

¿Son las políticas locales una buena estrategia para dinamizar el mercado de trabajo? Algunos elementos para el caso colombiano*

Diana Galvis G.**
Mauricio López G.***

–Introducción. –I. El manejo de la Política fiscal en el ámbito local. –II. Algunos indicadores del mercado de trabajo. –III. Políticas de empleo: algunos casos especiales. –IV. Clasificación de programas de empleo local. –a. Empleo transitorio. –b. Anticipar gasto. c. Labores para personal de bajo nivel educativo. –d. Empleo permanente. –e. Capacitación y formación de la población. –f. Programas de emprendimiento. –g. Estrategias nacionales operadas en el ámbito local. –V. Influencia de algunas variables de responsabilidad de los gobiernos locales. –VI. Comentarios finales. –Referencias bibliográficas. –Anexos.

Primera versión recibida: Julio 15 de 2010; versión final aceptada: Septiembre 6 de 2010

Resumen: En períodos de bajo crecimiento económico, tiempos de recesión o crisis económica, implementar una política fiscal contra-cíclica puede ser una herramienta fundamental para crear empleo y dinamizar la economía. En Colombia, específicamente en las principales ciudades del país existe una posibilidad concreta para que los gobiernos locales, a través de incrementos del gasto de inversión,

impacten positivamente en la generación de empleo. Este artículo tiene por objeto examinar las políticas locales encaminadas a la creación de empleo en un contexto de recesión económica y corroborar la relación inversa entre el gasto en inversión y el buen manejo de las finanzas con respecto a la tasa de desempleo mediante un modelo de datos panel con nueve ciudades del país en el periodo 2001-2009.

* Este artículo es producto de la Investigación del Análisis de la Coyuntura y la Política Económica Nacional y Mundial del Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

** Investigadora asociada del Grupo de Macroeconomía Aplicada; Universidad de Antioquia. Dirección electrónica:dmgalvis@gmail.com

*** Director del Grupo de Macroeconomía Aplicada; Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: malopez@economicas.udea.edu.co

Palabras clave: política fiscal, tasa de desempleo, programas de empleo.

Abstract: In periods of low growth economic, times of recession or crisis economic, implement a fiscal policy counter-cyclical can be a fundamental tool to create jobs and boost the economy. In Colombia, specifically in major cities there is a real possibility for local governments, through increases in investment spending, generating a positive impact employment. This article is to review local policies aimed at job creation in a context of economic recession and corroborate the inverse relationship between investment spending and good financial management with respect to the unemployment rate by panel data model with nine cities in the country between the period 2001-2009.

Key words: fiscal policy, unemployment, employment programs.

Résumé : La politique budgétaire contracyclique est un outil fondamental pour relancer l'emploi et dynamiser l'économie lorsqu'une économie se trouve dans une phase de récession ou crise. Cette enseigne peut être appliquée aussi aux collectivités locales et tout particulièrement à un certain nombre communes de Colombie, où il est tout à fait possible de réduire le chômage à travers une hausse de l'investissement public. Cet article examine les politiques locales visant la création d'emploi dans un contexte de récession économique, où nous constatons la relation inverse entre la bonne gestion des finances publiques (une hausse de l'investissement public) et le taux de chômage. Pour ce faire, nous proposons un modèle des données de panel pour neuf

villes de Colombie pour la période comprise entre 2001 et 2009.

Mots clef : Politique budgétaire, taux de chômage, programmes relatifs à l'emploi.

Clasificación JEL: E2, E24, E62.

Introducción

La crisis financiera y económica mundial de 2008-2009, puso en manifiesto la necesidad de contar con aparatos gubernamentales ágiles y eficientes, capaces de actuar rápidamente en ámbitos como el de la normatividad y la generación de políticas públicas que contribuyesen al fortalecimiento de las capacidades productivas y, en general, a superar los problemas económicos originados en esta fase del ciclo. Así, la receta keynesiana, a través de la cual el Estado con un mayor gasto público, el ajuste de la normatividad y la flexibilidad de la carga tributaria; surgió como la mejor alternativa para sacar de la crisis a los diferentes países. En tal sentido, las posibilidades de actuación con políticas fiscales contracíclicas, fue la alternativa viable para todos, incluso aquellos que habían realizado ajustes fiscales importantes en el pasado y sus cuentas permanecían en déficit, reduciéndose así el margen de actuación y las posibilidades de generar políticas públicas efectivas.

Ante este panorama, los gobiernos locales en Colombia también actuaron. El fortalecimiento de estos ámbitos de gobierno, no sólo en cuanto a los aspectos administrativos y gerenciales sino también los fiscales, creó las condiciones para que sus actuaciones presentasen cada vez más un mayor impacto, siendo el de la gene-

ración de empleo uno de los principales objetivos. En otras palabras, la actuación del gobierno no se circunscribe exclusivamente a lo que pudiese hacerse desde el ámbito nacional. Es por ello que este artículo tiene por objeto evaluar la efectividad de las políticas locales encaminadas a la creación de empleo en un contexto de recesión económica. Específicamente, se pretende identificar los principales elementos que determinan dicha efectividad; para ello, el escrito se compone de seis apartados, adicionales a esta introducción. En la segunda sección se describen algunos elementos de carácter teórico que justifican la actuación contracíclica de la política fiscal. El tercer apartado da cuenta de algunos indicadores del mercado de trabajo en Colombia. La cuarta sección identifica algunas políticas de empleo desarrolladas en el ámbito local, para después clasificarlas en la quinta sección. En la sexta se realiza un ejercicio para revisar la relación entre la inversión y algunos indicadores del desempeño fiscal con el desempleo, utilizando la metodología de datos panel para nueve ciudades del país en el periodo entre 2001-2009. Y, finalmente, se presentan algunos comentarios a modo de conclusión y recomendaciones.

I. El manejo de la Política fiscal en el ámbito local

El interés por la política fiscal anticíclica, en general fue motivado en los años treinta por la búsqueda de herramientas fiscales discrecionales para sacar a la economía de una trampa de alto desempleo, generada por choques de gran intensidad. Las políticas fiscales tienen como objetivo atenuar los

desequilibrios que causan los diferentes choques que afectan la economía. La capacidad que tienen las autoridades para hacer efectiva una política depende de los recursos disponibles para financiar las estrategias contracíclicas, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan con la política fiscal anti-cíclica para el uso de los fondos disponibles (CEPAL, 2009).

Sin embargo, el comportamiento de la política fiscal en algunos casos es pro-cíclico, lo cual, se debe principalmente a la presencia de presiones políticas que llevan a que los gobiernos gasten más en expansiones y a la pérdida de acceso del financiamiento externo en momentos de crisis, este tipo de políticas son más intensas en países con sistemas políticos de veto múltiple y alta volatilidad de la base tributaria (Talvi Y Vegh, 2000). Una política fiscal contracíclica se hace efectiva cuando las autoridades fiscales reducen los impuestos o incrementan el gasto durante los periodos desfavorables con el objeto de reducir la magnitud y la duración de la recesión (Krugman, 1997). Este tipo de políticas generan ganancias en términos de bienestar, pues, estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos (Martner, 2007).

La política fiscal debe atender a dichas perturbaciones que afectan el empleo, los salarios, la inflación y el crecimiento del producto, de forma que su accionar permita contrarrestar la desaceleración y controlar la activación excesiva de la economía (De Gregorio, 2007). Los paquetes

fiscales deben ser oportunos, de montos significativos, duraderos, diversificados, contingentes y globales, conforme, a que el principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos tiende a aumentar durante las crisis. (Spilimbergo, Symanski, Blanchard y Cottarelli (2008)).

En tiempos de recesión económica, implementar una política fiscal contra-cíclica puede ser una herramienta fundamental para crear empleo y dinamizar la economía, ya que, un aumento del gasto público estaría compensando la disminución de la inversión y el consumo privado. Según los boletines No. 1 y 2 de Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe de la CEPAL/OIT, los países han reaccionado frente a la crisis con la puesta en marcha de diversas políticas públicas para enfrentar los costos del ajuste financiero y económico en los mercados de trabajo. Estas políticas tienen en común que en su mayoría su diseño está fundamentado en propósitos contra-cíclicos, en la ampliación de la cantidad y calidad de políticas dirigidas al mercado de trabajo, en la intermediación laboral, en la capacitación y formación profesional de la mano de obra y en tratar de resolver los problemas de empleo de los jóvenes.

En este sentido, resulta viable pensar en políticas de generación de empleo, que provengan del ámbito local y que se desarrollen en sentido contrario al ciclo económico, focalizándose en la creación

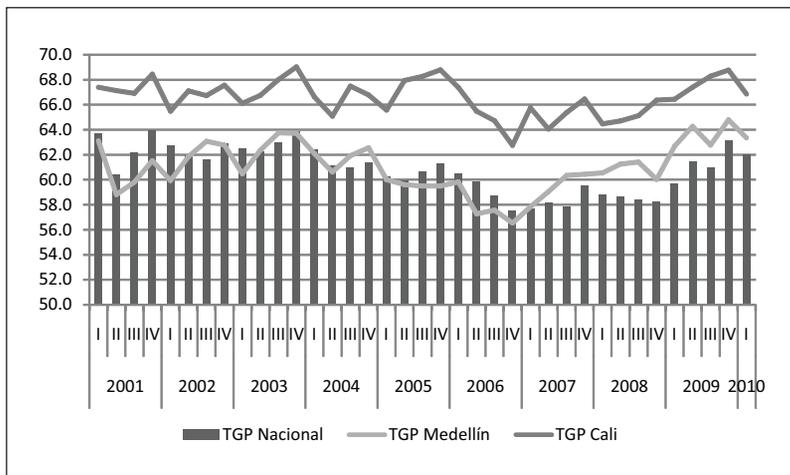
de empleos de buena calidad, orientando la búsqueda y la capacitación, facilitando el acceso a las nuevas vacantes, con acciones que eviten la marginación de los desempleados. Es necesario resaltar, que en un sistema de este tipo, la importancia de un manejo sano de las finanzas locales, tanto como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas; podría representar un instrumento, a modo de estabilizador automático, que se emplee en períodos de bajo crecimiento económico.

II. Algunos indicadores del mercado de trabajo

En este apartado se describirá la evolución de algunos indicadores que caracterizan el mercado de trabajo, con el objetivo de contextualizar la situación que atraviesa el país en esta materia. Los datos son trimestrales desde 2002 hasta 2010, basados en la GEIH realizada por el DANE.

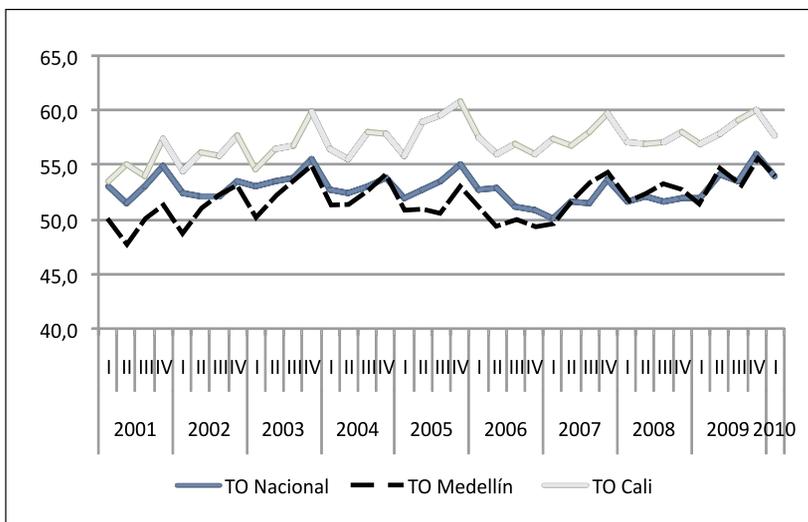
La tasa global de participación es un indicador del tamaño relativo de la oferta laboral. En Cali este indicador es superior en todo el periodo estudiado respecto a la TGP nacional y la TGP de Medellín, mientras que en Medellín es a partir del año 2006 donde ésta tiene una tendencia creciente y supera a la nacional. Es importante resaltar que el comportamiento de ésta, se debe a la incorporación de 284000 personas a la PEA durante 2006-2010, población que el mercado de trabajo debe ser capaz de absorber, generando nuevos empleos para equilibrarlo.

Gráfico 1
Tasa global de participación: nacional, Medellín y Cali.
(2001-2010)



Fuente: DANE

Gráfico 2
Tasa de ocupación: nacional, Medellín y Cali.
(2001-2010)

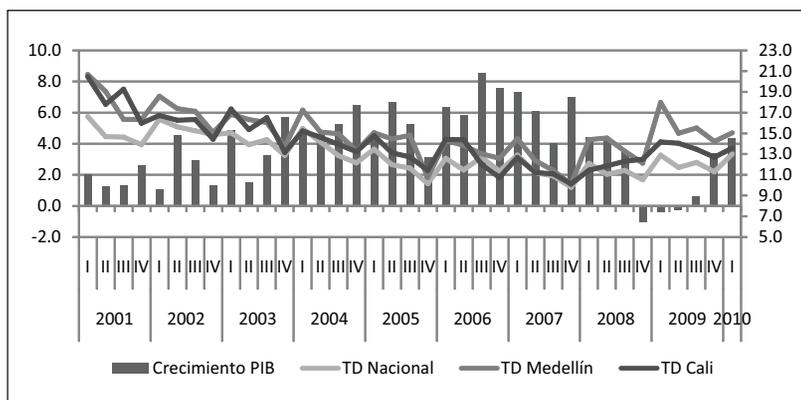


Fuente: DANE

En el gráfico anterior se muestra que la tasa de ocupación de Medellín se aproxima durante la mayoría del periodo a la nacional, teniendo pequeñas variaciones a lo largo de éste. A nivel nacional la tasa de ocupación ha fluctuado alrededor del 52,9% y la de Medellín ha tenido su punto más

alto en el IV trimestre de 2009 con 55,6%, oscilando en torno al 51,9%. Por su parte, la tasa de ocupación de la ciudad de Cali ha sido superior respecto a la nacional y a la de Medellín, siendo congruente con la TGP vista en el gráfico 1.

Gráfico 3
Crecimiento PIB y tasa de desempleo nacional, Medellín y Cali
(2001-2010)



Fuente: DANE

En general, se puede observar que la tasa de desempleo ha disminuido a lo largo de 2001-2007, no obstante, en el IV trimestre de éste se empieza una tendencia creciente en este indicador, comportamiento que se refleja en los tres casos analizados. En este sentido, el aumento de la PEA a partir del 2006, se puede ver reflejado en el crecimiento de la tasa de desempleo, debido a que la tasa de ocupación se ha mantenido estable, por tanto, la creación de nuevos empleos no ha sido suficiente para cubrir la oferta laboral de los últimos años.

De los anteriores gráficos se puede decir que tras la crisis de 1999, durante el periodo 2001-2007 el mercado de trabajo había logrado una gran recuperación, la tasa de participación y la tasa de desempleo disminuyó, mientras que la tasa de ocupados aumentaba levemente, influido por la bonanza económica que tuvo el país en esos años. Situación diferente a la que se presentó tras el IV trimestre de 2007, donde aumentó fuertemente la población económicamente activa, ejerciendo presión en el mercado de trabajo, al mismo tiempo que se atravesaba por una coyuntura económica desfavorable que llegó a tener crecimientos negativos del PIB.

III. Políticas de empleo: algunos casos especiales

Los impactos que pueden traer consigo implementar políticas públicas en una ciudad u otra varían de acuerdo a diversos factores propios de cada región. Con el paso del tiempo, las autoridades gubernamentales se han dado cuenta que la reactivación del empleo no es sólo tarea del Gobierno Central, los municipios se han responsabilizado de buscar estrategias locales y dinamizar el mercado de trabajo de acuerdo a las necesidades de sus habitantes. Esta política ha sido adoptada en algunos países, dando paso a una variedad de programas focalizados en la problemática de cada región.

En el caso de Uruguay los Gobiernos locales promueven el empleo con inversión y políticas activas principalmente¹. En Montevideo se destaca el Programa Empleo de la Unidad PYMES que tiene como objetivo el desarrollo de políticas activas centradas en la persona, fortaleciendo las competencias necesarias para el desarrollo de emprendimientos empresariales. Otros programas locales que se han implementado en este país son Girasoles, Cazabasurales y Puerto Joven que están dirigidos a jóvenes desertores del sistema educativo formal o en situación de desventaja social y tienen como base el asesoramiento técnico y apoyo financiero a iniciativas empresariales juveniles².

En cuanto a programas que apoyen al desarrollo del empleo de la mujer se encuentran en primer lugar el Programa Proimujer que se desarrolla en Montevideo, Cerro Largo, Río Negro y Rocha y tiene la meta de mejorar la empleabilidad y condiciones de inserción en el mercado de trabajo de mujeres de entre 18 y 40 años, y en segundo lugar el Programa Barrido Otoñal, en Montevideo, que genera puestos de trabajo durante cinco meses para mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza, con una remuneración mensual de tres salarios mínimos. Para terminar algunos de los ejemplos de políticas locales en Uruguay, se presentan el Programa de Jornales Solidarios, el cual se dirige a jefas y jefes de hogar desempleados, de 18 a 65 años de edad, con familiares a su cargo, en hogares con un ingreso mensual menor a dos salarios mínimos y los programas de huertas familiares o comunitarias localizados especialmente en Montevideo y Río Negro, los cuales consisten en utilizar padrones abandonados, acordando con los propietarios un arrendamiento que se destina a reducir deudas de contribución inmobiliaria³.

En Argentina las políticas locales de empleo se han concentrado en atenuar los efectos de la desocupación. Por ejemplo en Buenos Aires se han ejecutado tres programas de empleo transitorio: Barrios Bonaerenses, Plan Bonus y Segunda oportunidad. El

1 Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de programas que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores.

2 Notaro (2003).

3 Ibid.

primero de estos consiste en brindar capacitación laboral a personas en situación de vulnerabilidad social, el segundo tiene como objetivo facilitar la incorporación al mercado laboral de jóvenes entre 18 y 25 años, desocupados, con y sin experiencia laboral relevante y el tercero tiene como propósito ayudar a la reinserción en el mercado laboral de jefes de familia desempleados, mediante prácticas laborales que actualicen sus conocimientos e incrementen sus posibilidades de obtener empleo⁴. El diseño de los programas locales en Argentina es similar al de los programas nacionales. Se consideran las situaciones de pobreza, de vulnerabilidad o de carencia de capacidades para lograr reinserción; a excepción del programa Práctica técnica profesional de La Rioja, que ha sido diseñado explícitamente para ayudar a los jóvenes profesionales para acceder a prácticas y a su primer empleo⁵.

Las políticas de empleo de los países pertenecientes a la Unión Europea, desde el 2005, están demarcadas por las estrategias propuestas por la Comisión Europea, las cuales se centran en lograr el pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad en el trabajo, y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial. Adicionalmente, estas políticas se encargan de la promover la seguridad del empleo, reducir la segmentación del mercado de trabajo, mejorar la inversión en capital humano y transformar la educación y los sistemas

de formación en respuesta a los nuevos requisitos de competencia⁶.

Un ejemplo de lo anterior es España, con el Pacto Local para el Empleo en Barcelona⁷, en el cual se promueven programas para generar mejores oportunidades y más empleo de calidad. En su conjunto, las medidas que se tomaron en este Pacto fueron en primer lugar la generación de nuevos plazas para mujeres, personas mayores de 40 años, jóvenes, desempleados de larga duración, personas con cargas familiares, personas con discapacidades, minorías e inmigrantes. En segundo lugar, la estimulación de la competitividad empresarial, apostando por las actividades que incorporaran valor añadido. Adicionalmente, este Pacto muestra a la educación como eje primordial para mejorar la cualificación de los profesionales y la competitividad de las empresas, para lo cual implementan el fácil acceso a la formación mediante instrumentos de formación a distancia (e-learning) y formación a las PYMES. Otras de las medidas que se mencionan son acciones para mejorar la salud y seguridad en el trabajo, la difusión de nuevos perfiles profesionales en sectores con futuro, así como el mayor desarrollo en las relaciones entre investigadores e innovadores con los sectores empresariales.

En el caso colombiano, no ha sido la excepción, la reactivación del empleo también ha sido preocupación de los gobiernos locales, es por esto que autoridades

4 Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2008).

5 Bertranou y Paz (2007).

6 Comisión Europea (2009).

7 Ver: www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/.../pacte_ocupacio_0407_tcm83-12721.pdf

gubernamentales como las de Medellín y Cali tomaron medidas para promover el empleo en la región dada la reciente coyuntura económica. En Medellín, las políticas para la reactivación del empleo se basaron en El Plan de Desarrollo, el Plan de Choque de empleo, la educación, y el de desarrollo social y económico⁸. El primer paso para dicha reactivación fue la utilización de los recursos generados por el superávit de 2008 en la aceleración de las obras públicas señaladas en el Plan de Desarrollo y sus respectivos proyectos, tales como: el de Equipamientos Juegos Suramericanos, liderado por el INDER, y el proyecto Medellín Solidaria, coordinado por Bienestar Social.

Adicionalmente, la Alcaldía municipal de Medellín realizó una alianza con el sector privado con el fin de promover programas como Ventanilla Única, la Feria Inmobiliaria y la expedición del Estatuto Tributario, para la construcción de viviendas de interés social. Con lo anterior, se buscó dar acceso preferente a la contratación de mano de obra no calificada para las personas de las zonas en que se realizan dichas obras, en particular a los miembros de las familias del programa Medellín Solidaria, para así disminuir la extrema pobreza y permitir que la población más vulnerable se independizara económicamente⁹. Asimismo los entes gubernamentales de Medellín proyectan la generación de empleo con un Plan de educación. Este Plan busca

combinar diferentes estrategias para evitar la deserción escolar y motivar la continuidad con la educación superior, algunas de estas son la entrega de 9.000 cupos para educación superior a través del Fondo EPM y alianzas para fortalecer la infraestructura tecnológica en algunos colegios de la ciudad.

Otra de las fuentes propuestas que está en marcha es el programa de desarrollo social y económico, con el que se trata de lograr la inserción laboral de jóvenes del programa Jóvenes con futuro, la capacitación de adultos pertenecientes al proyecto Medellín Solidaria, el acceso a crédito para profesionales a través del Banco de los Pobres y el fortalecimiento de los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo) para la consolidación del sector micro empresarial.

En Cali, la creación activa de empleo se fundamenta en la anticipación de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, el Sistema de Transporte Masivo de Cali (MIO), la doble calzada Buga-Buenaventura, al igual que en Medellín el impulso a los programas de vivienda, los terminales marítimos en la zona pacífica, la Autopista del Bicentenario, las nuevas inversiones de EMCALI y el nodo aeroportuario¹⁰.

Las estrategias utilizadas en los gobiernos locales colombianos no son muy diferentes a las implementadas en otros países. Estas estrategias, algunas con visión de largo

8 Ver: www.ccmagangue.org.co/.../7-memorias-primer-congreso-internacional.html?...medellin

9 Ver: <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/boletines/RBoletin.jsp?IDBOLETIN=722-2009>

10 González, Carlos y Mora, Jhon James (2009). "Desaceleración de la economía y las políticas activas de empleo: una estrategia común para la creación activa de empleo para la ciudad de Cali". Documentos de Políticas Públicas, Cali, julio de 2009.

plazo y otras como salida rápida a periodos de crisis creando en algunos casos empleos transitorios y de baja calidad, dinamizan el mercado laboral ofreciendo alternativas de empleo para su oferta.

IV. Clasificación de programas de empleo local

Las diferentes estrategias o programas de empleo utilizados por las autoridades gubernamentales deberían cumplir con los lineamientos planteados en el boletín No. 2 de la CEPAL/OIT, donde se afirma que el aumento en la inversión pública, la elección de obras donde se requiera más mano de obra y la focalización de las políticas, son herramientas fundamentales para enfrentar la crisis del desempleo, al tiempo que traen beneficios en periodos de bonanza, ya que aseguran una ejecución más rápida de los recursos asignados y, por lo tanto, una mejor infraestructura pública para la población.

En este sentido, en esta parte del trabajo se pretende clasificar los programas que utilizan los gobiernos locales de acuerdo a su nivel de aplicación, a su focalización de la población y al impacto que pueden llegar a tener en la generación de empleo.

a. Empleo transitorio

Las iniciativas locales de empleo se deben enfocar tanto en lo económico como en lo social. En esta clasificación se pueden ubicar estrategias que necesiten anticipar gasto del gobierno y que se fundamenten en focalizar el empleo para personal con bajo nivel educativo, que requieran subsanar de forma inmediata su situación de vulnerabilidad económica.

b. Anticipar gasto

En este tipo de estrategias, se pretende priorizar recursos del municipio en la aceleración de obras públicas, generalmente presupuestadas en el Plan de desarrollo. Es necesario tener en cuenta que estas iniciativas pueden lograrse sólo si existe un buen manejo fiscal por parte de las autoridades municipales, ya que de esta manera se contarían con los recursos suficientes para comenzar dichas obras. Como ejemplos se pueden tomar los casos de Cali y Medellín, donde el anticipar gasto fue una estrategia primordial para activar el mercado laboral tras la reciente crisis.

c. Labores para personal de bajo nivel educativo.

La idea central de proyectos como obras de infraestructura y vivienda es ofrecer trabajo para la mano de obra no calificada y permitir que esta parte de la población pueda sostenerse económicamente. La estrategia utilizada en Medellín que hace parte de esta clasificación es el embellecimiento de la ciudad, especialmente en el marco de eventos internacionales.

d. Empleo permanente

Cuando se plantean estrategias para promover el empleo permanente, se busca dar estabilidad económica a la población asegurándoles una mejor calidad de vida en el medio y largo plazo. Sin embargo, para poder acceder a este tipo de empleos, el mercado laboral exige una mano de obra más calificada; en general, de los 994.096 nuevos empleos creados entre 2002-2, y 2007-2 en las siete principales ciudades, el 71,6% han sido para personas con educación superior, es decir, sólo las personas con educación

superior (incompleta o completa) han visto crecer rápidamente las oportunidades de empleo, ya sea en empleos asalariados o no asalariados¹¹.

En este sentido, resulta pertinente que las administraciones locales cuenten con un Plan de educación, en el cuál se evite la deserción escolar, se motive a la continuidad con la educación superior y, a su vez, se disminuya la tasa de desempleo.

e. Capacitación y formación de la población

El desarrollo de la fuerza laboral promueve el desarrollo económico local y regional. Por tanto, capacitar a la población más vulnerable a obtener las habilidades necesarias para hallar un trabajo de calidad no sólo trae beneficios individuales sino que influyen positivamente en las economías locales. Esta política se puede ver reflejada en becas para estudiantes, el fortalecimiento de instituciones públicas enfocadas en la educación profesional como el SENA, convenios con empresas para capacitación para el personal de acuerdo con las necesidades del negocio, entre otras. Algunos ejemplos concretos en cuanto al apoyo que reciben los jóvenes de los programas que implementan las administraciones locales se encuentran, en Medellín el programa Jóvenes con Futuro, en Buenos Aires el programa Plan Bonus y en Montevideo el programa Puerto Joven y se enfocan en promover el estudio de la educación superior con ayudas a jóvenes de escasos recursos.

f. Programas de emprendimiento

Una de las políticas más destacadas para la generación de empleo se encuentra en el apoyo al emprendimiento empresarial. Los gobiernos locales le han apostado a destinar recursos para la consolidación de la pequeña empresa, viendo en ésta una salida para fortalecer la economía regional. El interés parte en que éstas producen una gran gama de bienes y servicios para consumo doméstico y exterior y, por tanto, una fuente de ingresos y trabajo en la región. Ejemplo de esto, tanto Medellín con los Cedezos como Montevideo y Barcelona con el Empleo de la Unidad de PYMES y Formación de PYMES respectivamente.

g. Estrategias nacionales operadas en el ámbito local

Respaldar medidas que propone el Gobierno Nacional en el ámbito local, es una estrategia válida cuando se pretende que las ayudas lleguen a una población objetivo. Medellín Solidaria, y Barrios Bonaerenses, en Medellín y Buenos Aires respectivamente, son programas que atienden a la población en condiciones de extrema pobreza con el fin de avanzar en su inclusión social y económica.

V. Influencia de algunas variables de responsabilidad de los gobiernos locales

En esta parte del escrito se realiza un ejercicio para las principales ciudades del país, basado en la hipótesis que existe una

11 López (2008).

relación inversa entre el gasto de inversión ejecutado por los municipios y la tasa de desempleo. Adicionalmente, para tener en cuenta el hecho que un buen manejo de las finanzas facilita poder implementar políticas locales, se incorporan dos índices sobre el funcionamiento del gobierno: capacidad de ahorro y desempeño fiscal¹². Para la estimación se utiliza la metodología de datos panel, para nueve ciudades del país¹³, en el periodo comprendido entre 2001-2009. En la Tabla 1 se presenta la descripción de las variables.

El ejercicio planteado toma como variable dependiente la tasa de desempleo. En el anexo 1 se presentan los resultados utilizando estimaciones por MCO agrupados, efectos fijos y efectos aleatorios. Las

variables independientes tienen un efecto negativo en la tasa de desempleo en las tres estimaciones y, adicionalmente, muestran parámetros similares, lo cual estaría evidenciando la robustez existente. En el anexo 2 se expone el Test de Hausman, el cual arroja que se acepta la hipótesis nula de que los efectos no observables no están correlacionados con los regresores, sugiriendo así, utilizar el modelo de efectos aleatorios. Sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza de los datos se puede intuir que existe un efecto no observable que está correlacionado con las variables explicativas, problema que corrige la estimación por efectos fijos, ya que transforma el modelo en uno donde en lugar de las variables originales se tiene su diferencia desde la media (se resta a cada variable su

Tabla 1
Resumen de las variables

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	
Gasto inversión	Gasto_Inv	81	862751,6	1325715,0	23164,8	5733273,0
Capacidad de ahorro	Cap_ahorro	81	47,279	15,847	4,500	76,400
Indicador de desempeño Fiscal	Desp_Fiscal	81	65,589	8,100	44,100	80,800
TO	TO	81	53,093	3,721	44,700	61,500
TD	TD	81	15,173	3,300	9,300	23,600
Log del gasto en inversión	lgasto_Inv	81	12,890	1,200	10,050	15,562

Fuente: Cálculo de los autores con base en DNP- Ejecuciones Presupuestales de los Municipios 2000-2009. El gasto en inversión se encuentra en millones de pesos.

12 Estos índices fueron utilizados tal y como se presentan en las ejecuciones presupuestales de los municipios en el DNP. La capacidad de ahorro refleja la proporción entre el ahorro corriente y los ingresos totales corrientes, mientras el desempeño fiscal sintetiza en una sola cifra el resultado del componente fiscal de la gestión territorial. Para más información ver: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BABlicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx>

13 Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué y Pereira.

promedio), eliminando así dicho efecto fijo. En este sentido, para este trabajo se estima un modelo de efectos fijos corrigiendo la heteroscedasticidad (Ver Tabla 2).

Tabla 2
Estimación

Efectos fijos	
Variables	Parámetros
Dependiente: Tasa de desempleo	
Log del gasto en inversión	-1.650** (0.602)
Capacidad de ahorro	-0.0214 (0.0189)
Desempeño fiscal	-0.166*** (0.0468)
Constante	48.31*** (6.961)
Observaciones	81
Número de ciudades	9

Errores estándar robustos entre paréntesis.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Cálculo de los autores

A partir de estos resultados, se puede ver que la elasticidad del gasto en inversión es negativa y significativa, igual que el índice de desempeño fiscal. Así, si aumenta en 1% el gasto en inversión, la tasa de desempleo disminuirá en 1.6% y si aumentara el índice de desempeño fiscal en un 1% éste se disminuiría en 0,16%. A pesar que el índice de capacidad de ahorro no es significativo, da muestra que cuando aumenta el ahorro municipal, disminuye la tasa de desempleo, en este caso, cuando el índice aumenta en el 1%, la tasa de desempleo caerá en 0.02%.

De los resultados obtenidos se pueden deducir dos importantes conclusiones. La primera, la evidente relación inversa entre el gasto en inversión y la tasa de desempleo, en otras palabras, mayores niveles de gasto de inversión de estas ciudades se encuentran relacionados con disminuciones de la tasa de desempleo. La segunda, tiene que ver con la salud de las finanzas, se puede inferir que no solo basta con gastar más, sino que es absolutamente necesario haber generado superávit fiscal en los períodos de buen crecimiento económico, de manera tal que la implementación de políticas fiscales contra-cíclicas sea posible.

VI. Comentarios finales

En períodos de bajo crecimiento económico, tiempos de recesión o crisis económica, implementar una política fiscal contracíclica puede ser una herramienta fundamental para crear empleo y dinamizar la economía. La estrategia debe encaminarse a la combinación de un mayor gasto con una disminución de impuestos. No obstante, el mayor gasto público demanda que se ejecute en áreas estratégicas, que no sólo generen empleo sino que al tiempo contribuyan al fortalecimiento de las capacidades y el aparato producto nacional. Adicionalmente, debe tenerse presente que una vez superada la crisis, se puede presentar un problema fiscal, lo cual obliga a mantener unas finanzas públicas sanas.

En Colombia, específicamente en las principales ciudades del país, existe una posibilidad concreta para que los gobiernos locales, a través de incrementos del gasto de inversión, impacten positivamente la gene-

ración de empleo y con ello contribuyan a la reducción de la tasa de desempleo. Es decir, el mayor gasto en este rubro puede lograr disminuir la tasa de desempleo, contribuyendo así al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales en períodos de bajo crecimiento económico.

No obstante, para que esto sea posible, se requiere de un manejo sano de las finanzas públicas locales, que permita la generación de superávit fiscal en períodos de buen crecimiento, y por tanto de mejores recaudos tributarios, lo cual garantiza la obtención de recursos que pueden aplicarse en los períodos de bajo dinamismo económico. Dicho de otra forma, el manejo adecuado de las finanzas públicas en municipios grandes, puede llevar a la implementación de políticas fiscales contra-cíclicas que impacten positivamente la generación de empleo y contribuyan a aminorar los efectos negativos de la crisis económica.

Dentro de las acciones que pueden instrumentarse para tal fin se destacan varios

tipos de programas: aquellos que intentan brindar empleo a un grupo específico de ciudadanos, trabajos de bajo perfil y por poco tiempo; hasta estrategias más elaboradas en las cuales se pretende crear capacidades para que los beneficiarios sean los artífices de sus propios empleos, las estrategias de creación e empresas. De otro lado, se tienen los empleos que se generan por la creación de infraestructura pública, los cuales representa trabajos formales y por períodos de tiempo más prolongados.

La efectividad de las medidas dependerá de la forma en que los hacedores de política logren incorporar estas medidas en el aparato económico, de forma tal que permitan una mayor dinámica del mismo y generen condiciones para su fortalecimiento. De esta manera es posible superar el riesgo de desestabilizar las finanzas públicas locales, por ejemplo a partir de un mayor endeudamiento o de crear infraestructura pública inútil que demande mayores gastos para las administraciones futuras.

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2009). "Se redujo el desempleo en Medellín". Disponible en internet: [Acceso el 21 de Octubre de 2009] <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/boletines/RBoletin.jsp?IDBOLETIN=722-2009>
- BERTRANO, F. Y PAZ, J. (2007). "Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.
- CÁMARA DE COMERCIO DE MAGANGUÉ. (2009). "Plan de Empleo Medellín 2009". Alcaldía de Medellín. Disponible en internet: [Acceso el 19 de Octubre de 2009] <http://www.ccmagangué.org.co/.../7-memorias-primer-congreso-internacional.html>
- CEPAL. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE). (2009). Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina. Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe (LC/L.3038), Montevideo, mayo.

- COMISIÓN EUROPEA. (2009). Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Creación de trabajos a nivel local. Disponible en internet: [Acceso el 21 de Octubre de 2009] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>
- DE GREGORIO, J. (2007). *Macroeconomía: Teoría y Políticas*. Person, Prentice Hall.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, DANE. (2010). Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH-, Mercado laboral, Sociales. Disponible en internet: [Acceso el 10 de Junio de 2010] http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. (2010). Ejecuciones presupuestales, Ejecuciones Presupuestales de los Municipios 2000-2009 (Nuevo). Disponible en internet: [Acceso el 4 de Mayo de 2011] <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%ABlicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx>
- DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE GASTO PÚBLICO Y PROGRAMAS SOCIALES. (2008). “Informe sobre los programas de empleo provinciales 2007”. Documento de trabajo No GP/19 Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ, C. Y MORA, J. (2009). “Desaceleración de la economía y las políticas activas de empleo: una estrategia común para la creación activa de empleo para la ciudad de Cali”. Documentos de Políticas Públicas, Cali, julio de 2009.
- LÓPEZ, H. (2008). “Ilusiones estadísticas y tendencias del empleo en Colombia”. Comfama, Informe de Coyuntura Social, *Observar* No 18, abril de 2008, p. 13-22.
- LÓPEZ, M., ET AL. (2009). “Alcances de la política fiscal contra-cíclica: el caso reciente de América Latina”. *Perfil de Coyuntura Económica*, No. 14, diciembre 2009, p. 51-68.
- MARTNER, R. (2007). “La política fiscal en tiempos de bonanza”, *Gestión Pública, Series CEPAL*, No. 66. Mayo de 2007.
- NOTARO, J. (2003). “La política de empleo en tiempo de recesión: lineamientos para discusión en Uruguay 2003”, Instituto de Economía, *Serie Documentos de Trabajo* No. 3/03, Montevideo, mayo de 2003.
- PACTO LOCAL PARA EL EMPLEO EN BARCELONA 2004-2007. Disponible en internet: [Acceso el 22 de Octubre de 2009]. http://www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/images/cat/pacte_ocupacio_0407_tcm83-12721.pdf
- PORTAFOLIO. (2009). “¿Cómo se defiende el país del desempleo? ciudades como Ibagué y Medellín han creado cientos de nuevos empleos”. Disponible en internet: [Acceso el 19 de Octubre de 2009]. http://www.portafolio.com.co/economia/expectativa/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5716727.html
- TALVI, E. Y VEGH, C. (2000). “La sostenibilidad de la política fiscal: un marco básico”, ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?, BID, Washington, D.C.

Anexos

Anexo 1

Estimaciones por MCO agrupados, efectos fijos y efectos aleatorios

Variable dependiente: Tasa de desempleo			
VARIABLES	Mínimos cuadrados Ordinarios agrupados	Efectos fijos	Efectos aleatorios
Logaritmo del gasto en inversión	-1.358*** (0.438)	-1.650*** (0.532)	-1.373*** (0.452)
Capacidad de ahorro	-0.0282 (0.0213)	-0.0214 (0.0222)	-0.0277 (0.0218)
Desempeño fiscal	-0.159*** (0.0479)	-0.166*** (0.0508)	-0.159*** (0.0491)
Constante	44.41*** (5.023)	48.31*** (5.889)	44.64*** (5.184)
Observaciones	81	81	81
Número de ciudades	9	9	9

Errores estándar en paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

Fuente: Cálculo de los autores

Anexo 2

Test de Hausman

	--- Coefficients ---		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) Fe	(B) re		
lgasto_Inv	-1.6502480	-1.3733520	-.2768959	.2803013
Cap_ahorro	-.0214035	-.0277389	.0063354	.0041202
Desp_Fiscal	-.1655464	-.1593008	-.0062456	.013004

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg

B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(3) = (b-B)'[(V_b-V_B)⁻¹](b-B)

= 3.47

Prob > chi2 = 0.3247

(V_b-V_B is not positive definite)

Fuente: Cálculo de los autores