

Bogotá, D.C., Abril 5 de 2021

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretaría General Senado
de la República Ciudad

Asunto: radicación del proyecto de ley _____ de 2021 “Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones”

Respetado Doctor Eljanch:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los congresistas,

Atentamente,



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República



David Racero Mayorga
Representante a la Cámara



Gustavo Petro U.
Senador
Colombia Humana

Exposición de Motivos Proyecto de ley ___ de 2021

Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones

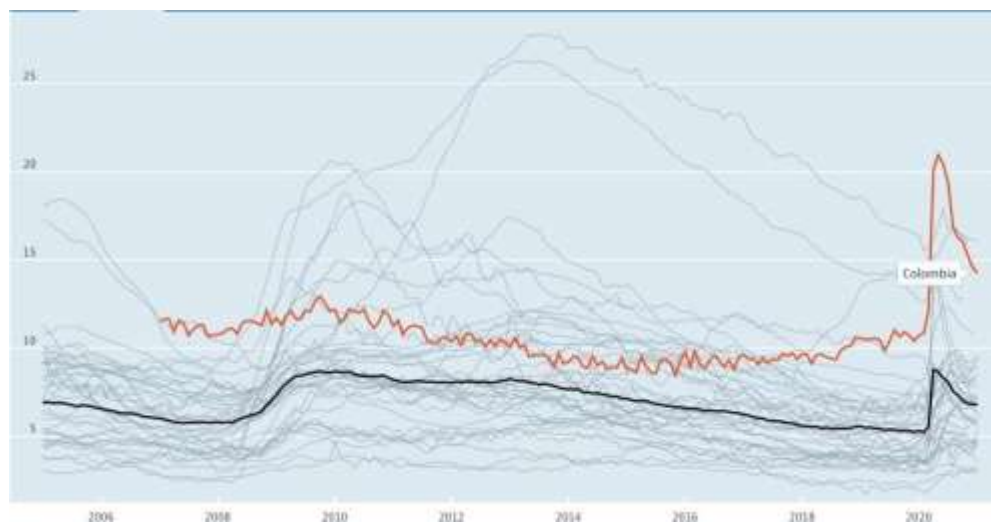
Introducción y Contexto

El desempleo se ha convertido en uno de los grandes problemas estructurales de la economía colombiana, en 2020 los indicadores de desempleo alcanzaron máximos históricos, en mayo de 2020 con un 21,4 (gráfico 1) a nivel nacional, Colombia se convirtió en el país de la OCDE con la mayor tasa de desempleo (gráfico 2).

Gráfico 1.



Gráfico 2. Tasas de Desempleo OCDE



Fuente: OCDE, 2021

Lamentablemente esta situación no es excepcional, Colombia es en el contexto regional e internacional, un país con tasas de desempleo anormalmente altas, las cuales superan desde hace más de una década los dos dígitos (gráfico 1). Un valor que en otros contextos es considerado como crítico e inaceptable tanto económica, como políticamente en Colombia se ha convertido en parte de la estructura económica y se ha normalizado.

Según Vallejo (2020) los altos niveles de desempleo de una economía tienen enormes costos económicos y sociales entre los cuales se encuentran los bajos niveles de demanda agregada y el incremento de los niveles de pobreza. Las políticas en materia de dinamización del mercado laboral de los diferentes gobiernos desde 1990 hasta la fecha se han reducido a atacar tres factores: i. los **costos de contratación**, asumiendo que el mercado laboral funciona como cualquier mercado, recomiendan y llevan a cabo reforma que permiten que los empleadores reduzcan los costos de enganche y remuneración y despido de trabajadores, lo que es claro no ha funcionado porque los niveles de desempleo e informalidad no solamente no se han reducido sino que han aumentado; ii. El **crecimiento económico**, asumiendo que hay una relación directa entre crecimiento y aumento

de la oferta de empleo; y de manera más reciente iii. el emprendimiento como mecanismo para generar empleos.

En todos los casos, la evidencia ha negado las relaciones directas que se presentan sean tan importantes, en primer lugar, porque pese a que se han reducido de manera importante los costos de vinculación, remuneración y despido de trabajadores a través de diferentes estructuras legales (Ley 50/93; ley 789 de 2002) y otros aparatos normativos (de manera más reciente el decreto 1174 introdujo cambios importantes en la regulación del mercado laboral).

Lo paradójico es que a pesar de que Colombia (salvo en periodos puntuales de su historia) ha tenido tasas sostenidas de crecimiento, este no se ha traducido en incrementos de sus dinámicas de generación de empleo: para el periodo 2010-2014 cuando la tasa de crecimiento promedio se ubicó en 5,3%, la de desempleo se encontraba en 10,1% que si bien era inferior a las del periodo precedente (2005-2010) seguía siendo muy alta en el contexto regional (en ese mismo periodo América Latina tenía una tasa de desempleo del 8,1%), y para el periodo 2015-2020 el crecimiento positivo tampoco tuvo mayores impactos en la generación de empleo, especialmente en el sector formal de la economía.

Este fenómeno ya ha sido claramente identificado por la OIT al señalar que *“El crecimiento económico por sí solo no se traduce necesariamente en una mayor cantidad y una mejor calidad de empleos, especialmente para los sectores más pobres, vulnerables y aquellos en riesgo de quedar marginados. El crecimiento económico es un requisito previo para aumentar el empleo productivo; es el resultado combinado de incrementos en el empleo e incrementos en la productividad laboral. Por lo tanto, la tasa de crecimiento económico establece los límites absolutos dentro de los cuales se puede presentar el crecimiento en el empleo y el crecimiento en la productividad laboral”* (Organización Internacional del Trabajo -OIT, 2021)

Por ello en ese sentido, es necesario aclarar que el patrón de crecimiento económico importa mucho a la hora de hablar de las relaciones entre crecimiento y

empleo, pues como indica nuevamente la OIT *“El impacto del crecimiento económico en la creación de empleo productivo no solo depende de la tasa de crecimiento, sino también de la eficiencia con la cual el crecimiento se traduce en empleos productivos. Lo anterior depende de una serie de factores, tales como la composición sectorial del crecimiento y la intensidad del crecimiento de capital/trabajo dentro de cada sector” ... “Dicha evaluación debe ser clasificada por sectores económicos para obtener una perspectiva esclarecedora. La medida en la que el crecimiento económico se relaciona con una transformación productiva y es impulsado por ella es de gran importancia para la sostenibilidad del desarrollo económico en el mediano y el largo plazo”*

Ahora bien, el otro paquete de medidas ha estado relacionado con la flexibilización, laboral. Se entiende por ello, el conjunto de medidas orientadas a reducir la estabilidad y los costos de enganche permanencia y retiro del trabajador, a través de medidas administrativas y económicas, que a la larga tienen la intención de permitir que el empleador ajuste rápidamente la demanda de trabajo a las realidades del negocio.

De una manera reduccionista, la línea oficial de la política laboral se ha concentrado tanto desde el gobierno, como desde los grupos de interés empresariales y financieros, en la reducción del costo del trabajo dentro del proceso productivo, con una visión de economía, que tal como señalábamos anteriormente, califica el trabajo como una mercancía, que responde a las leyes de oferta y demanda de manera perfecta, se afirma a los cuatro vientos que a medida que el costo del trabajo baje, el nivel de empleo aumenta.

Frente a esta visión hay que señalar que en Colombia la reducción de los costos laborales se ha dado en dos sentidos: en el aspecto formal, a través de reformas que reducen de manera efectiva el costo del salario directo e indirecto de los trabajadores, y en el aspecto no legal por medio de la extensión de los mecanismos de empleo informal como el “rebusque” y la sustitución de relaciones laborales por

relaciones contractuales (como los contratos de prestación de servicios, tan comunes en las entidades del sector público).

Un tercer elemento de dichas políticas, incorporado de manera más reciente, ha sido el impulso al “emprendimiento” como mecanismo de generación de empleo, los alcances de dichas políticas aún están en entredicho puesto que i. su seguimiento para evaluar su impacto es difícil por cuanto se han convertido en instrumentos más retóricos que prácticos, ii. Las cifras de desempleo no parecen mostrar un impacto real en el desempleo y por el contrario han cambiado la composición del empleo a favor del trabajo por cuenta propia: en enero de 1990 solo el 13,5% de los trabajadores eran trabajador a cuenta propia, mientras que para enero de 2021 esta cifra ya llega al 53,4% del total del empleo, siendo según la OCDE (ya en 2016) el país del mundo con la mayor tasa de trabajadores a cuenta propia¹.

Es decir, las políticas públicas que buscan generar empleo en Colombia, han estado dominadas por un sinnúmero de fracasos sostenidos, basados en ideología y pésimos argumentos económicos, dejando a la buena voluntad del sector privado de la economía la generación de empleos, y manteniendo a la población mayoritariamente en condiciones de informalidad laboral y pobreza.

En este sentido autores como Tcherneva² consideran que los altos niveles de desempleo en una sociedad, no pueden ser solucionados por las firmas privadas, puesto que ellas (dependientes en su estructura de negocios del ciclo económico) se ven imposibilitadas para mantener niveles bajos de desempleo en el largo plazo, y que en muchos casos estos altos niveles de desempleo son creados por decisiones propias de la política pública como por ejemplo las políticas de inflación objetivo (como el caso Colombiano).

¹ OCDE(2016) Review of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. OECD Publishing.París.

² Tcherneva, P. (2018) The Job Guarantee: design, jobs and implementation.

Características del mercado laboral colombiano

Discriminación de género en el mercado laboral

Según la información emitida por el DANE a enero de 2021, el 42.9% de la población activa en Colombia son mujeres³, de igual manera, este informe indica que A mediados de 2020 de los 22,3 millones de personas ocupadas, apenas el 41,4% son mujeres y finalmente la Tasa Global de Participación (TGP)⁴ a finales de 2020 presentaba una brecha de 25 puntos entre hombre y mujeres, a finales de 2019 era de 20,8 puntos, todos estos indicadores señalan que i. las mujeres a pesar de ser la mayor parte de la población, participan menos en la vida económica, y ii. tienen unos mayores niveles de desempleo en comparación con los hombres en cualquier edad y posición ocupacional.

El hecho de que la población inactiva⁵ sea más alta en mujeres que en hombres (9.4 millones de mujeres se encontraban a finales de 2019 en esta condición vs 5,02 millones de hombres) y que la mayor parte de la población inactiva se encuentra vinculada a oficios del hogar (5,5 millones de mujeres vs 0,4 millones de hombres), señala un patrón muy particular de la participación de las mujeres en el mercado laboral que indica que predominan las mujeres en labores de cuidado del hogar, puesto que solo 28% de las mujeres inactivas se encuentran estudiando frente a un 57% de los hombres en la misma condición.

Estas estadísticas reflejan no solo una discriminación histórica y una mayor dependencia económica de las mujeres, que además tienen más dificultades para vincularse a procesos educativos, y por el trabajo que desarrollan en el hogar, no reciben remuneración alguna. Esto plantea serios debates alrededor de la eficacia

³ DANE (2021) Informe sobre mercado laboral, Bogotá.

⁴ (TGP): es la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET)

⁵ Población en Edad de Trabajar que no se encuentran de manera activa buscando empleo o desarrollando una actividad laboral.

y resultados de las políticas de empleo, las cuales no han tomado en cuenta estos fenómenos y realidades.

Respecto a la ocupación, históricamente los sectores que más han ocupado a las mujeres han sido los de Comercio, Hoteles y Restaurantes (33,4%) y Servicios Comunales, sociales y personales (31,7%), estos han sido sectores fuertemente afectados por las consecuencias de la pandemia y por ello presionaron la salida de mujeres del mercado laboral, bien fuera al desempleo o a la inactividad. Es básicamente por esto que el enorme desempleo que sufrió Colombia a lo largo de 2020, afectó principalmente a las mujeres, incrementando sus niveles de desempleo y la brecha histórica que ha existido frente al desempleo masculino.

Tabla 1. Empleo por posiciones ocupacionales

Posición ocupacional según sexo
Cifras en miles
Total Nacional, 2019

| Concepto | Hombres | | Mujeres | | Total |
|---|----------------------------|---------------|----------------------------|-----------------------|---------------|
| | Número de personas (miles) | % | Número de personas (miles) | % (orden descendente) | |
| Empleada doméstica | 41 | 5,94% | 647 | 94,06% | 688 |
| Otro | 5 | 36,05% | 10 | 63,95% | 15 |
| Trabajador/a familiar sin remuneración* | 306 | 36,69% | 528 | 63,31% | 835 |
| Obrero/a, empleado/a del gobierno | 436 | 52,64% | 393 | 47,36% | 829 |
| Obrero/a, empleado/a particular | 5.243 | 59,04% | 3.637 | 40,96% | 8.880 |
| Trabajador/a por cuenta propia | 5.710 | 60,42% | 3.740 | 39,58% | 9.450 |
| Patrón/a o empleador/a | 589 | 72,87% | 219 | 27,13% | 808 |
| Jornalero/a o peón/a | 733 | 93,63% | 50 | 6,37% | 783 |
| Total | 13.063 | 58,61% | 9.224 | 41,39% | 22.287 |

Fuente: DANE - GEIH, 2019

Notas: i) Trabajador sin remuneración Incluye trabajadores familiares sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares. ii) Otro corresponde a la categoría: Otro, cuál?

La informalidad ha sido otra de las características del empleo femenino, según la información provista por el DANE⁶ a enero de 2021 las posiciones ocupacionales con mayor número de mujeres son i. Trabajadoras por cuenta propia 3.74 millones ii. Empleada particular 3,67 millones iii. Empleada doméstica 0,647 millones. La primera categoría (la del autoempleo) se produce en el 87% de los casos en condiciones de informalidad, es decir, que a pesar de desarrollar una actividad

⁶ Ibid

económica que le genere ingresos, no existe vinculación formal a sistemas de protección social en salud o en pensiones, o la dedicación al trabajo es

Vale la pena resaltar que las funcionarias del Estado son el 47% del total del funcionariado público, y apenas el 6,38% de los patrones o empleadores.

La mayor brecha de ocupación entre hombre y mujeres ocurre cuando no se tiene ningún nivel educativo, a medida en que las mujeres obtienen mayores grados de educación las brechas se reducen, bajan de 33,7 a 4.

Trabajo no remunerado

El valor del trabajo no remunerado a finales de 2019 equivalía al 20% del PIB (185,7 billones) siendo entonces el sector económico más importante por encima del comercio (17,5%) Administración Pública (14,6%) y la industria manufacturera (11,9%). Las mujeres aportan el 78,4% de las 36,5 millones de horas anuales dedicadas a las actividades de trabajo no remunerado.

Tabla 2. Valor agregado del trabajo no Remunerado

Valor económico generado por cada una de las funcionalidades del TDCNR, según sexo
Cifras en miles de millones de pesos colombianos y porcentaje
Total Nacional, 2016-2017

| Funcionalidad | Valor Hombres (miles) | Valor Mujeres (miles) | Valor Total (miles) | Valor funcionalidad como % del valor Total TDCNR | Razón M/H* | Total de Horas anuales | % Horas funcionalidad /horas totales |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|--|------------|------------------------|--------------------------------------|
| Suministro de alimentos | 7.288 | 48.643 | 55.931 | 30,1% | 6,7 | 12.860.727 | 35,2% |
| Limpieza y mantenimiento del hogar | 12.294 | 34.892 | 47.186 | 25,4% | 2,8 | 9.039.046 | 24,8% |
| Cuidado y apoyo de personas | 7.649 | 24.521 | 32.170 | 17,3% | 3,2 | 6.220.220 | 17,0% |
| Compras y Administración del Hogar | 12.839 | 14.933 | 27.772 | 15,0% | 1,2 | 3.730.424 | 10,2% |
| Mantenimiento de Vestuario | 2.251 | 16.543 | 18.794 | 10,1% | 7,3 | 3.940.750 | 10,8% |
| Voluntariado | 1.026 | 2.843 | 3.869 | 2,1% | 2,8 | 717.661 | 2,0% |
| Total TDCNR | 43.348 | 142.374 | 185.722 | 100,0% | 3,3 | 36.508.827 | 100,0% |

Fuente: DANE – Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, ENUT 2017-17

Las mujeres aportan 3,3 veces el valor de los hombres en actividades de Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado, la diferencia es particularmente notoria

en las funcionalidades de cuidado y apoyo a personas, Limpieza y mantenimiento del hogar y Suministro de alimentos.

Estimación del Costo Fiscal del programa

El programa Nacional de Empleo garantizado propuesto en la presente ley, tiene por objetivo la creación de 2 millones de empleos en un periodo de 3 años, con remuneraciones que van entre 1 y 2 salarios mínimos. La meta implica la reducción de la tasa de desempleo a la mitad (tomando como punto de referencia enero 2021 donde se identificaron 4,2 millones de personas desempleadas) permitiendo que esta se ubique por debajo del 10% a mediano plazo.

El costo fiscal estimado para el programa en un horizonte de 3 años se describe en la tabla 3.

Tabla 3. Costo Fiscal del Programa Nacional de Empleo Garantizado

| Estimación costo fiscal (billones de \$) | Año 0 (implementación) | Año 1 (30% de la meta de empleos) | Año 2 (70% de la meta de empleos) | Año 3 (100% de la meta de empleos) |
|--|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Costo financiación empleos | 0 | \$ 8.91 | \$ 20.79 | \$ 29.70 |
| Costos de Administración del Programa | \$ 0,5 | \$ 0,89 | \$ 1.03 | \$ 1.4 |
| Total | \$ 0,5 | \$ 9.80 | \$ 21.83 | \$ 31.18 |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Costo Fiscal del PNEG como % del PIB y del Presupuesto General de la Nación

| Estimación del Costo del PNEG | Año 0 (implementación) | Año 1 (30% de la meta de empleos) | Año 2 (70% de la meta de empleos) | Año 3 (100% de la meta de empleos) |
|-------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Costo Anual como % del PIB | 0,05% | 0,93% | 1,99% | 2,76% |
| Costo Anual como % del PGN | 0,16% | 3,00% | 6,48% | 8,99% |

Si bien el costo del PNEG sería mucho más alto que los actuales programas de subsidios focalizados, su impacto en términos poblacionales es tan amplio como estos programas, es permanente en el tiempo y tiene impactos mucho más benéficos en términos económicos, pues genera mecanismos permanentes de ingreso para los hogares y por tanto fortalece la capacidad de consumo, a la vez que facilita la formalización del mercado de trabajo.

Tabla 5. Comparación del PNEG con programas de subsidio focalizado.

| Comparación con otros programas de subsidios monetarios focalizados | Costo en Billones de pesos | Beneficio (por periodo) | Cobertura | Duración |
|---|----------------------------|-----------------------------|--------------|------------------|
| Familias en acción | 2,4 | 296.511 x hogar (bimensual) | 2,6 millones | Permanente |
| Ingreso Solidario | 2,8 | 160.000 x hogar (mensual) | 3 millones | hasta Junio 2021 |
| Devolución de IVA | 0,96 | 75.000 x hogar (bimensual) | 1 millón | Permanente |
| Renta Básica* | 23,7 | 1 smlv x hogar (mensual) | 9 millones | 3 meses |
| PNEG | 29,7 | 1 smlv x hogar (mensual) | 2 millones | Permanente |

Atentamente



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República



David Racero Mayorga
Representante a la Cámara



Gustavo Petro U.
Senador
Colombia Humana

Proyecto de ley xxx de 2021

**Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan
otras disposiciones**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1. Objeto del PNEG. Contribuir a la garantía del derecho al trabajo digno de los ciudadanos y ciudadanas a través de la creación de empleos de calidad en sectores de la economía prioritarios para el desarrollo social y el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los colombianos y colombianas.

Artículo 2. Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG). Créese el Programa Nacional de Empleo Garantizado, cuya coordinación estará en cabeza del Ministerio de Trabajo y contará con el apoyo de las entidades adscritas y vinculadas del Sector Trabajo. El Ministerio del Trabajo como entidad cabeza de sector, será responsable de la coordinación y ejecución de este y se desarrollará en armonía con otros sectores involucrados en el presente programa.

Artículo 3. Objetivos del PNEG

- a. Coadyuvar a la economía en el logro de la reducción del desempleo y el logro de metas de pleno empleo.
- b. Promover la formalización del empleo a través de la oferta de puestos de trabajo de calidad.
- c. Garantizar un ingreso mínimo para la población a través del desempeño de actividades productivas y de generación de valor económico y social, a cambio de una remuneración justa que permita cubrir las necesidades básicas de consumo de los hogares.
- d. Regular el mercado laboral, estabilizando sus ciclos y permitiendo el uso productivo del trabajo disponible dentro de la población nacional.

- e. Contribuir al mejoramiento de la distribución del ingreso enfocando las plazas de trabajo ofertadas en aquellos sectores de la población que tienen menores ingresos y condiciones desiguales de acceso a los mercados laborales.
- f. Contribuir a los objetivos de estabilización de la inflación a través de la creación de oferta de bienes y servicios adecuadamente remunerados, evitando choques incontrolables de demanda.
- g. Estimular la demanda interna y la recuperación económica durante y después de la pandemia del COVID 19.
- h. Mejorar la salud mental de la población promoviendo su inserción laboral, su productividad y la sensación de valor de su propio trabajo.

Artículo 4. Principios del Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG).

El Programa Nacional de Empleo Garantizado se regirá por los siguientes principios:

1. **No discriminación.** El acceso al PNEG no discriminará por razones de género, raza, discapacidad a ninguno de los ciudadanos (as) que se postulen al programa.
2. **Piso de remuneración.** la remuneración que ofrecerán los empleos creados en el PNEG no podrá ser inferior a 1 Salario Mínimo Legal Vigente, y deberá cumplir con todos los aportes parafiscales establecidos por la ley.
3. **No exclusión de otros programas de subsidio.** La vinculación al PNEG no generará de manera automática la exclusión de la población beneficiaria de otros programas de subsidios condicionales o no condicionales, sin embargo, podrán establecerse criterios de asignación diferenciales, los cuales serán definidos por las entidades coordinadoras del programa.
4. **Preparación para enfrentar la crisis ambiental.** Los puestos de trabajo ofertados a través del PNEG deberán tener como énfasis la capacidad del país para prepararse para las consecuencias derivadas de los procesos de cambio climático, así como a las actividades requeridas para su mitigación y adaptación.

5. **Énfasis en las economías del cuidado.** Las plazas de trabajo ofertadas deberán apoyar el desempeño de las actividades relacionadas con las economías de cuidado, de acuerdo con las categorías definidas en la ley 1413 de 2010.
6. **Mérito y capacidades para el acceso y la permanencia.** El acceso y permanencia en los trabajos generados por el PENG serán determinados por criterios de mérito y capacidad, las condiciones serán fijadas por el Ministerio de Trabajo en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública.
7. **Formación permanente.** Los ciudadanos y ciudadanas empleados en el marco del PNEG deberán desarrollar programas de formación permanente para el mejoramiento y perfeccionamiento de sus capacidades y competencias. El Ministerio del Trabajo en conjunto con el SENA serán los responsables de garantizar dichos procesos de formación, y se incentivará el ingreso de los beneficiarios a programas de educación básica y media, así como de educación superior.
8. **Gestión descentralizada y enfoque territorial.** Las ofertas de empleo creadas en el marco del PNEG tendrán en cuenta las particularidades de los territorios, atenderán las necesidades de las comunidades, y en sus definiciones deberán estar integrados las autoridades locales como órganos consultivos, así como las comunidades.
9. **Flexibilidad y ajuste al ciclo económico.** Las plazas de trabajo ofertadas deberán responder a las dinámicas del ciclo económico y responder en todo caso al principio establecido en el numeral a del artículo 2 de la presente ley.
10. **Coordinación con el Sector Privado y el Sector de Organizaciones No Gubernamentales.** Con el fin de incrementar la eficiencia y oportunidad del programa, se establecerán mecanismos permanentes de diálogo con entidades del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales para integrar las ofertas del PNEG a las necesidades de la economía, recabar información para la definición de perfiles y necesidades y generar eslabonamientos productivos a partir del trabajo creado por el PNEG.

11. **Transparencia.** La coordinación del PNEG deberá garantizar en todo momento que se establezcan criterios y mecanismos de transparencia para la definición de perfiles de trabajo para cada territorio, de los mecanismos de selección y asignación de empleo y de los criterios de evaluación y temporalidad de los mismos, que estén en todo momento disponibles para su supervisión por parte de la ciudadanía.

Artículo 5. Población beneficiaria. Serán beneficiarios potenciales del programa todos los ciudadanos y ciudadanas residentes en el país que se encuentren dentro de los criterios de Población Económicamente Activa definida de manera oficial por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

Artículo 6. Criterios de priorización para la asignación de plazas de trabajo.

Con observancia del principio de no discriminación, el PNEG deberá observar los siguientes criterios de priorización para el diseño y asignación de las plazas de trabajo ofertadas:

- a. **Mujeres.** Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar en su diseño y asignación a la población femenina.
- b. **Jóvenes.** Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar su diseño y asignación a la población joven, entendiendo por tal la definida por las leyes 375/1997, 1622/2013 y 1885/2018.
- c. **Población discapacitada.** Las plazas de trabajo creadas en el marco del PNEG y su asignación deberán tener en cuenta las necesidades de la población en situación de discapacidad según lo definido en el artículo 2 de la ley 1618/2013 y vincularse a los lineamientos y orientaciones de dicha ley para garantizar el ejercicio pleno de derechos de dicha población.
- d. **Víctimas del conflicto armado.** El diseño del PNEG deberá tener en cuentas las necesidades de trabajo de la población víctima del conflicto armado, en concordancia con los postulados de la ley 1448/2011.

- e. **Trabajadores informales.** La asignación de las ofertas laborales deberá tener en cuenta si los postulantes ejercen actividades de empleo informal.
- f. **Desempleados permanentes o estructurales.** La asignación de las ofertas laborales del PNEG deberán priorizar aquellos desempleados estructurales, es decir, aquellas personas que se encuentran en la categoría de desempleados durante periodos superiores a un año.

Artículo 6. Sectores económicos priorizados por el PNEG. Con el objetivo de garantizar el aporte de PNEG al desarrollo económico del país, el avance científico la equidad y la sostenibilidad ambiental, deberá orientarse a crear ofertas de empleo en los siguientes sectores económicos

- a. Servicios de cuidado y conservación del Medio Ambiente.
- b. Servicios de cuidado y apoyo de personas y otras actividades de la economía del hogar.
- c. Servicios de Formación Artística y Cultural a la comunidad.
- d. Servicios de mantenimiento y construcción de la Infraestructura Física Pública.
- e. Labores de sustitución de cultivos ilícitos.

El Ministerio de Trabajo y el SENA con el apoyo del Ministerio de Educación, deberán definir de manera puntual las categorías laborales de acuerdo con las grandes definiciones sectoriales priorizadas en la presente ley y los frentes de formación y capacitación requeridos para las mismas.

Artículo 7. Remuneraciones de los empleos. Los empleos del PNEG no tendrán una remuneración inferior a 1 salario mínimo mensual legal vigente, y tampoco excederán los 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Dentro de los costos de remuneración se incluirán los aportes a seguridad social establecidos por ley, tanto del trabajador como del empleador.

La financiación de las remuneraciones establecidas en este artículo provendrán en su totalidad de los recursos del Fondo Nacional de Financiación del Programa de Empleo Garantizado, y los montos serán girados a los entes territoriales de acuerdo al reglamento establecido para el funcionamiento del programa, por parte de la Junta Directiva Nacional del programa.

Artículo 8. Bancos Comunitarios de Empleos

Con el fin de permitir la gestión descentralizada del PNEG, cada municipio del país creará con el apoyo técnico y logístico del Servicio Nacional de Empleo un Banco Comunitario de Empleos, con el fin de identificar el conjunto de puestos de trabajo requeridos en el territorio, los sectores económicos en los que se crearán, de acuerdo con los diagnósticos realizados en los Planes Territoriales de Desarrollo y los niveles de desempleo estimados en el territorio.

Estos bancos deberán actualizarse cada dos años, con el fin de adaptarse a los cambios en el mercado laboral local, y deberán incluir además del número de vacantes requeridas, las competencias necesarias para el desarrollo adecuado de los diferentes trabajos.

Los Bancos Comunitarios de Empleo deberán estar listos y en funcionamiento, máximo un año después de la aprobación y sanción de la presente ley.

Artículo 9. Fondo Nacional de Financiación del Programa de Empleo Garantizado (FPNEG)

Créese el Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG) como fondo sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del

Trabajo, con el fin de administrar los recursos necesarios para la financiación y gestión del PNEG.

Artículo 10. Financiación del FPNEG.

El Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG) se financiará a través de las siguientes fuentes:

- a. Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación
- b. Recursos provenientes de aportes de las entidades territoriales orientados al incremento de la cobertura del programa en sus respectivos territorios.
- c. Recursos provenientes de la colocación de títulos especiales de deuda, adquiridos por el Banco de la República, o de suscripción forzosa por parte de las entidades públicas del nivel nacional.
- d. El 1% de los ingresos netos del Sistema General de Regalías.
- e. Las donaciones y aportes hechos por personas naturales y jurídicas de derecho privado nacionales e internacionales.
- f. Los excedentes financieros generados por la administración de los recursos.
- g. Cualesquiera otros que sean determinados por el gobierno nacional para la financiación del programa.

Artículo 11. Instancias de direccionamiento. Serán instancias para el direccionamiento del PNEG las siguientes:

- **Junta directiva nacional.** La junta Directiva del PNEG estará conformada por el (la) Ministro(a) del Trabajo quien la Presidirá, el director(a) del Servicio Público de Empleo, el Director(a) del Servicio Nacional de Aprendizaje, el director(a) del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Director (a) del Departamento Nacional de Planeación, 3 Gobernadores de los Departamentos en los cuales se implemente el PNEG y 5 alcaldes de los municipios y Distritos donde se implemente el PNEG.

Los representantes de los gobernadores y alcaldes se renovarán cada dos años, el procedimiento para la selección y nombramiento de los representantes de los entes territoriales, se determinará por parte del Ministerio del Trabajo, previo a la instalación de la Junta Directiva Nacional.

La Junta Directiva Nacional se dará una vez constituida sus propios reglamentos y marco de funcionamiento, así como su esquema de participación ciudadana y rendición de cuentas.

- **Juntas directivas territoriales.** En cada departamento del país, el Ministerio del Trabajo, en conjunto con el Servicio Público de Empleo, el SENA y los Gobernadores y alcaldes designados para ello, constituirán las juntas directivas territoriales.

Las Juntas Directivas Territoriales se darán sus reglamentos, observando sus funciones y competencias y presentarán informe detallado de sus acciones a la Junta Directiva Nacional.

Artículo 12. Funciones de la Junta Directiva Nacional. Serán funciones de la Junta Directiva Nacional:

- Diseñar la estructura del PNEG y establecer las metas de creación de empleo anuales.
- Gestionar los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG).
- Establecer las condiciones para el ingreso de las entidades territoriales al PNEG.
- Establecer las condiciones generales de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en el marco del PNEG, así como del diseño de los

Bancos Comunitarios de Empleos que funcionarán en los municipios que se involucren al programa.

- Diseñar las pautas para la creación de los perfiles de cargos, con el fin de que estos sean implementados por las Juntas Directivas Territoriales.
- Presentar informes anuales al Congreso de la República, en el que se detallen los resultados del programa, los costos, el número de cargos generados y los impactos en términos de reducción del empleo y generación de eslabonamientos productivos.

La Junta Directiva Nacional deberá instalarse a más tardar, tres meses después de la sanción de la presente ley.

Artículo 13. Funciones de las Juntas directivas territoriales

- Apoyar técnica y jurídicamente a los municipios en la creación de los Bancos Comunitarios de Empleo

Artículo 14. Responsabilidades de Municipios y Distritos. Los municipios y distritos que se involucren en el PNEG tendrán como responsabilidades:

- Justificar las necesidades de creación de un Banco Comunitario de Empleos en su municipio.
- Establecer las necesidades de empleos según los lineamientos de su Plan Territorial de Desarrollo, y las metas de empleos que se requieren para cumplirlos.
- Gestionar el Banco Comunitario de Empleos, con base en los lineamientos establecidos por la Junta Directiva Nacional del PNEG.
- Hacer control y supervisión de los procesos de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en su jurisdicción.
- Informar sobre irregularidades en el ejercicio de los empleos generados en el marco del PNEG.

- Generar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que aseguren el funcionamiento del PNEG en el territorio.

Artículo 15. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Todas las instancias involucradas en el desarrollo del PNEG deberán concretar un plan de transparencia de la información, garantizar la participación ciudadana en todos los procesos, y hacer una rendición de cuentas anual sobre los elementos del programa, tanto a la ciudadanía como a las entidades de control político nacionales y territoriales, según corresponda.

Artículo 16. Vigencias. Las disposiciones de la presente ley, regirán a partir de la fecha de aprobación de la misma.

Atentamente.



Bolívar Moreno
Senador de la República



David Racero Mayorga
Representante a la Cámara



Gustavo Petro U.
Senador
Colombia Humana

