

Desarrollo económico local y Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) para Cali¹

Luis Fernando Aguado Quintero²

-
1. Este artículo se recibió el 24/09/2003 y se aprobó el 25/03/2004.
 2. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia y Economista de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Profesor instructor, Departamento de Economía, integrante del Grupo de Investigación en Desarrollo Regional (GIDR), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia. Correo-e: lfaguado@puj.edu.co

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE), estrategia desarrollada en la Unión Europea, como opción para generar empleo a nivel local en Santiago de Cali.

Los NYE lucen como una opción adecuada para generar empleo en el plano local en grupos de población desempleada con características particulares tales como jóvenes pobres en situación de acceso al primer empleo, jefes de familia con secundaria incompleta y madres solteras con restricciones de horario. Con mayor razón en el contexto actual, en que la política del Gobierno nacional central está más orientada a corregir los desequilibrios de flujos y balances, el déficit fiscal y la deuda pública.

Palabras Clave: creación de empleo, políticas de empleo, desarrollo económico local, nuevos yacimientos de empleo, Cali.

ABSTRACT

The objective of this article is to present New Employment Sources (NES), a strategy developed in the European Union, as an alternative of generating employment in Santiago de Cali.

The NES appear to be a satisfactory option for generating employment at local level for groups of unemployed people such as low-income adolescents in search of their first job, heads of family with incomplete high-school education, and single mothers with limited available time. This is more necessary than ever in the present situation, in which the national government is focusing more on correcting the disparities in flows and balances, the internal deficit and public debt.

Key words: creation of jobs, employment policy, local economic development, new employment sources, Cali.

Clasificación JEL: J48

INTRODUCCIÓN

Este trabajo intenta transmitir la idea de que el desempleo en el área metropolitana de Cali-Yumbo está afectando a un grupo de población que por sus características particulares plantea un reto para la política local y regional de generación de empleo. En el contexto actual, el reto se advierte doble: la política del gobierno central está más orientada a corregir los desequilibrios de flujos y balances; el déficit fiscal y la deuda pública, respectivamente.

Dado lo anterior, en el documento se hace énfasis en la urgencia de presentar alternativas para la generación de empleo local para grupos específicos de desempleados, entre los que se cuentan jóvenes pobres en situación de acceso al primer empleo, jefes de familia con secundaria incompleta o madres solteras. Dado este grupo de población, se presenta a los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) como una opción válida para generar empleo a nivel local. Igualmente, se plantea la necesidad de enfocar el desarrollo económico local como motor dinámico de la economía y el empleo locales.

El documento se organiza de la siguiente forma: después de la introducción, en un segundo apartado, se da una mirada a algunos aspectos

básicos del desempleo en Cali. En el tercer apartado, en una primera parte, se presentan las políticas tradicionales empleadas para promocionar el empleo y reducir el desempleo; en la segunda parte, a partir del caso español, se ilustra cómo los municipios a través del diseño de una adecuada política pública local pueden inducir condiciones favorables en materia de creación de empleo; se hace énfasis en las iniciativas de desarrollo económico local. En el cuarto apartado se introducen los NYE y se complementa con un breve análisis del uso potencial de esta iniciativa en Cali. Finalmente se presentan las conclusiones.

1. UNA MIRADA AL DESEMPLEO EN CALI

Al finalizar los noventa, en el área metropolitana de Santiago de Cali se alcanzaron tasas de desempleo sin precedentes. Dicha tasa se multiplicó 2.3 veces, al pasar de 8.7% a 20.5%, entre diciembre de 1990 y el mismo mes de 1999. Un estudio sobre el mercado laboral del área metropolitana de Cali (Ortiz 1997), advertía sobre la crítica situación que estaba viviendo la ciudad en materia de desempleo: identificó que los sectores más vulnerables estaban constituidos por los jóvenes, las mujeres

y los bachilleres; además, que la generación de empleo se estaba sustentado en la ampliación del sector informal de la economía local, con el consecuente efecto sobre la calidad del empleo generado.

Para explicar la evolución del desempleo en Cali en el periodo 1988 - 1998, Castellar y Uribe (2001) descomponen la tasa de desempleo en dos factores: la tasa de entrada al desempleo (o probabilidad de que un individuo de la PEA se convierta en desempleado) y el tiempo medio de búsqueda de empleo (promedio de tiempo que un individuo está desempleado)³. Al dividir el período en dos, 1988-94 y 1995-98, los investigadores encontraron que «El descenso en la tasa de desempleo durante el primer período obedeció a un descenso en el tiempo medio de búsqueda puesto que la tasa de entrada permaneció estable. ...En el segundo periodo aumentó la tasa de entrada a la par que el tiempo medio de búsqueda cambió su tendencia con lo cual el desempleo se disparó» (Castellar y Uribe 2001, 30).

La evidencia empírica que aporta el trabajo comentado es contundente porque identifica que en Cali, durante el periodo 1995-98, el flujo que presionó en mayor medida la tasa de desempleo fue «el incremento del tiempo medio de búsqueda asociado a la eficacia con que los desempleados buscan trabajo» (Castellar y Uribe 2001, 28). Este resultado advierte la necesidad del diseño de un mecanismo de intermediación laboral ágil y eficiente que conecte la oferta y demanda de trabajo como instrumento clave en la política para reducir el desempleo⁴.

En Colombia, como servicio de intermediación laboral, operan en el sector público los Centros de Información para el Empleo (CIE) del SENA y en el sector privado las agencias de empleo y consultoras de recursos humanos, además de servicios gratuitos especializados a través de internet. En el caso de los servicios privados de intermediación laboral, la restricción de ingreso de los desempleados limita el uso de este mecanismo. Particularmente, cuando

3. Así, por ejemplo, un aumento en la tasa de desempleo se puede explicar por incrementos en uno u otro o ambos factores. Veamos: una elevación de la tasa de entrada al desempleo o en el tiempo medio de búsqueda de empleo, o ambos, redundaría en un aumento de la tasa de desempleo; lo contrario explicaría su reducción

4. Por ello es importante impulsar la dinámica del Observatorio Económico y Social del Valle del Cauca, con el objetivo de mantener una mirada permanente al mercado de trabajo del área metropolitana de Cali para ofrecer información oportuna a las instituciones y agentes sociales que participan en la generación e implementación de políticas activas de empleo.

se hace énfasis en grupos específicos: jóvenes pobres en situación de acceso al primer empleo, jefes de familia con secundaria incompleta y madres solteras.

Para el caso de los servicios públicos como los CIE, su principal actividad consiste en dar a conocer públicamente las demandas de empleo y favorecer una rápida comparación de las demandas de las empresas y las ofertas de los individuos; lo que sin duda puede agilizar la consecución de empleo. Adicionalmente, al poseer estadísticas del mercado de trabajo de primera mano, estos centros pueden convertirse en un apoyo directo a la política de empleo. No obstante, si la actividad de los CIE no está acompañada de acciones que la complementen, el impacto positivo sobre la rapidez en la consecución de empleo se puede ver limitado.

Un ejemplo de lo anterior se advierte en Santacruz (2003), que al analizar los registros de vacantes de las empresas en el Valle del Cauca y los candidatos potenciales a ocuparlas entre 1994-2001 encontró que «se hace necesario insistir en el fortalecimiento de los programas de formación para el trabajo tanto para población en situaciones de mayor vulnerabilidad (jóvenes, mujeres, no calificados, bachilleres) como para aquellos que aun teniendo experiencia la-

boral y hasta alguna preparación técnica académica se están quedando rezagados frente a los cambios técnicos en los procesos productivos y en consecuencia al perder sus empleos tienen mucha dificultad para reengancharse si no se ponen al día», (Santacruz 2003, 145).

Respecto de los dos párrafos anteriores, es importante destacar que la consolidación del sistema de información para el empleo se planteó como uno de los objetivos específicos del acuerdo para «El fortalecimiento de la productividad, la competitividad, la generación de empleo y la sostenibilidad del desarrollo regional en el Valle del Cauca», impulsado por la gobernación del Valle del Cauca en el último trimestre de 2003. Igualmente, en el acuerdo se considera la capacitación de mano de obra para sectores estratégicos y la oferta de programas de formación y entrenamiento del SENA para jóvenes semicalificados en las siguientes áreas: internet, telefonía celular, televisión por cable y procesos de producción limpia en la agroindustria. Sin duda, de concretarse estos objetivos, se impactaría de manera positiva sobre grupos de población fuertemente golpeados por el desempleo.

Retomando los indicadores de desempleo en Cali, la información del cuadro 1 muestra que entre los años

2000 y 2003, la economía de Cali-Yumbo generó empleo, visto por el crecimiento de la tasa de ocupación, que frente a la relativa estabilidad en

la oferta laboral (Tasa Global de Participación), ha redundado en una reducción de la tasa de desempleo local.

Cuadro 1. Indicadores del mercado de trabajo área metropolitana Cali-Yumbo (abril-junio).

Área metropolitana Cali-Yumbo	Desempleo (%) 1	Subempleo (%) 2	Subutilización Laboral (%) (1+2)	Tasa Global de Participación (TGP)	Tasa de Ocupación (TO)
2000	18,1%	32,3%	50,4%	66,20%	54,20%
2001	17,6%	34,9%	52,5%	66,70%	55,00%
2002	16,2%	31,2%	47,4%	66,90%	56,10%
2003	15,2%	33,9%	49,1%	66,30%	56,20%

Fuente: DANE, ECH

Lo anterior se corrobora con la información del cuadro 2, el cual muestra cómo el índice del total de ocupados crece en cerca de 13 puntos desde el 2000 al 2003 y el índice de desocupados, en el mismo periodo, se reduce en cerca de 9 puntos. Incluso, extendiendo la comparación para el to-

tal de 13 ciudades y áreas metropolitanas se observa cómo desde 2000 el área metropolitana de Cali-Yumbo evidencia una coyuntura favorable en cuanto a la creación de empleo y reducción de los desempleados, con respecto al total de las trece ciudades.

Cuadro 2. Índice de ocupados y desocupados para Cali-Yumbo y total 13 ciudades y áreas metropolitanas.

	2000	2001	2002	2003
	Cali-Yumbo			
Total ocupados	100	104.34	109.44	112.66
Total desocupados	100	100.89	95.25	91.31
	Total 13 ciudades y áreas metropolitanas			
Total ocupados	100	101.75	105.93	109.3
Total desocupados	100	106.27	108.87	106.67

Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE

Regresando a la información del cuadro 1, a pesar de los avances que significó la reducción de la tasa de desempleo en el periodo mencionado, se debe hacer énfasis en que cerca del 50% de la PEA está subutilizada⁵, lo que significa que de cada 100 personas activas, por ejemplo en el 2003, 15 estaban sin empleo y 34 subempleadas⁶.

Con respecto a las características de los subempleados y los desempleados, en septiembre de 2000 se advier-

te que (cuadro 3) el subempleo está afectando con más intensidad a los siguientes grupos de población: por sexo a los hombres en el segmento de 20 a 34 años y por nivel educativo a aquel que tiene algún grado de educación secundaria (sea completa o incompleta).

Por su parte, el desempleo afecta más fuertemente, por sexo a las mujeres y por grupos de edad y nivel educativo al segmento de 20 a 34 años de edad con estudios de secundaria.

Cuadro 3. Cali: subempleados y desempleados por sexo, edad y educación.

Septiembre de 2000				
Sexo	Subempleados		Desempleados	
Hombres	171.405	58,06%	98.760	39,97%
Mujeres	123.794	41,94%	148.316	60,03%
Total	295.199	100,00%	247.076	100,00%
Edad				
12 a 19	34.504	11,69%	49.853	20,18%
20 a 34	134.494	45,56%	116.166	47,02%
35 a 45	73.817	25,01%	41.060	16,62%
45 y más	52.384	17,75%	39.997	16,19%
Nivel educativo				
Algún nivel de primaria	91.495	30,99%	54.907	22,22%
Algún nivel de secundaria	151.174	51,21%	149.278	60,42%
Algún nivel superior	40.645	13,77%	39.308	15,91%

Fuente: Baterías de Empleo, Mintrabajo -DANE. Cálculos del autor

5. Empleando como indicador de subutilización de la fuerza de trabajo la suma de personas de la PEA que está desempleada y subempleada.
6. Según el DANE una persona esta subempleada en dos situaciones: (la respuesta es una apreciación subjetiva del encuestado) a) por insuficiencia de horas; ocupados que desean trabajar más horas ya

sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales; b) por Condiciones de empleo inadecuado (competencias; quienes realizan una actividad distinta a su educación y experiencia e, ingresos; quienes consideran que deben ganar un ingreso mayor).

Recientemente, Aponte y Zuluaga (2003) encontraron que aunque el número de ocupados esté creciendo y la tasa de desempleo reduciéndose, no se advierten cambios que alteren los efectos sobre los grupos de población ya identificados ni en la calidad del empleo generado.

2. POLÍTICAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En la primera parte de este apartado se presentan las políticas tradicionales empleadas para promocionar el empleo y reducir el desempleo. En la segunda parte se ilustra, a partir del caso español, cómo los municipios a través del diseño de una adecuada política pública local pueden inducir condiciones favorables en materia de creación de empleo. Se destacan las iniciativas de desarrollo económico local.

2.1. Políticas de empleo

Empleando una taxonomía simple de las políticas de empleo que las divide entre pasivas y activas (desarrolladas y aplicadas en los países europeos) se pueden abordar los principales instrumentos para combatir el desempleo. Las políticas pasivas se orientan a crear las condiciones para que indirectamente se favorezcan los procesos de generación y absorción

de empleo. Por ejemplo, las reformas a las regulaciones que protegen el empleo y los ingresos, los regímenes de determinación salarial y la regulación del tiempo de trabajo. Las políticas activas pretenden impactar directamente sobre las causas y consecuencias del desempleo. La noción de activas se refiere a que, frente a situaciones de desempleo, los gobiernos no sólo proveen un ingreso (por ejemplo, seguro de desempleo) sino que además apoyan con programas para crear puestos de trabajo, colocar a los trabajadores y mejorar sus capacidades. Los programas asociados con estas políticas incluyen servicios de empleo, capacitación, empleo subsidiado, creación directa por parte del estado de empleos temporales.

Algunos autores (citados en Marshall, 1998) sostienen que los programas activos, al mejorar las capacidades de los desempleados, les permiten competir efectivamente en el mercado; por lo que señalan que en el fondo este tipo de políticas son una alternativa a las estrategias de regulación de la demanda agregada y permiten evitar las presiones inflacionarias que genera la administración de la demanda. El impacto de estas políticas es objeto de controversia; sin embargo, es generalmente aceptado que «los programas dirigidos a la

oferta de trabajo pueden regular quién está empleado y quién desocupado, pero difícilmente la tasa de desempleo o el crecimiento en el empleo» (Marshall, 1998). No obstante, en situaciones de desempleo de dos dígitos, como es el caso de Cali, los programas de empleo subsidiado y de creación directa de empleo temporal por parte del Estado no son irrelevantes sino que, aplicados en conjunto con otras políticas, constituyen un elemento importante para mitigar el desempleo (Marshall, 1998).

En Colombia, tradicionalmente las responsabilidades públicas para reducir el desempleo han recaído sobre el Gobierno nacional central. Gracia y Urdinola (2000) presentan un diagnóstico sobre el mercado de trabajo nacional. Los autores argumentan que los determinantes del desempleo en el largo plazo son el aumento en la participación laboral femenina, la inflexibilidad del salario, la falta de correspondencia entre la demanda y la oferta de mano de obra calificada y los altos costos no salariales y de despido. En el corto plazo, el desempleo se explica por el menor dinamismo de la actividad económica. En consecuencia con el diagnóstico anterior, las reformas laborales a inicios de los noventa y a principios del 2000 (la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002), implicaron la modificación del

marco legislativo que regula la contratación, los costos de despido, los costos no salariales, la vinculación de grupos específicos de población con contratos laborales particulares, entre otros. En efecto, la Ley 50 de 1990 eliminó la retroactividad de la cesantía. Por su parte, la Ley 589 redujo los costos de despido, amplió la jornada diurna y redujo la compensación a las horas extras. En esta ley se incorporó tímidamente el seguro de desempleo como mecanismo de protección a los desempleados con la condición particular de que lo administran las cajas de compensación familiar. Igualmente, en las empresas se flexibilizaron las condiciones para la contratación de jóvenes y aprendices.

El contexto de las reformas laborales parece estar condicionado por el comportamiento de la tasa de desempleo. En efecto, en 1990 ante la expectativa de un alto crecimiento económico y una baja tasa de desempleo se requería reducir los costos salariales y posteriormente, en medio de la peor recesión vivida por la economía colombiana, era prioritaria la reducción de los costos de despido y la protección de los desempleados. Efectivamente, a inicios de los noventa, debido a las expectativas positivas que significaban la liberación comercial y el mayor acercamiento a

los mercados internacionales, y más tarde hacia finales de la década, por causa de una dinámica recesiva que elevó dramáticamente la tasa de desempleo, se planteó la modificación de la legislación laboral para que se ubicara de acuerdo con la coyuntura del mercado de trabajo.

No obstante las reformas laborales y la tímida reactivación de la economía colombiana en el 2003, el desempleo sigue en niveles de dos dígitos. Esto es preocupante en términos de costos económicos y sociales. Pausadamente, el nivel nacional ha ido mostrando sus límites y rigideces en materia de política de empleo; por ejemplo, el desconocimiento de las circunstancias locales y regionales, el enfoque macroeconómico de las políticas de empleo y las políticas de empleo enfocadas en resultados de corto plazo.

Desde la perspectiva de las políticas activas de empleo, a partir de 1999 en Colombia se han venido impulsando desde el Gobierno nacional, los programas «Empleo en acción» y «Jóvenes en acción», que a pesar de su importancia no cuentan con una estructura de apoyo local (por ejemplo en los planes de desarrollo municipales) que potencie los efectos benéficos de dichos programas.

En el ámbito local, cabe advertir que el desempleo o la generación de

empleo no ha constituido una preocupación de importancia en la actuación de los gobiernos locales; esto se puede verificar observando los planes de desarrollo municipal de los últimos tres alcaldes, donde la temática del desempleo o la generación de empleo se trata de manera residual.

Dichos planes de desarrollo se dirigen a los aspectos generales de la generación en Cali de un entorno adecuado para el desarrollo de las actividades económicas; sin embargo, no superan las generalidades y no proponen planes específicos en materia de creación de empleo. En particular, los tres planes de desarrollo presentaron objetivos que no se complementaban con proyectos específicos que pudieran incidir en la política pública local, que permitieran generar empleo o incrementaran la posibilidad de que los buscadores de empleo mejoraran la probabilidad de encontrar ocupación. Igualmente, las partidas presupuestales que en los planes se apropiaron en materia de proyectos de promoción del empleo no se equiparan con la magnitud del problema, aún argumentando que el desempleo se pueda atacar con programas transversales, es decir, que afectan muchas variables (vivienda, educación, infraestructura física) y no solamente enfocándolo en forma particular (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Presupuesto estrategias de empleo. Planes de desarrollo municipales. 1995-2003.

Millones de pesos corrientes

	Alcalde	Período	Presupuesto estrategia de empleo
Desarrollo económico equilibrado	M Guzmán	1995-97	\$ 2.191
Desarrollo económico equilibrado y competitividad	R. Cobo	1998/2000	\$ 14.098
Generación de empleo e ingresos	J.M. Rodríguez	2001/2003	\$ 3.523

Fuente: Planes de desarrollo municipal

En el plan de desarrollo de la administración de Mauricio Guzmán Cuevas (Decreto 0605 de junio 7 de 1995), queda plasmado como objetivo el logro de una «estrategia de desarrollo económico equilibrado» para «incentivar y apoyar de manera decidida la permanencia, expansión, localización y creación de la mediana y gran industria en el Municipio de Santiago de Cali, que sirva como motor de un desarrollo económico, social, laboral y fiscal duradero. Estimular la consolidación de la microempresa individual y familiar, la organización formal del comercio informal, y el desarrollo acelerado del comercio internacional, los servicios financieros y los de comunicaciones que lo facilitan y soportan». El objetivo en particular luce adecuado en términos de la promoción de la industria como motor del desarrollo económico local; sin embargo, el objetivo no se complementó con pro-

yectos específicos que lo hicieran realidad.

El plan de desarrollo del gobierno municipal de la administración de Ricardo Cobo Lloreda, «Plan de desarrollo económico y social de Cali 1998-2010», en su Título II, Capítulo I, presenta los lineamientos de la estrategia de reactivación económica para la ciudad, que enfatiza el papel que debe jugar el municipio como «centro de comercio y negocios para el suroccidente colombiano». Se definen tres subprogramas para el logro de un desarrollo económico equilibrado y competitivo, como son el de competitividad y fomento al empleo; comercio y turismo; y ciencia y tecnología. Sin embargo, no se presentaron proyectos específicos en materia de generación de empleo.

La administración de John Maro Rodríguez Flórez, en el plan «Proyecto de vida para todos», expone que el desempleo «... refleja las críticas con-

secuencias de la recesión y la falta de oportunidades laborales del aparato productivo. Es así como hasta 1995 las tasas de desempleo registraron niveles de un dígito, pero a partir de 1997 ..., suben a dos dígitos, registrando las más altas tasas históricas, las cuales se ubican en un promedio del 21% en los últimos tres años». Sin embargo, el objetivo del Plan es el incentivo y apoyo a la economía solidaria. En este sentido el Plan aparece como una estrategia de apoyo a un sector específico de la economía local.

2.2. Las políticas de promoción económica local para la generación de empleo

Siguiendo a Borrás (1999), Rosales (1999), Victory (1999) en el caso español⁷, la actuación de los municipios en el proceso de intervención de la política pública local en materia de creación de empleo, se ha materializado a lo largo del tiempo, inicios de los ochenta hasta el momento, en tres tipos de iniciativas, complementarias entre sí y cada una con su respectiva prioridad de actuación:

- a) Las iniciativas de promoción económica local, denominadas en principio iniciativas locales de ocupación, que hicieron énfasis en mejorar la calificación educativa de la población desempleada para incrementar la probabilidad de acceso al empleo.
- b) Las iniciativas de promoción empresarial que tuvieron como objetivo básico la creación de empresas para favorecer el crecimiento económico y la generación de empleo local.
- c) Las iniciativas de desarrollo económico local que buscan integrar las anteriores tomando como referencia el territorio físico para la generación de un entorno económico en la localidad (municipio) que promueva el desarrollo económico.

Estas últimas, las iniciativas de desarrollo económico local, requieren superar un mínimo de condiciones como es la existencia de una masa crítica de proyectos y de un liderazgo local que genere credibilidad, confianza, capacidad de decisión y acceso a los fondos de financiación. Además, exige un conocimiento detallado de las potencialidades y las debilidades del territorio, como también de las oportunidades y las amenazas que ofrece el entorno. Por últi-

7. El tomar como guía el caso español no implica pérdida de generalidad en el tratamiento del tema de redireccionar la estrategia de desarrollo a partir de las potencialidades del territorio y los recursos locales. Para analizar otros casos ver Palavicini (2000).

mo, requiere la existencia de un territorio de referencia que aglutine los esfuerzos y brinde coherencia a los objetivos socioeconómicos.

Un breve repaso al mínimo de condiciones presentadas en el párrafo anterior, muestra el potencial de Cali para llevar a cabo una estrategia de desarrollo económico local. Por ejemplo, la existencia de una masa crítica de proyectos que puede ser ampliamente liderada por la construcción del sistema de transporte masivo, la construcción de un centro de convenciones (con alternativas lideradas por la Cámara de Comercio de Cali y la Licorera Departamental), nuevos centros comerciales (Palmetto Plaza), grandes superficies de venta (Carrefour, La 14) y una nueva planta productora de lácteos (Parmalat) (Diario El País 2003).

No obstante, se advierte en los últimos trece años una cierta incapacidad para construir un «proyecto estratégico local» que lidere el crecimiento económico del municipio. Como lo anotara Planeta Valle a través del proyecto Fénix, el «inconsciente colectivo» del departamento del Valle del Cauca (y claro para Cali) se encuentra deprimido y falta que la población piense más en el bien común.

Con respecto al conocimiento detallado de las potencialidades y debi-

lidades del territorio y a la existencia de un territorio de referencia que aglutine los esfuerzos y dé coherencia a los objetivos socioeconómicos, se han realizado importantes diagnósticos como el de Monitor para la ciudad de Cali, que es bien conocido. Más recientemente, el plan para «El fortalecimiento de la productividad, la competitividad, la generación de empleo y la sostenibilidad del desarrollo regional en el Valle del Cauca», ofrece una agenda para «identificar instrumentos útiles para actores públicos y privados, que en el marco de sus respectivos roles puedan ser aplicados para mejorar los niveles de productividad, competitividad y el empleo» en el Departamento (incluida Cali), y reconoce como uno de sus objetivos «Dinamizar la demanda interna con empleo productivo y la suscripción de un pacto social regional por la generación de ingresos y empleo» (Gobernación del Valle del Cauca 2003).

Cuantitativamente, el acuerdo supone la generación de 171.601 empleos nuevos en el Departamento hasta 2006. El primer año de la construcción del Sistema de Transporte Masivo de Cali supone la creación de 16.500 empleos temporales y 953 empleos permanentes entre la operación y el recaudo de los buses articulados.

Ahora, analizando los grupos de población afectados por el desempleo y la alta tasa de desempleo, sería difícil asegurar que se vuelva a una tasa de desempleo de un dígito en el mediano plazo, con el consecuente efecto sobre la duración del desempleo y el impacto a los grupos de población señalados. En este sentido, luce adecuado analizar la viabilidad de los llamados NYE que se plantearon en Europa como una respuesta al alto desempleo de algunos países, desde la perspectiva de una política activa de empleo.

3. LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO

El origen de los NYE se relaciona con la existencia de un amplio espectro de necesidades, producto de las

transformaciones⁸ demográficas, sociales y culturales de las últimas décadas en los países europeos, cuya demanda no es satisfecha por el sistema mixto mercado-gobierno y que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios. Estos servicios se pueden agrupar así: servicios de la vida cotidiana (a los hogares, de atención a los niños y la tercera edad, de aprovechamiento de las nuevas tecnologías); de mejora de la calidad de vida (la vivienda, la seguridad, el transporte colectivo, el comercio de proximidad); del tiempo libre (el turismo, los medios de comunicación locales, el patrimonio y el desarrollo cultural) y los servicios medioambientales (la protección de espacios, la gestión de residuos y del agua, el control y la reglamentación medioambientales). Ver cuadro 5.

8. Las transformaciones más relevantes que se plantearon son (Cachón, 2001):

1. La inversión de las pirámides de población como consecuencia del aumento de la esperanza de vida y de la caída en la natalidad.
2. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo tras haber alcanzado un alto nivel de escolarización y la transformación de las estructuras familiares (con familias de más de un aportante de ingreso).
3. Los cambios en la estructura del gasto de las familias, que muestran una mayor propensión a consumir.
4. Cambios en las demandas de esparcimiento y cultura.
5. El desarrollo de las TIC's, que repercuten en el sistema productivo general pero que crean también nuevas áreas de actividad.

Cuadro 5. Ámbitos en los que se vislumbran NYE.

Los servicios de la vida diaria	Los servicios de mejora del marco de vida	Los servicios culturales y de esparcimiento	Los servicios de medio ambiente
1. Los servicios a domicilio 2. El cuidado de niños 3. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación 4. La ayuda a los jóvenes en riesgo de exclusión educativa y laboral	5. La mejora de la vivienda 6. La seguridad 7. Los transportes colectivos locales 8. La revalorización de los espacios públicos urbanos 9. Los comercios de proximidad	10. El turismo 11. El sector audiovisual 12. La valorización del patrimonio cultural 13. El desarrollo cultural local	14. La gestión de las basuras 15. La gestión del agua 16. La protección del medio ambiente y de las zonas naturales 17. La reglamentación, el control de la contaminación ambiental

Fuente: Cachón (2001)

El calificativo «nuevos» se refiere a que estas actividades serían el resultado de necesidades todavía insatisfechas o de nuevas necesidades. De ahí que se señale que uno de los ejes para la creación de empleo es ir al encuentro de nuevas necesidades ligadas a los cambios que acontecen en la sociedad (Lebrun, citado en Martín y Palma 2002). Concretamente, en el contexto de la Unión Europea se sugiere emplear el término NYE para denominar a «aquellas actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales que actualmente se configuran como mercados incompletos, que sean intensivas en el empleo y que tengan un ámbito de producción y prestación definido en el territorio» (Jiménez y Sánchez, citados en Martín Palma 2002). El planteamiento que los NYE se desarro-

llen en mercados incompletos se refiere al hecho que la oferta o la demanda, o ambas, de las actividades asociadas a los NYE, no estén bien definidas o ni siquiera existan. La vinculación del ámbito de prestación de las actividades de los NYE al plano local, le otorga un papel clave a las políticas locales de desarrollo, ya tratadas en el apartado anterior. El empleo generado en los NYE no es homogéneo, supone distintos grados de calificación de la mano de obra en diferentes áreas (por ejemplo; reciclaje, actividades de recreación a la tercera edad, nuevas tecnologías de comunicación, etc.) y con diferentes intensidades horarias (como mujeres que atienden el hogar, jóvenes que estudian, etc.). Aspectos que hacen atractivos a los NYE para aplicarlos a diversos grupos de población y

áreas geográficas que enfrenten problemas de desempleo con características y potencialidades diferentes. Los NYE enfrentan obstáculos de carácter estructural para su desarrollo, asociados a las características

propias de actividades que no cuentan con mercados establecidos. Los obstáculos que podemos llamar transversales en el sentido que afectan en términos relativos a los cuatro ámbitos, se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6. Principales obstáculos para el desarrollo de los NYE.

Económicos y financieros	Laborales	Jurídicos	Sociopolíticos
<ul style="list-style-type: none"> ○ Excesiva dependencia de las administraciones públicas para la financiación. ○ Limitación de fondos públicos. ○ Escasa rentabilidad de algunos tipos de servicios (por eso el sector privado apenas participa). ○ Falta de referencias en cuanto a precios. ○ Escasa cooperación entre el sector público y privado. ○ Insolvencia de la demanda 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Puestos de trabajo a menudo precarios y poco valorados. ○ Carácter estacional de las contrataciones. ○ Falta de formación y competencias para las actividades 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Regímenes (laborales) jurídicos demasiado rígidos y complicados. ○ Falta de normas técnicas o controles de calidad en las prestaciones de los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organización demasiado vertical y sectorial de las administraciones públicas. ○ Modo de pensar contrario al pago por uso en algún servicio. ○ Economía informal en algunos sectores.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Fons et al. (2000)

Sobre la superación de estos obstáculos debe operar la política pública de orden local y nacional en necesaria cooperación con el sector privado. La probabilidad de que los NYE se lleven a cabo depende en alto grado de la remoción de estas barreras.

En resumen, los NYE se presentan como una oportunidad para la creación de empleo, dado que:

- a) Cubren nuevas necesidades sociales insatisfechas
- b) Tienen un ámbito de producción o prestación de servicios localmente definido
- c) Cuentan con alto potencial para la generación de empleo

En este sentido, hay que recalcar que los NYE no sólo buscan satisfacer necesidades o fomentar el acceso

y disponibilidad a servicios específicos, sino que complementariamente estos nichos son fuente de generación de empleo permanente. Los campos específicos de los nuevos yacimientos de empleo deben definirse para cada municipio en particular, puesto que son las características sociales y económicas locales las que definen las necesidades concretas que son susceptibles de ser satisfechas creando empleo en los NYE.

Aplicados a Cali, los nuevos yacimientos de empleo implican la promoción de estrategias locales y de proyectos piloto que permitan una evaluación económica y social de su viabilidad, como estrategia de creación de empleo de iniciativa local.

Dada la insuficiente información existente para determinar el comportamiento, evolución, nivel de ventas, empleos generados en actividades susceptibles de ser propuestas como NYE, se utilizará el estudio «Elementos para construir una estrategia de reactivación para Cali» de la Secretaría de Fomento Económico y Competitividad (2000), complementando con información de prensa. En forma preliminar se identificarán tres posibles NYE para Cali.

En 1998 el empleo generado en el desarrollo de actividades deportivas ascendió a 474 personas ocupadas y con ingresos totales de 5.274 millones de pesos del mismo año (Ver cuadro 7).

Cuadro 7. Empleo e ingresos en actividades deportivas en Cali 1998.
Pesos de 1998.

Actividad deportiva	Ingresos	Empleos generados
Clubes deportivos	3.858.263.949	150
Gimnasios	878.988.926	135
Escuelas de equitación	246.599.825	29
Salas de billar	182.954.664	151
Boleras	93.783.298	7
Piscinas	14.000.000	2
Total	5.274.590.662	474

Fuente: Secretaría de Fomento Económico y Competitividad (2000)

Con respecto a la actividad cultural y artística en Cali el estudio analizado encontró que:

- a) El 70% de los asistentes a actividades como cines, teatros, museos, salas de exposición, ciclovías, conciertos y festivales fueron estudiantes.
- b) La infraestructura de los espacios culturales con que cuenta la ciudad no es adecuada para promover y difundir las actividades artísticas.
- c) Desde el punto de vista económico estos eventos generan movimientos importantes, en cuanto a empleos directos e indirectos y una asistencia numerosa:
 - o Actividades asociadas al ocio y el manejo del tiempo libre como las ciclovías movieron en promedio 132.000 personas cada domingo.
 - o La Feria de Cali en 1998 generó 19.079 empleos y obtuvo ingresos por 1.093 millones de pesos.

Observando las anteriores cifras se encuentra una amplia posibilidad de ofrecer al menos, considerando la demanda potencial, una oferta de servicios asociados al esparcimiento, los

deportes y la cultura, con necesidades específicas según edades.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Vivienda de Cali, el déficit de vivienda en la ciudad asciende a 110.00 unidades, de las cuales 30.000 son viviendas que requieren ampliación y mejoramiento con baterías sanitarias, pisos y cuartos adicionales (Diario El País 2002). Adicionalmente, la renovación del espacio urbano; vías deterioradas, parques, fachadas en barrios populares etc., significan una demanda intensiva de mano obra no calificada y el impulso a las ventas asociadas de insumos de construcción.

El potencial de la educación técnica para jóvenes de escasos recursos —que presenta un menor tiempo de retención y probabilidad de éxito laboral— en nuevos campos luce como una alternativa viable de generación de empleo y educación en el corto plazo. En efecto, para el año 2000, según las Baterías de Empleo del Ministerio de Trabajo, del total de desempleados, 149.278 tenían algún nivel de educación secundaria (completa o incompleta) y 49.853 tenían entre 12 y 19 años.

En resumen, una mirada a sectores susceptibles de ser importantes para Cali como NYE, permite apreciar la importancia de la iniciativa:

- a) La demanda de esparcimiento, deportes y cultura por parte de la población cuenta con un elevado mercado potencial, con necesidades específicas según edades.
- b) El deterioro urbano en algunas zonas urbanas de la ciudad es muy intenso y la ampliación y mejora de las soluciones de vivienda que actualmente se ofrecen a los sectores de bajos ingresos.
- c) La atención formativa a la juventud con problemas de inserción laboral y desempleo.

En el contexto de Cali, se advierte que los anteriores sectores pueden ser importantes porque presentan características, en principio deseables, dada la estructura del desempleo de la ciudad como son:

- a) Intensivos en mano de obra
- b) No transables (no comerciables internacionalmente)
- c) Presentar una demanda potencial creciente

El impulso a los NYE, requiere la participación del Gobierno y el sector privado local para apoyar en muchos casos la viabilidad financiera de los nichos de empleo. Sin embargo, debido

a las características poblacionales de los grupos beneficiados por los NYE, el acceso a recursos financieros de entidades multilaterales internacionales es muy probable.

Un aspecto polémico es el estado de las finanzas públicas de Cali, caracterizadas por la acumulación de una deuda pública que comprometió la sostenibilidad económica del municipio hacia el futuro (Ortiz y Viáfara 2001). Esta situación requiere un redimensionamiento del Municipio y de su gasto, con el fin de promover una administración pública local más eficiente que trabaje en asocio con el sector privado y las ONG en proyectos que impulsen el desarrollo económico local.

Con el objetivo de ofrecer una estimación cuantitativa de la capacidad de generación de empleo de los NYE para la ciudad de Cali, es posible replicar -con los ajustes pertinentes- la metodología que Martín y Palma (2002) emplearon para el caso de Sevilla (España). El ejercicio depende en buena parte de la disponibilidad de información y la aplicación de algunos instrumentos tipo encuesta que permitan allegar estimaciones de la disponibilidad de pago por algunos servicios. Esta estimación se realizará en un trabajo posterior. A ma-

nera de ejemplo, el cuadro 8 muestra el potencial de demanda de empleo⁹ para dos posibles NYE en el caso de Sevilla.

Cuadro 8. Cuidado de niños y talleres culturales y actividades recreativas.

Actividad	Horas empleo por semana	Horas de empleo por semana (durante 6 meses)
Taller cultural*	3	72
Cuidado de niños menores de cuatro años**	20	480

Fuente: Construido con base en Martin y Palma (2002)

- * Estos talleres suponen la participación de público espectador en obras teatrales o actividades de esparcimiento, por ejemplo en ciclovías.
- ** Suponiendo madres activas que se encuentren desempleadas y necesiten quien cuide los hijos mientras buscan empleo, realizan estudios de formación, etc.

4. CONCLUSIONES

La ciudad de Cali, a pesar de contar con un portafolio de proyectos de infraestructura, un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades, no ha logrado impulsar un «sentimiento colectivo» que la impulse a consolidar, desde la segunda mitad de los noventa, una estrategia de desarrollo económico local.

Desde la perspectiva de las políticas activas de empleo y dada las características del desempleo de la fuerza de trabajo en Cali, se hace necesario crear empleo para grupos específicos de desempleados como jóvenes pobres en situación de acceso al primer empleo, jefes de familia con secundaria incompleta y madres solteras.

Los NYE se perfilan como una opción válida para la generación de empleo con características deseables para los grupos específicos de población a que se hace referencia en la conclusión anterior.

De manera preliminar, se encuentran sectores susceptibles de ser im-

9. En la lectura del cuadro se deben tener presente las restricciones que plantearon en el cuadro 6 que dificultan el desarrollo de los NYE. Por ejemplo en el caso de madres sin empleo existe un limitante de ingreso para acceder al servicio, lo cual puede significar como alternativa que sea gratuito a través del gobierno local.

portantes como NYE para Cali, como son: la demanda de esparcimiento, deportes y cultura; la renovación del espacio urbano en zonas deterioradas, la ampliación y mejora de las soluciones de vivienda que se ofrecen a sectores de bajos ingresos; y la atención formativa a los jóvenes desempleados. Estos sectores tienen características deseables en el corto plazo en cuanto al empleo que generan porque son intensivos en mano de obra, no son transables y tienen una demanda potencial creciente.

5. REFERENCIAS

- Aponte, E. y Zuluaga, B. (2003). «Caracterización del mercado laboral en el área metropolitana de Cali-Yumbo y la Zona Pacífica 2000-2002». *Observatorio Económico y Social del Valle del Cauca*, N° 4. Cámara de Comercio de Cali. Pp. 118 – 139.
- Borrás Querol, C. (1999). «El ayuntamiento y el desarrollo del territorio: el modelo de Alcalá la Real (Jaén)». *Revista Cidob d'afers Internacionals*, N° 47, Pp. 51-68.
- Cachón, L. (2001): «Yacimientos de empleo y necesidades educativas», *Revista Trabajadores de Enseñanza*, N° 223. [en línea]. Disponible en: <http://www.fe.ccoo.es/publicaciones/TE/223/yacimientos.htm>
- Castellar, C. y Uribe, J.I. (2001). *Estructura y evolución del desempleo en el área metropolitana de Cali 1988-1998: ¿Existe histéresis?*. Documento de Trabajo, N° 60, Cali: CID-SE, Universidad del Valle.
- Fons, J.; Navarro, R. y Boix, A. (2000). «Desarrollo territorial y nuevos yacimientos de empleo en la comunidad valenciana». *Revista de Treball, Economia i Societat*, N° 18. [en línea]. Disponible en: http://www.ces-cv.es/articulos_revista/indice.htm
- Diario El País (2003). «Renace la inversión en Cali», julio 13, Cali.
- Diario El País (2002). «Desplazamiento aumentó déficit de vivienda en Cali», agosto 29, Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca (2003). *Acuerdo para el fortalecimiento de la productividad, la competitividad, la generación de empleo y la sostenibilidad del desarrollo regional en el Valle del Cauca*. Cali: Secretaría de Planeación Departamental.
- Gracia, O. y Urdinola, P. (2000). «Una mirada al mercado laboral colombiano». *Boletín de Divulgación Económica*, N°.2. Unidad de Análisis Macroeconómico, DNP.
- Marshall, A. (1998). *El desafío del empleo a fines del siglo XX*. Documento

- to N° 2 del Cepep. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Martín, J.L y Palma, L. (2002). *Evaluación de nuevos yacimientos de empleo en Sevilla: Un análisis de casos*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones, Universidad de Sevilla.
- Ortiz, C. (1997). *Sobre la Situación del Mercado Laboral en Cali-Yumbo*. Documento de Trabajo N° 34, Cali: CIDSE, Universidad del Valle.
- Ortiz, C. y Viáfara, C. (2001). «Cali al debe. La economía del Valle del Cauca. Deuda pública en los noventa y crecimiento económico». *Observatorio Económico del Valle del Cauca*, N° 3. Cámara de Comercio de Cali. Pp. 102 – 115.
- Palavicini, I. (2000). «Presentación de las nuevas estrategias para el desarrollo regional en la actualidad». *Revista Gaceta de Economía*, N° 10, Pp. 215-232.
- Rosales, M. (1999). «Promoción económica del territorio y desarrollo local». *Revista Cidob d'afers Internacionals*, N° 47, Pp. 69-76.
- Santacruz, J. (2003). «Excesos y déficit de oferta en el mercado de búsqueda y oportunidades de empleo y dinámica de las ocupaciones en el Valle del Cauca». *Observatorio Económico y Social del Valle del Cauca*. N° 4. Cámara de Comercio de Cali. Pp. 140 – 147.
- Secretaría de Fomento Económico y Competitividad. (2000). «Elementos para construir una estrategia de reactivación para Cali». *Observatorio Económico y Social del Valle del Cauca*. N° 2. Cámara de Comercio de Cali. Pp. 139 – 148.
- Victory, C. (1999). «Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica». *Revista Cidob d'afers Internacionals*, N° 47, Pp. 15-49.