



Bogotá D.C. 21 de julio de 2021

Secretario

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretaría General

Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No____ del 2021 “*Proyecto de ley por el cual se crea un Programa Público de Empleo*” (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía”

Respetado Señor Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de Ley cuyo objeto es la creación de un **Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía** con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país. El PPE se desarrolla en dos líneas: La financiación a las nóminas de microempresas y la creación de una línea de Inversiones Intensivas en empleo.

En vista de lo anterior, presentamos este Proyecto de Ley a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

De los y las congresistas,

WILSON ARIAS CASTILLO

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

IVÁN CEPEDA CASTRO

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

GUSTAVO PETRO URREGO

Senador de la República

Colombia Humana

MARÍA JOSÉ PIZARRO

Representante a la Cámara

Coalición Decentes



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

CARLOS GERMÁN NAVAS
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS

DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador de la República
Partido de la U

SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes

FELICIANO VALENCIA MEDINA
Senador de la República
Partido MAIS

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes

CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde



JUAN LUIS CASTRO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Partido Dignidad

JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Dignidad



JORGE EDUARDO LONDOÑO U.
Senador de la República
Partido Alianza Verde

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido Comunes



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2021 SENADO “PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE CREA UN PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO (PPE) PARA HACER DE LA GARANTÍA DE TRABAJO UN MECANISMO ESTABILIZADOR DE LA ECONOMÍA”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo, como un programa social del Estado que otorgará a los beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país.

ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa Público de Empleo PPE. Podrán ser beneficiarios del PPE en la línea de Financiación a la nómina a microempresas y en la línea de inversiones intensivas al empleo, las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Aquellas que clasifiquen en la definición de Microempresa definida en la ley 590 del 2000.
2. Aquellas que cuenten con un registro mercantil. Este requisito únicamente aplicará para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.
3. Aquellas que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 de la presente ley, certificando una disminución del diez por ciento (10%) o más en sus ingresos durante el año 2020.
4. Aquellas que no hayan estado obligadas a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF-
5. Entidades Sin Ánimo de Lucro escogidas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo en la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a la que hace mención el artículo 3 de esta ley.

Parágrafo 1. Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.

Parágrafo 2. Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.

Parágrafo 5. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelante durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder al Programa. Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito



establecido en el numeral 3 de este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.

Parágrafo 6. Para facilitar el acceso de las microempresas, éstas estarán exentas del requerimiento de encontrarse a paz y salvo al mes de febrero del 2020 con La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

ARTÍCULO 3. Línea de Inversiones Intensivas en Empleo. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo definirá los instrumentos de promoción, diseño y operación del Programa Público de Empleo (PPE) en su línea de inversiones intensivas en empleo para que las Entidades sin ánimo de Lucro definidas en el numeral 5 del artículo 2, ejecuten proyectos de inversión, de acuerdo con lo decidido por las comunidades en los procesos participativos, bajo los siguientes lineamientos:

1. Convocar a concurso para que personas jurídicas sin ánimo de lucro presenten propuestas para el financiamiento de proyectos, obras o actividades que sean intensivas en el uso de mano de obra y traigan beneficios a la comunidad local en los Municipios en los que en la medición realizada por el DANE del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Censo nacional de población y vivienda 2018 (actualizado al 10 de febrero de 2021) registren una proporción de porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superior al 25%.

2. Establecer un mecanismo de preselección de las propuestas recibidas que pondere en su orden:

- a) El impacto en la creación de empleo, la prioridad para contratar mujeres, jóvenes, población campesina y minorías étnicas.
- b) Aquellas propuestas cuyo objetivo se relacione con el cuidado, la adaptación del territorio y la mitigación de los impactos del cambio climático, actividades artísticas y culturales

3. La selección de las personas jurídicas sin ánimo de lucro beneficiadas por la línea de inversiones intensivas en empleo del PPE se definirán mediante procesos participativos de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto de la presente ley.

Parágrafo 1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el costo de la línea de inversiones intensivas, teniendo en cuenta la cantidad de puestos de trabajo a crear, necesarias para reducir la tasa de desempleo en tres fases, la creación de un millón de empleos directos de emergencia en la primera fase, la meta de una tasa de desempleo del 6,8% en la segunda fase y la meta de una tasa de desempleo menor o igual al 4% en una tercera fase. La disponibilidad presupuestal deberá definirse dentro de los 30 días siguientes a la promulgación presente ley, prorrogables por 15 días más y, deberá remitir esta información a la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.

Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo -UAESPE- dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la información a la que hace alusión el parágrafo 1 del artículo 3 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá crear y socializar con las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo



3, la metodología para escoger proyectos, obras o actividades de inversión de baja escala, infraestructura básica y social, con uso prioritario de mano de obra, especialmente la no calificada en las 3 fases dispuestas. En todo caso se tendrá que surtir un proceso de presupuestos que garanticen la participación de la ciudadanía.

La UAESPE también definirá asignación presupuestal a cada uno de estos Municipios de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la presente Ley.

ARTÍCULO 4. Participación. El Departamento Nacional de Planeación por solicitud de las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo 3, brindará acompañamiento técnico para el desarrollo de participativos donde las comunidades definirán cuáles serán las obras a ejecutar mediante el Programa Público de Empleo preseleccionadas por la UAESPE.

ARTÍCULO 5. Cuantía de la línea del aporte estatal del Programa Público de Empleo - PPE. La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del **Programa Público de Empleo- PPE** corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el 90% de un SMLMV en la línea del financiamiento de nómina a microempresas y del 100% en el caso de los proyectos financiados por la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo.

Parágrafo 1. Para efectos de esta ley, se entenderá que el número de empleados corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero del 2021 a cargo de dicho beneficiario, o (ii) el número de trabajadores que el beneficiario manifieste proteger y para los cuales requiere el aporte estatal del PPE por el mes correspondiente.

Parágrafo 2. Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).

ARTÍCULO 6. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del PPE. Las personas jurídicas que cumplan con los requisitos del artículo 2 de la presente ley deberán presentar, ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por el representante legal de la empresa, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del PPE.
2. Certificado de existencia y representación legal, en el cual conste el nombre y documento del representante legal que suscribe la comunicación del numeral primero de este artículo.
3. Certificación, firmada por el representante legal y el revisor fiscal, o por contador público en los casos en los que la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal, en la que se certifique:



- 3.1. El número de empleos formales que se mantendrán en el mes correspondiente a través del aporte estatal objeto de este programa.
- 3.2. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 2 de esta ley.
- 3.3. Que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un aporte estatal mensual. El aporte estatal podrá ser solicitado hasta por 12 veces. De ser así, el beneficiario deberá cumplir, en cada caso, con el procedimiento descrito en el presente artículo.

Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentren completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa.

Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al PPE, en cualquiera de sus dos líneas, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos.

La UGPP deberá llevar un registro consolidado de los beneficiarios y el número de empleos que se protegen a través del presente programa, y verificará que el beneficiario no se ha postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades bancarias.

Parágrafo 1. El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal de que trata esta ley. La simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte estatal del PPE.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos de la presente ley. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia supervisará que las entidades financieras cumplan con lo establecido en la presente ley y los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrá utilizar las facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 3. Aquellas personas que reciban uno o más aportes estatales de los que trata la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al PPE, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública.



En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma improcedente. Para lo cual se aplicará el procedimiento y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes

Parágrafo 4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP podrá determinar un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación.

Artículo 6. Temporalidad del Programa Público de Empleo - PPE. El Programa Público de Empleo- PPE tiene un carácter de permanencia cuya apropiación presupuestal variará en razón de mantener una tasa de desempleo menor o igual al 4% y un nivel aceptable de inflación, los beneficiarios sólo podrán solicitar, por una vez mensualmente, el aporte estatal del que trata este programa hasta por un máximo de 12 veces al año.

De manera excepcional, los beneficiarios del programa que igualmente tengan la calidad de deudores de líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías, podrán solicitar el aporte estatal, por un máximo de doce veces. En cualquier caso, la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PPE, no podrá superar el valor total de las obligaciones laborales a cargo de dicho beneficiario.

Parágrafo 1. Una vez alcanzada una tasa de desempleo menor o igual al 4% el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá evaluar los resultados del Programa Público de Empleo y socializar los efectos del programa respecto a la tasa de desempleo y el nivel generalizado de los precios, con el fin de ajustar presupuestalmente el programa en cada vigencia fiscal y mantener reguladas estas variables.

ARTÍCULO 7. Pago mensual del aporte estatal del Programa- PPE. El aporte estatal del Programa Público de Empleo – PPE- será pagado dentro de la temporalidad del Programa, de manera mensual a aquellos a quienes se les haya otorgado el beneficio, que cumplan con los requisitos y procedimientos de la presente ley.

ARTICULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los y las congresistas,

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República
Colombia Humana

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

CARLOS GERMÁN NAVAS
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo



ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS

DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador de la República
Partido de la U

SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes

FELICIANO VALENCIA MEDINA
Senador de la República
Partido MAIS

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes



CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

JUAN LUIS CASTRO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Partido Dignidad

JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Dignidad

JORGE EDUARDO LONDOÑO U.
Senador de la República
Partido Alianza Verde

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido Comunes



PROYECTO DE LEY N° ____

“Proyecto de ley por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía”

RESUMEN EJECUTIVO

El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país. El PPE se desarrolla en dos líneas: (1). La financiación a las nóminas de microempresas en la misma lógica que se desarrolla el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) extendiéndolo en alcance y temporalidad a las microempresas, y (2). La creación de una línea de Inversiones Intensivas en Empleo.

El efecto reactivador mediante la creación de puestos de trabajo se sustenta en que el país registra una de las tasas de desempleo más altas del mundo (15,6%) para el mes de mayo de 2021) y del 10% en promedio del largo plazo, con mayores afectaciones en el mercado laboral se encuentran enfocadas hacia las poblaciones de mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres fue 22,7%, en los jóvenes fue del 22,5% en el primer mes del 2021. La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, con una tasa de desempleo para las mujeres del 7% y de 14% en los jóvenes. Este nivel de desempleo tiene efectos sobre la merma en el consumo privado que según el DANE se redujo en el 2020 en un -5,2% y la inversión privada que cayó -21,2%, presionando negativamente la demanda agregada.

En ese sentido es perfectamente perceptible que la crisis se explique por el lado de la demanda en un bajo consumo con un efecto sobre la oferta que denota un aparato productivo funcionando muy por debajo de su capacidad, estos fallos pueden corregirse mediante un impulso fiscal que promueva la creación de puestos de trabajo, la potenciación de unidades productivas y la creación de nuevas empresas.

Como ya se dijo el proyecto busca crear un Programa Público de Empleo en dos líneas, la primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas corrigiendo la exclusión a la que fueron sometidas mediante la ley 2060 del 2020 que reglamenta el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por ser las unidades productivas que más crean empleo formal en el país, las Mipymes representan más de 90% del sector productivo nacional, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas según la encuesta de micronegocios realizada por el DANE (Ministerio de Trabajo, 2019).

La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo, consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada); mediante un proceso de planificación local que identifique las intervenciones apropiadas basándose en las necesidades de las comunidades locales y con un enfoque que



prioriza a la población más pobre y a poblaciones históricamente excluidas. Particularmente en inversiones de menor escala y de infraestructura básica y social.

Según Farné (2016) en un documento para la CEPAL, estos proyectos de pequeña infraestructura básica tienen significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo pues el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor. Las referencias de experiencias internacionales avizoran un escenario positivo

“En Madagascar, la OIT apoyó al Gobierno en la preparación de un conjunto de proyectos de infraestructura basados en mano de obra en áreas rurales. Los fondos gastados en 1995 en los proyectos de construcción fueron de alrededor de USD 20 millones, creándose 35,000 puestos de trabajo adicionales, dos tercios de ellos indirectos debido al efecto multiplicador de la inyección de dinero en la economía local. Los empleos creados eran equivalentes al 30% del empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios. Gracias a esta experiencia, el Gobierno de Madagascar ha adoptado el enfoque basado en mano de obra como parte de su estrategia de desarrollo” (Organización Internacional del Trabajo, 2004b)¹.

Se planea que el Programa de Inversión Intensivo en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza. Cabe resaltar que este tipo de medidas ya se han aplicado con éxito en otros países, comenzando por el *New Deal* norteamericano, programa de inversiones públicas famoso por haber rescatado la economía estadounidense durante la gran depresión.

El subsidio a la nómina en ambas líneas, se plantea que sea del 90% de un salario mínimo legal vigente ya que se pretende que el Programa Público de Empleo tenga un efecto estabilizador y fije un mínimo por debajo del cual los salarios del sector privado no puedan caer, al mismo tiempo, el subsidio definido es responsable con el efecto desplazamiento que podría experimentarse en caso de que la población empleada del sector privado tenga incentivos a pasarse al PPE presionando los salarios al alza si fuera de la totalidad de un SMLV.

PROYECTO DE LEY N° ____

“Proyecto de ley por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La economía colombiana atraviesa un periodo de crisis sin precedentes; la recesión acaecida en el 2020 ocasionó una caída del -6,8% del Producto Interno Bruto (PIB) (DANE, 2021b). La tasa de desempleo en Colombia en mayo del 2021 se ubicó en 15,6% y las mayores afectaciones

¹ Organización Internacional del Trabajo. (2004b). *Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local*.



en el mercado laboral apuntan poblacionalmente con mayor rigor sobre mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres en enero de 2021 fue 22,7%, mientras que para los hombres fue 13,4% (DANE, 2021a). La tasa de desempleo de los jóvenes en el trimestre móvil noviembre 2020 – enero 2021 fue del 22,5% (DANE, 2021a). La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de la OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, una tasa de desempleo para las mujeres del 7%, hombres 6,6% y jóvenes 14%² (OCDE, 2021). El desempleo es un fenómeno macroeconómico explicado esencialmente por las deficiencias en la demanda agregada³ (Moreno et al., 2011).

Una variable útil para el análisis y la formulación de alternativas para superar la crisis es la inflación. Esta variable sirve como un termómetro para medir la potencia bajo la cual está funcionando nuestra economía, pues revela aspectos fundamentales del comportamiento de la demanda y la oferta agregadas. En diciembre del 2020 su valor cerró en 1,61%; 1,39 puntos porcentuales (pp) por debajo de la meta establecida por el Banco de la República y 0,79 pp por debajo de la proyección del MFMP. Las presiones bajistas radicarón principalmente en amplios excesos de capacidad productiva y una demanda interna debilitada. Los pronósticos del Banco de la República proyectan un resultado de 2,3% en el 2021 y 2,7% en el 2022 para esta variable⁴ (Banco de la República, 2021).

Para el año 2020 el consumo final en la economía decreció -4,1% respecto al 2019. El consumo final individual de los hogares disminuyó -5,8%, mientras el consumo final del gobierno general creció solamente 3,7%⁵ (DANE, 2021b). Según el informe del Banco de la República citado previamente, la estimación del consumo público para el cuarto trimestre contempla una aceleración moderada, a tasas anuales inferiores a las observadas en 2019. A razón del contexto anteriormente expuesto, es imperante encontrar desde el Estado medidas de política que conduzcan a la reactivación económica en términos integrales; es decir, crecimiento con empleo.

Musgrave (1959)⁶ afirma que la política presupuestaria tiene entre otros objetivos el de la estabilización, por lo tanto, en una situación de crecimiento negativo como la actual, si prevalece el desempleo se debe aumentar el nivel de la demanda de modo que los gastos totales crezcan hasta alcanzar un nivel de producción que garantice el pleno empleo. Esta regla se basa en el razonamiento según el cual la política fiscal posee instrumentos para elevar el nivel de gasto y de allí se derive el resultado positivo sobre la tasa de ocupación. Si bien es posible que el nivel de precios aumente como consecuencia de la política, el bajo nivel inflacionario que denota la economía colombiana permite avizorar un espacio para que un estímulo fiscal sirva como choque a fin de activar el consumo. Sin embargo, vale la pena mencionar que existe una diferencia entre un incremento en el nivel de precios y un incremento en inflación pues el efecto

² (OCDE), O. p. (marzo de 2021). *Unemployment Rates, OECD - Updated: March 2021*. Obtenido de <http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-march-2021.htm>

³ Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de bufer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.

⁴ Banco de la República de Colombia. (2021). *Informe de Política Monetaria - enero 2021*.

⁵ DANE. (2021). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2020*. Bogotá.

⁶ Musgrave, R.A. (1959): "Teoría múltiple de la Hacienda Pública", en J.F. Corona (comp.), *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994



que puede percibirse en un primer momento no tiene una prolongación que denote aceleración en su crecimiento.

La debilidad de la demanda agregada se acentúa en tanto sigan convergiendo factores que le impiden su recuperación: el alto nivel de desempleo contribuye a la contracción del consumo privado, el *alto nivel de capacidad ociosa* de una economía funcionando muy por debajo de su capacidad productiva impide que el sector privado tenga incentivos para que la demanda se recupere de manera automática. Precisamente el diagnóstico de un dato de inflación tendiente a cero como lo exhibe la coyuntura, permite observar que la economía colombiana aún cuenta con un amplio margen de maniobra para la implementación de políticas más agresivas, proporcionales a esta crisis sin precedentes.

Las empresas colombianas han recibido un golpe sin precedentes en esta crisis y no están en condiciones de generar empleo. De acuerdo con Kalecki (1973) ⁷ la creación de empleo por parte de la iniciativa privada está condicionada por el exceso de capacidad que (con mayor incidencia en una depresión) se crea por virtud de los recursos ociosos, por ende, las empresas disminuyen su demanda de inversión y, en consecuencia, no tiene incentivos para contratar mano de obra, aunque las tasas de interés sean muy bajas; por lo cual se hace necesaria la acción del Estado para generar el choque de demanda que a su vez incentive en la oferta, un aumento en la productividad potencial de las empresas, al tiempo que se avance en mitigar nuestros rezagos en términos sociales y de infraestructura.

En lo que respecta a la autoridad monetaria, la reacción del Banco de la República desde la declaratoria de la emergencia ha estado marcada según el nuevo Gerente Leonardo Villar por “*políticas monetarias fuertemente contracíclicas*” (Villar, 2021)⁸; sin embargo, son cuestionables los impactos de la misma para corregir el ciclo en la medida en que han estado dirigidas a otorgar liquidez de manera permanente y transitoria al sistema financiero sin ser canalizada a un mecanismo de transmisión que permita irrigar dicha liquidez en los sectores de la economía generadores de empleo. Esta emisión, según el propio banco, asciende a los \$40 billones⁹. La inyección de liquidez que se ha realizado mediante operaciones repo y de compra definitiva de títulos de deuda pública y privada se conoce como *flexibilización cuantitativa* y no ha tenido el efecto expansivo esperado por su carácter ajeno a dotar de liquidez a la economía real. Como lo ha señalado el economista Richard Koo (2013)¹⁰, en tanto exista una recesión de balances los agentes privados no tendrán incentivos para aumentar su inversión y menos para crear trabajo, por lo tanto, no existen en el mercado de crédito prestatarios que quieran tomar prestado ese exceso de liquidez con la que el banco central ha dotado al sistema financiero. Sin prestatarios y en un momento de tasas bajas, el sector financiero preferirá atesorar y dirigir inversiones a actividades especulativas, en preferencia del dinero como atesoramiento de valor. De allí deriva la ineficacia de estas medidas.

De una expansión monetaria se esperaría que merme la carga financiera de los deudores y se reduzca el costo de los créditos, no obstante, el banco central ha hecho abstracción de las variables de la economía real por su enfoque garantista de baja inflación, coadyuvando la

⁷ Kalecki, M.(1973). *Estudio sobre la teoría de los ciclos económicos*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1973.

⁸ 'Un crédito del Banco de la República puede ser peligroso'. El Tiempo, 09 de enero de 2021

⁹ Respuesta a Derecho de Petición solicitado desde la oficina del H.S Wilson Arias.

¹⁰ Koo. R (2013). Central Banks in Balance Sheet Recessions: a Search for a Correct Response. Working Paper, Institute for New Economic Thinking.



profundización de la crisis en un espiral deflacionario que se dibuja como la clara consecuencia de la flexibilización cuantitativa Koo (2013)¹¹, restringiendo los apoyos a los agentes de la economía distintos a los bancos; lo anterior, obedeciendo a la pasividad propia del sesgo económico ortodoxo bajo el cual se rige actualmente nuestro sistema económico.

Es de resaltar que la expansión cuantitativa lograda con desempleo tiene altos costos, como son: pérdidas en la producción potencial de bienes y servicios, incremento de los índices de pobreza, menores ingresos impositivos resultantes de una menor actividad económica, crecimiento de los problemas de carácter social asociados con la pobreza, entre otros (Forstater, 1999)¹². Así las cosas, ante una coyuntura económica que exhibe una situación en la que el déficit privado imposibilita la creación de empleos por parte de las empresas, resulta necesario que el sector público apalanque al privado estableciendo un programa de empleo que pueda incentivar la reactivación económica. El desempleo es seriamente costoso para una economía y resulta ilógico que, teniendo la posibilidad de disminuirlo, no se instrumente un plan gubernamental con ese fin.

II. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES NO ESTÁN INCENTIVANDO LA CREACIÓN DE EMPLEO

A 2019, las ramas de la actividad económica que más generaron empleo fueron, en su orden: Comercio y Reparación de Vehículos, Agricultura, las Industrias Manufactureras, las Actividades Artísticas y Administración Pública. Juntas concentraron el 66,4% de las personas ocupadas y han sido históricamente los sectores que más empleo generan, tal como se aprecia en la *figura 1*.

En un estudio diseñado por Garay & Espitia (2021), a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2019 se infiere que en Colombia la mayor proporción de los puestos de trabajo la proporcionan las micro, pequeñas y medianas empresas. Según los datos aportados por los investigadores; de las 22 millones 287 mil 280 personas ocupadas, el 35% son personas que “*trabaja solo*”, el 31% trabaja en empresas con menos de 10 trabajadores y un 22% labora en empresas con más de 101 trabajadores¹³.

¹¹ Idem

¹² Forstater (1999). "Public Employment and Economic Flexibility, The Job Opportunity Approach to Full Employment", Public Policy Brief núm. 50, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College, 1999

¹³ Garay. L.J, Espitia. J.E (2021). Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia. Planeta Paz

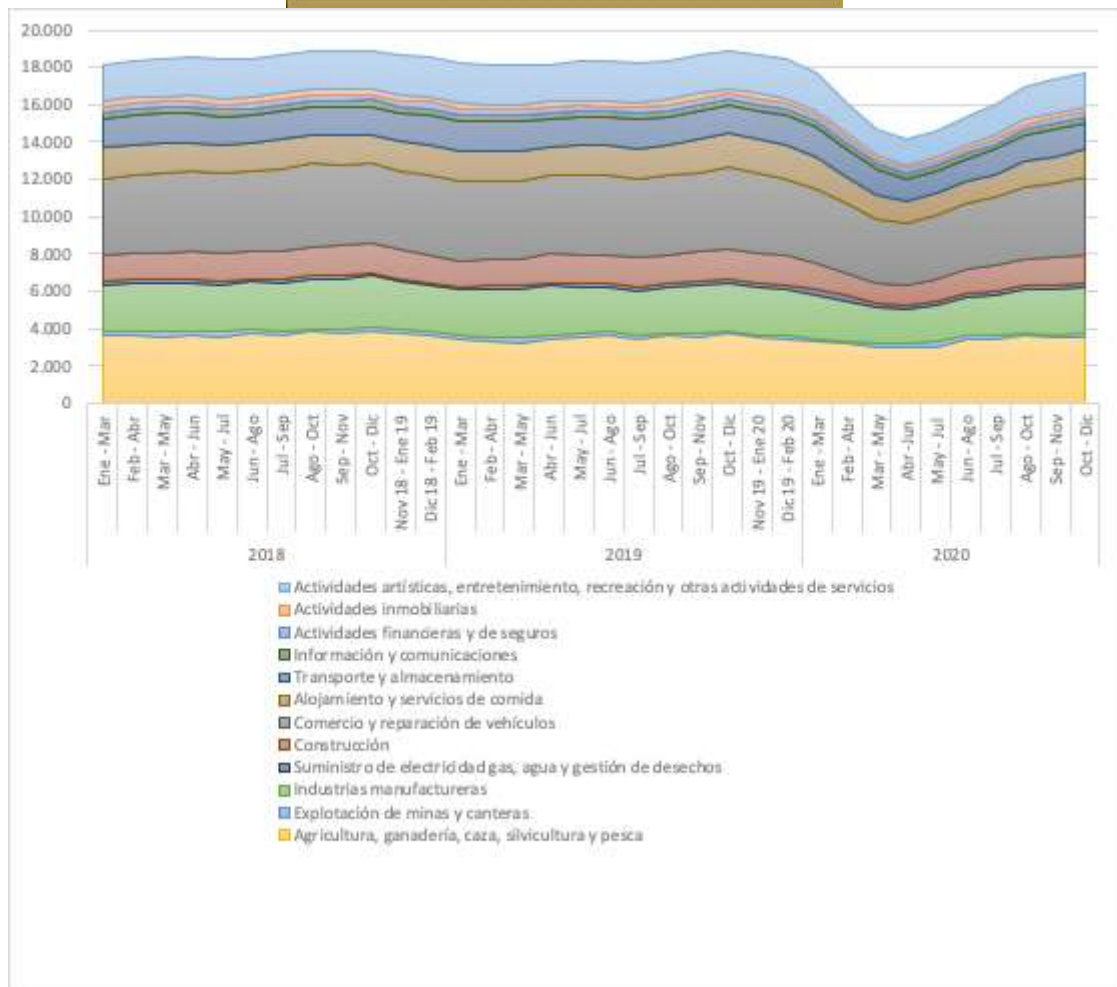


Figura 1. Población ocupada según ramas de actividad. Elaboración propia con datos del DANE

En consecuencia, una adecuada transmisión de la política con miras a mejorar la situación de desempleo debería procurar que sus acciones incentiven el desarrollo de los agentes que más contribuyen a la empleabilidad de la población desocupada. Según la encuesta de Micronegocios realizada por el DANE para el año 2019, el 71% de las microempresas pertenecen a las 4 ramas de la economía que más generan empleo, por lo tanto, los objetivos de política con fines de empleabilidad deben orientarse a la financiación de las microempresas, pues se colige que es allí donde reside la capacidad de la economía de absorber fuerza de trabajo y, por lo tanto, de reactivar la economía (DANE, 2020).¹⁴

¹⁴ DANE (2020). Encuesta de Micronegocios (Emicron), *Información 2019*

Encuesta de Micronegocios (EMICRON) Año 2019

Gráfico 1. Distribución de micronegocios según actividad económica
Total nacional
2019



Fuente: DANE - EMICRON

Figura 2. Distribución de micronegocios según actividad económica. Fuente: DANE

A pesar de la evidente importancia de las microempresas para impulsar la reactivación mediante la creación de empleo, distintas mediciones y sondeos que se han elaborado a propósito de la emergencia a los pequeños y medianos empresarios corroboran la ineficiencia de las medidas hasta ahora tomadas; datos como los expuestos por el tablero de control de impacto del COVID-19 en las Mipymes de Bogotá, obtenidos por una encuesta realizada en septiembre a 2.253 empresas, revelaron que el 36% de las empresas encuestadas se encuentran cerradas. Del 64% que se encuentran operando, 48% lo hace a menos del 50% de su capacidad *productiva*, 41% entre el 50% y el 70% y el 11% restante, lo hace al 80% de su capacidad. Las microempresas encuestadas reportaron una reducción del 35.3% en su cantidad de empleados, mientras que la disminución en las pequeñas empresas fue de 25, 2%, de 12, 7% para las medianas y 23, 6% para las grandes (Observatorio de Desarrollo Económico - Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2020)¹⁵

La transmisión por efectos de la política monetaria expansiva a las ramas que maximizan el empleo encuentra su principal obstáculo en los incentivos que encuentra el mercado para imponer barreras de acceso crediticio a las microempresas, a través de tasas que se encarecen debido al riesgo implícito en los préstamos. Es pertinente recordar que las operaciones de microcrédito son el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco (25) salarios mínimos

¹⁵ Tablero de Control Impacto del COVID-19 En Las MIPYME de Bogotá. Corte 20 de Septiembre 2020. Recuperado de:
http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/boletin_acopiodeb17.pdf

legales mensuales vigentes¹⁶. Como se aprecia en la *figura 3*, la tasa de usura al microcrédito cerró el 2020 registrando el valor más alto de los últimos 10 años, mientras el número de desembolsos de crédito a las microempresas es el más bajo de los últimos 5 años. En otras palabras, los agentes productivos que más contribuyen al empleo en Colombia han sido objeto de restricciones a la financiación por parte de la banca privada y eso explica la ineficacia de una política monetaria expansiva, desentendida de variables como el crecimiento y el empleo. Por lo anterior es verificable además que el sector privado, principalmente las microempresas no tienen capacidad para aumentar su demanda laboral, por sí mismas.

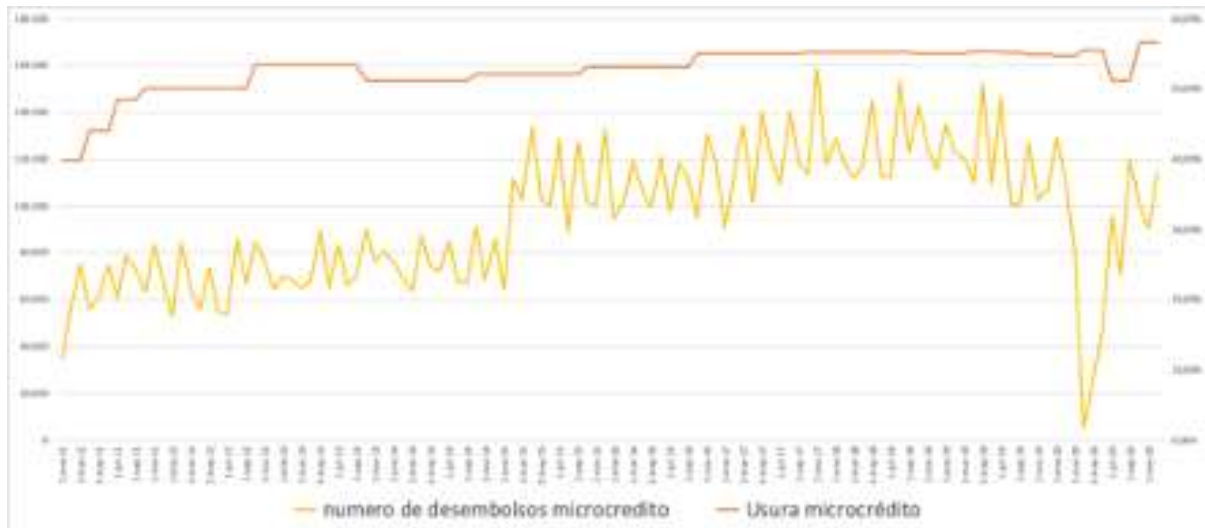


Figura 3. Tasa de usura y número de desembolsos en la modalidad de microcrédito.
Construcción propia con datos de la Superfinanciera

III. EL EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Todo gobierno debe procurar la garantía de la generación de empleos, el Estado cuenta con la capacidad de crear puestos de trabajo actuando como empleador directo, mediante un estímulo fiscal incentivando al sector privado o en una combinación de ambas. El derecho al trabajo además, está reconocido en el artículo 23 de la declaración universal de los derechos humanos (Naciones Unidas, 1948)¹⁷

En los últimos años, cierto número de economistas ha retomado la idea de un programa público que funcione a modo de “empleador de último recurso” también llamado garantía de puesto de trabajo. Esto se propuso por primera vez durante la década de 1930 como equivalente a las operaciones del Banco Central que convertían a este en prestamistas de último recurso. De esta manera, tal como en la política monetaria el Banco Central incluye la concesión de préstamos de reservas a cualquier banco que de otra manera no pueda tener acceso a ellas, la política fiscal del tesoro

¹⁶ Superintendencia Financiera de Colombia.

¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ver <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Article%2023-,1.,equal%20pay%20for%20equal%20work>.



incluiría para este programa la concesión de puestos de trabajo a trabajadores que no sean capaces de encontrar un empleo. (Wray, 2015)¹⁸

Los programas de trabajo garantizado o que tienen al Estado como empleador de último recurso tienen evidencia en diversos países con distintos niveles de alcance. “El *New Deal* estadounidense incluyó varios programas moderadamente inclusivos, como el cuerpo civil de conservación y la administración para el desarrollo de trabajos. Así mismo, Suecia desarrolló amplios programas de trabajo que prácticamente garantizan el acceso a puestos de trabajo” (Guinsburg, citado por Wray, 2012)¹⁹. Para asegurarse de que un incremento excesivo del gasto público no tenga efectos desestabilizadores, se recomienda que el costo de un Programa Público de Empleo no supere la cantidad necesaria para alcanzar el pleno empleo evitando excesos de déficit.

En Argentina se creó el programa jefes y jefas de hogar, bajo la coordinación del ministerio de Trabajo en el 2002 como respuesta a la crisis económica de finales de los años 90, el programa tiene una perspectiva descentralizada en la que cada municipio beneficiado tiene autonomía para decidir los proyectos que realizarán los beneficiarios, estos proyectos a su vez son ejecutados a través de ONG´s que conocen las necesidades de la comunidad. Los resultados de una evaluación al programa arrojan cifras muy favorables, uno de los más positivos es la participación de las mujeres arrojando un 71% de participación entre la totalidad de beneficiados, de las cuales el 60% era cabeza de hogar; las tasas de indigencia entre los hogares participantes había caído en casi un 25%, en cuanto al desempleo, a un año de implementado el programa la tasa de desempleo se había reducido 5,9pp sin generar un aumento en el índice de precios, el multiplicador Keynesiano del programa se estimó en un 2,57 (Moreno et al., 2011)²⁰

Los autores que promueven estos programas indican que al establecer un salario básico estos ayudan a promover la estabilidad económica y de precios al estabilizar el consumo y anclar costos salariales, de modo que adquiera la función de estabilizador automático, ya que adopta un carácter contracíclico en el que los puestos de trabajo del programa aumentan durante las recesiones y disminuyen durante los periodos expansivos, esto provoca que las fluctuaciones del ciclo se suavicen. “Al fijar un salario mínimo el programa limitaría el nivel generalizado por debajo del cual los salarios del sector privado no podrían caer” (Wray et al., 2015)

Los Programas Públicos de Empleo -PPE's- se han concebido como herramientas de corto plazo dirigidas a aumentar la demanda de trabajo en periodos de crisis, mediante las cuales el Estado contrata directamente y por su cuenta a personas para que ejecuten ciertas obras o actividades sin que ello implique una expansión de la planta de la función pública. En estos casos, el Gobierno crea directamente plazas de trabajo mediante programas de empleo, adoptando un enfoque pasivo con respecto al mercado de trabajo para no “distorsionarlo”; es decir, evitando, por ejemplo, brotes

¹⁸ Wray, R. (2015). Teoría Monetaria Moderna: Manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos. Lola Books

¹⁹ Idem

²⁰ Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.



inflacionarios, escasez local de mano de obra o incrementos injustificados de los salarios (Liew-Kie-Song et al., 2012). Citado por (Farné, 2016).²¹

Los actuales estabilizadores automáticos de la política fiscal no parecen tener los efectos que se esperan respecto a la tasa de desempleo, para lograr estabilizar la economía en un momento en el que el gasto privado se contrae y se genera un exceso de ahorro sobre la inversión produciendo un mayor desempleo, se requieren mecanismos que permitan corregir estos desbalances, para evitar el prolongamiento de la desocupación y conducirse hacia la deflación. Los Programas Públicos de Empleo actuarían así como un *Buffer* que no sólo reacciona contracíclicamente sino que además garantiza una compensación en las magnitudes requeridas para mantener la demanda efectiva a niveles de pleno empleo sin presiones inflacionarias (Moreno et al., 2011).²²

Los Programas Públicos de Empleo además se caracterizan por poder desarrollarse mediante procesos participativos que vinculen a los movimientos sociales y comunitarios en concordancia con el espíritu descentralizador de la Constitución Política de Colombia, en estos, previo un proceso de negociación, las comunidades deciden bajo un enfoque democrático el destino de la inversión pública. Como apunta Farné (2016)²³, el Estado financia los PPEs, pero no propone ni ejecuta directamente los proyectos, limitándose a fijar los lineamientos generales y a seguir y monitorear la ejecución de los mismos.

Existe suficiente literatura que demuestra que el desempleo es una de las principales, sino la principal, fuente de pobreza. En ese sentido un Programa Público de Empleo es un instrumento que ayuda a reducir la pobreza sostenidamente si se crean vastas cantidades de empleos. En particular para trabajadores poco calificados y vulnerables, siempre que las inversiones se hagan en aquellas áreas y sectores donde el flujo de capitales - privado y público - es grande, y donde es factible aplicar tecnologías alternativas que generan empleo. Las tres áreas de la inversión que tienen estas características son la manufactura, agricultura (incluso la silvicultura) e infraestructura (Organización Internacional del Trabajo, 2004)²⁴

De este modo un Programa Público de Empleo resulta ser un instrumento de poderoso alcance al perseguir objetivos que tienen a que ver con la reducción del desempleo, la estabilización del consumo, la solución de déficit de infraestructura y de servicios, la respuesta a situaciones de crisis o emergencia, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la protección y seguridad social. Con una característica transversal: que se dirigen a colectivos de menores recursos y vulnerables.

“Entre los beneficios de un programa de esta naturaleza están el de la reducción de la pobreza, el mejoramiento de muchos males sociales asociados al desempleo crónico como problemas de salud, violencia de género y rupturas familiares, drogadicción, delincuencia y la mejora de las capacidades gracias al entrenamiento que supone el

²¹ Farné. S. (2016). Programas de empleo público en América Latina. CEPAL, Documento de trabajo

²² Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.

²³ Farné. S. (2016). Programas de empleo público en América Latina. CEPAL, Documento de trabajo

²⁴ OIT. (2003). Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local Documento del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo



trabajo en sí. Forstater (1999) ha hecho énfasis en cómo un programa así puede ser utilizado para aumentar la flexibilidad de la economía y proteger el medio ambiente” (Wray, 2015)²⁵.

Del mismo modo contribuye a mejorar aspectos relacionados con la autoestima y la motivación, factores determinantes en la vía de alcanzar mejores niveles de justicia social. En 1981 la ley General de ajuste presupuestario de los Estados Unidos autorizaba a los estados desarrollar programas de trabajo-prestaciones sociales, permitiendo la utilización de fondos federales para tal propósito. Algunos estados decidieron poner en marcha planes experimentales de estas características, los resultados fueron que más del 70% los participantes informaron que estaban satisfechos de haber recibido las prestaciones teniendo que trabajar en lugar de simplemente cobrarlas, aproximadamente el 90% de los participantes consideraban que el trabajo que realizaban era necesario para la institución que los había empleado. (Solow, 1992)²⁶

Para alcanzar éxito en los objetivos perseguidos por los PPE's, se debe garantizar que toda acción esté orientada hacia inversiones intensivas en mano de obra, tal como lo especifica la Organización Internacional del Trabajo (2004)²⁷, la efectividad de los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo radica en la utilización eficiente de métodos basados en el factor trabajo (*labour-based methods*), es decir, en el uso prioritario de la mano de obra sobre la maquinaria. Particularmente en el caso de las inversiones de menor escala en el campo de la infraestructura más básica y social, como la pequeña construcción de diques, pozos, alcantarillados, escuelas, centros de salud, plazas de mercado, etc., la pavimentación y el mantenimiento de caminos, la conservación del suelo y la reforestación, los sistemas de irrigación, o las actividades asociadas al cuidado. Es posible dirigir los métodos de producción hacia un uso más intensivo de mano de obra, especialmente de aquella no calificada.²⁸

Según Farné (2016), para estos proyectos de pequeña infraestructura básica se han encontrado significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo —el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor—, derivables de la utilización de métodos productivos basados en mano de obra en vez que en equipamiento, para montos de inversión y resultados cualitativamente comparables.²⁹

Parte de las comentadas ventajas comentadas por la OIT, se derivan de la posibilidad de ejecutar los pequeños proyectos de inversión a través de organizaciones comunitarias, respecto a una ejecución por grandes contratistas privados. La aplicación de tecnologías basadas en el factor trabajo requiere de contratistas especializados y de proponentes de proyectos y de personal de supervisión capacitados específicamente para la formulación, gestión y supervisión de estas inversiones.

²⁵ Wray. R. (2015). Teoría Monetaria Moderna: Manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos. Lola Books

²⁶ Solow. 1992. *El mercado de trabajo como institución social*. Edt. Alianza- Economía. Madrid.

²⁷ Organización Internacional del Trabajo. (2004a). *Respecto al PIIE (Programa de Inversiones Intensivas en Empleo)*. Programa de Inversiones Intensivas En Empleo. <https://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/about/>

²⁸ Farné. S. (2016). Programas de empleo público en América Latina. CEPAL, Documento de trabajo

²⁹ Idem



Efectivamente, los PPE's pueden incluir inversiones en infraestructura, en servicios esenciales —tales como agua, saneamiento, salud y educación— y prever la financiación de la prestación de estos servicios. Adicionalmente, deben “ofrecer un empleo predecible y estable, al igual que seguridad de ingresos” (Organización Internacional del Trabajo, 2014)³⁰. Muchos PPE's han sido utilizados para proporcionar a la población pobre algún nivel de seguridad de ingresos por un limitado periodo de tiempo; sin embargo, muy pocos PPE's reconocen el derecho a percibir un ingreso por parte de los participantes en caso de que no puedan trabajar.

La financiación de un Programa Público de Empleo que se articule a un programa de renta básica de emergencia desde la perspectiva de propiciar la transición de una ciudadanía que abandona su rol de receptora de transferencias a ser fuerza laboral productiva y generadora de riqueza para la superación del déficit en infraestructura regional, requiere un potente estímulo fiscal que debe involucrar al banco central para que funcione en armonía con el tesoro en aras de conciliar el propósito fundamental de superar la recesión, es pertinente que el Estado funcione como un todo en servicio de la ciudadanía, es decir, que políticas monetaria y fiscal apunten al mismo objetivo.

Para la aplicación de un programa similar que funcione como buffer de empleo público, los economistas Álvaro Moreno, Andrés Mora e Iván Velásquez proponen un esquema de articulación entre tres entidades (Ministerio de Hacienda Pública, Ministerio de Protección social³¹ y Dirección Nacional de Planeación) en la vía que se muestra en la figura 4.

El esquema institucional para el desarrollo del programa propuesto busca garantizar la armonización entre entidades del gobierno para priorizar lo que sería un avance histórico en la profundización de los valores democráticos, pues, la democratización del presupuesto público que supone la participación ciudadana en las decisiones de inversión pública, fortalece el poder del constituyente primario y su confianza en las instituciones.

³⁰ International Labour Organization –ILO (2014), “Employment Policies for Sustainable Recovery and Development”, International Labour Conference, 103rd Session, Report VI, Geneva

³¹ En el artículo de Moreno et al. (2011) se hace referencia al Ministerio de Protección social dado que este contenía al Ministerio de Trabajo, posteriormente mediante la Ley 1444 de 2011, el Ministerio de la Protección Social fue escindido en dos; según el artículo 7 de dicha ley, el Ministerio de la Protección Social se transformó en el Ministerio de Trabajo, y según el artículo 9 de la misma norma, se creó el Ministerio de Salud y de Protección Social.



Esquema Institucional para el Programa de *buffer* de empleo para Colombia

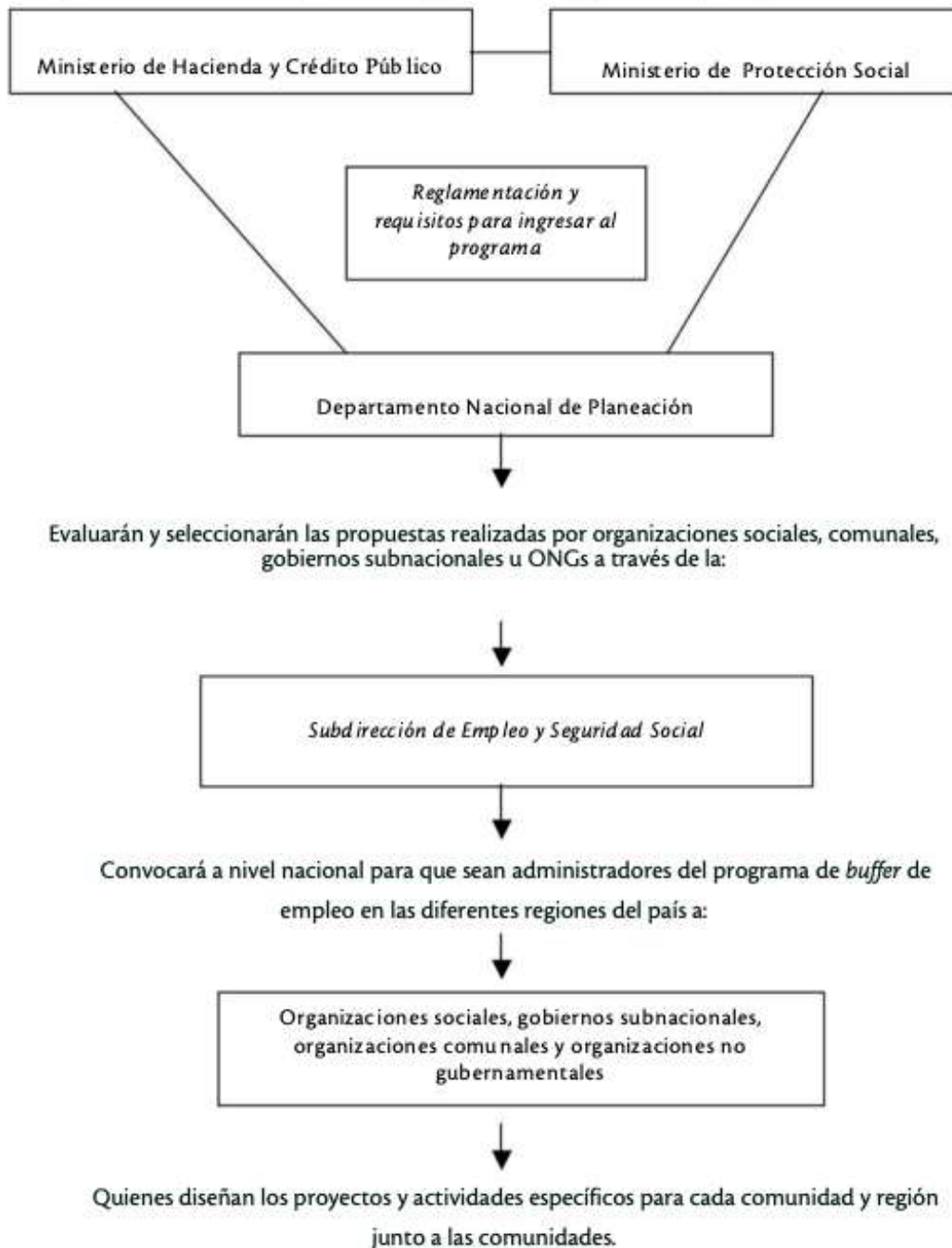


Figura 4. Esquema institucional para el programa de *Buffer* de empleo para Colombia. Elaboración de Moreno et al. (2011)

Se ha dicho que el carácter contracíclico de un Programa Público de Empleo responde como estabilizador automático a los desbalances macroeconómicos de manera que, cuando el sector privado presenta un exceso de ahorro sobre la inversión, el déficit fiscal permita compensar las deficiencias de demanda efectiva, los mecanismos por los cuales se ha emitido dinero para darle liquidez al sistema de créditos sin provocar una transmisión efectiva se denominan de

Flexibilización Cuantitativa, han sido usados anteriormente en países como Japón provocando lo que Koo (2013)³² ha llamado un *espiral deflacionario*. En su trabajo se distingue una situación en la que, una vez estalla la crisis, preventivamente las empresas y los hogares deciden priorizar sus pagos a las entidades de crédito incrementando su nivel de ahorro, estas a su vez deciden cerrar el grifo de los créditos. Lo que demuestra la **figura 5** es que los agentes privados han preferido desanclarse, minimizar su nivel de deuda, de este modo se aumenta el stock de ahorro y se cierra el flujo de créditos, situación que justifica el déficit fiscal como instrumento para balancear la economía.

Levy et al., (2008)³³ Explican en términos prácticos que a la acumulación de riqueza se llama ahorro y la creación de riqueza se llama inversión, entonces por sentido común, la nueva riqueza que acumula la economía es igual a la nueva riqueza que crea la economía; es decir, el ahorro es igual a la inversión. Las ganancias empresariales entonces, son generadas por la creación de nueva riqueza por parte de la economía, pero se reducen a medida que los sectores de la economía además de las empresas acumulan acciones de esa nueva riqueza. Ahorrar, desahorrar, pedir prestado y pagar deudas son actividades que afectan la cantidad de ingresos del sector de los hogares que fluirán como gastos, por lo tanto que tendrán un efecto reactivador. El nombre que se le da al efecto neto de todos estos flujos es el de "ahorro personal". De este modo si alguien está ahorrando en la economía, alguien también debería estar ahorrando. Igualdad que se distorsiona en la figura 5.



³² Koo, R (2013). Central Banks in Balance Sheet Recessions: a Search for a Correct Response. Working Paper, Institute for New Economic Thinking.

³³ Levy, D. A., Franham, M. P., & Rajan, S. (2008). Where Profits Come From: Answering the Critical Question That Few Ever Ask. *The Jerome Levy Forecasting Center, LLC*, 1–28.

<http://www.levyforecast.com/assets/Profits.pdf%5Cnpapers2://publication/uuid/B253B5B6-D45A-4B9F-A551-7B16A4E0EC2E>



Figura 5. *Ahorro vs Cartera de crédito de los establecimientos Financieros.* Elaboración propia con datos de la Superfinanciera

Desde la perspectiva de las utilidades, un mayor ahorro privado y los consiguientes esfuerzos para reducir los inventarios probablemente desalentarían la inversión fija. Las empresas necesitarían menos plantas y equipos ante las débiles condiciones económicas, y tendrían menos flujo de efectivo para financiarlas. Este debilitamiento de la inversión, al igual que la reducción de las importaciones, tardaría varios meses en producirse. Sólo un aumento del déficit del sector público podría dar un impulso a las utilidades.³⁴ Y paralelamente, un impulso a la inversión.

El Estado cuenta con instrumentos de política para accionar el impulso fiscal que determine una reactivación por el lado de la demanda como se ha descrito hasta acá, accionar la herramienta del consumo público para que fluya en la economía real la liquidez atesorada es imperante en un momento recesivo, en la práctica, hacen falta ingresos para que los agentes compren y las empresas tengan incentivos para producir, emplear e invertir. Si la liquidez otorgada por el banco central a través de operaciones de flexibilización cuantitativa no se transmite a la economía real, el Estado entonces, está en la obligación de hacer uso de la política para actuar de manera articulada, generando una armonización efectiva de lo monetario y los fiscal para conjurar la crisis.

IV. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El artículo número 53 de la Constitución Política de Colombia indica que “el congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”. Así mismo, el artículo número 122 señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

En la ley 789 del 2002: “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” a partir de su artículo 2 creó el “subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa” como “mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional”.

En el artículo 74 de la Ley 1712 de 2014 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” se establece la Política nacional de trabajo decente,

³⁴ Idem



según la cual: “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”. Así mismo, el artículo 77 implementa la Ampliación y seguimiento del mecanismo de protección al cesante, bajo el cual: “El Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo”.

Decreto 1072 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en su artículo 1.1.1.1. le confiere al Ministerio del Trabajo como cabeza del Sector del Trabajo “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente [...] fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones”. Así mismo, en su artículo 1.2.1.3. se señala como entidad adscrita a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la cual “tiene por objeto la administración del servicio público de empleo y la red de prestadores del servicio público de empleo, la promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, el desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos, para la gestión y colocación del empleo”.

El decreto legislativo 444 de 2020 “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” tiene por objeto “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”.

El artículo 4 determina los usos que se pueden dar a dichos recursos, así:

ARTÍCULO 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en particular para:

1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.
3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.



4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional

6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.

PARÁGRAFO. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 de 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.

Una de las discusiones que abordó la Corte Constitucional cuando asumió el control de constitucionalidad inmediato de este Decreto Ley que creó el FOME fue la planteada por algunos intervinientes, quienes indicaron que dicha norma excluía de las transferencias a los entes territoriales cuando ellos eran quienes con mayor énfasis soportaban los efectos de la pandemia.

Ante ello, la Corte decidió plantear como problema jurídico a decidir si: ¿Los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo 444 vulneraban el principio constitucional de autonomía territorial, por cuanto no disponía que las entidades territoriales debían ser beneficiarias de las transferencias de los recursos del FOME?

La Corte en sentencia C-194 de 2020, encontró que Los artículos 4 (número. 1) y 16 del Decreto Legislativo no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial, bajo los siguientes argumentos:

“233. La Corte considera que los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial. El artículo 4 (num. 1) prevé que, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, los recursos del FOME podrán usarse para “atender las necesidades presupuestales adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”. Por su parte, el artículo 16 dispone que “los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”. La Corte considera que ninguna de estas dos disposiciones vulnera la autonomía territorial, habida cuenta de que de este principio constitucional no se sigue que las entidades territoriales deban ser destinatarias de los recursos de este fondo-cuenta.



234. El artículo 287 de la Constitución Política prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía “para la gestión de sus intereses” y “dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Según la Corte, esta autonomía tiene tres dimensiones, a saber: “una política con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la administrativa para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una financiera que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. En todo caso, la Corte ha reiterado, de manera uniforme, que “es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional”.

235. Pues bien, la creación y la destinación de los recursos de los fondos-cuenta no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales prima facie ejercen su autonomía, a la luz de lo previsto por el artículo 287 de la Constitución Política. Esto es así, habida cuenta de que, por expresa definición del Legislador orgánico, tales fondos son del “orden nacional” (art. 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) y, por contera, **su creación y finalidades se proyectan a nivel nacional**, que no en ámbitos estrictamente locales o regionales. Por esta razón, el Legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta. En efecto, a la luz del referido artículo 30 del EOP, la Corte ha reiterado que el Legislador –incluso el extraordinario– cuenta con “amplio margen de configuración” para definir la estructura y destinación de los recursos de estos fondos. En este sentido, la Corte ha concluido que “si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador”.

236. Como se ha señalado en esta providencia, el FOME es un fondo cuenta que, a la luz del artículo 30 del EOP, es del “orden nacional” y, por tanto, la destinación de sus recursos no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales ejerzan autonomía. Es más, como se señaló en la sección correspondiente, las entidades territoriales no ejercen autonomía territorial ni siquiera respecto de la administración ni sobre las fuentes que integran el FOME. Por las anteriores razones, la Corte considera que, lejos de lo señalado por algunos intervinientes, la no inclusión de las entidades territoriales en los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no desconoce el principio de autonomía territorial.”³⁵ Subrayado por fuera del texto original.

Por esta razón una de las motivaciones del gobierno nacional para la creación tanto del FOME como del PAEF, sobre el que se hablará más adelante fue “Que el aumento del desempleo en

³⁵ Sentencia C-194 de 2020. Magistrado Ponente Carlos Bernal.



Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico y social, así como en su Producto Interno Bruto”³⁶ es decir el argumento fue de carácter nacional.

La sentencia que aquí se menciona, no prohibió que los entes territoriales pudieran recibir transferencias del FOME; lo que hizo fue señalar que el legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta.

En esta medida, la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo, obedece en el marco de la pandemia a una finalidad nacional como es enfrentar los exorbitantes niveles de desempleo derivados de la pandemia, que indiscutiblemente se proyectan más allá de lo local.

En este sentido, el centro de la discusión es la recuperación del empleo nacional, donde la participación de la población, junto con las alcaldías de los Municipios hacia los que va dirigida la medida, será determinante para decidir cuáles de los proyectos serán beneficiarios de la línea de inversiones intensivas al empleo, esto será a título de colaboración armónica, de la mano de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, cumpliendo así con lo estipulado en el artículo 287 de la Constitución Política que establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

La Sentencia C-983/05, se pronunció sobre estos principios así:

“El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas. No se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de manera simplista. Bien sabido es que, así como existen municipios relativamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia. La Constitución recalca la necesidad de que los servicios públicos básicos – en especial el servicio público de educación – sean atendidos por los municipios y es precisamente en este sentido que se expide, primero, la Ley 60 de 1993 y, luego, la Ley 715 de 2001. Esto concuerda con el principio de subsidiariedad.

El principio de coordinación se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos

³⁶ Decreto Legislativo 639 de 2020



asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación

El principio de concurrencia desempeña un papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas³⁷.”

Durante el PAEF la colaboración armónica se dio a través de instituciones como UGPP y las entidades financieras, en este caso, la colaboración se llevará a cabo a través de los entes territoriales con la necesidad de que se desarrollen proyectos de impacto local que en conjunto se reflejen en la disminución del desempleo y la reactivación económica nacional.

Entendiendo que el propósito del proyecto es que al final de la mano del empleo impulsado por el sector público se generen proyectos, obras o actividades públicas y se satisfagan Necesidades Básicas Insatisfechas.

Desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 “Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020” crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que “otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”. En su artículo 3 establece que “la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente”. El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 “por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal – PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PA”, se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.

³⁷ Sentencia C-983 del 2005 Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto.



El Decreto 2521 del 2013 que define las funciones de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, su estructura organizacional y las funciones de sus dependencias, en su artículo 3, numerales 8 al 10 le asigna a esta UNIDAD las funciones de *realizar acciones de articulación y coordinación entre entidades públicas, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr una mejor prestación del servicio público de empleo; Apoyar la implementación de planes y programas relacionados con el servicio público de empleo para la población vulnerable y Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr la mejor organización del servicio público de empleo.*

Finalmente, desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 “Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020” crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que “otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”. En su artículo 3 establece que “la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente”. El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 “por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal – PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP”, se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.

AUDIENCIA PUBLICA “MÁS EMPLEO MENOS IVA”

Finalmente, el 30 de junio del 2021 se realizó de manera virtual la audiencia pública “Más Empleo Menos IVA” aprobada por la Sesión Plenaria mediante proposición # 96 del 13 de abril de 2021, con la participación de Centrales Obreras, académicos y representantes de la Sociedad Civil en la que se recogieron impresiones, comentarios y sugerencias respecto al Proyecto de Ley 428-21 *por medio del cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía*, presentado en la legislatura anterior, que se recogen en esta iniciativa y se citan en el siguiente orden:

Jaime Rendón – Director Ejecutivo Corporación SUR

- Considera que el PL es una buena alternativa para el país. Entiende el proyecto como una extensión del PAEF.
- El país cuenta con un problema de precariedad por informalidad laboral y empresarial y ahí entran muchas de las empresas que este PL busca abordar, ya que el DANE mide la informalidad a partir de las empresas de menos de 5 trabajadores y es allí es donde se genera muy buena parte del empleo en el país.
- Resalta que el PL incluye el tema de obras sociales, infraestructura y el trabajo rural. Reitera que se debe apoyar al empleo rural. Proyectos de este tipo deben estar



encaminados a proteger las asociaciones y grupos de poblaciones rurales que puedan hacer obras de conservación, de cuidado y de mantenimiento de vías.

Ricardo Bonilla – Director académico de la misión alternativa de empleo e ingresos.

- En esta coyuntura se requiere de un choque de demanda, para lo cual es necesaria la renta básica. Así mismo, dado que actualmente las unidades productivas evidencian una vastísima capacidad ociosa, se requiere un choque de oferta a partir de la creación de nuevas oportunidades de trabajo. Por lo anterior, este proyecto y la renta básica son complementarios.
- Al inicio de la audiencia las entidades del Gobierno presentaron instrumentos para generar empleo, pero no resultados.
- Este es el momento de volver a los trabajos primarios, los trabajos de barrios y de vereda, en donde se deben unificar espacios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.
- Con respecto a la financiación no es cierto que se requiera de una reforma tributaria. En el corto plazo contamos con recursos del FOME que no se han utilizado y la alternativa de redireccionar recursos del presupuesto.

Luis Miguel Morantes Alfonso - Presidente del CTC

- Excelente proyecto de ley. Muy valioso. Están de acuerdo.

Martha Susana Jaimes Builes – Profesora New York University

- Resalta la importancia de incluir en el debate público un proyecto desde la economía heterodoxa.
- El PL está muy bien planteado desde su objetivo específico de crear una cobertura desde la parte de la oferta, y es esencial que se acompañe con el proyecto de renta básica.
- Un proyecto en donde el Estado se ubique como empleador de último recurso les permite a los trabajadores tener un incremento del salario de reserva y les da un mayor poder de negociación. El Estado, al ponerse en el papel de emplear y definir los tipos de empleos que va a priorizar en su programa, crea una competencia como empleador con el sector privado.
- Las líneas que se están proponiendo en este PL son un inicio para un proyecto más amplio de Programa Público de Empleo.
- En la ampliación del proyecto es ideal incorporar un seguro de desempleo provisto a través de un programa universal de seguridad social que cubra muchos otros riesgos derivados del ciclo económico.
- Con respecto a los mecanismos de implementación, el PL establece una relación directa entre el sector financiero y la empresa, siendo así la empresa el actor principal y no el



trabajador; allí se pierde el posible efecto de mejora en el poder de negociación de los trabajadores. Se recomienda una transmisión directa de recursos del sector financiero al trabajador, tomando como base la información de las nóminas con la que cuentan los bancos.

- La línea de inversiones intensivas en empleo debería proponer al menos una línea de economía del cuidado definida desde los municipios y enfocada al empleo de mujeres en sectores donde la caída del empleo haya sido pronunciada. *Según información del DANE en el primer trimestre del 2020 se perdieron cerca de 1 millón de empleos en el sector del cuidado remunerado.

Guillermo Cardona – Presidente de la Confederación Nacional de Acción Comunal

- Cerca del 70% de los pequeños y medianos productores en Colombia no están bancarizados. No se debe atar este proyecto al sector bancario especulativo, se debe atar al sector bancario estatal, y mucho más si el PL pretende llegar a los municipios más pequeños con un índice NBI más alto. Ahí no hay banca especulativa pero sí está el Banco Agrario. Se debe atar toda la distribución de los recursos a la banca estatal, además porque la banca especulativa impone condiciones y una tasa de intermediación que han sido obstáculos en los apoyos que ya ha entregado el gobierno.
- Darle una prioridad de acceso a los emprendimientos jóvenes y que el proyecto no esté dirigido solamente a empresas ya existentes. Incluir una línea con este propósito.
- Si el proyecto está dirigido a municipios pequeños se debería incluir un requisito sine qua non: Utilizar materia prima y mano de obra local, y así reactivar los mercados locales.
- Sobre el origen de los recursos, estos pueden proceder de la emisión, la cual en este momento no sería inflacionaria pues va a descongestionar la asfixia en la que se encuentra la economía productiva del campo.
- La renta básica funciona en tanto se vincule a un proyecto de reactivación de la economía productiva y empresarial.
- Incluir a los “viejos” empresarios, pues estos no tienen acceso a recursos de crédito en la banca privada (no les prestan por la edad). Línea de acceso para los jóvenes, pero también para los adultos.

Osiris Meriño - Vicepresidente jurídica ACOPI

- La iniciativa es muy importante, pero les preocupa que representa un gasto que no estaba previsto, más aún teniendo en cuenta la reforma tributaria que se avecina, por lo que se requiere conocer el concepto del Ministerio de Hacienda sobre los recursos con los que contaría este proyecto.
- En el 2012 el gobierno creó un programa parecido llamado “Empleo de emergencia” liderado por el DPS. Se abrió una convocatoria pública que ganó ACOPI y se emplearon aproximadamente 10.000 personas. Los trabajos estaban enfocados a realizar obras de



adecuación, remodelación de parques, vías públicas, etc. Teniendo en cuenta esa experiencia, consideran de suma importancia esta iniciativa.

Iván Velázquez – Profesor Bemidji State University:

- El proyecto está bien definido. Tiene muchos aspectos de la propuesta de empleador de último recurso.

Puntos para analizar:

- A diferencia de la teoría, en cuestiones de políticas no hay claridad sobre a qué se refieren los conceptos de corto y largo plazo.
- La relación con el sector financiero: como este PL va destinado a municipios, ¿qué pasa con aquellos que no tienen acceso a las entidades financieras?
- Así mismo, el articulado solicita que los trabajadores que hagan parte del proyecto estén en el sistema PILA. Todo el proceso PILA se lleva a cabo en línea, y para dichos municipios el acceso a internet no es fácil.
- Lo anteriores no son problemas del proyecto sino problemas que se pueden resolver con la implementación.
- Es un proyecto importante puesto que ataca el problema del desempleo y los beneficios sociales que genera este tipo del programa son muy altos, y mucho mayores a los costos financieros que puedan representar.
- En cuanto a la financiación, los países soberanos pueden pagar cualquier cosa que puedan hacer, por ende, la financiación del proyecto no es un problema económico sino político.

Mauricio Cabrera – Consultor y columnista de la revista Portafolio

- Hay que considerar también a los inactivos que se retiraron del mercado laboral porque se cansaron de buscar trabajo. La tasa de desempleo real en Colombia es del 21,8% y de los jóvenes de 29,8%. Si el objetivo del proyecto es bajar el desempleo al 7% se requiere crear 3.180.000 nuevos empleos y solo para jóvenes 1.053.000 de empleos.
- La propuesta del PL es interesante y va en la dirección correcta, pero es insuficiente para generar los 3 millones de empleos. Se requiere de un esfuerzo conjunto de muchos otros factores mediante un programa más ambicioso y efectivo. El PL no trabaja a profundidad el tema de la administración de los recursos.
- Los subsidios a la nómina no sirven pues los empresarios igual deben asumir costos y ninguna empresa contrata a un trabajador si no puede vender más (solo contratan si pueden aumentar las ventas) y menos en medio de una recesión.



- Propone, como proyecto complementario, un programa temporal de empleo de emergencia que genere 1 millón de empleos, especialmente para jóvenes, en una alianza público privada.

En el programa los trabajadores no producirían bienes para el mercado porque no va a haber quienes los compren en medio de una recesión. Tienen que ser bienes públicos, como reforestación, manejo de cuentas, vías terciarias, infraestructura pública, cultura, economía del cuidado, etc. Producción de bienes públicos locales que requieren de la participación de las alcaldías, gobernaciones y de la comunidad para definir los proyectos a realizar. También capacitan a los jóvenes para que sean más empleables.

Costo: \$14 billones por año. Fuentes: Reforma tributaria, créditos, TES, aumento del recaudo por reactivación, entidades territoriales y sector privado.

Lo administraría el sector privado y gerencias regionales.

Francisco Mejía Pardo – Líder y analista para el empleo y la productividad – Grupo Multisectorial del Valle

- Felicita la iniciativa pues va a ayudar a la financiación de la nómina de las microempresas que han sido excluidas por el PAEF y considera muy importante la complementariedad de las inversiones a líneas intensivas en empleo.
- Recomienda que no solo se incluyan a las personas jurídicas sino también a las personas naturales.
- Repensar el proyecto que está alineado no solamente al tema de las microempresas sino también a los jóvenes.

Lina Paula Lara Negrete – Delegada de Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales – CCONG

- Incluir en el Art. 2 como beneficiarias del PPE en la línea de financiación de la nómina a las ESAL, o en su defecto abrirlo a personas jurídicas, para no excluir a las ESAL.
- Muy pocas ESAL fueron incluidas en los apoyos del gobierno durante la pandemia, así que varias recibieron donaciones, por lo cual los ingresos no operacionales se incrementaron. Es por esto que realizar comparaciones con años gravables anteriores, como lo establece la fórmula para acceder a los programas de apoyo a la nómina, es desconocer la realidad de las ESAL y provocaría continuidad a la exclusión de estas. Por esto se solicita establecer una formula diferente para las ESAL, que considere únicamente los ingresos operacionales.
- Se pregunta por qué se restringe el beneficio del PPE en la línea de financiación de la nómina solo a entidades pertenecientes al Régimen Tributario Especial (parágrafo 1 del Art. 2 del PL). Se ve vulnerado el principio de igualdad y equidad tributaria si se excluye del beneficio a las entidades que no están sometidas a dicho régimen, como entidades no contribuyentes y no declarantes y las no contribuyentes y declarantes. Se solicita que se incluya a todas.



Ligia Inés Alzate – Ejecutiva Nacional y Directora del Departamento Jurídico de la CUT

- El PL podría tener un enfoque estratégico de recuperación económica por ciudades donde ha habido mayor afectación en el empleo.
- Fortalecer el articulado del proyecto con un énfasis hacia el empleo femenino juvenil. Por ejemplo, tener en consideración las mayores pérdidas del empleo por sectores económicos a fin de abordar líneas estratégicas con un enfoque hacia las mujeres como principales afectadas del sector cultural y hotelería y turismo.
- Si bien el objetivo del PL es la formalización, puede pensarse en vía de no solo recuperar el empleo en sectores ya formalizados, sino también hacer transición a la formalidad de nuevos empleos.
- Políticas encaminadas a fortalecer la afiliación de los trabajadores al Sistema de Seguridad Social y no permitir que se lleve a detrimento la afiliación de estos.

Carlos Suescun - SINDESENA:

- Un modelo económico alternativo debe, entre otros, recuperar una soberanía en el manejo macroeconómico, privilegiando la generación de empleo y disminución de la desigualdad.
- Es necesario reconocer a las actividades informales “como economías populares productivas, necesarias para la reproducción social y con potencial de cambio social”.
- Formas para impulsar a las economías populares: Cooperativismo, formas de economía social y solidaria, recuperación de empresas fallidas o abandonadas (públicas y privadas) y alianzas o consorcios público-populares. Se invita fortalecer el PL incluyendo algunas de estas categorías.

Jaime Cortés Suárez – Secretario de Seguridad Social CGT:

- Visión positiva del proyecto de ley.
- Incluir a los municipios PDET.
- Buscar alternativas ciudadanas para este proyecto, como un referendo.

Brandonn Grijalba – Comité Estudiantes Egresados del SENA - COES

- Qué sectores se podrían priorizar que no son tan mercantiles (como el arte).
- Visión positiva al PL y manifiesta su respaldo al senador.

María Anid Guzmán Orozco

- Resalta la importancia de la inclusión en el PL del sector de la economía del cuidado. Que se profesionalice el empleo doméstico.



DISPOSICIONES FINALES

En razón de lo anterior, se presenta este proyecto de ley que busca crear un Programa Público de Empleo en dos líneas. La primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas a las que les fue negado el alivio creado por el PAEF en el 2020, dado que son las unidades productivas que más crean empleo formal en el país: las Mipymes representan, según el Ministerio de Trabajo, más del 90% del sector productivo nacional. Así mismo, según la encuesta de micronegocios realizada por el DANE para el 2019, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas.

La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo; consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada) sobre la maquinaria; allí donde sea factible, rentable y con estándares similares de calidad. Particularmente inversiones de menor escala de infraestructura básica y social. Se propone desarrollar esta línea utilizando la figura de las Entidades sin ánimo de lucro en tanto las leyes de contratación y la inexistencia de empresas de obras públicas municipales en los territorios más pobres, imposibilita que el Estado sea el empleador directo, no obstante, la figura permite la asociatividad de sectores informales y comunales.

Se planea que el Programa de Inversión Intensivo en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza.

El costo mensual estimado de garantizar el 90% de un salario mínimo mensual vigente a 2.600.000 personas que actualmente hacen parte de la población desocupada, a fin de obtener una tasa de desempleo por debajo del 6,8% (tasa de desempleo promedio de la OCDE para enero 2021) es de \$2,12 billones. Por lo anterior, el costo total del programa con una duración de 12 meses equivale a \$25,4 billones (cifra sin tener en cuenta costos de prestaciones sociales). Con prestaciones sociales ascendería a \$3,5 billones mensuales, \$42 billones por 12 meses. Sin contabilizar el costo de la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a las que hace referencia el artículo 3. Sin embargo, teniendo en cuenta que la evidencia arroja que la cantidad de empleos indirectos que se crean por virtud de un Programa Público de Empleo puede llegar a ser de dos terceras partes del empleo total creado, el costo podría reducirse a la tercera parte, unos \$14 billones en el primer año de implementación.

Una vez se surta el periodo de 12 meses que significa la duración propuesta en el presente proyecto, es pertinente evaluar los resultados del programa en la vía de extenderlo hasta alcanzar una meta de tasa de desempleo de mediano plazo del 4% y darle un carácter de permanencia procurando garantizar que el o la ciudadana que desee buscar empleo tenga posibilidades de encontrarlo, a la vez de darle uso de mecanismo estabilizador de variables macroeconómicas como el desempleo, crecimiento e inflación. En concordancia, el Programa Público de Empleo puede convertirse en una herramienta también para la estabilidad social en tanto cumple funciones de amortiguación de shocks que permiten suavizar las fluctuaciones macroeconómicas y los desequilibrios sociales, pues el desempleo es, tal y como lo dijera el premio Nobel William Vickrey “en el mejor de los casos equivalente al vandalismo” ya que



produce un daño y una destrucción inadmisibles en individuos, familias y comunidades.³⁸ De este modo se establecería en el país un nuevo estándar laboral a la vez que se estabilizarían empleo, inflación y gasto público de una manera más eficaz que la actual.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, reformado por la Ley 2003 de 2019, en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se resalta que esta iniciativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente en la prevista en el literal a: "cuando el congresista participe, discute, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargas de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores", toda vez que se trata de una iniciativa que busca beneficiar a las mypimes y los colombianos desempleados para la generación de empleo, por lo que las normas contenidas en ella son de carácter general.

De los y las congresistas,

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República
Colombia Humana

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes

³⁸ William S. Vickrey, Full Employment and price Stability: The macroeconomic vision of William S. Vickrey, citado por Tcherneva Pavlina (2020). En favor del trabajo garantizado



ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

CARLOS GERMÁN NAVAS
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS

DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador de la República
Partido de la U

SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes



FELICIANO VALENCIA MEDINA
Senador de la República
Partido MAIS

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes

CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

JUAN LUIS CASTRO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Partido Dignidad

JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Dignidad

JORGE EDUARDO LONDOÑO U.
Senador de la República
Partido Alianza Verde

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido Comunes