



**Más y mejores  
empleos**

El logro de un crecimiento más alto y sostenido que se espera alcanzar en los próximos cuatro años, unido a la ejecución de una nueva política social, creará las condiciones necesarias para la generación de más y mejores oportunidades de empleo. No obstante, la presencia de desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo puede resultar en el desempleo de personas con baja capacitación, al tiempo que escasea la oferta de trabajadores con un alto nivel de calificación, situación que puede haberse acentuado con el proceso de apertura económica. A estos desequilibrios se unen diferencias importantes en las condiciones de empleo y remuneración por grupos poblacionales, sectores económicos, tipo de organizaciones empresariales y regiones, que el crecimiento económico y el libre funcionamiento del mercado no eliminan en forma automática.

Por lo tanto, el gobierno pondrá en marcha una POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO orientada a garantizar que el mayor crecimiento y la apertura de la economía se traduzcan efectivamente en un aumento dinámico del empleo. Esta política busca crear oportunidades suficientes de trabajo productivo en condiciones dignas, superar las situaciones precarias de empleo que sufre un porcentaje significativo de la población, calificar el recurso humano teniendo como guía las necesidades del proceso de internacionalización del país, y mejorar los mecanismos de intermediación en beneficio de los trabajadores de menores ingresos y de las pequeñas empresas. En particular la ocupación femenina está sometida a ciclos relacionados con la maternidad y requiere apoyo y protección especial.

Las metas de la política son:

1. Generar durante los próximos cuatro años 1.600.000 empleos y mejorar la calidad de los puestos de trabajo.
2. Acrecentar la competitividad y las condiciones de empleo en las pequeñas unidades productivas, que por lo general son intensivas en el uso de mano de obra.
3. Aumentar la calificación de la oferta laboral, de forma tal que los nuevos puestos generados puedan ser ocupados sin causar desequilibrios estructurales, mediante la puesta en marcha de un SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL. Para facilitar este proceso y disminuir el desempleo friccional, se deben también modernizar y ampliar los mecanismos de intermediación laboral.
4. Poner en marcha programas de capacitación que faciliten la incorporación al mercado de trabajo de la población hoy excluida de este mercado.
5. Reestructurar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fortalecer sus funciones de formulación de políticas, monitoreo de los mercados de trabajo y concertación sobre los grandes temas del sector.

## I. POLÍTICA ECONÓMICA Y CREACIÓN DE EMPLEOS PRODUCTIVOS

La política macroeconómica, unida a la estrategia social y de competitividad, permitirá mantener un ritmo de crecimiento promedio del producto interno bruto del 5,7% entre 1994 y 1998. Con este ritmo

de aumento, el número de empleos se incrementará a una tasa promedio de 2,8% anual, generando así 1.600.000 nuevos puestos de trabajo durante el cuatrienio.

Se desarrollarán programas de modernización industrial por ramas productivas, que permitan la competitividad creciente del sector en los mercados nacionales e internacionales y una política de modernización de la pequeña y mediana industria. Se estima que este sector generará 200 mil nuevos empleos en los próximos cuatro años. Con el PLAN DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA se busca superar la crisis del sector, desarrollar su vocación exportadora, adaptarlo a la apertura y defender, así, el trabajo en el campo. Esta estrategia sectorial permitirá generar 225 mil nuevos empleos y mejorar la calidad del empleo en el sector rural. Ambos programas se apoyarán en el PLAN ESTRATÉGICO EXPORTA DOR y en las políticas orientadas a acrecentar el capital social. Se orientará, así, una proporción creciente de la producción a los mercados internacionales.

Por otra parte, el gasto público en infraestructura que se tiene previsto desarrollar en estos cuatro años con el fin de aumentar la competitividad y generar mayores tasas de crecimiento, unido al programa de vivienda de interés social, logrará también un efecto sectorial sobre la construcción. Se estima que en este sector se generarán 115 mil nuevos empleos directos.

El crecimiento del producto en los anteriores sectores, unido al gasto público en educación y salud, estimulará un aumento del empleo de 2,8% en el comercio y de 3,7% en el resto de sectores no comercializa bies, fundamentalmente servicios públicos, privados y del gobierno. Ello conducirá a una generación de 330 mil empleos en comercio, 500 mil en servicios privados, 160 mil en los servicios del gobierno —cuya prestación puede ser pública o privada— y diez mil en servicios públicos domiciliarios. El gobierno apoyará en forma directa estos esfuerzos, mediante políticas dirigidas a ampliar los servicios sociales y con programas especiales dirigidos al pequeño comercio.

Se estima que la población en edad de trabajar crecerá a un ritmo anual del 2,1% entre 1994 y 1998. Con un crecimiento dinámico del empleo como el previsto, del 2,8%, las mejoras en el mercado laboral podrán manifestarse de diversas maneras: a través de descensos adicionales en el desempleo, de incentivos para aumentar la participación laboral o de mejoras en la calidad de los puestos de trabajo. Debido a estas condiciones favorables, se espera una disminución en la informalidad, un crecimiento en los ingresos de los trabajadores y una mayor cobertura en seguridad social, lo cual permitirá que los beneficios del crecimiento económico sean apropiados de una manera más equitativa por todos los colombianos.

Por otra parte, con el fin de contribuir a lograr un empleo femenino en igualdad de condiciones con el masculino, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo y la Consejería Presidencial para la Política Social, teniendo en cuenta que gran parte de los nuevos empleos serán ocupados por mujeres, fomentará una mayor divulgación y apropiación por parte de las mujeres de las normas jurídicas que evitan su discriminación laboral.

## II. APOYO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y A LA ECONOMÍA SOLIDARIA: GENERACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS

Como parte de la estrategia social y con el fin de aumentar el empleo y mejorar sus condiciones, especialmente de los grupos más pobres tanto en zonas urbanas como rurales y, también, acrecentar su acceso a los recursos productivos y a los mercados, se desarrollará una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad. Ésta incluye el PLAN NACIONAL PARA LA MICROEMPRESA, la POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINO, el FOMENTO A LA ARTESANÍA, la PEQUEÑA MIPYME y la ECONOMÍA SOLIDARIA, cuyos impactos en la generación de empleo son ampliamente conocidos. Estos programas serán responsabilidad del nivel local, pero contarán con el apoyo financiero y la asistencia técnica del nivel nacional.

La política de desarrollo rural campesino se apoyará, además, en el plan de empleo en zonas rurales de la Red de Solidaridad Social, el cual se pondrá en marcha en municipios con alta vocación agropecuaria, problemas críticos de insuficiente demanda de trabajo o situaciones de muy bajos ingresos. Se fomentará el desarrollo de pequeños proyectos de inversión social, de infraestructura, de control sanitario y de obras públicas de alta prioridad, intensivas en el uso de mano de obra no calificada. Además, se apoyarán la capacitación y el tiempo requerido para la elaboración de proyectos que permitan un mejoramiento de la calidad de vida, de los ingresos o de la organización de las comunidades. Se espera que, después de la fase inicial de apoyo a estos programas mediante los planes de emergencia, éstos puedan continuar contando con fuentes alternativas de financiación. Estos proyectos serán parte integral de los planes de desarrollo municipal y contribuirán al logro de los objetivos allí trazados. Adicionalmente, dado que algunas situaciones de emergencia laboral en las zonas rurales comprometen áreas de varios municipios, se promoverá la presentación por parte de los departamentos de proyectos de alcance subregional.

Los beneficiarios de este programa serán principalmente población pobre —de hogares por debajo de la línea de indigencia—, no calificada, afectada por el desempleo y el subempleo. El costo total del programa entre 1995 y 1998 es de 128 mil millones de pesos, de los cuales el 70% será aportado por el gobierno central —Fondo DRI— y el 30% provendrá de recursos municipales de contrapartida. Este programa es responsabilidad del Fondo DRI y de los municipios, en el marco del sistema nacional de cofinanciación.

Para apoyar las actividades del sector solidario, desarrolladas por comunidades que habitan en zonas urbanas subnormales importantes, donde residen grupos de población con ingresos por debajo de la línea de indigencia, se pondrá en marcha el PLAN DE EMPLEO URBANO. Este plan apoyará proyectos de servicios comunales y sociales que permitan el desarrollo comunitario de la población, a través de la elaboración y montaje de proyectos que eleven su calidad de vida, sus ingresos o su organización, que conduzcan a la institucionalización de las organizaciones comunitarias y a mejorar su capacidad de concertación y de generación de ingresos. En este tipo de proyectos se apoyarán también iniciativas de organización y participación de los jóvenes. El plan de

empleo urbano incluirá también proyectos para el mejoramiento de la infraestructura de los barrios subnormales.

Todos los proyectos deben tener amplia participación comunitaria en su identificación y desarrollo y hacer parte de los planes municipales.

El costo del plan de empleo urbano en el cuatrienio 1995-1998 asciende a la suma de 170 mil millones de pesos, de los cuales el 70% será aportado por el gobierno central a través de la Red de Solidaridad Social y el resto provendrá de recursos de contrapartidas municipales. El 30% de estos recursos se destinará a capacitación. El programa se ejecutará en el marco del sistema nacional de cofinanciación.

### III. CAPACITACIÓN PROFESIONAL E INTERMEDIACIÓN LABORAL

La formación profesional es una estrategia fundamental para mejorar el desempeño y las condiciones laborales de la fuerza de trabajo, combatir el desempleo estructural y contribuir a solucionar los problemas de competitividad que enfrentan algunos sectores productivos. Estas dificultades se asocian a deficiencias en el uso de los recursos productivos, relacionados en forma directa con las debilidades en la formación, con las limitaciones de calidad y cobertura en los programas de capacitación y recalificación, y con la ausencia en el dominio de las nuevas técnicas y tecnologías requeridas para competir con éxito en los mercados mundiales.

El Sena, entidad orientadora de la formación profesional en el país, deberá poner en marcha el SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL, aumentar su cobertura y hacer más relevante su formación, acercando su capacitación profesional a las exigencias tecnológicas de las empresas colombianas y considerando la perspectiva de género. El sistema tendrá participación de entidades formadoras de los sectores públicos y privados y de las empresas del sector productivo cuando realicen planes específicos de capacitación. Las principales estrategias para ello son la suscripción de convenios en el marco de la LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, el reconocimiento de los cursos de formación de otras entidades y una mayor y mejor relación con las instituciones del sector educativo.

Para aumentar su cobertura, el Sena volverá a dar énfasis en términos cuantitativos y cualitativos a los cursos largos en sus centros —aprendizaje y promoción—, readecuándolos en su orientación, metodología y contenidos. De 19 mil alumnos en 1994 se incrementará a 30 mil en 1995 y 50 mil en 1998, sin aumentar su infraestructura. Esto es posible gracias a los bajos índices de utilización diurna de la capacidad instalada de algunos centros. Se dará prioridad a las especialidades que desarrollen el aprendizaje de tecnologías transversales que permitan al trabajador desempeñarse en distintos puestos y en diversas ramas de actividad. Se unificarán los modos de aprendizaje y promoción que actualmente imparte el Sena y no será requisito indispensable contar con beca o contrato de aprendizaje por parte de una empresa. También se ofrecerán alternativas de medio tiempo, con módulos de aprendizaje dual concertados con algunas empresas.

El Sena ofrecerá además dos tipos de cursos cortos. Los primeros serán cursos cuyos contenidos corresponden a aspectos parciales pero terminales de cursos largos o a componentes precisos de una tecnología. Estarán dirigidos a calificar en aspectos más específicos a adultos que desean complementar su formación para mejorar su desempeño laboral y sus ingresos, y a recalificar trabajadores ante perspectivas presentes o futuras de desempleo. Deben tener una programación flexible y un proceso de inscripción y matrícula más ágil y continuo.

Los segundos serán cursos especializados en aspectos puntuales, que requieren diseños cuidadosos para entrenar a personal de las empresas o a grupos ocupacionales en tecnologías nuevas. Estos programas se realizarán mediante convenios con los CENTROS DE PRODUCTIVIDAD Y DE SARROLLO TECNOLÓGICO o con otras instituciones.

Los ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD, promovidos en el marco de la estrategia de competitividad (capítulo 6), serán elementos esenciales en la identificación de los requerimientos en materia de formación profesional y servirán de base para el diseño de los programas de capacitación del Sena y de los centros de productividad y desarrollo tecnológico. El Sena seguirá atendiendo las necesidades de capacitación de sectores no vinculados a estos acuerdos.

En la conformación del sistema nacional de formación profesional se desarrollarán convenios con los centros de productividad y desarrollo tecnológico, en los cuales se realizarán cursos de capacitación por sectores productivos. Además, se harán convenios con empresas para la formación de aprendices y para la calificación en temas específicos al personal vinculado a ellas. Con el sector educativo se buscará una mayor articulación alrededor de los programas de educación media técnica del Ministerio de Educación y con las instituciones técnicas y tecnológicas de educación superior.

Con el fin de contribuir a solucionar problemas de desempleo, especialmente de jóvenes y mujeres de áreas urbanas con niveles medios de escolaridad, quienes para integrarse al mercado laboral requieren políticas activas de empleo, el Sena desarrollará, en el marco de la Red de Solidaridad Social, un programa de capacitación para el trabajo con becas de mantenimiento. Con este programa se facilita la capacitación y recapitación de la fuerza de trabajo en función de las nuevas exigencias que genera el proceso de internacionalización de la economía. La beca estará a cargo del Sena. Los beneficiarios del programa serán desempleados —aspirantes o cesantes—, pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2. Estas personas se registrarán en los servicios de empleo del Sena y tendrán que inscribirse en cursos de capacitación. Una vez terminada la capacitación, se buscará su vinculación al sector productivo a través del programa de intermediación laboral. De esta manera se combatirá el desempleo friccional, explicado por una inadecuada información, y el desempleo estructural, relacionado con problemas de capacitación.

En los cuatro años se entregarán becas de sostenimiento por seis meses a 123 mil hombres y mujeres de bajos ingresos, de los cuales 86 mil serán jóvenes y 37 mil cesantes. El costo total del programa asciende a 70 mil millones de pesos en los cuatro años, 36.400 millones de pesos en

becas financiadas por el fondo de becas del Sena, entidad que cubrirá, además, el costo de los cursos de capacitación.

Por otra parte, en desarrollo del plan de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social, se diseñará un componente de capacitación para habilitar a hombres y mujeres pertenecientes a los estratos 1 y 2, que por su nivel de calificación y sus condiciones, normalmente no acceden a los cursos regulares del Sena.

Este componente del plan de empleo urbano será responsabilidad del Sena en el marco de la Red de Solidaridad Social, entidad que actuará como instancia técnica de segundo piso, y elaborará un registro de entidades de capacitación elegibles. Estos cursos tendrán componentes de capacitación técnica, pero también de motivación, autoestima y actitudes laborales básicas. Al finalizar la capacitación, los beneficiarios realizarán una práctica de tres meses, con lo cual se busca mejorar su posibilidad de inserción laboral.

Con este programa se financiarán la capacitación y las becas de mantenimiento para 50 mil personas. Se invertirán recursos por 50 mil millones de pesos —30% del total de recursos del plan de empleo urbano—. El 70% de la inversión será realizado por la Red de Solidaridad Social y el 30% restante será cofinanciado por las entidades territoriales. Este programa dará prioridad a su acción en las ciudades capitales e intermedias.

El Sena estimulará el acceso de las mujeres y establecerá mecanismos para vincularlas a cursos que les permitan una mejor inserción en el mercado laboral.

Además, con el objeto de reducir el tiempo de desempleo y mejorar la información para ejercer acción directa y precisa sobre el mercado de trabajo, se ampliará la cobertura y se modernizarán los mecanismos de intermediación laboral. Para ello, el principal instrumento será la extensión de los SERVICIOS REGIONALES DE EMPLEO DEL SENA, al mejorar los flujos de información hacia los desempleados y las empresas con vacantes y fortalecer los mecanismos para identificar las necesidades de formación de los inscritos. La información recogida se utilizará además para actualizar los cursos de capacitación profesional.

El Sena en los cuatro años apropiará recursos por 750 mil millones de pesos para las labores de capacitación, recapacitación, intermediación laboral y aportes para la actualización de los CENTROS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO. Los recursos provendrán prioritariamente de los aportes que hacen las empresas al Sena.

#### IV. EL TRABAJO COMO ESTRATEGIA BÁSICA DE CONVIVENCIA SOCIAL

Con la política de Más y mejores empleos se busca lograr para la población, no solamente mayores ingresos, sino condiciones laborales que les permitan a las personas su desarrollo integral, y una nueva concepción de empresa y de relaciones obrero-empresariales.

Con el fin de alcanzar estas condiciones laborales, se promoverá una nueva cultura empresarial, y de relaciones obrero-empresariales. Para ello se promoverán nuevas relaciones entre organizaciones de trabajadores y de empresarios, con base en el respeto mutuo, unas condiciones de negociaciones equitativas, la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos y la búsqueda de la eficiencia para lograr un uso óptimo de los recursos escasos. Se impulsará, además, la concertación tripartita como mecanismo para afianzar la internacionalización y la convivencia social.

## V. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como organismo encargado de la política de empleo, capacitación para el trabajo, productividad laboral y seguridad social, concentrará su labor en la formulación de políticas y normas legales, el monitoreo de los mercados de trabajo, sus requerimientos de mano de obra y la concertación sobre los grandes temas del sector. Por ello será transformado en un organismo técnico que oriente, coordine y supervise las políticas de empleo, trabajo, capacitación de la fuerza laboral, previsión y seguridad social integral.

El Ministerio promoverá además el desarrollo de una nueva cultura de relaciones empresariales y laborales, y propiciará soluciones preventivas y de conciliación. Pondrá en marcha la COMISIÓN PERMANENTE DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS SALARIALES Y LABORALES, conformada de manera tripartita, con la función de contribuir a la solución de los conflictos colectivos y a afianzar un renovado clima en las relaciones laborales.

Con el fin de hacerle seguimiento al PLAN MÁS Y MEJORES EMPLEOS, se conformará una comisión presidida por el ministro de Trabajo, en la cual participarán los ministros de Hacienda, Desarrollo y Agricultura, el director del DNP dos representantes de los gremios y dos representantes de los trabajadores.

Así mismo el DNP el Ministerio de Trabajo y Colciencias promoverán un gran esfuerzo investigativo dirigido a identificar los problemas que enfrenta el mercado laboral y que sirvan de base para el diseño de políticas específicas dirigidas a corregirlos.