**“EMPLEO DE EMERGENCIA YA”**

1. UN DESAFÍO ENORME PARA ENFRENTAR CON DETERMINACIÓN

Estamos frente a una tragedia de desempleo que requiere acciones rápidas, de gran impacto y, seguramente, poco convencionales. En la crisis se alcanzaron a perder cerca de 5 millones de empleos, y la tasa de desempleo llegó al nivel histórico de 20%. Estos datos van de la mano con las más recientes cifras que muestran que el PIB se contrajo en cerca de 16% en el segundo trimestre de 2020 y con algunos pronósticos que anticipan una caída del PIB que podría estar entre el 7 y el 8% para el año.

Casi todas las ciudades han sido afectadas por el desempleo durante la crisis. Y algunas de ellas han sido golpeadas de manera dramática; Neiva, Ibagué, Popayán, Cúcuta y Florencia, por ejemplo, llegaron a tasas de desempleo superiores al 30%.

Ante el escenario nacional catastrófico, el Gobierno ha basado la reactivación en la terminación del confinamiento. Esto, en la práctica, es una respuesta limitada, que subestima las tendencias del mercado laboral previas a la pandemia y los efectos persistentes de la crisis.

La situación precaria del empleo en el país es mucho más que coyuntural. A diferencia de algunos países para los cuales la pandemia significó el fin de un episodio de expansión del empleo, en Colombia la pandemia consolidó el deterioro del mercado laboral. Por décadas, varios gobiernos, incluyendo el actual, han fracasado en poner la tasa de desempleo sistemáticamente por debajo del 10%. A este desempleo se suma el hecho de que cerca de la mitad de los trabajadores son informales y que cerca de la misma proporción gana menos del salario mínimo.

Con estas condiciones laborales es imposible superar la pobreza de millones de colombianos y corregir las múltiples desigualdades de nuestro país, que también se están intensificando con la pandemia, y se manifestarán en retrocesos sociales que podrían tardar mucho en ser revertidos.

Proponemos un programa de empleo de emergencia orientado por los siguientes criterios: (i) una respuesta agresiva al efecto dramático de la crisis actual, (ii) una articulación institucional efectiva de los niveles nacional, regional y local y (iii) la atención de elementos críticos como la inequidad de género y el desempleo juvenil. Este programa construye bases para el desarrollo de una estrategia pragmática de largo plazo que integra: políticas de desarrollo productivo, reconocimiento a la diversidad y las capacidades regionales, nuevos marcos institucionales laborales y pensionales, y una economía que le da un papel protagónico a la construcción de una sociedad del conocimiento.

Es cierto que un plan de emergencia no puede corregir por completo las fallas estructurales. No obstante, sí podemos mitigar hoy de manera efectiva la crisis que viven millones de colombianos y sus familias. Y podemos, además, construir bases para el desarrollo de una estrategia pragmática de largo plazo.

Estamos seguros de que al recuperar el empleo abrimos un camino para superar la pobreza y la desigualdad, para evitar el deterioro de nuestro tejido social y de nuestras capacidades productivas y, en general, para fortalecer y darle legitimidad a nuestra democracia.

1. PROGRAMA “EMPLEO DE EMERGENCIA YA”

Podemos enfrentar de manera eficaz y eficiente la crisis del desempleo. Proponemos el programa “Empleo de emergencia ya” con 2 líneas de acción. La primera línea de acción consiste en la creación de al menos 1,4 millones de empleos directos mediante 10.000 proyectos de empleo de emergencia a nivel municipal, departamental y de 23 ciudades y áreas metropolitanas (Bogotá D.C., Medellín AM, Cali AM, Barranquilla AM, Bucaramanga AM, Manizales AM, Pereira AM, Cúcuta AM, Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo). La segunda línea de acción consiste en la creación de cerca de 2 millones de puestos de trabajo mediante un subsidio para la generación de empleo en el sector privado.

El valor máximo del programa sería de 50 billones de pesos (5% del PIB). Tendría contrapartidas del sector privado de al menos 18 billones de pesos (correspondientes a los pagos de nómina que hacen las empresas) y a contrapartidas de los municipios, los departamentos y las 23 ciudades y áreas metropolitanas.

El programa iniciaría con la ejecución de 25 billones de pesos: 15 billones de pesos para proyectos de empleo de emergencia y 10 billones de pesos para la creación de empleo en el sector privado. Dependiendo de la viabilidad financiera y la evaluación positiva del programa, se pondría en marcha la ejecución de hasta 25 billones de pesos adicionales.

* 1. Financiación del programa de empleo de emergencia

Los recursos públicos estarían cubiertos por una adquisición directa de TES al gobierno por parte del Banco de la República, por un aumento de la emisión de TES en el mercado colombiano o a través de préstamos internacionales.

En este momento la prioridad macroeconómica es el empleo. Y las condiciones actuales de desaceleración de la inflación permiten la activación de instrumentos menos convencionales de política monetaria. La reactivación de la economía y el empleo es la mejor inversión que puede hacer hoy el país.

En el mediano plazo, se tendrá que tramitar en el Congreso de la República una política tributaria basada en más impuestos progresivos, eliminación de exenciones tributarias ineficientes y fortalecimiento de capacidades para contrarrestar la evasión y elusión de impuestos.

De ninguna manera la financiación del programa de empleo de emergencia puede resultar de sacrificios del gasto social y de las inversiones públicas que ya están en marcha.

* 1. Primera línea de acción: proyectos de empleo de emergencia

Los proyectos de empleo de emergencia tienen las siguientes características técnicas:

* Presupuesto máximo por proyecto: 3 mil millones de pesos.
* Periodo máximo de ejecución del proyecto con resultados finales: 1 año.
* Intensidad laboral alta: al menos el 80% del presupuesto del proyecto debe ser asignado a salarios y a la creación directa de empleo.

Por ejemplo, con un proyecto de 3 mil millones pesos se pueden crear al menos 140 puestos de trabajo: 100 empleos de tiempo completo (salario mínimo), 20 empleos de medio tiempo (medio salario mínimo) y 20 empleos para jóvenes profesionales (1,5 salarios mínimos).

Si se alcanzan a ejecutar los 10.000 proyectos de empleo de emergencia, se puede contar con:

* 1 millón de empleos, tiempo completo, por un año, con salario mínimo, régimen de prima media (17,1 billones de pesos).
* 200 mil empleos para jóvenes profesionales, tiempo completo, por un año, 1,5 salarios mínimos, régimen de prima media (5 billones de pesos).
* 200 mil empleos, medio tiempo, por un año, con salario mínimo, régimen de prima media (1,7 billones de pesos).
* Recursos para capital e insumos intermedios necesarios en los proyectos de empleo de emergencia (6,2 billones de pesos).

Los proyectos de empleo de emergencia serán diseñados y seleccionados de acuerdo con 5 criterios de priorización (impacto social, sectores y actividades, integración, aportes de entes territoriales y viabilidad). La ejecución de los proyectos se dará en un marco de implementación en el que se articula la gestión a nivel municipal, departamental y nacional.

* + 1. Criterios de priorización de los proyectos

Los siguientes criterios de priorización deben ser tenidos en cuenta en el diseño y la selección de los proyectos de empleo de emergencia.

* + - 1. *Impacto social*

En relación con su impacto social, serán priorizados los proyectos de empleo de emergencia enfocados a: (i) la generación de empleo formal, especialmente de mano de obra no calificada, (ii) el empleo de mujeres y jóvenes, (iii) el empleo de afrocolombianos e indígenas y (iv) el impacto de los proyectos en el bienestar social de las comunidades (con responsabilidad ambiental).

* + - 1. *Sectores y actividades*

En relación con los sectores en los que se desarrollarán los proyectos, el programa priorizará: (i) servicios sociales para las comunidades, (ii) desarrollo y modernización agrícola y (iii) protección, conservación y desarrollo ambiental. Y en el marco de estos sectores, algunas actividades que pueden desarrollarse son: servicios sociales y comunitarios adaptables a la actual coyuntura (salud pública, protección de niños y adultos mayores, atención psicosocial); construcción y reparación de vivienda; construcción, reparación y mantenimiento de infraestructura local como escuelas, centros de salud, espacios públicos, parques, escenarios deportivos y culturales; reparación y mejoramiento de vías terciarias; programas con impacto rural como la expansión de cultivos locales y comunitarios; reforestación y protección de fuentes hídricas, protección de bosques, apoyo ecoturístico y restauración de ecosistemas, entre otros.

* + - 1. *Integración*

Los proyectos deberán buscar, en lo posible, diferentes grados de integración con otras iniciativas generadoras de empleo a nivel municipal, departamental o nacional. Esa integración puede ser resultado de la articulación de proyectos del mismo municipio, la articulación de proyectos inter-municipales o la articulación con iniciativas de orden regional y nacional.

Por ejemplo, los planes municipales de alimentación escolar y de atención a la población vulnerable pueden contar con las canastas de bienes agropecuarios producidos en los proyectos de mejoramiento y expansión de cultivos del municipio o de su departamento; proyectos de fortalecimiento educativo rural se pueden integrar a los de alimentación y a los de salud familiar, y proyectos de recuperación ambiental se pueden integrar a proyectos de capacitación técnica ecoturística de los jóvenes del municipio.

Asimismo, los proyectos pueden articularse con iniciativas de mayor escala (hospitales de tercer nivel, parques educativos, parques biblioteca o infraestructura vial metropolitana), que cuentan con los recursos ya definidos en los respectivos planes de desarrollo de los Departamentos y de las ciudades.

La articulación con iniciativas de orden regional y nacional puede ser particularmente importante en el caso de proyectos ambientales que deben alcanzar una mayor escala para ser sostenibles. Esto normalmente se logra con grandes inversiones en programas intensivos en mano de obra, por ejemplo, para la reforestación y restauración de ecosistemas, el ecoturismo, el desarrollo de sistemas silvopastoriles o proyectos de energías renovables.

* + - 1. *Aportes de los entes territoriales*

Un criterio adicional de priorización de los proyectos de empleo de emergencia es la contribución económica de los municipios y departamentos: contrapartidas financieras o activos físicos (lotes para el desarrollo de la infraestructura). Los recursos de regalías pueden ser una fuente de financiación de esas contrapartidas.

Este criterio de aportes de los entes territoriales agrega valor a las propuestas presentadas, pero en ningún caso excluye la participación de los municipios o departamentos.

* + - 1. *Viabilidad*

En todos los casos, se examinará la viabilidad de los proyectos en relación con la capacidad de ser ejecutados eficiente y eficazmente.

* + 1. Implementación de los proyectos

La implementación de los proyectos de empleo de emergencia se desarrolla por etapas. Inicia con la asignación de recursos para los Departamentos y las 23 ciudades y áreas metropolitanas, y continúa con el diseño, selección, ejecución y seguimiento de los proyectos. En estas etapas es fundamental la articulación de la gestión municipal y departamental y el acompañamiento de instituciones a nivel nacional.

En “Empleo de emergencia ya” las 23 ciudades y áreas metropolitanas actúan como Departamentos. Las localidades actúan como municipios.

* + - 1. *Asignación de los recursos a los Departamentos y 23 ciudades y áreas metropolitanas*

A cada uno de los 32 Departamentos y las 23 ciudades y áreas metropolitanas se les asignará una fracción del presupuesto destinado a la línea de proyectos de empleo de emergencia. Esta asignación dependerá del tamaño actual de su población desempleada (relativa a la población desempleada a nivel nacional).

Una vez asignados los recursos a cada departamento, las Gobernaciones abrirán una convocatoria pública para que los municipios presenten sus proyectos.

* + - 1. *Diseño de los proyectos*

El diseño de los proyectos se hace a nivel municipal. La formulación de los proyectos deberá atender las características técnicas y los criterios de priorización. El diseño se hace a través de presupuestos participativos de emergencia, de manera que se asegura la participación activa de las comunidades, que son las que mejor conocen sus necesidades, y que pueden velar por el manejo transparente de los recursos asignados. Tendrán especial protagonismo, además de los representantes de las juntas de acción comunal, representantes de los grupos priorizados por el Programa: desempleados, mujeres, jóvenes, afrocolombianos e indígenas.

El proceso de presupuestos participativos de emergencia, a nivel municipal, contará con el respaldo administrativo de las Gobernaciones y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), por ejemplo, en temas metodológicos y de estructuración financiera y contable. Es importante que se vinculen jóvenes profesionales a este proceso. Ponen así su formación educativa al servicio de sus municipios y departamentos, se valora la capacidad productiva de estos jóvenes, empiezan a participar desde temprano en las tareas de gestión pública que necesitan sus comunidades, adquieren experiencia, desarrollan nuevas capacidades de construcción de proyectos ciudadanos (que pueden ser aprovechadas en el largo plazo) y, además, algo muy fundamental: se crea en ellos la confianza en la administración de lo público.

Es importante también que se puedan aprovechar las capacidades técnicas y metodológicas de las universidades regionales para ponerlas al servicio de la coordinación y gestión del proceso de los presupuestos participativos de emergencia.

Un ejemplo clave sobre la importancia de todo este proceso es el desarrollo de los proyectos de empleo con impacto ambiental. Estos deben diseñarse de acuerdo con las vocaciones regionales, las condiciones ecosistémicas y las oportunidades productivas sostenibles específicas para las regiones. El rol de las comunidades es indispensable para diseñarlos y hacerles seguimiento.

En el diseño de todos los proyectos se deberán incluir metas e indicadores claros para su ejecución y seguimiento.

* + - 1. *Selección de los proyectos*

La selección de los proyectos estará a cargo de la Gobernaciones de los Departamentos. Estas clasificarán los proyectos de empleo de emergencia presentados por los municipios de acuerdo con los criterios de priorización de “Empleo de Emergencia ya” (impacto social, sectores y actividades productivas, integración, aportes de los entes territoriales y viabilidad).

La Gobernación del Departamento debe hacer la selección de manera totalmente pública y con el apoyo de un comité técnico en el que participarían las universidades, las cámaras de comercio y otras instituciones y asociaciones ciudadanas que garanticen la transparencia en esta etapa del proceso de implementación.

En una primera ronda, el Departamento usará el 80% de los recursos que le fueron entregados, asignándolos a los mejores proyectos. En el caso de las ciudades y áreas metropolitanas, las Alcaldías serán las que seleccionen los proyectos construidos por las localidades.

Los proyectos que no son financiados en la primera ronda pasan a una etapa de fortalecimiento por parte de las Gobernaciones y el DNP. Estos proyectos vuelven luego a ser clasificados y los Departamentos, con sus comités técnicos, asignan los recursos restantes a los mejores proyectos en una segunda y última ronda.

* + - 1. *Ejecución, seguimiento y transparencia*

Los municipios recibirán los recursos correspondientes para el desarrollo de los proyectos seleccionados, y serán también los encargados de ejecutarlos.

Las comunidades de los municipios, que plantearon los proyectos a partir de los presupuestos participativos de emergencia, recibirán reportes frecuentes y claros sobre el desarrollo de los proyectos de parte de las alcaldías municipales. Las Gobernaciones harán seguimiento a la gestión de los proyectos del departamento con el apoyo del DNP.

La transparencia será fundamental: ¡no se pierde un peso! Todos los proyectos deben integrar un componente de lucha contra la corrupción con diferentes tipos de controles efectivos y mecanismos para compartir información sobre el programa. Por ejemplo, los reportes de avance de los proyectos deben ser públicos. Se debe crear una plataforma en la que cada ciudadano pueda hacerle seguimiento a los proyectos de cualquier municipio del país (con acceso de información a través de internet o por teléfono), y que permita que los ciudadanos denuncien (anónimamente) prácticas que afectan el desarrollo y la legitimidad de los proyectos.

Por medio de estos esquemas de ejecución y seguimiento, las comunidades adquieren un rol protagónico que permite resultados eficientes en la gestión, transparencia en el uso de los recursos públicos y construcción de capacidades administrativas locales. Buena administración comunitaria aumenta la eficacia y el impacto social de los proyectos, y les quita espacio a los corruptos.

* + - 1. *Mesa de coordinación nacional*

Proponemos la creación de una mesa de coordinación a nivel nacional, que ofrecería un apoyo permanente en todo el proceso de implementación. Esta mesa estaría conformada por las siguientes entidades: el Ministerio del Trabajo, entidad a cargo de las políticas activas de empleo; el DNP, por sus capacidades para diseñar estrategias de desarrollo, por su experiencia en metodologías de selección y seguimiento de proyectos y por el apoyo que ofrece a los procesos de descentralización; el Ministerio de Educación, entidad a cargo de las políticas educativas, y el SENA, por su papel protagónico en los programas de formación para el trabajo.

Con una visión de largo plazo, será parte de la responsabilidad de la mesa de coordinación nacional fortalecer la capacidad institucional de los departamentos y los municipios para diseñar e implementar políticas activas de empleo basadas en la Formación para el Trabajo (FpT). Esta capacidad debe ser local, en la medida en que cada región y ciudad tiene un aparato productivo y necesidades de formación diferentes.

* 1. Segunda línea de acción: subsidio para la creación de empleo en el sector privado

Además de los proyectos de emergencia, proponemos una segunda línea que puede apoyar la generación de cerca de 2 millones de empleos, y puede optimizar y focalizar el apoyo a los trabajadores y las empresas más afectados por la pérdida de puestos de trabajo. Sabemos, por ejemplo, que las empresas con menos de 10 empleados explican casi el 70% de las pérdidas de empleo del mes de agosto.

El apoyo consiste en un subsidio de hasta el 50% del salario mínimo de sus trabajadores. Los recursos serán asignados por el Gobierno Nacional a través de una convocatoria, a nivel nacional, en la que participan las empresas del sector privado.

Cualquier empresa puede presentarse a la convocatoria. Eso sí, el mecanismo de asignación de recursos priorizará a: (i) las micro, pequeñas y medianas empresas, (ii) las empresas que usan los recursos para recontratar trabajadores despedidos en el periodo de marzo-septiembre de 2020, (iii) las empresas que emplean más mujeres y jóvenes, (iv) las empresas que generan empleo en las ciudades más afectadas por la crisis del desempleo durante la pandemia y (v) las empresas que ofrecen cubrir una mayor parte del salario mínimo por trabajador (contrapartidas del sector privado). Este último punto significa, por ejemplo, que una empresa que ofrece cubrir el 70% del salario mínimo de sus trabajadores tiene más posibilidades de ser beneficiada en la convocatoria que una empresa que ofrece cubrir el 50% de ese salario.

Como mecanismo complementario, Bancoldex y Finagro podrán usar el 10% de los recursos asignados a la generación de empleo en el sector privado para desarrollar líneas de crédito que permitan que las empresas puedan expandir su capacidad productiva y de generación de empleo en el mediano y largo plazo.

La línea de crédito priorizará a las empresas beneficiadas por la convocatoria: aquellas que reciben el subsidio de hasta 50% del salario mínimo por trabajador. Y los montos de los préstamos serán proporcionales a los recursos recibidos por las empresas a través de la convocatoria. De esta manera, el acceso a los recursos públicos (subsidio y crédito) depende fundamentalmente de la generación de empleo.

1. IDEAS SENSATAS PARA UN PAÍS EN BUSCA DE CONFIANZA

El programa “Empleo de emergencia ya” puede revertir los efectos de la crisis del desempleo e iniciar planes de más largo plazo para combatir la pobreza y la desigualdad con empleo digno.

Con esta propuesta se pueden crear 1,4 millones de nuevos puestos de trabajo, crear al menos 2,2 millones de empleos en el sector privado, y dar los primeros pasos en la realización de nuestra visión de país incluyente, que tiene como algunos de sus elementos básicos: un desarrollo productivo nacional construido desde los niveles municipales, departamentales y regionales; inclusión de grupos sociales vulnerables; reducción de las considerables desigualdades socioeconómicas del país, entre ellas la fuerte inequidad de género; una sociedad del conocimiento, con más y mejor educación, ciencia, tecnología, emprendimiento y cultura, y un desarrollo sostenible ambientalmente.

Un componente esencial de “Empleo de emergencia ya” es el papel protagónico de las comunidades, las poblaciones locales, las personas de las regiones, en el diseño, ejecución y veeduría ciudadana de sus proyectos. La construcción colectiva del salvamento económico y social del país, además de ser la forma de recuperar la confianza por la administración de lo público, es la forma de llegar con la más alta eficiencia a los resultados de bienestar y generación de empleo que necesita la sociedad.

Un gobierno que entienda y atienda las necesidades de las regiones debe hacerse con las regiones. Se puede. Tenemos experiencias exitosas en innovaciones de gestión pública en las que construimos los programas sociales con la ciudadanía. Demostramos que podemos quitarles de las manos los recursos a los corruptos y que la participación de la ciudadanía en sus proyectos de desarrollo es una forma efectiva de transparencia y control.

En esta tarea convocamos a los jóvenes, afectados severamente por la crisis; ellos son la primera línea de despidos de las empresas; miles de jóvenes profesionales no encuentran un trabajo en el que puedan desarrollar sus capacidades (quedan en la informalidad y en actividades para las que no fueron preparados).

El programa que estamos presentando hoy se sintoniza con el programa “Estudiantes Primero”, que presentamos hace tres meses (<https://compromisociudadano.com/el-mejor-empleo-para-un-joven-es-estudiar-abc-de-la-propuesta/>) y que parte de la premisa de que el mejor empleo para una persona joven es estudiar.

Recuperar la confianza nacional con los jóvenes es invertir en la construcción de capacidades para el futuro del país. Podemos recuperar la confianza nacional, en medio del malestar que vive Colombia, a través de ideas sensatas y mecanismos participativos en la construcción ciudadana de los proyectos. Demos un paso importante al construir capacidades locales para la reactivación económica y la recuperación del tejido social en Colombia. Podemos construir un futuro con esperanza.

*Autores: Sergio Fajardo (Profesor y político Compromiso Ciudadano), Gonzalo Hernández (Profesor asociado de Economía y director de Investigación de la Universidad Javeriana), José Antonio Ocampo (Profesor de la Universidad de Columbia), Mauricio Olivera (Ex viceministro de empleo y pensiones), Mariana Fajardo (Bióloga, Compromiso Ciudadano), Germán Barragán (Gerente Educación y Empleo de Fundación Corona).*