esta materia.

1. Tipo de contrato:

El 62% de las personas que trabajan declaran tener un contrato escrito, de esta población el 67% tiene un contrato a término fijo con un promedio de duración de 8 meses, mientras que el 32% tienen un contrato indefinido.

2. Acceso a protección y seguridad social.¹³

13. Consiste en la afiliación a sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales son determinantes para garantizar el desarrollo integral de los

El acceso al sistema de salud es alto en Medellín el 92% de la población se encontraba afiliada, sin embargo solo el 50% de la población está afiliada a un sistema de pensiones cifra que se relaciona directamente con la informalidad y los bajos ingresos de la población, en el acceso al sistema de riesgos profesionales el 55% de la población no está afiliada.

3. Equidad en el trabajo:¹⁴

3.1 Mujeres: respecto a las actividades; el 35% de mujeres reportó que las labores del hogar era su principal actividad en los hombres se reduce al 2%, otra diferencia consiste en que el 56% de los hombres se encontraba trabajando y en la población femenina es del 36%. En términos de salarios; más del 60% de personas que ganan menos de un salario mínimo son mujeres.

3.2 Población afrocolombiana:¹⁵ 59,4% trabaja por cuenta propia, 31,3% es empleado u obrero de una empresa, 3% empleado doméstico, 3% peones y 3% a trabajo familiar. En términos de contrato 78% no cuenta con ningún tipo, en cuanto a la remuneración el 75% gana hasta un salario mínimo, sólo 6,3% gana entre tres y cuatro salarios mínimos.

Sobre el sistema de seguridad social: en salud 62,5% se encuentra afiliado; 37,5% es beneficiario, el 18,8% al régimen subsidiado y sólo 6,3% es cotizante. Al sistema de pensiones sólo 9,4% de los encuestados se encuentra afiliado y al sistema de riesgos profesionales sólo 9,4% se encuentra afiliado.

4. Libertades y actividades sindicales:

La participación de Medellín en el total nacional tanto en el número de sindicatos como de afiliados fue menor al 10%, respecto a la participación de las mujeres en la actividad sindical es del 37%. En cuanto a violencia contra personas que

trabajadores

14. Equidad para minimizar las desigualdades basadas en género, edad, condiciones sociales y raza

15. Datos obtenidos a través de la aplicación de una encuesta realizada por la Escuela Nacional Sindical (ENS)

defienden los derechos de los trabajadores se presentaron en 2010 56 casos en el que 87% fueron amenazas.

4. Consejo del Empleo y la Productividad

En el 2009 la tasa de desempleo fue la más alta de los últimos 4 años entre dos y tres puntos de diferencia situándose en un 15,7, si bien la dinámica de la tasa de empleo para Medellín depende de manera importante del ciclo económico del país, no deja de ser preocupante para un gobierno local este aumento, lo que obliga a buscar estrategias para enfrentar la problemática. En este caso, la Alcaldía decidió crear mediante Acuerdo 1226 de 2009 el Consejo de Empleo y la Productividad de Medellín, que se concibe como una instancia de apoyo y seguimiento a las agendas adelantadas por diferentes actores públicos y privados en materia de promoción del empleo, la productividad y la competitividad, espacio para fomentar el diálogo tripartito, acompañamiento y evaluación de la política de mercado laboral que contribuyen a impulsar el empleo en la ciudad.

En junio del 2010 en sesión del Concejo la Escuela Nacional Sindical (ENS) planteó una propuesta de política de trabajo decente para la ciudad, propuesta que queda recogida en un convenio de asociación entre la Alcaldía de Medellín y la ENS en julio del 2011, convenio mediante el cual se buscaba aunar esfuerzos para elaborar la política pública de Trabajo Decente, que recoja las decisiones adoptadas por consenso social a través de un proceso de reconocimiento y deliberación pública. Puesto que, en la medida que una ciudad cuente con trabajo decente es más equitativa e incluyente.

Lo anterior, es una muestra que la Administración Municipal de Salazar se interesó por vincularse a la agenda del trabajo decente, como un socio activo para el desarrollo del tejido empresarial de la ciudad, partiendo de políticas para el desarrollo local, empresarial y económico.

IV. Antecedentes

Balance de las propuestas de empleo en Medellín (1981-2011)

Para definir una Política Pública de Trabajo Decente es importante contar con un balance de las propuestas de empleo local desde una visión público-privada para la ciudad de Medellín, es indispensable conocer los programas que se han desarrollado para mejorar las problemáticas de empleo en la ciudad, pues su análisis puede mostrar la causa del incumplimiento de los objetivos. Se cuenta con un número importante de estudios sobre el tema laboral pero muy pocas propuestas de empleo, los estudios se quedan en análisis descriptivos.

El desarrollo económico en Medellín estuvo ligado hasta finales del siglo XX con la industria. Esta fue determinante del empleo a nivel local. Generar empleos estables es un reto que debe seguir afrontando la ciudad pues el mercado laboral está ligado a los ciclos de los sectores más dinámicos de la economía antioqueña a saber; textil, confección y metalmecánico y por ello el empleo fluctúa de acuerdo con la dinámica de los sectores y no por programas directos.

Medellín es una ciudad en el que el ciclo de empleo es altamente sensible al nacional, en el que después de momentos de crisis la recuperación económica es lenta al igual que el empleo. Entre 1985 y 1987 según estudios “la recuperación del empleo obedece más a razones del ciclo económico y a la reactivación de algunos sectores, que al impacto de las propuestas que se pudieron gestar en el momento”.¹⁶

En las últimas tres décadas el empleo en Medellín ha dependido de los principales sectores económicos, los cuales entre el ochenta y el noventa fueron el sector textil-confección y la industria metalmeccánica. Sin embargo, es indispensable anotar que en el escenario económico y modelo de desarrolla actual que muestra la ciudad, el sector industrial ha perdido

16. Herrera Beethoven y Coronel Jorge (2011), “Balance de las propuestas de empleo en Medellín (1981-2011): Revisión de los Planes de Desarrollo y las propuestas privadas”, Pág. 9

preponderancia ha crecido el sector de los servicios el cual se ha convertido en el motor de generación de empleo.

Ahora bien, la falta de claridad en el país sobre cómo emprender políticas de empleo local y el desconocimiento de los gobernantes sobre las competencias en la materia, son aspectos que pueden evidenciar la falta de políticas públicas sobre empleo de carácter local. La revisión de los planes de desarrollo y estudios en materia de mercado laboral, evidenciaron que los programas de empleo son de corto plazo y que se aplican como planes de choque para una realidad problemática que es diagnosticada.

Durante un periodo de tiempo importante las administraciones han buscado el apoyo en la generación de empleo en iniciativas privadas. Lo cual se puede explicar por dos aspectos; el primero es la falta de una política de empleo local estructurada a largo plazo. El segundo, consistió en que el gobierno nacional focalizó su esfuerzo de políticas económicas en la internacionalización y apertura a la economía mundial, lo cual afectó el empleo en las regiones en el que preponderaban sectores económicos como el textil-confecciones.

Las tasas de desempleo entre 1986 y 1997 no reflejaban la intervención directa a través de una política pública por parte del gobierno local, sino que respondían a hechos externos como la migración que recibió la ciudad de Medellín, el poco ajuste entre la formación para el empleo y la demanda, y que el sector industrial perdió participación en el PIB regional, entre otras. Por tanto, la importancia que le otorgó cada gobernante al empleo en los objetivos de gobierno osciló de acuerdo con la tasa de desempleo que para esta época no dependieron de la intervención directa del gobierno local.

El análisis de las propuesta de empleo, se separan en tres décadas que responden a los cambios en el desarrollo económico de la ciudad, los programas de las década de los ochenta estaban enfocados en una economía industrial, para los noventa se enfocaron en la apertura económica, para la primera década del 2000 se consolidó el desarrollo en servicios y *Cluster*.

El estudio de los programas de gobierno muestra que se pueden agrupar en diez categorías los proyectos que ha tenido la ciudad sobre generación de empleo.

1. Ordenamiento territorial

Estas políticas se enfocaron en reglamentar la utilización del uso del suelo para ubicar puestos de venta que incidieran en el empleo con creación de pequeñas empresas, y también sirvieron para recuperar espacio público.

2. Política fiscal vía gasto

“El manejo del gasto como estímulo para el empleo ha estado asociado a interpretaciones de los equipos de gobierno de cada administración no hay una directriz general que sirva de marco de referencia”.¹⁷

En la década de los ochenta la generación de empleo por vía de gasto se centró políticas fiscales expansivas; la administración gastaba en obras de infraestructura y así esperaban impactar el empleo local. En los noventa si bien seguía la tendencia de gasto público por infraestructura, crecen prácticas de generación de empleo con proyectos conjuntos y cofinanciados mediante convenios. Después de los noventa el manejo del gasto se asocia al cumplimiento de una serie de normas fiscales pues su incumplimiento implica sanciones administrativas.

3. Incentivos tributarios locales

Los incentivos tributarios como estrategia para la generación de empleo local fue utilizada en la mayoría de administraciones municipales, los incentivos reflejan una fuerte focalización empresarial no cuentan con una política estructurada.

4. Apoyo público a espacios de promoción al comercio

En las administraciones de la década del ochenta el apoyo se centró en la organización de ferias, exposiciones, concursos y muestras para micro y fami empresarios con la finalidad de ampliar el mercado. En los noventa, hay pocas evidencias de

17. *Ibíd.*, Pág. 21

los apoyos para la actividad comercial, mientras que en las administraciones de Gómez, Pérez y Fajardo se desarrollaron programas de apoyo al comercio; el primero con la reubicación de los vendedores ambulantes, el segundo con la construcción de un centro de espectáculos para mejorar la oferta de servicio de la ciudad, el tercero elevó el número de ferias y exposiciones.

5. Capacitación y alianzas institucionales

Todos los planes de desarrollo de las administraciones revisadas han considerado la capacitación como elemento que contribuye al empleo. En los ochenta se enfocaron en la capacitación cooperativa; organización empresarial, contable, financiera y administrativa, también se creó la Cooperativa de Obreros de la Construcción con la intención de agrupar la oferta de trabajo del sector.

En los noventa los programas de capacitación son desarrollados por la Secretaria de Desarrollo Comunitario para mejorar el nivel educativo de los desempleados. Pérez, Fajardo y Salazar continúan con programas de capacitación; el primero mantuvo los convenios con las instituciones que habían prestado el servicio, mientras que los dos últimos enfatizan en el esquema educativo con la creación y reforma de colegios para mejorar los niveles de cualificación.

6. Alianzas institucionales no formativas

Estas alianzas en la década de los ochenta estuvieron enfocadas en la realización de estudios económicos locales, estudios de diagnósticos sectoriales o por ramas de actividad para conocer las condiciones favorables para su desarrollo.

En la década de los noventa se enfatizó en los convenios con el sector empresarial para dinamizar el empleo local mediante el fomento de la economía solidaria, se creó el Consejo de Desarrollo Empresarial; para facilitar el acercamiento entre los sector público y privado, se desarrolló la Consejería Económica para apoyar las exportaciones, se crearon centros como el Observatorio de Empleo y Talento Humano y el Centro de Información para el Empleo como instrumentos para

que la población conociera las oportunidades, por última en la década de los noventa se estructuró un programa de empleo no cualificado para que EPM contratara con grupos asociativos actividades de sostenimiento, vigilancia y reforestación que son de baja cualificación.

Pérez en el 2001 decidió fortalecer la dinámica empresarial a través de la construcción del tejido empresarial, Fajardo en el 2004 emprendió el programa de formación para el trabajo y la inserción laboral y Salazar en el 2008 creó los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo) para fortalecer el tejido empresarial.

7. Sistemas de información, observatorio y bolsa de empleo

Desde los ochenta en las administraciones hubo propuestas para construir una bolsa de empleo para canalizar la demanda de mano de obra del sector formal, en los noventa se estableció mejorar los sistemas de información para el empleo mediante convenio con el SENA, Comfama y el Observatorio de Empleo. Fajardo en el 2004 en la línea 4 del Plan de Desarrollo considera el fortalecimiento y desarrollo de los sistemas de información laboral, en la administración de Salazar se crearon los “Puntos de Intermediación Laboral”.

8. Obras públicas y construcción de viviendas

La mayoría de administraciones consideraron las obras públicas y la construcción de vivienda como una opción para la generación de puestos de trabajo local. En la década de los ochenta se enfatizó en obras de infraestructura mayores como el Metro, otras menores. Pérez en el 2001 planteó la construcción de viviendas de interés social para generar empleo, busco propiciar alianzas con el sector privado y otras entidades públicas para movilizar recursos de inversión para proyectos regionales que dinamizaran el empleo. Propuso la construcción del Centro de Espectáculos, el Centro Internacional de Negocios y Convenciones, el Metroplús y la línea cable Santo Domingo, además de programas de reforestación, limpieza de quebradas y de infraestructuras menores. Fajardo y Salazar continuaron los planes de desarrollo metropolitano y la expansión del sistema Metro.

9. Los *contact centers*

Algunas administraciones focalizaron sus programas de empleo en estrategias como los call center. Pérez en el 2001 acogió este programa en aras de fortalecer la plataforma competitiva de la ciudad y generar empleo local.

10. Emprendimiento y empresarismo

El apoyo a nuevas empresas y crédito público para fomentar el emprendimiento es un tema relativamente nuevo dentro de la concepción pública como incentivo para el empleo local. Las administraciones de la primera década del 2000 establecieron alianzas con universidades y centros de investigación para la creación de empresas de base tecnológica, construcción de tejido empresarial para apoyar diferentes sectores y así fortalecer los *cluster* de la ciudad.

La administración de Salazar tuvo un claro enfoque hacia el emprendimiento empresarial y la autogeneración de empleo, la línea 3 del Plan de Desarrollo la política de empleo establecía; formación para el trabajo y el emprendimiento, apoyo al emprendimiento, fortalecimiento del emprendimiento barrial, social y rural, promoción de la cultura emprendedora, acceso a recursos para el emprendimiento lo que evidencio un interés por fortalecer, ampliar y continuar la política de emprendimiento que inició en la administración de Fajardo.

Siempre es un desafío para la administración municipal la creación de empleo, no se puede descuidar otra problemática; las condiciones del empleo; remuneración justa y formas de contratación, pues no solo el desempleo es una preocupación, lo es también el aumento de la informalidad.

Mapa de actores para una propuesta de Política Pública de Trabajo Decente para Medellín

El mapa de actores es un instrumento de análisis que usa datos cualitativos para determinar los interés e influencias de los diferentes actores en relación con una reforma, una combinación de los factores permitirá tener el conjunto de datos para ilustrar la injerencia en los procesos sociales, políticos

y económicos de una serie de actores respecto al mundo del trabajo en la ciudad. El estudio de mapa de actores tiene como objetivo, realizar una serie de encuestas a una cierto tipo de actores relevantes¹⁸ en el mundo del trabajo para conocer las opiniones y sobretodo las valoraciones que tienen sobre éste. La pertinencia del estudio radica en que permite discriminar quiénes y cuáles son las comunidades de influencia que pueden dar vida a la propuesta en aras de identificar como pueden contribuir o apoyarla.

Primero, se cuestionó a los actores sobre el papel que pueden jugar en la formulación de una política pública de trabajo decente, se debe resaltar que todos los actores entrevistados coincidieron en expresar su intención de participar en el proceso, muchos actores también consultados afirmaron que si bien están interesados no cuentan con programas en su organización destinados a la generación de mejores condiciones de trabajo.

En el caso de los funcionarios públicos es necesario anotar que la Secretaría de Desarrollo Social puede tener relevancia por cuanto se encargan de la promoción del desarrollo económico entre las poblaciones más vulnerables. Los concejales consideran que desde el Concejo se debería liderar las discusión en relación con las condiciones de trabajo promoviendo que se realice un diagnóstico común entre academia-estado-empresarios-trabajadores en aras de avanzar en el diseño de una política seria y promover que la administración asigne recursos desde el plan de desarrollo para proyectos de generación de empleo y mejoramiento de las condiciones de los trabajadores.

Los entrevistados de los gremios expresaron su interés de participar y afirmaron que su participación es definitiva para que la implementación de la política tuviera un impacto real y condicionaría su éxito, es llamativo que uno de los actores entrevistados afirmo que podría participar en la política

18. Los actores se dividieron en 10 categorías a saber: gremios, funcionarios, concejales, empresarios, no institucionales, académicos, sindicatos, instituciones, ONG y control social.

presentando a los demás gremios de empresarios sus buenas prácticas en materia de promoción de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva.

Por su parte, los empresarios también reconocieron la importancia sobretodo en la materialización de una política que busca generar mejores condiciones laborales, reconocen la relevancia de la responsabilidad social empresarial para consolidar la imagen de sus empresas como socialmente comprometidas con el desarrollo humano de sus trabajadores, aunque son pocas las iniciativas reconocen que es importante para sus mercados y por ello muestran una buena disposición para participar en mesas de trabajo de manera comprometida y responsable.

El acceso a la educación, la responsabilidad por parte de los empresarios para lograr condiciones de trabajo decente, la baja participación sindical de los trabajadores colombianos, son para los actores informales, institucionales y sindicatos lo que se debería fortalecer para lograr una política de trabajo decente. Para los organismos de control social y las ONG relacionan el trabajo decente con la seguridad por cuanto la actual forma de entender la seguridad desde el concepto de seguridad humana incluye el respeto por las garantías y derechos fundamentales; como el acceso a un trabajo en condiciones adecuadas.

Segundo, se esperaba identificar cuáles han sido los obstáculos para implementar una política pública de trabajo decente para la ciudad. Para los sindicatos, ONG, y la academia la estigmatización que han sufrido por décadas los trabajadores que abogan por la reivindicación de los derechos de asociación laboral y la ausencia de procesos de diálogo social han impedido la construcción política de programas por el trabajo decente.

Los funcionarios creen que ha sido la falta de coordinación entre los diferentes actores que han emprendido acciones para solucionar la problemática. Para los empresarios y gremios la creencia que el tema del empleo era una competencia nacional, pues estaba asociado al crecimiento económico y

variables macroeconómicas, incentivaba la creencia que estaba fuera del margen de maniobra de la administración local ha sido un obstáculo que empieza a transformarse.

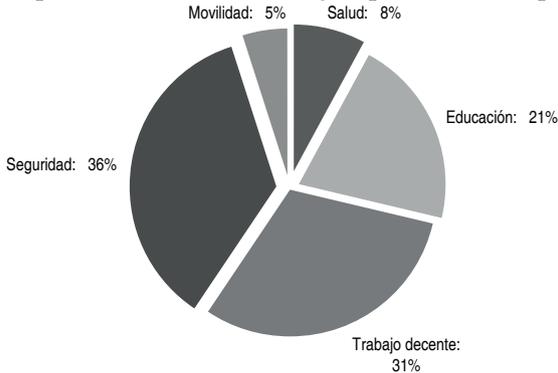
Por su lado, los actores del control social consideran que el principal obstáculo, es que la ciudad no ha contado con una política económica ni de mercado laboral estructurada sino que se han hecho planes de choque cuando la cifra de desempleo es alta o aumenta. Los representantes de las instituciones consideran que la falta de voluntad y participación de los actores involucrados en la problemática y la ausencia de cultura responsable con los derechos laborales han sido los principales obstáculos.

Con los actores se buscó también, identificar las principales medidas y estrategias que se deberían implementar en una política pública de trabajo decente para la ciudad, las coincidencias son las siguientes:

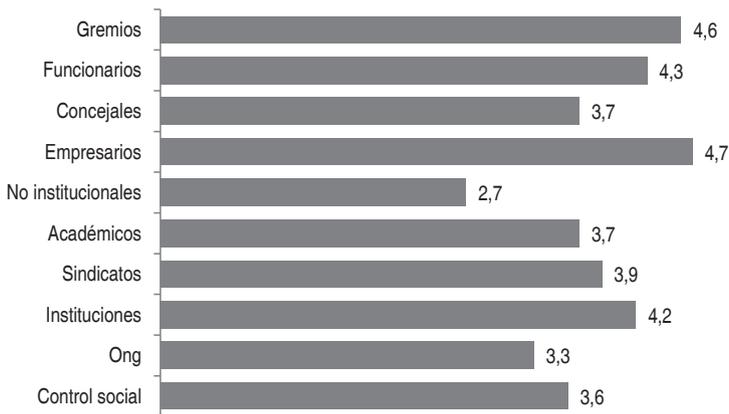
- Debe partir desde una construcción participativa con todos los actores involucrados en el tema.
- Debe ser el criterio fundamental para la gestión pública local.
- Fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial.
- Campañas de sensibilización y pedagogía para la comunidad en general sobre trabajo decente.
- Permitir espacios de discusión en la ciudad y en las empresas sobre ética del trabajo.
- Fortalecer la institucionalidad.
- Articular la información existente en la ciudad sobre empleo, desde un Observatorio en que se haga seguimiento y evaluación a la política.
- Fortalecer la inspección y vigilancia.

Con el estudio de mapa de actores, se hace una apuesta metodológica con el fin de obtener cifras respecto a los niveles de: interés, influencia, confianza y relación, presentes en el proceso de construcción de una política pública.

1. Interés de los actores: para valorar este punto era necesario indagar en los actores cuales eran las prioridades de la ciudad mediante la clasificación de uno a cinco de los temas que consideraban la mayor problemática pública:

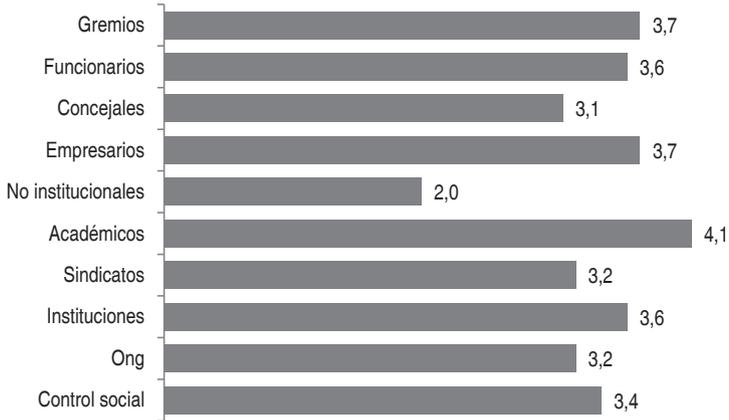


2. Para conocer la influencia de los actores se acudió a una pregunta que pedía a los actores que clasificaran de uno a cinco la influencia que tendría cada uno de los otros actores en la construcción de una política de trabajo decente:

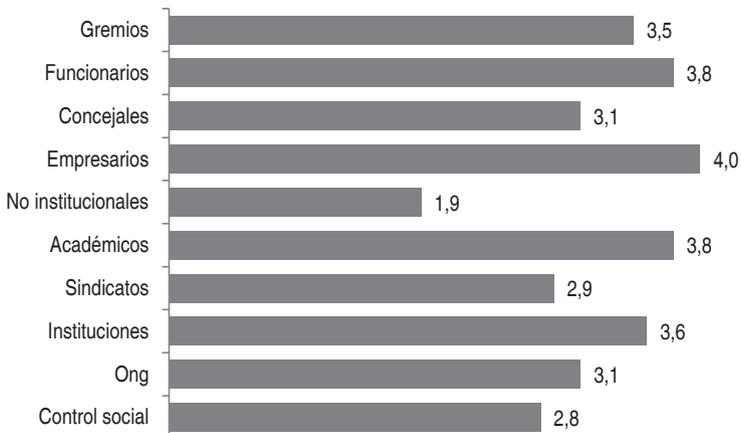


3. Confianza: se buscaba conocer la confianza que sentían respecto a los diferentes sectores de la muestra, en aras de determinar la disposición que tendría cada uno de los

actores para sentarse a dialogar y a construir una política de trabajo decente con los demás sectores, para tomar la muestra se pedía a cada entrevistado que calificara de uno a cinco la confianza que tenía en cada uno de los sectores:

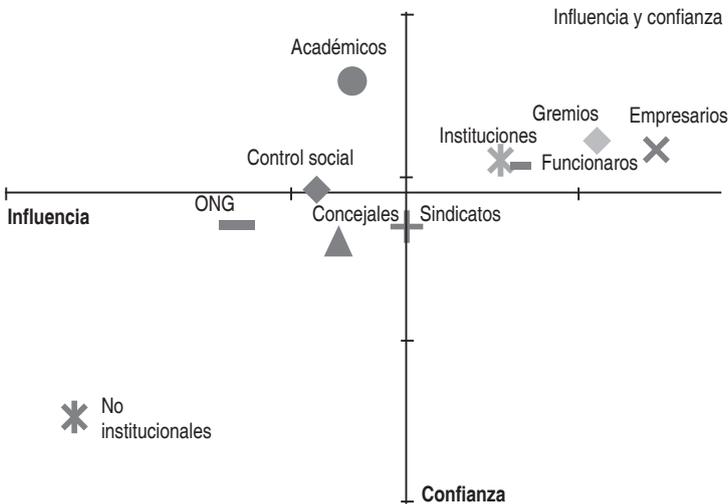


4. Relaciones: con esta variable se querían cuantificar la relación política que tenía cada organización con cada uno de los sectores de la muestra, mediante la calificación de uno a cinco donde uno es ninguna y cinco es muy estrecha relación.



El mapa de actores sociales, señala primero los actores que pueden verse afectados por la política pública de trabajo decente, segundo se cualifican a los actores de acuerdo con las características consideradas relevantes para el proceso metodológico, a saber: intereses, influencia y confianza lo que permite visibilizar los actores que tienen poder en la toma de decisiones, interés en la problemática y que actores generan confianza en el proceso.

Los resultados de la muestra se distribuirán en un plano cartesiano, por tanto, en un mapa que muestra la influencia y la confianza, los actores que estén en el plano superior derecho son quienes tienen un alto nivel de influencia y confianza:

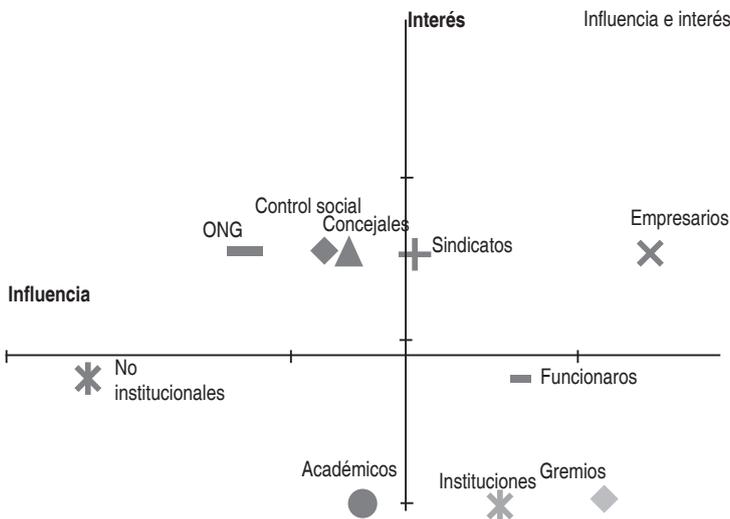


El análisis del cuadro indica que los actores no institucionales se encuentran al margen del proceso de construcción en tanto tienen poco nivel de confianza e influencia. Los concejales, ONG, control social y sindicatos no son grupos determinantes en la construcción de la política; los concejales y el control social para los actores tienen un papel más activo en el proceso de implementación y evaluación de la política. Los

sindicatos y ONG tienen el mismo nivel de confianza, aunque los primeros son catalogados como más influyentes.

Por su parte, el grupo conformado por funcionarios, gremios, instituciones y empresarios son considerados protagonistas claves en el proceso de construcción de la política, los académicos se puede analizar que obtienen un alta calificación de confianza, que podría indicar que puede jugar un rol protagónico como garante del proceso, para dar claridad conceptual o como mediador.

El análisis del cuadro de influencia-interés, muestra que en el extremo superior derecho se encuentran los sindicatos y empresarios lo que indica que tienen tanto influencia como interés, siendo los segundos los que se consideran más influyentes, por otro lado, las instituciones y gremios son consideradas por los actores como influyente pero estos no demuestran ningún interés por el tema por cuanto el trabajo decente no es una prioridad en su agenda de la ciudad, mientras que los funcionarios declaran tener un mediano interés.



En el cuadrante inferior izquierdo se encuentran los actores no institucionales y académicos lo que implica que carecen

tanto de interés como de influencia. Las Ong's, control social y concejales tiene un interés por el tema, lo que permitiría aseverar que hay espacios para iniciar procesos de deliberación, no obstante los actores que según el cuadro tienen influencia son los concejales.

De los resultados de los dos cuadros se puede extraer una conclusión: la influencia y la confianza no coinciden con el interés en el tema, por tanto, mientras que los empresarios son un actor imprescindible para la política y muestran interés, el reto es persuadir a los gremios e instituciones para lograr el proceso.

Los retos de persuadir a ciertos actores que son influyentes pero sin interés, busca ser subsanada por el estudio, por cuanto propone un indicador para resolver esta situación problemática. Para subsanar la problemática, según los enfoques franceses de políticas públicas se debe hacer uso de una figura clave: el mediador, toda vez que en la construcción de una política existe un sistema de actores jerarquizados, en que el mediador juega el papel de conducir al conjunto de los actores a un plano objetivo, en el que todos encuentran un marco de referencia común con base en la confianza, que permite lograr credibilidad para el desarrollo de los compromisos en aras de configurar una agenda posible para las decisiones y las acciones públicas.

En el estudio el indicador para descifrar el rol del mediador responde a la siguiente fórmula

$$IM = C * \left(\frac{R}{I}\right) = C * \left(\frac{R}{I}\right)$$

según la cual relaciones-influencia tienen una relación directa, de tal manera que el indicador aumenta a medida que lo hace el nivel de confianza. El resultado del indicador de mediación, indica que para la construcción de la policía pública de trabajo decente para Medellín pueden acudir como mediador a la academia y al gobierno en aras de enfrentar el obstáculo inicial, a través de dos escenarios de mediación:

comprensión; tener un concepto convergente de las diferentes nociones de trabajo decente en disputa, e incentivos; hacer atractiva la política para los actores más influyentes, donde el gobierno local puede diseñar acciones concretas.

Problemática y estrategias de solución

1. Políticas públicas de trabajo y empleo local: el caso Medellín

En primer momento como estrategias para abordar la problemática de crear trabajo decente, se recogen las percepciones, preocupaciones y opiniones de expertos académicos para orientar la construcción local de políticas de desarrollo y generación de trabajo decente en Medellín.

La actividad económica de la ciudad ha sido reconocida por el desarrollo industrial de la última mitad del siglo XIX, se consolidaron empresas de los sectores: metalmeccánico, automotriz, textil y confección, el desarrollo industrial de la ciudad se vio frenado hacia las décadas del ochenta y noventa por la apertura económica, en esas décadas la ciudad perdió fuerza en el sector por la quiebra de cerca de 25.000 empresas esta situación obligó a las autoridades a buscar alternativas de desarrollo económico.

En la década del noventa se hacen una serie de estudios diagnósticos, se consolidan una serie de estrategias de planeación largo plazo como el Consejo de Competitividad de Antioquia, que tenía como objetivo orientar la política de desarrollo y competitividad de la región, se consideró la necesidad de definir un norte propio para la ciudad mediante el proyecto "Visión Antioquia Siglo XXI".

Este proyecto surge como recomendación para aunar esfuerzos entre actores públicos, privados, académicos y social que emprendían acciones desarticuladas y sin ninguna concertación entre sí, para iniciar una planeación participativa que ayudara a la definición de la visión de desarrollo económico, para las regiones del Departamento en diversos *Cluster*, de acuerdo con las potencialidades del municipio para que ejercieran influencia fuerte en generación de empleo. Así

pues, se fueron consolidando nuevos *Cluster* como el de sector salud, energía, telecomunicaciones, financiero entre otros.

Este nuevo escenario regional como platea el economista Beethoven Herrera implica pensar una política de empleo que vincule los nuevos sectores, pues Medellín ha dejado de ser una ciudad industrial para ser una de servicios hay que preparar la mano de obra para ello.

Las últimas administraciones municipales han contribuido al fortalecimiento del sector servicios, ello se evidencian en el ordenamiento territorial pues ha preponderado la inversión en: espacio público, paseos comerciales, expansión de la industria hotelera, parques recreativos, parque bibliotecas, centro médicos, clínicas, estas construcciones son evidencias de cómo se ha pensado el territorio.

Desde hace una década Medellín ha profundizado en la estrategia de los *Cluster* ha definido 6 *Cluster* desde un trabajo participativo, esta estrategia se ha esgrimido en una manera de apostarle a la competitividad con el proyecto "Medellín Ciudad *Cluster*". Una política de empleo para una ciudad con las características de los *Cluster* debe fortalecer los vínculos público-privados y con las universidades. Los eventos, ferias, convenciones han ayudado a crecer el *Cluster* turismo de negocios lo que impacta el empleo local temporalmente, son una estrategia promisorias para ampliar mercados, deben ser parte de un proceso, el problema es que en Medellín no se ha planteado como un propósito en sí mismas.

Una política de empleo innegablemente debe estar sustentada en relación y diálogo entre la universidad y la empresa, para evitar que exista una fricción entre oferta-demanda afectando el nivel de desempleo, si bien la ciudad ha hecho esfuerzos debe continuar fomentando su consolidación. Además, las universidades cuentan con unidades de emprendimiento y empresarismo, otra razón importante para fortalecer el vínculo, sin embargo los esfuerzos parecen estar desarticulados lo que demuestra que se necesita una política de emprendimiento que los aglutine, incluso que se cree un sólo fondo con todos los recursos que asigna cada institución a este fin. Apo-

yar a la universidad potenciando las ferias de la creatividad y ferias científicas, pues allí hay ideas innovadoras que pueden trascender al plano empresarial.

La política debe tener un carácter regional que incorpore en Área metropolitana y el Oriente cercano. El vínculo entre 12 municipios cercanos a Medellín generar una dinámica de movilidad de personas es un factor que afecta el nivel de desempleo e informalidad de la ciudad, por ello las administraciones deben conocer bien las dinámicas de la población para que puedan orientar de manera adecuada la política. En este sentido, contar con un sistema de información dinámico es importante, un sistema que sirva para explicar el desempleo, la informalidad, la re-socialización de empresas, las fricciones del mercado laboral el cual que ayudará a toma de decisiones con información constante y análisis adecuados del mercado.

Para lograr una política de Trabajo Decente debe existir un enfoque integral que exige coordinación entre las regiones y el nivel nacional, así como también debe incluir la seguridad social, los derechos fundamentales la trabajo, el diálogo social y la generación de empleo. Una política de Trabajo Decente debe conciliar la generación de empleo y la protección de los derechos de los trabajadores, procesos que nunca se han hecho de manera conjunta en Colombia para la elaboración de una política de empleo, lo que plantea un reto y la necesidad de mirar experiencias internacionales.

En este aspecto, sería importante explorar la experiencia de la provincia de Santa Fe en Argentina, el Ministro de Trabajo compartió la experiencia con Medellín en octubre del 2011. En este foro el Ministro puntualizó una serie de aspectos que pueden ayudar en el momento de pensar una agenda de trabajo decente:

1. Provincia de Santa Fe definió que el trabajo decente es una condición fundamental para superar la pobreza, reducir las desigualdades sociales, lograr la equidad, garantizar la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable.

2. Construir una agenda en la que estable los puntos claves, los objetivos prioritarios para la ciudad y líneas de acción para conseguirlo.
3. Definir el concepto de trabajo decente como base programática de la acción de gobierno.
4. El trabajo decente aparece como eje transversal a todos los proyectos y programas que se están desarrollando a través del plan estratégico.
5. Pensar en un política de las 3 C por parte del Gobierno Municipal y Nacional: Coherencia; ponerse de acuerdo en los conceptos y ser muy claros en lo que se quiere, Coordinación; por parte del estado entre los distintos estados del país y Consenso: ponerse de acuerdo en que resultados se van a lograr y en qué tiempo.
6. Una inspección laboral que privilegia las acciones preventivas más que represivas.
7. La agenda que se tiene de trabajo decente es una propuesta, no está diseñada y no hay un manual para lograrlo, pero hay procesos experimentales.
8. La vulnerabilidad más grande es la mujer discapacitada.
9. Tener muy claro la diferencia entre normas y realidad.

Es importante fortalecer la formación tecnológica de dos años, atender grupos vulnerables, la formación para el trabajo; coordinar y analizar en qué se capacita y para quien se capacita. El Municipio de Medellín tiene potencialidades para hacer la capacitación laboral y pasantías laborales como con el programa "Jóvenes en Acción" y fortalecer el empleo para las clases bajas, personas no educadas, poca cualificación porque expone el economista Alejandro Gaviria que Medellín tienen resuelto el caso de las clases medias altas y medias, pero en las demás tiene serios retos.

Por último, debe pensarse en la inspección como un elemento más para ejercer control y vigilancia del cumplimiento

de las normas laboral y de la seguridad social, la inspección debe ser preventiva y reactiva; generar una cultura al cumplimiento de normas y tener instrumentos de fiscalización.

2. Ministerio del Trabajo

Para el desarrollo de una Política Pública de Trabajo Decente para Medellín, se deben tener en cuentas actores nacionales que pueden resultar estratégicos como el Ministerio de Trabajo, sería importante hacer un convenio de cooperación en aras de aunar esfuerzos teniendo en cuenta la agenda del Ministerio que consiste en:

1. Ampliación de servicios de información para el empleo:
2. Observatorio de Trabajo Decente: Medellín se ha propuesto hacer el piloto
3. Formación para empleo
4. Formalización laboral en el sector público y privado
5. Erradicación del trabajo infantil.

3. Deliberación ciudadana:

El buen gobierno se realiza en diálogo y acuerdo con la sociedad participante, constituida por ciudadanos solidarios que se entienden y valoran como protagonistas de las acciones transformadoras que habrán de consolidar el marco de acción pública.¹⁹

La deliberación ciudadana es un espacio de diálogo social, mediante el cual se propician escenarios de encuentro y concertación de los distintos actores sociales en pro de la construcción de acuerdos sobre la construcción de políticas económicas y sociales de formación de trabajo decente.

Convocar a la población a asumir su compromiso como ciudadano en la construcción de una agenda pública sobre el trabajo decente y a hacerse interlocutora del Estado en un

19. Aníbal Gaviria, "discurso de posesión a la Alcaldía de Medellín 1 enero del 2012", pág. 20

marco deliberativo para propiciar la construcción de esta política. Por su parte, los foros deliberativos propician la definición de los aspectos problemáticos y la construcción de agendas ciudadanas tendientes a la gestión de acciones posibles en desarrollo de las acciones públicas.

Mediante la deliberación se buscó construir una política pública que en efecto sea pública porque el ciudadano intervino, dado que toda decisión que afecte el trabajo, afecta la vida de las personas, y en esa medida debe contar con el aval ciudadano, propiciando que la sociedad y el Estado se encuentren en dicho proceso.

La deliberación y la conversación con la ciudadanía tienen como finalidad conocer las ideas y sentimientos sobre trabajo, es un proceso de innovación social en el cual la ciudad de Medellín es la primera en Colombia que lo asumió. Incentivar la deliberación pública se logra mediante campañas pedagógicas que buscan promover la reflexión de los ciudadanos sobre el trabajo decente y convocar la participación de éstos en los foros deliberativos.

Para que la participación ciudadana sea posible es indispensable contar con la cooperación activa de los diferentes medios de comunicación de la ciudad, constituyéndose este en el primer paso en la construcción de una deliberación pública sobre el tema.

A esta iniciativa, que tenía como fin generar una conversación con la ciudadanía, se unieron: TeleMedellín, Portal Cultura E de Medellín Digital, Canal U, El Colombiano, El Mundo, El Observador, Q'Hubo, Caracol Radio, Munera Eastman, Cámara de Comercio FM, Emisora de la Universidad de Antioquia, Portal de Cultura E de Medellín Digital de la Alcaldía de Medellín y Camacol.

El segundo paso, en la construcción deliberativa fue la realización de 10 foros deliberativos para construir un diálogo de saberes de la vida común del ciudadano, alrededor de estos conceptos, y para construir acuerdos, no se pretendía generar intereses convergentes sino acuerdos fundamentales para que como sociedad construyamos la misión de trabajo decente y digno.

En este sentido, con los resultados de la deliberación se identificaron una serie de puntos clave de la situación laboral de los ciudadanos de Medellín

- Inquieta el tipo de educación que reciben los estudiantes; si es pertinente en cuanto generen las competencias necesarias para desenvolverse en el mundo laboral.
- Inestabilidad laboral.
- Preocupa el incumplimiento de la legislación laboral tanto por las instituciones públicas como por las empresas privadas, por ello un primer paso en este sentido consiste en la vigilancia de la legislación laboral.
- La tercerización en la contratación por cuanto dilucida la responsabilidad del empleador y dificulta o anula las posibilidades de reclamar frente a la vulneración de derechos laborales.
- Indispensable el acompañamiento de la institución con incentivos económicos y oportunidades de mercado para los emprendedores, pues no cuentan con la capacidad para lograr un punto de equilibrio en su negocio sin este acompañamiento.
- Para mejorar el ingreso de los emprendedores y posibilitar que ofrezcan trabajo decente sería importante desarrollar programas que promuevan la asociatividad entre ellos.
- Promover el acceso de jóvenes vulnerables a oportunidades de capacitación y educación, para que les sea posible acceder a un trabajo con unos ingresos que les permita una vida digna.
- Para algunas mujeres el mundo laboral se convierte en un espacio de inequidad salarial.
- Las oportunidades de acceso para las personas en situación de discapacidad al mundo laboral con un salario que les permita llevar una vida digna son muy pocas la discriminación es la tendencia. Por tanto, la ciudad debería propiciar y reconocer formas incluyente de trabajo para ofrecer oportunidades a esta población.

A partir el diálogo con la ciudadanía, en especial con aquellos que se encuentran en situación de informalidad, es importante, primero, identificar los trabajadores en situación de informalidad como; aquellos que no cuentan con protección social y que no tienen acceso a los derechos laborales.

Es relevante en segunda instancia, identificar los diferentes procesos de informalización para así diseñar programas diferenciados y adecuados a cada uno de ellos. El Estado debe propender por estrategias de formalización para garantizarle el disfrute pleno de los derechos con programas en lo que se reconozcan y se identifiquen los diversos procesos de informalización laboral.

Proceso de Informalización	Estrategias de formalización
Empresas que precarizan	Existen disposiciones legales que las prohíben, el estado debe vigilar y hacer cumplir la ley.
Evasión de las garantías laborales y seguridad social	Fortalecimiento de la inspección laboral para que logren mayor presencia en la ciudad.
Actividades económicamente débiles que no tienen suficiente productividad.	Políticas de fomento económico: aumenten la productividad, apertura de mercados y regímenes subsidiados para que las personas accedan protección social.
Subsistencia individual	Generar otra alternativa económica; información y formación para el empleo.

Además de las anteriores estrategias, existen tres sectores empresariales importantes para la economía de Medellín en que hay una alta informalización, donde los empleados no cuentan con garantías laborales y las condiciones de trabajo decente son pocas. Estos sectores son: comercio; meseros, tenderos y transporte, maquilas y construcción.

Con estos sectores el Estado podría promover el diálogo que propicien pactos y acuerdos, siguiendo por ejemplo; para el caso de la construcción la experiencia exitosa de Camacol que ha aprendido a administrar el riesgo del sector para evitar sanciones, en el caso del comercio se podrían buscar pactos con Fenalco para buscar estrategias de formalización en el sector y por último, en el caso de maquilas el Estado po-

dría servir de intermediario en una mesa en la cual dialoguen empresarios del sector textil y maquiladores para generar un precio mínimo maquila así se mejorarían las condiciones de los trabajadores del sector, podría tomarse como ejemplo el caso de Leonisa.

V. Fundamento jurídico

Colombia establecida como un Estado Social de Derecho fundada en el respeto al trabajo (Art. 1 C.P.) tiene como mandato constitucional la protección y garantía por parte del Estado del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Art. 2 y 25 C.P.),²⁰ además de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar, e intervendrá para dar empleo (Art. 54 y 334 C.P.), la igualdad de oportunidades para los trabajadores y trabajadoras (Art. 53 y 43 C.P.).

Corresponde al municipio el mejoramiento social de sus habitantes (Art. 311 C.P.) el cual se logrará en mayor medida si se logra generar trabajos con derechos y en condiciones justas, un trabajo decente, conforme a la observación general 18 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (UN doc. E/C.12/GC18) “El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad”.

Es atribución del Alcalde “Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social” (Art. 315 núm. 5 C.P.), en ese sentido generar un mayor bienestar social a través del trabajo decente, formal y con derechos para todos y todas.

20. Art. 25 C.P. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”

Juan Somavia, el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el informe presentado en la 100 conferencia internacional del trabajo, ha mostrado como consecuencia de las medidas y políticas internacionales en temas de economía y mercados de trabajo, tomadas desde los años ochentas, que se ha generado una grave crisis social caracterizada por un crecimiento económico ineficiente y desequilibrado (Somavia, 2011, párr. 46), el lento y sistemático crecimiento de la desigualdad (Somavia, 2011, párr. 55), una distribución desigual en los ingresos que degenera en una erosión en la cohesión social (párr. 56), un aumento constante en el empleo informal (Somavia, 2011, párr. 82), el fracaso mundial en la consecución de más y mejores empleos (Somavia, 2011, párr. 56) y, las graves desigualdades respecto al acceso a la seguridad social (Somavia, 2011, párr. 107).

Entre las propuestas construidas en la OIT se logró identificar el trabajo decente como una aspiración de los Estados, para superar el déficit social “el tripartismo de la OIT ha ofrecido propuestas positivas para el cambio que han obtenido la aceptación general de la comunidad internacional (...). Entre estas propuestas figuraba la idea del respeto universal por unos principios y derechos básicos en el trabajo, el trabajo decente como objetivo mundial y objetivo convergente de todas las políticas públicas y privadas (...)” (Somavia, 2011, párr. 18 y 19).

Como afirma el Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es necesario que los Estados tomen medidas para garantizar la realización de los derechos en la sociedad, es decir, no resulta ser una actividad voluntaria para los Estados el crear políticas públicas para dar cumplimiento a los derechos, por el contrario se requiere una actuación positiva.

De igual forma la Corte Constitucional Colombiana ha identificado como las políticas públicas con enfoque de derechos son una estrategia adecuada y eficiente para garantizar la aplicación de los derechos fundamentales, incluyendo el derecho al trabajo, en sentencia T-760/08 afirmó: “3.3.9. Para la

jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante ‘no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan”

El municipio de Medellín debe contar con estrategias y programas que permitan generar oportunidades de trabajo decente, a partir de información pertinente para la toma de decisiones, la protección adecuada de derechos, y realizar estrategias de formación y educación para el empleo.

En ese sentido, las normas internacionales del trabajo ratificadas por Colombia generan luces y obligaciones que permiten identificar estas estrategias, así el Convenio 81 (Art. 21) establece obligaciones de recolección de información para realizar un seguimiento al mercado de trabajo y alcanzar una protección más adecuada para trabajadores y trabajadoras, de igual forma el Convenio 88 da herramientas como sistemas de información laboral por parte del Estado que permitan la formalización y generación de oportunidades, así como la educación para el empleo.

Recientes normas nacionales generan un ambiente jurídico propenso para la formalización y protección del trabajo, la ley 1429 de 2010 sobre formalización del empleo, genera incentivos y oportunidades que requiere de la intervención de las autoridades territoriales para lograr una efectiva implementación. La ley 1493 de 2011 que busca la igualdad salarial y de oportunidades entre hombres y mujeres, que necesita para su implementación inspectores laborales que vigilen su cumplimiento, y la Ley 1450 de 2010 que establece el plan nacional de desarrollo que busca la igualdad de oportunidades

para la prosperidad social, y la creación del Ministerio del trabajo, muestra la intención a nivel nacional de buscar una mayor protección de trabajadores y trabajadoras.

El comité de derechos económicos sociales y culturales establece en ese sentido que “los Estados partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar un empleo disponible y acceder a él”

VI. Competencia

La Competencia para el presente proyecto de acuerdo de conformidad con el Decreto Ley 1421 de 1993, en especial las conferidas en el artículo 13, que consagra las atribuciones, así:

“Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas”.

VII. Enfoque

La noción de “Trabajo Decente” involucra enfoques ético-políticos sobre las relaciones laborales y las políticas públicas de trabajo, que imponen trascender los conceptos económicos y jurídicos que han enmarcado las decisiones en este campo.

El trabajo decente como ideal se constituye en un proyecto ético de la sociedad en tanto entiende las acciones del mundo del trabajo como medios para hacer útil y digna la vida humana. También como el mejor instrumento que tienen las sociedades aquejadas por enormes desigualdades para generar condiciones de equidad. En esta dimensión, el trabajo genera igualdad de derechos y realiza el ideal de solidaridad que enmarca las nociones de derechos.

El concepto recoge también nociones políticas, en tanto propende por la concertación en el mundo del trabajo y, en consecuencia, abre posibilidades para generar condiciones tendientes a favorecer la existencia de una “esfera pública” en la que el Estado, los trabajadores (y quienes no consiguen un

trabajo formal) y los empleadores, confluyen para realizar, o incluso ampliar, el modelo de “diálogo social”²¹ que compromete a los actores legítimos y representativos del mundo del trabajo con la generación de empleos y la consolidación de condiciones de trabajo que garanticen ingresos suficientes a los trabajadores y el respeto por los derechos de asociación de los trabajadores.

Este principio convierte el trabajo en una política económica redistributiva. Esta propuesta orienta la acción colectiva, para que el Estado, los agentes privados y los actores sociales se involucren en la generación de condiciones de equilibrio tendientes a que “el éxito y la viabilidad política de una estrategia de crecimiento en contextos democráticos requieren que ésta sea incluyente de los grupos de menores ingresos y que esté orientada a lograr una igualdad de oportunidades para todos”.²² La realización del propósito impone garantizar a los empresarios ganancias justas para su inversión y demandar de ellos, como responsabilidad correlativa a la garantía que se les brinda, el respeto por las condiciones de decencia en los trabajos que crean.

Pensar el trabajo decente es concebir políticas sociales. Para responder a las demandas de equidad las sociedades respondieron con el asistencialismo estatal que ha sido costoso para el fisco, inestable para los beneficiarios en tanto depende de la voluntad de los gobiernos de turno, y que “ha mostrado sus peores facetas y producido daños que tardaremos mucho tiempo en reparar”.²³ Hoy, el mundo responde a las demandas de los más pobres con la propuesta de hacer del trabajo la principal política social y de generar condiciones que conduzcan a que “cada persona tenga un empleo, y que éste proporcione un ingreso que permita cubrir un nivel de vida satisfactorio”, convirtiéndose además en fundamento de las propuestas económicas colectivas.

21. Sobre el diálogo social, disponible en línea: <http://www.ilo.org/ifpdial/lang-en/index.htm>.

22. Disponible en línea: http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf.

23. Gaviria Correa Aníbal. Discurso de posesión como alcalde. Medellín, 1 de enero de 2012.

Construir sociedad desde el trabajo decente impone consolidar la ciudadanía laboral y fortalecer la democracia, en tanto se reconoce que las condiciones de trabajo decente se realizan plenamente en condiciones en las que los sujetos del mundo del trabajo conocen sus derechos, son respetados como actores que gozan de libertades para agremiarse y sindicalizarse y son incluidos en procesos de diálogo social en los que los sujetos constituidos en interlocutores en el diálogo social construyen políticas públicas sobre trabajo decente.

La aceptación que el concepto y modelo de trabajo decente ha venido recibiendo gracias al impulso que le han dado la OIT y otras organizaciones favorece el planteamiento de análisis y propuestas de transformación de las relaciones de trabajo a fin de generar condiciones de decencia para quienes tienen trabajo y oportunidades para los ciudadanos excluidos, en particular los jóvenes sin educación, las mujeres y las minorías étnicas y de género.

En Latinoamérica, existen modelos de gestión del trabajo decente que muestran caminos para los procesos que ahora se proponen para Medellín, y ojalá se hagan extensivos a Antioquia a través de la Alianza Medellín Antioquia.

Bajo el gobierno de Michelle Bachelet, Chile impulsó el acuerdo “hacia un Chile más justo: trabajo, salario, equidad, competitividad social”. El proceso se fundamentó en la tesis de que “para ser un país desarrollado no basta con alcanzar un alto ingreso per cápita: se requiere un mayor nivel de equidad”,²⁴ supuesto que esa comisión comprendió que le exigía superar el falso dilema entre la libertad individual, caro valor de la libre competencia, el mercado y el impulso a la inversión privada, y la equidad, entendida como la obligación de los individuos y el Estado para propiciar la igualdad de oportunidades para los miembros del conglomerado.

Así como las naciones, las ciudades tienen grandes oportunidades de construir políticas públicas de trabajo decente. La provincia de Santa Fe, Argentina, se dotó de tres comi-

24. Disponible en línea: http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf

siones expertas que responden por las políticas públicas de trabajo decente, que proponen, diseñan y controlan las acciones de las que son corresponsables los sectores públicos y privados para que todos generen las políticas públicas de trabajo decente.

El proceso de modernización de la institucionalidad y la vida pública en Antioquia y Medellín ha dotado a la región y el Municipio de una serie de instrumentos construidos mediante acuerdos, que fundamentan la vocación, posibilidades y expectativas colectivas de los habitantes de estas tierras. En años recientes, Antioquia ha logrado consolidar acuerdos como la “Alianza Antioquia por la Equidad”, la “Comisión Tripartita” y la “Alianza Medellín y Antioquia”, que se han servido como guías de las intervenciones públicas y privadas en procura de construir condiciones de equidad, competitividad y más especial y necesariamente, respeto a la vida.

La Alianza Antioquia por la Equidad fue diseñada en un proceso que vinculó al gobierno departamental, los empresarios, los académicos, las ONG y organizaciones de trabajadores en un proceso de discusión sobre las acciones públicas privadas conducentes a definir modelos de intervención que permitieran, en el tiempo, generar nuevas oportunidades y ofrecer respuestas incluyentes para la población que no disfruta de la equidad. En sus acuerdos medibles hacia el año 2015, la Alianza Antioquia por la Equidad se propuso “mejorar las condiciones de la población ocupada e incrementar su ingreso promedio hasta 1,55 SMLV en promedio” y “disminuir la tasa de desempleo al 7%”. En lo atiente a Medellín, ambas condiciones se han incumplido, pero con los anuncios realizados sobre el interés de los gobiernos municipal y departamental por restaurar esta Alianza, crea la esperanza en un nuevo lanzamiento de la Alianza y la consolidación de los compromisos que el Estado, los empresarios, las organizaciones sociales y los trabajadores, asumieron en esta dirección.

En sus campañas a la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, Aníbal Gaviria y Sergio Fajardo suscribieron la “Alianza Medellín y Antioquia, AMA”. Entre otros,

establecieron el compromiso de “conseguir que el desarrollo económico, los avances en competitividad, los recursos económicos y el capital humano, mejoren las condiciones de vida de los más necesitados”.²⁵ Para estos gobiernos, pues, el diseño de una política que favorezca soluciones para los graves problemas de trabajo que se evidencian en esta sociedad, constituye un reto que no podrían eludir.

El artículo 25 de la Constitución de Colombia reconoce el trabajo como “derecho y obligación social” y entregándole al Estado la responsabilidad de favorecer condiciones de trabajo en situación de decencia para los ciudadanos. El mandato impone a las instituciones públicas impulsar, respaldar y vigilar el cumplimiento de condiciones de trabajo decente, propiciando el diálogo social, velando por el cumplimiento de las condiciones de decencia en el trabajo y exigiendo el acatamiento a la ley. A los municipios les compete, según sus condiciones y características, generar políticas de trabajo decente a través de las cuales sí realicen las intervenciones que les competen por mandato de ley y aquellas que deberían emprender para responder a las principales demandas de los ciudadanos.

VIII. Criterios

Como nos recordaba el Dr. Carlos Aníbal Rodríguez, Ministro del Trabajo de la Provincia de Santa Fe en Argentina en su visita a Medellín, para lograr que el mercado laboral y la política económica de una ciudad estén acordes con el trabajo decente sus principios deben estar en la base programática de la acción de gobierno y reconocer al trabajo decente como una condición fundamental para superar la pobreza, reducir las desigualdades sociales, lograr la equidad, garantizar la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible.

Es notorio que en Colombia se ha avanzado al respecto, no al azar se ha creado un Ministerio del Trabajo que tiene como una de su misiones la generación de trabajo digno y decente tal como lo menciono el jefe de la cartera, Medellín evidenció

25. Gaviria Correa Aníbal, Fajardo Valderrama Sergio. Alianza Medellín y Antioquia. Medellín, 21 de julio de 2011.

compromisos con la administración de Alonso Salazar, con la creación del Consejo del Empleo y la Productividad en cual se propició un espacio para el diálogo, a partir del cual se logró la consolidación de un convenio para construir una política pública de Trabajo Decente, lo que se convierte en una acción clara por parte de la administración por vincularse como socio activo a la agenda de trabajo decente.

La invitación del Alcalde Gaviria a retomar la Alianza Antioquia por la Equidad para intervenir cinco grandes factores de desigualdad, posiciona el trabajo como una estrategia adecuada para el logro de una sociedad equitativa y fundamento del desarrollo.

Así pues, en dicha alianza se considera el desempleo como uno de los factores de desigualdad, por tanto, el empleo es un medio para lograr equidad en tanto permite superar la pobreza entendida, entre otras formas, como la carencia de medios y recursos para que el individuo pueda acceder a una vida digna, tiene como origen la falta de oportunidades laborales.

Con la circular de noviembre del 2011 dirigida a las entidades territoriales el Ministerio de Trabajo demostró la voluntad política para que las condiciones de trabajo decente empezaran por el sector público, en el discurso de posesión el Alcalde de Medellín acogió el llamado pues encuentra oportuno trabajar con el Concejo para impulsar una modernización de la estructura municipal, proceso que se realizará en aras de lograr eficiencia, articulación, racionalización y trabajo decente en el Municipio.

Camacol con sus prácticas de responsabilidad social empresarial se ha convertido en un socio de la Alcaldía en la promoción de trabajo con condiciones decentes para la construcción.

IX. Instrumentos

A. El diálogo social: esfera pública para el trabajo

La mesa de concertación es el escenario donde las partes de un proceso pueden poner en común sus intereses y expectativas abriendo la posibilidad de construir acuerdos sólidos

en procura de resolver problemas comunes, por lo general más apremiantes que las diferencias que en algún momento pueden existir.

Colombia y Medellín han experimentado el diálogo institucional a través de la Comisión Tripartita, escenario de concertación de políticas e instrumentos del trabajo decente en el ámbito nacional. En la ciudad, el Consejo Municipal de Empleo propició el proceso de investigación y deliberación de la política pública de trabajo decente que da sustento a este proyecto de acuerdo.

El diálogo social bipartita (empresarios-trabajadores), tripartita (Estado-empresarios-trabajadores), cuatripartita (Estado-empresarios-trabajadores-organizaciones sociales) es el instrumento que la OIT valida para la concertación de las políticas y acciones públicas tendientes a garantizar el cumplimiento de los principios del trabajo decente.

La Alianza Medellín y Antioquia se compromete con el desarrollo del principio de equidad en el desarrollo económico, mediante la constitución de escenarios para la deliberación y la concertación con los actores del mundo del trabajo, de la política pública para el trabajo decente.

El Valle de Aburrá y el Municipio de Medellín mantendrán mesas territoriales consolidadas para deliberar y promover la política pública de trabajo decente en procura de garantizar su desarrollo y consolidación.

En estas regiones existen grupos sociales o problemas que por su dimensión y gravedad demandan que se consoliden políticas públicas de trabajo para ellos. La mesa territorial definirá los casos en que esa necesidad sea evidente y propiciará su constitución, alentará, también, a que desde esas mesas se impulsen procesos de deliberación que propicien la concertación y que, en forma simultánea, favorezcan la ciudadanía laboral.

B. La institucionalidad local para el trabajo

En la reforma al Municipio de Medellín se va generar una unidad administrativa de carácter superior encargada de la formulación, seguimiento y atención a la política municipal

de trabajo decente. Esta unidad será responsable de mantener la vigencia del Consejo Municipal de Empleo y su articulación con la comisión permanente de política salarial.

Su radio de acción va incluir la concertación con el Ministerio de Trabajo y sus organismos dependientes, con el sector privado, las universidades y las organizaciones sociales, con miras a fortalecer en la ciudad las instancias requeridas para fortalecer el empleo, ampliar su gestión y realizar sus propósitos:

- i. Ampliación de servicios de información para el empleo: La ciudad va a impulsar sus acuerdos con el Servicio de Empleo del Sena y va a consolidar el Punto de Intermediación Laboral incluyendo también los servicios de empleo del sistema de educación superior.
- ii. Observatorio de Trabajo Decente: Medellín fortalecerá sus sistemas de información sobre el trabajo y los consolidará en el Observatorio de Trabajo Decente, que tendrá la misión de producir informes anuales generales y periódicos sectoriales sobre las condiciones de trabajo decente en la ciudad.
- iii. Fortalecimiento del sistema de formación para el empleo: Las instituciones de educación superior y de capacitación; los gremios de la producción, y los trabajadores, constituirán un sistema de información y concertación de políticas para el empleo, que permita ofrecer a los jóvenes programas que los inserten en la vida laboral.
- iv. Cumplimiento de la ley laboral: Las instituciones públicas y las organizaciones privadas de Medellín van a liderar políticas de cumplimiento de las leyes laborales formalizando los puestos de trabajo que tengan carácter permanente y que habían sostenido funcionando bajo alguna de las modalidades de contratos no laborales. Los casos más destacados de formalización del trabajo serán evidenciados. La inspección del trabajo hará especial vigilancia a la formalización de los trabajadores.
- v. Erradicación del trabajo infantil: Se constituirá el Comité

Regional por la erradicación del trabajo infantil con participación de los organismos nacionales, la Alcaldía, la Personería, los sindicatos y las ONG, a fin de hacer seguimiento y garantizar el cumplimiento en la región de las políticas de trabajo infantil.

C. Sistema de información del trabajo decente

La Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá) va a consolidar un sistema de construcción de datos y divulgación de información tendiente a mantener registros sobre el trabajo decente y a reconocer las experiencias exitosas en la consolidación del trabajo decente. Esto se logrará mediante:

1. Medición del trabajo decente. La Comisión Tripartita va a incluir un capítulo sobre trabajo decente en su encuesta, a fin de que Antioquia y Medellín puedan tener un diagnóstico pertinente del trabajo en la región y la ciudad. Esta medición se integrará al informe de trabajo decente, a fin de consolidar y hacer accesible el sistema de información.
2. Catálogo de experiencias exitosas. La Comisión Tripartita hará seguimiento a las experiencias de Trabajo Decente en Antioquia para generar información sobre esos procesos y construir un catálogo que exponga modelos de las políticas públicas de trabajo decente.
3. Premio a los generadores de trabajo decente. Generar una política de reconocimiento a las empresas que se caracterizan por su oferta de trabajo en condiciones decentes, como medida tendiente a generar ejemplo.

D. Fortalecer la inspección del trabajo

En el marco de los acuerdos del Plan de Acción, el Municipio de Medellín coadyuvará al Gobierno Nacional en el esfuerzo de dar mayor capacidad técnica y financiera a la Inspección Regional del Trabajo, a fin de garantizar la eficacia del esfuerzo del Gobierno Nacional en la vigilancia y control a las relaciones de trabajo.

Controlar la no formalidad de las relaciones laborales, garantizar la protección legal a los trabajadores y sancionar de

manera ejemplar a los violadores de la norma, a fin de garantizar su vigencia, es el propósito de esta disposición.

X. Medidas

A. Inclusión de poblaciones:

1. Políticas de inclusión laboral para la población en situación de discapacidad:

Algunas cifras pueden permitir ilustrar las condiciones de las personas con discapacidad.

Según el Censo del DANE del año 2005 en la Ciudad de Medellín somos 2.222.213 habitantes, de los cuales 117.826 eran personas en situación de discapacidad, que equivale al 5.3%.²⁶ La Encuesta de Calidad de Vida realizada en el 2009 año, arroja que en Medellín hay 220.000 Personas con Discapacidad, de las cuales el 97% de ellas se encuentran en los estratos socioeconómicos bajos y con poca formación profesional.

Estudios de la ONU estima que el 80% de las personas con discapacidad en los países en desarrollo viven en la pobreza, según la UNESCO el 98% de los niños con discapacidad en los países en desarrollo no asisten a la escuela.

Para lograr la equidad es imperativo tal como lo especifica el programa del Alcalde de Medellín realizar acciones en el marco del acuerdo 086 de 2009 que promueve el respeto a la diferencia, igualdad, no discriminación, inclusión plena, accesibilidad y corresponsabilidad con el objetivo de mejorarla calidad de vida de esta población. Por tanto además de las propuestas especificadas en el programa podría ser útil:

- A. Realizar una campaña permanente de sensibilización alrededor de las potencialidades de la persona con discapacidad para su integración laboral.

26. Las personas de talla baja y las personas con problemas de obesidad no fueron contabilizadas en el Censo Dane de 2005 ya que a esa fecha no se contaba con la ley 1275/ 09.

- B. Ofrecer el respaldo institucional requerido para la generación de oportunidades de empleo e ingresos para las personas con discapacidad, familiares y/o cuidadores.

2. Mujeres

La proporción de mujeres que se desempeñan en la economía informal es mayor que la de hombres, lo cual implica que muchas mujeres carecen de acceso a prestaciones sociales en su empleo y están expuestas a condiciones de mayor vulnerabilidad.²⁷

Si bien el programa de gobierno específico una serie de valiosas acciones para atender las principales problemáticas de las mujeres, se puede sugerir otras acciones relevante en aras de lograr equidad en el mercado laboral para esta población:

- a. Medir los resultados de la implementación de la ley 1413 del 2010 por la cual se reguló la inclusión de economía en el sistema de cuentas nacionales.
- b. Promover implementación de la ley 1496 de 2011 sobre la igualdad salarial y hacer veeduría de su cumplimiento.
- c. Promover en las empresas públicas y privadas acciones de compatibilidad de la vida con el trabajo.
- d. Campañas, asesoría y acompañamiento para promover la formalización de las empleadas del hogar.

B. Promoción del diálogo social y fortalecimiento de los actores del mundo del trabajo

Implementación del diálogo social en el mundo del trabajo: Teled Medellín y Medellín Digital tengan un programa en el que dialoguen empresarios-empleados-universidad. También sería importante que el Estado se vincule a las celebraciones del 1 de mayo y 7 de octubre.

27. PNUD, "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010", pág. 32

c. Exigir responsabilidad y condiciones de trabajo decente a los contratistas:

1. Incorporando obligaciones de trabajo decente en los contratos de la administración.
2. Diseñando mecanismos de verificación de su cumplimiento.
3. Abriendo canales eficaces para que los trabajadores de los contratistas puedan quejarse de violaciones a mínimos laborales.

PROYECTO DE ACUERDO N° 05 DE 2012

“Por medio del cual se establecen políticas públicas para generar empleo y para garantizar el derecho a un Trabajo Digno y Decente en la ciudad de Medellín”

EL CONCEJO DE MEDELLÍN

En ejercicio de atribuciones Constitucionales y legales, en especial por la Constitución artículo 313, numerales 1, 2 y 5, y los artículos 1, 2, 13, 25, 53, 54, 55, 56, 57, 64, 65, 66, 67, 69, 123, 311, 313 y 339 de la misma y, Leyes 136 de 1994 y Artículo 99 de la ley 134 de 1994, ley 617 de 2000, ley 278 de 1996, ley 411 de 1997 y demás disposiciones concordantes

ACUERDA

Artículo 1: En el Municipio de Medellín revisará, reorganizará y aplicará una nueva política pública para propender y garantizar que los vínculos laborales al interior de la administración central, Empresas e Instituciones descentralizados, órganos de control, empresas, instituciones u organizaciones que contraten recursos públicos, hasta donde sea posible los particulares, se desarrollen con garantía del concepto de TRABAJO DIGNO Y DECENTE.

Artículo 2: El concepto de TRABAJO DECENTE, lo compone: el empleo, la protección social, los derechos de los (as) trabajadores (as) y el diálogo social. El empleo abarca todas las clases de trabajo y tiene facetas cuantitativas y cualitativas. Así pues, la idea de «Trabajo Digno y Decente» es válida tanto para los (as) trabajadores (as) de la economía regular como para los (as) trabajadores (as) asalariados de la economía informal, los (as) trabajadores (as) autónomos (independientes)

y los que trabajan a domicilio. La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los (as) trabajadores (as): los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los (as) trabajadores (as) ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral .

El concepto de Trabajo Digno goza de consagración constitucional (Art. 2 y 53 C.N), y los principios mínimos que conforman su noción son: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultad para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer la maternidad y al trabajador menor de edad.

Además, lo constituye el conjunto de condiciones mínimas en las cuales se debe desarrollar una relación laboral, elementos claramente definidos por los tratados internacionales, la Constitución y la ley, relación laboral que debe proteger el Estado. Así mismo, constituye Trabajo Digno y Decente el que se realiza de manera independiente o autónoma y que goza de garantías mínimas consagrado en los mismos instrumentos.

Artículo 3: El Municipio de Medellín, como parte del Es-

tado, reconoce su obligación de adelantar las acciones eficaces para defender el derecho al trabajo en condiciones dignas y decentes, para lo cual implementará las acciones establecidas en este acuerdo, a fin de lograr la reivindicación de los derechos de los (as) trabajadores (as) oficiales y empleados públicos al interior de la administración municipal, así como demandará igual comportamiento de – (y con)- las personas naturales o jurídicas que contraten con el Municipio, e implementará mecanismos de comunicación buscando estimular este comportamiento en la sociedad en general.

Artículo 4: Los principios consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, por ser de aplicación inmediata no requieren de desarrollo legal sin embargo para su eficacia local se adoptan las siguientes medidas:

a.- Trabajo en condiciones de dignidad e igualdad en Medellín. Las entidades públicas a quienes va dirigido el presente acuerdo harán una revisión de la estructura salarial, especificado por género y de las condiciones en las cuales se está generando el empleo en el Municipio de Medellín a fin de garantizar ingresos y condiciones acordes con las funciones de los servidores en el ente territorial. Lo anterior buscará revisarse con el proceso de modernización del Estado.

b.- Primacía de la realidad sobre las formas: El Municipio de Medellín a través de la Secretaría de Servicios Administrativos, realizará un estudio de la planta de personal a fin de determinar la vinculación del personal que actualmente está prestando sus servicios en el Municipio de Medellín y en sus empresas e institutos descentralizados, y el personal requerido para cumplimiento de la misión institucional con el objetivo de identificar la vulneración del Trabajo Digno y Decente mediante la tercerización a través de entidades cooperativas o la simulación de relaciones laborales mediante contratos de prestación de servicios. El estudio contemplará las alternativas para implementar vínculos laborales constitucionales. Lo anterior buscará subsanarse con el proceso de modernización del Estado.

Observando en todo caso, la igualdad de oportunidades

para los (as) trabajadores (as) oficiales y empleados públicos y el reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor, sin distinguir la fecha de ingreso (*a partir de la entrada en vigencia de este acuerdo*), al servicio público de los empleados públicos al Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas.

c. En pro del respeto por este principio de la primacía de la realidad sobre las formas, todo contrato administrativo que celebren las entidades mencionadas en el artículo 1º incluirá cláusulas compromisorias en las que se establezca la obligación de los contratistas de garantizar el Trabajo Digno y Decente con cada uno de las personas que se preste el servicio en desarrollo del contrato administrativo.

Igualmente, quedan incluidos los siguientes convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo **OIT**, ratificados por Colombia, los cuales serán de aplicación inmediata:

- i. Convenio 87: Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.
- ii. Convenio 98: derecho de sindicación y negociación colectiva
- iii. Convenios 29 y 105: Abolición del trabajo forzoso
- iv. Convenios 100 y 111: Igualdad de género: igualdad de remuneración y la discriminación en el empleo y la ocupación.
- v. Convenios 138 y 182: Abolición del trabajo infantil.

Artículo 5. Negociación colectiva de trabajo: Es obligación de cada una del Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas, la protección y el respeto al derecho de asociación sindical y el respeto a la negociación colectiva de trabajo tanto de los (as) trabajadores (as) oficiales como de los empleados públicos en desarrollo de lo dispuesto en los convenios 151 de la OIT y la ley que lo incorporó (ley 411 de 1997) y 154 de la OIT y la ley que lo incorporó (ley 524 de 1999), para lo cual se diseña un procedimiento obligatorio, respetando en todo caso las competencias constitucionales.

Parágrafo. En el caso de la negociación de los empleados públicos, se acoge el procedimiento consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo en lo que es pertinente, en concordancia con lo establecido en el convenio 151 de la OIT.

Artículo 6. El Concejo de Medellín, el Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas en caso de ser facultadas por el Concejo Municipal, darán participación a las organizaciones sindicales existentes en los procesos de reestructuración y/o modernización administrativa, atendiendo las recomendaciones de la OIT sobre el tema.

Artículo 7. La política de Trabajo Digno y Decente también reorientara los proyectos e inversiones del Municipio de Medellín en la proyección, estímulo y generación efectiva de nuevas fuentes de empleo en condiciones dignas y justas, que responda a un trabajo decente y digno, bien sea mediante la creación de nuevas empresas o mediante el fortalecimiento de las existentes o la contratación con las mismas para el desarrollo de proyectos y programas, con el fin de incidir en la disminución efectiva en la tasa de desempleo, mejorar el existente en la ciudad, aumentar la capacidad de compra de nuestros ciudadanos y disminuir así la pobreza e inequidad en nuestro territorio.

Para cumplir lo siguiente se presentan las siguientes propuestas:

- A) Se realizarán campañas pedagógicas y publicitarias dirigidas a los empresarios, con el fin de promover la aplicación de los incentivos y beneficios estipulados en la ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo”, especialmente los que se tratan en el Capítulo II y el Acuerdo 67 de 2010 el cual trata sobre incentivos tributarios.
- B) El Alcalde podrá, conforme a los estudios realizados por Prospectiva- Departamento Administrativo de planeación- o como resultado de nuevos estudios, crear una entidad descentralizada, secretaría o subsecretaría que tendrá entre sus finalidades liderar, revisar las políticas públicas para generar empleo y

coordinar las acciones concretas que se proponen en este Acuerdo y puntualmente las siguientes:

- Articular su trabajo con el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental, el Gobierno Municipal, los trabajadores y empleadores.
- Desarrollar, convocar recursos, y adecuar la oferta institucional para el desarrollo de políticas activas de mercado de trabajo. Para ello, se sugiere retomar la estructura del mercado de trabajo del país, tal como lo expresa las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos.
- Fortalecer laboralmente sectores de la población en desventaja para acceder a oportunidades laborales, a fin de establecer acciones afirmativas. (Trabajo femenino, negritudes, personas en situación de discapacidad, LGTBI, desplazados (as), indígenas) y con capacitación técnica permanente.
- Se orientarán los recursos para fortalecer sectores que dinamizan la economía de la ciudad, tales como la industria, la construcción, confección, diseño y moda, energía eléctrica, servicios de medicina y odontología, turismo de negocios y tecnologías de la información y la comunicación (definir a largo plazo planes de vivienda e infraestructura para beneficiar estratos 1, 2 y 3) establecer planes de inversión a mediano y largo plazo, dirigidos a la población más vulnerable
- Desarrollar una política agroindustrial, creando programas de apoyo y asesoría agrícola y pecuaria, rural y urbana para la producción, transformación, comercialización, transporte y distribución de alimentos, siendo muy exigentes con el respeto del medio ambiente, apoyando las cadenas productivas existentes y explorando la creación de nuevas cadenas en los corregimientos

- (láctea, hortícola, frutícola, ecoturística y flores)
- Se incluirá la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria, y Nutricional de Medellín (PPSSAN), al igual que la economía social y solidaria y la de emprendimiento y desarrollo económico y economía del ciudadano en el Plan de Desarrollo Municipal, que entre a respaldar todos los procesos productivos y de generación de empleo digno o decente o el mejoramiento del existente.
 - Estimular al sector cooperativo al igual que otras formas organizativas de economía social y solidaria para que participe en el fomento a la creación y fortalecimiento de empresa, principalmente de aquella que requiere mayor mano de obra.
 - Elaborar programas de empleo específicos para las mujeres cabeza de hogar.
 - Establecer políticas de desarrollo financiero para las acciones y proyectos que sean aprobados en el Plan Municipal de desarrollo en pro del desarrollo empresarial con impacto sobre el empleo.
 - Apoyar la creación y consolidación empresas que generen empleo decente, con el debido acompañamiento (económico, técnico, tecnológico, social, administrativo y comercial) hasta que sean efectivamente consolidadas. Así mismo, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos, colaborar con la recuperación de empresas que se encuentren en dificultades económicas que afecten el mantenimiento de su fuerza de trabajo en condiciones de dignidad.
 - Fortalecer el proceso de inspección, vigilancia y control en la ciudad de Medellín; para ello podrá realizar convenios con el Ministerio del Trabajo.
 - Fomentar el sistema de protección laboral gratuita para los (as) trabajadores (as) que no cuen-

tan con recursos económicos; para ello podrá realizar convenios con los consultorios jurídicos de las Universidades, el Ministerio del Trabajo y los Centros de Atención Laboral.

- Fomentar los procesos de información y formación en contratación y condiciones de Trabajo Digno y Decente en los sectores del comercio, construcción transporte y maquilas; para ello podrá buscar el apoyo de Fenalco, Camacol, la Andi y las Organizaciones sindicales.

PARAGRAFO 1: En todo caso, si pasados un (1) año de la aprobación del presente acuerdo, el Alcalde de Medellín no ha creado la entidad o dependencia mencionada en este artículo, dentro de la reglamentación podrá distribuir las acciones impuestas a ésta, a una o varias de las Secretarías que hacen parte del Gabinete Municipal.

PARAGRAFO 2: Las Empresas apoyados en su recuperación con recursos públicos, que están dentro de las categorías mipymes deberán acogerse a la actual política pública y generar trabajo digno y decente a partir del momento en que sean apoyadas.

Artículo 8. El Municipio de Medellín desarrollará, en asocio con la Personería Municipal, campañas publicitarias anuales y masivas, utilizando prioritariamente los medios de comunicación del Municipio de Medellín, en las cuales se sensibilicen no solo a los contratistas del Municipio de Medellín que contratan personal, sino en general a la población (empleadores y trabajadores), sobre los derechos que se deben respetar para garantizar un empleo digno y decente, y las alternativas que tienen para hacerlos respetar. De manera especial:

- Se realizarán campañas sobre derechos específicos dirigidos a las actividades y sectores poblacionales en la que la ciudadanía sufre mayor vulneración de sus derechos.

- Se realizan estrategias de divulgación permanente del cumplimiento de los derechos laborales y de Trabajo Digno y Decente en la ciudad.
- Se realizan acciones tendientes a reconocer a las empresas que asuman prácticas enmarcadas en el Trabajo Digno y Decente, entregará un premio por la generación de Trabajo Digno y Decente.
- Se articularán esfuerzos para crear y transmitir un programa de televisión cuyo contenido estará basado en los componentes del Trabajo Digno y Decente bajo el denominado dialogo social ampliado en el que se darán espacios a expertos y miembros del Consejo Municipal de Empleo.

La Administración Municipal reglamentará esta la labor por medio del Departamento de Comunicaciones de la Alcaldía.

Artículo 9. Se establece como posibilidad, la creación de una cátedra optativa, o talleres pedagógicos sobre Trabajo Digno y Decente para las Instituciones Educativas de la ciudad de Medellín, en los grados 10º y 11ª, la que incluirá los derechos laborales consagrados en los tratados, la Constitución y la ley, principalmente con desarrollo de los cuatro elementos que componen el concepto de Trabajo Digno y Decente, es decir, la generación de empleo, la protección social, los derechos de los (as) trabajadores (as) y el dialogo social; además se realizarán procesos de formación para los funcionarios públicos en relaciones laborales, contratación y derechos laborales.

Además, se articularán esfuerzos con miras a compatibilizar la oferta educativa con la demanda laboral, para ello articulará esfuerzos con las Instituciones Superior Universitarios Municipales y se buscará dialogo con las demás instituciones de educación superior.

Artículo 10. Anualmente el Municipio de Medellín adelantará estudios sobre la situación del empleo en la ciudad de Medellín, en los cuales se analizará el cumplimiento de este acuerdo. La Secretaria de Servicios Administrativos y las entidades descentralizadas presentará en el primer periodo de

sesiones el informe en el cual se indique la forma como se ha confrontado y solucionado las condiciones que atentan contra el presente acuerdo, principalmente los derechos y principios de que tratan los literales del artículo 4. En el caso de la administración central acumulará el informe de todas sus dependencias. El resultado del análisis anual y de los demás estudios establecidos en este Acuerdo será enviado al Concejo de Medellín dentro de los 3 primeros meses de cada año y se fijará una sesión por parte de la Secretaria del Concejo en el segundo periodo de sesiones para debatir la información de la Administración Central y demás entidades municipales obligadas por el presente acuerdo.

El informe que se presente al Concejo Municipal detallará entre otros: los requerimientos realizados a quienes violentan el acuerdo, los informes enviados por las dependencias y entidades a los entes de control, las medidas implementadas por dichos entes de control, los contratos administrativos terminados por violación de derechos laborales, los efectos de dichas terminaciones, la forma en la cual se garantizará de que dichos hechos no se repitan y el detalle de los contratos de prestación de servicios que fueron formalizados o legalizados.

El informe de que trata este artículo igualmente será enviado a la comisión establecida en el artículo siguiente.

Artículo 11. Se creará una sección de Trabajo Digno y Decente en el Observatorio de políticas públicas del Departamento Administrativo de Planeación, el cual se encargará de gestionar un sistema de información de Trabajo Digno y Decente para la ciudad, que reporte las condiciones de trabajo en la ciudad, seguridad social y dialogo social. Para ello deberá:

- Crear un sistema de información que posibilite que entidades públicas, empresarios y trabajadores, conozcan las realidades y tendencias del mercado.
- Crear un sistema de evaluación para conocer los efectos de la política pública de Trabajo Digno y Decente, ejecutada por la administración municipal.
- Diseñar indicadores sexo diferenciados, que permi-

tan medir los avances en la calidad del empleo, los cuales serán adoptadas por las entidades a quien va dirigida esta política, tratando que a través de un pacto social el sector privado las adopte.

- Producir un informe semestral sobre condiciones de trabajo por sectores de la economía, con enfoque de género
- y un informe anual de Trabajo Digno y Decente en la ciudad en el segundo semestre del mes del año.
- Preparar la información solicitada por los integrantes del Consejo de empleo y productividad.
- Incluir en la Encuesta de calidad de vida del Departamento Administrativo de Planeación un módulo sobre Trabajo Digno y Decente con información desagregada por sexo.

Artículo 12. El Municipio de Medellín y Observatorio de políticas públicas, en posible articulación con los puntos de intermediación laboral y entidades como el SENA, dispondrán de un servicio de agencias gratuitas de información para el empleo y/o oficinas de Empleo, las cuales deberán:

- Coordinar un sistema de información que contenga las ofertas de empleo en el sector público y privado, así como la información sobre la demanda del empleo que tengan los ciudadanos.
- Recoger y sistematizarán información de las entidades de formación para el empleo y universidades.
- Enviar de manera prevalente información de personas en discapacidad y mujeres víctimas de Violencia Intrafamiliar con medida de protección que cumplan con el perfil requerido para un puesto de trabajo.
- Prestar entre otros los siguientes servicios a los (as) Trabajadores (as): asesoría para la construcción de perfiles profesionales; registro de hojas de vida en el sistema de intermediación laboral; información sobre acceso a vacantes de dicho sistema; direccionamiento para reentrenamiento laboral o al sector educativo; información sobre acceso a seguros de desempleo o

subsídios focalizados; información sobre acceso a políticas activas de mercado de trabajo.

Artículo 13. La comisión permanente de carácter tripartito del orden Municipal, y con participación de los principales sectores de la sociedad que giran en torno al tema del empleo la constituye el Consejo Municipal de Empleo y productividad de Medellín creado por el Decreto Municipal 1226 de 2009.

Lo anterior, sin perjuicio de las competencias estipuladas en la ley 278 de 1996 y demás normas concordantes, que tiene la Subcomisión departamental de concertación de políticas salariales y laborales, y de manera especial en materia de dialogo social. En todo caso, el Municipio de Medellín designará un representante con capacidad de decisión para la subcomisión de políticas públicas laborales y salariales del departamental.

PARAGRAFO 1. Además de las funciones establecidas en el Decreto 1226 de 2009, el Consejo Municipal de Empleo deberá cumplir las siguientes labores:

- A) Fortalecer, fomentar y coordinar el dialogo social en sus diferentes modalidades o expresiones: bipartito, tripartito y ampliado.
- B) Analizar la forma como se implementa y cumple el presente acuerdo, acompañando los estudios y propuestas que ordena el acuerdo.
- C) Estudiar y pronunciarse ante el Concejo de la ciudad sobre los informes anuales que consagra el artículo anterior, con el objetivo claro de dar soluciones a los problemas y violaciones de derechos laborales que no hayan sido solucionados.
- D) Integrarse con el trabajo que realicen las diferentes dependencias y entidades municipales de la ciudad y que tengan como fin implementar programas y proyectos que tiendan a la generación de empleo en la ciudad, propendiendo que las mismas sean eficaces y que den garantía al concepto de Trabajo Digno y Decente contemplado en este acuerdo.
- E) Estudiar toda la problemática en la ciudad de Mede-

llín, su economía del ciudadano y asesorar al gobierno municipal en materia de Trabajo Digno y Decente y generación de empleo, enfatizando en la revisión de la vocación productiva de Medellín, sin perjuicio de que se mantenga la visión prestadora de servicios apoyada por el Estado, la cual deba hacerse conjuntamente entre el gobierno local, sector social y el sector privado con enfoque de género, pero liderada fundamentalmente por el sector privado y de economía social y solidaria.

- F) Estudiar los requerimientos de la formación profesional a fin de orientar y fortalecer los programas académicos ofrecidos por las entidades de educación superior del orden municipal.
- G) Abordar el tema de la responsabilidad empresarial, no solo en lo que tiene que ver con la generación de empleo sino, de mantener a los (as) trabajadores (as) en óptimas condiciones laborales respetando plenamente sus derechos, diseñando estrategias concertadas con instrumentos de medición de resultados, dando cabal evaluación a los programas de salud ocupacional de empresa y a la gestión del riesgo profesional.
- H) Establecer relaciones con la OIT, el Ministerio del Trabajo y otras entidades de orden departamental, nacional e internacional, para el cumplimiento de sus funciones.
- I) Analizar y realizar propuestas a la nueva entidad descentralizada (creada por este acuerdo), con el fin de lograr reactivar la vocación industrial de la ciudad.
- J) Fortalecer los canales de comunicación con la Subcomisión departamental de concertación de políticas salariales y laborales.

PARAGRAFO 2. Cada vez que el Consejo Municipal se reúna, se verificará que se haya citado o invitado necesariamente a los siguientes sectores o entidades para que envíen

un representante:

- A) Secretaría del Concejo de Medellín para que se informe a los Concejales de la posibilidad de asistir.
- B) Los representantes de las dependencias y entidades del Municipio de Medellín que asisten actualmente a las reuniones.
- C) Todos los entes de control que tienen competencia en el Municipio de Medellín.
- D) A la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T)
- E) El Ministerio de trabajo.
- F) La Subcomisión departamental de concertación de políticas salariales y laborales.
- G) Representantes de los empleadores, por medio de cualquiera de las entidades que los agrupan en el Municipio.
- H) Representantes de los (as) trabajadores (as) públicos y privados, con comunicación a las centrales obreras CUT, CGT, CTC y a FENALTRASE y de manera ocasional dependiendo de la agenda temática un representante de los sindicatos sea público y privado; para el sector solidario, se le pedirá al Concejo Consultivo que nombre un delegado(a), En el caso de los privados se remitirá a los sindicatos y cualquier agrupación de trabajadores (informales, independientes, etc.) que aparezcan en la base de datos de la Personería Municipal y a todos aquellos que posteriormente los integrantes de la comisión indiquen que desean invitar.
- I) Todas las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, públicos y privados de la ciudad.

La asistencia de los integrantes que pertenecen a entidades del orden municipal es obligatoria.

El Consejo Municipal de Empleo aprovechará la sesión del Concejo de Medellín de que trata el artículo anterior para dar su informe de gestión.

Artículo 14. Facúltese al Señor Alcalde, para que en el término de 1 año reglamente el presente Acuerdo, en la cual

deberá establecer indicadores de gestión, producto e impacto; instituciones de coordinación, administración y gestión de la política pública; planes, programas y proyectos de intervención; sistemas de información e instrumentos de seguimiento; y recursos de inversión asociados.

La Administración Municipal incluirá dentro del presupuesto anual la partida, que permita la aplicación de este Acuerdo.

Artículo 15. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO