

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago, noviembre de 2016

**Propuesta técnica para la creación de una
instancia permanente de promoción y
coordinación de políticas y programas de
empleos públicos y privados**

Daniel Martínez

Este documento fue preparado por Daniel Martínez, Consultor de la Unidad de Estudios de la Dinámica y Coyuntura del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Strengthening the capacities of Latin America and Asia to develop and improve labour training systems and to protect workers against unemployment” (64ROA -SB-001319) de la Cuenta para el Desarrollo de la Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Acrónimos.....	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Antecedentes.....	13
A. Los principales rasgos de la problemática colombiana en materia de empleo y desarrollo social.....	13
B. La solicitud de cooperación técnica del Gobierno de Colombia a la CEPAL.....	14
II. Propuesta de creación de una instancia nacional de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo	17
A. Las políticas, estrategias y programas de empleo considerados en la presente propuesta	17
1. Políticas y estrategias de empleo	17
2. Los estándares de calidad del empleo a crearse	18
B. Aspectos institucionales de la instancia a crearse	18
C. Sustentación legal de la propuesta	19
D. Organización y funciones de la instancia a crearse.....	22
1. Organización	22
2. Funciones.....	22
E. Alternativas de integración de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo.....	25
1. Alternativa A	27
2. Alternativa B	28
3. Alternativa C	29
F. Funcionamiento de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo	30
1. Autonomía de decisión.....	30
2. Contribución de las instituciones al funcionamiento de la Subcomisión	30
3. La incidencia territorial de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo	31
G. Secuencia de decisiones a adoptar para la constitución de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo	33

III. Vinculación de la instancia a crearse con otros espacios de diálogo social y concertación existentes	35
Bibliografía	37
Anexos	39
Anexo 1 Relación de personas entrevistadas	40
Anexo 2 Fondos de recursos concursables.....	41
Diagramas	
Diagrama 1 Funciones de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo.....	24
Diagrama 2 Insumos, productos y niveles operativos de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo.....	31

Acrónimos

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BID	Banco Interamericano De Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (anteriormente, Corporación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGT	Confederación General del Trabajo
CNC	Comisión Nacional de Competitividad
CPCPSL	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
FOSFEC	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
GIATT	Grupo Interno de Asistencia Técnica Territorial
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ORMET	Observatorio Regional de Mercado de Trabajo
PIPE	Política para el empleo y la productividad
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPCPPE	Subcomisión de Promoción y Coordinación de Políticas y Programas de Empleo

Resumen

La situación socio laboral de Colombia ha mejorado durante los años recientes. Sin embargo, aún persisten importantes problemas en materia de empleo, como lo indican el alto desempleo juvenil y, en menor medida, femenino, así como la mala calidad de muchos de los empleos existentes, que son empleos informales.

Frente a esta situación, instituciones públicas y privadas hacen grandes esfuerzos para generar cada vez más empleo de buena calidad. Sin embargo, el impacto sobre el empleo de estos esfuerzos se puede incrementar si se coordinan las iniciativas de unos y otros, se evitan duplicaciones y se racionaliza el uso de los recursos. Por ello, el Ministerio del Trabajo solicitó la cooperación de la CEPAL para diseñar un espacio institucional de coordinación de estas iniciativas, público y privado.

Para ello, como resultado de la consultoría encargada por la CEPAL se propuso, tras consultar al Gobierno, trabajadores y empleadores, constituir una *Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo* de carácter permanente y tripartito, como parte integrante de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

La Subcomisión sería autónoma y podría crear cuantas mesas de trabajo se consideren necesarias; mesas en las que podrían participar no solo los miembros plenos de la Subcomisión sino también los miembros invitados, dependiendo del tema a tratar en la respectiva mesa de trabajo.

Las funciones de la Subcomisión serían las siguientes:

- Articular a las diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con las políticas y programas de empleo,
- Supervisar el seguimiento de los planes y programas, públicos y privados, de empleo,
- Coordinar con otras instituciones la realización de estudios sobre necesidades de generación de empleo.
- Elaborar directrices de política y estrategias de empleo para orientar a las instituciones nacionales, públicas y privadas, y a los entes departamentales.
- Impulsar actividades de asistencia técnica en materia de políticas y programas de empleo,
- Apoyar la ejecución de políticas activas de empleo.

Introducción

La situación socio laboral de Colombia ha experimentado una notoria mejoría durante los años recientes. Sin embargo, a pesar de la mejora de los indicadores del mercado de trabajo y bienestar social, aún persisten importantes problemas sociales tanto en el campo de empleo como en el de la pobreza multidimensional. Muestra de ello son los graves problemas existentes en materia de empleo juvenil y, en menor medida, de empleo femenino y de empleo rural agropecuario, así como la mala calidad de un alto porcentaje de los empleos existentes, que son empleos informales.

Esta situación justifica la realización de un gran esfuerzo de generación de empleos productivos tanto por parte del sector público como del privado, tal como se ha reflejado en los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Sin embargo, el impacto sobre el empleo de este esfuerzo de las instituciones públicas y privadas puede ser incrementado si se coordinan las iniciativas de unos y otros, se evitan duplicaciones y se racionaliza la inversión en recursos humanos y económicos que tanto el Estado como los empresarios privados realizan para generar empleo. Es por ello que el Ministerio del Trabajo solicitó la cooperación de la CEPAL para diseñar un espacio institucional de promoción y coordinación de estas iniciativas en materia de empleo.

Durante el desarrollo de la actividad de consultoría, las instituciones públicas directamente vinculadas a la problemática del empleo (Ministerio del Trabajo principalmente) y los actores sociales (empleadores y trabajadores) han recomendado como la instancia más adecuada para la coordinación de sus iniciativas de empleo, constituir una *Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo* (SPPE), de carácter permanente y tripartito, que sea parte integrante de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Sin embargo, las políticas, estrategias y programas de empleo planteados en la presente propuesta no se refieren ni a la política macroeconómica ni a la microeconómica, las que nunca pueden ser competencia de un órgano de concertación tripartito, sino que, más bien, son básicamente las políticas de mercado de trabajo; esto es, el conjunto de intervenciones de política que buscan como efecto primordial y casi único la generación de empleo y la mejora de la calidad del mismo, así como de las condiciones en las que opera el mercado de trabajo.

Ahora bien, el empleo a crearse mediante estas intervenciones de política no debiera ser cualquier tipo de empleo; es decir, no debiera ser ni empleo informal (cuyo tratamiento es objeto de otra Subcomisión), ni legalmente desprotegido, ni de muy baja productividad. Por el contrario,

debiera ser un tipo de empleo que respete al menos los tres estándares de calidad siguientes: legalmente protegido, con una productividad e ingreso aceptables, y socialmente inclusivos.

La Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo a crearse sería permanente, de composición tripartita, y presidida bien por el propio Presidente de la República bien, en caso ello no fuera posible, por el Ministro o Ministra del Trabajo o por el funcionario o funcionaria por él o ella designado. La Secretaría Técnica de la Subcomisión sería asumida por la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación, en coordinación con la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo y con la propia presidencia de la Subcomisión, en lo que a la elaboración de la agenda de las reuniones se refiere.

Existen diversas alternativas en cuanto al número de instituciones que integrarían la Subcomisión así como la condición en la que lo harían, bien como miembros plenos y permanentes o como miembros temporales o invitados. En esta propuesta se sugiere una alternativa que no reste agilidad al funcionamiento de la Subcomisión pero que, a la vez, garantice la más amplia representatividad posible de las organizaciones de los actores sociales relacionadas con la generación de empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo.

Para el desempeño de su trabajo, la Subcomisión sería autónoma en sus decisiones y podría crear, por decisión mayoritaria de sus miembros, cuantas mesas de trabajo se consideren necesarias; mesas en las que podrían participar no solo los miembros plenos o permanentes de la Subcomisión sino también los miembros temporales o invitados, dependiendo del tema a tratar en la respectiva mesa de trabajo.

Serían funciones de la Subcomisión las siguientes:

- Funciones que corresponderían al ámbito nacional:
 - Articular y coordinar a las diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con las políticas y programas de empleo, previa realización de un diagnóstico sobre las principales iniciativas en curso en materia de empleo, así como las dificultades y problemas que enfrentan, además del grado de coordinación, si es que existe, entre dichas iniciativas.
 - Supervisar el adecuado seguimiento de los planes y programas, públicos y privados, de empleo, e impulsar y apoyar a las instituciones encargadas de evaluar el impacto social de los planes y programas ejecutados por las instituciones públicas; entendiendo por evaluación de impacto no solo si los programas y proyectos logran las metas cuantitativas propuestas sino también si los empleos creados respetan o no los estándares de calidad considerados por la instancia de coordinación a crearse.
 - Coordinar con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con los Observatorios regionales de mercado de trabajo (ORMET), con la Subdirección de análisis, monitoreo y prospectiva laboral del Ministerio de Trabajo, con el Servicio Público de Empleo (SPE), y con otras instituciones públicas y privadas especializadas en el seguimiento de los indicadores del mercado de trabajo, la realización de estudios sobre necesidades de generación de empleo a nivel territorial y sectorial, así como en colectivos sociales en situación vulnerable. Estos estudios serían utilizados por la Subcomisión para el desempeño de la función de elaborar orientaciones de políticas y estrategias de empleo (función *d*).
- Funciones que corresponderían al ámbito nacional y territorial
 - Elaborar directrices de política y estrategias de empleo para orientar a las instituciones nacionales, públicas y privadas, y a los entes departamentales, en

especial en la responsabilidad de formular y ejecutar las políticas de Trabajo Decente incluidas en los *Planes Departamentales de Desarrollo*.

- Impulsar, mediante acuerdos con otras instituciones públicas y/o con universidades, actividades de asistencia técnica en materia de políticas y programas de empleo, tanto a nivel territorial como sectorial, y promover la complementariedad entre programas públicos-privados y privados-privados.
- Funciones que corresponderían al ámbito territorial
 - Apoyar la ejecución de políticas activas de empleo focalizadas hacia los grupos sociales más vulnerables y las zonas con más altos déficits de empleo.

Es deseable que la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo solicite a las Subcomisiones Departamentales de Concertación que las representaciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores en los respectivos Departamentos así como las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo aporten insumos que reflejen las principales necesidades y posibilidades de cada Departamento en materia de empleo. Similar contribución debe ser solicitada por la Subcomisión a las Gobernaciones y principales alcaldías del país.

También será importante la contribución técnica de la Dirección de Generación y Protección al Empleo y Subsidio Familiar, en particular del Grupo Interno de Asistencia Territorial (GIATT), el que ya ha identificado y priorizado la problemática de empleo de los distintos Departamentos de Colombia; priorización que debería alimentar el trabajo de la Subcomisión. También el Grupo de Políticas Activas de Empleo debiera dar apoyo técnico a la Subcomisión así como los Observatorios de mercado de trabajo, el Servicio Público de Empleo (SPE) y la Subdirección de análisis, monitores y prospectiva laboral, todos ellos del Ministerio del Trabajo.

Las directrices de política de empleo que elabore la Subcomisión (función *d*) deberán guiar las actividades de generación de empleo, público y privado, a nivel nacional pero también en cada Departamento del país, en especial el proceso de elaboración de las políticas de trabajo decente a ser consideradas en los planes de desarrollo departamentales. Para ello, es importante establecer una estrecha vinculación entre la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo y las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas salariales y laborales, así como entre la Subcomisión y las Mesas Técnicas departamentales de empleo creadas por el GIATT e integradas por la Gobernación, los gremios empresariales, la academia y las principales organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones sindicales, asociaciones de productores, etc.)

Para el apoyo a las políticas activas focalizadas de empleo (función *f*), resulta aconsejable que la Subcomisión promueva la creación, en el mediano plazo, de un Fondo de recursos concursables destinados a financiar proyectos focalizados de generación de empleo temporal (anexo 3). Este Fondo podría estar constituido por aportes bien del presupuesto público, bien de donaciones de empresas y personas naturales, o de créditos no reembolsables a contratar con organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), bien de regalías, así como de la venta de bienes incautados por Estado de procedencia ilegal.

Para el seguimiento y evaluación de los resultados de los programas y proyectos de generación de empleo (función *b*) sería recomendable que la Subcomisión establezca acuerdos y convenios con instituciones públicas competentes en la materia, así como con Universidades. La evaluación de los resultados de los programas y proyecto debiera tener en cuenta como indicadores fundamentales, además del logro o no de las metas cuantitativas planteadas, si los empleos creados responden o no a los estándares de calidad del empleo anteriormente mencionados: protección, productividad e ingreso, inclusión social.

La Subcomisión a crearse también debiera establecer acuerdos con instituciones públicas y privadas (en especial Universidades) para dar asistencia técnica a las entidades ejecutoras de programas de empleo (función *e*).

Para financiar estas actividades de asistencia técnica la Subcomisión nacional promovería la constitución de un *Fondo de recursos de Asistencia Técnica*, constituido con aportaciones de las mismas fuentes que el *Fondo de recursos concursables* para el financiamiento de proyectos focalizados de empleo temporal (anexo 3).

I. Antecedentes

A. Los principales rasgos de la problemática colombiana en materia de empleo y desarrollo social

El panorama social de Colombia muestra una indudable mejoría en los últimos años. Las estadísticas que publica la CEPAL¹ muestran que la productividad agregada (PIB per cápita) ha crecido en los últimos quince años a tasas de entre 2,5% y 5,1% al año (2,4% en el periodo 2000-2010; 5,1% en 2011; 2,6% en 2012 y 3,3% en 2013); aumento debido al alto crecimiento de la actividad económica que, a su vez, generó una expansión del empleo y una disminución del desempleo (de 14,6% en 2000-2010 a 11,5% en 2011, 11,2% en 2012, a 10,6% en 2013 y a 10,3% en 2014). Además se produjo un aumento del salario real promedio (1,4% en el período 2000-2010, 9,2% en 2011, -7,2% en 2012 y 2,6% en 2013).

La combinación de más empleos y mejores salarios explica la importante reducción de la pobreza y la extrema pobreza observada en los años recientes. La extrema pobreza o indigencia se redujo de un 14,3% de los hogares en el promedio del período 2000-2010 a un 7,3% en el año 2013, mientras que la reducción de la pobreza fue en esos mismos años de un 42,2% de los hogares a un 24,8%.

Esta reducción de la pobreza ha ido acompañada de una leve mejoría en la distribución del ingreso. Así, el 40% más pobre pasó de apropiarse el 12,3% del ingreso total en 1999 al 14,4% en 2013, mientras que el 10% más rico redujo su participación del 41,8% en 1999 a 34,5% en 2013. Como consecuencia, el índice de Gini mejoró: 0,601 en 1994, 0,572 en 1999, 0,567 en 2002, y 0,536 en 2012 y 2013.

Sin embargo, a pesar de esta mejoría en los indicadores del mercado de trabajo y bienestar medido por ingresos, aún persisten serios problemas sociales tanto en el campo de empleo como en el de la pobreza multidimensional.

¹ CEPAL. Panorama social de América Latina y el Caribe 2015.

En el caso específico del empleo, los principales problemas se observan en el empleo de las mujeres y de los jóvenes. Según cifras de la Oficina Internacional del Trabajo², el desempleo de las mujeres es, en promedio, dos puntos de por ciento más elevado que el desempleo general (13,6% en 2011; 13,2% en 2012; 12,5% en 2013 y 12,2% en 2014), mientras que el de los jóvenes (de ambos sexos) supera al desempleo general en unos 7 puntos de por ciento (19,7% en 2011; 19,0% en 2012; 17,7% en 2013 y 2014).

La situación de los jóvenes es más grave aún de lo que sugieren estas cifras si se considera que el 22,7% de los jóvenes ni estudiaban ni trabajaban en el año 2012, porcentaje que no varió substancialmente en los años siguientes. De estos jóvenes “ni-ni”, el 50% estaban desocupados y solo un 9,9% estaban buscando empleo, mientras que un 9,5% realizaba distintas tareas dentro del hogar y un 26,5% estaban en una situación indefinida (muy posiblemente eran jóvenes que integraban el grupo de inactivos de la Población en Edad de Trabajar, PET)³:

En cuanto a la calidad del empleo, Colombia ha mejorado ligeramente en los últimos años, ya que la ocupación informal⁴ se redujo de un 63,5% en 2010 a un 60,3% en 2014. Aun así es una tasa de informalidad sensiblemente alta, y supera la tasa media del conjunto de los países de América Latina. Esta población ocupada informal “se compone en su gran mayoría de autoempleo y trabajadores por cuenta propia: el 61,1% de los informales es trabajador por cuenta propia, el 5,8% un pequeño empleador y el 7,7% un trabajador familiar sin remuneración. Los empleados domésticos representan el 5,5% de los informales totales y los asalariados en pequeños establecimientos el 16,3%”⁵.

Los importantes problemas existentes en materia de empleo juvenil y, en menor medida, femenino, así como la mala calidad de un alto porcentaje de los empleos existentes justifican la realización de un gran esfuerzo para generar empleo de buena calidad tanto por parte de sector público como privado, tal como se ha reflejado en los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Sin embargo, el impacto sobre el empleo de este esfuerzo público y privado puede ser incrementado si se coordinan las iniciativas laborales de unos y otros, se evitan duplicaciones y se racionaliza la inversión en recursos humanos y económicos que tanto el Estado como los empresarios privados realizan para generar empleo.

Es por ello que las instituciones públicas directamente vinculadas a la problemática del empleo (Ministerio del Trabajo principalmente), así como los actores sociales (empleadores y trabajadores) han acordado impulsar la constitución de una instancia de promoción del empleo y coordinación los esfuerzos que para ello realizan el sector público y el privado.

B. La solicitud de cooperación técnica del Gobierno de Colombia a la CEPAL

Por lo señalado en el párrafo anterior, el Ministerio del Trabajo de Colombia consideró necesario solicitar cooperación técnica a la CEPAL para diseñar la instancia institucional que articule las

² OIT. Panorama laboral de América latina y el Caribe 2014.

³ CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2015.

⁴ Las cifras de informalidad responden a la definición oficial de informalidad del DANE, la que utiliza criterios de tamaño de los establecimientos, nivel educativo y categoría ocupacional (DANE, 2009). La tasa de informalidad se calcula como la proporción de ocupados totales constituida por los ocupados informales, según la definición del DANE.

⁵ Stefano Farné. Diagnóstico de la evolución reciente de la informalidad en Colombia. Contraloría General. Revista Economía colombiana, n° 343, Julio 2015.

políticas y estrategias en materia de empleo del Gobierno Nacional con las iniciativas propias del sector privado, de manera que se fortalezcan las oportunidades laborales que se encuentran en el mercado y se facilite el encuentro entre oferta y demanda de trabajo del país; solicitud de cooperación que ha sido atendida por el proyecto de la CEPAL “Strengthening the capacities of Latin America and Asia to develop and improve labour training systems and to protect workers against unemployment”, que tiene como objetivo, entre, otros, cooperar con países seleccionados de América Latina y Asia en el fortalecimiento de las políticas de empleo.

Para atender dicha solicitud del Gobierno de Colombia, el mencionado proyecto de la CEPAL contrató los servicios de un consultor con experiencia en los temas vinculados al empleo, el que llevó a cabo sus actividades durante los meses de Setiembre y Octubre de 2015; actividades que incluyeron revisión de documentación pertinente al tema (Anexo 1), proporcionada en buena parte por el Ministerio del Trabajo, así como dos misiones a Colombia durante las cuales el consultor se entrevistó con representantes de instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema materia de la consultoría (anexo 2).

El resultado de esta cooperación técnica es el presente documento en el que se desarrolla la propuesta de creación de una instancia de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo.

II. Propuesta de creación de una instancia nacional de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo

La siguiente propuesta es el resultado de las conversaciones con funcionarios públicos, en especial del Ministerio del Trabajo y de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y de la Mesa de generación de ingresos dependiente de la Presidencia de la República, así como con representantes de las principales organizaciones de empleadores y trabajadores de Colombia. Para la formulación de la propuesta se ha tenido en cuenta, además, la experiencia (bastante escasa) que en este tipo de instancias existe en el mundo, en especial en América Latina.

A. Las políticas, estrategias y programas de empleo considerados en la presente propuesta

1. Políticas y estrategias de empleo

La presente propuesta no se orienta a construir una instancia en la que se elabore la política general de empleo, ya que el empleo es, en su mayor parte, resultado del crecimiento económico y este, a su vez, de una política macroeconómica que aliente la inversión productiva y el desarrollo tecnológico; aspectos todos ellos que son competencia directa del Poder Ejecutivo y no pueden ser asumidos por un órgano de concertación tripartita como el aquí propuesto.

Esta política macroeconómica busca, como resultado general, el crecimiento económico y como resultados específicos el aumento de la inversión, el equilibrio de los precios relativos, el equilibrio de las cuentas externas, el equilibrio fiscal, el aumento del empleo, la sustentabilidad de las empresas, etc. Es decir, la generación de empleo es uno de los efectos de la política macroeconómica, pero no el único.

De igual modo, la propuesta de creación de una instancia de coordinación de las políticas y programas, públicos y privados, de empleo tampoco se orienta a conducir la política microeconómica, ya que esta es responsabilidad primordial de las propias unidades productivas y busca prioritariamente el aumento de la productividad de los factores productivos y la competitividad de las empresas.

Las políticas, estrategias y programas de empleo a las que la presente propuesta se refiere son básicamente las políticas de mercado de trabajo; esto es, el conjunto de intervenciones de política que buscan como efecto primordial y casi único la generación de empleo o la mejora de la calidad del mismo y, en relación con ello, la mejora de las condiciones en las que opera el mercado de trabajo. Es el caso de la política de formalización del empleo, de otorgamiento de incentivos para la contratación de mano de obra por parte de las empresas, de generación de empleo temporal, de movilidad de la mano de obra, del apoyo a cesantes para la obtención de un nuevo empleo, de los servicios de colocaciones tanto públicos como privados, etc.

Es, por tanto, a este conjunto acotado de intervenciones de políticas de empleo al que se circunscribiría la acción de la instancia a crearse.

2. Los estándares de calidad del empleo a crearse

El empleo a crearse mediante estas intervenciones de política de mercado de trabajo, no debiera ser cualquier tipo de empleo; es decir, no debiera ser ni empleo informal, ni desprotegido ni de muy baja productividad, por citar solo algunas características negativas.

Por el contrario, debiera ser un tipo de empleo que respete al menos los tres estándares de calidad siguientes⁶. En primer lugar un empleo en el que se respeten las disposiciones legales laborales vigentes (particularmente los derechos recogidos en la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales de los Trabajadores, de 1998) pero que, a su vez, no sea un empleo que atente contra la sostenibilidad de las empresas. En segundo lugar, un tipo de empleo cuya productividad no se distancie de la productividad media de los trabajadores del sector en el que se crea ese empleo o de la productividad media del país. En tercer lugar, un empleo cuyo nivel de remuneración, asociado al nivel de productividad, permita reducir la pobreza y promover la inclusión social.

Como se señala más adelante, estos estándares debería guiar todo el proceso de seguimiento y evaluación de los impactos y resultados de las políticas y programas de empleo en el país.

B. Aspectos institucionales de la instancia a crearse

Durante las entrevistas con los funcionarios del Ministerio del Trabajo, de la Mesa de Ingresos de la Presidencia de la República, con el personal de la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y con los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales, se examinaron diversas alternativas acerca de la institucionalidad y la organización de la instancia de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo a crearse.

Estas alternativas giraban en torno a dos opciones generales. Primera, una nueva institución autónoma. Segunda, un espacio integrante de una institución ya existente.

Colombia ha desarrollado una amplia abanico de instituciones de diálogo y concertación social, tanto bipartitas como tripartitas, muchas de las cuales tienen un funcionamiento y una utilidad menor a la esperada cuando dichas instituciones fueron creadas. Es por ello que fue posible observar en la mayoría de las personas entrevistadas un cierto rechazo a crear una institución nueva para la coordinación de las políticas y programas de empleo, inclinándose más bien por aprovechar para desarrollar esta coordinación una de las instituciones existentes y que haya mostrado un aceptable funcionamiento.

⁶ CEPAL (J. Weller y C Roethlisberger). Calidad del empleo en América Latina. 2011.

Durante la entrevistas se examinó, además, si es el carácter bipartito o el tripartito el que resulta más conveniente para lograr la mayor eficacia posible de la nueva instancia a crearse para la promoción y coordinación de políticas y programas de empleo, públicas y privadas.

Durante la reunión con los profesionales que integran la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales se analizó si ya existen instituciones o instancias que se ocupen de la coordinación de las políticas y programas de empleo, comprobándose que no existe ninguna institución con tal propósito. En el caso específico de la Comisión Permanente de Concertación se comprobó que las políticas y programas de empleo no han sido objeto de la atención de la Comisión, excepción hecha del análisis que en su oportunidad se hizo de los PIPE 1 y 2 (“Política para el empleo y la productividad”) elaborado por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC). Tampoco este Consejo de Competitividad se ocupa directamente de los temas de generación de empleo, orientándose más bien a temas de innovación tecnológica, especialización de la mano de obra, etc.

Como resultado de estos análisis se ha concluido que resulta adecuado no constituir una nueva institución sino más bien crear una *Subcomisión Permanente de Políticas y Programas de Empleo*, como parte integrante de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales ya existente.

Por otra parte, se concluyó en la conveniencia de que sea una instancia de carácter tripartito que involucre no solo al ámbito normativo y ejecutivo en materia de empleo (el Estado colombiano) sino también a la representación de empresas como generadoras de empleo, y a la representación de los intereses de los empleados de manera de garantizar que los empleos a crearse respeten estándares de calidad y se enmarquen en el concepto de trabajo decente, tal como está contemplado en la ley 1753 de 2015 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

C. Sustentación legal de la propuesta

La creación de una instancia institucional para la promoción y coordinación de las políticas y programas de empleo, públicos y privados, se sustenta, en primer lugar en el artículo 56 de la Constitución Nacional de Colombia, así como en el articulado de diversas Leyes y Decretos que se presentan a continuación.

- Constitución Política de Colombia

Art. 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.

- Ley 278 de 30 abril de 1996 por la que se establecen la organización y funciones de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.

Artículo 1. La Comisión Permanente a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política se denominará Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Estará adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y contará con una sede principal en la capital de la República y unas subcomisiones departamentales. También podrán crearse, cuando las circunstancias así lo demanden, comités asesores por sectores económicos.

Artículo 3o. Las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales tendrán las siguientes funciones: i) Fomentar las buenas relaciones laborales dentro de su departamento con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social; ii) Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en su departamento, contemplados en el Título II de la parte segunda del Código Sustantivo del Trabajo; iii) Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en su departamento, en concordancia con lo que al respecto haya fijado la Comisión Nacional, sobre estos asuntos: Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalcificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales; iv) Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria.

- Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:..... 74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios. 74.15. *Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.*

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: 76.10. En materia de promoción del desarrollo 76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo. 76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial. 76.18. *Promover el empleo y la protección a los desempleados.*

- Ley 990 DE 29 de setiembre de 2005 por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996.

Artículo 1. Modifícase el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996, por la cual se reglamenta la composición y el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el cual quedará así:

Tres (3) Representantes, con sus respectivos suplentes personales, designados o removidos por las Confederaciones Sindicales más representativas del País, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que en tal sentido elabore el Ministerio de la Protección Social.

- Un (1) representante con su respectivo suplente de los pensionados, que se rotarán cada cuatro años entre las dos (2) Confederaciones de pensionados más representativa.
- Un (1) representante de los desempleados que se rotarán cada cuatro (4) años entre las dos (2) asociaciones de desempleados más representativa del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que para el efecto elabore el Ministerio de la Protección Social.

- Ley 1454 de 2011 Reglamentada por el decreto Nacional 3680 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones

Artículo 2, inciso 15. Equidad social y equilibrio territorial. La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

Artículo 2, inciso 16. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, auto sostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

- Ley 1753 del 9 de Junio de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "TODOS POR UN NUEVO PAIS"

Artículo 74. Política nacional de trabajo decente. El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo. El Gobierno Nacional también fijará las reglas para garantizar que las empresas cumplan plenamente las normas laborales en los procesos de tercerización. El Gobierno Nacional deberá garantizar que las actividades permanentes de las entidades públicas sean desarrolladas por personal vinculado a plantas de personal, con excepción de los casos señalados en la ley. Artículo 75. Fortalecimiento del diálogo social y la concertación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo impulsará programas con enfoque territorial que fortalezcan el Diálogo Social y la concertación laboral, la prevalencia de los derechos fundamentales del trabajo y la sostenibilidad de las empresas.

- Decreto 4108, del 2 de noviembre de 2011 por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo

Artículo 13. Funciones de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar. Son funciones de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, las siguientes, entre otras varias:

- Diseñar, proponer y evaluar políticas, estrategias, modelos y procedimientos, en coordinación con otras entidades competentes, que fomenten la creación de empleos que respeten el principio de trabajo decente, y la formalización del empleo.
- Proponer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos que permitan el fomento del autoempleo productivo en el ámbito nacional.
- Proponer lineamientos de política, planes y programas con un enfoque de atención integral, que permitan fomentar el emprendimiento de proyectos productivos y esquemas asociativos y solidarios de producción y organización para el trabajo, en coordinación con las entidades competentes.
- Brindar apoyo técnico a las entidades territoriales para el desarrollo de su institucionalidad, el fortalecimiento de sus capacidades y el mejoramiento de su productividad laboral, para la adecuada implementación y cumplimiento de las

políticas nacionales y sectoriales de empleo y trabajo a nivel local, a través de sus organismos públicos, entidades del sector, comisiones, programas y proyectos.

- Desarrollar la agenda de análisis e investigaciones para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de trabajo y empleo.

D. Organización y funciones de la instancia a crearse

1. Organización

La Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo a crearse como parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, tendría carácter permanente y estaría integrada por los representantes del Poder Ejecutivo, de los empleadores y de los trabajadores que más adelante se detallan, y se reuniría en las ocasiones y lugares que el propio Reglamento de la Subcomisión determine.

Sin embargo, es aconsejable que la Subcomisión se reúna periódicamente en aquellos Departamentos con una problemática de empleo más aguda, y que a estas reuniones sean invitados los integrantes de las principales instituciones departamentales: Gobernación, Alcaldías importantes, Subcomisiones departamentales de concertación, SENA departamental, Direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo, Consejo departamental de competitividad, y otras instituciones departamentales que la Subcomisión determine.

La Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo sería presidida por el Presidente de la República o, en caso de que esto no sea posible por cualquier motivo, por el Ministro o Ministra de Trabajo o por el funcionario o funcionaria por él o ella designado. Para el desempeño de su trabajo, la Subcomisión podría crear, por decisión mayoritaria de sus miembros, cuantas mesas de trabajo se consideren necesarias. En estas mesas podrán participar no solo los miembros permanentes o plenos de la Subcomisión sino también los miembros temporales o invitados que la propia Subcomisión considere conveniente.

La Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación sería también la Secretaría Técnica de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo. Sin embargo, la agenda de temas a tratar en cada reunión de esta última debiera ser elaborada en coordinación y consulta con la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo además de, como es obvio, con la Presidencia de la propia Subcomisión.

Como se detalla en el acápite sobre el funcionamiento de la Subcomisión, es de especial importancia la articulación de esta instancia con los diferentes entes territoriales, tanto ejecutivos (Gobernaciones, Alcaldías, Direcciones Territoriales, SENA, etc.) como de diálogo y concertación social. Esta articulación debe garantizar que la actividad de la instancia a crearse tome en consideración la problemática de los distintos Departamentos así como que los “productos” que elabore y promueva dicha instancia tengan una adecuada utilización a nivel territorial.

2. Funciones

La consulta realizada por el consultor de la CEPAL y funcionarios del Ministerio del Trabajo a diferentes instituciones de sector público y a la representación de las organizaciones de empleadores y trabajadores ha permitido establecer cuales debieran ser las principales funciones de la Subcomisión permanente de promoción y coordinación de política y programas de empleo.

Debe precisarse, sin embargo, que mientras que algunas de estas funciones abarcarían el ámbito nacional, otras se limitarían a ámbitos exclusivamente territoriales y otras corresponderían tanto al ámbito nacional como territorial. Las funciones que corresponderían sólo al ámbito territorial

deberían focalizarse hacia grupos sociales en una situación de alta vulnerabilidad en materia de empleo, independientemente de su localización territorial.

En suma, las funciones a desempeñar por la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo serían las siguientes.

a) Funciones que corresponderían al ámbito nacional

- Articular y coordinar a las diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con las políticas y programas de empleo.

Para el desempeño de esta función, que dio origen a la decisión del Ministerio del Trabajo de impulsar la creación de una instancia de coordinación de iniciativas públicas y privadas de empleo, sería conveniente que, previamente, la Subcomisión solicitase al Ministerio del Trabajo y a las demás instituciones públicas y privadas que se considere necesario, la realización de un diagnóstico sobre las principales iniciativas en curso en materia de empleo, así como las dificultades y problemas que enfrentan, además del grado de coordinación, si es que existe, entre dichas iniciativas.

- Realizar o supervisar el adecuado seguimiento de los planes y programas, públicos y privados, de empleo, y apoyar a las instituciones encargadas de evaluar el impacto social de los que sean ejecutados por el sector público; instituciones a las que, además, la Subcomisión podrá recomendar programas específicos que esta considere importante evaluar de manera prioritaria.

Una de las principales falencias de muchos programas y proyectos de generación de empleo es la falta de seguimiento de la ejecución de los mismos y la carencia de una buena evaluación de los impactos y resultados obtenidos. Son múltiples las experiencias observadas de programas que, una vez ejecutados, pierden toda su efectividad, destruyéndose los empleos generados o abandonándose el mantenimiento de las obras hechas, en el caso de los programas de empleo temporal.

Es por ello que resulta de especial importancia que la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo asuma la función de coordinar con el Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo (art. 7 del Decreto 2852) el seguimiento y evaluación de los resultados de los programas y proyectos de empleo, en especial los que ejecuta el Sector Público y que correspondan a sectores y áreas estratégicas identificadas por el DNP. Sería en base a los resultados de este seguimiento, entre otros insumos, que la Subcomisión debiera elaborar las directrices de política y estrategias de empleo (función *d*), impulsar la adecuada coordinación de dichas políticas y estrategias (función *a*) y recomendar al Poder Ejecutivo la adopción de las decisiones políticas necesarias para asegurar la eficacia de las diferentes iniciativas en materia de empleo.

Como ya se señaló anteriormente, el proceso de seguimiento y evaluación de los efectos o impactos de las políticas y programas de empleo debería examinar principalmente, además de si se logran o no las metas cuantitativas propuestas, si los empleos creados respetan o no los estándares de calidad de los mismos usualmente tomados en cuenta, es especial si son empleos creados en el marco de la legislación laboral (y no empleos informales o precarios), que ayuden, además, a la sostenibilidad de las empresas directa o indirectamente relacionadas con dichas políticas y programas, si son empleos con un nivel de productividad cercano a la productividad media y si son empleos con un nivel de remuneración, vinculado a su nivel de productividad, que ayuden a reducir la pobreza e incrementar la inclusión social.

- Coordinar con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con los Observatorios de mercado de trabajo, con la Subdirección de análisis, monitoreo y prospectiva laboral del Ministerio del Trabajo, con el Servicio Público de Empleo, con otras áreas competentes del Ministerio del Trabajo, y con las Universidades con las que la Subcomisión establezca acuerdos de colaboración, la realización de estudios sobre

necesidades de generación de empleo a nivel territorial (Departamentos, Alcaldías, etc.) y sectorial, así como en colectivos sociales en situación vulnerable, especialmente mujeres jefas de hogar, jóvenes desempleados, campesinos y población de grupos étnicos con alta intensidad de pobreza; estudios a ser utilizados para el desempeño de la función de elaborar orientaciones de políticas y estrategias de empleo (función *d*).

b) Funciones que corresponderían tanto al ámbito nacional como al territorial

- Elaborar orientaciones de política y de estrategia de empleo para asistir tanto a las instituciones, públicas y privadas, del ámbito nacional como a los entes departamentales, en especial en la responsabilidad de formular y ejecutar las políticas de Trabajo Decente incluidas en el *Plan Departamental de Desarrollo*, (tal como establece el artículo 74 de la Ley 1753), así como a los responsables de las grandes obras de inversión pública altamente demandantes de empleo y al sector privado. Estas orientaciones, que tendrían que tomar en cuenta los lineamientos sectoriales del Programa de Transformación Productiva, debieran establecer con claridad los objetivos, las iniciativas a adoptar y las metas a lograr con las políticas que las instituciones quieran promover y orientar.
- Impulsar, mediante acuerdos con otras instituciones públicas y/o con universidades, actividades de asistencia técnica en materia de políticas y programas de empleo, tanto a nivel nacional como a nivel territorial y sectorial, y promover la complementariedad entre programas públicos-privados y privados-privados.

Por complementariedad de programas se entiende el otorgamiento por parte de una empresa o empresas o de alguna institución pública de facilidades para incorporar como practicante, becario o similar a los beneficiarios de un programa de empleo, especialmente temporal, una vez que la ejecución de dicho programa concluya.

Si bien la Asistencia Técnica en materia de políticas y estrategias de empleo es una responsabilidad de, entre otras instituciones, el Ministerio del Trabajo, la Subcomisión de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo también debiera llevar a cabo una función similar. Para financiar esta actividad de asistencia técnica, la Subcomisión también debiera promover la constitución de una Fondo de Asistencia Técnica, con recursos cuyo origen será el mismo que el de los *Fondos concursables* (anexo 3). Sin embargo, no se descarta que la Subcomisión pueda recurrir a recursos de asistencia técnica, tanto económicos como humanos, ya disponibles en las instituciones públicas y privadas existentes.

c) Funciones que corresponderían al ámbito territorial

- Apoyar la ejecución de políticas activas de empleo focalizadas. Esta focalización permitirá priorizar alguna zona territorial en particular o algún sector específico de actividad económica o algún colectivo social con graves problemas de empleo.

Para impulsar la ejecución de este tipo de programas focalizados de empleo la Subcomisión debiera promover, entre otros medios de financiación posibles que la propia Subcomisión determine, la creación, en el mediano plazo, de un *Fondo de recursos concursables* destinado a financiar los proyectos que sean presentados a las convocatorias a concurso formuladas por la Subcomisión y elegidos por esta (anexo 3).



Fuente: Elaboración propia.

E. Alternativas de integración de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo

La integración de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo ha sido el aspecto de esta propuesta sobre la que se recogió mayor diferencia de opiniones durante las entrevistas con los representantes de las diferentes instituciones consultadas. Básicamente la diferencia de criterios ha girado en torno a qué instituciones y cuantas deberían integrar la Comisión y en qué condición deberían integrarla.

Así, se propuso, en total, que las siguientes instituciones integrasen la Subcomisión bien como miembros permanentes o plenos bien como miembros temporales o invitados:

En representación del Poder Ejecutivo se propuso a las siguientes personas en representación de sus instituciones:

- El Presidente de la República.
- El Ministro/a de Trabajo o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Hacienda y Crédito Público o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Comercio, Industria y Turismo o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Educación Nacional o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Transporte o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Nacional de Prosperidad Social o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado o delegada.
- El Director/a del Servicio Nacional de Aprendizaje o su delegado o delegada.

- El Director/ a del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado o delegada.
- El Director/a del Servicio Público de Empleo o su delegado o delegada.
- El director/a del Programa Nacional de Equidad Laboral (Equipares) o su delegada o delegado.

En representación de los empleadores se propuso:

- Representante de ANDI.
- Representante de ACOPI.
- Representantes de FENALCO.
- Representantes de otras instituciones de empleadores.

En representación de los trabajadores se propuso:

- Representante de CUT.
- Representante de CTC.
- Representante de CGT.
- Representante de los desempleados.
- Representantes de otras centrales sindicales.

En representación de organismos territoriales se propuso a:

- Gobernadores/as o sus delegados o delegadas.
- Alcaldes de las principales ciudades de Colombia o sus delegados o delegadas.

En representación de la Academia se propuso a:

- Decano/a de la facultad de economía de una universidad pública.
- Decano/a de la facultad de economía de una universidad privada.

En cuanto a si los integrantes de la Subcomisión debieran ser muchos o pocos, durante las diferentes consultas destacó el planteamiento de ANDI de que no fuesen más de tres por cada sector; es decir, nueve miembros en total. Las demás instituciones consultadas, incluido el propio Ministerio del Trabajo, no recomendaron o propusieron una cifra concreta de miembros de la Subcomisión pero, de todas formas, no estuvieron de acuerdo con un planteamiento tan restringido como el formulado por la ANDI.

Sí hubo acuerdo en que debería haber miembros permanentes o plenos y miembros temporales o invitados, si bien no hubo unanimidad en qué condición (permanente o temporal) debería participar cada una de las instituciones propuestas.

A partir de esta amplia relación de posibles miembros integrantes de la Subcomisión, y tomando en cuenta las discrepancias que parecieran existir en cuanto al número de integrantes de la misma, es posible plantear al menos tres alternativas, para que el Ministro del Trabajo, en consulta con los representantes de los actores sociales, decida cuál de ellas, o una combinación de las mismas, es la más conveniente para asegurar el buen funcionamiento y la eficacia de la Subcomisión.

1. Alternativa A

a) Miembros permanentes o plenos

En representación del Poder Ejecutivo integrarían la Subcomisión:

- El Presidente de la República, quien la presidirá.
- El Ministro/a de Trabajo o su delegado o delegada, quien la presidirá en ausencia del Presidente de la República.
- El Ministro/a de Hacienda y Crédito Público o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Comercio, Industria y Turismo o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Nacional de Prosperidad Social o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado o delegada.

En representación de los empleadores integrarían la Subcomisión:

- Seis (6) representantes con sus respectivos suplentes personales, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo.

En representación de los trabajadores integrarían la Subcomisión:

- Cuatro (4) representantes, con sus respectivos suplentes personales, designados por las Confederaciones Sindicales más representativas del País, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que en tal sentido elabore el Ministerio del Trabajo.
- Dos (2) representante de los desempleados, uno por cada una de las dos (2) asociaciones de desempleados más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que para el efecto elabore el Ministerio del Trabajo.

Los representantes de los empleadores y de los trabajadores serían designados por sus respectivas organizaciones. El reglamento de la Subcomisión establecería el período por el cual serían designados los representantes de las respectivas instituciones miembros de la misma, los que podrían ser reelegidos o revocados por decisión mayoritaria de la dirección de su organización.

b) Miembros temporales o invitados que participarían en función del tema a tratar por la Subcomisión y por decisión de la presidencia de la misma

En representación del Poder Ejecutivo:

- El Ministro/a de Educación Nacional o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Transporte o su delegado o delegada.

- El Director/a del Servicio Nacional de Aprendizaje o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado o delegada.
- El Director/a del Servicio Público de Empleo o su delegado o delegada.
- El director/a del Programa Nacional de Equidad Laboral (Equipares) o su delegada o delegado.

En representación de los organismos territoriales:

- Delegado/a de la Federación de Gobernadores.
- Delegado/a de la Federación de Alcaldes.

En representación de la Academia:

- Decano/a de la facultad de economía de una universidad pública.
- Decano/a de la facultad de economía de una universidad privada.

A las deliberaciones de la Subcomisión también podrán ser invitados, los asesores de los empleadores y de los trabajadores.

2. Alternativa B

a) Miembros permanentes o plenos

En representación del Poder Ejecutivo integrarían la Subcomisión:

- El Presidente de la República, quien la presidirá.
- El Ministro/a de Trabajo o su delegado o delegada, quien la presidirá en ausencia del Presidente de la República.
- El Ministro/a de Comercio, Industria y Turismo o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado o delegada.

En representación de los empleadores integrarían la Subcomisión:

- Tres (3) representantes con sus respectivos suplentes personales, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo.

En representación de los trabajadores integrarían la Subcomisión:

- Tres (3) representantes, con sus respectivos suplentes personales, uno designado por cada una de las tres Confederaciones Sindicales más representativas del País, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que en tal sentido elabore el Ministerio del Trabajo.

b) Miembros temporales o invitados que participarían en función del tema a tratar por la Subcomisión y por decisión de la presidencia de la misma

En representación del Poder Ejecutivo:

- El Ministro/a de Hacienda y Crédito Público o su delegado o delegada.

- El Ministro/a de Educación Nacional o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado o delegada.
- El Ministro/a de Transporte o su delegado o delegada.
- El Director/a del Departamento Nacional de Prosperidad Social o su delegado o delegada.
- El Director/a del Servicio Nacional de Aprendizaje o su delegado o delegada.
- El Director/ a del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado o delegada.
- El Director/a del Servicio Público de Empleo o su delegado o delegada.
- El director/a del Programa Nacional de Equidad Laboral (Equipares) o su delegada o delegado.

En representación de los organismos territoriales:

- Delegado/a de la Federación de Gobernadores.
- Delegado/a de la Federación de Alcaldes.

En representación de los Empleadores:

- Representantes de organizaciones de empleadores que no integran la Subcomisión como miembros permanentes o plenos.

En representación de los Trabajadores:

- Representantes de otras Confederaciones o Centrales sindicales.
- Un representante de cada una de las dos asociaciones de desempleados más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que para el efecto elabore el Ministerio del Trabajo.

En representación de la Academia:

- Decano/a de la facultad de economía de una universidad pública.
- Decano/a de la facultad de economía de una universidad privada.

3. Alternativa C

La integración de la Subcomisión tanto por instituciones como miembros plenos y permanente como por miembros temporales o invitados sería resultado de una combinación de las Alternativas A y B, resultante del acuerdo entre el Ministro de Trabajo y las principales organizaciones de empleadores y trabajadores.

De estas tres alternativas posibles, parece como la más recomendable la alternativa A o una similar. Es cierto que una composición de la Subcomisión con menos miembros, como plantea la ANDI y que se recoge en la alternativa B, haría que el funcionamiento de la misma fuese muy ágil. Sin embargo, la reducida presencia de instituciones haría que, especialmente en el caso de los trabajadores, se corriese el riesgo de que las organizaciones que no integren la Subcomisión no se sientan comprometidos con los acuerdos adoptados por esta, lo que afectaría la legitimidad social de la Subcomisión; legitimidad que es el requerimiento imprescindible para que esta instancia tenga sentido.

F. Funcionamiento de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo

1. Autonomía de decisión

La consulta realizada entre autoridades de distintas instituciones públicas relacionadas con la política social así como representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores evidenció la existencia de un criterio unánime acerca de la necesaria autonomía en la toma de decisiones por parte de la Subcomisión de Promoción y coordinación de políticas y programas de empleo a crearse; decisiones que, además, deberán ser adoptadas por consenso, siendo el voto de cada sector representativo el de la mayoría de sus miembros.

Esta autonomía en la toma de decisiones es necesaria por cuanto, se argumenta, si las decisiones adoptadas por la Subcomisión tuvieran que pasar por la aprobación final de cualquier otra instancia, el interés en participar en la Subcomisión se resentiría, afectando la utilidad y eficacia de la misma. Ello no quita que la Presidencia de la Subcomisión y la Secretaría Técnica de la misma deban informar a la Comisión Permanente de las decisiones de la Subcomisión.

2. Contribución de las instituciones al funcionamiento de la Subcomisión

Si bien la autonomía para adoptar decisiones por parte de la Subcomisión supone la libertad de cada uno de los sectores representativos de analizar y proponer políticas y estrategias en materia de empleo, sería responsabilidad de las instituciones que integran la Subcomisión aportar a la misma insumos que faciliten el debate y la adopción de decisiones en el marco de las funciones que sean competencia de la Subcomisión.

En este sentido, se espera que la Subcomisión Departamental de Concertación o las Mesas Técnicas de Empleo soliciten a las representaciones departamentales de las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo y a otras instituciones que dicha Subcomisión o Mesa determinen, que aporten a las mismas insumos que reflejen las principales necesidades y posibilidades de cada departamento en materia de empleo. Similar contribución debiera ser solicitada por la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo a las Gobernaciones y principales alcaldías del país.

Para facilitar la contribución de los actores sociales (trabajadores y empleadores) en la adopción de las decisiones y orientaciones de la Subcomisión Permanente por parte de las Subcomisiones Departamentales y las Mesas Técnicas de Empleo, sería conveniente que tanto ANDI como las Centrales sindicales designen en cada Departamento un punto focal que asuma de manera permanente e institucionalizada esta responsabilidad.

En lo que al Ministerio del Trabajo respecta, será importante la contribución técnica de la Dirección de empleo, en particular del Grupo Interno de Asistencia Territorial (GIATT) el que ya ha identificado y priorizado la problemática de empleo de los distintos Departamentos de Colombia; priorización que debería alimentar el trabajo de la Subcomisión. También el Grupo de políticas activa de empleo y el Observatorio regional de mercado de trabajo (ORMET) debieran comprometerse a brindar su contribución técnica a la Subcomisión.

La Subcomisión también debiera solicitar a los Gobernadores que las Oficinas de Planeación de las diferentes gobernaciones remitan a la misma un informe semestral sobre la problemática del empleo en los respectivos Departamentos, las prioridades a atender en materia de empleo y las recomendaciones sobre medidas que debieran adoptarse para solucionar dicha problemática.

3. La incidencia territorial de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo

Los productos o decisiones que en base a estas aportaciones e insumos así como en el marco de sus funciones adopte la Subcomisión, deben ser de utilidad para los entes públicos y privados del nivel nacional, en algunos casos (funciones *a* y *d*), y del departamental en todos los casos (funciones *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, *f*). Es más, la adopción por parte de las entidades territoriales de las orientaciones, programas y demás decisiones que emanan de la Subcomisión será el principal indicador de la eficacia y utilidad de la propia Subcomisión.

Las orientaciones de política de empleo que elabore la Subcomisión deberán guiar las actividades de generación de empleo, público y privado, en cada Departamento. Para ello, es importante establecer una estrecha vinculación entre la Subcomisión de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo y las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas salariales y laborales; subcomisiones estas últimas que tienen entre sus funciones “*Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en su departamento, en concordancia con lo que al respecto haya fijado la Comisión Nacional, sobre estos asuntos: Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales*” (artículo 3, inciso c) de la Ley 278 de 30 abril de 1996).

Durante las consultas realizadas con funcionarios públicos y representantes de trabajadores y empleadores se ha podido constatar la existencia de una opinión prácticamente generalizada acerca de la diversidad existente en cuanto al funcionamiento de las Subcomisiones departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, existiendo algunas muy dinámicas mientras que otras muestran un notorio ostracismo.

La escasa dinámica en el funcionamiento de muchas de las Subcomisiones departamentales se debería principalmente a la existencia de múltiples Comisiones, Subcomisiones y Consejos departamentales, por lo que resulta imposible a los representantes del sector público y de los actores sociales participar en todas ellas con la debida dedicación, lo que da lugar a una alta rotación de asistentes a las reuniones lo que atenta contra la efectividad de estas. En este marco, los integrantes de las Subcomisiones Departamentales de Concertación prefieren limitar su participación en la Comisión a la solución de conflictos laborales y no a temas como las políticas y estrategias de generación de empleo.

El Consejo Nacional de Mitigación del desempleo, por su parte, también tiene entre sus objetivos coordinar con los entes territoriales para promocionar la política de reducción del desempleo y atención a los desempleados, enfrentando los mismos problemas que se han mencionado en el párrafo precedente.

Es por ello que el Grupo Interno de Asistencia Técnica territorial (GIATT) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social optó, en el caso de los Departamentos en los que la Subcomisión de Concertación era inoperante, por crear “Mesas Técnica de Empleo” de carácter tripartito, en las cuales analizar estrategias de generación de empleo y a las que orientar la asistencia técnica del Ministerio en esa materia. Estas Mesas Técnicas están integradas por la Gobernación, los gremios empresariales, la academia y las principales organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones sindicales, asociaciones de productores, etc.)

Es a través de estas Mesas Técnica de Empleo que la Subcomisión de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo a crearse debería vincularse con los Departamentos y entes territoriales allí donde las Subcomisiones departamentales de Concertación no estén operativas. Los puntos focales departamentales de las organizaciones de empleadores y trabajadores

debieran impulsar decididamente esta vinculación entre la Subcomisión Permanente y las Subcomisiones departamentales y las Mesas Técnicas de Empleo.

Obviamente, no se debe perder de vista que el fortalecimiento y la dinamización de las Subcomisiones departamentales debe ser uno de los objetivos permanentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para el logro de este objetivo de fortalecer el funcionamiento de las Subcomisiones departamentales de concertación es fundamental la acción conjunta de los Vice ministerios de Empleo y Pensiones y de Relaciones Laborales.

Por su parte, el SENA debiera desempeñar, por su propio cometido y por su arraigada presencia en los Departamentos, un importante papel en la puesta en práctica de las orientaciones de política de empleo que emanen de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo. Para ello será necesario impulsar al máximo la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje tanto en las Subcomisiones Departamentales de Concertación como en las Mesas Técnicas de Empleo.

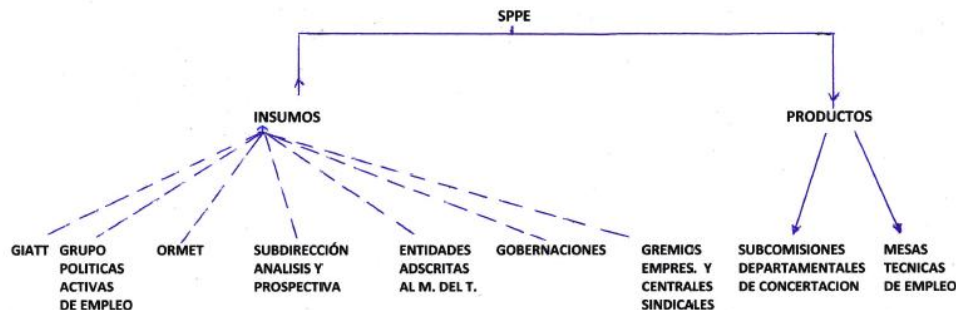
Similar apoyo a las instancias territoriales que deben poner en práctica los acuerdos establecidos en la Subcomisión de promoción y coordinación de políticas y programas de empleo deberá ser prestado por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, dentro de sus posibilidades de recursos tanto humanos como económicos.

Además, tanto en una como en otra opción (coordinar con las Subcomisiones Departamentales o con las Mesas Técnicas de Empleo) es fundamental el apoyo que la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo reciba de la Dirección de Promoción del Empleo y, en particular, del Grupo Interno de Asesoría Técnica Territorial (GIATT) y el Grupo de Políticas activas de empleo, ambos del Ministerio del Trabajo.

Por otra parte, el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, públicos y privados, de empleo no será efectuado directamente por la Subcomisión de Promoción y coordinación propiamente dicha, sino por instituciones públicas y privadas (incluidas organizaciones gremiales, Universidades y ONGs) como resultado de acuerdos entre estas instituciones y la Subcomisión.

El financiamiento de las actividades de asistencia técnica que se desarrollen a partir de los acuerdos entre la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo e instituciones públicas así como Universidades, se podría efectuar con recursos de, entre otros, un Fondo de asistencia técnica cuya constitución debiera ser promovida por la Subcomisión; recursos aportados por las mismas fuentes que en el caso del Fondo de recursos concursables (anexo 3).

Diagrama 2
Insumos, productos y niveles operativos de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo



Fuente: Elaboración propia.

G. Secuencia de decisiones a adoptar para la constitución de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo

En primer lugar, el Ministerio del Trabajo elaboraría una propuesta sustentada de creación de una Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo para su presentación a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y laborales. Para ello, se espera que el presente documento aporte la información necesaria.

Posteriormente, y en base a la propuesta elaborada por el Ministerio del Trabajo, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales debiera adoptar una decisión acerca de la creación o no de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo; decisión que, en caso de ser afirmativa, debiera incluir todo lo relativo a la naturaleza, organización y funciones de dicha Subcomisión.

Finalmente, y en base a la decisión de la Comisión Permanente de Concertación, el Ministerio del Trabajo emitiría una Resolución creando oficialmente y dándole sustento legal a la citada Subcomisión, estableciendo su integración, organización y funciones.

III. Vinculación de la instancia a crearse con otros espacios de diálogo social y concertación existentes

Existen en Colombia múltiples Comisiones, Subcomisiones y Consejos tanto de carácter público como bipartito y tripartito, a nivel nacional y regional o departamental. En un estudio del Grupo Interno de Asistencia Técnica Territorial (GIATT), del Ministerio del Trabajo, se identifican veintitrés espacios institucionales de discusión (concertación) en Colombia, muchos de ellos con presencia no solo nacional sino también regional y departamental⁷.

Algunas de estas instancias tienen objetivos y funciones complementarios con los de la Subcomisión de Políticas y Programas de Empleo a crearse, por lo que es importante asegurar una debida coordinación entre ellas. Muy especialmente con las instituciones siguientes:

- Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo (incluido sus dos elementos claves: el Fondo Solidario de Fomento del Empleo y protección al cesante, FOSFEC, y el Servicio Público de Empleo, SPE)
- Comisión Nacional y Comisiones Departamentales de Competitividad.
- Mesa de Generación de Ingresos, Presidencia de la República.

Los procedimientos para coordinar las acciones de la Subcomisión con estas otras instancias serán determinados por el pleno de la Subcomisión y operados por la Secretaría Técnica de la misma.

Además, dada su importante rol en el campo de la formación y capacitación para el empleo, sería de especial importancia la coordinación con el SENA por parte de la Subcomisión a crearse; coordinación que deberá desarrollarse tanto a nivel nacional como departamental.

⁷ GIATT. Propuesta para la estructuración, fortalecimiento e institucionalización de las Mesas Técnicas de Empleo. Carlos Alberto Parra. Bogotá, abril 2015.

Bibliografía

- ABECÉ. Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.
- Argentina, creación del Consejo Nacional del Trabajo y del Empleo, de Argentina. Decreto Nacional 257/1996.
- CEPAL (J. Weller y C. Roethlisberger). Calidad del empleo en América Latina. 2011.
- _____. Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2015.
- Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Secretaría Técnica Nacional. Andrés Mauricio Ramírez, 2015.
- Confederación General de Trabajadores, Carta al Presidente Juan Manuel Santos. Bogotá, agosto 2014.
- Chile, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Decreto Ley 1446 de 1976.
- Decreto 4108 de 2011 por el cual se modifican los objetivos y estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.
- Decreto 2852 de 2013 por el cual se reglamenta el servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección del Cesante y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 561 DE 2014 por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación. Regionalización, Plan Plurianual de Inversiones 2015-2018.
- La Concertación Social en América Latina. Denis Sulmont y Martín Carrillo. Lima-Barcelona, mayo del 2004.
- Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 278 de 1996 reglamentó su composición, creó las Subcomisiones Departamentales de Concertación, así como la Secretaría Técnica Nacional.
- Ley 1429 de 2010, por la que se dictan normas para la Formalización y Generación de Empleo.
- Ley 1454 de 2011 Reglamentada por el decreto Nacional 3680 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".
- Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social.
- OIT. Panorama laboral de América latina y el Caribe 2014.
- Propuesta para la estructuración, fortalecimiento e institucionalización de las Meas Técnicas de Empleo. Carlos Alberto Parra. Grupo Interno de Asistencia Técnica Territorial (GIATT), 2015.
- Perú, Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. Decreto Supremo 004-2010.
- Stefano Farné. Diagnóstico de la evolución reciente de la informalidad en Colombia. Economía colombiana, 2015, CEPAL.

Anexos

Anexo 1

Relación de personas entrevistadas

Viceministro de Pensiones:	Luis E. Gómez Londoño
Dirección de Empleo, Ministerio de Trabajo:	Yanira Marcela Oviedo (directora)
Grupo de Políticas Activas de Empleo:	Diana Gutiérrez (coordinadora) Everado Marín (asesor) Camilo Rozo (asesor)
Subdirección de Promoción de la Organización Social:	Juan Carlos Vargas (subdirector)
Grupo Interno Asistencia técnica Territorial, GIATT:	Mario Rodríguez (coordinador) Sandra Lombana (asesora) Carlos Parra (asesor)
Comisión Nacional de Concertación Políticas Laborales y Salariales:	Andrés Ramírez (secretario técnico) M ^a de los Ángeles Mejía (asesora económica) José Enrique Osorio (asesor jurídico)
Gremios y Centrales Obreras:	Alberto Echevarría (representante ANDI) Camilo Toust Lastra (representante ANDI) Juan José Rodríguez (representante ANDI) Antonio Osorio Melo (representante ACOPI) Rosa Fleréz Gonzales (representante CTC) Rita Froila Turco (representante CTC) Miryam Triana Alvis (representante CGT) Ana Carolina Herrera (representante CGT)
Mesa de generación de ingresos:	Sebastián Gonzales (asesor) Sara Pérez (asesor) Angélica Montoya (asesora)

Anexo 2

Fondos de recursos concursables

Los fondos de recursos concursables son mecanismos para la asignación de recursos, mediante los cuales se les da a los individuos y a las organizaciones e instituciones sociales y económicas la responsabilidad de diseñar y ejecutar programas y/o proyectos orientados a:

- Satisfacer necesidades, económicas y/o sociales, de las personas, organizaciones o instituciones
- Ampliar conocimientos personales
- Promover el desarrollo cultural
- Promover el desarrollo empresarial
- Desarrollar recursos productivos y medioambientales
- otros

Los países de América Latina en los que es usual la creación y utilización de fondos de recursos concursables son Costa Rica, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los Fondos pueden ser bien públicos, administrados por Ministerios, Entes autónomos o Empresas públicas, bien privados, administrados por las propias empresas, generalmente en el marco de los programas de Responsabilidad Social Empresarial.

Las principales áreas a las que se suelen enfocar los proyectos financiados con recursos concursables son: Cultura; Investigaciones científicas, sociales, etc.; Desarrollo económico local o vecinal, incluido el desarrollo de infraestructura económica o social; Desarrollo Social; Formación para el trabajo; Manejo de recursos naturales.

El origen de los recursos que integran los Fondos provienen de una o varias de las fuentes siguientes: Presupuesto público; Operaciones de créditos establecidas organismos financieros internacionales para financiar programas de inversiones; Ahorro de intereses por recompra de deuda pública; Porcentaje de utilidades empresas públicas; Regalías; Ingresos generados por venta de bienes de origen ilegal decomisados por las autoridades; Donaciones públicas o privadas.

No existe una norma universal sobre la periodicidad con que deben convocarse los concursos de propuestas. Sin embargo, la mayoría de las instituciones que administran *Fondos Concursables* suele hacer dos convocatorias anuales, una al inicio de cada uno de los dos semestres del año.