

**ACCIONES GUBERNAMENTALES ENCAMINADAS A LA GENERACIÓN DE
EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO EN EL MUNICIPIO DE PASTO
DURANTE EL PERIODO 2002 – 2006**

**OSCAR IVAN NARVAEZ SANTACRUZ
MARÍA ISABEL VILLAVICENCIO JURADO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2008**

**ACCIONES GUBERNAMENTALES ENCAMINADAS A LA GENERACIÓN DE
EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO EN EL MUNICIPIO DE PASTO
DURANTE EL PERIODO 2002 – 2006**

**OSCAR IVAN NARVAEZ SANTACRUZ
MARÍA ISABEL VILLAVICENCIO JURADO**

Trabajo de tesis para optar el título de Economista.

**Asesor:
IVAN FREDY ERAZO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2008**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente Jurado.

Jurado.

Jurado.

San Juan de Pasto, 5 de Noviembre 2008.

DEDICATORIA

No hay nadie mejor y que se merezca más esta dedicación que mi madre, **Cruz Jurado Cabrera**, por su apoyo incondicional, por ser lo mejor en mi vida, mi fortaleza, mi esperanza, mi ánimo y el símbolo de fuerza y dedicación; por ser madre y padre para mí, por ser aquella persona que se merece todo y más, porque a ella le debo todo lo que soy como persona.

Isabel Villavicencio Jurado

AGRADECIMIENTOS

Sin duda para Dios va el mayor de los agradecimientos por apoyarme a cada instante y ser uno de mis soportes en la vida.

A mi familia, mi mamá, hermana, sobrino y la nena por ser mi hogar, porque sé que puedo contar con ellos siempre que lo necesite, porque sin saberlo son mi fuerza para seguir adelante y buscar un futuro mejor.

A *Guillermo* por su compañía, cariño y fortaleza diaria.

Al profesor *Edgar Rodríguez* por ser el estímulo para seguir adelante en esta carrera, por enseñarme a querer la profesión y por ser un verdadero maestro.

De la misma manera agradezco a todas las entidades públicas que respaldaron esta investigación, sobre todo al CEDRE por su colaboración permanentemente y apoyo incondicional.

Al profesor *Iván Fredy Erazo*, por hacer de esta investigación una realidad, por su asesoría, su interés y su gran contribución a pesar de sus ocupaciones.

A mis amigas, por acompañarme durante estos cinco años, por incluirme en sus vidas, por vivir junto a mí tantos momentos inolvidables y por esta amistad tan linda.

Le agradezco a mi compañero de tesis *Oscar Ivan Narváez*, por ser un gran apoyo en esta investigación, por brindarme su amistad, por tener siempre una actitud positiva y darme ánimo en los momentos que lo necesitaba.

Isabel Villavicencio Jurado

DEDICATORIA

Primero que todo es una ofrenda al todo poderosos ya que es esa fuerza que me mueve, me acompaña, me enseña, me indica los caminos y me permite tomar la decisión de escoger lo que quiero; así me equivoque, por que el aparece me da la mano y me levanta para seguir con mi vida preparándome para algo mejor.

Se la dedico a mi familia, porque tuve la fortuna de tener la mejor del mundo, no es nada comparado con todo lo que ellos me dieron e hicieron por mí, pero espero que con este trabajo sepan que son y serán lo más importante de mi vida.

A mi padre *Carlos Felipe Narváez Rodríguez*; él con su inteligencia, experiencia y ética, hizo de mi una persona preparada, responsable, con juicio para anteponer mis ideas antes que mi estupidez, se la dedico porque siempre será no solo mi viejo, también mi amigo y ese héroe que no lleva capa y antifaz pero tiene el poder de salvarme cuando lo necesito.

La otra mitad de mi es mi madre; *Iraida Patricia Santacruz Ordoñez* le brindo este logro porque su bondad, su sacrificio y esmero para ser de mi una persona que entienda que la vida hay que tener principios, humildad y diferenciar entre lo que está bien y mal, y que haga lo que haga recordar que soy humano.

A una de las personas que más admiro, *Carlos Andrés Narváez Santacruz*, el fuerte y valiente, que pareciera que no tuviera miedo a nada, que a pesar de ser mi hermano menor pareciera que ha vivido más que nadie, pero que no deja de ser ese niño bueno en el cual puedo confiar cuando lo necesite.

Por último a la princesa de la casa; *Emily Julieta Narváez Santacruz*, que con su alegría, sensibilidad e inocencia, me llena de momentos de felicidad, porque eso es ella una persona que solo contagia sonrisa pero que si es de ser seria lo es, ya que encuentra el momento para todo.

Además quisiera dedicar esta tesis a todos mis demás familiares y amigos tanto de la ciudad de Pasto como de Mocoa que estuvieron siempre conmigo, que me demostraron su afecto, confianza y apoyo en momentos que los necesitaba y que son parte de mi vida y de lo que soy como persona.

OSCAR IVAN NARVÁEZ SANTACRUZ

AGRADECIMIENTOS

Siempre agradecido con Diosito por que sin el nada sería posible.

El mayor de los agradecimientos a mi familia; por darme la oportunidad de seguir estudiando y siempre estar a mi lado, dándome apoyo y fuerza para no flaquear y seguir adelante en mi meta de ser un profesional .

Agradecido con todas las personas e instituciones involucradas con mi investigación, que son incontables pero que sin su colaboración no se hubiera podido realizar este trabajo de grado, y que por los tanto los hace parte de este grupo investigador.

Al profesor y asesor *Iván Fredy Erazo*, siempre muy agradecido por estar involucrado en esta investigación, con su obviamente asesoría profesional pero de igual modo con su voluntad e interés porque este tema desarrollado se hiciera con trabajo, dedicación y que de esta manera el resultado fuese no simplemente una tesis, también un legado de una investigación que está tratando un tema importante y esperamos tenga relevancia a generaciones venideras para que les sirva y decidan profundizar en este tema.

Por último mi agradecimiento a mi compañera de tesis; *María Isabel Villavicencio* ya que es una compañera de trabajo que no se rindió hasta sacar adelante esta investigación y me involucro como la persona que la acompañaría en esta etapa culminante de su carrera y claro esta darme la oportunidad que de esta manera pudiera junto a ella formarnos como economistas.

OSCAR IVAN NARVÁEZ SANTACRUZ.

RESUMEN

Esta investigación es un estudio de cómo el gobierno a través de sus diferentes instituciones ha generado una serie de programas, en los cuales se trata de brindar posibilidades a las personas que se encuentren desempleadas, para que se capaciten o se formen y de esta manera tengan mayores posibilidades de emplearse en algún puesto de trabajo.

Además presenta como los organismos públicos ayudan a aquellas personas que no tienen la posibilidad de trabajar y que por lo tanto deben ser amparadas por el gobierno, a través de diferentes tipos de ayuda y de esta manera pueden tener bienestar, para que por sus desfavorables condiciones socioeconómicas no pasen incomodidades, tanto ellos como sus familias.

Igualmente evalúa el tipo de apoyo brindado por parte del gobierno para generar un mayor empleo; como son las políticas gubernamentales para lograr que las empresas contraten más personas y se ponga en consideración demandar mayor fuerza de trabajo o para crear nuevas empresas y por lo tanto mantener la posibilidad que más personas tengan un trabajo y reciban un ingreso.

En base a lo anterior se hace un análisis de los resultados obtenidos durante el periodo que se está investigando y de esta manera se construye algunas recomendaciones para mejorar la acción de los programas encontrados para la generación de empleo y proteger al desempleado para que así aumentar el bienestar de las personas que lo necesitan.

ABSTRACT

This investigation is a study of how the government through his different institutions has generated a series of programs, in which is to offer possibilities to people that unemployed are, so that they are qualified or be formed and this way they have bigger possibilities to be used in some work position.

It also presents as the public organisms they help those people that don't have the possibility to work and that therefore they should be aided by the government, through different types of help and this way they can have a well-being, so that for their unfavorable socioeconomic conditions they don't pass annoyances, as much them as their families.

Equally it evaluates the support type toasted on the part of the government to generate a bigger employment; as they are the government politicians to achieve that the companies hire but people and put on in consideration to demand bigger work force or to create new companies and therefore to maintain the possibility that more people have a work and receive an entrance.

Based on the above-mentioned an analysis of the results is made obtained during the period that you this investigating and this way it is built some recommendations to improve the action of the opposing programs for the employment generation and to protect the unemployed so that almost the well-being of people that you/they need it to increase.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	24
1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	26
1.1 TEMA	26
1.2 TÍTULO	26
1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	26
1.3.1 Antecedentes	26
1.3.2 Estado Actual	28
1.3.3 Formulación del problema.	31
1.3.4 Sistematización del problema:	31
1.4 JUSTIFICACIÓN	32
1.5 OBJETIVOS	33
1.5.1 Objetivo general	33
1.5.2 Objetivos específicos:	33
1.6 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	33
1.6.1 Espacio geográfico.	33
1.6.2 El Tiempo.	33
2. MARCO DE REFERENCIA	34
2.1 MARCO TEÓRICO	34
2.1.1 Enfoque clásico	34
2.1.2 Enfoque neoclásico	37
2.1.3 Enfoque keynesiano	39
2.1.4 Enfoque poskeynesiano	42
2.1.5 Enfoque moderno	44
2.2 MARCO CONTEXTUAL	50
2.2.1 Aspectos geográficos	50
2.2.2 Población y nivel de vida	50

2.2.3	Perfil económico.	50
2.3	MARCO LEGAL	51
2.3.1	Reforma Laboral Colombiana (Ley 789 De 2002):	52
2.4	MARCO CONCEPTUAL	57
3.	DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGIA	61
3.1	TIPO DE ESTUDIO	61
3.2	POBLACIÓN Y MUESTRA	61
3.3	DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS	64
3.4	TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	64
4.	PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.	65
4.1	APORTE DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS	65
4.1.1	Ministerio de la protección social.	68
4.1.2	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	77
4.2	PRINCIPALES PROGRAMAS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO	91
4.2.1	Plan de desarrollo municipal 2004 – 2007	91
4.2.2	Impacto de los programas formulados en el plan de desarrollo	96
4.2.3	Ministerio de agricultura.	98
4.3	IMPACTO DE LAS PRINCIPALES POLITICAS PÚBLICAS	100
4.4	ALTERNATIVAS PARA LOGRAR UN MAYOR IMPACTO	120
	CONCLUSIONES	129
	RECOMENDACIONES	133
	BIBLIOGRAFIA	136
	NETGRAFÍA	139

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. San Juan de Pasto: Población Ocupada, según Rama de Actividad	22
Cuadro 2. PASTO. Indicadores del Mercado Laboral. 2001- 2006	29
Cuadro 3. Suscriptores por Estrato.	62
Cuadro 4. Selección de Muestra.	63
Cuadro 5. Estadísticas FONEDE 2003 – 2006.	69
Cuadro 6. Características del Crédito.	72
Cuadro 7. Estadísticas Programa de Microcrédito 2004 - 2006.	73
Cuadro 8. Programa de reinserción laboral en pasto.	74
Cuadro 9. Indicadores de Cobertura Programa PADE.	76
Cuadro 10. Participación de empresas beneficiarias por tamaño.	77
Cuadro 11. Metas de ejecución Nariño 2006.	82
Cuadro 12. Pasto características de demanda registrada 2004 – 2006.	82
Cuadro 13. Resultados Contrato de Aprendizaje.	84
Cuadro 14. Seguimiento de empresas financiadas con recursos F. emprender.	88
Cuadro 15. Avance del programa jóvenes rurales pasto.	90
Cuadro 16. Plan de desarrollo municipal 2004 – 2007. Pasto empleo y	92
Cuadro 17. Plan Anualizado de Inversiones (miles de pesos del 2004).	94
Cuadro 18. Plan plurianual de inversiones 2004 – 2007 (miles de pesos del	94
Cuadro 19. Estructura Proyecto Alianza para el Fortalecimiento de la Cadena	99
Cuadro 20. Estructura Proyecto Tecnificación de la Papa Amarilla.	99

LISTA DE GRAFICOS

	Pág.
Graficó 1. Principales variables registradas en el servicio publico de empleo	78
Grafico 2. Ejecución Programa 2004.	97
Grafico 3. Ejecución Programas 2005.	97
Graficó 4. Ejecución Programas 2006.	98
Grafico 5. Situación actual.	101
Grafico 6. Permanencia laboral.	102
Grafico 7. Permanencia en desempleo.	103
Grafico 8. Nivel educativo de la población desempleada.	104
Graficó 9. Porcentaje nivel educativo completo de la población desempleada.	104
Grafico 10. Porcentaje nivel educativo de la población Desempleada.	105
Grafico 11. Conocimiento de los programas.	106
Grafico 12. Interés de vinculación.	107
Grafico 13. Información oportuna.	108
Grafico 14. Vinculación efectiva.	108
Grafico 15. Programas de vinculación efectiva.	109
Grafico 16. Cumplimiento de expectativas.	110
Grafico 17. Razones de buenas expectativas.	111
Grafico 18. Razones de malas expectativas.	111
Grafico 19. Razones de no vinculación.	113
Grafico 20. Fuentes de ingresos.	114
Graficó 21. Alternativas de ingresos.	114
Grafico 22. Obligación de retiro.	115
Graficó 23. Razones de retiro.	116
Graficó 24. Recomendaria la vinculación a algún programa.	117
Grafico 25. Programa de recomendación.	118
Grafico 26. Razón de recomendación.	119

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. FORMATO DE ENCUESTA.	140

INTRODUCCIÓN

Este documento es una reseña de una de las principales variables macroeconómicas que son uno de los determinantes para que unas personas tengan mejor bienestar que otras.

El desempleo, a medida que pasa el tiempo no encuentra una solución clara, sobre todo en economías como la colombiana, es entonces que surgen una serie de cuestionamientos acerca de lo que se puede hacer, quien puede mejorar la situación de la población, en donde el nivel de ingresos es tan escaso.

Para muchos, el mercado y en este caso el mercado laboral, no solo es el que puede mantener el equilibrio, además es eficiente y puede conservar una condición de pleno empleo, pero para otros esta percepción cambió después de la crisis económica de Estados Unidos alrededor de 1930 la idea de la liberalización económica empezó a inquietar tanto a políticos, académicos y privados, así que quien puede suplir las deficiencias del mercado, es el Estado que a través de sus instrumentos de política pública, (principalmente la política fiscal) logra de alguna manera condiciones para que se pueda incentivar mayor empleo y además apoyar a aquella población mientras logre ocuparse en alguna plaza laboral.

Para esto mediante la identificación de los diferentes programas y políticas gubernamentales tanto de orden nacional como regional se pretende analizar el nivel de eficiencia y eficacia, así como la incidencia de los organismos estatales en la reducción del desempleo.

Es así que mediante los conocimientos relacionados con el tema y con el apoyo de organismos de incidencia investigativa se pretende proponer, que políticas tienen mayor impacto y por ende son más convenientes para mejorar el bienestar social e incidir en la sostenibilidad económica tanto del país como de la región.

1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 TEMA

Acciones Gubernamentales Encaminadas a la Generación de Empleo y Protección al Desempleado. Dentro de la economía nacional como regional es importante identificar las principales variables que afectan el desarrollo y crecimiento regional, en este caso es la falta de empleo la variable que más preocupa puesto que incide en el entorno social, por lo tanto la idea de establecer políticas para coadyuvar este inconveniente surge como solución a aquella población de la cual el estado debe hacerse responsable.

1.2 TÍTULO

Acciones Gubernamentales Encaminadas a la Generación de Empleo y Protección al Desempleado.

1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las principales características del país indican que el desempleo ha tendido a permanecer en niveles altos y por tanto no deseables, alejándose de manera amplia a sostener niveles de pleno empleo. Cabe destacar en este sentido que las Acciones Gubernamentales no han tenido la suficiente cobertura ante la población desocupada obligándola a buscar diferentes alternativas de subsistencia, encontrando en la informalidad y el subempleo un desempeño laboral, lo cual ha implicado una menor remuneración en sus salarios y por tanto una baja calidad de vida debido a la falta de accesibilidad a algún tipo de seguridad social, además de otros factores.

1.3.1 Antecedentes. Al realizar el estudio de la variable empleo en Pasto, sin duda es evidente que el comportamiento histórico de esta variable, ha sido cíclico, dejando que el mercado laboral pastuso oscile entre tasas bajas y altas, mismas oscilaciones que se sustentan en cierta medida por el comportamiento cíclico del empleo a nivel nacional, en otras palabras lo único que reflejan estas fuertes oscilaciones ha sido la gran relación o dependencia del comportamiento del mercado laboral de Pasto al mercado laboral nacional.

Durante el periodo 1990- 1992¹, las acciones en el campo de empleo se enfocaron en el apoyo a fundaciones, con el objetivo de incentivar la formación de microempresas, en este sentido se contribuyó indirectamente a generar empleo, un ejemplo de esto fue el inicio de la ejecución del Terminal de transporte, lo cual permitió crear empleo mediante contratos a particulares. De igual manera el cambio de estratificación socioeconómica (Decreto 186 de 1991), posibilitó la disminución de tarifas en los servicios públicos, todo en busca del desarrollo de nuevas industrias de generación de empleo por medio del incentivo a las inversiones. A pesar de esto la tasa de desempleo entre 1990 y 1992 aumentó, pasando de 13.1% a 14.3% respectivamente, siendo mayor que el promedio nacional (11.5%).

Es así que en base al alto desempleo que se venía dando en el año 1992 (14.3%), para su disminución se creó como iniciativa la propuesta de exonerar los impuestos de industria y comercio a las empresas durante 5 años, esta medida fue tomada por la administración de Eduardo Romo 1992- 1994²; y se basaba en exonerar a aquellas empresas que comprueben que el 20% de los nuevos cargos corresponderían a personal oriundo de Nariño. Es entonces esta, otra medida indirecta en busca de generar empleo; sin embargo aunque la tasa de desempleo se redujo a 9.9% (diciembre 1992, DANE) siguió permaneciendo por encima del promedio nacional (8.6%).

A partir de 1995 con la administración de Antonio Navarro Wolf³ el empleo se benefició, en el sentido de que las políticas implementadas a nivel nacional fueron en cierta medida implementadas en la región. Es así que el plan de desarrollo, El Salto Social (del gobierno de turno) por medio de la Red de Solidaridad Social con el plan de generación de empleo rural (P.G.E) tuvieron como objetivo “generar ingresos a través de la creación de empleos transitorios utilizando mano de obra no calificada de los pobladores rurales en situación de miseria”⁴

En este periodo en el municipio de Pasto se implementó el programa Capacitación para el Trabajo. SENA, con una inversión de \$60.400.000, saliendo beneficiadas 162 personas. De igual manera con el programa de empleo urbano de emergen-

¹ Administración del Dr. Edgar Villota 1990- 1992; quien postula en su plan de gobierno que el empleo debe tener la inversión social como base para la integración de la comunidad a los procesos productivos e incentivos a la pequeña y mediana empresa.

² Plan de gobierno 1992- 1994, en donde el empleo necesita la apertura de nuevos frentes de trabajo a pequeños contratistas, obreros y campesinos para realizar obras municipales.

³ Plan de gobierno 1995- 1997, en lo que concierne al tema de empleo se basaba en tres puntos relevantes: Estimular la inversión de capital privado regional, nacional e internacional, gestionar líneas de crédito para la industria y gestionar con el gobierno nacional la priorización del municipio dentro de los programas de generación de empleo.

⁴ Reglamento Operativo del plan de generación de empleo rural. Una estrategia de desarrollo social y humano. Red de solidaridad social. Presidencia de la república. Bogotá. Marzo 1996.

cia, el número de beneficiados fueron 1.042 personas. La financiación de los programas mencionados estuvo a cargo de la Red de Solidaridad Social en coordinación con el municipio.

Como se evidencia las políticas de empleo en el municipio de Pasto en términos generales se han visto motivadas por las políticas nacionales, tal fue el caso del programa de empleo urbano de emergencia (con 1.042 personas beneficiadas). Lo cual evidencia las limitantes del mercado laboral de Pasto en lo que ha inserción laboral se refiere y peor es el caso para aquella población que no tiene ninguna posibilidad de acceso a educación y por ende a mejorar su nivel de vida, es tal la limitación que acarrea el comportamiento nacional sobre la población económicamente activa regional que se ve impedido esperar un buen funcionamiento de alguna política de empleo, debido a la inconsistencia o carencia que tienen las políticas nacionales sobre la planeación regional y municipal, así como la desorganización de las entidades gubernamentales regionales.

Es entonces de primordial importancia incorporar a las políticas de empleo a nivel del municipio de un entorno de mejor funcionamiento eficaz y eficiente. En donde estas se han realizado a través de obras generadas por la Secretaria de Obras Municipales, obras que se caracterizan por su incipiente inversión en este tema. Además se generó empleo a través de instituciones creadas como es el caso de la unidad ejecutora del Plan Vial, aunque no es muy representativa la cantidad de empleos generados, dichos empleos son transitorios y se deben a coyunturas.

También es importante mencionar que algunas políticas de empleo en Pasto, no han surtido mayor efecto, debido a que la tasa de desempleo regional siempre ha estado por encima de la nacional indicando, además de la alta concentración de las políticas a nivel nacional, la imposibilidad de que estas se acomoden a las características tanto físicas como estructurales que posee la región, que sin duda es una región de bastantes desigualdades (tanto de ingresos, como acceso a educación, salud, etc.) y que para la implementación de una determinada política se debe establecer, tal como lo indican los porcentajes de cada año, que Nariño y en este caso Pasto, es una región basada en coyunturas, en donde dependiendo del entorno económico nacional estas tendrán algún efecto, es entonces que se podría decir que en Pasto la tasa de desempleo generado en algún periodo de tiempo obedece a hechos específicos o a determinadas acciones jalonadas por el comportamiento nacional.

Este alto grado de dependencia entre las instituciones nacionales y regionales es preocupante ya que los ingresos de la población son bajos con respecto al alto costo de de vida.

Es necesario tener en cuenta el comportamiento de la población económicamente activa (PEA), la cual en el año 1995 se incrementó en 4.71% y así mismo el por-

centaje de personas ocupadas aumentó menos 2.43% que el porcentaje de personas desocupadas 25.4% (cifras tomadas del DANE, año 1995). Lo cual explica la insuficiencia de demanda que tiene el mercado laboral Pastuso ante la excesiva oferta de trabajo. Por lo cual se entiende que la disminución del desempleo en algunas épocas obedece al incremento del comercio informal, influenciado por ciclos naturales de movilidad del mercado, es decir épocas en las que el comercio es influenciado por fechas especiales, como diciembre, día del amor y la amistad etc.

Es así que las altas tasas de desempleo, en el municipio de Pasto pueden ser ocasionadas por:

- Zona de alto riesgo, es decir alto grado de incertidumbre lo cual impide la instalación de nuevas empresas productivas
- Especulación, altos niveles de inversión en actividades especulativas, como la proliferación de entidades financieras
- Escaso apoyo a los proyectos de inversión para el municipio
- Debido a la característica fronteriza, la actividad predominante es el comercio, que aunque debería ser una fortaleza, lo único que ha hecho es colaborar en la tercerización de la economía.

“Es importante mencionar que una de las causas que le ha colocado más restricción al mercado laboral, es la falta de concertación entre las alcaldías a la hora de determinar una política pública incidente a nivel nacional”⁵, lo cual imposibilita un buen resultado a corto, mediano y largo plazo; por tanto cada alcaldía y en este caso la alcaldía de Pasto ha tenido que dar soluciones de tipo coyuntural a este problema, en el caso de la generación de empleo Pasto han intentado crear nuevos empleos por medio de exoneración de impuestos, inversión pública y expropiación de tierras; a pesar de esto, muchos esfuerzos resultan infructuosos al no lograr disminuir de manera significativa la tasa de desempleo.

Otro punto de importante relevancia es la presencia de la burocracia en las diferentes administraciones, puesto que existen muchos empleados que aparte de hacer ineficiente la administración representan una gran carga salarial que no compensa el pago de impuestos realizado por la población disminuyendo ya sea el consumo o la inversión, determinantes de la demanda agregada y lógicamente del empleo.

⁵ Daza R. Martínez E. Evaluación de la Gestión de las Alcaldías Populares en Educación, Vivienda, Salud, Vías, Empleo en Pasto, 1988-1995, Pág. 34.

Además una importante característica que permite la explicación del desempleo es la educación, ya que la capacitación laboral es la pauta para generar un proceso de cambio continuo en pro del bienestar económico y social de la población, hecho que se consolida con la ampliación de la demanda de población capacitada por parte de las empresas, que en su orden representa con mayor importancia servicios comunales y sociales 40.35%, comercio, restaurante y hotel 24.24%, industria manufacturera 15.50%, transporte y comunicaciones 6.75% (anuario estadístico. DANE, 1995).

En los últimos 5 años antes del milenio, la situación no ha sido diferente, en donde la influencia del capital (inversión municipal) ha constituido las altas tasas de ocupación.

Aunque acerca del nivel real de inversión municipal no se tienen datos estadísticos, la producción de la región deja observar la gran incidencia que ha tenido la inversión en el empleo o desempleo (según como quiera entenderse), es de esperar que si una población determinada no posee trabajo durante un periodo de tiempo relativamente largo, esto se traduzca en un deterioro del producto o de los niveles de producción; dando lugar a decir que la economía de Pasto es débil. “Ya que a la llegada de auges, el desempleo no ha disminuido considerablemente y en épocas de crisis, basta una caída del producto para provocar elevadas tasas de desocupación. El desempleo es muy sensible a la crisis pero inelástico a los auges”⁶

De tal manera, que Pasto, se ha encerrado en un círculo vicioso en lo que tiene que ver con su crecimiento económico, es decir la falta de accesibilidad de la oferta laboral al mercado, ha provocado que esta población no tenga cabida en la movilidad social, en donde con ingresos limitados la población debe buscar otra fuente de ingresos llegando a la informalidad, la cual se basa en un mercado de servicios sin ninguna producción de valor agregado y que por tal razón no perpetua en el incremento del nivel de producción de la región, haciendo incipiente su participación en el PIB (grave situación cuando se sabe que Nariño y en este caso, Pasto han sido economías fuertemente agrícolas debido a sus condiciones estructurales y físicas) y por tanto dejando relegada la región frente a la participación de los demás municipios a nivel nacional (con una participación de 0.76% en el PIB nacional), en un juego de incertidumbre y volatilidad económica ya que esta es una de las características del mercado de servicios.

Por otra parte el sector formal, que en Pasto es conformado por pequeños negocios comerciales que no tienen la posibilidad de demandar a aquella población que se ha encontrado desocupada, limitando así, como se mencionó anteriormente la movilidad social.

⁶ ERAZO I. Riascos J. Principales determinantes del empleo en San Juan de Pasto, 1989- 2002. Pág. 80

En el cuadro 1, San Juan de Pasto: Población ocupada según ramas de actividad económica 1991- 2003 con respecto a la población total. Se observa una estabilidad en la variación del total de la población ocupada, (excepto para el año 2002, 151.069), en donde la mayor participación la tiene el Comercio (del 30% al 52%) ya que si bien ha existido disminuciones, estas no han incidido en su participación con respecto a otras ramas, además de presentar crecimientos estables.

Otra rama de gran importancia es, Servicios comunales, sociales y personales (40% al 41%) esta rama si ha tenido comportamientos altos y bajos en su participación, llevando a decir que tanto el comercio como la participación del sector publico ha incidido mayor aporte al crecimiento y generación de empleo, es decir la combinación del sector público y privado han forjado el comportamiento del mercado laboral, y en este caso la demanda laboral en el municipio de Pasto, llevando a desenvolverse en un mercado de inmensas incertidumbres, restricciones presupuestales y dependencias de la coyuntura económica nacional y mundial.

**Cuadro 1. San Juan de Pasto: Población Ocupada, según Rama de Actividad Económica. 1991-2003.
Diciembre. Con respecto a la población total.**

RAMA DE ACTIVIDAD	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	109.694	113.987	115.112	124.789	128.051	130.654	137.370	138.507	141.529	142.546	146.719	151.069	150.195
INDUSTRIA	17.627	21.212	18.706	23.134	24.947	21.073	20.109	20.930	21.434	23.155	20.594	23.752	19.949
CONSTRUCCIÓN	6.608	5.893	8.554	7.758	10.399	8.335	9.786	11.582	8.837	7.940	6.538	7.459	8.541
COMERCIO	30.242	30.403	31.626	34.647	32.905	34.385	39.554	35.930	40.524	44.562	49.521	51.123	52.606
TRANSPORTE	8.310	8.854	8.621	10.568	9.976	9.030	11.220	11.811	13.310	11.918	11.874	12.427	12.983
SERVICIOS FINANCIEROS	3.227	4.539	3.527	4.858	5.259	5.304	5.822	5.696	5.830	3.422	2.358	1.284	1.783
SERVICIOS COMUNALES, SOC. Y PER.	40.403	40.395	40.422	41.787	41.360	48.334	48.149	47.890	48.203	50.106	45.123	43.010	41.894

Fuente: COLOMBIA. DANE. Encuesta continua de Hogares. Muestra total anual a diciembre de cada año.

A nivel nacional el problema de desempleo, presenta una que la dinámica del mercado de trabajo en el país es volátil y recurrente. Colombia se ha caracterizado por tener un mercado laboral con presencia de histéresis o auto alimentación; es decir el nivel de desempleo actual es una consecuencia del desempleo pasado y el desempleo de equilibrio se acerca cada vez más al desempleo actual. Sobre este tema se encuentran tres tesis que explican la presencia de histéresis. La primera hace referencia al capital físico, es decir que la baja inversión y desacumulación de capital han reducido la capacidad instalada y, por tanto, la demanda de trabajo. Por su parte los medianos y pequeños empresarios, dado sus bajos niveles de capacitación empresarial, vieron derrumbarse sus empresas al no tener capacidad para adecuarse a las condiciones que fijaban las nuevas circunstancias, lo que trajo consigo que entraran en insolvencia y posteriormente en liquidación.

La segunda, tiene que ver con el recurso humano, los trabajadores no ocupados pierden poco a poco su cualificación, llega un momento que aunque están desempleados, no consiguen ninguna posibilidad de encontrar empleo y dejan de buscarlo, aún así no se reduce el hecho de que sigan siendo oferta de trabajo.

La tercera, se refiere a la negociación salarial. “Los estudios hechos en Colombia demuestran que cada sector económico se determina por el nivel relativo de la productividad del mismo y por su nivel de desempleo”⁷. En este caso el gobierno interviene con la fijación de un salario mínimo, lo cual amplía aún más las restricciones en el mercado laboral posibilitando la rigidez del mercado real, y ante esto la demanda de trabajo no puede atender la excesiva oferta y comienza a incrementarse, de forma inevitable el desempleo en el país.

Ciertamente al revisar el tratamiento de la histéresis de desempleo en Colombia, se encuentra aplicaciones de manera mecánica, ignorando los efectos que las reformas estructurales y los choques de la economía ocasionaron en la tasa de desempleo durante la década de los noventa, por ejemplo los resultados muestran que fue 1998 el año donde se reflejaron las reformas estructurales culminando con la fuerte crisis de los años 1998 y 1999; crisis que se observaron ampliamente cuando se permitió separar las ciudades (metrópolis) más representativas en dos grupos, el primero las ciudades que presentan histéresis: Bogotá, Cali, Medellín. El segundo, aquellas ciudades en las cuales se rechaza la presencia de histéresis: Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

De acuerdo a esta clasificación el primer grupo se caracteriza por contar con un mercado laboral más desarrollado y presentar una dinámica económica determi-

⁷ Agustín José, Fortich Fernán, Rodríguez Bernabé. Evaluación del impacto conseguido por la acción del programa de mejoramiento de la formación profesional y capacitación de jóvenes bachilleres del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

nada sobre todo por las condiciones del mercado interno. El segundo grupo, son ciudades con mercados laborales más pequeños y con estructuras económicas más dependientes de las fluctuaciones de la economía.

Las nuevas competencias y funciones otorgadas a los municipios a partir de la Constitución de 1991, profundizaron el proceso de descentralización, dándoles autonomía en el manejo político, administrativo y fiscal; por medio de normas reglamentarias que modificaron el sistema de transferencias del gobierno nacional hacia los gobiernos municipales y departamentales y asignaron responsabilidades de gasto a estos gobiernos. Sin embargo las reformas le imprimieron un alto grado de inflexibilidad al manejo presupuestal del gobierno central sin que esto se tradujera en una mayor autonomía fiscal de los gobiernos territoriales.

Como resultado de esto, a nivel territorial se generan incentivos para el sobre-gasto y el sobre-endeudamiento. Desde el punto de vista del gobierno central, el esquema actual conduce a la inflexibilidad presupuestal en el manejo de los ingresos y la asignación del gasto nacional y a la falta de una clara política de inversión en proyectos de impacto nacional.

La solución del problema del desempleo deben surgir fundamentalmente de la demanda laboral y la creación de nuevos puestos de trabajo; en este caso los factores de la baja creación de empleo en los últimos años se destacan por ser de carácter microeconómico, es decir los de carácter del costo de contratación de la mano de obra y la flexibilidad de los mercados laborales; en este sentido el carácter macroeconómico tiene relevancia ya que establece el dinamismo de la economía en su conjunto.

Con un marco de política macroeconómica se establece una condición necesaria pero no suficiente para lograr altas tasas de crecimiento económico y generación de empleo. Ejemplo de ello es, Pasto una economía pequeña, con una débil competitividad micro-económica, se manifiesta en menores tasas de rentabilidad, generándose así un cuadro de insuficientes estímulos al aumento de la inversión privada.

En lo que se refiere al comportamiento de la situación ocupacional esta se ha caracterizado por llegar a una leve tendencia al mejoramiento en cantidad, con severas pérdidas en calidad, todo ello en el marco de amplias fluctuaciones de corto plazo. La emigración de cientos de miles de trabajadores al exterior, la fatiga de quienes se cansaron de buscar trabajo y no aparecerán como desempleados, el desplazamiento de personas que no están en condiciones de buscar trabajo en su nuevo lugar de residencia donde carecen de referentes y cierta reactivación económica, pueden explicar dicha tendencia. Por otra parte el subempleo, la informalidad y los indicadores de pobreza y miseria se mantienen altos y/o crecientes, al

mismo tiempo que la generación de empleos temporales supera altamente la creación de empleos permanentes.

La reconversión tecnológica implicó modificaciones sustanciales en la estructura de la demanda de mano de obra, sin que la oferta respondiera con la misma velocidad, ocasionando aumentos importantes en el desempleo estructural y friccional. La recesión económica en el país ocupa un lugar importante dentro de las causas del desempleo. La tendencia creciente del desempleo, coincide con el inicio de la desaceleración de la economía y la posterior recesión registrada entre los años 1995 y 1998, y se mantiene a pesar de la leve recuperación económica registrada en el 2000. Este fenómeno se conoce como la persistencia de histéresis del desempleo.

En Colombia los programas de inversión social han figurado en los planes de gobierno de las últimas administraciones como políticas prioritarias para combatir el desempleo, su beneficio se centra en la población más afectada, como los jóvenes, las mujeres cabeza de familia y las personas de escasos recursos o bajo nivel educativo.

Sin embargo se debe tener en cuenta los aumentos en la violencia, la delincuencia común y el terrorismo están afectando el aparato productivo y las posibilidades de desarrollo económico del país. El gasto en defensa (gasto militar) y seguridad nacional (Policía y Departamento Administrativo de Seguridad, DAS) ha crecido significativamente desde la década de los ochentas, lo cual se justifica debido a que Colombia es uno de los pocos países del mundo donde conviven fenómenos como el narcotráfico, la guerrilla, el terrorismo, delincuencia común, y los desplazamientos forzados.

La transición demográfica que ha experimentado el país se ha traducido en un crecimiento más rápido de la población en edad de trabajar (PET), que la población total. Para 1993 la PET era de 26.8 millones de personas, de las cuales 14.6 millones eran económicamente activas. La tasa global de participación aumentó del 49% en 1978 al 57% en 1993; este crecimiento se debe fundamentalmente el crecimiento de la participación laboral de las mujeres. En el caso de la población económicamente activa (PEA) en 1993, el 93% de la población se encontraba empleada: 91% en las áreas urbanas y 95% en las rurales. Sí bien estos índices de desempleo eran bajos para los patrones históricos del país (7.0% para el total nacional: 8.6% en áreas urbanas y 4.9% en las rurales), la baja calificación de la mano de obra en el sector urbano podría convertirse en un obstáculo para la generación adicional de empleo en el contexto del proceso de internacionalización de la economía.

“En el documento CONPES 2778 se esclarece que la tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas del país”⁸ cayó con la recuperación de la economía en la segunda mitad de los ochenta: de 13.9% en 1985 a 10% en 1989. Sin embargo desde 1993, se ha registrado una nueva tendencia descendente, observándose durante los últimos tres trimestres de este año, los niveles más bajos de los diez últimos años: 7.6% en septiembre de 1994; 7.9%, en diciembre de 1994 y 8.1% en marzo de 1995 a pesar de este comportamiento favorable, hay grupos particularmente vulnerables al desempleo, en especial las mujeres y los jóvenes.

El ritmo de crecimiento del empleo en las siete áreas metropolitanas (donde habita el 35% de la población colombiana, se genera cerca del 36% del empleo total y 47% del empleo no agrícola) fue muy dinámico entre 1986 y 1990, 7.4% anual, jalonado por los sectores electricidad, gas y agua, industria y establecimientos financieros. Esta tasa de crecimiento se redujo a 3.4% en 1990-1993 y la generación de puestos de trabajo se concentró en construcción, transporte y comercio.

Se evidencia así, una recomposición del empleo entre sectores en los últimos años. La generación de empleo se ha centrado más en la producción de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, debido a múltiples factores como el proceso de revaluación, al contrabando, a la falta de políticas sectoriales definidas y a la carencia de acciones claras de protección de la producción nacional frente a la competencia desleal. Como consecuencia de ello, los principales sectores productores de bienes comercializables, el sector industrial y el agropecuario, atravesaron coyunturas críticas en años recientes.

A un deficiente crecimiento del PIB, se unió un aumento menor en el empleo en la mayoría de los sectores industriales, ello se puede atribuir a los cambios técnicos y organizacionales en las empresas y a deficiencias en la calificación de la oferta laboral. Según datos del Servicio de información para el empleo del SENA, entre enero y octubre de 1994, 65.290 desempleados se inscribieron buscando empleo y las empresas demandaron 64.585 trabajadores. Sin embargo, debido a problemas de calificación, únicamente fue posible encontrar ocupación para 13.621 personas.

De la misma manera el Documento CONPES 2778, afirma que con respecto a la calidad del empleo, es importante resaltar el grado de informalidad. Para 1992 la informalidad había descendido a 54.9% y en los dos últimos años lo hizo aún más, alcanzando un 53.8% en 1994. Esta reducción reciente es tanto más notoria porque ha coincidido con el escaso dinamismo del empleo gubernamental, indicando que todos los nuevos puestos de trabajo del sector formal han sido generados por el sector privado. Además el mayor grado de informalidad se presentó en un comienzo en las poblaciones urbanas de menor tamaño.

⁸ Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

En lo que respecta al mercado de trabajo en las áreas rurales. Entre 1988 y 1993 la evolución del empleo rural presenta dos fases muy diferentes. Entre 1988 y 1991 creció a un ritmo anual del 4.2%; como consecuencia de la crisis agrícola, en el año 1992 disminuyó un 3.7% (más de 200.000 puestos de trabajo), y tuvo tendencia a estabilizarse en 1993.

Es entonces que la importancia del sector agropecuario en el empleo rural, ha venido decreciendo, debido a una mayor importancia de las actividades extra prediales, sobre todo para los grupos de más altos ingresos. El mercado laboral rural ha arrojado tradicionalmente tasas de desempleo inferior al urbano y relativamente estable, dado que la oferta laboral y la tasa de participación aumentan o se reduce en el mismo sentido del comportamiento productivo del sector.

La tasa de desempleo fue de 4.6% en 1988, 4.4% en 1992 y 4.9% en 1993. Por su parte, la tasa global de participación aumentó de 54.2% a 56.8% entre 1988 y 1991, para luego decrecer a 54.7% en 1992 y a 53.6% en 1993. El principal problema del empleo rural es, sin duda, el bajo nivel de ingreso de los trabajadores, situación que se agudizó con la crisis agropecuaria.

Es entonces que los actuales problemas de empleo urbano no pueden ser atribuidos, entonces, a una insuficiente demanda agregada, como fue el caso durante los años ochenta, sino a restricciones en el aparato productivo para ser competitivo en el campo internacional, a la revaluación (afectando más que todo exportaciones, porque los insumos químicos no son más baratos) y a problemas de oferta laboral.

En efecto, muchas de las vacantes creadas por el sector productivo no han sido absorbidas por los bajos niveles de educación formal y capacitación específica de los sectores de la población que buscan trabajo. Por otra parte, en el sector rural el desempleo no es el fenómeno más importante, la fuerte reducción de la generación de puestos de trabajo de la agricultura comercial y los bajos ingresos de la mayoría de trabajadores son el reflejo de situaciones coyunturales y estructurales que exigen la acción del Gobierno.

En base a lo anterior, el documento evidencia entonces la fuerte incidencia económica que se encontraba viviendo el país y aunque se realizaron miles de propuestas para abordar el tema de desempleo, este tuvo grandes restricciones que no permitieron el logro de mejores resultados. Un ejemplo de esto es, la puesta en marcha de políticas sectoriales activas para fomentar la exportación y modernización agropecuaria e industrial a favor de fortalecer la estructura productiva del país, mejorando las condiciones de competitividad para la internacionalización de la economía y dinamizar la generación y calificación de puestos de trabajo.

Otro claro efecto de esto, es el apoyo a la pequeña propiedad y a la economía solidaria, con el fin de aumentar el empleo y mejorar sus condiciones, en especial de

los grupos más pobres urbanos y rurales, incentivando el acceso de los pequeños propietarios a los recursos productivos, a la tecnología y a los mercados.

En este sentido también se apoyo a las microempresas con capacitación para la inserción laboral ya sea por medio de educación técnica o profesional (caso SENA). Sin embargo, a pesar de las posibilidades de las diferentes políticas, las restricciones terminaron con la ilusión del cambio radical del mercado laboral. Debido a que el problema no fue tan simple, las restricciones económicas (el presupuesto, gasto público etc.) le imprimen al mercado laboral la imposibilidad de ajustes y aquí una intervención estatal puede acarrear limitaciones de fondo y rezagar la economía nacional frente a la mundial, además de llevar al gobierno aún déficit público persistente.

A pesar de esto, al gobierno no debe desconocérsele la importante intervención que debe tener en los aspectos de seguridad social de la población.

1.3.2 Estado Actual. Como se mencionó anteriormente el Mercado Laboral en el Municipio de Pasto, se caracteriza por tener una dinámica inestable, muy dependiente del entorno coyuntural, en donde su comportamiento se explica en gran medida por la dinámica del mercado laboral a nivel nacional.

Partiendo del análisis de los Informes de Coyuntura Económica Regional de Nariño (DANE). Tal como se observa en el cuadro 2 Pasto. Indicadores del Mercado Laboral 2001- 2006, el comportamiento del mercado laboral en Pasto presenta indicadores poco alentadores frente a la dinámica de otros departamentos; Pasto no presenta importantes incrementos en lo que corresponde a los porcentajes de población en edad de trabajar.

Sin embargo el 1.7% que se ha incrementado de 2001 a 2006 ha llevado a que este porcentaje no encuentre nuevas plazas de trabajo y llegue a desemplearse, y por ende incrementar el subempleo y al informalidad, si bien la tasa global de participación o lo que es lo mismo la oferta de trabajo ha sido inestable, es porque la población que no consigue un buen trabajo ha tenido que incorporarse en la informalidad o en el subempleo, cuando este mercado se lo permite, para así por lo menos conseguir algunas horas de trabajo, mal remunerado; es así que cambia la calidad de empleo y el mercado informal se vuelve importante para explicar el empleo.

Cada incremento que ha tenido la población en edad de trabajar no ha sido correspondido con el incremento de la población ocupada llevando a que sin importar el incremento de la población ocupada, la población desocupada es la que incrementa en mayor proporción que la ocupada, además de que la inclusión a un determinado empleo lleva implícito el grado de flexibilización del trabajo, en donde el empleo es parcial y depende de comportamientos coyunturales; en otras pala-

bras el mercado laboral a lo largo de los años ha presentado un relativo incremento, incorporando mayor oferta de trabajo al mercado laboral, pero la demanda laboral no ha podido responderle de manera eficiente a esta población, es así que esta población, tal como se dijo anteriormente, tiene que recurrir a otros tipos de actividades que le permitan tener alguna remuneración

Cuadro 2. PASTO. Indicadores del Mercado Laboral. 2001- 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
% POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR	73.8	73.9	74.6	74.8	75.2	75.5
%TASA GLOBAL DE PARTICIPACION	69.8	68.2	67.2	64.9	62.4	64.1
%TASA DE OCUPACION	56.6	53.6	54.6	52.2	52.8	53.4
TASA DE DESEMPLEO	18.9	21.4	18.7	19.7	15.4	16.6
TASA DE SUBEMPLEO	40.1	40.6	33.3	39.8	26.8	33.8
POBLACION TOTAL	351.000	354.000	367.000	378.838	380.830	388.174
POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR	73.78	73.72	74.93	73.42	75.21	49.77
POBLACION ECONOMICAMENTE OCUPADOS	51.56	50.28	50.40	47.67	46.96	48.39
DESOCUPADOS	41.88	39.54	40.87	38.29	39.73	40.36
INACTIVOS	9.68	10.73	9.53	9.38	7.22	8.02
INACTIVOS	22.22	23.44	24.52	25.74	28.24	27.13

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

De esta manera en respuesta a estos incrementos impredecibles de población desocupada, el gobierno ha visto la necesidad de incorporar a dicha población a una institución educativa para que esta tenga mayores oportunidades de empleo de mejor calidad, al salir de nuevo al mercado laboral, población que se identifica como población inactiva, y que tal como lo demuestra el cuadro 2, ha gozado de incrementos relativamente considerables, lo que le imprime a la demanda laboral mayor competitividad y exigencia al escoger determinado empleado.

A esto se debe atribuir la grave situación de violencia y desplazamiento que se encuentra viviendo el país, en donde una de las zonas de mayor presencia subversiva es Nariño (lo cual explica el incremento de la TGP tasa global de participación en los últimos años) llevando a la población a asentarse obligada en la zona urbana, esto explica que entre el sector urbano y rural, el último sea el de mayor porcentaje de desempleo, hecho que se consolida con las cifras que notifica el DANE en donde en Pasto la población total pasó de 382.618 habitantes en 2005 a 399.723 habitantes en 2007 (dato extraído del documento balance empleo, DANE); en este caso Pasto, la capital es un mercado global en donde el mayor predominio lo tiene el subempleo; porque de otra razón donde se ubica el incremento

de la población económicamente activa 187.890 mil en 2007 y el incremento de la población en la ciudad, población de la cual el 159.074 mil en 2007, se encuentra ocupada y desocupada 28.816 mil personas.

La población ocupada se centra en sectores como comercio, hoteles y restaurantes 54.777 mil empleados, al igual que servicios comunales, sociales y personales, sub sector perteneciente al gobierno con 46.391 mil empleados. Actividades que se caracterizan por ser de tipo coyuntural indicando que el departamento de Nariño y por ende Pasto tiene una economía tercerizada, tal como se mencionó anteriormente; es decir es una economía sumamente volátil.

El desempleo en Pasto, en términos generales siempre ha estado por encima del promedio nacional, además de que la tasa global de participación TGP siempre ha estado por encima de la tasa de ocupación TO, situación preocupante tanto para la población como para el gobierno municipal, quien a pesar de tener grandes inversiones en educación, sabe que los logros se observarán a largo plazo; pues la educación es una de las variables explicativas del desempleo en Pasto.

En el informe de Coyuntura regional ICER. Departamento de Nariño 2005, menciona que el 70.9% de la población ocupada se halla en el sector informal y el restante 29,1% en el sector formal. A su vez, del total de ocupados, 51,6% son hombres y 48,4% son mujeres. En el sector informal, la participación laboral masculina es casi igual a la femenina, con 50,8% y 49,2% respectivamente. En el caso del sector formal corresponde a 53,5% y 46,5%. En cuanto a número de personas ocupadas por establecimiento, el sector informal presenta que un 46,3% de las actividades son desarrolladas por una sola persona, el 43,2% entre 2 y 5 personas, el 9,9% entre 6 y 10 personas y solamente en el 0,7% de los establecimientos laboran entre 11 y más personas ocupadas.

La inestabilidad del desempleo indica que los principales sectores económicos: gobierno y sector privado, deberán movilizarse en busca de generar mayor empleo regional para disminuir este flagelo. Por su parte, el sector fiscal presentó un déficit en el sector gobierno departamental y un superávit importante en el municipal. De acuerdo a información suministrada por la Cámara de Comercio de la ciudad de Pasto, el movimiento de sociedades arrojó un resultado negativo al disminuir la inversión neta en 2,3%, este resultado obedeció a la disminución en el capital reformado, al totalizar \$2.320 millones, lo que significó 17,2% menos, frente al registrado en junio de 2005.

De igual modo la dinámica del mercado laboral encontrado en Pasto, obedece a las repercusiones de políticas públicas aplicadas a nivel nacional, que de alguna manera explican el funcionamiento económico de la región. En este sentido el comportamiento del mercado laboral nacional es la base de explicación de la investigación que se pretende realizar.

Sin duda el mercado laboral se ha visto afectada por diversos factores que han modificado el análisis de este mercado (a nivel mundial), es así que la flexibilización de las relaciones laborales y la creciente precarización de las formas de trabajo han recaído en la dinámica económica en todos los aspectos, en este sentido los fenómenos específicos del país, como el desplazamiento interno de millones de personas a lo largo de la última década, han ocasionado mayores desajustes en el mercado de trabajo, más severos de los que ocurren en los países vecinos.

Por tal razón, la necesaria búsqueda de políticas que alivien el problema del desempleo o de la mala calidad del empleo existente, han concentrado la atención de las autoridades gubernamentales, los gremios empresariales y las organizaciones sindicales.

Si bien, no se está negando que siga presentándose demanda de trabajo, el problema aquí es ¿qué tipo de mano de obra se está demandando? Pues tal como se ha evidenciado en el mercado pastuso se caracteriza por presentar una economía tercerizada, en donde el mayor acopio de mano de obra la tiene aquella especializada en el sector de los servicios, es decir los subsectores servicios personales, comunales y sociales (gobierno), transporte, almacenamiento y comunicación, establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas.

Hecho que consolida la idea de que el incremento de los salarios reales se da en mayor medida en aquella población que posee capacitación, que es profesional o por lo menos tiene estudios técnicos, ya que esta es una de las primordiales condiciones que se debe tener en cuenta para tener acceso al mercado laboral, de manera formal, es decir que la educación es una variable explicativa del desempleo en Pasto.

Si bien el mercado aumenta la demanda de trabajo calificado, aquel que no posee esta característica tiene posibilidad de ser demandado ya que le imprime menor costo al empresario, pero el alto porcentaje de esta mano de obra será en su mayoría demandada por el sector informal. Además se debe tener presente que una economía con un sector terciario fuerte, tiene obligatoriamente un desempleo estructural por la baja absorción de mano de obra a diferencia de una economía con una estructura productiva.

1.3.3 Formulación del problema. ¿Cuáles han sido las principales acciones de apoyo a la generación de empleo y protección al desempleado por parte del sector gobierno en el municipio de Pasto durante el periodo 2002 – 2006?

1.3.4 Sistematización del problema:

- ¿Cuál ha sido el aporte de las principales instituciones públicas locales que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado?

- ¿Cuál son los principales programas de apoyo y fortalecimiento de los sectores productivos con el fin de generar empleo local?
- ¿Cuál ha sido el impacto de las principales políticas públicas dirigidas a la protección al desempleado?
- ¿Qué alternativas lograrían un mayor impacto de las acciones gubernamentales para disminuir el desempleo?

1.4 JUSTIFICACIÓN

La investigación se dio por la importancia del tema en su contexto, las acciones gubernamentales encaminadas a la generación de empleo y protección al desempleado. Tema con el cual se pretende conocer de qué manera el sector público influye en la generación de empleo, no solo de manera directa al establecer las plazas laborales sino a través de políticas públicas que repercuten en todo el sistema laboral, es decir tanto público como privado. Igualmente se trata de darle reconocimiento al amparo que presta el sector público a aquella población que no se ha visto beneficiada de estas acciones en busca de empleo.

El beneficio de esta investigación radica en que en el presente, esta permita encontrar las relaciones de las políticas públicas con la generación de empleo y protección al desempleado, relaciones que estén de acuerdo al contexto regional y por tanto puedan incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y permita el fortalecimiento y progreso de la región como tal.

El propósito de esta investigación es actualizar y analizar la información, permitiendo una explicación viable del contexto, además de que el tema a tratar es de importancia particular ya que es un mercado en el cual toda la población está obligada a competir, así mismo porque estos últimos años el empleo ha gozado de muchos cambios que han desestabilizado la economía en su conjunto y en mayor medida la de Pasto; llevando a la población tanto nacional como regional a desenvolverse en un mercado que no les ofrece las mayores posibilidades de surgir y establecerse en una plaza laboral que le garantice seguridad social y una mejor calidad de vida.

Es aquí que la investigación pretende darle a conocer a la población las circunstancias en las que se encuentra el mercado laboral, para que así pueda hacer valer sus derechos, y pueda comprender las opciones de empleo que tiene y las diferentes asistencias que el estado le otorga y no entre en las listas del subempleo o de desocupación.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo general. Analizar las Principales Acciones Gubernamentales Encaminadas a la Generación de Empleo y Protección al Desempleado en el Municipio de Pasto durante el periodo 2002 – 2006.

1.5.2 Objetivos específicos:

- Identificar cuál ha sido el aporte de las principales instituciones públicas locales que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado.
- Examinar los principales programas de apoyo y fortalecimiento de los sectores productivos con el fin de generar empleo local.
- Analizar el impacto de las principales políticas públicas dirigidas a la protección al desempleado.
- Proponer alternativas para lograr un mayor impacto de las acciones gubernamentales para disminuir el desempleo.

1.6 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.6.1 Espacio geográfico. En vista de que la mayoría de los estudios que se han realizado han sido de carácter regional, por tal razón es de interés conocer las particularidades de la capital del departamento, dado que es el entorno de desenvolvimiento diario, con lo que se pretende dar a conocer la importancia de la capital de Pasto como centro de desarrollo económico y social; y al mismo tiempo incentivar la investigación en el Municipio de Pasto.

1.6.2 El Tiempo. Con respecto a la cobertura temporal se escogió el periodo 2002-2006, con el propósito de analizar los datos actuales y permitir una explicación viable del contexto en el que se encuentra, así mismo porque estos últimos años han sido influenciados por el boom de la economía mundial y por ende nacional con lo que la economía regional también se ve afectada.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO TEÓRICO

2.1.1 Enfoque Clásico. Importantes escuelas de pensamiento económico no abordan a profundidad la idea del estado en el cual sus acciones deben estar encaminadas a la generación de empleo, consideran que bajo el modelo de mercado, las personas que desean ocuparse consiguen una plaza laboral, que en la economía hay un pleno empleo de sus factores productivos y por lo tanto la mano invisible del mercado es eficiente en estos términos. Pero acepta que habrá personas que no se puedan ocupar, serán aquellas que salen por primera vez a ofrecer su fuerza trabajo al mercado laboral y por aquellas otras que han estado desempleadas un tiempo mientras cambian de ocupación, por lo tanto se puede generar un tipo de desempleo pero en este caso este es friccional.

Con respecto al sector estatal este debe proporcionar las condiciones para que el mercado pueda funcionar de la mejor manera posible, debe encargarse de renglones específicos como; justicia, gasto social, seguridad etc. esto como se verá más adelante se diferencia al planteamiento que abogan los keynesianos, en donde la influencia del estado debe procurar no solo por mantener un orden social, sino en intervenir ampliamente en los aspectos económicos, puesto que de esta manera se puede sostener un desarrollo y crecimiento en el largo plazo. Esto es muy afín con la realidad puesto que son los gobiernos más intervencionistas en sus economías, quienes poseen una sostenibilidad macroeconómica y se han convertido en potencias del mundo.

El planteamiento de Smith es claro, el estado debe abstenerse de intervenir en la economía, se debe permitir que la sociedad sea libre en la búsqueda de sus intereses, un interés individual que conllevara al alcance del interés general, puesto que la mano invisible del mercado convertirá los beneficios individuales en benéficos para todos.

Para esto los empresarios con el apoyo del estado deben estar en búsqueda de un incremento en la riqueza nacional, puesto que en la medida que la economía crezca el interés de quienes demandan trabajo, también se incentivara.

“Pero es sólo por su propio provecho que un hombre emplea su capital en apoyo de la industria; por tanto, siempre se esforzará en usarlo en la industria cuyo producto tienda a ser de mayor valor o en intercambiarlo por la mayor cantidad posible de dinero u otros bienes... Esto está, como en otros muchos casos, guiado por una mano invisible para alcanzar un fin que no formaba parte de su intención y

tampoco es lo peor para la sociedad que esto haya sido así. Al buscar su propio interés, el hombre a menudo favorece el de la sociedad mejor que cuando realmente desea hacerlo”⁹

Específicamente tratando al empleo, este autor desarrolla el núcleo de la teoría clásica de la demanda de trabajo; que presume que solo la realiza el sector privado pero en la cual se debe sugerir que en el sector estatal también surgen plazas laborales y por lo tanto la importancia de conocer cómo funciona el mercado laboral radica en que todos los sectores de la economía afluyen a él.

“En todas artes y manufacturas la mayor parte de los trabajadores necesitan un patrono que les avance los materiales de su trabajo y los salarios para mantenerles hasta que se complete”.¹⁰

No es necesario considerar que los salarios se entreguen antes de comenzar a realizar los trabajos, esto no era necesario, pero si era necesario que se tenga en cuenta, que mientras se obtiene el producto y se lo vende, los trabajadores deben tener algo con que sostenerse.

Para que se desarrolle un proceso productivo una empresa cuenta con un stock de capital; constituido por un capital fijo y un circulante, que está a su vez está constituido en su mayor parte por fondo de salarios, un incremento de este ultimo directamente incrementaría el stock de capital (Para los clásicos esto sucede en el largo plazo puesto que en el corto y mediano plazo se incorporan otras variables como el desarrollo en equipos y la introducción de los sindicatos de trabajo).

Esto llevó a pensar que cuando el empresario decidiese invertir esto se traducirá en un incremento de la demanda agregada, un incremento en el nivel de ingresos y producción que conllevará a un incremento de ese fondo salarial.

Para Ricardo en uno de sus modelos de crecimiento en los cuales un proceso productivo se realiza con capital fijo (tierra) y capital variables (trabajo), se llegará a considerar que el proceso productivo tardará un año, después de obtener el producto y haberlo vendido, parte de esos recursos obtenidos se invierten en stock de capital y por lo tanto se incrementa el capital circulante o lo que es lo mismo el fondo de salarios al comienzo de cada periodo productivo, la inversión que se desee realizar estará determinada en última instancia por los recursos obtenidos en el año anterior y por la propensión a ahorrar por el empresario.

Pero si no se tuviera en cuenta estas condiciones y por lo tanto se considerara al fondo de salarios como una cantidad fija, algo que pase lo que pase se debe pa-

⁹ Smith A, La Riqueza De Las Naciones, libro IV, Cáp. 2.

¹⁰ La riqueza de las naciones (1776), edición de Oikos-tau, vol. I, p. 149.

gar al principio de cada periodo productivo, el gasto total en mano de obra se convertiría al corto plazo en una constante.

Esto se explica así; se presume que cualquier tipo de producción es realizada solo por los capitalistas al principio de cada año como ya se considero, de lo que obtengan por la venta del bien, una parte se destina a ellos como ganancia y otra parte se distribuye como inversión, para continuar con el proceso productivo, esta inversión se haría en capital fijo que se determina al principio de cada periodo sin que llegase a variar y en capital circulante (fondo de salarios).

Este último es calculado después de que el capitalista saca una parte para su consumo y para la inversión fija las cuales están predeterminadas, por lo tanto dejando al fondo de salarios como lo que queda del producto bruto.

Por lo tanto para el capitalista tiene dos alternativas a la hora de distribuir los recursos; primero distribuirlos en consumo e inversión, que dependen exclusivamente tanto del uso como de las costumbres del inversionista y segundo de que manera va a distribuir los recursos en capital fijo y circulante, la cual no tiene una estructura especifica y por lo tanto no se puede concluir que exista un comportamiento optimizado a la hora de determinar la cantidad de recursos que se dedican al consumo, al capital fijo y al capital circulante.

Se debe entender y lo que tal vez otra escuela del pensamiento lo haga es desarrollar un modelo de sustitución que en última instancia mejore las alternativas de los tres componentes anteriores y se llegue a un óptimo.

Dentro del contexto marxista y tomando las bases teóricas de Marx se puede identificar que pese a creer que el capitalismo no es más que un sistema bajo el cual, las altas clases explotan a las bajas, apropiándose de su trabajo, el papel que juega el estado no es de proteger a las clases vulnerables. Para Marx "el estado es el órgano mediante el cual una clase dominante se impone (...). Mientras existan clases sociales se necesitara estado para que una clase someta a otra."¹¹

Contrario a lo que cualquiera supone, este debería ser el órgano protector de la clases bajas, conformada principalmente por personas que para recibir un ingreso lo único que pueden ofrecer es su capacidad de trabajo, para Marx el estado y el capitalismo van tomados de la mano pactando de que manera estos pueden obtener más beneficios, la conjugación de la conservación del más fuerte da pie a entender; que el trabajador tiene las de perder en estas reglas tan desiguales.

Este enfoque defiende, que con el socialismo se buscara que el estado juegue el papel de representar a las clases oprimidas, en búsqueda de un mejor bienestar, sin querer decir que se está acorde o no con el sistema, el pensar en una reestruc-

¹¹ Extraído de la página de Internet: www.portalplanetasedna.com.ar/ideas_marxistas.htm.

turación del estado en el cual todos tengan las mismas condiciones para producir y de igual manera se distribuya los ingresos equitativamente es algo utópica, es un punto de partida para que el desempleo no sea un problema en las sociedades.

Sin embargo los pensamientos de Marx no dejan de ser de más románticos, puesto lo que está sucediendo es que el modelo capitalista, al ver el surgimiento de las clases sindicales, el cambio tecnológico es la solución para la obtención de más beneficios para unos grupos y la disminución de los ingresos por parte de los trabajadores, por lo tanto el capital toma el primer plano desplazando al trabajo, provocando de esta manera lo que se conoce como desempleo cíclico. Todo depende de la evolución de la economía como tal, el desempleo se incrementa en el largo plazo, (lo que Marx llamo el ejercito industrial de reserva) una oferta de trabajadores que se vieron desplazadas por lo avances en tecnología y la recomposición orgánica de las empresas en mayor maquina menos personas.

2.1.2 Enfoque Neoclásico. En lo general la escuela neoclásica sigue tomando como bases los pensamientos clásicos de la intervención estatal en la economía pero se plantea que puede haber mecanismos formales e institucionales en los cuales se desarrolle una búsqueda de trabajo, los cuales el estado puede proporcionar, así posibilitando el fácil acceso a los mismos se puede reducir la duración del desempleo friccional, por lo tanto si se acepta la hipótesis de esta escuela en la cual es el mercado es quien mantiene el equilibrio entre la oferta y demanda de trabajo, mientras se llega a ese equilibrio el papel de otros intermediarios como el estado podrán suplir brechas que la mano invisible no ha logrado, sin perder de óptica de que manera podrían ser eficientes.

En este caso el dilema del intervencionismo estatal es muy preciso como algunos estudiosos de esta escuela lo han hecho resaltar y lo desarrollan bajo el contexto natural de la macroeconomía, en los cuales una política como aumento del gasto público termina por empeorar la situación económica.

Un incremento del gasto público, estimularía la demanda agregada y con ella la producción. Este último efecto implicaría alimentar la demanda de trabajadores; no obstante, bajo el supuesto de pleno empleo, el impacto secuencial sería un aumento de los salarios (...) así, los impuestos directos, deterioran la producción y con ella, el nivel de empleo. “Lo que sucede, es que este gravamen se suma a los costos de producción haciendo insostenibles costos como el de la mano de obra. Los impuestos indirectos, disminuyen el nivel de ingreso disponible perjudicando el consumo y desalentando la demanda agregada, implicando con esto, la caída del ritmo productivo y la generación de desempleo”¹²

¹² ERAZO, Iván y Riascos, Julio. Principales Determinantes del Desempleo en San Juan de pasto, 1989 – 2002.

Como se mencionó anteriormente si consideramos que un aumento en los salarios implica una demanda de trabajo es de esperar un mayor desempleo. Si por el lado del gasto público por el lado de los impuestos no es mejor. Así que esta no es la mejor manera de suplir las deficiencias del mercado.

Por lo tanto es necesario conocer lo que para los neoclásicos es la dinámica del mercado laboral, para determinar el principal problema que es el desempleo. Ya que para los neoclásicos la mano de obra forma parte de los recursos que los empresarios necesitan para producir, es decir no es más que una mercancía y que por lo tanto tiene un precio denominado, salario. En tal entorno quienes demandan trabajo y quienes lo ofrecen buscan según la racionalidad de ambas partes el mayor beneficio posible.

Este tipo de mercado no es tan estable como cualquiera otro, puesto que parte de una situación perfecta sin embargo la incidencia de perturbaciones implica que el equilibrio del mercado (de trabajo) se desestabilice y que por lo tanto se deba buscar un nuevo equilibrio.

Para la teoría neoclásica es normal que quienes demandan trabajo decidirán emplear mas trabajadores en cuanto el salario que ellos pagan disminuya puesto que sus costos se están disminuyendo, esto implicaría en un momento dado que esa disminución de los costos tendría la misma tendencia en el precio de sus productos y ceteris paribus, la competencia vendería más caro pues ya que pagarían salarios más caros mientras la información no llega a todos, así obtendrían mayores beneficios, aumentarían sus ventas y sus utilidades por la dirección que tomo sus precios debido a los menores costos, estarían dispuestos a demandar mas trabajadores pues están dispuestos a invertir para ampliar sus beneficios.

La demanda de trabajo sería por lo tanto una función decreciente de su costo y por lo tanto la productividad marginal del trabajo sería decreciente, con lo cual quien emplea continuará demandando más trabajadores hasta que el último empleado iguale su productividad al salario ofrecido que será fijado en última instancia por las leyes del mercado.

La incidencia de poder sustituir diferentes factores de producción toma mayor carácter en esta escuela, definiendo esta función de los costos relativos, puesto que el empresario combina de la mejor manera sus recursos para obtener el mayor beneficio posible.

La productividad marginal del trabajador está determinada por su capital humano que decrece a medida que aumenta la cantidad de trabajo empleado, puesto que al ser este un factor variable cada vez que se emplee un nuevo trabajador sobre la misma maquinaria y equipo (factor fijo) este nuevo trabajador no tendría incidencia en la producción y es mas podría estorbar pues ya están completos quienes ma-

nejen los factores fijos, por lo tanto si se espera que la producción aumente dependerá del capital humano de cada trabajador, el cual estaría dispuesto a trabajar a un precio de mercado (salario).

Para obtener la curva de demanda de trabajo del mercado se suman las demandas de trabajo del conjunto de los empleadores, esta sería decreciente ya que como se menciona a medida que aumenta el salario aumenta para el empleador sus costos y por lo tanto no estaría dispuesto a demandar más empleo pues resulta costosa.

Para los neoclásicos la interdependencia de la demanda de trabajo y la oferta de trabajo hace que el problema del mercado de trabajo se plantea en términos de equilibrio general, la oferta de trabajo tiene variables incidentes diferentes, por una parte la preferencia por el ocio y por otra parte la preferencia por el consumo, que se realiza trabajando ya que así se obtiene un salario y por lo tanto un ingreso el cual utilizará para consumir el individuo tendrá esa decisión.

Sin embargo siempre se llegara a una condición de equilibrio entre la oferta y demanda de trabajo, todo es cuestión de que quienes demandan trabajo estén dispuestos a pagar por ese trabajo un salario (en términos reales) que se iguale a su productividad marginal, hasta que quien demande el trabajo obtenga siempre mayores utilidades y como la oferta de trabajo depende del salario real los trabajadores estarán dispuestos a trabajar a ese salario, un salario de equilibrio puesto que si es muy alto resultase en altos costos para quien emplea y por lo tanto disminuiría su demanda de trabajo y si fuese muy bajo el salario quizás las personas no estén dispuestas a emplearse a ese precio, de esta manera se llega a un precio del trabajo de equilibrio, y además resuelve la pregunta de porque se podría generar desempleo, como se menciona unos elevados salarios reales que no son convenientes para quien demanda trabajo, conlleva a no demandar más trabajo.

Por lo tanto lo que hay que tener muy en cuenta para los neoclásicos si baja la productividad marginal del trabajo y bajan los salarios, esto determinara la disminución de un precio relativo que implicara que se demande más de este factor y no tanto de otros factores como el capital y viceversa.

2.1.3 Enfoque Keynesiano. Entre las diferentes guerras por las que cruzaba el mundo y la eminente crisis económica más fuerte en la historia surgieron los controles del comercio exterior y las intervenciones en los mercados de divisas. Surge entonces la idea de la teoría keynesiana que proponía la intervención del Estado en la economía, a través de la política fiscal y la política monetaria, para evitar la crisis de desempleo.

Por lo tanto toma mayor fuerza las políticas estatales encaminadas a regular el mercado en el sentido que incentiva a la economía privada, de esta manera las acciones del gobierno debían orientarse ya sea a la intervención indirecta de los procesos económicos o en el mejor de los casos a la intervención directa del sector público en la actividad económica. Esta escuela del pensamiento es la que más se acerca a desarrollar como las acciones del gobierno en la economía y más preciso en la generación de empleo pueden considerarse como solución ante cualquier desequilibrio del sistema.

Para lo anterior se debe desglosar la estructura bajo la cual se construye el mercado laboral, en el análisis keynesiano, a diferencia del análisis neoclásico, el salario no es sólo un precio de un mercado particular y un elemento de costo para las empresas, sino uno de los componentes básicos de la demanda agregada. Keynes en su "Teoría general de la ocupación el interés y el dinero" argumentó que no eran los elevados salarios la causa del masivo desempleo involuntario que existía en Inglaterra, Estados Unidos y otros países desarrollados durante la Gran Depresión. La verdadera causa había que buscarla en un problema de insuficiencia de demanda agregada y, fundamentalmente, en su componente más volátil: la inversión privada de los empresarios.

Keynes dice que la inversión empresarial depende del estado de ánimo de los capitalistas y que este depende de sus expectativas de beneficio; así si su estado de ánimo es depresivo debido a las pobres expectativas, en cuyo caso la inversión se hundiría y, con ella, también la demanda de trabajo de la clase capitalista.

Aunque Keynes sabía que los salarios no constituyen el 100% de la demanda y que la rebaja de costos podría impulsar por otro lado la demanda de inversión, su mensaje consistía básicamente en advertir que era poco probable que ocurriera la solución automática esperada por los neoclásicos, y que podría ocurrir más bien que el efecto conjunto de ambos resultados fuera en detrimento de la demanda total. Puesto que el problema se encuentra en una de las variables que determinan la demanda agregada, y más concretamente de la inversión privada, de lo que se trataría sería de reactivar la deprimida demanda para poner fin a las causas de la depresión.

Para ello, se tratarían de reproducir en el largo plazo las condiciones de confianza empresarial que llevan a los capitalistas a generar espontáneamente el nivel de inversión suficiente para poner en marcha la recuperación, que vendría seguida por una tendencia alcista en los ritmos de producción y de oferta, y, por consiguiente, del empleo. Sin embargo Keynes estaba mucho más interesado en el corto que en el largo plazo y en momentos de depresión no había tiempo para esperar que las fuerzas de mercado se pusieran a corregir por sí solas los desequilibrios. Defendió, entonces, la necesidad de que el Estado se encargara de dirigir la economía en la dirección adecuada.

A falta de una demanda espontánea de mercado suficiente, proponía que fuera el Estado el que completara su insuficiencia con una demanda pública adicional destinada a favorecer las ventas y la producción de las empresas y por ende el empleo, es decir, que el Estado gastase más sin necesidad de recaudar más impuestos, sino mediante déficit públicos sucesivos financiados con emisiones monetarias.

La apreciación de la rigidez de los salarios reales es uno de los principales factores que llevó a Keynes a no creer en el funcionamiento del mecanismo automático de los mercados, o lo que Smith denominó - La mano invisible -. De ahí que las recomendaciones de política económica keynesiana se inclinaran hacia una intervención del Estado. No obstante, estas explicaciones al fenómeno de la resistencia a la disminución de los salarios reales pasan por alto que los salarios están ligados estrechamente al sostenimiento de la misma fuerza de trabajo y a la preservación de la vida y el bienestar de la mayoría de la población.

Este elemento aporta características especiales al mercado laboral que no permiten que éste sea considerado como un mercado más. Inicialmente, se trata de comprender cómo funciona el mecanismo de ajuste automático del mercado, para luego explicar por qué este mecanismo no funciona igual para el mercado laboral.

La disminución de los salarios reales, lejos de poner en funcionamiento el ajuste automático de los mercados, genera marginación de la clase trabajadora, descomposición social y violencia, lo cual constituye una contradicción en relación con el fin último de la economía, que consiste en generar bienestar a la sociedad. Por otra parte, las ideas ortodoxas proliferan con interpretaciones según las cuales la disminución del salario real trae consigo la reducción de la oferta de trabajo, toda vez que aquellos trabajadores que no estén de acuerdo con esa reducción cesan de ofrecer sus servicios en forma automática. Si los ingresos monetarios de los trabajadores alcanzan para comprar cada vez menos, se les quita la posibilidad de acceder al producto y el proceso de concentración comienza a cristalizarse.

Desde otro punto de vista, Keynes piensa que la economía no tiende por sí misma a un nivel de pleno empleo y que las fuerzas del mercado no son suficientes para incentivar la producción. Él a diferencia de los neoclásicos asegura que una reducción de los salario no necesariamente conlleva a la economía a una disminución del desempleo hasta su nivel óptimo, ya que al reducir los sueldo los trabajadores, disminuirán su consumo causando así que a fin de cuentas las empresas reduzcan su producción debido a la baja demanda. Causa de esto es que al disminuir la producción también se estaría generando un mayor desempleo debido a la relación inversa entre la producción y el desempleo.

Keynes afirmó que las políticas monetarias, por sí solas, no podían hacer retornar a la economía a su nivel de pleno empleo. Esto se puede observar con una expansión monetaria. Una expansión monetaria baja el interés, lo que genera que aumente la inversión y por ende la producción; pero según Keynes en situaciones

extremas como una recesión no bastaba con que hubiera un tipo de interés bajo para que se incentivara a invertir, debido a que durante una recesión la demanda agregada disminuye notablemente, lo cual genera una contracción en la producción.

Debido a lo anteriormente dicho Keynes argumenta que la política monetaria por sí sola no produce grandes efectos en la producción. Por ello es de gran importancia la intervención del Gobierno, pues al reducir los impuestos o aumentar el gasto público, se puede lograr que la economía regrese a su nivel de pleno empleo.

Al reducir los impuestos las personas van a tener una mayor renta disponible, lo que permitirá que las personas aumenten su consumo, y esto a su vez generará un aumento en la producción. Al aumentar el gasto público, aumenta el gasto autónomo, y esto de igual manera aumenta la producción.

Keynes propone el uso de las políticas monetarias como un complemento para las políticas fiscales, siendo estas últimas las más importantes para salir de una situación económica desfavorable como una recesión. Esto en respuesta a las reiteradas críticas hechas por parte de los neoclásicos, quienes aseguraban que el implemento de las políticas fiscales generaba grandes inflaciones, debido a que cuando las políticas fiscales incentivan la demanda de bienes, se aumentan los precios. Que la persistencia del desempleo podía ser consecuencia de una insuficiencia de la demanda y que la solución era asegurar en el corto plazo, con la intervención del gobierno, niveles deseables de empleo.

2.1.4 Enfoque Poskeynesiano. Dentro de este enfoque sus principales representantes intentan señalar la importancia del marco gubernamental en la determinación de la economía partiendo de una acción no neutral del estado, debido a que un desequilibrio económico no obedece solo a errores técnicos como otros enfoques lo consideran sino también a causas políticas que terminan afectando determinando las variables económicas como en este caso el empleo. Para los autores post-keynesianos, el origen de los problemas económicos en el corto plazo se sitúa en la insuficiencia de la demanda inducida por unas expectativas de los agentes que, siendo estables, no generan la demanda suficiente para garantizar el pleno empleo.

Este resultado puede producirse incluso con perfecta flexibilidad de precios y salarios. Este último punto es importante, ya que una de las mayores diferencias que existe entre la Nueva Economía Keynesiana y la Teoría Post-keynesiana se encuentra precisamente aquí. Para los post keynesianos la demanda puede ser un foco potencial de tensiones sólo cuando existen rigideces en los mercados de factores o de productos. Para los post-keynesianos, el problema no radica en supuestas imperfecciones de los mercados, sino en la ausencia de información perfecta en los términos recogidos por la hipótesis de expectativas racionales.

En torno a este principio de la demanda efectiva han ido convergiendo diferentes tradiciones de pensamiento económico que pueden agruparse en tres grandes corrientes. La primera corriente conecta el estudio de la demanda efectiva con los problemas de información y, más concretamente, con la existencia de incertidumbre y con el proceso de formación de expectativas.

“La naturaleza endógena de la oferta monetaria, otro de los rasgos distintivos de la economía post-keynesiana, tiene aquí una primera fundamentación teórica. Esta primera corriente aparece conectada con los trabajos de los economistas post-keynesianos norteamericanos y, de manera especial, con los trabajos de Paúl Davidson”¹³.

Desde una perspectiva dinámica, esta primera corriente aporta a la teoría post-keynesiana algunas claves metodológicas fundamentales. El proceso económico, en el largo plazo, no es un proceso estacionario, sino un proceso evolutivo. Cada estadio es, por tanto, un resultado contingente de las acciones individuales, de tal manera que nos vemos obligados a trabajar, en el largo plazo, con tiempo histórico antes que con tiempo lógico. Sobre los procedimientos para dominar el tiempo histórico y lograr estabilidad en las relaciones causales entre las variables en el corto plazo, volveremos más adelante.

La segunda corriente proviene de los trabajos de Michal Kalecki y Joan Robinsón y, sin duda, puede considerarse como la más próxima a la tradición marxista. Esta corriente aporta al pensamiento post-keynesiano el concepto de clase marxista, así como la naturaleza conflictiva de las relaciones sociales.

La demanda, sobre todo la demanda de consumo, está condicionada por una distribución de la renta fruto del conflicto. Los fallos de demanda, en un punto del tiempo, por tanto, son imputables de manera especial a la demanda de inversión. Este componente, o lo que es lo mismo, las expectativas futuras de beneficio, que son las que determinan la demanda presente de inversión, es la variable central para explicar las crisis en las economías de mercado.

La naturaleza endógena de la oferta monetaria también arranca de esta tradición que, a su vez, está conectada con el circuito del capital descrito por Marx (D-M-D'). Esta segunda corriente también tiene en cuenta el protagonismo central de las expectativas futuras en la conformación de las decisiones presentes. Frente a la corriente anterior, al enfatizar el papel estratégico de la inversión en la función de demanda agregada, conecta el corto y el largo plazo de una manera más clara,

¹³ DAVIDSON Paúl. Trabajos mas importantes: "Reviving Keynes's Revolution", 1984, *JPKE*, A Post Keynesian View of Theories and Causes of High Real Interest Rates", 1986, *Thames Papers in Political Economy*, Keynes's and Money" 1989, in Hill, editor, *Keynes, Money, and Monetarism*, "Would Keynes's Be a New Keynesian?", 1992, *Eastern EJ*, *Post Keynesian Macroeconomic Theory: a foundation for successful economic policies for the Twenty-first Century*, 1994.

dotando así al pensamiento post-keynesiano de una dimensión dinámica que está más oscurecida en la corriente norteamericana.

La tercera tradición que converge bajo el paraguas genérico del pensamiento post-keynesiano es la que proviene de los trabajos conectados con el pensamiento institucional, especialmente con lo que se conoce como “viejo institucionalismo”. Su mayor aportación ha consistido en suministrar elementos de reflexión para comprender la importancia que tienen las instituciones en las economías de mercado.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, aparece entre los autores post keynesianos una interpretación de la demanda agregada de trabajo como la consecuencia de una serie de factores vinculados a la demanda efectiva: la distribución del ingreso, la propensión a ahorrar entre las distintas clases y los diferentes efectos ingreso.

Para definir la oferta de trabajo es importante la relación entre las decisiones de trabajar y las decisiones de consumir, lo cual hace extremadamente sistémico el análisis. En fin, el desempleo puede existir aun con salarios totalmente flexibles y explicar por qué sucede este fenómeno es muy difícil. Es necesario resaltar que en este enfoque hay intentos serios de establecer desde otra perspectiva todas las funciones micro que forman el sistema macroeconómico.

Existe una discusión sobre los supuestos y a la vez un intento de lograr otra macro; un esfuerzo enorme, que creció a la sombra, pero con fuerza, y representa una lógica que vale la pena ser estudiada, sobre todo para pensar en profundidad los ciclos económicos. El debate se amplía aún más con otros enfoques (fundamentalmente los nuevos keynesianos), generalmente propensos a volver a las rigideces como explicación central de la crisis.

2.1.5 Enfoque moderno. Dado el comportamiento que ha venido tomando el empleo como tal, y en caso particular la participación del sector gubernamental en la generación de este, existen diversas orientaciones acerca de ello, no solo se apunta al abordaje conceptual que se le ha dado a este tema en las últimas décadas, sino también a las repercusiones que tanto las acciones gubernamentales, institucionales o académicas como la misma sociedad en si ha llevado a que el enfoque del mercado de trabajo no pueda estudiarse simplemente como una relación mercantil dada en donde la mercancía que se intercambia en el mercado, es la fuerza de trabajo, tal como lo defiende el enfoque neoclásico; ya que esta se distingue de cualquier relación meramente mercantil. Hecho que comparten diferentes autores de escuelas como: ortodoxas (Robert Solow)¹⁴, heterodoxas (Roger Tarling y Frank Wilkinson)¹⁵ e institucionalistas.

¹⁴ Economista norteamericano especialmente conocido por sus trabajos sobre teoría del crecimiento económico. En 1987 recibió el Premio Nóbel de Economía.

Sin duda se evidencia el final de la sociedad de pleno empleo en el sentido clásico, en la cual el pleno empleo significaba tener una actividad que proporcionara la base de su existencia material, aquella situación en la que la demanda de trabajo es igual a la oferta, al nivel dado de los salarios reales, una situación en la que sólo existe desempleo friccional. Sin embargo el mundo se encuentra ante una situación totalmente diferente, pues la tecnología de la información ha revolucionado la forma clásica del trabajo.

El resultado, es su flexibilización; el trabajo es desmembrado en sus dimensiones temporales, espaciales y contractuales, de esta forma cada vez hay más empleados a tiempo parciales, trabajos sin contrato, trabajos que se hallan entre trabajo informal y desempleo; y lo peor es que esto también se aplica al trabajo de mayor cualificación y retribución.

La flexibilidad del trabajo permite traspasar los riesgos del Estado y las empresas al individuo, los empleos se hacen más de corto plazo, es decir, fácilmente 'renovables'. Sin embargo a causa de los elevados costes salariales se ha elevado también el grado de automatización de la economía. Cuanto más elevados son los costes salariales, tanto más procura el empresario introducir máquinas y así emplear a menos personas.

Es así que el Estado debe fomentar por una política moderna, que limite el impulso del dumping laboral (o lo que es lo mismo la explotación laboral, con asignaciones salariales por debajo de las normas legales). "Una política moderna orientada a favor de los nuevos enfoques de desarrollo con implicaciones teóricas y conceptuales en los procesos de planeación local visto desde el desarrollo endógeno, en donde el punto de partida es la promoción del empleo y el mejoramiento de los ingresos de la población"¹⁶.

El enfoque de la planeación, intenta organizar las metas y prioridades que se quieran solucionar, es aquí que el desarrollo local endógeno analiza la dinámica interna y sus interrelaciones con otros espacios, se analiza el poder y la organización social local, los recursos materiales y humanos. A nivel externo el análisis radica en el control, manejo y aprovechamiento de productos, liderazgo político, económico y políticas de apoyo al desarrollo local.

¹⁵ Profesores de la Cambridge University Press, Londres 1998, autores de *and States in Southeast Asia*.

¹⁶ Gordad O, Ceron J, Vinaker K, Passaris S (1987). Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: Un esquema de análisis para el desarrollo.

En este sentido la noción de desarrollo puede ser determinada o cuantificada por medio del desarrollo a escala humana en donde el desarrollo tecnológico es el que permite visualizar el grado o nivel de globalización de la economía y de la sociedad y por tanto su nivel de competitividad. "El estado debe planificar y asignar recursos pero también democratizar"¹⁷.

Tal como se entiende, la teoría de la planeación regional, estudia las particularidades de cada región en sus diferentes componentes: económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, en otras palabras se vincula lo local y lo regional; regional concebido como el sentido de pertenencia e identidad frente al exterior y lo local como un producto histórico- social," un espacio físico que permite la realización de proyectos".

Rafael Muñoz de Bustillo (2005) en su libro, la economía de la Emigración (2005). Argumenta que "el énfasis en la planificación y la sustitución de importaciones" conduce en muchos casos, a un hipertrofia del sector público, en donde las posibilidades de corrupción y generación de industrias ineficientes y sobredimensionadas se consolidan, sin mejorar al tiempo los niveles de pobreza y la distribución de la renta; olvidando aspectos como la reestructuración del gasto y el fortalecimiento de las instituciones.

A pesar de que la Administración Pública presenta importantes diferencias respecto a las empresas privadas en cuanto a entorno, objetivos, procesos y resultados; según criterios neoliberales la función del Estado es el amparo de las leyes del mercado en cuyo contexto se realiza la competitividad. En base a esto, un "buen" Estado ha de optar por un funcionamiento similar al del mercado, con énfasis en la eficiencia de planificar y llevar a cabo objetivos políticos.

El Estado desempeña un papel complementario en la generación de empleo, su papel es objetivo en la medida en que debe tener en cuenta la dinámica económica del sector privado. "Modificando situaciones problema a favor de la estructura del mercado de trabajo, con la ayuda de las entidades gubernamentales, permitiendo soluciones concretas e integrales a los problemas de desempleo, subempleo e informalidad de la población"¹⁸.

En este sentido, el mercado de trabajo es tomado como un propulsor de desarrollo, un factor que puede proveer a la sociedad de una mejor calidad de vida, al acceso a una asistencia social y aseguramiento, pero para aquella población que tiene trabajo, sin embargo la población que no lo posee no puede tener estos beneficios; es aquí en donde el estado debe propender por actuar a favor de esta población y así mismo asegurar los derechos de aquella población que conserva su trabajo.

¹⁷ Máx – Neef, Manfred. (1996), Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro.

¹⁸ Herrera J. Diseño de Programas de generación de empleo.

Daniel Olesker, en su libro Crecimiento y exclusión aduce que el conjunto de acciones de política pública de orden coyuntural, así como de orden estructural tienen como objeto el crecimiento sustentable y la redistribución de la riqueza, en base a dos perspectivas:

Primero - "la reactivación natural" o cuasiestancamiento en el cual no existen políticas activas de apoyo a la producción, al empleo y a los ingresos sino que se espera que por el propio marco nacional e internacional se dé el crecimiento y que éste se traduzca en más empleos y que la mejora de los ingresos de las empresas se traduzca automáticamente en mejores salarios.

Segundo – reactivación conseguida por mediar políticas públicas activas de apoyo a la producción, el empleo y los ingresos. Con reformas de fondo que hagan perdurable el crecimiento incluyente. Políticas públicas que pueden ser financiadas por una redistribución del gasto público reduciendo presupuestos ministeriales y una mejora en la recaudación a partir de "los efectos mixtos de reactivación y control de la evasión".

Francisco Monchón Morcillo habla sobre las necesidades que posee la realización de políticas de empleo, en donde se debe contar con la participación concertada de los diferentes actores nacionales, regionales y locales, con un ambiente institucional y normativo al desarrollo de las iniciativas de empleo. De esta forma las políticas de empleo pueden ser identificadas o enfocadas en cinco tipos básicos de políticas de empleo:

- Políticas Impositivas de oferta: su objetivo es lograr que el salario pagado por el empresario disminuya sin que perjudique el salario recibido por el trabajador.
- Políticas de gasto público que incrementen la productividad por medio del mejoramiento del nivel de formación profesional y capacitación.
- Políticas estructurales del mercado de trabajo: medidas de flexibilización del mercado de trabajo.
- Políticas de protección al cesante: programas de subsidios a la oferta de trabajo.
- Políticas de promoción de empleo protegido: promueve la generación de empleos adicionales mediante subsidios a la demanda de trabajo.

El gobierno central debe asumir la importancia de que las posibles políticas orientadas a la generación de empleo deben basarse de acuerdo al contexto actual, teniendo en cuenta que el mercado laboral posee restricciones, con una marcada falla entre el trabajo calificado y no calificado, ya que en toda la estructura produc-

tiva se ha venido reflejando una indiscutible disminución en la demanda de trabajadores no calificados (Dani Rodrik 1997).

El trabajo no calificado se desplaza hacia países donde la mano de obra es más barata, es decir los trabajadores menos calificados se vuelven sustituibles. Es entonces cuando entra a priorizarse la necesidad de incentivos educativos que mejoren la calidad del recurso humano, por otra parte los pocos trabajadores calificados buscan dirigirse hacia países "desarrollados" que impulsen su evolución y en donde existe mayor dinamismo y acompañamiento del estado; otra prioridad para el estado quien debe asegurar mejores empleos bien remunerados. En este sentido la suma de los dos efectos deteriora la distribución del ingreso en contra de los trabajadores menos calificados.

Un enfoque similar es el tomado por el Mercado Dual de Trabajo, cuyo máximo exponente es Joseph Michael Piore, este modelo intenta explicar el funcionamiento de la estructura informal, estructura que ha tomado mayor dinamismo en los modelos económicos actuales. La teoría del Mercado Dual de Trabajo supone una interacción entre el mercado formal e informal de trabajo, en donde el mercado informal de trabajo funciona de la misma manera que el mercado formal, en el sentido en que también se considera perfecto equilibrio entre la oferta y demanda laboral informal con determinación de un nivel de salario.

El origen de la informalidad en la economía tuvo comienzo con la migración del campo a la ciudad, en donde la migración excesiva genera la existencia de un sector informal e inesperado dentro de un territorio determinado. En este sentido la decisión de emigrar tiene que ver con buscar una mejor oportunidad de empleo y salario disponible en el país de destino, una mejor ganancia esperada en el país de origen, mejor calidad de educación, etc.

"La teoría dualista define al sector informal como un conjunto de actividades que absorben a los individuos no calificados y no cubiertos por la legislación laboral que usan tecnología rudimentaria."¹⁹ Se considera además que estos trabajadores han sido desplazados hacia la informalidad en contra de su voluntad, es decir, el empleo que no es capaz de generar el sector formal lo genera el informal; este sector evoluciona como un complemento del sector formal, con el cual no puede competir.

Además este modelo dualista encuentra los orígenes del sector informal en la rigidez del mercado laboral formal o lo que es lo mismo el mercado de trabajo informal se expande cuando aumentan las regulaciones del mercado formal, por ejemplo la fijación del salario mínimo en el sector formal deprime la demanda laboral, y

¹⁹ J. M. Harris y Todaro (1970). La migración, el desempleo y el desarrollo: Un Análisis del Sector de Dos. American Economic Review, marzo de 1970

la oferta laboral existente tiene que trasladarse al sector informal para garantizar su subsistencia. Loayza Norman se refiere al tema del salario mínimo, como una política populista, que pretende disminuir el impacto de la llegada de mayor población en zona urbana pero lo único que causa es el surgimiento del empleo informal.

Friedrich Schneider sugiere que la economía informal comprende el conjunto de actividades tanto lícitas como ilícitas que son susceptibles de generar transacciones monetarias y no monetarias, es así que el sector informal constituye el conjunto de unidades productivas de bienes y servicios lícitos que no se registran ante las autoridades tributarias, ya sea por evasión o elusión de impuestos.

Hernando de Soto, en su libro de 1986, *El otro sendero: La revolución informal*, argumenta que en países poco desarrollados, el sector informal es simplemente una respuesta popular y espontánea de las personas ante las condiciones económicas adversas causadas por una mala regulación estatal. Hecho que fortalece la idea neoliberal de que una excesiva intervención del estado en la economía acarrea limitaciones en el mercado por medio de una legislación laboral excesiva o inadecuada; sugiere además que la informalidad no incluye solamente negocios tecnológicamente atrasados sino que también contiene pequeñas y grandes empresas con la misma productividad y tecnología que la utilizada en el sector formal y que, por cualquier razón, se convierten en informales.

Sin embargo existe la idea de que no ha sido tanto la magnitud de la regulación sino los fallos, los que ocasionaron la informalidad, fallos de políticas inadecuadas o mal aplicadas por los estados débiles.

William Maloney propone que la idea tradicional de que el sector informal representa a un sector "inferior" de un mercado laboral dual es conceptualmente inapropiada. En lugar de esto, argumenta que el mercado laboral está bien integrado y que los sectores formal e informal simplemente ofrecen trabajos deseables con características distintas de las cuales los trabajadores escogen de acuerdo a sus preferencias.

De esta manera Maloney modela el surgimiento del sector informal como una opción laboral alternativa en un mercado laboral bien integrado. Dejando atrás la idea de que sea necesariamente la ineficiencia de las regulaciones estatales la que origina el sector informal. Además rechaza la idea del dualismo, en donde el sector informal no debe considerarse como un subproducto de la industrialización sino como una opción laboral paralela al empleo formal.

Sin lugar a dudas la Teoría de Mercado Dual le imprime al pleno empleo continuidad, en un contexto que había evidenciado lo contrario, sin embargo la existencia de dos enfoques que pretenden absorber el mercado laboral existente, le significa

a la población en edad de trabajar entrar en un juego de competencia o calidad en aquellas actividades en que desea emplearse, hecho que establece la aparición del subempleo como una situación en la cual una persona con cierta capacitación para desempeñarse en determinada actividad se tiene que emplear en actividades que no tienen relación alguna con su nivel de calificación.

Aunque una mayor calificación le otorga al sector informal una mejor estructura cualitativa y de calidad, implica que los individuos se ven sujetos a establecerse en empleos que no llenan sus expectativas, un empleo de menor calidad y una subvaloración del nivel de calificación que se refleja en el salario real que perciben y por ende aminoran su calidad de vida.

2.2 MARCO CONTEXTUAL

2.2.1 Aspectos geográficos. Pasto, está situado a un grado de latitud norte, a 2.4000 metros sobre el nivel del mar. Posee un clima promedio de 14 grados centígrados y se encuentra a una distancia de 795 kilómetros de Santa Fe de Bogotá. Su estratégica localización constituye una potencialidad por cuanto la capital se perfila hacia el futuro como el centro de la comunicación del Sur Colombiano, en una perspectiva ecuatorial, amazónica, costera, andina y fronteriza.

2.2.2 Población y nivel de vida. De acuerdo al censo del 2006 la población urbana de Pasto es de 388.174 habitantes aproximadamente. Con una tasa natural de crecimiento del 3.9%. La composición social de Pasto refleja el predominio de la clase media. De acuerdo con la estratificación socioeconómica por vivienda y manzanas, el 52.4% de la población corresponde a los estratos 3 y 4, siendo el estrato 4 con el 42.2% el dominante de la ciudad. No existe el estrato 6 y el estrato 1 representa el 9.1%. De acuerdo con la metodología de necesidades básicas insatisfechas NBI, el nivel de pobreza es del 23.5% y el nivel de miseria es del 7.4%.

2.2.3 Perfil económico. La economía departamental presenta un lento crecimiento, inferior al promedio nacional. Una revisión del crecimiento del PIB permite concluir que mientras Nariño durante 14 años creció a una tasa del 2.6% promedio anual, Colombia lo hizo a una tasa del 3.7%.

La estructura económica de Nariño indica una mayor importancia del sector primario, una baja presencia del sector industrial y un sector terciario que aporta el 43% del PIB. Antes que la distribución de la estructura económica, preocupa es la debilidad de los sectores que la integran.

El transporte aéreo de pasajeros y de carga de la ciudad de Pasto se realiza en el aeropuerto Antonio Nariño, Chachagüí ubicado a 32 kilómetros de la ciudad.

Con respecto al transporte terrestre similar a lo que ocurre con otras ciudades colombianas, el crecimiento vehicular en Pasto, desbordo la capacidad vial de la ciudad, por lo cual la alcaldía le instauró la restricción vehicular a través del pico y placa.

Pasto posee un rico inventario de atractivos turísticos y es el paseo obligatorio para el acceso de todos aquellos lugares potencialmente turístico, contenidos en la región fronteriza de Nariño-putumayo.

De acuerdo con el plan de desarrollo turístico de Nariño, en el sitio turístico Pasto se identificaron 16 atractivos turísticos que pertenecen el 13% a sitios naturales, y el 87% a manifestaciones culturales, se encuentran localizados en la ciudad de Pasto, en el circuito alrededor del volcán Galeras y en el área hacia el municipio de Buesaco: poblado de Nariño, Rosario bajo, Consacá, sombreros de paja toquilla de Sandona, catedral de Sandona, catedral de Pasto, plaza mayor de Pasto, iglesia de Cristo Rey, mirador poblado de Nariño, centros comerciales, artesanías de Pasto, museo arqueológico, museo Taminango, carnaval de negros y blancos, iglesia San Juan, poblado de Buesaco, mirador Villa Moreno.

El 63% de los atractivos tienen excelentes características con el mayor potencial los tipos de arquitectura religiosa, carnaval y artesanía. Su potencial convierte a Pasto en el lugar de primer orden que permitirá en el mediano plazo una alternativa económica fundamental en el turismo ecológico, cultural, de aventura y de recreación.

2.3 MARCO LEGAL

El desempleo en Colombia se ha convertido uno de los más graves problemas del país ya que afecta directamente a las familias y a los hogares y ocasiona graves consecuencias sociales y económicas; hecho que comenzó a empeorarse aún más durante la década de los noventa debido a los altos índices de desempleo llegando a ubicarse en un 19% en el 2000, acompañado de una fuerte caída del PIB de -4%.

La fuerte caída del PIB se convirtió en un constante aumento del desempleo; es decir un fuerte aumento de la oferta laboral en mayor proporción de lo que se incrementa la demanda. Es así que en base a los altos índices de desempleo que se encontraba viviendo el país se establece la Ley 789 de 2002 con el fin de superar tal crisis en el mercado laboral.

La ley comprende cuatro componentes estratégicos como: mecanismos de protección para las personas más vulnerables, apoyos directos para generación de empleo y empresarismo, aumento de la empleabilidad de la mano de obra, adecuación de la legislación laboral.

2.3.1 Reforma Laboral Colombiana (Ley 789 De 2002):

CAPITULO I Definición del sistema de protección social.

Se determina al sistema de protección social cuyo objetivo prioritario es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que a su vez enfocara en tres aspectos: la salud, las pensiones y el trabajo. Además se crea el fondo de protección social cuyo fin primordial será la financiación de programas sociales del gobierno.

El Ministerio de Protección Social, plantea como uno de los principales instrumentos de una política dirigida a impulsar el crecimiento económico sostenible es el impulso de estrategias dirigidas al fomento del empleo, en este sentido se plantea la ley 789 de 2002 como la Reforma a la Empleabilidad. Es así que esta reforma se programa a los siguientes aspectos:

CAPITULO II Régimen de subsidio al empleo.

Se establece la creación de un subsidio de empleo, administrado por el Ministerio De Trabajo Y Seguridad Social dirigido a pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de evitar comportamientos cíclicos y fortalecer el mercado laboral.

- **PROGRAMA DE MICROREDITO**

Objetivo: Incentivar la creación de empleo, por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitándoles el acceso al crédito. Monto del micro crédito: Hasta por 25 salarios mínimos.

Beneficios: No reembolso de una parte del crédito, igual a parafiscales de los trabajadores adicionales por cuatro (4) meses. Los trabajadores adicionales contratados deben ser Jefes cabeza de hogar.

El programa de microcrédito es manejado con los recursos de las Cajas de Compensación Familiar en donde se podrá destinar un 35% para crédito de micro, pequeñas y medianas empresas, con el objeto de promover la creación de empleo adicional, las empresas que busquen este beneficio no deberán tener deudas pendientes en aportes parafiscales, los trabajadores adicionales deben ser jefes cabeza de hogar anteriormente vinculados a las cajas dentro del año anterior y no deben recibir más de 3 SMLMV.

- **EXENCION DE PARAFISCALES**

Objetivo: Estimular la creación de nuevos puestos de trabajo exonerando a las empresas del pago de aportes parafiscales sobre los trabajadores adicionales contratados.

Los empleos creados deben beneficiar:

- Personas que hayan perdido o recobrado su libertad.
- Con disminución capacidad laboral mayor al 25%.
- Reinsertados.
- Mayores de 50 años, o entre 16 y 25 años.
- Jefes Cabeza de hogar desempleado.

Vincular trabajadores adicionales al promedio del 2002. Que los trabajadores adicionales no devenguen más de 3 SMMLV (salario mínimo mensual legal vigente). Las empresas que busquen el beneficio de exenciones, deberán además de lo anterior estar a paz y salvo frente a periodos anteriores en cotizaciones a pensiones, seguridad social, ICBF, SENA y cajas de compensación familiar. No obstante para acoger dichos incentivos, el desempleo publicado por el DANE debe ser superior al 12%.

- SUBSIDIO AL EMPLEO- PADE

Objetivo: Incentivar la generación de empleo en el sector formal, mediante la entrega de un subsidio en dinero a las empresas que vinculen nuevos trabajadores.

Población objetivo: Mayores de edad de los niveles I y II del Sisbén, especialmente jefes cabeza de hogar, con hijos menores de edad o discapacitados. Monto del subsidio: 30% de 1 smlmv (salario mínimo mensual legal vigente). \$114.450 mensual, por seis (6) meses.

Ejecución: Ministerio de la Protección Social y SENA. Meta: 40.000 subsidios

- FONDO EMPRENDER

Apoyar a universitarios, profesionales recién egresados, o aprendices del SENA, con la financiación de proyectos o iniciativas empresariales que quieran emprender. Se financian proyectos hasta por 224 salarios mínimos.

- MEDIDAS REFORMA LABORAL.

- Jornada laboral. Trabajo ordinario y nocturno
Trabajo ordinario entre las seis horas (6:00 a.m.) y las (10:00 p.m.).

- Trabajo dominical y festivo. Remuneración con recargo del (75%) sobre el salario ordinario.
- Indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.

CAPITULO III Régimen de protección al desempleado.

La creación del Fondo de Subsidio al Desempleo el cual tendrá acción en épocas de recesión, cuando señale el gobierno nacional. Las cajas de compensación familiar encargadas de administrar los subsidios, deberán individual o en asociación administrar un fondo para fomentar el empleo y proteger al desempleado, los recursos para este fondo provendrán de una reducción en los gastos administrativos de las cajas, esta disminución será progresiva, para el 2003 será del 9% y a partir del 2004, 8%, igualmente se obtendrán recursos de los rendimientos financieros del fondo.

Los desempleados con vinculación anterior a las Cajas recibirán un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual (dividido en seis cuotas mensuales) así como capacitación para el proceso de inserción laboral. En el caso de jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas, la ley establece un subsidio equivalente pero con escasa financiación.

- SUBSIDIO AL DESEMPLEO

- Jefes cabeza de hogar desempleados.
- Desempleados con vinculación anterior a CCF.
- Desempleados sin vinculación anterior a CCF.
- 1.5 smmlv (salario mínimo mensual legal vigente).
- Modalidad: Bonos de alimentación, Educación, Aportes a Salud

- FINANCIACIÓN PROGRAMAS FONEDE- CCF

Se deben apropiar de la siguiente manera:

- Subsidio para desempleados con vinculación anterior a CCF 30%.
- Subsidio para desempleados sin vinculación anterior a CCF 5%.
- Capacitación para la reinserción laboral 25%.

➤ Programa Micro crédito 35%.

➤ Gastos administrativos 5%.

- CAPACITACIÓN PARA LA REINSERCIÓN LABORAL CCF

25% del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo-FONEDE. Personas beneficiarias del subsidio al desempleo con vinculación anterior a CCF.

CAPITULO IV Régimen especial de aportes para la promoción del empleo.

El objetivo es proporcionar incentivos para impulsar el empleo, mediante la exclusión de aportes al régimen del subsidio familiar, SENA e ICBF no superior al 10% de los aportes ordinarios por parte de los empleadores, bajo una serie de condiciones:

- Contratar trabajadores adicionales que no devenguen más de tres salarios mínimos legales vigentes, del mismo modo se deberán contratar reinsertados de grupos al margen de la ley y/o personas entre 16 y 25 años y mayores de 50 años.

- En caso de contratar estudiantes entre 16 y 25 años con mínimo una jornada escolar de 4 horas diarias, paralelo a una jornada laboral con igual intensidad, no será obligación de estos trabajadores realizar aportes al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar, con la única condición de que no representen más del 10% del valor de la nomina empresarial.

- CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

Art. 12 Ley 789 dispuso que: El 25% de los recursos que el SENA recibe por aportes parafiscales se destinen a la capacitación y recalificación de población desempleada.

- CONTRATO DE APRENDIZAJE

Características:

➤ Deslaboralización de la Relación de aprendizaje, el Contrato no es una forma relación laboral, es el apoyo a los procesos de formación profesional de los jóvenes.

- Ampliación de las Modalidades, son beneficiarios además de los aprendices del SENA, Universitarios, Técnicos/tecnólogos o estudiantes de educación superior que realicen prácticas empresariales.
- Ampliación de la oferta de capacitación, además del SENA, la formación la pueden ofrecer entidades reconocidas por el Estado.

Obligados a vincular aprendices: Empleadores que desarrollen cualquier tipo de actividad económica diferente a la construcción y que ocupen un número de trabajadores igual o superior a 15.

CAPITULO V Régimen de organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar.

Las diferentes funciones de las cajas de compensación familiar, cuyo fin será prestar los servicios de seguridad social y la protección, así mismo administrara programas de recreación social, subsidio en dinero, turismo social, centros recreativos y vacacionales, fondo de vivienda y atención integral a la niñez.

En relación al régimen de afiliación se establece como afiliados a los trabajadores independientes y a las personas vinculadas que pierdan su empleo. Por otra parte se cumplirán las funciones de vigilancia y control bajo los lineamientos de transparencia.

CAPITULO VI Actualización de la relación laboral.

La jornada laboral ordinaria queda establecida entre 6 a.m. y 10 p.m; nocturno entre 10 p.m. y 6 a.m; dominical y festivo (con recargo del 75% respecto del salario ordinario en proporción a las horas laboradas); además de esto, este capítulo hace referencia a la compensación en dinero por diferentes conceptos como son: por vacaciones a que tiene derecho el trabajador cuando su contrato haya terminado sin que este último haya disfrutado de tal beneficio, por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa ya se trate de contrato a término fijo o a indefinido; igualmente, por concepto de indemnización cuando no se ha hecho el respectivo pago.

En cuanto a la relación de aprendizaje SENA es necesario resaltar que las empresas estarán obligadas a contratar aprendices uno por cada 20 trabajadores, tendrán que seleccionar a los aprendices dándoles prioridad a aquellas personas de estratos 1 y 2 del SISBEN.

Así mismo como estímulo para la creación de empleo se creara el Fondo Emprender cuyo objetivo será la financiación de iniciativas empresariales provenientes de aprendices, de practicantes universitarios y de profesionales; este fondo funciona con recursos tanto de monetización de la cuota de aprendizaje, de aportes del presupuesto general de la nación, de recursos de organizaciones de cooperación

nacional e internacional, de la banca multilateral, de fondos de pensiones y cesantías, de inversiones públicos y privados.

2.4 MARCO CONCEPTUAL

Dentro del contexto natural de las ciencias económicas, la identificación de unos de los principales problemas que aqueja la sostenibilidad macroeconómica de cualquier país merece su entendimiento; el desempleo, bajo el contexto de Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer y Richard Startz, establece que el crecimiento de una economía se vea estancado debido al coste que genera un alto desempleo. “

“El costo de la producción perdida es muy alto: una recesión puede costar fácilmente entre el 3 y 5 por ciento del PIB, lo que equivale a pérdidas medidas en cientos de miles de millones de dólares”.²⁰

Pese a conocer las consecuencias de que variables podrían causar el desempleo y que consecuencias trae consigo que este sea elevado se debe distinguir que bajo diversas fuentes existen diferentes tipos de desempleo, y que son de mayor importancia para la investigación: “El desempleo friccional es el desempleo que existe cuando la economía se encuentra en el nivel de pleno empleo (...) el desempleo cíclico es la diferencia entre el desempleo total y el desempleo friccional: se produce cuando la producción es inferior a la de pleno empleo”²¹.

El primero es el que la mayoría de los clásicos y neoclásicos sustentan en sus teoría mientras que el segundo es analizado tanto por Marx y Keynes siendo este último el que en alguna medida profundizó más.

En la economía actual o por lo menos la que como investigadores se pretende desarrollar es la de desempleo cíclico por considerar que esta es la que más tiene que ver con las condiciones económicas que en la actualidad enfrenta cualquier economía, sobre todo las tercermundistas. Puesto que la cantidad de crisis y recesiones han terminado por impactar en gran medida esta variable y se ha vuelto muy dependiente tanto de la evolución de la economía del país como lo que sucede en el resto del mundo.

Además se debe plantear la forma como medir ese desempleo puesto que es el problema de la investigación y por lo tanto es indispensable identificar los grupos que conforman las personas desempleadas.

²⁰ RUDIGER Dornbusch, Stanley Fischer y Richard startz. Macroeconomía, octava edición, Cáp. 7, Pág. 131

²¹ RUDIGER Dornbusch, Stanley Fischer y Richard startz. Macroeconomía, octava edición, Cáp. 7, Pág. 136

Para el DANE el mejor indicador del desempleo sin considerar que se la única forma de medirlo ni que esta institución también sea la única que lo mida, si muestran cierta proximidad a lo que se quiera llegar. Por lo tanto se debe conocer y distinguir los siguientes indicadores para el manejo del tema, tomados del documento de dirección de metodología y producción estadística –DIMPE.

- TASA DE DESEMPLEO (TD). Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS) y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA).
 $TD = (DS/PEA)*100$
- TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (TGP). Es la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET). Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral.
 $TGP = (PEA/PET)*100$
- TASA BRUTA DE PARTICIPACIÓN (TBP). Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen el mercado laboral (PEA) y frente al número de personas que integran a la población total (PT).
 $TBP = (PEA/PT)*100$
- TASA DE SUBEMPLEO (TS). Es la relación porcentual de la población subempleada (PS) y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA)
 $TS = (PS/PEA)*100$
- TASA DE OCUPACIÓN (TO). Es la relación porcentual entre la población ocupada (PO) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET).
 $TO = (PO/PET)*100$
- PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR. (PET). Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen la población en edad de trabajar (PET) y la población total (PT).
 $\%PET = (PET/PT)*100$

La importancia de distinguir estas concepciones radica que las políticas que se pretenden analizar para conocer de que manera influyen en la población desempleada, así como los diferentes programas gubernamentales a estimular el empleo deben conocer la población objetivo a la cual se dirigen, puesto que así se puede hablar de efectividad por parte del sector gobierno, que se esté o no de acuerdo si son los mejores indicadores no es el problema, todo radica en que conociendo esta información se reconozca sí se está haciendo algo para incidir en estos indicadores.

Las anteriores definiciones pueden precisarse como conceptos necesarios para la explicación de este trabajo, sin embargo es por ende importante incluir dos conceptos que permiten mayor comprensión del tema, el primero relacionado con las políticas económicas gubernamentales que se entienden como aquellas herramientas mediante las cuales se puede incidir y repercutir dentro de las demás variables estas son principalmente para incentivar la economía en general.

La principal de estas es la política fiscal y esta se entiende como la herramienta por la cual el Estado a través de variables como el gasto puede mantener la seguridad social, puede invertir y paga sueldos y salarios a las personas que trabajan en esa institución, además maneja la parte tributaria como una directriz para la sostenibilidad de su organización de la cual obtiene recursos para realizar los gastos anteriormente mencionados; de aquí surge entonces la idea de que las políticas del gobierno son las que mantienen en equilibrio la economía y que por lo tanto sus herramientas deben ser entendidas.

Por otro lado, dentro del desarrollo de la presente investigación surgen una serie de conceptos relacionados con los objetivos que se desearon alcanzar, entre ellos encontramos lo relacionado con las concentraciones geográficas de empresas e instituciones interrelacionadas que actúan en una determinada actividad productiva, agrupan una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir.

Incluyen, por ejemplo a proveedores de insumos críticos (como componentes, maquinaria y servicios) y a proveedores de infraestructura especializada, estas han sido denominada Clusters, estas son las que más demandan empleo y por lo tanto los programas de generación de empleo de los gobiernos deben apuntar a estar en continuo contacto con los considerados Clusters.

También es importante identificar los que para algunos es la contraprestación del trabajo realizado; el salario pero en este caso el salario mínimo es al que más interés nos compete puesto que involucra una condición, aquella que es característica de las personas de menores estratos o condiciones sociales.

El salario mínimo según el portal del ministerio de protección social es un límite inferior que imponen los gobiernos de los países a la cantidad de salario que se le debe pagar a un trabajador que se ocupa en una jornada laboral completa de ocho horas (para el caso de Colombia); este límite se considera el límite de subsistencia; es decir, el mínimo necesario para mantener con cierto estilo de vida a una persona y cubrir sus necesidades más básicas.

Como se está considerando que estos programas de generación de empleo y protección al desempleo van dirigidos a una población objetivo, la Población vulnerable; es decir grupo de personas que se encuentran en estado de desprotección

o incapacidad frente a una amenaza a su condición psicológica, física, mental, económica, social y hasta cultural que influyen de diferentes maneras para que sean tomadas en consideración por los organismos que tienen la responsabilidad de salvaguardados.

Igualmente es vital resaltar algunos conceptos determinares como:

Capital de Semilla este se asocia a la cantidad de dinero necesaria para implementar una empresa. Constituye la inversión necesaria para cubrir los costos de creación de la empresa, compra de activos y capital de trabajo hasta alcanzar el punto de equilibrio, es decir, el momento a partir del cual la empresa ya genera suficientes ingresos como para cubrir sus costos.

Además de esta serie de conceptos es de gran importancia identificar algunos mecanismos que aún predominan en los enfoques de corte exclusivamente sectorial, subsistiendo limitaciones para la articulación entre sectores, niveles territoriales y con la Nación, esto es los que se puede entender por la agencia de desarrollo local, uno de los más importantes instrumentos involucrados con la generación de políticas de empleo.

El Banco de Proyectos como un instrumento de planeación, que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental, social y económicamente susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales son registrados y sistematizados en el Departamento Nacional de Planeación. Es, además, una herramienta básica para la racionalización del gasto público y para el fortalecimiento de actividades de pre inversión.

3. DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGIA

3.1 TIPO DE ESTUDIO

El tipo de investigación que se desea desarrollar esta basado en una descripción de las diferentes características que rodean el tema, es decir mediante un análisis contextual se pretende dar a conocer el punto de vista de investigador. Por lo tanto el tipo de investigación que fundamenta el presente trabajo es NO EXPERIMENTAL puesto que no se trata de determinar causas y efectos de las variables a investigar, es DESCRIPTIVA ya que mediante la información obtenida se da a conocer las características del fenómeno, para hacer un análisis y posteriormente influir bajo la óptica del investigador que se puede hacer más allá de lo que se está haciendo.

3.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

La unidad de análisis son tanto las principales instituciones públicas locales encargadas de formular y ejecutar los programas de generación de empleo y protección al desempleado, como la población desempleada del municipio de Pasto, puesto que para determinar el impacto de dichas acciones en la población desempleada es necesario tener en cuenta tanto la población efectivamente beneficiada como la que no ha logrado beneficiarse de algunos de los programas.

Es entonces que la unidad de trabajo, es decir la muestra poblacional necesaria para analizar el impacto de las políticas públicas tanto para la generación de empleo como protección del desempleado, corresponde a los estratos que comprenden a la población vulnerable de Pasto, es decir la suma de los estratos 1 bajo- bajo, 2 bajo y 3 medio bajo como se presenta en el cuadro 3, puesto que además de que la población desempleada es la mayormente interesada en acceder a dichos los programas, también se encuentra gran interés por parte de la población que si bien esta ocupada no está conforme con su ocupación.

Cuadro 3. Suscriptores por Estrato.

ESTRATO	DESCRIPCIÓN	TOTAL SUSCRIPTORES
1	Bajo – Bajo	7.555
2	Bajo	23.397
3	Medio – Bajo	17.552
TOTAL		48.504

Fuente: Empopasto S.A Reporte de suscriptores por estrato 2006.

En base al anterior cuadro y teniendo en cuenta que en cada grupo familiar se conforma de 4 personas aproximadamente (información brindada por Empopasto S.A) se tomó a un representante de cada grupo familiar como cabeza de hogar y principal interesado en acceder a algún programa de generación de empleo y protección al desempleado. Por esta razón nuestra población objetivo está dada por $48504 / 4 = 12126$ personas

Se pretende entonces para tales fines recolectar esta información por medio de la aplicación de una encuesta (anexo A). En base a la siguiente ecuación de recolección de información. Con un nivel de confianza de 95%.

$$n = \frac{N \cdot p \cdot q \cdot z^2}{e^2 (N - 1) + Z^2 (p \cdot q)}$$

Donde:

n: Tamaño de la muestra

N: Universo de elementos a trabajar

z: Valor de la variable estandarizada en la función de distribución normal

p: proporción en la población

q: 1-p

e: Margen de error

Reemplazando:

N= 12.126

p= 0,5

q= 0,5

z= 1,96

z²= 3,8416

e= 0,05

e²= 0,0025

p*q= 0,25

12.126 (0,25) (3,8416)

$$n = \frac{0,0025 (12,125) + 3,8416 (0,25)}{}$$

$$n = \frac{11645,8104}{31,2729}$$

$$n = 372$$

Fórmula para reducir aún más n

$$n1 = \frac{N}{1 + \frac{N}{N}}$$

$$n1 = \frac{372}{1 + \frac{372}{12.126}}$$

$$n1 = 360$$

En base a lo anterior la ecuación determina que la muestra para la realización de las encuestas es de 360 personas las cuales se desagregaran según el porcentaje de participación en cada estrato tal y como se indica en el cuadro 4 Selección de Muestra.

Cuadro 4. Selección de Muestra.

ESTRATO	No DE FAMILIAS	CABEZAS DE HOGAR	%	No DE ENCUESTAS
1 Bajo – Bajo	7.555	1.889	15,5	56
2 Bajo	23.397	5.849	48,23	174
3 Medio– Bajo	17.552	4.388	36,18	130
TOTAL	48.504	12.126	100	360

Fuente: Esta investigación.

3.3 DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS

La investigación será cualitativa- interpretativa- propositiva, debido a la importancia de sostener el análisis para entender las características de fenómeno a investigar para luego definir a través de los resultados lo que se puede hacer, dentro de este se utilizara los métodos del enfoque histórico-hermenéutico, puesto que como se mencionó es a través de la interpretación que se puede entender como a evolucionado y cuál ha sido el impacto de las acciones del gobierno en la disminución del desempleo.

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

La recolección de la información en lo referente a las encuestas se realizaran con la colaboración del Centro de Estudios de Desarrollo Regional (CEDRE) de la Universidad de Nariño, quien también colaborara con el suministro de la información pertinente por parte de las principales institucionales encargadas de la realización y ejecución de dichos programas, por medio de la realización de un Foro Sobre Empleo en Pasto.

4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.

4.1 APORTE DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES QUE INTERVIENEN EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO.

En el presente capítulo se pretende dar a conocer cuáles son las principales instituciones públicas locales que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado y por ende identificar la importancia socioeconómica de estas por cuanto permiten mejorar las posibilidades de aquella población que por una u otra razón se ha visto impedida a acceder al mercado laboral formal. De igual manera se pretende dar pautas de estudio del impacto de estas instituciones públicas locales en la población vulnerable de Pasto.

Es así que para establecer las principales instituciones públicas locales que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado, es necesario identificar que estas por el mismo hecho de pertenecer al Estado, generan un tipo de empleo inducido (Es decir, empleo que se crea en base a políticas del mercado de trabajo y políticas laborales) ya que en este sentido intervienen factores como: políticas macroeconómicas, marco normativo laboral, sistemas de planeación, articulación público – privada y regulación financiera; factores que se ven ligados o limitados al marco socioeconómico del país, y en este caso del Departamento y el Municipio, así como a su contexto y aquellas restricciones tanto políticas, sociales, económicas como institucionales que de alguna manera explican la situación a la que se enfrenta la variable empleo en el país y la región. El empleo al poder ser enfocado desde la perspectiva de la oferta y/o demanda le imprime cierto carácter multidimensional. Es así que desde el aspecto de las políticas públicas inducidas a generarlo, estas no pueden depender solamente de una institución si no de varias; por tal razón es necesaria una alianza interdisciplinaria que permita y garantice un impacto socioeconómico favorable.

Como se mencionó anteriormente las instituciones públicas generan un empleo inducido en base a políticas del mercado de trabajo y políticas laborales, “las políticas del mercado de trabajo pueden ser de carácter pasivo o activo; pasivas con subsidios al desempleo o activas con ayudas a los desempleados para encontrar un trabajo bien remunerado, capacitación para mejorar niveles de empleabilidad o incentivos para el emprendimiento (Fondo Emprender), asociatividad en Mipymes, ciencia y tecnología, sistema nacional de competitividad y capital semilla”²².

²² Ministerio de la Protección Social. República de Colombia. Lineamientos de la Política de Empleo 2006-2010.

“Así mismo el empleo generado a partir de las políticas laborales es el que surge por regulación laboral, código sustantivo del trabajo, convenios internacionales OIT, Ley 789 de 2002, acceso a empleos de calidad, fomento del empleo digno y decente (caso SENA)”²³.

Se observa entonces, que las instituciones públicas que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado tienen el carácter pasivo y activo y que además sus políticas son de expansión inducida, es decir políticas que le imprimen apoyo al mercado laboral mediante la conjunción entre las políticas del mercado de trabajo y las políticas laborales.

Al determinar el marco con que se rigen las instituciones públicas que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado, es posible identificar las de mayor importancia. En estas, el principal objetivo es combatir o prevenir el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desempleo.

Desde esta perspectiva la principal institución tanto a nivel nacional como regional es el Ministerio de la Protección Social, la cual tiene el objetivo de orientar el sistema de protección social y el sistema de seguridad social hacia su integración y consolidación, mediante la aplicación de los principios básicos de universalidad, solidaridad, calidad, eficiencia y equidad, con el objeto de tener un manejo integral del riesgo y brindar asistencia social a la población.

El Ministerio de la Protección Social es una entidad que fija políticas que propendan por el ingreso de las personas al mercado laboral, a la previsión social y a las redes de protección social y poder así cumplir con su función de protección, en especial a los hogares más vulnerables. “Resolución 3133 del 14 de septiembre de 2005”²⁴.

Por tal razón el gobierno le ha otorgado a esta entidad la función de establecerse como entidad administradora o responsable de los Programas de Apoyo a la Generación de Empleo y Protección al Desempleado; es decir dicha entidad es el encargado de realizar, planear y constituir legalmente aquellos programas que generen empleo y protejan al desempleado. En lo que respecta al Departamento de Nariño, el Ministerio de la Protección Social Dirección Territorial Nariño, ha venido implementando tres ejes primordiales de Programas enfocados a Apoyar la Generación de Empleo y así mismo Proteger al Desempleado, dichos programas buscan en su conjunto disminuir el desempleo en Nariño y por tanto en Pasto.

²³ Ministerio de la Protección Social. República de Colombia. Dirección Territorial Nariño. Generación de Empleo en el Ámbito Municipal.

²⁴ Ministerio de la Protección Social. Dirección Territorial Nariño.

EJES PRIMORDIALES:

- Programas dirigidos a promover la creación de empleo.
- Programas de atención a la población desempleada.
- Programas de apoyo a la creación y fortalecimiento de empresas y sectores productivos.

Mencionados ejes o programas aunque son enfocados a determinada población objetivo, presentan una relación directa por cuanto, algunos permiten que la implementación de un programa abarque al mismo tiempo los demás objetivos que tiene el Ministerio de la Protección Social en la creación de nuevos empleos, atención a la población desempleada y apoyo a la creación de empresas. Esta relación permite que las instituciones tengan por necesidad que apoyarse mutuamente y fijar metas de acción, mayor cobertura y una retroalimentación continua.

El Ministerio de la Protección Social. Dirección Territorial Nariño, tiene en base a los ejes mencionados, sub – programas, con los cuales pretende brindar la atención necesaria para que la población que se encuentre desempleada (sin importar la razón de su desocupación) tenga acceso a algún tipo de ayuda ya sea de capacitación (Programa de Reinserción Laboral), subsidio (Programa de Subsidio al Desempleo) ó en el mejor de los casos creación directa de empleo a través del micro crédito (Programa de Micro Crédito); todo en aras de crear mayor bienestar y por ende mejorar los niveles de vida de esta población.

El Ministerio de la Protección Social Dirección Territorial Nariño ha delegado a la Caja de Compensación Familiar de Nariño la facultad de ejecutar los programas creados, dicha entidad se encarga directamente de la ejecución del Programa de Micro Crédito, Programa de Reinserción Laboral y Programa de Subsidio al Desempleo sin embargo para la ejecución de este último, la Caja de Compensación Familiar de Nariño ha creado el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleado FONEDE, creado y normalizado con el fundamento jurídico de la ley 789 de 2002, ley 920 de 2004, “decreto 2340 de 2003”²⁵ y “decreto 827 de 2003”²⁶.

²⁵ Decreto 2340 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 789 de 2002 en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el crédito y se dictan medidas para acceder a los beneficios del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado.

²⁶ Decreto 827 de 2003. Por el cual se reglamenta los artículos 6 de aplicación de categorías tarifarias para trabajadores dependientes del régimen dependientes del régimen especial de aportes.

4.1.1 Ministerio de la protección social. sub – programas de apoyo a la generación de empleo y protección al desempleado:

Programa de Subsidio al Desempleo. FONEDE (Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleado)

OBJETIVO: El Subsidio al Desempleo es un apoyo económico, que se otorga por una vez a la persona que se ha quedado sin empleo, equivalente a 1 ½ smmlv (salario mínimo mensual legal vigente) pagaderos en 6 cuotas mensuales iguales, representados en bonos de alimentación, salud o educación.

La población objetivo son desempleados con vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar y desempleados sin vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar. En cuanto a la financiación del programa la ley dispone para beneficiarios con vinculación, FONEDE debe destinarse el 30% de sus recursos, mientras que para desempleados sin vinculación es de 5%.

“Los beneficiarios con vinculación anterior a Cajas de Compensación, deben ser desempleados jefes cabeza de hogar”²⁷ con personas a cargo en situación de desempleo que hayan trabajado por lo menos un año, dentro de los tres años anteriores a la solicitud.

Los beneficiarios sin vinculación anterior a Cajas de Compensación deben ser desempleados jefes cabeza de hogar, desempleados que no han estado vinculados anteriormente a una Caja de Compensación Familiar, por haber sido empleados informales, entendida con actividades como: artistas, escritores y deportistas afiliados a las asociaciones o acrediten esa condición.

Otros de los requisitos para los dos tipos de beneficiarios son:

- Carecer de un ingreso económico.
- Acreditar conductas activas de empleo.
- Participar en los programas de inserción laboral en la respectiva Caja de Compensación Familiar.

La Terminación o Perdida del Beneficio se da cuando el beneficiario obtiene un nuevo empleo, se incorpora al algún tipo trabajo, rechazo de una oferta de trabajo, llamado a prestar el servicio militar, recibir remuneración por trabajo, privación de la libertad ó muerte del beneficiario.

²⁷ *Artículo 14.* Se considera Jefe Cabeza de Hogar Desempleado, la persona que acredite esta condición conforme lo señalado en el parágrafo 5º del artículo 13 de la Ley 789 de 2002.

Es necesario aclarar que el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo FONEDE inició en Pasto, en septiembre del año 2003, por cuanto solo a partir de este año se puede considerar la información a cerca de la población beneficiada por algún tipo de subsidio, capacitación o apoyo para la reinserción laboral.

Particularmente en el municipio de Pasto, el cuadro 5. Estadísticas de FONEDE 2003 – 2006 permite observar el número de postulados, aceptados y asignados junto al porcentaje de participación durante el periodo de estudio.

Cuadro 5. Estadísticas FONEDE 2003 – 2006.

AÑO	CONCEPTO	No POSTULANTES	% POSTULANTES	No DE ACEPTADOS	% ACEPTADOS	No DE ASIGNACIÓN	% DE ASIGNACIÓN
2003	Con Vinculación	119	44.9	41	66.1	38 2 1	61.2% Alimentación 3.2% Salud 1.6% Educación
	Sin Vinculación	146	55.0	21	33.8	21	33.8% Alimentación
	TOTAL	265	100	62	100	62	
2004	Con Vinculación	606	50.5	422	51.4	418 4	57.6% Alimentación 0.55% Educación
	Sin Vinculación	594	49.5	398	48.5	303	41.8% Alimentación
	TOTAL	1200	100	820	100	725	
2005	Con Vinculación	1104	42.8	1080	44.4	847 2	66.2% Alimentación 0.15% Educación
	Sin Vinculación	1474	57.1	1350	55.5	429	33.5% Alimentación
	TOTAL	2578	100	2430	100	1278	
2006	Con Vinculación	1427	54.4	1334	54.9	992 18	87% Alimentación 1.6% Educación
	Sin Vinculación	1188	45.4	1092	45.0	129	11.32% Alimentación
	TOTAL	2615	100	2426	100	1139	

Fuente: Caja de Compensación Familiar de Nariño. FONEDE.

Es importante mencionar que los postulantes sin vinculación a la caja de compensación familiar de Nariño solo pueden beneficiarse del programa de subsidio al desempleo recibiendo bonos de alimentación, tal y como lo establece la ley 789 de 2002, capítulo III Régimen de Protección al Desempleado.

El cuadro evidencia que en el periodo de estudio 2003 - 2006 se ha incrementado de manera significativa el número de postulantes al programa de subsidio al desempleo, tanto de la población con cómo sin vinculación a la caja de compensación

familiar de Nariño; sin lugar a dudas se observa que la población sin vinculación ha incrementado su postulación en mayor proporción que la población con vinculación; sin embargo los subsidios aceptados no corresponden positivamente a este tipo de incremento, lo cual indica la falta de acción que este programa presenta para la población sin vinculación.

Durante el primer año de ejecución del programa el 66.1% de los subsidios se otorgaron a la población con vinculación; de los cuales el 61.2% fueron bonos para alimentación, 3.2% para salud y 1.6% para educación. Para la población sin vinculación se otorgaron el 33.8% de los subsidios en alimentación.

Para los siguientes años se encontró una grave deficiencia del programa, puesto que a pesar de que a la población se le acepta su solicitud de ser beneficiada realmente no se le da una asignación oportuna de estos beneficios. En 2004 la población con vinculación no tuvo problemas con la asignación de los subsidios, mientras que para la población sin vinculación sí presentó dificultades por cuanto, del 48.5% de los subsidios aceptados fueron entregados el 41.8% quedando un rezago de 6.7% es decir porcentaje de la población que quedó a la deriva después de ser beneficiado.

Para 2005 el problema continuó para los dos tipos de población que pueden beneficiarse; para la población con vinculación del 44.4% de los subsidios aceptados, (1080 beneficiados), se entregaron solamente 849 bonos, es decir el 21.4% de la población que solicitó el subsidio no fue realmente beneficiada.

Para la población sin vinculación se aceptaron 55.5% bonos de los cuales realmente se otorgaron 33.5% quedando el 22% de la población beneficiada a la deriva. En 2006 a la población con vinculación se le aceptó el 54.9% de los bonos para ese año (1334 bonos), sin embargo se otorgaron 1010 bonos, es decir el 24.29% de la población no logró beneficiarse del programa a pesar de que su solicitud fue aceptada, mientras que a la población sin vinculación se le asignaron solamente 192 bonos de los 1092 bonos aceptados para este año, es decir el 88.2% de la población que se le aceptó su solicitud no fue beneficiada.

Este tipo de problemas evidencia la falta de planeación y compromiso con la población objetivo del programa, lo cual se agrava aún más con las intervenciones que hace la caja de compensación familiar de Nariño, que por tal razón impiden una acción eficiente de los recursos y en sí del programa.

Por otra parte se determina que en su mayoría la población con vinculación solicita el subsidio al desempleo con bonos de alimentación pues para la población este tipo de bonos representa mayor beneficio para sus necesidades más prontas puesto que está no reconoce la efectividad que tiene realizar algún tipo de capacitación argumentando que las capacitaciones son una pérdida de tiempo que no les

permite trabajar; razón por la cual se presenta escasa demanda de este tipo de bonos.

Sin embargo al considerar el nivel de acción del programa en la población vulnerable se determina que es muy bajo si se tiene en cuenta la cantidad de población desempleada y los altos índices de desempleo que vive el municipio.

Aunque este programa pretende darle apoyo a aquella población que no encuentra empleo mientras lo consigue; muchos de los beneficiarios al recibir este apoyo dejan de tener una actitud activa frente a la búsqueda de algún empleo, lo cual implica que la población desempleada continúe en esta posición sin buscar algún cambio. Por esta razón aunque es necesario reconocer la buena intención de este tipo de programas, se lograría mejores resultados si estos programas fueran dirigidos a crear empleo y fortalecer el nivel educativo de la población desempleada.

Programa de micro crédito:

OBJETIVO: “Promover la creación de empleo adicional en las micro, pequeñas y medianas empresas”²⁸ afiliadas a Comfamiliar de Nariño, con el apoyo de recursos de crédito y el incentivo de no-reembolso de una parte del mismo, por vincular jefes cabeza de hogar desempleados.

La entidad ejecutora es directamente la Caja de Compensación Familiar, la cual debe destinar una parte de los recursos del Fondo de Apoyo al Empleo y protección al Desempleado FONEDE, para otorgar crédito a las Mipymes, en donde el monto del microcrédito no debe exceder 25 salarios mínimos.

Adicionalmente deben otorgar el beneficio del no reembolso sobre una parte del crédito el cual equivale al 100 % de las cotizaciones en salud, pensión y riesgos profesionales, por un periodo de contratación equivalente a cuatro meses, siempre y cuando el empleador demuestre una relación laboral, durante un periodo adicional igual al del subsidio, mínimo de ocho meses.

²⁸ La Micro, Pequeña y Mediana Empresa Colombiana está regida por la Ley 905 de 2004, la cual fue la modificatoria de la Ley 590 de 2000. Estas leyes establecen que es una micro, pequeña y mediana empresa, según sus activos y número de trabajadores.

Los Requisitos a cumplir:

- Estar afiliadas a la Caja de Compensación Familiar de Nariño.
- Estar a Paz y Salvo por concepto de aportes parafiscales a Salud, Pensión y Riesgos profesionales, ICBF, Sena y Caja de Compensación Familiar.
- Los trabajadores adicionales deben ser jefes cabeza de hogar, que hayan estado vinculados a las Cajas de Compensación el año inmediatamente anterior o quedar desempleado y que se trate de empresas vinculadas a las cajas.
- Los trabajadores adicionales no pueden devengar más de 3 smmlv (salarios mínimos mensuales legales vigentes).
- No tener en forma simultánea el beneficio previsto en el Programa PADE (programa de apoyo directo al empleo).
- La empresa beneficiaria deberá haber suscrito un compromiso de creación de empleo adicional con COMFAMILIAR DE NARIÑO (incluido formulario de solicitud de crédito Programa de Microcrédito).
- El empleador debe haber vinculado al (los) trabajador (es) durante un periodo de 4 meses adicionales a los 4 previstos en el artículo 7 de la ley 789 de 2002.

Cuadro 6. Características del Crédito.

DESCRIPCIÓN	MONTO MÍNIMO	MONTO MÁXIMO	PLAZO	INTERES
Micro Empresa	4 smmlv	25 smmlv	12 – 24 – 36 meses	1.48%
Pequeña y Mediana Empresa	4 smmlv	Mayor de 55 smmlv	12 – 24 – 36 meses	1.48%

Fuente: Caja de Compensación Familiar. FONEDE- MICROCREDITO.

El programa de Microcrédito con el apoyo económico brindado debe tener como destino del crédito incremento en capital de trabajo, compra de materias primas, maquinaria y equipo.

Específicamente para el municipio de Pasto, el programa de microcrédito comenzó a ejecutarse a partir del año 2004 debido a la pertinente planeación que se tuvo que realizar para conseguir un eficiente y efectivo funcionamiento de las oficinas del programa de microcrédito del Comfamiliar de Nariño.

En el Cuadro 7. Estadísticas Programa de Microcrédito 2004 – 2006, se presentan las solicitudes radicadas, las asignadas y el costo por ejecución durante los años de estudio para Pasto.

Cuadro 7. Estadísticas Programa de Microcrédito 2004 - 2006.

AÑO	SOLICITUDES RADICADAS	% DE RADICACIÓN	SOLICITUDES ASIGNADAS	% DE ASIGNACIÓN	VALOR
2004	49	50	7	18.4	50.790.000
2005	15	15.3	14	36.8	278.888.000
2006	34	34.6	17	44.7	164.300.000
TOTAL	98	100	38	100	493.978.000

Fuente: Caja de Compensación Familiar. FONEDE- MICROCREDITO.

Como se evidencia durante el primer año de ejecución 2004, del 50% de las solicitudes radicadas solamente el 18.4% fueron las asignadas por un valor de 50.790.000 millones de pesos, para el año 2005 del 15.3% de las solicitudes radicadas el 36.8% fueron asignadas por un valor de 278.888.000 millones de pesos y para el 2006 del 34.6% de las radicaciones el 44.7% fueron realmente asignadas por un valor de 164.300.000 millones de pesos.

Como se observa se ha ido incrementando la asignación de los micro créditos; sin embargo el porcentaje de asignación ó de empresas beneficiadas no corresponde con el nivel de solicitudes radicadas, lo cual determina que el programa ha tenido un escaso impacto en las empresas que desean adquirir créditos y por ende no se ha logrado generar el empleo adicional esperado.

Una de las principales razones del incipiente impacto de este programa se debe al incumplimiento de los requisitos básicos, sobretudo estar a paz y salvo por concepto de parafiscales, lo cual limita el grado de acción de este. Sin embargo en el año 2005 se presentó un alto cubrimiento ya que casi en su totalidad se logró beneficiar a las solicitudes recibidas.

Programa de capacitación para la reinserción laboral.

OBJETIVO: Brindar capacitación o recalificación a los desempleados beneficiarios del subsidio del desempleo, para incrementar la reinserción al mercado laboral.

La entidad ejecutora es la Caja de Compensación Familiar, en donde FONEDE aporta el 25% de sus recursos para la realización de dicho programa. Las Cajas de compensación familiar, programan y realizan cursos de capacitación para los desempleados beneficiarios, para reforzar sus conocimientos en las siguientes

áreas generales: artes u oficios, formación de emprendedores, apoyo en búsqueda y consecución de empleo.

Los principales beneficiarios son la Mipymes, con el objetivo de que las capacitaciones permitan la creación de empresa; es decir el apoyo al emprendimiento forja la meta de este programa de capacitación para la reinserción laboral.

Para FONEDE, el fortalecimiento del Programa de Reinserción Laboral se debe realizar en línea con el Programa de Micro crédito, el plan de trabajo implica el desarrollo de competencias emprendedoras en los desempleados que conlleven a generar valor en su proyecto de vida, todo bajo el sentido del emprendimiento y las iniciativas de negocio.

Así, una vez creada la empresa se realizará un acompañamiento en gestión comercial y empresarial, mediante encuentros locales de promoción empresarial y comercial, ferias multisectoriales, participación de empresarios en ruedas de negocio y promoción de herramientas de información financiera y de investigación de mercados.

El cuadro 8. Programa de Reinserción Laboral en Pasto permite observar año por año el porcentaje de participación de las solicitudes recibidas, cursos ejecutados, beneficiarios y valor ejecutado.

Cuadro 8. Programa de reinserción laboral en pasto.

AÑO	SOLICITUDES RECIBIDAS	% SOLICITUDES	CURSOS EJECUTADOS	No DE BENEFICIARIOS	% BENEFICIARIOS	VALOR EJECUTADO
2004	422	14.8	378	258	8.7	52.275.000
2005	1080	38	1150	948	32.2	197.850.000
2006	1336	47	1360	1730	58.9	307.483.000
TOTAL	2838	100	2888	2936	100	574.389.000

Fuente: FONEDE. Consolidado Programa de Capacitación para la Reinserción Laboral. Pasto.

Durante el primer año 2004 de ejecución, de las 14.8% solicitudes recibidas solamente el 8.7% fueron asignadas, porcentaje de población que podía vincularse a los 378 cursos ejecutados con un presupuesto de 52.275.000 millones de pesos, para 2005 del 38% de las solicitudes recibidas el 32.2% logró beneficiarse con 1150 cursos ejecutados durante ese año, para el 2006 del 47% de las solicitudes recibidas el 58.9% logró beneficiarse del programa, en este último año como se observa los beneficiarios sobrepasaron las solicitudes recibidas, este incremento se debe a que se continuó la recepción de solicitudes a pesar de que la fecha había terminado, además de que la población que no fue beneficiada anteriormente se logró beneficiar en este año.

El cuadro permite establecer los incrementos tanto en las solicitudes recibidas como la de los beneficiarios, por ende se ha incrementado los cursos de capacitación ejecutados; de la misma manera Comfamiliar de Nariño ha aumentado el presupuesto para la realización de cursos de capacitación; como se evidencia el programa no cuenta con la suficiente cobertura que respalde el uso de dicho presupuesto y mucho menos el logro de las metas propuestas al comienzo de su ejecución lo cual se corrobora con la diferencia entre las solicitudes recibidas y las realmente asignadas, además la incipiente cobertura de los cursos ejecutados que en promedio tiene de 1 a 2 estudiantes, indica la ineficiencia de dicho programa.

Lo anterior permite comprobar que la población no ha sido totalmente receptiva, a pesar de que se ha incrementado la divulgación de dichos cursos de capacitación esto no ha permitido hacer un uso eficiente de los recursos puesto que no se cumplió las metas propuestas (meta: demanda plena de los cursos de capacitación, en donde por cada curso ejecutado el número de beneficiarios debía sobrepasar el doble, entre 30 y 35 estudiantes).

Por tal razón es necesario buscar otras alternativas que permitan el logro de sus objetivos y la utilización eficiente de los recursos. Cabe anotar que este no es solo un problema de la Caja de Compensación Familiar de Nariño si no que también tiene que ver en parte a la actitud de la población que busca beneficiarse, puesto que a pesar de que una de las explicaciones de dicho incumplimiento de meta es la falta de cumplimiento de los requisitos básicos, también lo es la creencia de incurrir en perder el tiempo cuando se capacita ya que la población primero tiene que cubrir sus necesidades más prontas; es decir se cree que la capacitación es un bien de lujo y no necesario.

Programa Piloto de Apoyo Directo al Empleo. PADE

OBJETIVO: El programa es ejecutado directamente por parte del Ministerio de la Protección Social. Este programa es un pilotó, que pretende promover la generación de empleo formal, para personas desempleadas o con empleo informal, mediante otorgamiento de un subsidio a las Mipymes y grandes empresas privadas que generen nuevos puestos de trabajo a estas personas.

El subsidio entregado será equivalente a un 30 % de un smmlv (salario mínimo mensual legal vigente) \$114.450 mensual, entregado al empresario por un periodo máximo de seis meses para cada uno de los nuevos trabajadores vinculados; este porcentaje se aplica de manera uniforme a todas las empresas (micro, pequeñas, medianas y grandes empresas) que cumplan con los requisitos establecidos por el programa.

Las empresas se verán beneficiadas si los trabajadores vinculados son personas mayores de edad de los niveles 1 y 2 del SISBEN, especialmente jefes cabeza de hogar, con hijos menores de edad o discapacitados, que se encuentren desem-

pleados o empleados informalmente y que no estén amparados por el beneficio del artículo 13 de la Ley 789 de 2002 (Régimen especial de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y a las Cajas de Compensación Familiar).

Los beneficiarios son empresas privadas nacionales o extranjeras con domicilio en el país, clasificadas como Micro, pequeñas, medianas y grandes empresas de más de seis meses de creadas y que desarrollen actividades lícitas.

No pueden beneficiarse aquellas empresas que desarrollen actividades económicas de producción, distribución y comercialización de armas, tabaco y pornografía.

En Pasto este programa se comenzó a ejecutar debido a las altas tasas de desempleo y por la disposición del centro de servicio público de empleo. La distribución del número de subsidios tanto para Pasto como para las otras ciudades de Colombia se hace en base al número de empresas de la ciudad; este esquema de recursos garantiza una mayor equidad y una mayor probabilidad para que cualquier aspirante pueda ser elegido por el programa, lo anterior se puede interpretar que entre mayores empresas de esta ciudad participen, claro está de carácter legal, mayor será la posibilidad de obtener el monto del subsidio, que puede ser hasta el 50% de un salario mínimo mensual legal vigente, hasta por 6 meses por cada empleado nuevo que sea contratado por la empresa en cuestión.

El cuadro 9 presenta el nivel de acción del programa en el municipio de Pasto, durante los años 2005 y 2006, como se evidencia no se ha logrado una cobertura eficiente, puesto que todas las empresas que se inscribieron no pudieron ser beneficiarias, debido al incumplimiento de requisitos, en la mayoría de los casos por la incompleta constitución legal de las empresas inscritas, además debe tenerse en cuenta que la empresa que se postule deben tener más de 6 meses de existencia en el momento de inscripción del programa.

Cuadro 9. Indicadores de Cobertura Programa PADE.

Ciudad	Total de empresas inscritas	Total de empresas beneficiadas	Total de empleados contratados	Total de empleados beneficiados
Pasto	18	3	21	21

Fuente: viceministro técnico-MPS. Piloto de programa piloto de apoyo directo al empleo-PADE. Historia y gestión (febrero de 2005-mayo de 2006).

Con respecto a las empresas con nuevos empleos contratados por ciudad y tamaño, en el cuadro 10 Participación de Empresas Beneficiarias por Tamaño, para Pasto ninguna micro y mediana empresa creó empleo por medio de los subsidios del PADE, tan solo 4 empleos fueron creados por pequeñas empresas.

De la misma manera 17 empleos fueron creados por grandes empresas demostrando ser las que mayor mano de obra absorbe y tienen la disponibilidad de hacerlo. Sin embargo de manera general se refleja incipiente participación tanto de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas debido al grave problema de legalidad que tienen las empresas en Pasto, pues es la principal razón por la cual las micros y pequeñas empresas no han sido beneficiadas; además de revelar la falta de planeación y por ende la dificultad de que estas se consoliden a largo plazo en el mercado.

Cuadro 10. Participación de empresas beneficiarias por tamaño.

Ciudad	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Pasto	0	4	0	17	21

Fuente: viceministro técnico-MPS. Piloto de programa piloto de apoyo directo al empleo-PADE. Historia y gestión (febrero de 2005-mayo de 2006).

A pesar de que el programa PADE se fundamenta en el beneficio de la población vulnerable mediante la creación de empleo (objetivo primordial del Ministerio de Protección Social), el hecho de encontrarse a prueba determina las grandes limitantes que tiene el programa para asegurar su funcionamiento, y sí a esto se suma el escaso presupuesto y la incipiente cobertura en su ejecución en Pasto es indiscutible que el programa no tiene fundamentos para seguir ejecutándose.

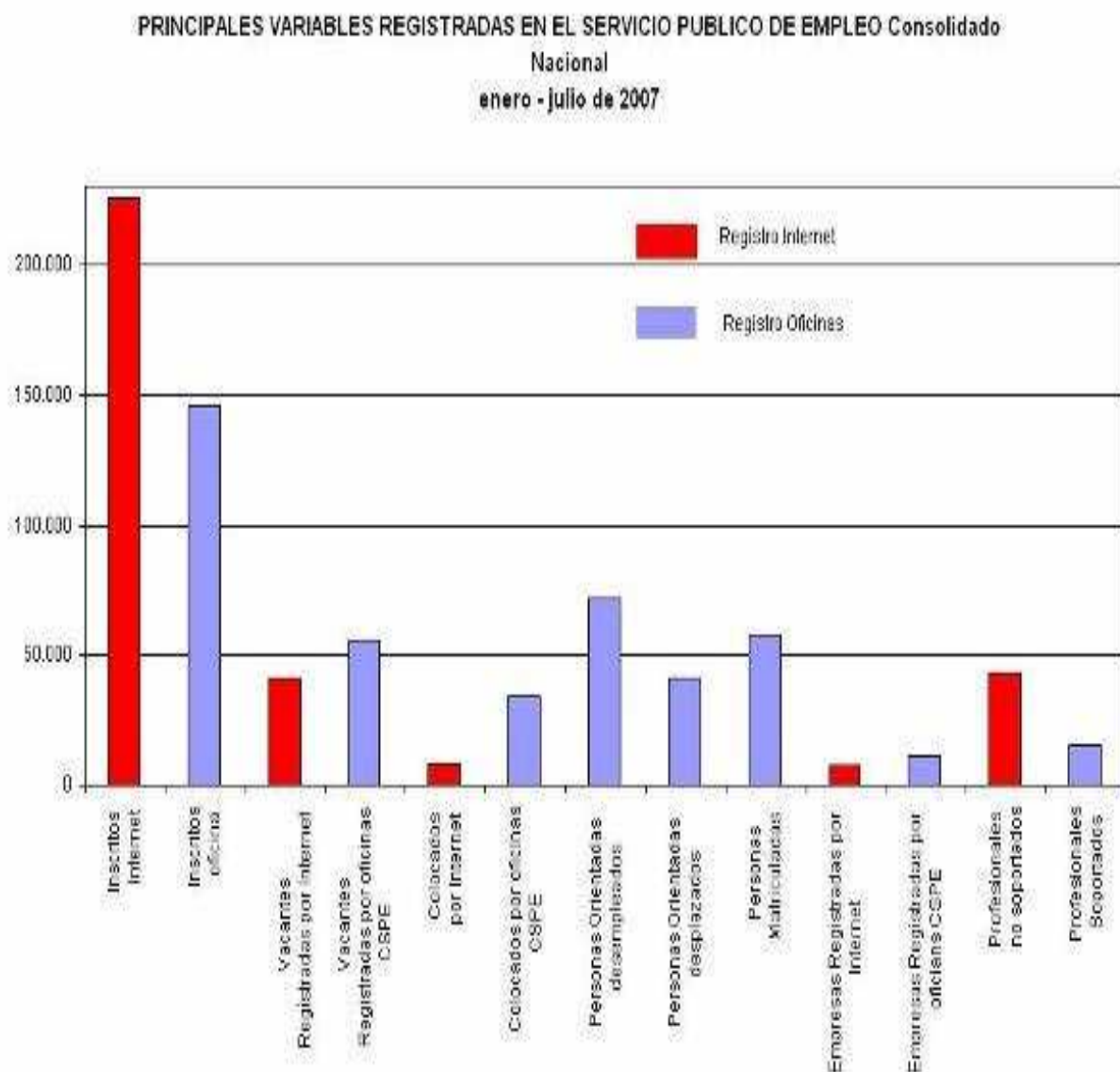
4.1.2 Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Una de las Instituciones más destacadas en lo que se refiere a empleabilidad en el país, es el servicio nacional de aprendizaje SENA, quien además de contar con proyectos de capacitación (en donde la población objetivo es la población vulnerable) para la reinserción laboral, cuenta con el Centro de Servicios Público de Empleo (S.P.E) el cual busca facilitar el contacto entre empresarios y trabajadores, con el fin de colaborar en la vinculación laboral de los desempleados.

Para mejorar la oferta educativa nacional el SENA asume la responsabilidad, establecida en el Decreto 249 de 2004, de liderar en el país el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Además, el Gobierno nacional a través del CONPES, Documento 2945, le encomienda al SENA adecuarse para la competitividad y liderar la construcción de un sistema que articule toda la oferta educativa técnica, pública y privada, para regularla y potenciarla.

Para ello definió como estrategia, la constitución de Mesas Sectoriales en las que convergen voluntariamente gremios, empresarios, sector público, organizaciones

de trabajadores, centros de investigación y oferentes educativos, con el objetivo de definir las áreas prioritarias de atención, elaborar normas de competencia laboral y mejorar la gestión del talento humano en las empresas a partir de procesos de certificación del desempeño.

Graficó 1. Principales variables registradas en el servicio publico de empleo



Fuente: Servicio Público de Empleo. SENA.

A nivel nacional, tal y como lo demuestra el Gráfico 1. Principales Variables Registradas en el Servicio Público de Empleo a 2007, se evidencia las posibilidades de registro; a pesar de que el registro por Internet (300.000 aproximadamente) presenta mayor participación que los registros de oficina (149.000 aproximadamente) la colocación de trabajadores ha tenido mayor presencia en la población registrada en oficina, pues la información en este caso goza de mayor credibilidad y por tanto de una gestión directa para acceder a los diferentes convenios.

De la misma manera la población desempleada (70.000 mil personas aproximadamente) han tenido la posibilidad de orientación a través del Servicio Público de Empleo, en donde la población puede registrarse para solicitar algún tipo de capacitación o empleo por medio de convenios con el sector privado.

Así mismo se ha atendido a la población desplazada en un promedio de 48.000 mil personas aproximadamente lo cual advierte la incipiente cobertura que han tenido estas acciones para orientar a dicha población vulnerable, puesto que a nivel nacional tanto la población desempleada como desplazada supera en gran medida a la población atendida en el S.P.E; sin embargo es de mencionar que dicha población no tiene buenas expectativas frente a lo que se le recomienda y por tanto su fijación en algún tipo de capacitación es fluctuante.

Otra de las acciones que el S.P.E ejecuta es el registro de profesionales que ofrecen su preparación con el fin de conseguir un trabajo que remunere su capacitación, el registro también puede efectuarse a través de Internet o de una oficina, sin embargo los profesionales que han gozado de mayor demanda son aquellos registrados por Internet y los cuales en gran mayoría se ubican en un trabajo fuera del país, otorgado por convenios.

Como ya se ha evidenciado la cobertura del S.P.E a nivel nacional tiene grandes metas frente a atender a la población vulnerable, la cual se encuentra en constante incremento y representa dificultad ante los objetivos ya consolidados.

De esta manera el Centro de Servicios Público de Empleo S.P.E maneja bases de datos regionales estandarizadas, en donde se registra la información de los perfiles de oferta y demanda de empleo de la región, y presta diversos servicios orientados al empresario y al trabajador, entre los que se encuentran:

- Registro de las hojas de vida de los oferentes, con datos personales, educativos y laborales, en una categoría de información denominada oferta.
- Captación y registro de información sobre las necesidades de personal requerido por los empresarios.

- Cruce de las dos informaciones anteriores, por medio de procesos internos, y facilidades de acceso de los usuarios.
- Red de Servicios de Empleo del SENA cuenta actualmente con 25 Centros de Información para el Empleo localizados en las principales ciudades del país.

Los empresarios pueden inscribir sus vacantes, vía telefónica o por fax.

Los oferentes (quienes buscan empleo), se inscriben personalmente en los Centros de Servicio Público de Empleo S.P.E y seleccionan las vacantes utilizando las terminales de auto consulta, que funcionan en estos centros y en las oficinas satélite conectadas.

Este Servicio es una importante herramienta de información para conectar a los desempleados con las vacantes que generan los empresarios. El SENA lanza esta herramienta que contribuye a disminuir el desempleo friccional, es decir, aquel ocasionado por los problemas de comunicación entre la oferta laboral (desempleados) y la demanda laboral (empresarios). Se calcula que esta modalidad de desempleo afecta a 617 mil personas (3 puntos porcentuales de la tasa nacional de desempleo promedio del primer semestre de 2003, que equivale a 14.6%).

El Sistema en línea captará información sobre las necesidades de personal requerido por los empresarios, con los perfiles ocupacionales de los cargos disponibles. En cuanto a la cualificación, para el Servicio aplican tanto aspirantes como cargos de distintos niveles: elementales, calificados, técnicos, profesionales y directivos.

Este servicio gratuito, que se presta a través de 75 Centros de Servicio Público de Empleo del país y al que hoy sólo pueden acceder las personas de manera presencial en los Centros, se ofrece también a través de la página Web del SENA www.sena.edu.com.co y en la dirección <http://colombianostrabajando.sena.edu.co>

El SENA tiene como primordial meta establecer de manera eficiente Servicios para la Empleabilidad en donde el objetivo es brindar formación ocupacional a poblaciones en situación de vulnerabilidad y demás grupos especiales, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, con el fin de mejorar sus niveles de empleabilidad promoviendo su inserción laboral decreto 249 de 2004.

Es necesario en este sentido establecer el tipo de población a la que se le denomina población vulnerable y la cual tiene mayor importancia a la hora de implementar una política o programa dirigido a crear empleo

POBLACION VULNERABLE

- Personas desplazadas por la violencia.

- Indígenas desplazados por la violencia.
- Personas desplazadas por fenómenos naturales.
- Personas en condición de discapacidad.
- Cultura indígena.
- INPEC: Convenio ínter administrativo cuyo objetivo es la realización por parte del SENA de programas de formación profesional, tanto para servidores públicos del INPEC como los internos e internas.
- Jóvenes vulnerables: Jóvenes entre los 18 y 25 años.
- Menor infractor y contraventor: Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley por ser presuntos autores o partícipes de infracciones penales.
- Mujer cabeza hogar.
- Negritudes: Conjunto de familias de ascendencia afro colombiana.
- Reintegrados: Desmovilizado certificado por el comité operativo de dejación de armas – coda.
- Personas de la tercera edad.
- Erradicación del trabajo infantil.

De manera particular el S. P. E presenta como meta tener mayor cobertura en aquellas poblaciones que le han dado cabida a esta institución. Por tal razón y como se evidencia en el cuadro 11 Metas de Ejecución 2006. El SENA ha incrementado la incursión de la población para que logre su capacitación, ya sea inscribiéndose por Internet o en las respectivas oficinas. Tal como se observa la región ha sobrepasado las metas adquiridas en el año 2006; por ejemplo la meta en ejecución de proyectos de capacitación era de 1.594 de los cuales se lograron ejecutar 1.017, es decir el 63.8% lo cual indica el grado de acción que tienen las capacitaciones del SENA en Nariño. Igualmente la tasa de colocación, es decir el porcentaje de capacitados que lograron ocuparse en un empleo formal es de 60.5%. De manera general esto indica que el desempeño del S.P.E SENA es muy eficiente en cuanto al logro de sus metas y aunque no fueron cumplidas en su totalidad o como se esperaba, si gozaron de alto porcentaje de cumplimiento.

Cuadro 11. Metas de ejecución Nariño 2006.

NARIÑO		Colocados Oficina - Internet			Desempleados Orientados			
Ejecución	% de Ejecución	Meta	Ejecución	% de Ejecución	Tasa de Colocación	Meta	Ejecución	% de Ejecución
5.372	58.5	1.594	1.017	63.8	60.5	6.253	575	9.2

Fuente: Servicio Público de Empleo. SENA.

Los desempleados orientados tenían como meta acceder a 6.253 capacitaciones de las cuales solo pudieron ejecutarse 575 un 9.2% de la meta, lo cual indica el grado de dificultad que se presenta en el acceso a esta población para orientarla. Sin embargo en Nariño se lograron ejecutar 5.372 proyectos, es decir el 58.5% de la meta programada a lograrse. Cuadro 12. Pasto características de demanda registrada 2004 - 2006. Indican que la actividad más demandada en los años 2004 - 2005 fue la de Instructores de formación para el trabajo, el SENA ha capacitado a 662 personas, que en su totalidad fueron colocados en una plaza laboral, de los cuales 311 personas fueron colocadas en una plaza laboral recibiendo salario equivalente de 2.1 a 3 salarios mínimos, 194 personas recibieron salario mínimo equivalente de 1.1 a 2 salarios mínimos, 25 personas recibieron 1 salario mínimo, 7 personas recibieron salario mayor a 4 salarios mínimos. Sin embargo para el 2006 la demanda sigue siendo mayor en este tipo de capacitaciones.

Cuadro 12. Pasto características de demanda registrada 2004 – 2006.

Descripción	Total 2004-2005	1 SM	1.1 a 2 SM	2.1 a 3 SM	3.1 a 4 SM	> 4 SM	Capacitación SENA 2006
Vendedores -Ventas no Técnicas	245	183	39	5	1	17	36
Instructores de Formación para el trabajo	662	25	194	311	125	7	62
Otros Instructores	47	2	0	44	1	0	20
Oficiales de las Fuerzas Militares	14	0	0	1	13	0	13
Secretarios	119	90	24	1	1	3	16
Expertos Agrícolas y Pecuarios	36	1	2	33	0	0	14
Ayudantes y Obreros de Construcción	180	179	1	0	0	0	12

Fuente: Servicio Público de Empleo. SENA.

Otra actividad de mayor demanda son vendedores – ventas no técnicas. De las cuales de 2004 a 2005 se capacitaron en el SENA 245 personas de dichas capacitaciones 183 personas recibieron 1 salario mínimo y 39 personas recibieron 1.1 a 2 salarios mínimos. En 2006 esta capacitación siguió siendo la segunda con mayor demanda.

De la misma manera el oficio de ayudante y obrero en construcción tuvo una demanda del año 2004 – 2005 de 180 personas, de las cuales 179 recibió una remuneración equivalente a un salario mínimo. Esta misma capacitación en el año 2006 tuvo una demanda de 12 personas.

La capacitación de secretario (a) también tuvo mayor demanda en el periodo 2004 – 2005 con 119 personas capacitadas, de las cuales 90 personas recibieron 1 salario mínimo, 24 personas recibieron de 1.1 a 2 salarios mínimos. Las demás actividades fueron demandadas en menor proporción.

De esta manera se establece que la mayoría de capacitaciones el SENA tienen grandes posibilidades de tener acceso a una plaza laboral y tener remuneración, sin embargo la gran dificultad que se observa es que estas actividades solo brindan la oportunidad de emplearse y no de generar empleo, por tanto a pesar de la capacitación obtenida no se tiene expectativa de mayor remuneración y mucho menos consolidación en una plaza laboral a largo plazo.

El SENA también cuenta con una serie de programas enfocados a permitir que la población vulnerable tenga mejores condiciones de vida, por medio de capacitaciones e incentivos para la generación de empleo todo con el fin de apoyar a la población para que se incorpore al mercado laboral de una manera más competitiva.

Es así que el SENA ha establecido 3 programas como los más importantes tales como: Contrato de Aprendizaje, Fondo Empezar y Formación Ocupacional de Jóvenes Rurales.

PROGRAMA CONTRATO DE APRENDIZAJE.

OBJETIVO: Mejorar la formación ocupacional de los aprendices, tanto del SENA, como de otras entidades; mediante capacitación con el fin de brindar la oportunidad de adquirir experiencia o entrenamiento real en una organización empresarial tanto pública como privada. El programa es dirigido alumnos del SENA, jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria, estudiantes universitarios, técnico o tecnólogos de instituciones de educación aprobadas por el Estado.

El programa busca reducir una de las principales causas del desempleo estructural, que es la baja capacitación y preparación práctica en ciertos oficios de carác-

ter calificado, mediante la participación de las empresas en el proceso de formación profesional.

El contrato de aprendizaje es una forma especial de relación laboral en la cual el aprendiz adelanta su formación teórica en una entidad autorizada con el patrocinio de una empresa que proporciona los medios. Su duración máxima es de dos años y comprende la etapa lectiva o académica y la práctica o productiva.

El aprendiz recibe de la empresa un apoyo de sostenimiento en la fase lectiva equivalente al 50% de un smmlv (salario mínimo mensual legal vigente) y en la fase práctica un 75%. En este sentido están obligados a vincular aprendices los empleadores que realicen cualquier actividad económica diferente a la construcción y que ocupen un número de trabajadores igual o superior a quince. El número obligatorio de aprendices es determinado en razón de un aprendiz por cada veinte trabajadores y uno adicional por cada fracción de diez o superior que no exceda de veinte.

Tal y como se observa en el cuadro 13 Resultados Contrato de Aprendizaje, en el periodo de estudio los beneficiarios del programa han tenido una dinámica casi estable puesto que no se registran incrementos considerables; durante 2002 el programa no presentó alta cobertura; sin embargo durante los siguientes tres años el porcentaje de participación aumentó manteniendo un comportamiento estable, pero para 2006 los estudiantes beneficiarios disminuyeron notoriamente; como se evidencia el nivel de acción del programa no es muy efectivo, debido a que las empresas dejan de demandar aprendices a pesar de que este tipo de vinculación es obligatorio.

Cuadro 13. Resultados Contrato de Aprendizaje.

EJECUCIÓN				
AÑO	Estudiantes Beneficiarios	% de Beneficiarios	Contratos Regulados en las Empresas	% de Contratos
2002	11.714	8	12.082	5
2003	36.064	25	46.600	20
2004	37.132	26	54.126	23
2005	37.747	27	50.439	22
2006	18.965	13	69.785	30
TOTAL	141.622	100	233.032	100

Fuente: Coordinación Programa Contrato de Aprendizaje. SENA.

De igual manera ha sido el comportamiento de los contratos de aprendizaje regulados por empresas, es decir el patrocinio de las empresas no ha logrado el suficiente impacto en la población que desea beneficiarse de los contratos, por ejemplo en 2002 del 8% de los estudiantes beneficiarios solamente el 5% fue contratado por una empresa, así mismo para el 2003 del 25% solamente el 20% recibió contratación, mientras que para el 2006 del 13% de los beneficiarios un 30% fue contratado por una empresa, esto se presentó porque la coordinación del programa recurre a los estudiantes beneficiarios en los anteriores años para responder a la demanda realizada por las empresas lo cual determina una buena gestión si lo que se quiere es incrementar el porcentaje de beneficiarios.

El principal problema del programa es que las empresas aprovechan la baja remuneración a la que tienen que incurrir en la contratación de un aprendiz y cuando éste termina su contrato, las empresas lo renuevan pero percibiendo aún un salario de aprendiz, es decir no se reconoce que el beneficiario del programa culminó su capacitación y por ende debe y puede percibir un salario normal.

En este sentido es vital brindar acompañamiento a los beneficiarios y un permanente control de las empresas contratantes para evitar posibles abusos hacia los aprendices. Otra deficiencia encontrada es que aunque el programa es dirigido a beneficiar a estudiantes de cualquier entidad reconocida por el Estado, la mayor por no decir toda la participación la tienen los estudiantes de SENA, es decir no se está cumpliendo con toda la población objetivo del programa.

PROGRAMA FONDO EMPRENDER

OBJETIVO: Su objeto es la financiación de iniciativas empresariales provenientes de los aprendices o asociaciones de aprendices, practicantes universitarios o profesionales cuya formación se está desarrollando en instituciones reconocidas por el estado; todo en aras de generar nuevas fuentes de ingresos y empleo.

El Fondo emprender es una cuenta especial adscrita al SENA y administrada por está, que asignan recursos económicos en calidad de capital semilla no reembolsable cuya destinación corresponda al plan de negocios establecido.

Requisitos:

- Se debe formular y presentar un plan de negocios estructurado, en donde se establezca el número de empleos directos por generar.
- Ser estudiante ó egresado del SENA, ó de una entidad educativa aprobada por el estado.

- Sí es profesional universitario que haya obtenido su primer título durante los últimos 24 meses.

El Monto de los recursos asignados es de hasta el 100% del valor del plan de negocios, siempre que no supere los 224 smmlv (salario mínimo mensual legal vigente).

El cuadro 14 Seguimiento de Empresas Financiadas con Recursos Fondo Empezar, permite observar la cobertura del programa Fondo Empezar en Pasto.

Tal y como se observa las empresas beneficiadas de Pasto durante los años 2005 y 2006 se caracterizan por ser empresas de comercialización de productos específicos, en donde el valor del contrato se incrementa cuando las empresas buscan su comercialización en el exterior.

Sin embargo se evidencia que casi en su totalidad las empresas tienen problemas en la gestión de ventas que planean, lo cual no les permite cumplir con las ventas proyectadas por el Fondo Empezar esto permite evidenciar la falta de experiencia que tienen algunos de los beneficiarios del programa que actúan con improvisación frente a estos problemas.

Lo correspondiente a la gestión de mercadeo goza de grandes posibilidades pero a largo plazo por lo cual las empresas establecidas permanecen en incertidumbre mientras sus acciones de mercadeo tienen efecto y les permite consolidarse en el mercado.

En lo que ha generación de empleo se refiere, la calidad del empleo generado le permite a los nuevos empleados conocer el desempeño que necesita una empresa que se inicia en el mercado, aunque la cantidad de empleos generados es normal se observa cierto dinamismo en las acciones de las empresas creadas puesto que en gran medida las empresas presentan una gestión de empleo efectiva.

Igualmente el cuadro anterior permite determinar que de 2005 a 2006 se crearon 6 empresas por medio de los planes de negocio aceptados, algunas empresas aún continúan en su proceso de crecimiento y consolidación.

Es así que se establece que la dinámica de los planes aceptados por el Fondo Empezar, demuestra la incipiente ejecución del programa se debe a que los planes de negocio no plantean grandes expectativas en consolidarse en el mercado además de que algunos planes inscritos no cumplen los requisitos y en su mayoría se basan en tecnología rudimentaria que no le imprime la obtención de valor agregado.

Cuadro 14. Seguimiento de empresas financiadas con recursos fondo emprendedor.

Nombre Proyecto	Empresa	Fecha de Inicio	Fecha Finalización	V/r Contrato	V/tas Proyectadas	V/tas Realizadas	Gestión en Ventas	Empleos 1 año	Empleos	Gestión de Mercadeo
Centro de Desarrollo Virtual, Cultural y empresarial	Centro de Desarrollo Virtual, Cultural y empresarial E.UCEVIEM	31 de octubre 2005	1 de julio 2007	80.192.000	291.005.850	124.133.511	Meta Eficiente	4	3	Eficiente
Máquina multifuncional semiautomática para el sector de la madera	TRECOL LTDA	03 de noviembre 2005	03 de noviembre 2007	74.106.000	131.500.000	3.100.000	Meta Deficiente	1	0	Eficiente
Andina de Conservas	Andina de Conservas Ltda.	06 de noviembre 2005	06 de mayo 2007	46.898.000	172.158.000	33.432.513	Meta Deficiente	1	3	Eficiente
Artesanías en Madera para Exportación	Colombia Woodart Export EU	23 de septiembre 2006	22 de enero 2008	85.074.500	363.243.833	1.000.861	Meta Deficiente	7	10	Eficiente
Producción y Comercialización de Trucha Arco Iris Deshuesada Empacada al Vacío	Industrias Santa Teresa EU	25 Septiembre 2006	24 Enero 2008	85.074.500	208.800.000	24.816.830	Meta Deficiente	6	3	Eficiente
Productos Alimenticios ROCO	MARIO CABRERA T E.U.	26 Septiembre 2006	25 Febrero 2008	73.629.500	312.000.000	0	Meta Deficiente	6	1	Ineficiente

Fuente: Seguimiento empresas Fondo Emprender.

PROGRAMA DE FORMACIÓN OCUPACIONAL DE JÓVENES RURALES.

OBJETIVO: Capacitar en áreas estratégicas y alto desempeño ocupacional a jóvenes desempleados del sector rural entre los 16 y los 28 años de edad, de los estratos 1 y 2 del SISBEN, para incidir favorablemente en sus niveles de inserción laboral y empleabilidad.

El programa de formación tiene una duración de 550 horas, de las cuales 350 se utilizan como etapa teórica, 30 en formación social, 70 en formación empresarial y 100 en desarrollo práctico de los proyectos productivos que se generen en el proceso de formación.

El programa para su funcionamiento realiza una serie de convenios con gobernaciones, alcaldías y el sector productivo regional, para la cofinanciación y apoyo de los proyectos productivos, igualmente se busca la vinculación de dichos proyectos con el Fondo Emprender.

Los cursos preferencialmente deben pertenecer a las áreas: agrícola, pecuaria, pesquera, agroindustrial, mecánica, informática, confecciones, culinaria y artesanía; sin embargo la ejecución de estos se elige con las autoridades locales y regionales determinando el grado de pertinencia de la capacitación requerida y bajo los lineamientos de los planes de desarrollo regional y local.

La principal entidad en Pasto que realiza este tipo de convenios con el SENA es la Alcaldía Municipal, es así que la elección del tipo de capacitación se hace teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Necesidades de capacitación identificadas por los Gremios y Empresas.
- Tendencias de la economía del mercado regional y local.
- Información suministrada por los Centros de los Servicios Públicos de Empleo y por las Mesas Sectoriales.
- Necesidades identificadas por clusters, cadenas y mini cadenas productivas existentes.
- Nuevos proyectos de gremios y sectores productivos en la región.

Los proyectos productivos formulados en el proceso de capacitación por los estudiantes beneficiarios del programa, pueden acceder a recursos de financiación a través del Fondo Emprender y otros. Para este fin los desarrolladores de los proyectos deben tener el acompañamiento permanente de las Unidades de Emprendimiento, cumpliendo todos los requisitos exigidos.

En Pasto, tal como se observa en el Cuadro 15 Avance del Programa Jóvenes Rurales Pasto, se establece como lugar de capacitación para Pasto al Centro Internacional de Producción Limpia Lope con sede en el SENA vía oriente.

El cuadro indica año por año el número de cursos ejecutados, número de estudiantes beneficiados junto con su participación porcentual y el presupuesto con el cual contó cada curso ejecutado en un periodo establecido.

Cuadro 15. Avance del programa jóvenes rurales pasto.

AÑO	No de Cursos	% de Cursos	No de Alumnos	% de Alumnos	Presupuesto
2003	4	1,01	98	0,62	-
2004	142	35,68	6.641	41,86	2.088.941.400
2005	165	41,46	4.415	27,83	1.035.764.576
2006	87	21,86	4.712	29,70	1.868.538.530
TOTAL	398	100,00	15.866	100	4.993.244.506

Fuente: Centro Internacional de Producción Limpia Lope SENA.

Es así que de los 398 cursos dictados en el Centro Internacional de Producción Limpia Lope, se atendieron a 15.866 estudiantes beneficiados con un presupuesto de 5.993.244.506 millones de pesos.

El cuadro permite establecer el impacto que tiene el programa; a pesar de que en el año de comienzo del programa no se contó con gran cobertura, en los siguientes años la dinámica fue diferente, para 2003, del 35.68% de los cursos ejecutados se logró beneficiar al 41.86% de los estudiantes inscritos, es decir, en este año se consiguió contar con un mayor impacto en los beneficiarios del programa; mientras que en 2005 se contó con aumentos significativos en los cursos ejecutados (41.46%) no se tuvo impacto en el incremento en los beneficiarios (27.83%), por lo cual para el año siguiente se disminuyeron los cursos (21.86%) pero el porcentaje de beneficiarios aumentó a 29.70%.

En términos generales el programa cuenta con positiva acción y logró de las metas propuestas puesto que la capacidad de cada curso se completa eficientemente. Sin embargo se evidenció que la población beneficiada no completa su capacitación debido a los costos de transporte en los que tiene que incurrir para asistir a las capacitaciones brindadas en la capital.

4.2 PRINCIPALES PROGRAMAS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS CON EL FIN DE GENERAR EMPLEO LOCAL.

Dentro de las diferentes instituciones gubernamentales que influyen dentro del territorio regional se encuentran la Alcaldía Municipal de Pasto y la Gobernación Departamental de Nariño, las cuales dentro de sus planes de desarrollo contemplan ejes estratégicos de productibilidad y empleabilidad como una manera de influir en aquellos sectores que crean mecanismos que permitan la generación o mejoramiento de tales sectores.

Para el desarrollo de este objetivo se presentará en primera instancia el eje de empleo que desarrolló el plan de desarrollo municipal, puesto que como está planteado en la ley, todo lo que se formulé y se desee ejecutar por parte de esta instancia debe estar plasmado en su plan de desarrollo, igualmente se presentarán los aspectos del programa de gobierno departamental que incide en la generación de empleo en los sectores productivos en la ciudad de Pasto.

4.2.1 Plan de desarrollo municipal 2004 – 2007. En el marco actual, emprender desde lo local la tarea de contribuir a disminuir los índices de desempleo, es uno de los más grandes retos que tiene que trabajar la administración correspondiente, la cual se apoya en el plan de desarrollo municipal.

El objetivo de las políticas públicas en esta materia, debe ser la concertación estratégica de actores territoriales orientados a estimular iniciativas locales de desarrollo, con base en la conformación de una sólida red institucional, empresarial, universitaria, SENA, ONGs y los gobiernos municipales, departamentales y nacionales.

La administración, para tal efecto trata de establecer un sistema donde el funcionamiento sinérgico de los distintos actores sociales y factores productivos permita avanzar desde una débil competitividad empresarial en las pequeñas empresas a una competitividad territorial.

El mejoramiento de la productividad y competitividad de una localidad o región, lo mismo que sus resultados en materia de creación y ampliación de puestos de trabajo, son factores que presentan mejores resultados a largo plazo. Dada la gravedad del desempleo en Pasto, que incide en el desmejoramiento de las condiciones de vida de la población, se requiere de una política social a través del desarrollo de la actividad económica, impulsando acciones tendientes a la generación de empleo y mejoramiento de ingresos en el corto plazo.

Por lo tanto el Objetivo Básico dentro de este eje en el plan de desarrollo es generar oportunidades para el mejoramiento tanto del empleo como de los ingresos de la población. Las Estrategias planteadas por la administración de turno, están ba-

sadas en los objetivos establecidos y las metas son la forma como se desean alcanzar dichos objetivos.

En el cuadro 16 Plan de Desarrollo Municipal 2004 – 2007 se plasma lo que en primera instancia se formuló y se pretendió alcanzar, a continuación de esto se observará el avance de los resultados.

Es necesario aclarar que a pesar de que el plan se desarrolló en el periodo 2004-2007; la presente investigación considera oportuno tomarlo, para tal efecto se analizarán la información correspondiente a los años de la investigación que estén disponibles.

Cuadro 16. Plan de desarrollo municipal 2004 – 2007. Pasto empleo y Productividad.

Programa: Pasto, creativo y productivo	
Objetivos específicos	Metas
Generar empleo temporal a partir de la inversión pública y la reactivación de la construcción.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se genera 3000 empleos temporales con duración promedio de 4 meses y salario mínimo.
Contribuir a incrementar la participación de la producción local en los mercados regionales nacionales e internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se pondrá en funcionamiento un centro de inteligencia de mercado. _ Operaran 4 programas de mercado territorial. _ Se realizaran 4 ferias promocionales de productos lácteos. _ Se suscribirá un pacto de adquisición de bienes y servicios de producción local por parte de las entidades de orden municipal. _ Se conectaran a Internet al menos a 100 Mipymes. _ Existirán al menos 30 empresas exportadoras. _ Se suscribirá un convenio de cooperación binacional.
Identificar los productos y servicios competitivos del municipio.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se adelantara un estudio de viabilidad de productos basado en el potencial endógeno del municipio. _ Se realizara un estudio de identificación de nichos de mercado.
Coadyuvar el fortalecimiento de las cadenas de valor territorial y de la cultura asociativa.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se benefician 120 empresas locales de cooperación entre la agencia de desarrollo local ADL y naciones unidas y el municipio de pasto, para la consolidación de cadenas de valor territorial, con prioridad a las de turismo, papa y lácteos. _ Se pondrá en funcionamiento un sistema de información económico local. _ Operaran al menos 2 consorcios de comercialización con vocación exportadora. _ Se constituirán 2 centros empresariales comunitarios. _ Funcionaran 5 programas de asociatividad. _ Se fortalecerán al menos 20 cooperativas y/o organizaciones asociativas.

	<ul style="list-style-type: none"> _ Operara un programa de producción y comercialización local para la seguridad alimentaria.
Fortalecer estímulos fiscales.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se adoptara un paquete de medidas tributarias y fiscales para el estímulo de la actividad empresarial.
Establecer mecanismos adecuados de financiación para líneas claramente competitivas en mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se concederán 3500 créditos apalancados por el convenio municipio-fondo regional de garantías. _ Se pondrá en funcionamiento a través de la ADL un fondo de crédito local de apoyo a cadenas de valor territorial. _ Se beneficiaran a 400 empresas locales de líneas de funcionamiento implementadas a partir de convenios entre el municipio y entidades de funcionamiento de segundo orden.
Consolidación del sistema de creación de empresas.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se pondrá en funcionamiento un banco de proyectos y de inversión productiva. _ Operara la ventanilla única para facilitar creación de empresas, la simplificación de trámites y registro de la actividad empresarial. _ Se realizará un concurso local de emprendimiento.
Contribuir a mejorar la gestión ambiental en las Mipymes.	<ul style="list-style-type: none"> _ Contaran con planes de manejo ambiental al menos 100 empresas. _ Se pondrá en funcionamiento la ventanilla ambiental en convenio con Coorponariño.
Generar condiciones básicas para el desarrollo de proyectos productivos colectivos y solidarios.	<ul style="list-style-type: none"> _ Se implementara 12 proyectos productivos comunitarios _ Se vinculara a 30 organizaciones comunitarias, a la ejecución de proyectos y programas del municipio.
Coadyuvar el fortalecimiento de los procesos de desarrollo de investigación, ciencia y tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> _ Operara un centro de desarrollo tecnológico. _ Se implementara el fondo de incentivos de investigación. _ Se formara 120 personas como gestores de tecnología e innovación. _ Se implementara el parque tecnológico de software. _ Se apoyaran el desarrollo de 5 proyectos de investigación enfocados hacia la productividad.
<p>DERECHOS QUE SE DEBEN GARANTIZAR derecho al trabajo, derecho a la igualdad y a la no discriminación, derecho de la libre asociación y derecho a la empresa.</p>	

Fuente: Plan de desarrollo 2004-2007.

El plan de desarrollo es el sistema mediante el cual se presenta todo lo que el gobierno de turno plantea hacer, de qué manera y con que cuenta para hacerlo; por lo tanto es importante indicar los recursos con los cuales este dispuso para la ejecución de sus metas. Los recursos con que se cuenta para este periodo están presentados por su fuente de inversión y su eje de destino por año, los cuales se denominan plan anualizado de inversiones y plan plurianual de inversiones, respectivamente.

En el cuadro 17, Plan Anualizado de Inversiones, se considera la disposición de los recursos para alcanzar los objetivos planteados anteriormente.

Cuadro 17. Plan Anualizado de Inversiones (miles de pesos del 2004).

Fuente	2004	2005	2006	2007	Total	%
Sistema general de participación	124.559.000	130.911.400	138.163.000	146.002.000	539.635.400	58.20
Recursos propios	3.808.000	4.598.200	4.722.000	3.709.000	16.837.200	1,82
Sobretasa	10.704.000	11.760.000	12.855.000	13.841.000	49.160.000	5,30
Recursos de establecimiento	23.153.000	24.891.000	27.463.000	25.932.000	101.439.000	10.94
Estampillas	908.000	962.000	1.026.000	1.084.000	3.980.000	0.43
Créditos	3.500.000	3.100.000	4.000.000	3.400.000	14.000.000	1.51
Cofinanciación y cooperación	14.820.500	28.939.500	37.641.500	35.278.500	116.679.000	12.58
Inversión privada	5.128.500	21.833.500	30.833.500	27.624.500	85.420.000	9.21
Total	186.581.000	226.994.600	256.704.000	256.871.000	927.150.600	100

Fuente: plan de desarrollo 2004-2007.

Con la ley 715 del 2001, se modificó el Sistema Intergubernamental de transferencias, conformando el nuevo Sistema General de Participaciones, como una transferencia automática para que las entidades territoriales, financien las competencias a su cargo con prioridad en salud y educación, es por ende que para la ejecución de los planes, Pasto debió contar con los recursos que genere, así mismo la cantidad de población a beneficiar debe estar acorde con las necesidades que debe atender.

Cuadro 18. Plan plurianual de inversiones 2004 – 2007 (miles de pesos del 2004).

EJE ESTRATÉGICO	PROGRAMA	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Empleo y Productividad.	Pasto creativa y productiva	597.000	395.000	400.000	452.000	1.844.000
	Pasto investigadora e innovadora	150.000	180.000	200.000	250.000	780.000
	Total eje	747.00	575.000	600.000	702.000	2.624.000

Fuente: plan de desarrollo 2004-2007.

El cuadro anterior evidencia, la variación cuestionable que han tenido los recursos, sin embargo la variación esta acorde a la situación a la cual las regiones se están enfrentando.

En este sentido el programa de creatividad y productividad es el que más concierne a esta investigación puesto que trata las metas referentes a la generación de

empleo en los sectores productivos aunque su presupuesto en los años va disminuyendo el programa de investigación e innovación cuenta con aumento de sus recursos lo que en la realidad tiene lógica ya que este programa trata con elementos de investigación y modernización tanto en educación, ciencia, empresa etc., lo cual técnicamente está bien si se tiene en cuenta los retos a los cuales la globalización ha llevado, por tal razón es necesario adaptar el entorno, puesto que el contexto regional y local no admite que los sectores productivos tengan un sistema tecnológico y tecnificado que no vaya de la mano con otras regiones.

Cuando se trata de analizar los Elementos para el Esquema de Evaluación, Seguimiento y Monitoreo del PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL surge el interrogante, de qué manera esta institución pública presentará sus resultados a la población interesada puesto que es necesario conocer de qué manera se puede considerar como admisible esta etapa del plan.

Para alcanzar este objetivo y como un elemento que caracterizará el proceso de planeación participativa en esta oportunidad, el Gobierno Municipal, con la asesoría de la Dirección de Planeación Nacional y bajo la Coordinación de la Secretaría de Planeación Municipal, a partir de la experiencia del Sistema Nacional de Evaluación - SINERGIA-, diseñará e implementará un Esquema de Evaluación, Seguimiento y Monitoreo.

De esta forma se contribuirá a incrementar la transparencia y el fortalecimiento del control social sobre la gestión pública del municipio y del cumplimiento de los compromisos sectoriales, que permitirán la creación de canales de interacción entre el gobierno municipal, los sectores empresariales, sociales y los ciudadanos y ciudadanas.

El esquema de evaluación y seguimiento, tiene como propósito verificar y monitorear los resultados del Plan, evaluar de forma participativa el cumplimiento de las metas y establecer mecanismos de alerta tendientes a aplicar correctivos en forma oportuna. Para materializar este importante propósito, se construirá INDICADORES previamente concertados en su visión y enfoque, basándose en los siguientes tres niveles:

- Indicadores de estado.
- Indicadores de resultado esperado.
- Indicadores de ejecución.

Los primeros permitirán medir, cuantificar y valorar la situación actual o diagnóstica. Los resultados reflejarán los alcances esperados con la implementación de los diferentes programas propuestos y proyectos resultantes de la ejecución del Plan

de Desarrollo, los últimos reflejarán el nivel de cumplimiento de las metas esperadas y son los que se presentan en esta investigación para medir el impacto de los programas en el plan, pues son estos los que se consiguieron abstraer de la fuente principal, la alcaldía municipal y la que está relacionada con la ejecución de los programas lo cual es la tarea que se ha planteado analizar en esta investigación.

De esta manera, se puede decir que se forma una etapa del plan de desarrollo considerado como LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y MONITOREO puesto que la importancia de un Plan de desarrollo construido en forma participativa, dista mucho de ser el esfuerzo colectivo de los tres meses durante los cuales se lo fórmula.

El valor intrínseco más significativo debe reflejarse en el acompañamiento ciudadano a su ejecución durante los cuatro años de la administración municipal que lo asume, y que por lo tanto se demuestra en esta investigación al presentar los resultados obtenidos de este proceso de presentación de resultados.

4.2.2 Impacto de los programas formulados en el plan de desarrollo del municipio de pasto 2004-2007. Después de haberse planteado en el plan de desarrollo los diferentes ejes o programas a los cuales se destina los recursos económicos, con el fin de dar cumplimiento a la ejecución de estos y teniendo en cuenta que el eje que compete a esta investigación es el de empleo y competitividad; se dará a conocer a través del sistema de información de resultados de la gestión pública SIGER, en qué situación se encuentran los proyectos, que como se los mencionó anteriormente representan la estructura tanto para protección como para la generación de empleo.

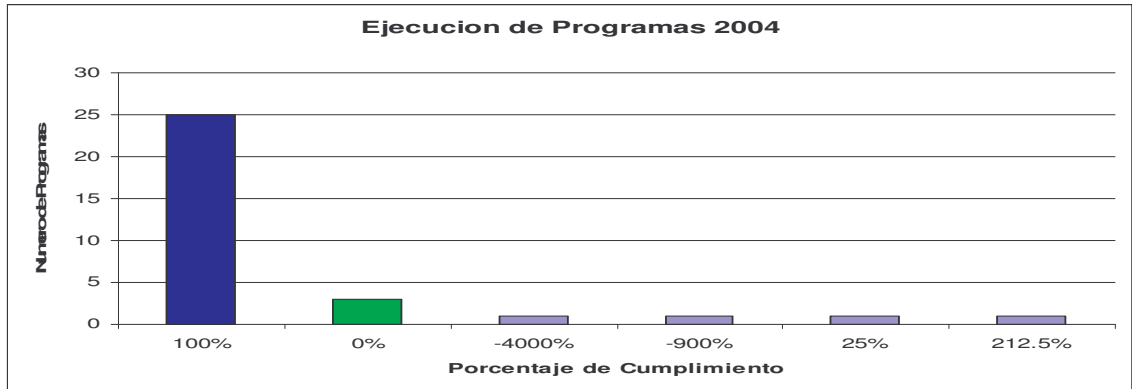
El informe de gestión que la alcaldía realiza a manera de presentación de resultados permite conocer las acciones ejecutadas tendientes a desarrollar los objetivos propuestos, sin embargo no se determina el impacto real en la población beneficiada de dichos programas.

A continuación se presenta el nivel de acción del plan; es decir si se logró ejecutar los programas planteados y por ende si los recursos se destinaron al cumplimiento de estos, los siguientes gráficos representan el porcentaje de cumplimiento para cada año debido a que cada año tiene metas por cumplir, en algunos casos solo se cumplen cierta parte de las metas, mientras que en otros la meta sobrepasa su cumplimiento permitiendo tener un acumulado, que facilita el cumplimiento de las metas para el cuatrienio.

En el gráfico 2 Ejecución Programa 2004 los resultados indican que de los 32 programas, 26 cumplieron su meta en su totalidad, lo cual indica que el plan empezó de buena manera; sin embargo hay que tener en cuenta que otra serie de programas no solo no tuvieron cumplimiento además tuvieron un comportamiento de rea-

lización negativo, según la información disponible es porque una serie de programas deberían tener continuidad a través de los planes de desarrollo.

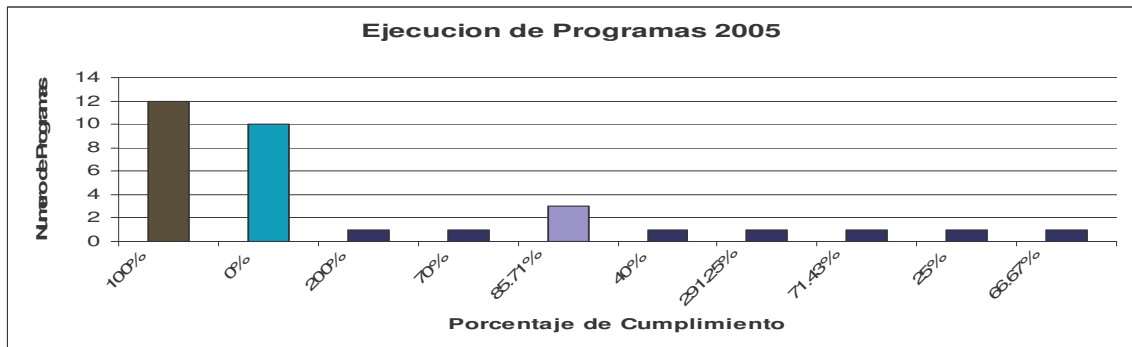
Gráfico 2. Ejecución Programa 2004.



Fuente: Alcaldía de Pasto. Cálculos de esta Investigación.

Para el año siguiente, tal y como se observa en el gráfico 3 Ejecución Programas 2005, el mayor avance lo tuvieron 12 programas lo cual tiene un contrapeso con otros que no cumplieron con la meta que se debía alcanzar en ese año, esto es lo que sucedió con alrededor de 9 programas.

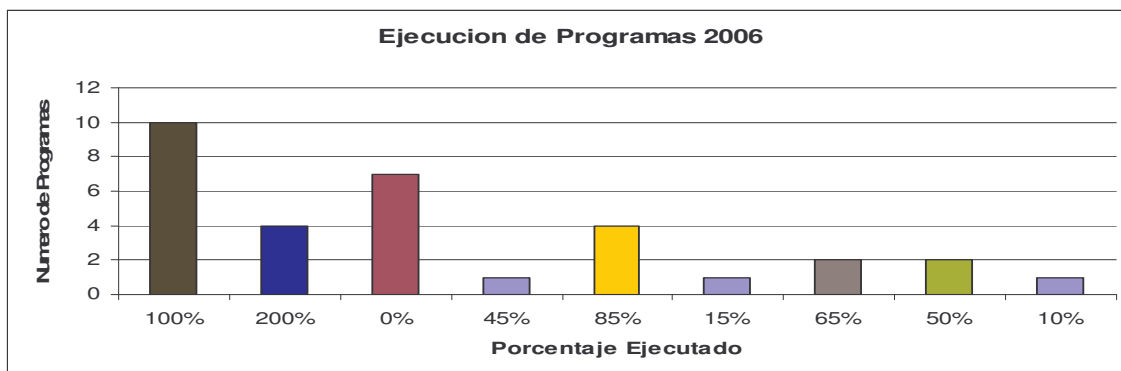
Gráfico 3. Ejecución Programas 2005.



Fuente: Alcaldía de Pasto. Cálculos de esta Investigación.

Con respecto al año 2006, el gráfico 4 Ejecución Programas 2006 evidencia el avance en la ejecución de casi todos los programas, tan solo 7 no cumplieron con las metas que debían cumplir para ese año pero se observa que en los demás se logró un gran avance. Mientras que 12 programas cumplieron sus expectativas en un 100%, así mismo 10 de las metas planteadas no tuvieron ningún avance.

Graficó 4. Ejecución Programas 2006.



Fuente: Alcaldía de Pasto. Cálculos de esta Investigación.

En base a los resultados obtenidos se establece como primera dificultad que los programas son planteados a largo plazo, además que las metas no tienen un seguimiento en lo que a su cumplimiento se refiere, por cuanto si los programas no lograron cumplirse en su totalidad no se plantean alternativas de solución que implique tener mejores resultados, así mismo nadie es el responsable del no cumplimiento de estos. Otro problema es que los programas que realmente han logrado algún impacto no tienen continuidad, cuando este es el propósito.

4.2.3 Ministerio de agricultura. Programa de Apoyo a Alianzas Productivas. Como se mencionó anteriormente la gobernación de Nariño realiza programas tendientes al fortalecimiento de los sectores productivos como también al aumento del empleo a través del ministerio de agricultura, el programa más importante en este aspecto es el Programa de Apoyo a Alianzas Productivas. Su objetivo es contribuir al mejoramiento de vida de los productores basados en la organización para la autogestión y desenvolvimiento; con los productos que los beneficiarios desean participar, mediante una gestión de acompañamiento y un aporte económico.

Para el año 2006 en el cual se lanzaron las últimas convocatorias, para el municipio de Pasto, fueron 2 los proyectos aceptados por la dependencia correspondiente y a los cuales se le está dando ejecución desde entonces. Se logró acceso solamente a este año debido al cambio de administración además de que no se encontró informes de los proyectos presentados en los años anteriores.

El primer proyecto aceptado fue Alianza para el Fortalecimiento de la Cadena Productiva de Hortalizas en Brócoli, Corregimiento de Gualmatán, Municipio de Pasto – Nariño. El proyecto va dirigido al mejoramiento de cultivos, conservación de diversidad biológica, adopción de tecnología acorde y análisis de proyección de demanda de brócoli. La estructura del proyecto es la siguiente:

Cuadro 19. Estructura Proyecto Alianza para el Fortalecimiento de la Cadena Productiva de Hortalizas en Brócoli.

Beneficiarios	52 campesinos
Alianza comercial	Compañía comercializadora Lucelly Patiño
Acompañante	UMATA municipio de pasto
Valor del proyecto	\$ 291.389.000
Aporte ministerio	\$ 96. 935.000
Otro aporte	\$ 112.880.000 de los productores, \$ 43.800.000 de la secretaria de agricultura, \$ 37. 600. 000 del municipio.
Estado	En ejecución

Fuente: Secretaria de Agricultura.

El segundo proyecto aprobado tiene como objetivo mejorar los ingresos y la calidad de vida de 52 familias campesinas de 5 corregimientos del municipio de Pasto, mediante la tecnificación de 52 hectáreas de papa amarilla andina.

Cuadro 20. Estructura Proyecto Tecnificación de la Papa Amarilla.

Beneficiarios	52 pequeños productores
Alianza comercial	LISTO Y FRESCO LTDA, PROCOSECHA, CODERCAMPO Y MICOSECHA.
Acompañante	Fundación para el desarrollo integral del campo
Valor del proyecto	\$ 495.911.000
Aporte ministerio	\$ 158.370.000
Otro aporte	\$ 240.032.000 de los productores, \$ 35.480.000 del municipio, \$ 22.105.000 FUNDEICAM.
Estado	Inicio de las inversiones y herramientas

Fuente: Secretaria de Agricultura.

Lo que se puede observar en este tipo de ayudas del gobierno departamental, es que existe tanto un acompañamiento por organizaciones afines como por independientes y además existe un aporte tanto del organismo ejecutor del proyecto, como de otras instituciones con el interés de apoyar las alianzas productivas. Sin embargo a pesar de la existencia de este tipo de acompañamientos la población no es totalmente receptiva por cuanto no existe gran participación en este programa.

Además el nivel de apoyo económico por parte del municipio es incipiente si se tiene en cuenta el valor de los proyectos, en donde los propios beneficiarios son lo que económicamente aportan en mayor proporción para la ejecución de su proyecto, esto es realmente grave si se tiene en cuenta que la población vulnerable, es decir la población objetivo de estos programas se caracteriza por no tener suficientes recursos económicos que les permita subsistir, es entonces que queda en duda a qué tipo de población realmente se está beneficiando.

Aunque la ejecución de este programa tiene como requisito la creación de alianzas con empresas ya constituidas, cuando un determinado proyecto es beneficiado, realmente quienes en gran proporción se favorecen son las empresas, quienes terminan por manejar el presupuesto y emplean a los campesinos por los cuales recibieron el apoyo; aunque se genera empleo no se establece el objetivo de la alianza que es convertir a los campesinos en empresarios y por ende empleados.

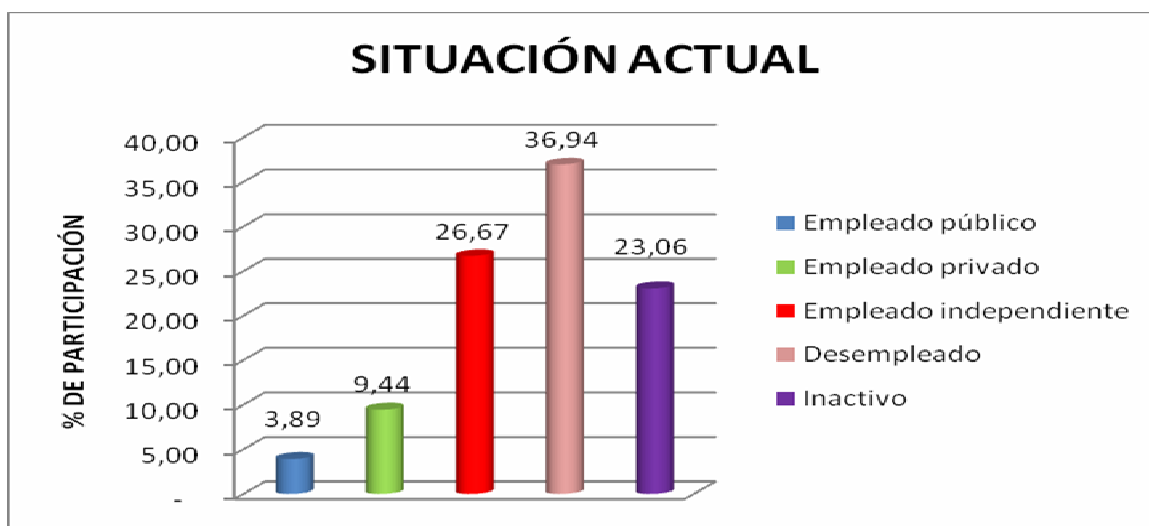
4.3 IMPACTO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO.

Para establecer el impacto que han logrado las principales políticas públicas dirigidas a proteger a la población desempleada en Pasto, se realizaron 360 encuestas (ver Anexo A) dirigidas tanto a los beneficiarios de los Programas de Protección al Desempleado como a la población que desea ser beneficiada de dichos programas en el periodo 2002 - 2006.

ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS.

Tal como se observa en el gráfico 5. Situación Actual. Se preguntó a 360 personas la situación ocupacional en la que se encuentran, lo cual determinó un gran índice de desempleo 36.94%, indicando el alto nivel de desocupación que se encuentra viviendo el municipio de Pasto y que se corrobora con la tasa de desempleo del DANE, 14.8% en Pasto para agosto de 2008, colocando a esta ciudad como la tercera con mayor índice de desempleo, después de Ibagué y Manizales con 20.6% y 15.8% respectivamente; incluso un nivel de desempleo más alto que el promedio nacional 11.2%.

Grafico 5. Situación actual.



Fuente: Esta Investigación.

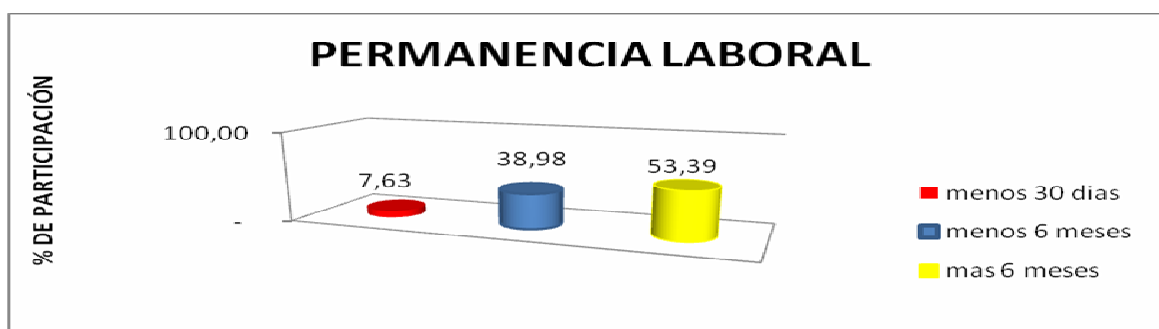
De igual manera el 26.67% dijo ser empleado independiente, hecho que consolida, como se mencionó anteriormente la frágil situación que vive la economía del municipio, puesto que la población al no tener posibilidades de un empleo formal tiene que incurrir en crear su propio empleo, algún tipo de actividad que le permita sobrevivir, claro está con actividades de subsistencia; sin embargo este tipo de actividades lo único que logran a pesar de atenuar medianamente algunos de los problemas económicos de la población; es debilitar la economía del municipio volviéndola de una manera persistentemente informal lo cual termina por ser una barrera para el buen crecimiento económico tanto del municipio como del departamento.

El 23.06% mencionó estar ocupada en otro tipo de actividades; entendiéndose como población en edad de trabajar que por el hecho de encontrarse capacitando no pueden emplearse; este hecho implica una oportunidad para el municipio puesto que una capacitación actual predetermina un crecimiento económico futuro, pues sin duda una mayor educación posibilita empleo y por ende mayor crecimiento. Aún así es de notar la poca población que se encuentra capacitando lo cual permite seguir asegurando, como se mencionó anteriormente la persistente fragilidad de la economía Pastusa; es decir es necesario implementar estrategias de concientización para que la población reconozca la necesidad y la oportunidad que la educación representa para forjar una mejor calidad de vida y un consecuente crecimiento económico del municipio.

De la misma manera, pero en un porcentaje inferior se encuentra la población que respondió ser empleado privado 9,44% y empleado público 3,89% lo cual evidencia la falta de demanda laboral formal en Pasto, demanda que no puede responder efectivamente al excesivo nivel de la oferta laboral Pastusa; otro aspecto que explica los altos índices de desempleo que vive Pasto, pues en el municipio no existe suficientes fuentes de empleo que permitan garantizar a la población un empleo formal y digno.

En el Grafico 6 se observa la Permanencia Laboral, en donde se preguntó a la población que dijo estar empleada (40%, incluyendo empleados independientes); cuanto tiempo se ha encontrado en esta situación, es así que el 53.39% de la población respondió que se encuentra en esta situación por más de 6 meses lo que evidencia el aceptable grado de permanencia que tiene el empleo en Pasto y que asegura de alguna manera la constancia del empleo formal.

Grafico 6. Permanencia laboral.

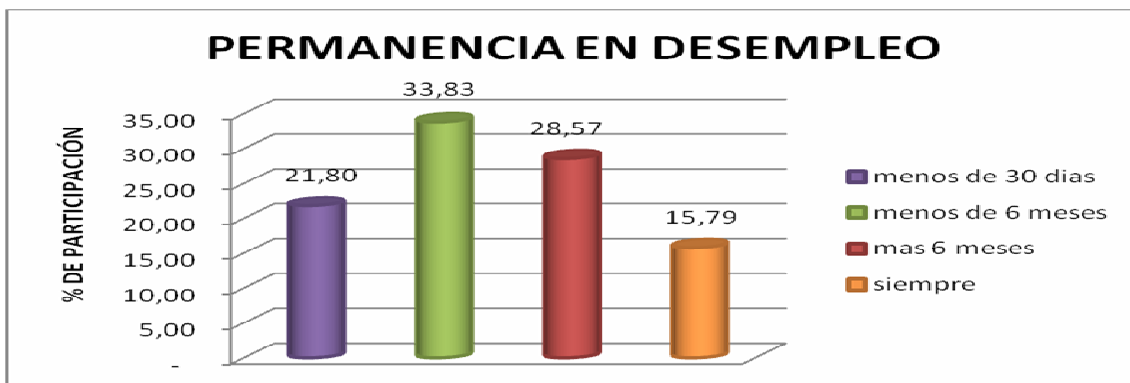


Fuente: Esta Investigación.

El 38.98% dijo encontrarse en algún empleo menos de 6 meses y el 7.63% por menos de 30 días. Sin duda se demuestra la inestabilidad que tiene la población en su lugar de trabajo, tanto por el tipo de empleo que puede conseguir; empleo con características fluctuantes debido a que las pocas empresas o microempresas que se encuentran en Pasto tienen escasa o ninguna oportunidad para consolidarse en el mercado y garantizar empleo a largo plazo; aunque es necesario reconocer que el nivel de educación de la población incide notoriamente en la inestabilidad de las plazas laborales, hecho que se demostrara más adelante.

Debido a que el objetivo del trabajo de campo es determinar el impacto de los programas de protección al desempleado se realizará mayor atención en la población que respondió ser desempleada; es decir al 36.94% de la población objeto de estudio se le preguntó cuál ha sido su permanencia en desempleo hecho que se considera en el grafico 7.

Grafico 7. Permanencia en desempleo.

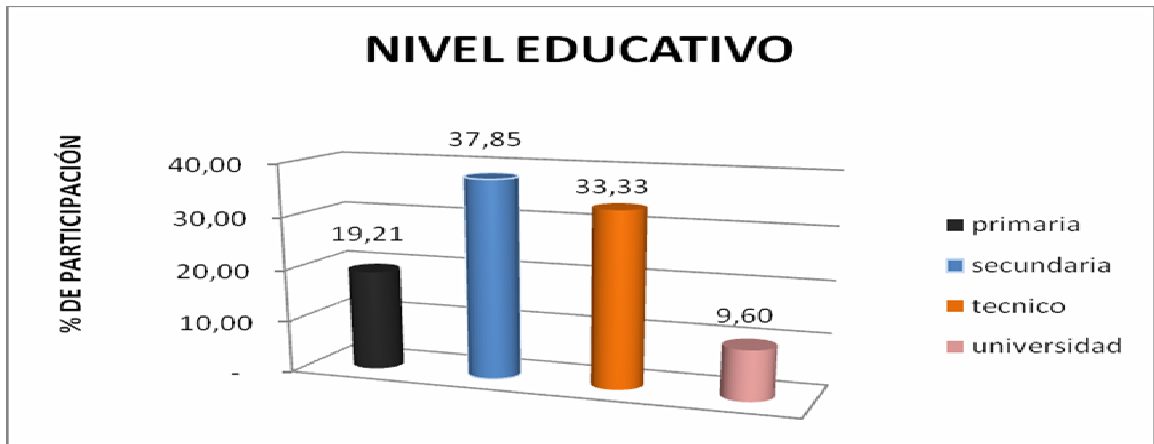


Fuente: Esta Investigación.

El 33.83% de la población desempleada dijo encontrarse en esta situación menos de 6 meses, el 28.57% por más de 6 meses, el 21.80% menos de 30 días y el 17.79% durante toda su vida. El gráfico evidencia una vez más la volatilidad del mercado laboral a la hora de demandar mano de obra en Pasto, los altos índices de desempleo y la gran incertidumbre que viven los pastusos a la hora de buscar un nuevo empleo.

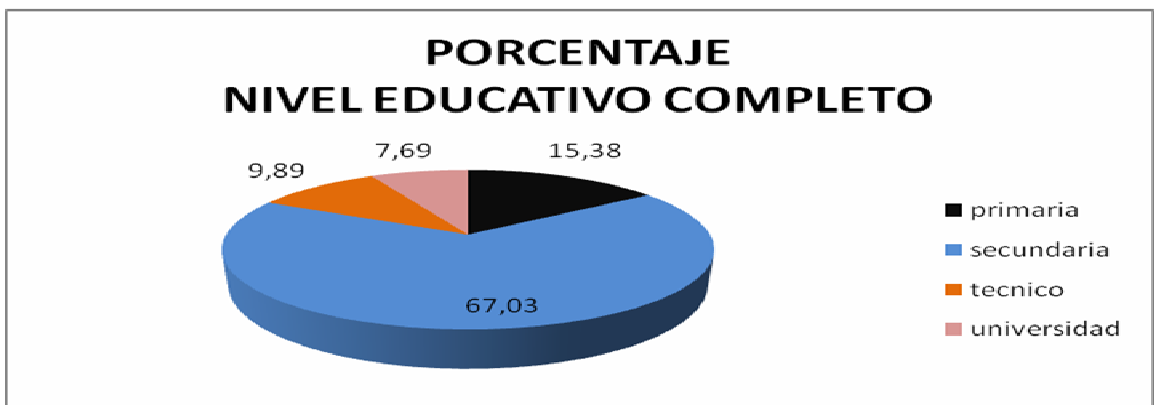
De esta manera el gráfico 8 Nivel Educativo de la Población Desempleada. Permite observar que en su mayoría la población tiene como nivel educativo secundaria 37.85% en donde el 67.03% ha cursado secundaria de manera completa y el 17.44% de manera incompleta tal y como se evidencia en el gráfico 5.1 y 5.2.

Grafico 8. Nivel educativo de la población desempleada.



Fuente: Esta Investigación.

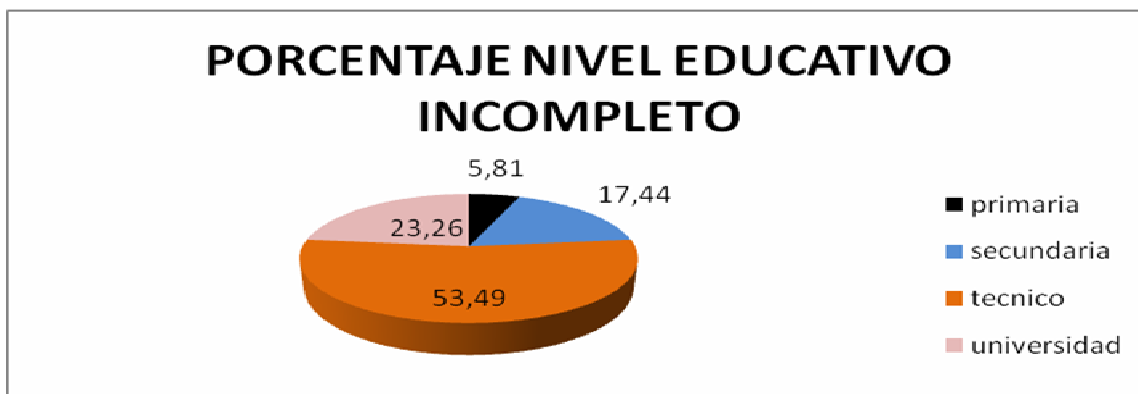
Graficó 9. Porcentaje nivel educativo completo de la población desempleada.



Fuente: Esta Investigación.

El 33.33% de la población desempleada dijo tener como nivel educativo técnico, dentro de los cuales el 9.89% dijo haber completado su capacitación técnica y el 53.49% dijo no haberla completado.

Grafico 10. Porcentaje nivel educativo incompleto de la población Desempleada.



Fuente: Esta Investigación.

19.21% de la población tiene educación primaria de la cual el 15.38% ha completado su básica primaria mientras que el 5.81% no ha podido completar satisfactoriamente sus estudios.

De la misma manera el 9.60% realiza estudios universitarios de los cuales el 7.69% completo sus estudios universitarios, mientras que el 23.26% no logro completar sus estudios.

De esta forma se puede establecer que en su mayoría la población desempleada en Pasto se caracteriza por tener un nivel medio de educación, caracterizado por ser de educación secundaria y técnica; sin embargo se evidencia que este tipo de capacitación tiene alto índice de no poder completarse por diversos aspectos y que por tal razón la población desempleada vive en constante incertidumbre para consolidarse en una plaza laboral, además que la mayoría de las oportunidades de empleo que puede conseguir es de tipo informal y por tanto coyuntural.

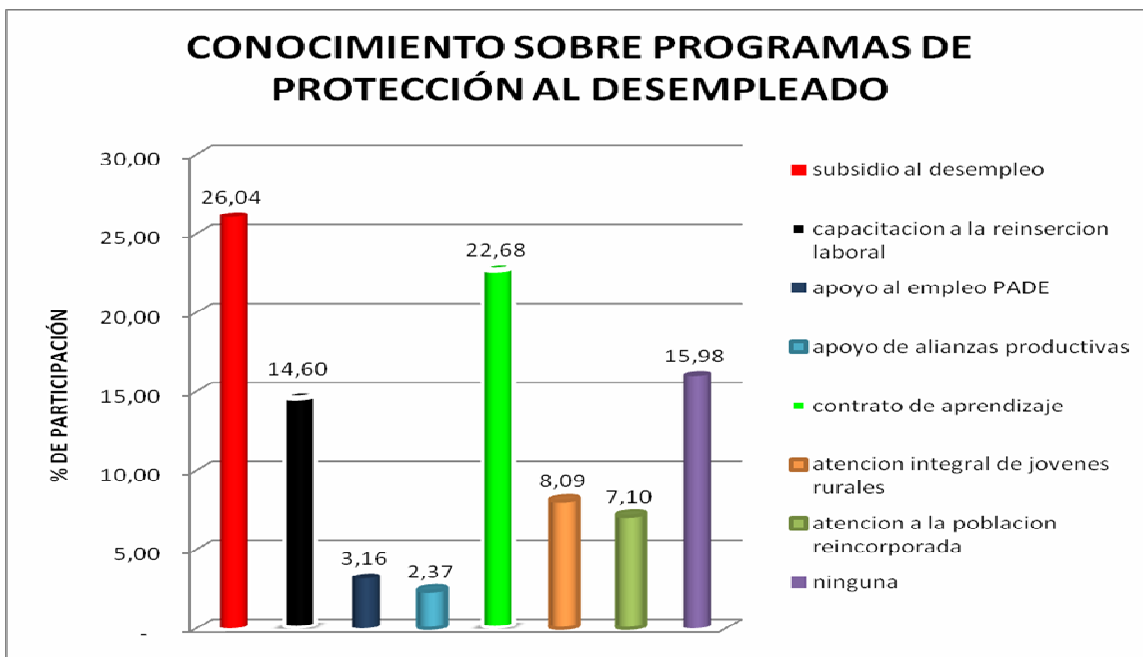
En este mismo sentido aquella población que no ha tenido ningún acceso a emplearse tiene la oportunidad de vincularse a algún programa con el objetivo de apoyar e incentivar su reinserción al mercado laboral (siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos).

En base a lo anterior se le preguntó a la población objeto de estudio ¿cuál de los programas dirigidos a proteger al desempleado conoce?

Tal como se observa en el gráfico 9 Conocimiento de los Programas. Se confirma en gran mayoría que la población conoce en un 26.04% el Programa de Subsidio al Desempleo (FONEDE), en un 22.68% el Programa Contrato de Aprendizaje

(SENA) y en un 14.60% el Programa de Capacitación para la Reinserción Laboral (COMFAMILIAR).

Grafico 11. Conocimiento de los programas.



Fuente: Esta Investigación.

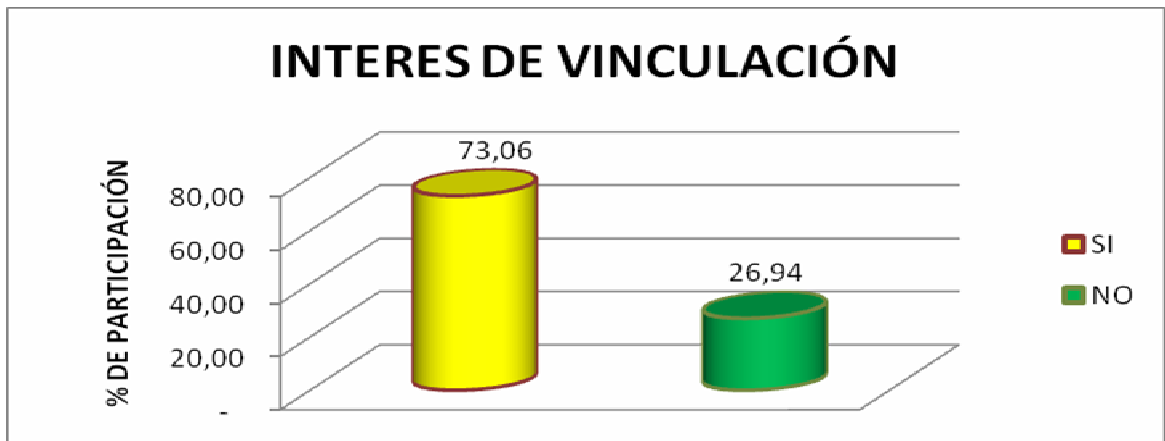
En menor medida el Programa de Atención Integral de Jóvenes Rurales (SENA) 8.09%, Programa de Atención a la Población Reincorporada (SENA) 7.10%, Programa de Apoyo al Empleo PADE 3.16% y Programa de Apoyo a Alianzas Productivas 2.37%. Mientras que el 15.98% dijo no conocer ninguno de los programas dirigidos a proteger al desempleado.

El gráfico anterior permite entender que algunos de los programas no tienen la suficiente cobertura en cuanto a publicidad se refiere, por tanto la población a pesar de necesitar de estos programas tiene escaso ó ningún conocimiento sobre el objetivo de estos y mucho menos como acceder a alguno.

Es así que se evidencia la falta de conocimiento de los programas dirigidos a la población desempleada como una de las más grandes deficiencias en Pasto, si lo que se quiere es tener amplia cobertura que garantice un mejor nivel de vida a la población vulnerable, población que por alguna u otra razón no tiene la mayor posibilidad de ocuparse en una plaza laboral formal.

El grafico 10 Interés de Vinculación determina el grado de interés de los encuestados para vincularse a algún programa dirigido a proteger al desempleado. En donde el 73.06% dijo estar efectivamente interesado en vincularse a algún programa, mientras que el 26.94% no le interesa ningún tipo de vinculación.

Grafico 12. Interés de vinculación.



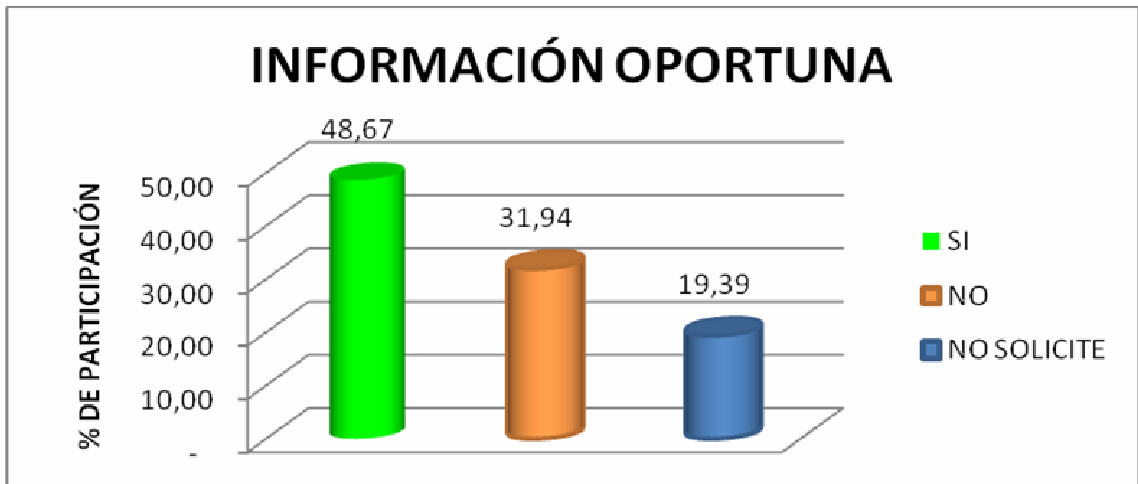
Fuente: Esta Investigación.

Sin duda se determina el nivel de necesidad de apoyo que tiene esta población desempleada, que aun sin conocer exactamente algún programa le interesa efectivamente vincularse a algún programa, con la fe de que sus condiciones de vida mejoren. Sin embargo se debe tener en cuenta que la probabilidad de lograr beneficiarse de este tipo de programas es contar con la suficiente información que amplíe la posibilidad de vincularse a estos.

De esta manera se le preguntó a los encuestados si ha solicitado a algún tipo de información para poder acceder a los diferentes programas de protección al desempleado y si la información suministrada le pareció oportuna.

El grafico 11 Información Oportuna. Evidencia que para el 48.67% de la población efectivamente la información solicitada le pareció oportuna, para el 31.94% de la población la información solicitada no fue oportuna, mientras que el 19.39% dijo no haber solicitado ninguna clase de información.

Grafico 13. Información oportuna.

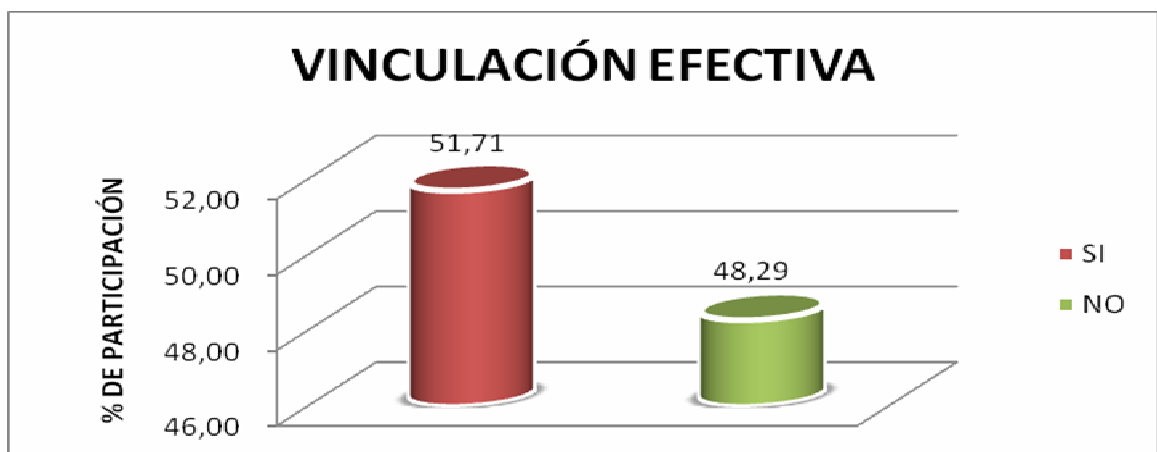


Fuente: Esta Investigación.

Esto indica que aunque los programas de protección al desempleo no tienen la suficiente cobertura, la información para acceder a ellos si tiene cierto grado de eficiencia; sin embargo es necesario establecer si la información brindada logró que la población se vincule efectivamente a algún programa de protección al desempleo.

Por tal razón se preguntó a los encuestados si efectivamente logro vincularse a algún programa. Lo cual se evidencia en el grafico 12. Vinculación Efectiva.

Grafico 14. Vinculación efectiva.

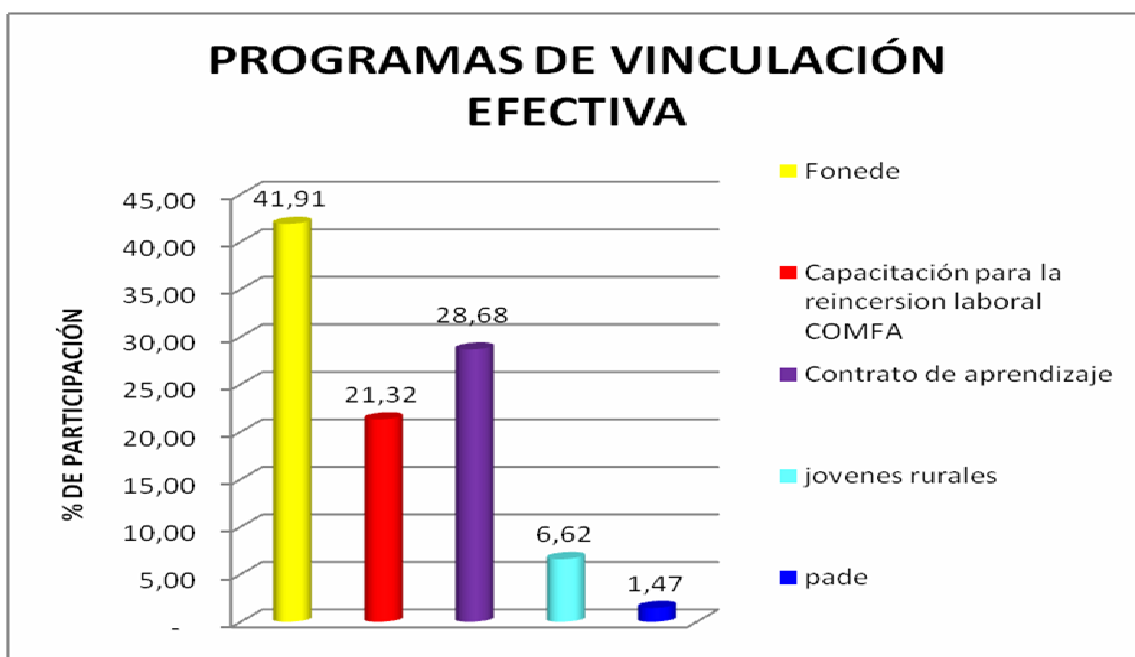


Fuente: Esta Investigación.

El gráfico permite apreciar el grado de confianza que tiene la información suministrada para acceder efectivamente a algún tipo de programa; en donde el 51.71% de la población efectivamente se vinculó a algún programa mientras que el 48.29% no se logró vincular a ningún programa; esto significa que verdaderamente la población que solicita información si recibe suficiente acompañamiento para poder acceder a algún tipo de programa.

En la misma medida el gráfico 13. Programas de Vinculación Efectiva representa cual fue el programa en el cual se dio la vinculación efectiva, en donde en mayor proporción 41.91% dijo haberse vinculado al programa Subsidio al Desempleo (FONEDA), le sigue el programa de Contrato de Aprendizaje (SENA) 28.68% y el programa de Capacitación para la Reinserción Laboral (COMFAMILIAR DE NARIÑO) con 21.32%.

Gráfico 15. Programas de vinculación efectiva.

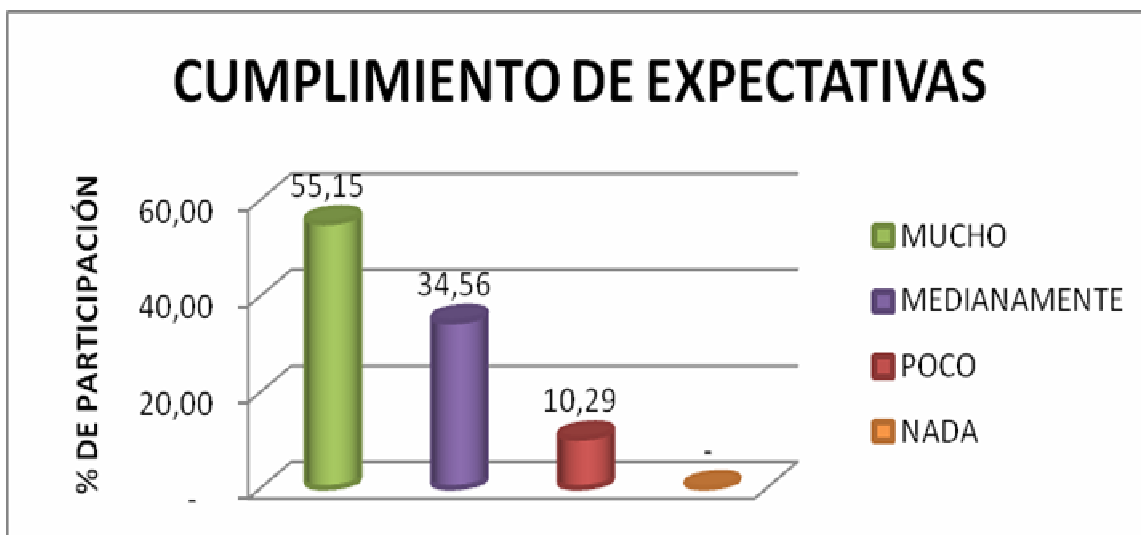


Fuente: Esta Investigación.

El gráfico permite constatar que los programas de subsidio al desempleo (FONEDA), Contrato de Aprendizaje (SENA) y Capacitación para la Reinserción Laboral (COMFAMILIAR DE NARIÑO) siguen siendo los programas con mayor cobertura y acción dentro de la población desempleada de Pasto y por tanto se puede afirmar que en gran medida, mencionados programas cuentan con cierto apoyo y conocimiento por parte de la población.

Para evaluar el nivel de efectividad que lograron este tipo de programas en la población beneficiada se preguntó si el programa al que se vinculó lleno completamente sus expectativas.

Grafico 16. Cumplimiento de expectativas.



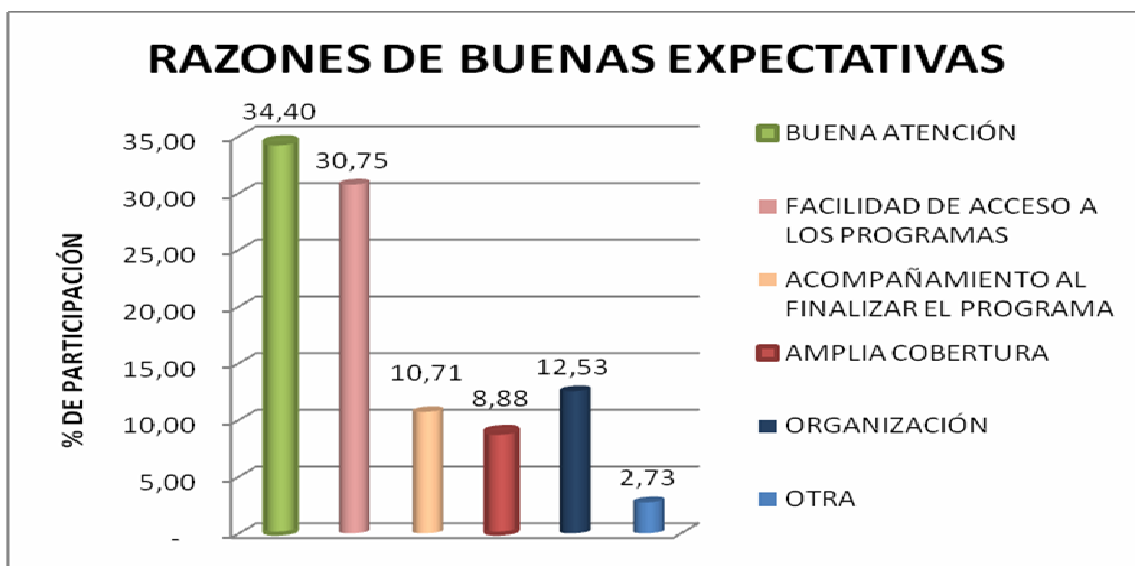
Fuente: Esta Investigación.

De las personas que pudieron acceder a los programas del gobierno; el 55.15% y el 34.56%, consideran que cumplieron con sus expectativas mucho y medianamente, respectivamente; lo anterior significa entonces que en los programas en los que hubo una vinculación efectiva realmente se da una verdadera capacitación, apoyo y orientación a la población beneficiada permitiendo que esta tenga la posibilidad de reincorporarse o incorporarse al mercado laboral además de reconocer las nuevas oportunidades que tiene; sin embargo el problema está en aquella población que aún no sean logrado vincular y que tienen interés en hacerlo.

En base a lo anterior, tal y como lo demuestra la grafica 15 Razones de Buenas Expectativas. El 34.40% de la población encuestada dijo que una de las principales razones por las cuales los programas de protección al desempleado llenan sus expectativas es porque existe una buena atención por parte de la entidad que brinda el programa.

Es decir los funcionarios tienen la disponibilidad ética y profesional para que las personas vinculadas obtengan los beneficios a los cuales están accediendo, igualmente el 30.75% de las personas encuestadas consideran la facilidad de acceso a los programas como la segunda razón por la cual estos programas llenan sus expectativas.

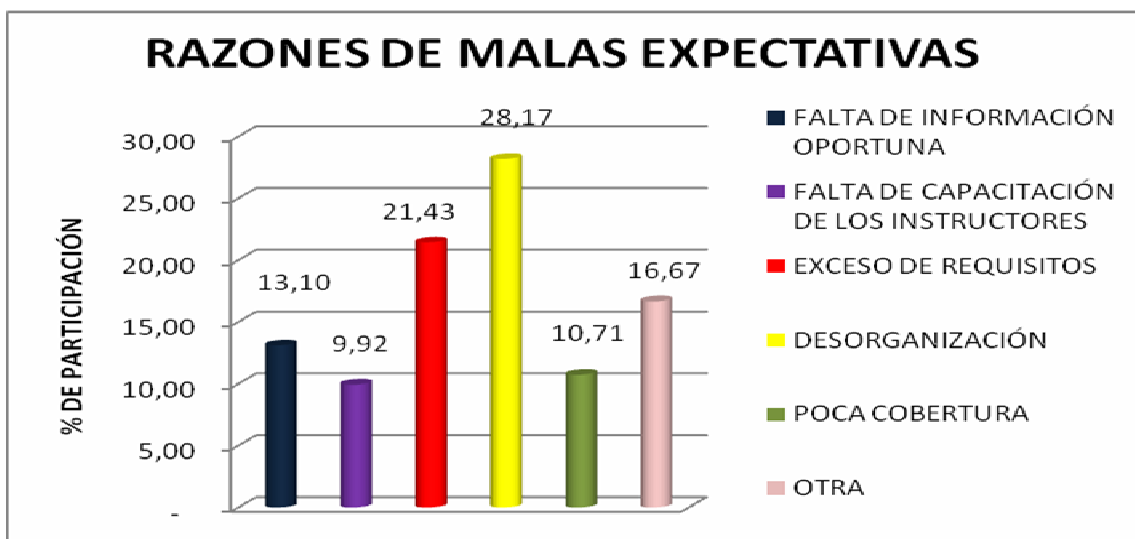
Grafico 17. Razones de buenas expectativas.



Fuente: Esta Investigación.

De la misma manera se preguntó a la población beneficiaria porque razón considera que el programa no llenó sus expectativas.

Grafico 18. Razones de malas expectativas.



Fuente: Esta Investigación.

El 28.17% de la población dijo que la principal razón por la cual los programas de protección al desempleado no llenó sus expectativas es por desorganización en donde, por falta de planeación la población beneficiada ha tenido que esperar a que los cursos de capacitación puedan ejecutarse en los horarios establecidos. Así mismo el 21.43% de la población dijo que el exceso de requisitos también impide que dichos programas tengan alta cobertura y alto grado de acción en la población vulnerable; en este sentido la población hace referencia en su mayoría al programa de subsidio al desempleo, con el requisito de vinculación a la caja de compensación familiar además de no tener ninguna actividad que le permita tener algún ingreso.

El 16.67% mencionó que otras son las razones que explican el no cumplimiento de las expectativas; argumentando la baja calidad de los programas de capacitación que implica un impacto nulo en la población debido a que la población beneficiada no recibe ningún acompañamiento después de su capacitación que le permita fortalecer lo aprendido.

Igualmente se menciona como segunda razón la demora en los desembolsos de los subsidios de desempleo representados en bonos de alimentación en su mayoría, lo cual perjudica a la población desempleada que una vez beneficiada comienza a contar con este tipo de apoyo y debido a la demora en la entrega de estos beneficios tiene que buscar otro tipo de ayudas que muchas veces no son las más deseables y convenientes.

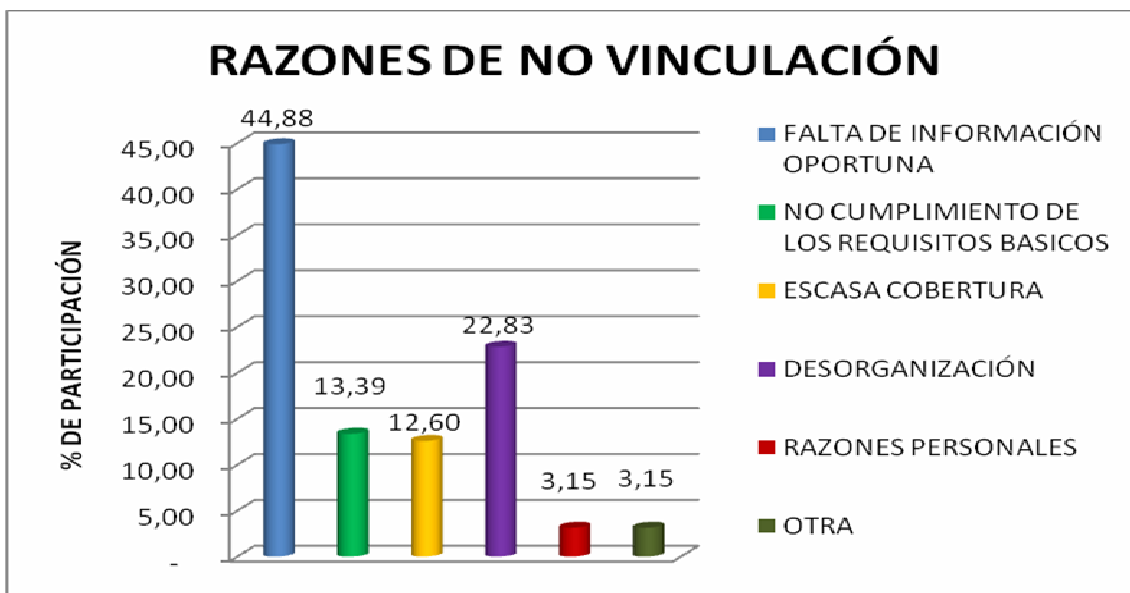
Otro inconveniente que se menciona es la imposibilidad que tiene aquella población que vive en los alrededores de la capital y que quisiera ser beneficiada de este tipo de programas, debido a que la mayoría de los programas, en este caso de capacitación son desarrollados en la ciudad de Pasto y la población no tiene ninguna clase de recursos para desplazarse hasta la capital y recibir esta clase de apoyo.

Por otra parte se preguntó al 48.29% de la población que dijo no haberse vinculado a ninguno de los programas de protección al desempleado la razón por la cual no logró vincularse a este tipo de programas.

La gráfica número 17 Razones de no Vinculación permite establecer la importancia que tiene la información oportuna a la hora de determinar acceso a la población que desea ser beneficiada de este tipo de programas.

El 44.88% de la población que no logró acceder a ninguno de los programas considera que no se vincularon por la falta de información y eficiencia de esta; por tal razón es necesario prestar mayor atención a la forma como se brinda la información.

Grafico 19. Razones de no vinculación.



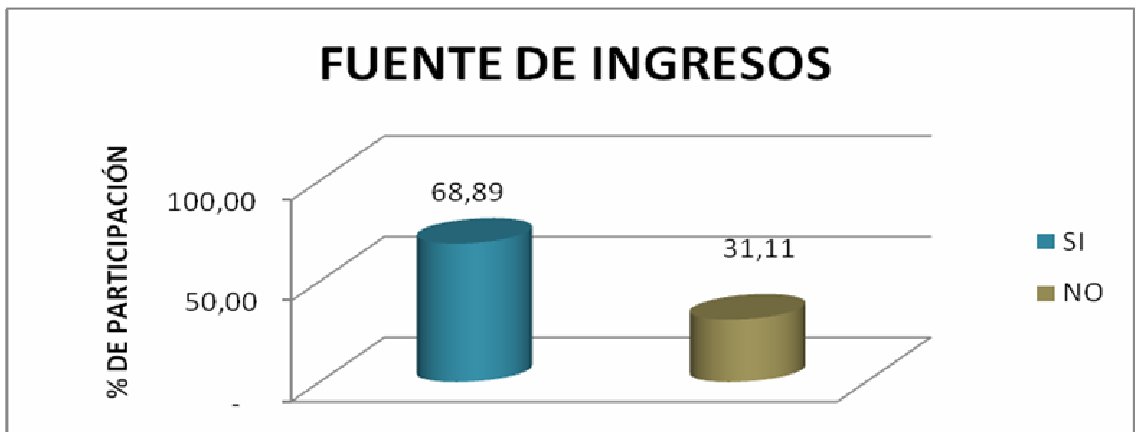
Fuente: Esta Investigación.

Mientras que el 22.83% mencionó la desorganización como la principal razón de no vinculación, además de la demora en la atención lo cual no permite tener mayor cobertura.

El grafico 18 Fuentes de Ingresos, permite establecer si la población objeto de estudio preferiría buscar una fuente de ingresos antes de vincularse a algún tipo de programa de protección al desempleado.

El 68.89% dijo que definitivamente si preferiría buscar alguna fuente de ingresos; por tanto se establece que para la mayoría de la población ocuparse solamente en capacitaciones no le permite satisfacer sus necesidades económicas más prontas, es decir es necesario buscar alguna fuente de ingresos que le permitan culminar sus capacitaciones sin preocupaciones económicas, sin importar el tipo de actividades al que tengan que recurrir para conseguir algún tipo de ingresos. Mientras que el 31.11% no preferiría buscar diferentes fuentes de ingresos mientras es beneficiario de alguno de los programas de protección al desempleado.

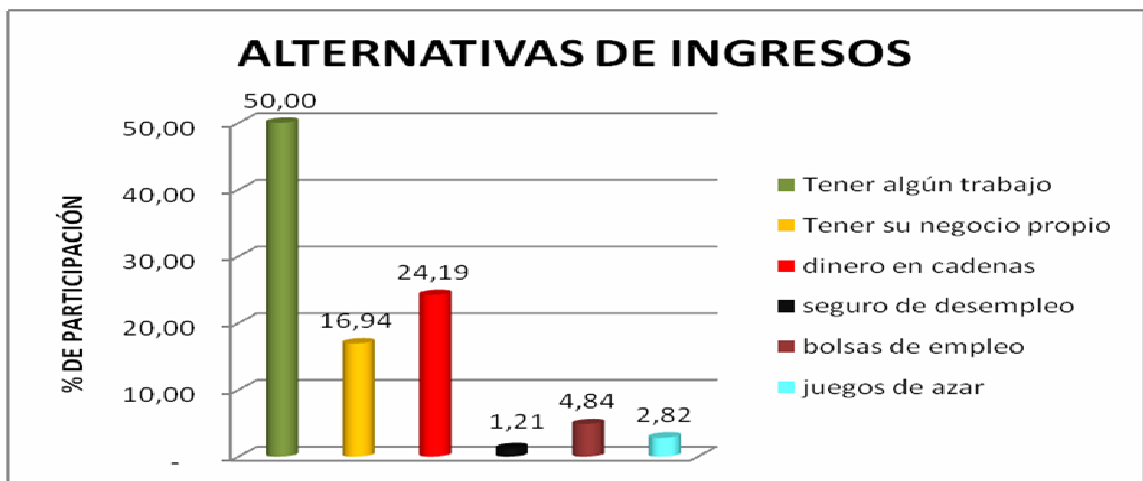
Grafico 20. Fuentes de ingresos.



Fuente: Esta Investigación.

En base a lo anterior es necesario preguntarle a la población que anteriormente mencionó como necesario buscar alguna fuente de ingresos a qué tipo de actividades recurriría; lo cual se observa en el gráfico 19 Alternativas de Ingresos. El gráfico demuestra que el 50% considera necesario buscar algún tipo de trabajo sin importar su grado de informalidad, pues la población contempla que lo importante es conseguir algunos ingresos que le permitan subsistir de alguna manera, aun así la población encuestada comprende el gran apoyo que representa para la población desempleada tener vinculación a este tipo de programas; sin embargo le parece muy difícil o imposible cumplir con el requisito de no recibir ningún tipo de ingresos durante el tiempo que se es beneficiado de este tipo de programas.

Graficó 21. Alternativas de ingresos.



Fuente: Esta Investigación.

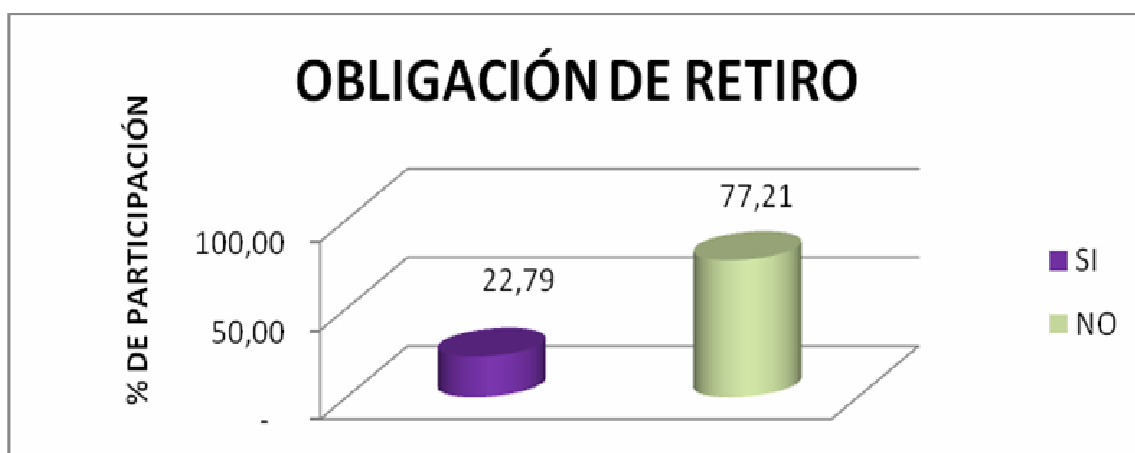
Llama la atención que el 24.19% de la población defiende como alternativa para conseguir algún ingreso colocar su dinero o dinero prestado en las llamadas cadenas; es decir aquellas entidades de carácter dudoso que prometen multiplicar su dinero en poco tiempo, hecho que conlleva a que la población comience a depender de las expectativas y/o inversiones que estas entidades captadoras de dinero ofrecen como una oportunidad para “salir de la pobreza” tal y como lo mencionaron algunas personas.

Lo que se puede determinar a partir de lo anterior es la gran incertidumbre y agotamiento en que vive la población pastusa, la cual prefiere entregar el poco dinero que posee con la ilusión de salir adelante de la forma más rápida y posiblemente no legal, antes que capacitarse y conseguir un empleo formal, estable y sobretodo legal, pues consideran que el empleo que pueden conseguir es mal remunerado y no les posibilita mejorar su nivel de vida de una forma rápida; en otras palabras la población ha perdido las ganas de salir adelante de una forma legal y ha comenzado a preferir de alguna manera el ocio y conseguir algún ingreso sin ninguna clase de esfuerzos.

El 16.94% sin embargo preferiría crear su propio empleo y lograr generar empleo para la población, hecho que determina que algún porcentaje de la población aun considera posible crear empresa en Pasto, sobretodo microempresas que apoyen los productos creados en Nariño.

Por otra parte se le preguntó a la población beneficiada si se ha visto obligado a retirarse de los beneficios de algún programa de protección al desempleado.

Grafico 22. Obligación de retiro.



Fuente: Esta Investigación.

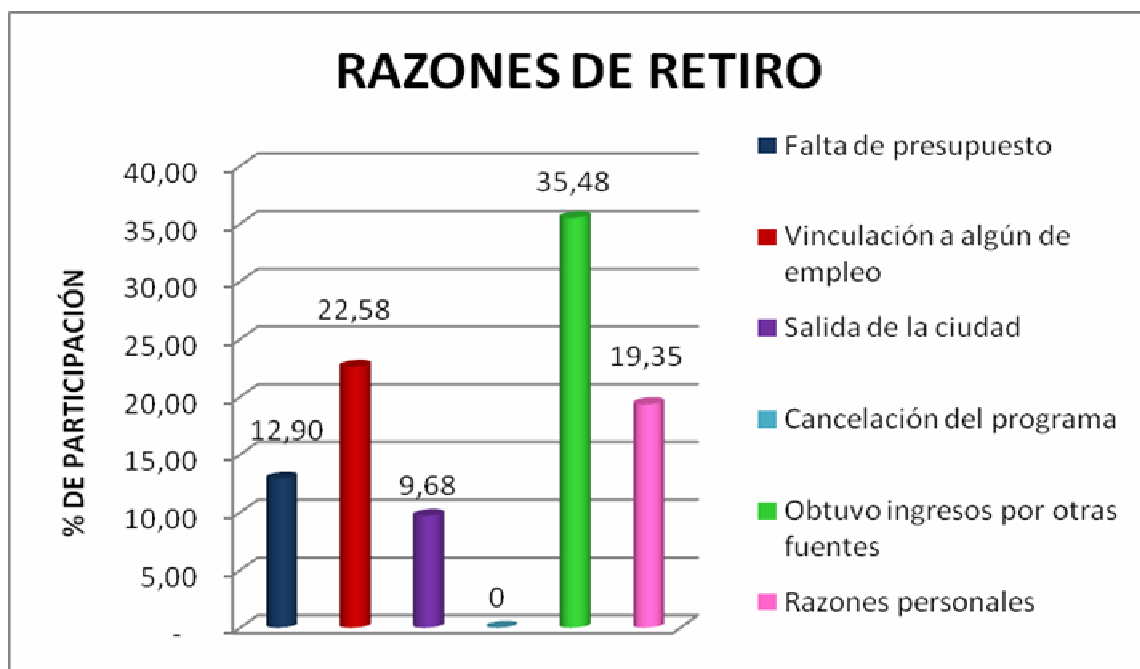
Del gráfico se puede resaltar, que cerca del 77.21% de la población que ha accedido a los programas no han tenido la necesidad de retirarse de los programas a los cuales se ha vinculado, lo cual implica que el gobierno ha realizado una buena planeación para garantizar que la población vinculada siga teniendo los beneficios que se le prometieron.

Del 22.79% que respondió sí haber tenido que retirarse de algunos de los beneficios de dichos programas, se preguntó las razones primordiales por las cuales se vieron obligadas a ello.

El gráfico 21 Razones de Retiro demuestra que el 35.48% se vio obligado a retirarse de los beneficios de algún programa porque comenzó a obtener ingresos por otras fuentes, lo cual provocó que la población comenzara a preferir ocuparse en diferentes actividades que le permitan tener algún ingreso antes de seguir recibiendo el apoyo de los diferentes programas de protección al desempleado.

El 22.58% se ha retirado de los beneficios porque ha logrado vincularse a algún tipo de empleo lo cual permite que la demás población que necesita de apoyo pueda vincularse a este tipo de programas. Para el 19.35% el retiro se dio por razones personales que le ha impedido seguir siendo vinculados a este tipo de beneficios.

Gráfico 23. Razones de retiro.

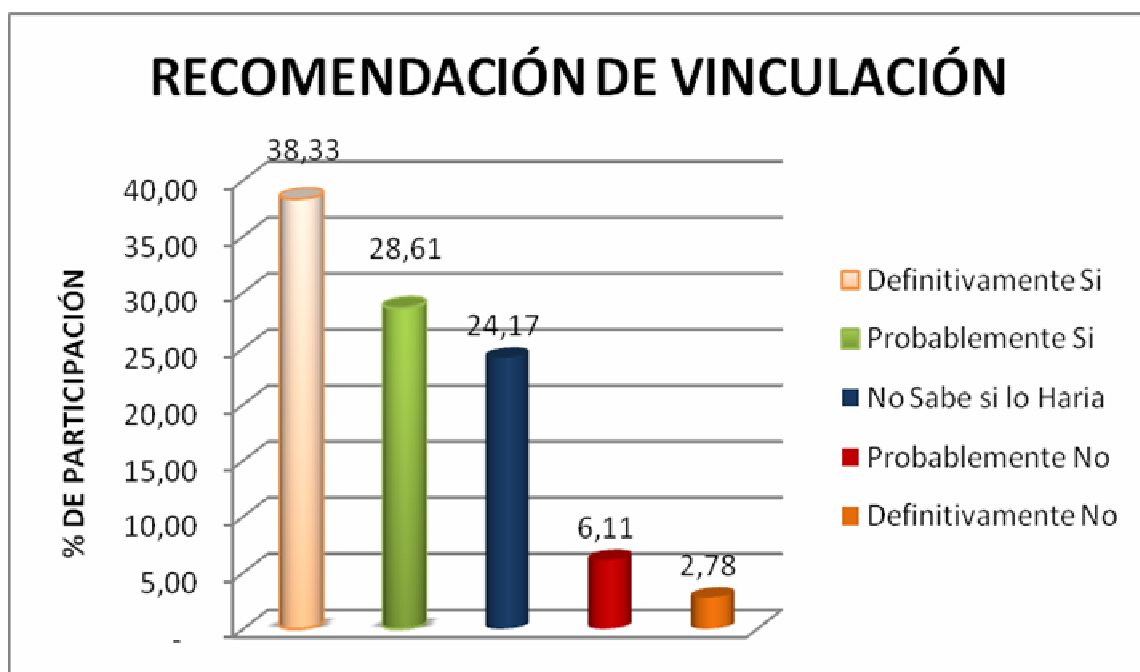


Fuente: Esta Investigación.

Además se le preguntó a la población objeto de estudio si recomendaría la vinculación a algún tipo de programas dirigido a proteger al desempleado. El 38.33% dijo que definitivamente sí recomendaría la vinculación y el 28.61% dijo que probablemente sí.

Como se evidencia en gran mayoría la población tiene la posibilidad de recomendar la vinculación a algún programa esto demuestra la gran expectativa que generan estos tipos de programas para la población que se ha vinculado ó le interesaría vincularse a este tipo de programas.

Graficó 24. Recomendación de la vinculación a algún programa.

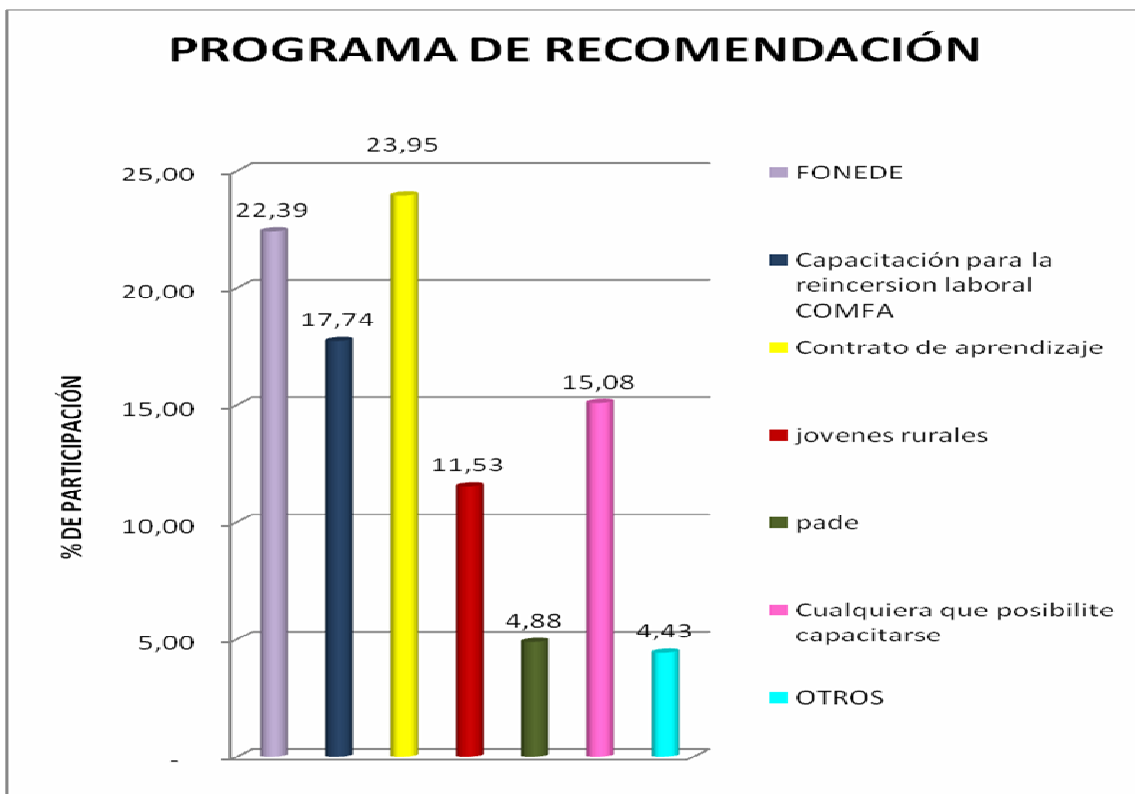


Fuente: Esta Investigación.

De tal manera se indagó sobre el programa al cual la población recomendaría. En gran porcentaje la población dijo en un 23.95% recomendaría vincularse al programa de Contrato de Aprendizaje (SENA), el 22.39% dijo recomendar al programa de subsidio al desempleo (FONEDE), el 17.74% el programa de Capacitación para la Reinserción Laboral (COMFAMILIAR).

El alto grado de recomendación se corrobora con el alto grado de vinculación que tienen los programas anteriormente mencionados y que en definitiva presentan eficiencia en cuanto al logro de metas se refiere.

Grafico 25. Programa de recomendación.



Fuente: Esta Investigación.

Es así que se preguntó la razón por la cual se recomienda la vinculación algún programa de protección al desempleo, el 23.73% de la población mencionó que la principal razón es por la capacitación y el 17.45% por la oportunidad para conseguir empleo; lo cual le permite tener mejores posibilidades en el mercado laboral y por ende una mejor calidad de vida tanto para el beneficiado como para su familia. Tal como se observa en el grafico 24 Razón de Recomendación.

Grafico 26. Razón de recomendación.



Fuente: Esta Investigación.

Igualmente la población mencionó que la protección al desempleado y el apoyo psicológico son la principal razón de recomendación a este tipo de programas (11.96% y 11.37% respectivamente), pues además de apoyar a la población en sus aspectos económicos, también se realiza un acompañamiento psicológico a aquella población que cree no tener ninguna posibilidad en salir adelante incursionando en el mercado laboral formal.

En definitiva se puede establecer que la población objeto de estudio identifica y reconoce claramente el objetivo con el cual los diferentes programas de protección al desempleado se crearon por tal razón la mayoría menciona estar interesada en vincularse a ellos; sin embargo aún falta mucho por hacer, debido a que la población presenta ciertos niveles de inconformidad en lo que se refiere a planeación, presupuesto, requisitos y cobertura de algunos de los programas.

Inclusive cierto porcentaje de la población que quisiera vincularse menciona que los programas de protección al desempleado solo son para la población que vive en la capital; pues aunque se dispone que toda la población que cumpla con los requisitos puede acceder a estos programas, no se tiene en cuenta el costo de transporte en el que incurriría la población que vive en diferentes municipios, esto significa cierto limitante para la población en cuanto a cobertura se refiere; por esta razón es necesario que se tenga en cuenta la población no residente en la capital y permitirles el acceso a este tipo de programas ya sea con apoyo en lo que respecta a transporte o con la ejecución de los programas de mayor solicitud en estas regiones.

Además se debe mencionar que la cobertura de dichos programas no es la indicada si se tiene en cuenta los altos índices de desempleo que tiene Pasto, incluso mayores al índice a nivel nacional (14.8% Y 11.2% respectivamente, cifra DANE agosto 2008) y por tanto se deberían realizar mayores estrategias que posibiliten a la población interesada vincularse y tener facilidad de acceso a estos programas.

Aun así, es necesario reconocer que algunos programas que gozan de gran recomendación y cobertura son aquellos que brindan capacitaciones a sus beneficiados, como es el caso de subsidio al desempleo FONEDE, contrato de aprendizaje SENA y capacitación para la reinserción laboral COMFAMILIAR, lo que determina que la población reconoce de alguna manera las posibilidades que le otorga recibir capacitaciones para que así pueda incursionar en el mercado laboral formal en Pasto de una manera más ágil.

Sin embargo se presenta como perjudicial la idea que tiene cierto porcentaje de la población de incurrir en ciertas entidades de carácter dudoso antes de conseguir alguna clase de capacitación para vincularse a un empleo formal, pues esto demuestra que la población ha comenzado a preferir obtener apoyo sin importar de donde provengan antes de realizar algún esfuerzo. Es por eso importante reconocer la población que realmente sacaría provecho de este tipo de apoyo del Estado, para así poder determinar el grado de efectividad de dichos programas en la población vulnerable.

4.4 ALTERNATIVAS PARA LOGRAR UN MAYOR IMPACTO DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES PARA DISMINUIR EL DESEMPLEO

Sin duda los altos índices de desempleo en los cuales Pasto se ha desenvuelto en los últimos años, permiten establecer las grandes dificultades que tiene el municipio en lo que ha comportamiento del mercado laboral se refiere, seguido de una inestabilidad económica local que de la misma manera desequilibra la economía del departamento.

Pasto se caracteriza por tener constantes incrementos en el mercado laboral; sin embargo los altos niveles de oferta laboral no son correspondidos eficientemente

con los niveles de demanda laboral y es así que la población se ve obligada a recurrir a la informalidad y el subempleo, además la poca población ocupada se encuentra en actividades como el comercio y servicios comunales; es decir actividades de tipo coyuntural y que por tal razón explican el comportamiento volátil de la economía y por ende del mercado laboral del municipio.

Sumado a este contexto, es indispensable mencionar que el país aun teniendo los rezagos de la crisis de 1999, crisis que había propiciado tasas de desempleo del 20% debido a los altos costos laborales, inclusive más altos que los de Latinoamérica implicó que no se consiguiera generar el suficiente empleo; en base a este tipo de antecedentes se hizo necesario una reestructuración de la legislación laboral consistente en modificar algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo e implementar nuevas medidas con el fin de impulsar el empleo y ampliar la protección social, esto se llevo a cabo el 27 de diciembre de 2002 en el Congreso de la República a través de la aprobación de la ley 789 correspondiente a la reforma laboral.

En base a lo anterior, siendo Pasto la tercer ciudad con el mayor índice de desempleo 14.8% después de Ibagué y Manizales con 20.6% y 15.8% respectivamente (cifras DANE para agosto de 2008); incluso un nivel de desempleo más alto que el desempleo a nivel nacional 11.2% ha sido uno de los importantes campos de acción de los programas de generación de empleo y protección al desempleado.

Sin duda es importante reconocer la actitud que el Estado ha tomado frente a este problema del desempleo, pues el haber establecido cambios en la reforma laboral con el acompañamiento de diversas entidades de acción con el fin de brindarle a la población vulnerable mayores oportunidades de mejorar su nivel de vida indican el nivel de atención que el Estado le otorga al desempleo; sin embargo el Estado debe tomar la generación de empleo y la protección al desempleado como un gran reto que además de darle oportunidad a la población vulnerable, cree cultura de emprendimiento y permita recuperar la confianza de los inversionistas tanto locales, nacionales como extranjeros para que así se pueda crear empresas de una manera más viable a futuro, acorde al entorno nacional y mundial; y en esta medida entonces se permita generar empleo, un empleo de tipo productivo que además de colaborar con la población vulnerable potencialice el municipio y lo consolide en el mercado.

A pesar de los diferentes esfuerzos y las inversiones realizadas en los diferentes programas de apoyo a la población vulnerable, sin duda que estos comenzarán a ejecutarse hasta el segundo semestre de 2003, incluso en algunos casos al comienzo de 2004, indica la falta de planeación efectiva y los tropiezos tanto en la reglamentación del fondo que agrupa los recursos como en la definición de las condiciones de acceso de los potenciales beneficiarios.

Las cifras disponibles indican que la ejecución ha estado por debajo de lo esperado pues se han entregado 69% de los recursos disponibles para el subsidio al desempleo y 36% de los recursos disponibles para programas de capacitación aunque la ejecución de los programas ha ido mejorado notoriamente, los problemas de demanda de cursos persisten, especialmente en el programa de capacitación. Pero se debe aclarar que una de las razones por las cuales algunos de los programas no ha logrado la suficiente cobertura ha sido en parte porque la misma reglamentación dada (ley 789 de 2002) no lo ha permitido, lo cual limita las acciones y metas que los diferentes programas desearían cumplir.

Por ejemplo, a pesar de que por mandato legal sólo el 5% de los recursos de FONEDE pueden destinarse a desempleados sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación los postulantes de este grupo han sistemáticamente doblado a los postulantes con vinculación pasada a las Cajas, lo cual determina el fuerte rezago que se presenta en este tipo de población, en este sentido, es claro que debería darse un mejor acompañamiento a esta población que por alguna u otra razón no se ha vinculado a una caja de compensación familiar, si bien este requisito está establecido en la ley se debería modificar ó hacer una excepción, para que este tipo de postulantes pueda ya sea acceder al subsidio al desempleo en cualquier clase de bonos (debido a que los postulantes no vinculados a la caja de compensación solo pueden beneficiarse en el subsidio al desempleo con bonos de alimentación) ó que se le permita vincularse a la caja de compensación familiar para que pueda elegir beneficiarse en cualquiera de los bonos del subsidio al desempleo.

Sin duda algunos de los requisitos que los posibles beneficiarios deben cumplir, han provocado que los trámites sean cada vez más difíciles y demorados lo cual en sí han contribuido a los problemas de ejecución, por esta razón sería importante darle acompañamiento a la población vulnerable para que la realización de los tramites no se vuelva complicada y ardua, para que así la población de una manera efectiva pueda beneficiarse.

Tal como se mencionó anteriormente la falta de una buena planeación impide que los programas tengan una mayor efectividad y que cumplan con los objetivos con los que fueron creados, de esta manera en lo que respecta a los presupuestos, estos deberían otorgarse con antelación a la ejecución de cada proyecto para que así la población que ha logrado beneficiarse no quede a la deriva por problemas de esta índole.

Tal y como se presentó en el programa de subsidio al desempleo FONEDE y el programa de reinserción laboral COMFAMILIAR en donde los beneficiados no lograron completar las capacitaciones a las que se inscribieron y tuvieron que esperar a que los presupuestos puedan emplearse, todo debido a las intervenciones que ocasionalmente realiza la Caja de Compensación Familiar de Nariño, si bien se entiende como necesario y oportuno la permanente vigilancia de la Caja de Compensación es lógico que este tipo de control sea realizado con anterioridad a

las ejecuciones de los programas; este tipo de problemas corrobora la falta de planeación con la que cuentan este tipo de programas.

En lo referente al apoyo a la generación de empleo y empresarismo, tanto el programa de microcrédito COMFAMILIAR como el programa de apoyo directo al empleo PADE evidencian problemas de demanda, lo que sugiere a su vez problemas de diseño debido a que los trámites y requisitos vuelven a ser la razón por la cual los programas no pueden tener la suficiente cobertura.

A lo anterior se suma el problema que tienen las diferentes empresas para constituirse como legales en Pasto, además de lograr estar a paz y salvo por concepto de parafiscales; para el caso del programa de microcrédito exenciones que tendrán una vigencia máxima de 4 años siempre y cuando la tasa de desempleo sea superior al 12%; por lo cual se evidencia que estos beneficios son tan solo transitorios y por tanto son medidas que no sirven para incentivar contratos laborales permanentes debido a que las decisiones de contratación no sólo tienen en cuenta los costos laborales presentes, sino también su progresión futura por tal razón se ha demostrado que la implantación de un régimen transitorio de reducción de aportes fiscales ha demostrado ser un instrumento ineficaz para la generación de empleo.

De tal manera se establece como primera alternativa y la de mayor importancia, implementar conversatorios para la población que es y busca ser beneficiada de los programas de generación de empleo y protección al desempleado, conversatorios que le permitan a la población entender y ser consciente del comportamiento del mercado laboral Pastuso para que así reconozca las oportunidades y las dificultades a las que se tiene que enfrentar.

Así mismo se ha reconocido que la población por cada periodo de tiempo que no consigue algún empleo comienza a tener una conducta negativa frente a él, conducta que permanece cuando logra beneficiarse de algún tipo de programa; este es un gran problema debido a que la mayoría de la población menciona como pérdida de tiempo la realización de algún tipo de capacitación pues no reconocen los beneficios a largo plazo que esta causa, lo que justifican argumentando que ninguna capacitación les brinda el suficiente apoyo para satisfacer las necesidades más prontas, suyas y de su familia, además la educación es un "lujo".

En este sentido y como se ha evidenciado en su mayoría la población ha sido beneficiada del programa de subsidio al desempleo FONEDE y por esta misma razón se determina como necesario que se le permita a esta población beneficiarse con bonos de capacitación, salud y si es posible con bonos de alimentación, tener como opción si así lo quiere un empleo que le permita cubrir sus necesidades más prontas.

Además para incentivar la demanda de bonos en capacitación sería bueno permitirle a la población beneficiada tener un empleo que sea acorde con la capacitación que reciben, si es el caso, y que les permita tener experiencia, pues como se sabe este es uno de los requisitos que debe cumplir la población que quiera ser beneficiada de este programa.

Es así que se recomienda hacer un ajuste a la ley 789 de 2002 en lo que respecta a los requisitos establecidos, además sería oportuno brindar acompañamiento para que las diferentes capacitaciones realizadas puedan darse a conocer a toda la población de Pasto ya sea por medio de ferias, asociaciones, o hasta la creación de microempresas, todas vinculadas a la entidad que ejecute las diversas capacitaciones y así se logre experiencia y empleo además de impulsar el apoyo privado de posibles empresas que quieran ya sea emplear o comercializar los productos que se ofrecen y de la misma manera se brinde información para aquella población que quiere hacer parte de los beneficios de los programas.

En lo que tiene que ver con aumento de la empleabilidad de mano de obra, lo correspondiente al programa contrato de aprendizaje se evidencia un importante aumento, lo cual indica que en este sentido si se ha cumplido con los objetivos primordiales y por ende el programa tuvo un gran impacto; en gran medida este nivel de eficiencia corresponde a la imposición de una cuota de aprendices a las empresas en donde tanto la cuota de aprendices como su monetización son función directa del tamaño de la nómina de las empresas.

A pesar de la alta efectividad del programa, se identifica que al aumento en la contratación de aprendices es realizada principalmente por pequeñas y medianas empresas que por el mismo hecho de ser empresas con débil patrimonio aprovechan el programa y permanentemente solicitan aprendices contratados con una cuota de practicante, dejando a un lado la contratación de empleados de manera formal, con un nivel mayor de capacitación y por tanto demandantes de mayores niveles de ingresos; es decir el aumento en la contratación de aprendices está afectando la generación de empleo formal en Pasto.

En este sentido sería importante incentivar convenios interinstitucionales para que se incremente la población beneficiada, por ejemplo que estudiantes de otras entidades educativas puedan acceder al programa de contrato de aprendizaje con el fin de que se brinde la oportunidad de poner en práctica las capacitaciones.

Como se evidencia la dificultad primordial del SENA es que el tipo de apoyo otorgado a la población vulnerable solo brinda la oportunidad de emplearse y no de generar empleo y mucho menos el permitirle a la población beneficiada establecerse a largo plazo en alguna plaza laboral.

Por esta razón es importante mantener el control en las contrataciones de aprendices realizadas, en lo que se refiere a la cuota de contratación, el tiempo y la cali-

dad del trabajo, con el fin de impedir abusos de los empleadores hacia los empleados o en este caso aprendices; igualmente sería de mayor satisfacción que las empresas les sea recomendado contratar formalmente a algún aprendiz y que por este motivo la empresa contratante se beneficie en reducciones en los pagos de parafiscales durante los primeros años de contratación.

También se establece como necesario darle acompañamiento a la población no residente en la capital del departamento, debido a que dicha población tiene escasa o ninguna posibilidad de beneficiarse de mencionados programas debido a los costos de transporte que deben incurrir para asistir frecuentemente a los diferentes programas sobre todo en los de capacitación, debido a esto se recomienda brindar algún tipo de subsidio de transporte ó realizar un convenio con el servicio de transporte que tiene cada entidad que brinda las capacitaciones como es el SENA y COMFAMILIAR para que así la población pueda acceder a este tipo de programas y una vez beneficiado culmine su capacitación de una manera adecuada, además se debe tener en cuenta que este tipo de convenios posibilitan una mayor cobertura lo cual permitiría cumplir con las metas establecidas.

De la misma manera es necesario priorizar la importancia que tiene la difusión de los diferentes programas dirigidos a la generación de empleo y protección al desempleado todo en aras de informar a la población vulnerable sobre el amparo que el Estado le ofrece a aquella población que no ha tenido la oportunidad de capacitarse y mucho menos emplearse de manera formal, además este tipo de opción también permite ampliar la cobertura de los diferentes programas.

Igualmente sería oportuno mantener a la población informada sobre la ejecución y las metas logradas de los diferentes programas, es así que determina como alternativa la consolidación de un sistema de información basado en la realización de una red de información ya sea por medio de una página internet ó por un boletín otorgado semestralmente ó anualmente lo cual necesariamente implicaría tener una sistematización actualizada de la información que fue la principal dificultad que tuvo la presente investigación, todo esto con el fin de afirmar la difusión de los programas y de la misma manera se posibilite conseguir posibles empleadores o patrocinadores de las ferias que anteriormente se mencionaron como alternativas para apoyar a la población beneficiada en la obtención de algún tipo de ingresos.

Los problemas en el acceso a la información impide que las metas con las que las instituciones fueron creadas no tengan el suficiente control y seguimiento, como es el caso la alcaldía municipal, institución que tiene como prioridad la elaboración de programas tanto para la protección al desempleado como para la generación de empleo; sin embargo los diferentes programas planeados si bien son ejecutados no se lleva un seguimiento que permita establecer si el programa logro algún impacto en la población vulnerable. El mayor problema está en que existen las ayudas pero no se saben quién las brinda, no existe una conexión específica entre

las instituciones, y que por lo tanto debe haber un vínculo entre las diferentes entidades.

Que la población del municipio tenga la oportunidad de estar informada permite además de un control de las acciones gubernamentales verificar el obligatorio cumplimiento de la ley 789 de 2002 y de las respectivas metas que se establecen en cada programa, además este tipo de difusión que se plantea permite establecer si lo logrado por cada programa corresponde a las necesidades de la población vulnerable de Pasto y a los índices de desempleo en los que se desenvuelve el municipio, de esta manera entonces se puede establecer las debilidades y oportunidades que tienen los diferentes programas y así se puedan proponer nuevas alternativas que posibiliten un mayor impacto de las acciones gubernamentales en la disminución del desempleo en Pasto.

Por otra parte se evidencia la falta de compromisos interinstitucionales que tiene el municipio, compromisos que posibiliten la generación de políticas conjuntas para desarrollar esquemas de empleo, con empleos de calidad, con apoyo a las cooperativas vistas como verdaderas empresas.

Todo esto debido a que las instituciones públicas si bien crean sus políticas de generación de empleo lo hacen de manera independiente, aunque conciben la misma meta no tiene ningún convenio que posibilite realizar acciones conjuntas para que así logren mayor peso y por ende beneficien a mayor población.

Así mismo se presenta como una de las mayores dificultades que a cada cambio de gobierno no se continúa con las bases anteriormente establecidas sino que se presentan nuevos programas que acarrear mayores costos y mayor incertidumbre de cumplimiento. Particularmente la alcaldía municipal plasma sus diferentes programas en el plan de desarrollo de los gobiernos de turno, es entendible que cada uno tenga objetivos y metas diferentes y que por lo tanto no se pueda dar continuidad al plan anterior y mucho menos que se pueda verificar si lo que se quería alcanzar se ha logrado y peor aun si los recursos destinados a los programas se utilizaron de la manera adecuada; es así que se vuelve a ser énfasis en que uno de los mayores problemas encontrados es en definitiva el acceso a la información y el permanente seguimiento y control de la ejecución de los programas.

Dado este contexto se evidencia las fuertes deficiencias que presentan las ejecuciones de los programas de generación de empleo y protección al desempleado conjuntamente con un limitado conocimiento del mercado laboral Pastuso que restringe la posibilidad de una eficiente planeación que corresponda con la población vulnerable que se pretende beneficiar.

Cuando se trata de formular alternativas para mejorar el empleo en la ciudad de Pasto, lo primero que se debe identificar son las principales variables que inciden tanto para estimular el empleo como para disminuir el desempleo; es así que para

la identificación de las principales variables es necesario tener acceso a la información pertinente; sin embargo como se mencionó anteriormente en el desarrollo del trabajo de grado se presentaron dificultades para encontrar la información de tipo estadístico.

En base a este tipo de problemas se encuentra como solución pertinente la formulación de una estrategia de sistematización de la información estadística con datos concernientes a la ejecución de los programas, la población beneficiada, y el tipo de demanda en las diferentes capacitaciones otorgadas, todo con el fin de que el posterior análisis de la información permita identificar los problemas que tiene los programas para su ejecución y así plantear soluciones oportunas.

Debido a que la obtención de este tipo de información estadística necesita ser manejada por un ente indicado, un observatorio de empleo, concebido como un sistema meso-institucional de generación de información estratégica, análisis, seguimiento y prospección del mercado de trabajo que permita la toma de decisiones y la formulación de políticas específicas en materia de promoción del empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo e intermediación laboral, constituido con base en la voluntad políticas de los actores regionales públicos y privados.

En este sentido el observatorio de empleo sería manejado para Pasto por medio de un convenio de cooperación interinstitucional entre las entidades públicas como la Alcaldía de Pasto, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Ministerio de la Protección Social Regional Nariño, Cámara de Comercio de Pasto, Departamento Nacional de Estadística DANE, Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado FONEDE y la Universidad de Nariño. Como unidad investigadora el Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Empresarial CEDRE de la Universidad de Nariño.

En esta medida, la presente investigación ACCIONES GUBERNAMENTALES ENCAMINADAS A LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y PROTECCIÓN DEL DES-EMPLEADO se plantea como trabajo complementario a este observatorio, el cual pretende presentar un análisis de los datos estadísticos encontrados que permita explicar el comportamiento del mercado laboral pastuso y de la misma manera se posibilite encontrar las características que impiden un gran impacto en la población beneficiada.

Como se mencionó este trabajo es un complemento de la consolidación del observatorio de empleo, del cual el CEDRE es el elaborador y ejecutor de este sistema de información de empleo, de la misma manera este trabajo de grado forma parte de uno de los objetivos específicos del proyecto: Formulación de una Política Pública de Empleo para el Municipio de Pasto.

Es así que el presente trabajo es materia prima para identificar que está sucediendo con los programas del gobierno e instituciones a fines, que tengan como objetivo políticas para la generación de empleo o para amortiguar la inestabilidad que genera el desempleo todo tendiente a mejorar lo que ya está haciendo el gobierno y lo que falta por hacer, puesto que la mejor solución es identificar las falencias y fortalezas de los programas para que de esta manera a través de los diferentes actores sociales, políticos y económicos interactúen en conjunto para atenuar el problema descrito.

CONCLUSIONES

- Es clara la importancia de las instituciones públicas que intervienen en la generación de empleo y protección al desempleado tanto a nivel nacional como regional, además al tener el carácter pasivo y activo, y ser políticas de expansión inducida, le imprimen apoyo directo al mercado laboral mediante la conjunción entre las políticas del mercado de trabajo y las políticas laborales.
- Aunque no es la óptica de este documento el análisis de la oferta laboral, esta influye por los factores como la migración, la mortalidad, natalidad y generalmente por el crecimiento natural de la población que implica que la masa laboral este en constante movilidad y que la demanda de esta no los absorba, más aún si se tiene en cuenta aspectos como el acceso a la educación o la disponibilidad de un ingreso familiar y del cual depende en alguna medida su inclinación al mercado laboral o al sector educativo.
- El empleo al poder ser enfocado desde la perspectiva de la oferta y/o demanda le imprime cierto carácter multidimensional. Es así que desde el aspecto de las políticas públicas inducidas a generarlo, estas no pueden depender solamente de una institución si no de varias; por tal razón es necesaria una alianza interdisciplinaria que permita y garantice un impacto socioeconómico favorable. Particularmente es necesario resaltar la importancia que le ha dado el gobierno nacional por medio de las políticas públicas, al problema del desempleo y aunque evidentemente se han dado mecanismos para tratar de amortiguar este problema, ya sea a través de la generación de empleo o por medio de la protección a las personas que se encuentran desempleadas, estas no han gozado de la suficiente eficiencia esperada, por cuanto a pesar de tener como objetivo incentivar a la población para que se incorpore al mercado laboral, ha provocado que esta misma población beneficiada se interese mas por acceder a más y más programas que por sacarle el provecho a estos.
- No cabe duda que la intención del gobierno es buena, lo cual se refleja al establecer como necesario que dichas políticas forman parte de los planes de desarrollo que se realizan en los diferentes programas de gobierno, y que el eje de empleo y productividad toca sensiblemente esta problemática.
- Otra de las principales dificultades de los diferentes políticas públicas dirigidas a generar empleo tienen que ver con el escaso seguimiento hacia las políticas ejecutadas, las cuales deberían contar con este tipo de evaluación ya que representan la institucionalidad del estado y al estar sujetas a un presupuesto, es de mayor necesidad aún establecer en que magnitud el gobierno nacional esta impactando de manera positiva la variable del empleo.

- Igualmente el nivel de las capacitaciones ejecutadas hacia la población vulnerable para que estas puedan reinsertarse al mercado laboral, no es el óptimo, pues algunas capacitaciones realizadas no cuentan con el grado de competitividad exigido actualmente a nivel global, las capacitaciones son por ejemplo en artes y oficios (en algunos casos), actividades que no poseen incentivo para la formación de empresas y mucho menos generan empleo, por ende algunas de las empresas o microempresas creadas son de carácter tradicional, poco competitivo.
- Además el incipiente control y seguimiento de las empresas constituidas ha provocado que en el recorrido de estas hacia su consolidación en el mercado se vea impedido por las típicas fallas del mercado, en donde cada vez hay monopolios y oligopolios que saturan el mercado y compiten por tener la mayor y mejor productividad, eficiencia e innovación.
- Como se demuestra el desarrollo de las políticas públicas dirigidas a la generación de empleo, aun presenta fuertes limitantes e inconvenientes que le impiden tener un impacto considerable en la población vulnerable (algo notorio aun sin contar con un seguimiento y control de estas), pero no es mucho lo que se puede esperar si el nivel de adopción de los programa presenta concentración y el presupuesto es escaso; en este sentido cuando se habla de concentración, significa que las ciudades con amplias posibilidades de ingreso o con un mercado laboral más amplio, son las que otorgan mayores subsidios y capacitaciones; mientras que las ciudades con menor capacidad para absorber la oferta laboral no pueden otorgar subsidios ni capacitaciones considerable con su nivel de desempleo, llevando a que esta población tenga que asentarse en actividades no formales, lo que conlleva al crecimiento permanente del mercado informal.
- En definitiva se puede establecer que la población objeto de estudio identifica y reconoce claramente el objetivo con el cual los diferentes programas de protección al desempleado se crearon por tal razón la mayoría menciona estar interesada en vincularse a ellos; sin embargo aún falta mucho por hacer, debido a que la población presenta ciertos niveles de inconformidad en lo que se refiere a planeación, presupuesto, requisitos y cobertura de algunos de los programas. Inclusive cierto porcentaje de la población que quisiera vincularse menciona que los programas de protección al desempleado solo son para la población que vive en la capital; pues aunque se dispone que toda la población que cumpla con los requisitos puede acceder a estos programas, no se tiene en cuenta el costo de transporte en el que incurriría la población que vive en diferentes municipios, esto significa cierto limitante para la población en cuanto a cobertura se refiere.

- Es indispensable mencionar que la cobertura de dichos programas no es la indicada si se tiene en cuenta los altos índices de desempleo que tiene Pasto, incluso mayores al índice a nivel nacional (14.8% Y 11.2% respectivamente, cifra DANE agosto 2008) por tal razón se deberían realizar mayores estrategias que posibiliten a la población interesada vincularse y tener facilidad de acceso a estos programas. Dicha dificultad se amplía aun más por la misma reglamentación establecida con la ley 789 de 2002 en lo que a requisitos se refiere, lo cual impide lograr una mayor cobertura y cumplir las metas propuestas por cada programa.
- Aun así, es necesario reconocer que algunos programas que gozan de gran recomendación y cobertura son aquellos que brindan capacitaciones a sus beneficiados, como es el caso de subsidio al desempleo FONEDE, contrato de aprendizaje SENA y capacitación para la reinserción laboral COMFAMILIAR, lo que determina que la población reconoce de alguna manera las posibilidades que le otorga recibir capacitaciones para que así pueda incursionar en el mercado laboral formal en Pasto de una manera más ágil.
- Sin embargo cierto porcentaje de población beneficiada prefiere acceder al programa de subsidio al desempleo FONEDE particularmente en bonos de alimentación y salud debido a que conciben la capacitación como una pérdida de tiempo, diciendo que la educación es un “lujo” ya que no les satisface las necesidades más prontas; idea que limita la cobertura de los programas de capacitación.
- Se presenta como perjudicial la idea que tiene cierto porcentaje de la población de incurrir en ciertas entidades de carácter dudoso antes de conseguir alguna clase de capacitación para vincularse a un empleo formal, pues esto demuestra que la población ha comenzado a preferir obtener apoyo sin importar de donde provengan antes de realizar algún esfuerzo. Es por eso importante reconocer la población que realmente sacaría provecho de este tipo de apoyo del Estado, para así poder determinar el grado de efectividad de dichos programas en la población vulnerable.
- Por otra parte la falta de planeación y organización de los programas es otra de las dificultades más notorias, lo que implica que los diferentes programas no respondan eficientemente a los beneficiarios, sobre todo en lo que tiene que ver con los desembolsos para la ejecución de los programas, desembolsos que no se hacen oportunamente y que retrasan la ejecución de los programas. En gran medida este inconveniente se presenta en la ejecución del programa de FONEDE por las repentinas intervenciones por parte de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

- A esto se suma la falta de control y seguimiento de las ejecuciones y logros de los diferentes programas de generación de empleo y protección al desempleado, lo cual implicaría a los diferentes programas el compromiso de tener sus ejecuciones debidamente sistematizadas, dando la oportunidad de encontrar posibles explicaciones de los problemas en la cobertura y una oportuna orientación para la realización de una eficiente planeación.
- Se evidencia la falta de compromisos interinstitucionales lo cual impide crear políticas conjuntas para desarrollar esquemas de empleo, con empleos de calidad, con apoyo a las cooperativas vistas como verdaderas empresas. Todo esto debido a que las instituciones públicas sí bien crean sus políticas de generación de empleo lo hacen de manera independiente, aunque conciben la misma meta no tiene ningún convenio que posibilite realizar acciones conjuntas para que así logren mayor peso y por ende beneficien a mayor población. Así mismo se presenta como mayor dificultad que a cada cambio de gobierno no se continúa con las bases anteriormente establecidas sino que se presentan nuevos programas que acarrearán mayores costos y mayor incertidumbre de cumplimiento.

RECOMENDACIONES

- Es necesario examinar el impacto real de los diferentes programas de generación de empleo y protección al desempleado, para esto se debe establecer una entidad que evalúe permanentemente la eficiencia y deficiencias de estos programas, en cuanto a su cobertura, la utilización eficiente de los recursos y el cumplimiento efectivo de sus objetivos. En este sentido el observatorio de empleo actuaría como el organismo encargado del estudio y generador de indicadores de empleo.
- Es vital reconocer que los programas de capacitación laboral y generación de empleo, necesitan tener un alto nivel de desarrollo tecnológico e innovación que vaya de acuerdo con el grado de competitividad exigido actualmente a nivel global, para que así tanto las capacitaciones como las empresas creadas puedan tener la posibilidad de consolidarse en el mercado, generando empleo productivo en base a la competitividad tanto regional, nacional como internacional.
- Igualmente es importante dinamizar el control, seguimiento y apoyo de las empresas constituidas permanentemente para que la inversión ya establecida por parte del gobierno tenga efectividad a largo plazo, esto con el fin de que las empresas no tengan que ser liquidadas ante choques del mercado.
- En entidades públicas como la Alcaldía Municipal, es definitivo la necesidad de reformular la manera como se realiza la presentación de los resultados de los programas, puesto que no hay una claridad con respecto a la verificación de los programas en ejecución que al depender de la formulación del plan de desarrollo local y por ende depender de los recursos que se ejecutaran se podrían excluir cosas que no se tuvieron en cuenta y podría encontrarse dentro de un conflicto de intereses entre lo que se propuso y lo que realmente se necesita.
- Se recomienda como necesario que las políticas de empleo formen parte de los planes de desarrollo que se realizan en los diferentes programas de gobierno del municipio, para que así el eje de empleo y productividad tenga mayor relevancia dada la situación por la cual atraviesa la región.
- Es importante reconocer la importancia de darle seguimiento y evaluación a las diferentes acciones estatales para que se controle tanto los recursos destinados a los programas como las metas dispuestas a alcanzar para así se establezca las razones por las cuales los objetivos propuestos no se lograron cumplir.

- Es necesario efectuar una planeación consecuente con las metas propuestas, para que así las diferentes ejecuciones de los programas no tengan la necesidad de suspenderse debido a la improvisación en la formulación del mismo al no tener en cuenta presupuesto, cobertura, apoyo institucional y la población objetivo.
- Es indispensable otorgarle acompañamiento a la población no residente en la capital que quisiera vincularse a algunos de los programas de protección al desempleado; pues aunque se dispone que toda la población que cumpla con los requisitos puede acceder a estos programas, no se tiene en cuenta el costo de transporte en el que incurriría la población que vive en diferentes partes del municipio, esto significa cierto limitante para la población en cuanto a cobertura se refiere.
- Es indispensable mencionar que la cobertura de dichos programas no es la indicada si se tiene en cuenta los altos índices de desempleo que tiene pasto, incluso mayores al índice a nivel nacional (14.8% Y 11.2% respectivamente, cifra DANE agosto 2008) por tal razón se deberían realizar mayores estrategias de mayor cobertura que posibiliten a la población interesada vincularse y tener facilidad de acceso a estos programas.
- Es pertinente realizar la modificación de algunos apartes establecidos en la ley 789 de 2002 en lo que a requisitos se refiere, debido a que esta es una de las razones por las cuales los programas no logran una mayor cobertura y cumplir las metas propuestas por cada programa.
- En base a lo anterior es necesario que se le permita a esta población beneficiada de los programas de FONEDE, tener como opción si así lo quiere un empleo que le permita cubrir sus necesidades más prontas, un empleo que sea acorde con la capacitación que reciben, si es el caso, y que les permita tener experiencia, pues como se sabe este es uno de los requisitos que debe cumplir la población que quiera ser beneficiada de este programa.
- Además sería oportuno brindar acompañamiento para que las diferentes capacitaciones realizadas puedan darse a conocer a toda la población de Pasto ya sea por medio de ferias, asociaciones, o hasta la creación de microempresas, todas vinculadas a la entidad que ejecute las diversas capacitaciones y así se logre experiencia y empleo además de impulsar el apoyo privado de posibles empresas que quieran ya sea emplear o comercializar los productos que se ofrecen y de la misma manera se brinde información para aquella población que quiere hacer parte de los beneficios de los programas.
- Es necesario la implementación de conversatorios para la población que es y busca ser beneficiada de los programa de generación de empleo y protección

al desempleado, conversatorios que le permitan reconocer a la población los beneficios que tienen al realizar algún tipo de capacitación.

- El control y seguimiento de las ejecuciones de los diferentes programas de generación de empleo y protección al desempleado, implicarían el compromiso de tener sus ejecuciones debidamente sistematizadas, dando la oportunidad de encontrar posibles explicaciones de los problemas en la cobertura y una oportuna orientación para la realización de una eficiente planeación.
- De esta manera es oportuna la consolidación de un sistema de información basado en la realización de una red de información ya sea por medio de una página internet ó por un boletín otorgado semestralmente ó anualmente, todo con el fin de afirmar la difusión de los programas y de la misma manera se posibilite conseguir posibles empleadores o patrocinadores de las ferias que anteriormente se mencionaron como alternativas para apoyar a la población beneficiada en la obtención de algún tipo de ingresos.
- Se recomienda brindar el acompañamiento suficiente para la realización de convenios interinstitucionales (con entidades como: Alcaldía de Pasto, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Ministerio de la Protección Social Regional Nariño, Cámara de Comercio de Pasto, Departamento Nacional de Estadística DANE, Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado FONEDE y la Universidad de Nariño con el Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Empresarial CEDRE como unidad investigadora) con el fin de crear políticas conjuntas para desarrollar esquemas de empleo y por tanto evitar que ha cada cambio de administración no se tengan en cuenta los programas establecidos anteriormente.
- En esta medida el observatorio de empleo para Pasto, permitirá crear un sistema de generación de información estratégica, análisis, seguimiento y prospección del mercado de trabajo que permita la toma de decisiones y la formulación de políticas específicas en materia de promoción del empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo e intermediación laboral, constituido con base en la voluntad políticas de los actores regionales públicos y privados.

BIBLIOGRAFIA

ACOPI Asociación Colombiana de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Presidencia Nacional. Ley Mipyme.

AGUSTÍN J, Fortich F, Rodríguez B. Evaluación del impacto conseguido por la acción del programa de mejoramiento de la formación profesional y capacitación de jóvenes bachilleres del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO. Direccionamiento Estratégico.

CÁRDENAS, M (2001). Consideraciones de la demanda en Colombia. En: Memorias del seminario Empleo y Economía. (Marzo, Miguel Urrutia editor. Bogotá: Banco de la Republica.

CORREA F. Correa F. Castro J. Briñez O. Posso C. Oviedo Y. Histéresis en el Desempleo en Colombia o Presencia de Cambio Estructural.

COSTA V, Manuel. Introducción a la economía laboral. (2005).

DAZA R. Martínez E. Evaluación de la Gestión de las Alcaldías Populares en Educación, Vivienda, Salud, Vías, Empleo en Pasto, 1988-1995

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística DIMPE. Documentos Técnicos sobre Mercado Laboral, Bogotá, D.C, 2007. El Mercado Laboral Colombiano

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística DIMPE. Manual de Recolección y Conceptos Básicos, gran encuesta integrada de hogares, octubre del 2007.

DOERINGER P, B; Piore, M, J, (1975) "El paro y el mercado dual de trabajo". Mercado de trabajo: teoría y aplicaciones.

ERAZO I, Riascos J. Principales Determinantes económicos del Desempleo en San Juan de pasto, 1989 – 2002.

FONDO DE APOYO AL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO FONE-DE. Caja de Compensación Familiar Nariño. Vinculación de programa de Micro crédito Pasto 2002 - 2006.

FONDO DE APOYO AL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO FONE-DE. Ejecución de Programa de micro crédito en línea con el programa de capacitación para la reinserción laboral. Pasto. Consolidado 2006

HARRIS J.M y Todaro (1970). La migración, el desempleo y el desarrollo: Un Análisis del Sector de Dos. *American Economic Review*, marzo de 1970

HENAO, M., Rojas, N., Parra, A (1999). El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia: evolución reciente. *Documento de trabajo* No 5. Departamento Nacional de Planeación.

HERRERA J. Diseño de Programas de generación de empleo.

HISSONG, R. Las Teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. En: Cuadernos ocasionales. CIDER. Universidad de los Andes. Santa fe de Bogotá. Diciembre de 1996.

KALECKI M, Robinsón J. El precio de monopolio de mercado de trabajo 1992, Régimen de regulación Keynesiano

KEYNES John Maynard. "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" (1936).

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. Elementos Metodológicos para el diseño de programas de generación de empleo.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. República de Colombia. Lineamientos de la Política de Empleo 2006-2010.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. República de Colombia. Dirección Territorial Nariño. Generación de Empleo en el Ámbito Municipal.

MONCHÓN F. (1997). El funcionamiento del mercado de trabajo.

MUÑOZ de Bustillo (2005) en su libro, la economía de la Emigración (2005)

OLESKER, D. (2001) Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay. TRILCE.

RIASCOS J. Análisis introductoria al mercado dual de trabajo.

RIDIGER DORNBUSCH, Stanley Fischer y Richard Startz. Macroeconomía, octava edición, Cáp. 7, Pág. 13.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO ECONÓMICO. Alcaldía de Pasto. Políticas Públicas de Empleo, estadísticas básicas.

SENA – Servicio Público de Empleo. Principales Variables por Oficina.

SENA – Servicio Público de Empleo. Principales Variables por Funcionario.

SENA – Servicio Público de Empleo. Ejecución Regional.

SENA – Servicio Público de Empleo. Reporte Trimestral 2006.

SENA – Servicio Público de Empleo. Características de la Demanda.

SENA – Servicio Público de Empleo. Características de la Oferta.

SIGOB. Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno. El modulo resultados del Plan Nacional de Desarrollo

SMITH A La riqueza de las naciones (1776).

TORRES P. Francisco J. Documentos Técnicos sobre Mercado Laboral Bogotá, D.C., 2007. Los Problemas en el Sector Rural opacan el Buen Desempeño del Mercado Laboral Urbano.

NETGRAFÍA

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra176.pdf>.

<http://www.banrep.gov.co>

<http://www.sena.edu.co>

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra176.pdf>

<http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/>

ANEXOS

ANEXO A. FORMATO DE ENCUESTA.

Código

DD / MM / AA-

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO

OBJETIVO: La presente encuesta tiene por finalidad conocer el impacto logrado por los diferentes Programas de Protección al Desempleado en la Ciudad de Pasto.

Nota: La información recibida tiene solamente fines académicos.

I. ASPECTOS GENERALES

Sexo: M ___ F ___

Edad: Menos de 18 años _____ Más de 18 años _____

Estado Civil: _____

Lugar de Nacimiento:

Pasto (Nariño) _____ Otros municipios de Nariño _____

Fuera de Nariño _____

II. ASPECTOS ESPECÍFICOS

1. Cual es su ocupación actualmente?

Empleado público _____ Empleado privado _____

Empleado independiente _____ Desempleado _____

Otra, cual _____

Si su respuesta fue Empleado. Responda la pregunta 2

Si su respuesta fue Desempleado. Responda la pregunta 3 Y 4

2. Hace cuanto tiempo esta empleado?

Menos de 30 Días _____ Menos de 6 meses ____
Mas de 6 meses _____

3. Cuanto tiempo ha estado en esta situación?

Menos de 30 Días _____ Menos de 6 meses ____
Mas de 6 meses _____

4. cual es su nivel educativo?

Básica Primaria: _____ Secundaria: _____
Capacitación Técnica o Tecnológica: _____ Universitaria: _____
Otra, cual: _____
Completa _____
Incompleta _____

5. Conoce algunos de los siguientes programas dirigidos a la protección al desempleado. cual?

- Subsidio al Desempleo _____
- Programa de Capacitación para la Reinserción Laboral _____
- Programa de Apoyo al Empleo PADE _____
- Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas _____
- Contrato de Aprendizaje (SENA) _____
- Programa de Formación Ocupacional de Jóvenes Rurales (SENA) _____
- Programa de atención integral a la población reincorporada. _____
- Ninguna _____

6. Le ha interesado vincularse a algún programa dirigido a la protección al desempleado?

SI _____ NO _____

Si respondió que SI. Responda la pregunta 7.

7. La información que le fue suministrada para acceder a los programas le pareció oportuna?

SI _____
NO _____

8. Efectivamente se vinculo a algún programa dirigido a proteger al desempleado?

SI _____ NO _____

Cual? _____

Si respuesta fue SI. Responda la pregunta 9
Si su respuesta fue NO. Responda la pregunta 11

9. Si fue beneficiado, este programa ha llenado sus expectativas?

Mucho _____
Medianamente _____
Poco _____
Nada _____

10. Considera que los programas para la protección al desempleado son eficientes indique las razones?

Buena atención _____
Facilidad de acceso a los programas _____
Acompañamiento después de vincularse a algún programa _____
Amplia cobertura de los programas _____
Otra cual ? _____

11. Porque razón no pudo vincularse al programa?

Falta de información oportuna _____
No cumplimiento de requisitos básicos _____
Escasa cobertura _____
Razones personales _____
Otra _____

12. Considera que los programas dirigidos a la protección del desempleado son ineficientes Indique las razones más importantes?

Falta de información _____
Falta de capacitación de quienes suministran los programas _____
Exceso de requisitos _____
Desorganización _____
Poca cobertura en los programas _____
Impacto nulo del programa _____
Otra Cuál? _____

13. Considera usted que seria mas beneficioso buscar otras fuentes de ingreso antes de vincularse en algún programa de protección del desempleado?

SI _____ NO _____
CUALES _____

14. Se ha visto obligado a retirarse de los beneficios de algún programa?

SI _____ NO _____

15. Porque razón?

Falta de presupuesto _____
Vinculación a algún empleo _____
Salida de la ciudad _____
Cancelación del programa _____
Obtuvo ingresos de otras fuentes _____
Razones personales _____

16. Recomendaría la vinculación en algún tipo de programa dirigido a proteger al desempleado?

Definitivamente sí _____
Probablemente sí _____
No sabe si lo haría _____
Probablemente no _____
Definitivamente no _____

17. Cual programa y por que razón?

OBSERVACIONES:

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN