



**POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO Y
DESARROLLO LOCAL:
ANÁLISIS DE CASO GRANADA (META - COLOMBIA)
2012 - 2019**

**PRESENTANDO POR:
ANDRÉS RICARDO SANDOVAL GALINDO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS-USTA
FACULTAD: SOCIOLOGÍA
PROGRAMA: PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**



**POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO Y
DESARROLLO LOCAL:
ANÁLISIS DE CASO GRANADA (META - COLOMBIA)
2012 - 2019**

**PRESENTANDO POR:
ANDRÉS RICARDO SANDOVAL GALINDO
Código: 2223151**

**DIRECTOR DE TESIS:
CARLOS ARTURO SANDOVAL MENDIETA**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS-USTA
FACULTAD: SOCIOLOGÍA
PROGRAMA: PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO
BOGOTÁ, 22 de NOVIEMBRE de 2022.**

El presente documento se desarrolla como requisito para optar por el grado en la maestría en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomás de Bogotá en su facultad de Sociología.

Dedicado a mi esposa, soporte, estandarte, base fulgurante de nuestra cerrada y única sociedad secreta. La motivación con la que mantienes lo nuestro, sumado a los sueños compartidos y logros cumplidos, serán suficiente para seguir buscando nuestro bienestar.

Un agradecimiento muy especial a mi director de tesis, Carlos Sandoval Mendieta, a todos los profesores y profesoras de la maestría, mis compañeros y compañeras que por dos años fueron apoyo y nunca se enteraron.

Un saludo muy especial a mi familia, mi papá, mis hermanos y hermanas y Yolanda. Muy especialmente a Sara Eva y Sara Valentina (lo más seguro es que todo sería mejor con ustedes).

Un especialísimo saludo a Ivanna y Laura Sofía, espero esto sirva de referencia.

POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO Y DESARROLLO LOCAL: ANÁLISIS DE CASO GRANADA (META - COLOMBIA) 2012 - 2019

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar los efectos de la implementación de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo -PAMT- en el desarrollo local del municipio de Granada (Meta - Colombia). Para esto, analiza el diseño e implementación de políticas activas relacionadas con el servicio público de empleo, la formación para el trabajo y la generación de empleo directo o indirecto en este municipio que fueron lideradas desde el Gobierno Nacional por el Ministerio del Trabajo y sus entidades adscritas, la Gobernación del Meta y la Alcaldía Municipal desde el gobierno regional, junto con otros actores como la Caja de Compensación Familiar del Meta -COFREM-.

Esta investigación realiza un estudio de caso basado en categorías y subcategorías de análisis que toma fuentes de información secundaria, como resultado de la revisión de fuentes documentales, y fuentes primarias, específicamente entrevistas semiestructuradas a representantes de entidades involucradas en el proceso de la escala nacional, departamental y local, con una perspectiva tripartita: representantes de gobierno, trabajadores y empresarios.

Se concluye que el diseño e implementación de políticas activas del mercado de trabajo tienen características de políticas públicas de arriba-abajo (top-down), con escasa participación de las entidades territoriales y entidades relacionadas con las PAMT, además, un bajo nivel de gobernanza territorial, que se expresa en pocas acciones por parte de los gobiernos locales en sus instrumentos de planeación (planes de desarrollo, planes estratégicos) y la integración con otros actores locales, que limitan los efectos positivos que pueden tener las PAMT en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

ABSTRACT

The objective of this document is to analyze the effects of the implementation of Active Labor Market Policies (ALMP) on local development in the municipality of Granada (Meta - Colombia). For this purpose, it analyzes the design and implementation of active policies related to the public employment service, job training and the generation of direct or indirect employment in this municipality that were led by the National Government through the Labor Ministry and its affiliated entities, the Governor's Office of Meta and the Municipal Mayor's Office through the regional government,

together with other actors such as the Meta Family Compensation Fund - COFREM-.

This research is a case study based on categories and subcategories of analysis that takes secondary information sources, as a result of the review of documentary sources, and primary sources, specifically semi-structured interviews with representatives of entities involved in the process at the national, departmental and local levels, with a tripartite perspective: representatives of government, workers and businessmen.

It is concluded that the design and implementation of active labor market policies have characteristics of top-down public policies, with little participation of territorial entities and entities related to the ALMP, in addition to a low level of territorial governance, which is expressed in few actions by local governments in their planning instruments (development plans, strategic plans) and integration with other local actors, which limit the positive effects that the ALMP can have on improving the quality of life of the community.

Palabras Clave: Granada Meta, empleo, desarrollo local, políticas activas mercado de trabajo, análisis de caso.

Keywords: Granada Meta, employment, local development, active labor market policies, case study.

CONTENIDO

CONTENIDO.....	VI
INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVO GENERAL	3
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	4
POLÍTICAS PÚBLICAS.....	4
Diseño e implementación.....	4
Implementación de políticas públicas.....	12
TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
Sectorialidad y gobierno del territorio	23
Descentralización/ Desconcentración como medios para abordar los territorios..	24
DESARROLLO LOCAL Y POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO- PAMT	27
Desarrollo local	27
Políticas de mercado de trabajo.....	31
Desarrollo local y el mercado de trabajo.....	39
GRANADA (META): CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO	42
METODOLOGÍA.....	49
Métodos de recopilación y análisis de información	51
Población consultada	54
POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO-PAMT EN COLOMBIA.....	55
CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO EN COLOMBIA	55
La Rama Ejecutiva: Gobierno Nacional y Sector Trabajo	55
Los Gobiernos territoriales.....	59
Otros actores No Gubernamentales relevantes para el Sector Trabajo.....	61
POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO -PAMT- EN COLOMBIA 2012 - 2019.....	62
POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (GRANADA- META) (2012 - 2019).....	71
POLÍTICAS ACTIVAS A NIVEL DEPARTAMENTAL: META.....	71
IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO-PAMT EN GRANADA (META).....	75
Equipamiento para las PAMT	75
Intermediación laboral.....	79

Capacitación para el trabajo.....	82
Generación directa e indirecta de empleo	83
EFFECTOS DE LAS PAMT SOBRE EL DESARROLLO LOCAL.....	87
Los aportes desde la Alcaldía de Granada	87
Gobernanza, participación de la sociedad en las acciones sobre el empleo municipal	93
Los aportes al desarrollo local de la implementación de las PAMT en el municipio.	95
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
REFERENCIAS	106

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparativa entre los enfoques de implementación de políticas públicas: top-down y bottom-up	15
Tabla 2. Características y comparación de aportes de la clasificación de PAMT	38
Tabla 3. Población étnica municipio Granada (Meta)	44
Tabla 4. Valor agregado 2012 – 2019 por ramas de actividad	45
Tabla 5. Base empresarial (Persona Natural y jurídica) matrícula vigente por tamaño en Granada Meta (2019).....	45
Tabla 6. Valor agregado municipal por grandes ramas de actividad económica Granada Meta (2015)	46
Tabla 7. Base empresarial (Persona Natural y jurídica) matrícula vigente por sector económico en Granada Meta (2019).....	47
Tabla 6. Categorías y subcategorías de análisis	50
Tabla 7. Matriz de análisis de documentos e instrumentos de recopilación de información	53
Tabla 10: Instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano en Granada Meta.....	77
Tabla 11: Instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano con sede en Granada y con origen en otros municipios de Colombia.	78
Tabla 12: Instituciones de educación superior con sede en Granada Meta	78

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ubicación municipio de Granada (Meta)	42
Ilustración 2. Pirámide poblacional y población desagregada por sexo Granada (Meta) 2019.....	43
Ilustración 3. Categorías y subcategorías de análisis	50

INTRODUCCIÓN

El trabajo es un elemento inherente a los seres humanos y es considerado como una fuente de desarrollo personal y creador de relaciones sociales (Neffa, 1999). Poseer un empleo durante años ha sido un factor determinante para la integración social y para la estabilidad económica. El desempleo es percibido como uno de los problemas públicos más relevantes a la hora de abordar las causas que afectan el bienestar de la población mundial, es un tema ampliamente abordado por líderes, políticos, sociedad civil, gremios, sindicatos, administradores públicos municipales, regionales o mandatarios nacionales, población en general; quienes muestran su preocupación debido a la relación directa ofrecida entre el mejoramiento de la calidad de vida y el ingreso personal y/o familiar. Según Gautie (citado en Neffa, 1999) el fenómeno del desempleo se considera como el nuevo nombre de la cuestión social.

Según la Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2016) las tasas de desempleo en Latinoamérica y el Caribe se incrementaron 8% entre los años 1991 y 2000, sin embargo, desde entonces y hasta el año 2013 ha registrado una caída sostenida que llegó al 6,3% y que de nuevo se incrementó en 2015 hasta llegar al 6,8%. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2016) afirma que el desempleo es particularmente elevado en la población joven entre los 16 y 24 años, para el año 2014 el desempleo en esta población registra por encima de la tasa general: 15,1% para jóvenes y 7% para el total. Respecto al desempleo femenino se evidencia que, si bien registra reducciones significativas entre los años 2005 a 2014 del 10,6% al 7,3%, éste sigue siendo superior al de los hombres en un 35% al 65%, dependiendo del año que se tome como referencia.

En Colombia, el desempleo desde el año 2015 ha venido subiendo, la tasa de desempleo en el mes de octubre para el año 2019 fue de 9,8%; 0,7 puntos porcentuales más alta que el mismo mes en el año 2018, que se registró en 9,1%. La tasa de desempleo nacional en el trimestre agosto-octubre de 2019 fue de 10,35% mientras que ese mismo periodo en 2018 fue de 9,2% (Vallejo Zamudio, 2020). De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2021), en el semestre de julio a diciembre de 2020, las regiones con mayor tasa de desempleo fueron Bogotá D.C. con 19,1%, Oriental¹ con 15,7% y Central con 15,7%. En datos contrarios, la región Caribe es la que reporta menor tasa de desempleo con 12,3%. En el mismo periodo la región Oriental registró una tasa de ocupación de 49,8% obteniendo una disminución de 6,4 puntos porcentuales con respecto a la misma medición en 2019. La región Oriental donde está ubicado

¹ De acuerdo con el informe técnico del DANE (en línea) la región Oriental está compuesta por Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta. Recuperado el 8 de noviembre de 2021

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_regiones/bol_regiones_Ils_20.pdf

el departamento del Meta ocupa la cuarta posición (de cinco) del registro en la tasa de ocupación nacional.

El municipio de Granada (Meta) tiene una estructura poblacional joven debido a que el 75% de la población se encuentra entre los 0 y 34 años de edad, según datos del Plan de Desarrollo Municipal-PDM, el cual argumenta: “En cuanto a género la estructura es equilibrada donde el 51% son hombres y 49% mujeres. Hacia el grupo de hombres de 20 a 29 años se observa un incremento que puede ser argumentado por la llegada de población de la región que demanda educación superior y oportunidades empleo, así como soluciones de vivienda (...)” (Alcaldía de Granada, 2017). De acuerdo con la (Red Ormet Meta, 2017), en Granada los jóvenes tienen que enfrentarse a menores ingresos, derechos laborales vulnerados y poca estabilidad en el trabajo. En línea con lo anterior, se presenta alta informalidad laboral y persistente, además, las posibilidades de salida hacia la formalidad son tomadas por quienes enfrentan una mejor situación educativa y estado socioeconómico en mejores condiciones. Según el ORMET Meta (2017), para Granada (Meta) los empleos en el año 2015 son generados por el sector comercial el cual representa el 57,1% del total, seguidos por actividades de servicios sociales (21,5%) y muy de lejos del sector agropecuario (5,39%).

Las políticas públicas relacionadas con el mercado de trabajo en Latinoamérica han tenido un papel muy importante en la disminución del desempleo a través del aumento de las tasas de participación laboral como en el aumento del empleo (Organización Internacional de Trabajo, 2016). Para la OIT (2016), las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT tiene como propósitos acciones más amplias además de las reducciones del desempleo, entre ellas, el apoyo a los trabajadores en el marco de transiciones de un sector a otro, el mantenimiento de los ingresos a las personas en épocas de recesión, completar salarios de grupos vulnerables y que tiene como efectos la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Desde finales del año 2013 e inicios del año 2014, el municipio de Granada cuenta con acciones de políticas activas que han brindado diferentes acciones con el fin de mejorar indicadores laborales y permitir el acceso de su población al empleo, esperando la participación activa del sector privado local- regional y con la orientación de su administración municipal y soporte tanto de las entidades autorizadas para el desarrollo de las PAMT (Caja de Compensación Familia-COFREM y Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA), de la Gobernación del Meta y del mismo Ministerio del Trabajo. Pese a estas acciones, desde el nivel nacional, regional y local, el significado de la generación de empleo para la sociedad en general, relacionado con el avance y la ruptura de las trampas de la pobreza; el municipio de Granada Meta y su alcaldía tienen escasas acciones para fomentar estas políticas a nivel municipal. Es por tanto que el empleo como uno de los disruptores de la pobreza y formador de características personales de los

individuos, no ha sido analizado en su integralidad por la población y su administración municipal.

Pregunta de investigación:

¿Cuál ha sido el efecto de la implementación de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT sobre el desarrollo local en el municipio de Granada (Meta)?

research question

What has been the effect of the implementation of Active Labor Market Policies-ALMP on local development in Granada (Meta) municipality?

OBJETIVO GENERAL

Analizar el efecto de la implementación de Políticas Activas el Mercado de Trabajo-PAMT- sobre el desarrollo local en el municipio de Granada Meta.

General objective

To analyze the effect of the implementation of Active Policies for the Labor Market on local development in the municipality of Granada Meta.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar el contexto institucional de las PAMT en Colombia.
- Analizar el proceso de implementación de las PAMT en el municipio de Granada (Meta).
- Determinar los efectos de las PAMT sobre el desarrollo local en el municipio de Granada (Meta)

Specific objectives

- To characterize the institutional context of ALMPs in Colombia.
- To analyze the implementation process of the ALMP's in the Granada Meta municipality.
- To determine the effects of ALMP's on local development in the Granada Meta municipality

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

POLÍTICAS PÚBLICAS

Diseño e implementación

De acuerdo con Capano (2009) citado en Roth (2015), la política pública se entiende como “un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articula racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o modificación de algún aspecto del orden social”. Para (Santander & Torres-Melo, 2013), es la parte final y concluyente de un proceso social, no de una decisión administrativa u orden jurídica, es, por el contrario, la concreción de unos ideales de construcción social que se logra a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser analizadas y luego de esto llevadas a decisiones capaces de ser administradas y retroalimentadas de forma constante.

Entre tanto, (Velasquez, 2009), define la política pública como:

un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velasquez, 2009, p. 156)

Los tres autores y referencias hacen específica atención en determinar que la política pública es un proceso, por tanto, este tendría una serie de pasos sucesivos para poder generar en sí una acción coordinada, entre autoridades públicas y eventualmente privados, que buscan la solución a un problema público determinado.

Yves Mény y Jean-Claude Thoering, citados por Muller (2010), identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública, estos son: está constituida por un conjunto de medidas concretas, comprende decisiones o formas de asignación de los recursos "cuya naturaleza es más o menos autoritaria", la coerción siempre está presente; se inscribe en un "marco general de acción", lo que permite distinguir una acción de política de simples medidas separadas por lo que es importante saber si este marco general debe ser concebido de antemano por quien toma decisiones, o, sencillamente reconstruido posteriormente por el investigador; tiene un público (individuos, grupos u organizaciones) cuya acción está afectada por esa política; define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores (Muller, 2010, p. 67).

Salazar (2008) menciona que una política pública es un proceso que puede ser dividida en etapas. Según Palumbo, el círculo de la política pública involucra cinco etapas bien definidas: “agenda setting; formulation; implementation; evaluation and termination”.

El proceso secuencial para la construcción de las políticas públicas ha sido caracterizado por Charles O. Jones, como se cita en Muller (2010), de la siguiente manera:

- “La identificación del problema (programme indetification): es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de la agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras” [...] (Muller, 2010, p. 70).
- “El desarrollo del programa (programme development): es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de formulación (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de legitimación” (Muller, 2010, p. 70-71).
- “La puesta en marcha (implementation) del programa: es la fase de aplicación de las decisiones” (Muller, 2010, p. 71).
- “La evaluación del programa (programme evaluation): es una fase pre-terminal que pone es perspectiva los resultados del programa. [...]la medición de los datos, su análisis y la formulación de recomendaciones” (Muller, 2010, p. 71).
- “La terminación del programa (programme termination): es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la resolución del problema y la terminación de la acción”. (Muller, 2010, p. 71).

Para Roth (2015), la política pública es concebida como un grupo o conjunto de fases integradas en un ciclo reiterativo. Para Roth ha existido una visión fragmentada y secuencial que ha permitido la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa específica o en todo el proceso concebido como una sucesión lógica de etapas. Al mismo tiempo, resalta el autor, ha sido su mayor debilidad: se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto.

Según el autor, esta visión de la política pública en forma de un ciclo que está compuesto por fases tiene la ventaja y la desventaja, de presentarse como una sucesión de secuencias que corresponden a una idea clásica, recta y racional con sus escenarios y actores. Este presenta las falencias de observar la linealidad de las políticas públicas debido a los problemas que representa el modelo para el análisis de la implementación de las políticas públicas. Por supuesto, separar las fases de formulación, decisión, implementación y evaluación resulta ser una operación de difícil manejo.

El autor determina que el ciclo de política postula que la implantación es una etapa posterior a la decisión, y que el área, entidad o persona responsable o

delegada, ejecuta la política según los textos escritos. Normalmente, en caso de fallos y ocurren problemas en la implementación se trata de un problema técnico que se puede mejorar.

De acuerdo con (Santander & Torres-Melo, 2013), se considera que la formulación de la política pública puede ser dividida en tres momentos: Estructuración del problema; Construcción de una opción de política, y; análisis de factibilidad. (Jiménez & Soler, 2013) plantean que la formulación consiste en una secuencia de actividades, mediante las cuales, el problema es delimitado, se diagnóstica y se formulan diferentes alternativas de acción, tendientes a su solución o tratamiento. Para (Salazar, 2008), el origen de toda política tiene espacio cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un problema socialmente considerado. (Santander & Torres-Melo, 2013), “definen que el objetivo de la fase formulación de políticas públicas como, la fase del proceso para constituir una opción de política bien estructurada y factible, pero esto requiere que se identifique la relación entre la solución y las causas del problema”. A su vez, la opción que se tuvo en cuenta debe ser coherente con la capacidad de gobernar.

Para (Santander & Torres-Melo, 2013), basados en Aguilar (2003), la identificación del problema es esencial para poder generar una apropiación de éste y vincularlo al ciclo de las políticas públicas. Para los autores el modelo de ciclo de la política está basado en un enfoque centrado en el problema. La estructuración tiene implícito, la identificación relaciones causales, las causas específicas, los componentes del mismo, relaciones, entre otros. Diseñar de manera adecuada el problema es entonces diseñar esa definición sobre el hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto de un enunciado causal.

Palumbo (1994)², citado por Salazar, aporta a la definición de la formulación como:

poner algo en una declaración o expresión sistematizada, o reducirlo a una fórmula. [...] El diseño de políticas se refiere a las herramientas o combinación de herramientas que usa el gobierno para lograr sus objetivos. La política pública casi siempre intenta forzar o permitir que las personas hagan cosas que de otra manera no podrían hacer (Salazar, 2008, p. 70-71).

Conocer e interpretar el problema público es entonces prioritario y estratégico para definir la manera de tratarlo. Siempre en función del problema, (Salazar, 2008) propone que la fase de formulación comprende: “sistematizar; escoger herramientas; determinar cuáles son preferibles, cómo serán utilizadas,

² La versión original en inglés: "Formulation means putting something into a systematized statement or expression, or reducing it to a formula. (...) Policy design is concerned with the tools or combination of tools that government uses in order to achieve its objectives. Public policy almost always attempts to force or enable people to do things that they might not otherwise do" (Palumbo, 1994, p. 66).

qué efectos se busca lograr, qué costos – políticos, económicos, sociales, etc. – tendrá la aplicación de la política y; Detectar mecanismos causales”.

(Mejia, 2012) citando a Roth (2002), propone que la formulación es un paso esencial donde habiendo reconocido un problema social, luego se procede a construir la política. En secuencia, posee un reconocimiento especial, puesto que se debe implementar un modelo de decisiones. Dicho modelo de decisiones debe reflejar cómo el decisor determina las opciones de políticas para el tratamiento del problema; decisión que tiene lugar gracias a la libertad del actor sobre qué decide o a los factores externos incontrollables debido a su alcance.

Para (Roth A. , 2015), “no basta con lograr definir un problema como público para que éste aparezca enseguida en la agenda de gobierno. El término agenda se utiliza en el sentido de indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" como se cita en (Padioleau, 1982). Es claro, por tanto, que no todos los problemas públicos terminan en las agendas de la política gubernamental (Roth A, 2015, p. 122). Para (Santander & Torres-Melo, 2013), “dada la naturaleza del problema público no se habla de solución sino de estructuración. Se busca solucionar un problema cuando está claramente identificado y delimitado, cuando hay certeza de todos sus componentes, pero esto no sucede en política pública”.

Si los autores coinciden que en la fase de formulación- diseño es imprescindible la identificación del problema público, se propone a continuación una idea esquemática relacionada con este tema basados en Roth A. (2015):

- Los problemas no existen objetivamente, sino que son una construcción, de una fabricación o de una representación arbitraria.
- La definición y la construcción de los problemas públicos tiende a ser una labor realizada por élites sociales en cada estamento sea este local, regional o nacional, que tienen acceso a, o participan de estos lugares sociales y políticos.
- Involucrar dicho problema en la agenda política del gobierno. Los asuntos públicos, a través de diferentes estrategias desarrolladas, buscan abrirse camino hacia dicha agenda y el objetivo es recibir atención por las entidades estatales.
- Las autoridades pueden aceptar o tratar el problema, es decir, reconocer y legitimar su existencia inscribiéndolo en la agenda pública, o por el contrario rechazarla.

Según, (Roth A. , 2015), en lo ideal, en esta parte de formulación, es necesario un proceso de análisis del problema, tener los suficientes argumentos y discusiones sobre los mismos, poder determinar

propuestas e indagación acerca de las consecuencias posibles de las posibles rutas del proceso. Esta indagación de posibles soluciones puede realizarse mediante el desarrollo de evaluaciones o estudios de factibilidad.

En esta fase, de diseño o implementación, la toma de decisiones se convierte en un espacio fundamental para definir el rumbo de la política pública, de manera más acertada podríamos decir que la decisión es un proceso, y que una política pública está constituida por una multitud de decisiones (Roth A, 2015, p. 144).

De acuerdo con (Jiménez & Soler, 2013), y éstos basados en Lindblom (1991), proponen la existencia de dos modelos de formulación y decisión de políticas públicas, el modelo racional intelectual y el modelo incremental político.

El modelo racional intelectual es relacionado con el modelo ideal científico debido a que incluyen componentes analíticos y reducen componentes políticos (cálculos- interacciones), se requiere de personal calificado y capacitado para enfrentarse a las complejidades del mundo social y normalmente tienden hacia un tipo de organización centralizada, con burocracia calificada, líneas de mando y manuales. Este modelo escogerá la alternativa que maximice los objetivos. El modelo incremental político, también denominado estratégico-político, tiende a la inexistencia de métodos de previsión y evaluación, una capacidad limitada de conocimientos y son partidarios de mantener autoridad difusa dentro de la organización político- administrativa. Los estudios, análisis, investigaciones se ponen al servicio de la interacción política con el fin de mejorar posición en el juego y ganar influencia. Este modelo busca decisiones satisfactorias antes que las óptimas.

De acuerdo con (Aguilar, 1992), el primer modelo estaría representado básicamente por “el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia, la investigación de operaciones, cálculos cuantitativos y sus aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuestos, cronogramas y gestión”. Para Aguilar, el modelo incremental político estaría representada por todo el conjunto de políticos expertos que, con referencia a las “teorías pluralistas, neo-corporativistas, de élites y clases”, se acercan al pensamiento de que el análisis es sólo un elemento de entre los muchos que intervienen en el proceso de elaboración de una política.

Un poco más amplio de esta dicotómica forma de analizar y formular las políticas públicas, se amplían las opciones a terceras vías desde la cual se tomaron varias correcciones a las propuestas racionalistas y de la estrategia política. De acuerdo con (Aguilar, 1992), las propuestas de Majone (1978) y Wildavsky (1979), dieron pie a dos corrientes que abordan temas subyacentes de las dos corrientes y que terminaron por definir una ruta alternativa:

Una idea exclusiva o exageradamente economicista del análisis de políticas resulta inoperante en la mayor parte de los casos. Los necesarios e imprescindibles cálculos racionales de eficiencia técnica y/o eficiencia económica deben ser complementados por e integrados al análisis de factibilidad de las

opciones y, particularmente, al de su factibilidad política. En los gobiernos democráticos, las libertades económicas y políticas de individuos y grupos organizados condicionan y limitan el acto decisorio de gobierno (Aguilar, 1992, p. 62).

Y a modo de conclusión sobre estos modelos de análisis y formulación de políticas públicas:

Conscientes de los defectos, límites y riesgos de la posición "técnica" y "política" del análisis, han surgido como en otros casos buenas tesis intermedias que quieren conciliar las ventajas y bondades de los extremos, sin caer en sus trampas. Bajo la metáfora pertinente del "arte y la artesanía" quieren integrar el análisis de eficiencia en el horizonte mayor de la política (Aguilar, 1992, p. 82).

De los modelos, racional intelectual e incremental político, que en la actualidad existen y se debaten sobre su superioridad o no, surge un modelo intermedio donde los análisis de eficiencia (técnicos, económicos, entre otros), y los cálculos políticos, son tenidos en cuenta para el diseño de las políticas.

Roth A. en 2015, aporta acciones técnicas para determinar el proceso de tomas de decisiones sobre el problema público determinado, entre tanto, en consonancia con Salazar, Santander y Torres-Melo, esta ruta es la más ampliamente utilizada.

La (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017), aporta a estas técnicas la importancia de la formulación (Diseño), la participación ciudadana:

En la fase de formulación se definen de forma participativa: los objetivos de la política, la estructura que enmarcará las acciones propuestas y el plan de acción. Como producto de esta fase se debe elaborar el documento de política pública, el cual consolida los aspectos relevantes del documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos elaborado en la agenda pública, la estructura de la política y el plan de acción, el cual deberá contar con línea base para los indicadores; este documento será presentado al CONPES D.C.³ según las orientaciones del procedimiento para la elaboración de documentos CONPES D.C. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 37).

(Roth A. , 2015), propone la planificación como ayuda a la toma de decisiones políticas, la planificación parte de la idea de que para el logro de objetivos existen medios de medición que permiten obtener información para tomar las mejores decisiones.

El autor propone algunas técnicas para la formulación de decisiones que implican mejorar las acciones entre formuladores y población interesada, el autor expone técnicas ampliamente conocidas, entre ellas, el sistema marco lógico y el análisis costo beneficio (ACB).

- El Sistema Marco Lógico. "Es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis

³ El Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

se centra en la orientación por objetivos, hacia grupos beneficiarios y facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas”. (ILPES, 2005).

- El análisis costo-beneficio (ACB). Según (Roth A. , 2015), esta herramienta consiste en calcular el conjunto de los costos y beneficios, presentados bajo la forma de unidades de medición monetaria, correspondientes a cada una de las soluciones encontradas.

Entre tanto, la comparación de los resultados por cada solución debe permitir escoger la que ofrece los mayores beneficios.

Desde la (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017), siguiendo con el uso de metodologías y técnicas que permitan el uso de la toma de decisiones de forma tecnocrática y que conlleve la participación de la ciudadanía, propone utilizar para ello metodologías que permitan analizar escenarios posibles, pensar estrategias, realizar análisis de costo-beneficio, disponibilidad presupuestal y capacidad de los actores institucionales. La entidad territorial finaliza la fase de diseño o formulación por medio de la elaboración de un plan de acción, el cual es el instrumento que concreta la formulación de la política pública, clarifica su implementación y establece un marco referencial para el seguimiento y la evaluación.

El plan de acción que se exige para finalizar la fase de formulación debe presentar la planeación de productos para toda la vigencia de la política. En efecto, la formulación es la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo.

De acuerdo con (Santander & Torres-Melo, 2013), “el proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales; engloba todo el proceso de discusión, aprobación y diseño de la implementación de las políticas públicas”.

Estos autores proponen criterios para la valoración de la factibilidad política, y clasifican dicha valoración en las dimensiones, técnica, económica, legal, social y política.

El análisis de factibilidad, establece si se cuenta con la capacidad de gobierno suficiente para llevar a cabo la opción de política pública. Identificar si la opción de política pública se puede implementar en el arreglo institucional y con la capacidad organizacional existente (Santander, et al, 2013, p.94).

Por ejemplo, (Majone, 1975), sostiene que, así como el nervio del método científico es el pensamiento crítico y la argumentación de las teorías propuestas -y no la acumulación de evidencias a favor de las soluciones que uno prefiere-, la tarea central de analizar las políticas tiene como primordial someter planes y objetivos a confiables pruebas de factibilidad. Para el autor, las limitaciones de

los modelos, racional (normativo) e incremental político (doctrinario), son intrínsecos a la naturaleza de toma decisiones gubernamentales, y es la factibilidad y no la optimización, el objeto real que debe plantearse en una política pública.

Para (Majone, 1975), la definición de factibilidad debe hacerse con base en todas las restricciones relevantes: las sociales; políticas; administrativas e institucionales; técnicas y económicas.

Majone propone un tercer enfoque basado en la importancia del análisis de las restricciones como un instrumento metodológico para el estudio de casos, este enfoque es denominado análisis situacional.

La reconstrucción lógica de una decisión relativa a la política, que es el objeto de estudio del análisis situacional, parte de un examen crítico del problema y de su propuesta de solución, pasa por la explicación de los fracasos eventuales y finalmente concluye con la identificación de consecuencias imprevistas y de problemas emergentes (Majone, 1975, p. 420).

En línea con Majone, (Santander & Torres-Melo, 2013), proponen que la aplicación de criterios valorativos es útil desde dos perspectivas:

- i. Proponer acciones más allá de la visión y análisis económica tratando de dar respuesta a los diferentes actores involucrados.
- ii. Lo análisis políticos (estratégicos) se transforman desde la convergencia entre lo técnico y lo político para mejorar la toma de decisiones y obtener avales científicos.

De la misma forma (Jaime, Dufour, Martín, & Amaya, 2013), opinan que:

más allá de estas consideraciones teóricas, lo que se debe resaltar es que los analistas y el decisor no operan en un escenario sin restricciones a la hora de elaborar las opciones de política. En efecto, deben tomar en consideración en el proceso de construcción de opciones los siguientes criterios: la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizacional y, por último, la viabilidad política (Jaime, et al., 2013, p. 99).

Los autores relacionan una serie de acciones ante cada uno de los criterios. Sobre legalidad evidencian tener en cuenta tanto las diferencias y vacíos existentes en las normas como la coherencia de ésta. Así mismo, sobre el criterio de racionalidad económica, supone considerar la viabilidad económica al momento de diseñar alternativas para lo cual se requiere la realización de análisis costo-beneficio y costo-efectividad. Sobre la factibilidad organizacional, implica reconocer sus capacidades organizacionales y de acciones para la gestión desde las dependencias a través de un análisis organizacional. Y, por último, un criterio muy importante, el de viabilidad política, agregan:

El último criterio supone realizar un análisis político que permita al decisor tener en cuenta la viabilidad política (aceptación o conflictividad) a la hora de elaborar las alternativas de política. Asimismo, en esta etapa el decisor debe tener claridad

sobre cómo se van a jerarquizar cada uno de los criterios enunciados al momento de construir las opciones de política; jerarquización que resultará, a su vez, imprescindible para los fines de implementación y evaluación de la política pública finalmente adoptada (Jaime, Dufour, Martín & Amaya, 2013, p. 99).

Para (Mejia, 2012), es importante ampliar la importancia de la formulación y la existencia de momentos para la toma de decisiones, es procedente, por tanto, abordar la implementación como parte del ciclo de la política y como un asunto técnico. La implementación es la posibilidad de trascender el papel en acciones, y hacer de los objetivos y metas verdaderas realidades.

Implementación de políticas públicas

(Santander & Torres-Melo, 2013), mencionan que, dado que la implementación de la opción de política elaborada será viable, lo que sigue, las actividades deben compaginarse en el marco de gobernanza que sustenta sus acciones. Implica entonces, que el plan de acción diseñado no solo debe contener el tratamiento del problema construido y tratado, sino también partes para su coordinación y trabajo en equipo de los actores clave en su implementación. Los autores recuerdan que, en las discusiones sobre políticas públicas, esta fase, la de implementación, no es tratada de forma adecuada porque la respuesta común es que la esta fase sostiene criterios técnicos que están exentas de errores y dificultades.

En coincidencia con esta apreciación, (Roth A. , 2015), explica que, la implementación de las políticas públicas es un problema administrativo, y que es visto como un problema técnico de ejecución de tareas. Desde la visión del análisis de políticas públicas, explica Roth, esta etapa es indispensable porque la política pública se transforma en hechos concretos y tangibles. Por tanto, menospreciar el proceso de implementación es olvidar que "la política de implementación es la determinante definitiva del resultado" de una decisión (Pressmann y Widavsky, 1998:327), como de cita en (Roth A, 2015, p. 177).

Palumbo, citado en (Salazar, 2008) define la implementación como “un esfuerzo continuo para aumentar la capacidad de las organizaciones para llevar a cabo proyectos”. Aquí no se escapa esta etapa de un elemento conflictivo: “quien dirige la implementación le dará un sesgo particular e incluso puede hacerlo para su beneficio directo, para su interés particular, aun cuando la política redunde en beneficios para toda la sociedad”⁴.

⁴ La versión original en inglés: the part of the policy making process during which politicians, bureaucrats, private interest groups, and the public at large vie for control over the direction of a program. In this broad sense, implementation is a continuing effort to raise the capability of organizations to carry out projects» (1994:101), como se cita en (Salazar, 2008, p. 67).

Por tanto, se vislumbran acciones técnicas, llenas de elementos que tratan de ofrecer alternativas objetivas que permitan ofrecer soluciones adecuadas y formas prácticas de implementar la política pública.

Para (Roth A. , 2015), estas acciones técnicas en la implementación requieren del desarrollo de un proceso que involucra distintas instituciones y actores. La base de dichos procesos se hace mediante la implantación de programas, planes y proyectos. Para el autor se deduce que “una política pública está compuesta por uno o varios programas (de acción, de intervención) que conllevan a decisiones más o menos concretas e individualizadas”. Con lo anterior, el programa se acerca a lo que se entiende como proyecto. En conclusión, la política se entiende como orientaciones generales y acciones que se desarrollan mediante programas que se concretan a la ciudadanía y partes interesadas en proyectos.

Para la (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017), la fase de implementación de la política permitirá dar cumplimiento al plan de acción propuesto, a partir de unas estrategias institucionales, sin embargo, conlleva esto a establecer procesos de coordinación para la implementación, debido a que las políticas públicas se entienden como intersectoriales, lo que conlleva a elevar el proceso de coordinación entre áreas e instituciones.

Volviendo a (Roth A. , 2015), sobre su propuesta de delimitar, o no, la puesta en marcha de la fase implementación por medio de programas o proyectos, este admite que cuando se habla de política pública se hace referencia a un conjunto de elementos: política, programa, proyecto, acción, eje estratégico, lineamiento, plan, medida, etc.. A su vez, se refiere a uno de estos elementos en específico: las orientaciones generales. Es posible que esta doble connotación sea fuente de confusión.

Ofreciendo un contexto de mayor escala a una menor, (Roth A. , 2015), identifica que teóricamente, podemos decir que lo más lógico sería que la política sea la orientación estratégica acerca de cómo abordar un problema público. Los programas como las tácticas, son las orientaciones un poco más precisas; para luego permitir la implementación mediante los proyectos que producen resultados, efectos comunitarios o individuales deseados.

(Velasquez, 2009), deja claro que todas estas acciones son a su vez política pública, es decir, una política de Estado, un programa departamental, o un proyecto del orden municipal (sin importar el orden). Explica Velasquez que no es necesario que estén consignadas en un plan de desarrollo para garantizar su existencia.

Según, (Santander & Torres-Melo, 2013):

la implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad; por lo tanto, está relacionada con la gobernanza de los asuntos públicos. La coordinación de actividades, articulación

de actores y promoción de interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política. La gobernanza del proceso de las políticas va a depender de su estructuración según sea top-down o bottom-up (Santander, et al, 2013, p.121).

Para (Mejia, 2012), los enfoques de implementación (top- down-arriba abajo, y/o bottom – up- abajo- arriba) se convierten en ejes centrales en las etapas de la política, ya que de la ejecución de ésta es donde se interpreta la eficacia y efectividad. Es en el momento de implementar donde se hacen acciones todas aquellas decisiones tratadas en la etapa de la formulación.

Mejía basada en Roth (2002), dice que el enfoque de implementación top-down- arriba- abajo, trae consigo las costumbres de la administración pública que se desarrolla de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia; prima allí la jerarquía y suele suceder la existencia de diferencias entre la formulación, la toma de decisiones y esta etapa.

Los autores (Santander & Torres-Melo, 2013), a su vez basado en Birkland (2005), critican este tipo de enfoque (top- down), debido a que asume la existencia de un único gobierno central, una base de fomento al centralismo, que estructura la implementación de las políticas públicas y provee todos los servicios, cuando la realidad internacional es que en casi todos los países, hay diversidad de autoridades y tareas en relación con la prestación de servicios y administración de bienes públicos. En relación con lo anterior existe la posibilidad de que las autoridades y actores locales ignoren los mensajes del centro.

Siguiendo a (Mejia, 2012), y abordando el enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba), para la autora el modelo es visto como una alternativa que busca la eficiencia que no se reconoce en el modelo arriba- abajo o top-down, puesto que, al involucrar a los actores desde la base, encuentran coincidencias entre actores en favor de las alternativas de solución; en esta clasificación se permite la vinculación de los actores sociales o actores de la sociedad civil quienes en un inicio motivaron la política pública, aquí, se pretende partir del eje central del problema para construir así la solución de forma ordenada.

Siguiendo con el modelo bottom- up, (Santander & Torres-Melo, 2013), exponen aspectos por mejorar. Los modelos de abajo hacia arriba ponen mucho énfasis en el hecho de que los implementadores que están en campo (street-level) tienen mucha influencia en cómo aplicar la política, de modo que los técnicos y profesionales tienen un papel clave en garantizar los resultados exitosos de la misma.

Siguiendo a los autores, estos proponen otro aspecto débil de este enfoque, es que se asume que los grupos (personas) participan activamente en los procesos de implementación, cuando la realidad es que, al momento de ejecutar procesos operativos y/o metodológicos en marcha, muchos que pueden verse afectados se muestran apáticos o los canales de participación no son necesarios o eficaces.

Por su parte (Roth A. , 2015), realiza una clasificación sobre los enfoques, tanto de la visión top-down, como de la botton- up. Los enfoques muestran las dificultades al intentar reducir la brecha entre formulación e implementación desde una perspectiva top- down. Las desilusiones y dudas en relación con la capacidad del Gobierno para lograr sus objetivos de políticas desde el centro se ampliaron a medida que los estudios de implementación reportaban más y más fracasos.

Se refiere (Roth A. , 2015), a su análisis de los enfoques, burocráticos, NGP (Nueva Gestión Pública), y el Contingente.

Sobre el enfoque Botton-Up, a partir de que buena parte de las dificultades de las políticas públicas se debía a la irreducible discrecionalidad que existe en la acción del funcionario de nivel inferior en contacto directo con el ciudadano (el policía, el encuestador, el inspector, etc.), algunos analistas, enfocaron su mirada hacia la periferia del proceso político administrativo. El enfoque bottom-up consideró necesario construir soluciones a los procesos de implementación a partir del punto en donde aparecen estas dificultades.

Por lo tanto, para Roth, se trata de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel y, desde allí, "retroceder" hacia el centro. Uno de los modelos retrospectivos más conocidos es el backward mapping propuesto por Elmore en 1982:

cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de influencia; y la capacidad de sistema complejos para resolver problemas no depende de su nivel jerárquico sino de llevar al máximo la discrecionalidad hasta el punto en que le problema sea más inmediato (Roth A, 2015, p. 204).

Tabla 1. Comparativa entre los enfoques de implementación de políticas públicas: top-down y bottom-up

ENFOQUE	DESCRIPCIÓN	LIMITACIONES
Top down (de arriba-abajo) Identifica un concepto de jerarquía en el funcionamiento de las políticas públicas, donde la calidad de la decisión es la base fundamental del éxito de la política: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos (Tamayo, 1997). El interés prioritario es superar las fallas de información e incentivos interinstitucionales que hacen que	- Defiende la idea de que existe un control jerárquico de programación - Supone la existencia de objetivos "claros y consistentes" en el estatuto. - Defiende su punto de vista centralista.	- No concibe adaptaciones o desviaciones en las políticas - No concibe la inadaptabilidad de los objetivos a un contexto particular - No provee una buena estructura para observar el proceso de aprendizaje de la política. - Descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas,

la decisión no sea acatada y no genere los resultados esperados		burócratas de primer piso, académicos, etcétera
Bottom up (de abajo- arriba) Sin negar la necesidad de una planificación intenta mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, las oportunidades de las localizaciones y las características y las demandas de los usuarios, las cuales pueden ser muy variables (Elmore, 1978, en Aguilar, (1993).	- Más proclive por el nivel más bajo del proceso de implementación dándole un papel central al entendimiento de la entidad. - Se enfoca en entender qué sucede en la relación individual entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. - Sostiene que el comportamiento de los burócratas de menos nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel.	- La excesiva concentración en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes puede inhabilitar la importancia de la ley como instrumento para inducir cambios en el comportamiento. - Impide o distorsiona la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en el estatuto o política

Fuente: Elaboración propia basada en (Santander & Torres-Melo, 2013)

Nota: Los enfoques de implementación top down (arriba-abajo) y bottom up (abajo-arriba) son los más usados y analizados en políticas públicas. La visión arriba-abajo refleja una concepción jerárquica vertical y propende por la centralización, entre tanto, la visión abajo-arriba se sostiene en una toma de decisiones partiendo de un contexto local más cerca de los problemas (Santander & Torres-Melo, 2013).

En 2013, Santander y Torres- Melo, reconocen que en la ejecución de la implementación de las políticas públicas hay multiplicidad de niveles de actuación, de poder, de formas y de interacciones entre actores interesados en el momento de la implementación.

Los mismos autores identifican factores de éxito y fallas en el momento de implementar las políticas públicas. Los autores sustentan que los procesos de implementación deben tener diferentes criterios para la valoración de la factibilidad política, entre ellos, técnica, económica, legal, social y política.

Cuando se tiene una opción de política seleccionada es necesario ver la capacidad de implementación, para Santander y Torres- Melo lo siguiente se denomina apremios institucionales y organizacionales:

Sobre lo que los autores denominan apremios institucionales:

Cuando la viabilidad de la política es afectada por factores que dependen directamente de la capacidad de ejecución de las organizaciones implementadoras, en especial de la que coordina la política pública, estos son denominados apremios organizacionales. Estos, por lo tanto, se pueden definir como aquellas características, rutinas, dinámicas y nivel de accesos a recursos de la organización que podrían impedir una adecuada gestión de la alternativa seleccionada (Santander et al, 2013, p. 110).

Y se enfatiza, sobre los apremios institucionales:

En otras oportunidades puede ocurrir que a pesar de que se cuente con la capacidad organizacional para llevar a cabo la política pública, el entorno presenta factores que pueden conducir a una limitada o inadecuada ejecución.

Puede suceder que haya factores coyunturales, estructurales o institucionales que no permiten un ambiente favorable para la implementación de la política. Cuando los factores de riesgo están asociados al marco institucional son conocidos como apremios institucionales (Santander, et al, 2013, p. 110).

Por último, en referencia para los apremios organizacionales:

En algunas ocasiones un adecuado plan de acción que materializa la política se ve obstaculizado porque las entidades no tienen las capacidades, los recursos o instrumentos necesarios para llevarlo a cabo. [...] debido a que las entidades ejecutoras no tienen la burocracia capacitada requerida ni el conocimiento necesario, como es el caso de algunas políticas que se diseñan en el orden nacional y requieren ser implementadas por los alcaldes municipales, quienes no cuentan ni con el personal necesario ni con los conocimientos básicos para poder actuar (Santander et al, 2013, p. 110).

Así mismo, (Jaime, Dufour, Martín, & Amaya, 2013), exponen algunos factores de éxito de la implementación de políticas públicas, entre ellos, la razonabilidad política, que es entendida como los elementos de juicio para la toma de decisiones de la implementación y que estos hayan sido probados con anterioridad. La legitimidad política, vista como el apoyo que pueda tener la política pública desde diferentes sectores de la sociedad; la calidad del diseño de la política, entendida como la claridad de los objetivos y las estrategias para llegar a los alcances propuestos. Sin embargo, se destacan los siguientes atributos propuestos por los autores:

Sobre la disponibilidad de recursos:

toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación. La no disponibilidad de estos elementos puede poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación, al no plantearse con rigurosidad cuáles son las condiciones económicas y organizacionales necesarias para el éxito de la implementación (Jaime, et al. 2013, p. 111)

Sobre las capacidades organizacionales:

refiere a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan:

- i. la comprensión del mandato de la política,
- ii. el alineamiento y compromiso con las orientaciones estratégicas de la política, la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos para movilizar.
- iii. la motivación de sus integrantes, y,
- iv. la existencia de un sistema de incentivos y sanciones. (Jaime, et al. 2013, p. 111)

Sobre las capacidades estratégicas:

la implementación no es un proceso exclusivamente técnico sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos (Jaime, et al., 2013, p. 111-112)

Se observa una congruencia entre los autores (Santander & Torres-Melo, 2013) y (Jaime, Dufour, Martín, & Amaya, 2013), con respecto a sus planteamientos sobre los factores de éxito para la implementación de políticas públicas, y es por tanto importante tener en cuenta dichos planteamientos sobre apremios institucionales y organizacionales, por un lado, y el aumento de las probabilidades de éxito, por el otro, pero que sin embargo, son comunes entre sí.

Tomando otro modelo de implementación, éste basado en acciones más gerenciales, y podría decirse modernos, acordes a su aceptación en los últimos años por parte de los gerentes públicos, quienes basan sus acciones en la satisfacción de los clientes o consumidores. Por ejemplo (Roth A. , 2015) en sus análisis de implementación propone un estudio sobre modelos o enfoques que pueden tener acciones modernas a la luz de las exigencias del buen gobierno y el mercado. Son ellos:

- La Nueva Gestión Pública-NGP: pretendió renovar la gestión pública tradicional a través de la inclusión de flexibilidad en las organizaciones, de mayores resultados con menores recursos, de ampliar la participación en la ciudadanía en las decisiones y una mayor satisfacción en relación con los bienes y servicios ofrecidos a la población (Mönk en Urio, 1998), citado en (Roth A. , 2015).
- La gestión pos-burocrática: el desarrollo pos-burocrático no consiste en eliminar con el paradigma burocrático sino en definir alternativas en relación con la administración pública. Bajo este paradigma se habla de "clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad" constituye un grupo de conceptos entrelazados, pero que no se organizan jerárquicamente.

Para (Roth A. , 2015), el objetivo general declarado de estas transformaciones en el modo de gestión de los asuntos públicos (NGP y posburocrático), consistió en proponer la reducción de acciones gubernamentales para devolver o entregar más iniciativa y responsabilidad a la ciudadanía y principalmente al individuo para tener un Estado más eficiente y evitar la burocratización.

Estas últimas tendencias de implementación de políticas públicas relacionadas evocan de manera indiscutible hacia el concepto de gobernanza que incluyen actores públicos, privados, asociativos, académicos (sociedad civil, universidades, gremios, entre otros). Por tanto, los conceptos de gobernanza y la relación de la sociedad civil en la toma de decisiones, pero sobre todo en la implementación de estas son conceptos indispensables para entender las exigencias del buen gobierno y el mercado.

El concepto de gobernanza basada en la implementación para (Santander & Torres-Melo, 2013) que se ha planteado y es vista como una actividad en la cual “socios renuentes” son incitados a colaborar (Stoker, 1991); es decir, se pretende es lograr la participación activa de actores clave, siguiendo la línea de Stoker, en la implementación, quienes además gozan de capacidad de decisión y de quienes, se debe comprender, su cooperación es incierta.

Para (Rhodes, 2005), la Nueva Gestión Pública (NGP) tiene dos significados: el gerencialismo y la economía neoinstitucional. El primero tiene referencia con la introducción de métodos de gestión del sector privado en el sector público. La segunda, la economía neo-institucional introduce estructuras de incentivos en el suministro de servicios públicos, entre ellas la competencia del mercado.

Siguiendo a (Rhodes, 2005), quien propone que la Nueva Gestión Pública-NGP y el gobierno empresarial, tienen en común la preocupación por la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados. Debido a la inclusión de estos conceptos el sector público considera tener menos gobierno, pero más gobernanza (o más dirección y/o gerencia).

El autor argumenta su posición con respecto a la NGP con este debate sobre la gobernanza porque la gerencia y el direccionamiento es un factor clave para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza:

La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre proveedores de servicios. Atribuyen poderes a los ciudadanos traspasando el control de la burocracia a la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias, centrándose no en los ingresos, sino en los resultados. Son guiados por sus objetivos, sus misiones, no por sus normas y regulaciones. Redefinen a sus clientes como consumidores y les dejan elegir... evitan problemas antes de que surjan, más que únicamente ofrecer servicios una vez ha surgido. Dirigen sus energías a ganar dinero, no simplemente en gastarlo. Descentralizan la autoridad, aprovechando la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y se centran no simplemente en la prestación de servicios públicos, sino en catalizar todos los sectores, público, privado y voluntario; hacia la acción para solventar los problemas de la comunidad, Osborne y Gaebler (1992), como se cita en (Rhodes, 2005, p. 103)

Entre tanto (Velasquez, 2009), en la línea de la participación del sector privado en la implementación de políticas públicas plantea que el aporte de la sociedad civil en estos procesos es válido y en las últimas décadas ha tenido una enorme popularidad y crecimiento:

Los particulares pueden convertirse en los implementadores de la política cuando esta misma llegue a contemplarlo o cuando se organicen para evaluar sus efectos con el fin de introducir ajustes. Sin embargo, la participación de los particulares no es un requisito fundamental en todas las políticas públicas (Velasquez, 2009, p. 163).

TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Es importante contextualizar las concepciones de territorio y sus acciones, para poder adentrarnos en la territorialización de políticas públicas ya que es en el territorio donde se ejecutan las mismas. Identificar esta conceptualización nos permite mejores bases sobre la territorialización.

De acuerdo con (Monnet, 2013):

el territorio corresponde a un espacio definido, producido y ordenado por acciones humanas, el territorio se convierte entonces en un fragmento de la nación, ya que antes era concebido como nacional y unitario. El territorio ahora se lo considera como local e integral, múltiple, con muchas matices y formas. Antes, actuar sobre el territorio pasaba por la apertura y la vinculación de las diferentes regiones a través de las infraestructuras de transporte, como vías o puentes, pero ahora los “recursos”, por explotar y desarrollar son la competitividad y la cohesión locales (Monnet, 2013, p.1).

Para (Jolly, 2012), hablar de territorio desde la base de las políticas públicas se lleva de manera instantánea a abordar los conceptos de territorialidad y de territorialización.

De acuerdo con Bertrand Badie (2001: 300), citado por (Jolly, 2012), el territorio se estudia desde la ciencia política como un constructo social, es decir, como el resultado final de una acción desarrollada por el individuo o un grupo de individuos afectados, influenciar o dirigir unas personas, fenómenos o relaciones, delimitando y controlando un área geográfica. El mismo Jolly, siguiendo a Monnet indica que la acción de territorialidad involucra comprenderla como un valor o valores que unos actores sociales designan a un territorio delimitado, y aún como el sentimiento de pertenencia a aquel. Por tanto, pasar del territorio a la acción de territorialidad, indica Monnet, significa entonces pasar “de un área, objeto material, a un valor, fundamentado en la subjetividad humana”. Monnet y Jolly, concuerdan en abordar la territorialización como un concepto más desconocido y menos utilizado. Sin embargo, el concepto fue elaborado por Vannier como “...la acción humana que se fundamenta en un sistema de valor para producir un territorio...”, citado en (Jolly, 2012, p. 2).

El territorio y la territorialización, por tanto, para Monnet y Jolly, contienen acciones constantes:

En esta relación el territorio es el espacio donde se ejerce la acción humana que estructura las representaciones y significados del grupo social que lo habita. La materialización de los valores es un proceso de territorialidad que transforma el espacio físico dado (Monnet, 2010: 94), citado en (Jolly, 2012, p. 7).

Para (Mejía, Pulgarín, & Moreno, 2016), la territorialidad es el “conjunto de valores asignados a un territorio”, y la territorialización son las “acciones sobre el espacio material motivadas por una territorialidad”.

Según (Jolly, 2012), siguiendo a Muller (1997: 142), la territorialidad de una política pública es una acción en la que predomina la lógica dominante que es la territorial u horizontal, mientras la sectorialidad se refiere a una acción de política en la cual la lógica dominante es la sectorial o vertical.

Para Jolly en términos de Monnet, la territorialización transforma el territorio, lo que genera un nuevo círculo virtuoso de interdependencia e inclusive de acciones interdeterminadas sin fin, en el cual siempre se presentarán nuevas acciones y transformaciones del territorio que llevan a una determinada relación de valores diferentes a la anterior, lo que remite, en dicho círculo, a un nuevo nivel de territorialidad y éste a uno diferente de territorialización. En consecuencia, llevado al terreno de las políticas públicas, “la territorialización de la acción pública son las políticas locales para administrar un territorio, lo que significa que son outputs y procesos en combinación y construcción permanentes” (Mejía, Pulgarín, & Moreno, 2016).

Para Gallicchio, “el principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro” (Gallicchio, 2010, p. 12). Por tanto, siguiendo al autor, el contexto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; de forma indiscutible se convierte el territorio en el espacio de coordinación razonable.

En el año 2010, Muller, propone que el resurgimiento de lo local obedece a una crisis de la sectorialidad, ya que esta evolución conduce a un desarrollo de las acciones de coordinación entre las políticas públicas sectoriales, a través de unas estrategias específicas. La cuestión que aparece es la de saber cuál forma podría tomar esta relocalización de las políticas públicas en respuesta a dicha crisis de la causa sectorial:

Este redescubrimiento de la dimensión local de lo político resulta primero de una toma de conciencia de los límites de un enfoque sectorializado de los problemas sociales en varios campos importantes como la lucha contra la pobreza, el empleo, la seguridad del medio ambiente o el urbanismo. “la crisis económica”, escriben Francois D'arcy y Fracois Dreyfus, “...Ha resaltado de nuevo, la diversidad de las situaciones, golpeando los territorios de manera desigual y diferenciada...” (Muller, 2010, p. 173).

Jolly (2010), parafraseando a Muller, ofrece una interpretación sobre la crisis de la sectorialidad, la cual es esencialmente una crisis del referencial tanto “arriba”, por causa de la internacionalización de las políticas públicas: “todo ocurre como si fuera ‘lo internacional’ que produjera el nuevo referencial”, como “abajo”, porque la “crisis económica golpea los territorios de manera desigual y

diferenciada". El Estado tiene, entonces, "la tentación de reterritorializar las políticas públicas, con la esperanza, un poco mítica, de poder recrear 'verdaderos' territorios como antes, es decir, dotados de una capacidad autónoma de reproducción" (Muller, 1997: 165).

Continuando con el debate sobre las políticas del nivel nacional y su visión sectorial, así como su acción en los territorios (locales), Gallicchio (2010), propone una lógica de acción diferente, unas capacidades y, sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere unas articulaciones:

Bajo las apelaciones al desarrollo local, son reales muestras de voluntad política descentralizada y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales) (Gallicchio, 2010, p. 12).

En consonancia con la apreciación de Gallicchio, Jolly establece, siguiendo a Alain Faure (2006:432) que:

Si la territorialización de la acción pública es una cuestión de actualidad que, se vuelve una evidencia, tiende también, como la gobernancia, a ser un cuarto de San Alejo que se utiliza sin saber siempre si se trata de desconcentración, descentralización o management organizacional (Jolly, 2010, p. 107).

Para Muller (2010), la sectorialidad de las políticas públicas, implica por tanto un riesgo de desintegración e internamente el manejo de antagonismos. Así lo manifiesta Muller, cuando cada sector, al desarrollar su propia lógica de reproducción, va a construir sus objetivos sectoriales como fines últimos, al contrario de un territorio, un sector no puede hacer una secesión, producto de la división del trabajo, los diferentes conjuntos sectoriales son a la vez dependientes unos de los otros y antagonistas para la obtención de recursos económicos escasos.

Jolly (2010), cercano a las tesis de Muller, en este caso ofrece una idea articuladora entre la territorialidad y la sectorialidad de las políticas públicas, contraria a los antagonismos objetados por Muller. Al contrario del caso francés en el que, según Muller, existe algún antagonismo e incompatibilidad entre sectorialidad y territorialidad, se plantea la hipótesis según la cual, de acuerdo con las características específicas de la territorialidad, éstas se mezclen en alguna proporción entre una lógica sectorial (sectorialidad) y la lógica territorial (territorialidad): secterritorialidad.

Sobre la "secterritorialidad": el cual le ofrece un contexto de, el fruto del "matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad", un híbrido más o menos desarrollado entre la sectorialidad y la territorialidad (Jolly, 2010).

Sectorialidad y gobierno del territorio

Según (Jolly J. F., 2005), pone en contexto la dicotomía de la implementación de políticas públicas para los gobernantes territoriales:

La gobernabilidad... cuando se refiere al territorio sólo es posible gracias a unas políticas públicas que combinan la lógica vertical y sectorial (la que supone centralización) y la lógica horizontal y territorial (la que implica descentralización) y explicitar la manera como los alcaldes y los gobernadores logran superar el conflicto entre los dos roles que deben interpretar simultáneamente, el de agente regidor, deseado por las normas, y el de actor gobernante, exigido por la situación local y sus electores (Jolly, 2005, p. 147).

La mezcla “híbrido”, sustentada por el autor de manera amplia en varios textos, ofrece una alternativa soportada por las investigaciones nacionales de Navas y Medellín, así como de Muller para servir de escenarios a su propuesta de “secterritorialidad”.

En 2010 Jolly, posterior a una base de análisis realizado a las investigaciones realizadas por Pedro Medellín, propone que es posible plantear que la gobernabilidad, cuando se refiere a los territorios, solo es posible gracias a la combinación de dos maneras de gobernar: el gobierno y la gobernancia. El autor propone la palabra "gobernancia" del territorio. Traduce la "dosificación" compleja entre gobier-no y gober-nancia que se da durante la intervención pública en los territorios en un Estado con territorialidad parcial.

Para el autor esta territorialidad parcial se ofrece en los análisis de Pedro Medellín, ubicando los países en su "modelo de estructuración de las políticas públicas en los países de baja autonomía gubernativa (Tipo III)" otorga un lugar especial a lo que él llama "el despliegue territorial" de una política pública (Medellín, 2003) citado en (Jolly, 2010, p. 131):

El despliegue territorial de las políticas públicas nacionales que analiza Medellín muestra bien la tarea compleja de lo que él llama el "implementador" de políticas públicas, esto es, lo difícil que es asegurar la gobernabilidad [...]. Ilustra perfectamente las dificultades que existen al recurrir a lo que Le Gales llama "el gobierno del territorio". [...] el principio mismo de la "soberanía del Estado" (central) está sometido a numerosas derogaciones, frutos de las negociaciones con múltiples actores con intereses distintos, y aun contradictorios y opuestos a los del gobierno central (Jolly, 2010, p. 131).

Otra perspectiva tendiente a acciones del desarrollo endógeno es ampliada por los autores (González, García-Velasco, Ramírez, & Castañeda, 2013). Para los autores, “el desarrollo territorial considera que todo espacio geográfico es un sistema abierto y complejo; por tanto, el crecimiento económico en un territorio es altamente exógeno, mientras que el progreso social es endógeno” (González, García-Velasco, Ramírez, & Castañeda, 2013).

Los autores imprimen la acción del desarrollo endógeno, por medio de “endogenizar” mediante políticas públicas. Desde ese punto de vista, la cohesión territorial adquiere un valor estratégico en la “endogenización” a través de las políticas públicas; lo que permite acciones diferenciales (Echeverri Perico y Echeverri Pinilla, 2010). Es positivo, que el desarrollo territorial se sustente parcialmente en el territorio (Echeverri, et al., 2011), que se asume como eje de política pública y unidad de gestión.

En esta vertiente es crucial la descentralización político-administrativa, en que la autonomía del territorio y la función integral del aparato económico-productivo cobran sentido. En correspondencia, la estrategia de desarrollo territorial se concibe con los subsistemas de acción de actores, organizaciones, instituciones y redes locales (Alburquerque Llorens, 2003; Cárdenas, 2002), como se cita en (Gonzalez, et al. 2013, p. 246).

La autonomía territorial para (Vargas J.-P. , 2011), es reflejada por acciones reticulares y de conexiones coordinadas.

La territorialización es un proceso de dinámicas o redes multifactoriales entre los niveles local, mancomunado, regional y nacional; conectados por una articulación de relaciones interinstitucionales e intersectoriales que define sus roles. El nivel local tiene que ver con la autonomía municipal, pues desde ahí se determina el paradigma de desarrollo en la intervención: a) prestación de servicios, b) gestión de calidad en los servicios públicos, o, c) promoción del desarrollo en el territorio (Vargas J.P, 2011, p. 66).

El esquema central para fortalecer las acciones de territorialización de las políticas públicas que se propone por los autores se ha desarrollado a través de la descentralización (Gallicchio, 2010; Muller, 2010; Jolly, 2005, 2010, 2012, Alburquerque, 2001), por tanto, se hace necesario establecer los alcances de los modelos de descentralización y otras figuras que contemplan, necesariamente el desarrollo de “políticas locales para administrar un territorio”, por diferentes vías.

Descentralización/ Desconcentración como medios para abordar los territorios

Para (Vázquez-Barquero, 2001), los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. Su carta magna asigna a ellos competencias en materias sociales, económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo de corte local y regional.

Para Vasquez Barquero, la descentralización, la transferencia de competencias a las regiones, a través de las entidades territoriales, facilita que tome cuerpo la dimensión político- administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. Cobra relevancia, sobre todo, el autogobierno de las

comunidades locales y regionales que sea reforzada a través de valores culturales y sociales de contenido local se potencien y sean desenvueltas.

Para (Monge & Vargas, 2011), “la descentralización como proceso, responde a una dinámica de reconfiguración de las relaciones de poder emergidas desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. Por tanto, es y seguirá siendo un proceso complejo, multidimensional y multivariable” (Monge, et.al, 2011, p. 24).

Para los autores, el análisis de la autonomía municipal debe entenderse de forma multidimensional hacia la correlación de las políticas públicas, aunado con la estructura institucional, es decir, de una visión amplia las consecuencias que la articulación del sistema político-administrativo produce a lo interno de los municipios.

De acuerdo con (Finot, 2005), la descentralización se refiere a la provisión de bienes públicos, en la cual cabe distinguir dos tipos de decisiones:

a) Qué, cuánto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes, y, b) cómo producir aquello que se va a proveer públicamente. En general, en América Latina ha habido una descentralización de ambos tipos de decisiones hacia gobiernos subnacionales, pero también de decisiones del segundo tipo hacia los mercados (Finot, 2005, p. 31).

(De Pablo, 2011), establece que la descentralización:

consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización y diferentes a la misma. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas. En el paso de un Estado centralizado a uno descentralizado se otorga mayor poder, por ejemplo, a los gobiernos locales, con el que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias (De Pablo, 2011, p. 41).

Sustenta el autor, que son características de la descentralización:

- El traslado de competencias desde la administración central del estado a nuevas personas jurídicas.
- El estado solo ejerce tutela sobre estos.
- Se basa en un principio de autarquía (De Pablo, 2011, p. 41).

Para (Mejia, 2012), la descentralización es un elemento que permite plantearse el tema de la democratización del poder, debido a que se puede ver como acción modernizadora de un Estado, donde se deben esperar propósitos como la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y el reordenamiento territorial como base del ejercicio político; esto a su vez sustenta una acción del gobierno democrático que responde a las preferencias de las mayorías: “sin establecer diferencias políticas entre ellos, y que dicha condición se cumplirá si la ciudadanía que hace parte de ese Estado, tiene igualdad de oportunidades y de garantías que hagan efectiva esa igualdad” (Dahl, 1988, p. 13).

Dichas garantías deben estar orientadas al aseguramiento de la participación de la sociedad, sobre todo, en lo referente al control y la veeduría de las políticas públicas implementadas por el Gobierno, y que centran como población objeto a la ciudadanía (Mejía, 2012, p. 155).

Para entablar otras formas de territorializar políticas públicas es importante dejar claridad sobre la conceptualización de desconcentración, una figura que aplica y que se ajusta a la implementación propuestas por Jolly sobre “secterritorialidad” o de Gallicchio sobre articulación de políticas nacionales y territoriales.

(De Pablo, 2011), propone la desconcentración como “transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales”, sin embargo, se siguen rigiendo o dependiendo bajo la autoridad del órgano central.

El autor argumenta que la desconcentración consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo, en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente (De Pablo, 2011, p. 41).

La desconcentración se realizará de forma descendente y entre órganos jerárquicamente dependientes. Las facultades desconcentrar, permiten que una unidad organizativa pueda realizar una o ambas de las siguientes acciones:

- i. Por una parte, crear órganos para ubicarlos fuera del lugar sede del organismo, sin afectar la unidad organizativa, a esto se denomina desconcentración orgánica (De Pablo, 2011 p. 41).
- ii. Por otra parte, delegar o reasignar atribuciones desde un órgano que los concentra hacia otro u otros órganos de la misma unidad organizativa, se le denomina desconcentración funcional. (De Pablo, 2011, p. 41).

El autor compara y diferencia la descentralización y la desconcentración. La acción descentralizadora no está sujeta a un central jerárquico puesto que los órganos están sujetos únicamente a controles especiales, pero no al de jerarquía, por ende, una entidad descentralizada tiene personalidad (personería) jurídica y patrimonio propio. Sobre los órganos desconcentrados, hacen parte de los presupuestos generales de las dependencias, tiene límites y no cuentan con una autonomía orgánica.

Para Gallicchio (2017), el problema no aparece en el nivel de la voluntad política ni de los recursos, sino de la lógica con la que se actúa. La lógica predominante en Latinoamérica es la de territorialización de políticas, lo que implica para el autor, que las políticas nacionales marcan su rumbo y tienen su objetivo en el territorio, pero en cuanto a la formulación y ejecución, esas decisiones políticas son tomadas desde el centro

Sin embargo, argumenta Gallicchio, a esa visión centralista y sectorial le falta avanzar en un complemento crucial: la construcción de políticas territoriales.

Si en el primer caso se territorializan políticas definidas desde el centro, en el segundo caso el desafío es de articulación; es decir, ya no se habla de discutir el desarrollo desde la perspectiva de cada sector, sino desde una visión integral que incorpore creativamente la dimensión sectorial (Gallichio, 2017, p.64).

DESARROLLO LOCAL Y POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO-PAMT

Desarrollo local

De acuerdo con (Arocena, 2002), el desarrollo es referido no como un proceso de construcción sino como un proceso de adaptaciones con ideas fijas ya concebidas; “un proceso natural sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos contruidos por otros. Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva, un procedimiento sistemático cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada” (Arocena, 2002, p. 4)

El concepto de desarrollo, siempre en constante evolución y discusión por parte de grandes teóricos, entre ellos latinoamericanos, ha obtenido una adaptación a las realidades de cada hemisferio alejándose del concepto preconcebido y a la adopción obligatoria de procesos impuestos.

Por ejemplo (Boisier, 2003), opina que es más y más frecuente leer interpretaciones del desarrollo que lo dejan en un contexto mucho más amplio que la economicista, acercándolo a una línea constructivista en la se pondera lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, entre otras dimensiones del desarrollo social.

Para Boisier, el desarrollo contiene muchos más elementos que acciones cuantitativas y cualitativas:

Hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio (Boisier, 2003, p. 1).

Este concepto involucra elementos, en menor escala sobre el crecimiento económico como elemento central del desarrollo y vincula algunos como la biológica, lo espiritual, los valores y el valor de la autoconfianza colectiva, en otras palabras no solo basa las acciones del desarrollo en una actividad cuantitativa de adaptación de procesos sino en la idea de construcción- “inventar” recursos y vincula elementos solidarios, entre personas, y de forma

esencial el territorio, su propio territorio para poder llegar a esa situación deseada, entorno para su potenciación.

Siguiendo a Boisier, este se basa en Celso Furtado para ofrecer mayor contexto de lo que implica su concepto de desarrollo:

La experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas (Celso Furtado (1982: 149), citado en (Boisier, 2003, p. 1-2).

Y en este concepto es importante resaltar que el desarrollo no es únicamente un proceso económico, por tanto, de crecimiento cuantitativo sino además un proceso social y cultural que debe involucrar a la sociedad para la movilización de recursos desde su propio territorio.

Por tanto, el territorio hace parte de un sujeto importante para el logro del tan anhelado desarrollo de la sociedad y su transformación.

El territorio por tanto no es solo un objeto inmóvil e inservible, Vasquez Barquero en su documento para la (CEPAL, 2000), parte de la hipótesis de que el territorio no únicamente un soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social.

El territorio, para Vazquez Barquero, es el hábitat humano en su cotidianidad, la territorialidad está conformada por un conjunto de valores relativos en un hábitat humano y la territorialización corresponde al conjunto de medidas tomadas en cuanto a planeación territorial para el respeto y la garantía de los valores.

De acuerdo con (Juarez, 2013), el territorio tomado como “el lugar donde se desarrolla la acción”, no es otro que “el espacio local, es la zona desde la que se debe construir una base sólida de desarrollo, que permita extrapolarlo a un ámbito cada vez mayor. Esta premisa conduce a considerar que este espacio local está compuesto por ámbitos diversos” (Juarez, 2013, p. 12).

Para Juárez el territorio está conformado: por redes sociales, actitudes políticas, territorio, dinámicas económicas y un largo etcétera, que puede generar un sistema bien organizado.

Muchos autores invierten el proceso de desarrollo a gran escala y ofrecen de forma argumentada que el desarrollo es un ejercicio local. Para (Boisier, 2003), el desarrollo comienza desde la localidad, desde lo local, a escala pequeña y ciertamente endógeno. Pero para poder crecer desde adentro es necesario que se adquiera la cualidad de descentralizado.

Así mismo (Juarez, 2013), siguiendo la línea de la realidad local, dice que el desarrollo local se percibe como la mejora de la vida individual. “La definición de local se asocia con la parte que pertenece a un territorio y el desarrollo como la mejora de este” (Juarez, 2013, p. 13).

La autora toma como referente a Arocena para describir el escenario local:

Allí converge la necesidad de crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales y la urgencia por generar empleos con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena local se expresa como en ningún otro nivel la articulación entre lo singular y lo universal (Arocena, 2002: 8), como se cita en (Juárez, 2013, p. 13-14).

Así mismo (Pintos, 2008), describe lo local como una realidad de fenómenos complejos, acciones y relaciones de inmediatez, construcciones simbólicas y sentido de pertenencia a través de los cuales se construye la identidad, sin embargo, también de diferencias entre una comunidad. En fin, lo local es una construcción para sí, antes que una cualidad en sí.

Para el autor aquellos territorios que han alcanzado procesos multidimensionales (política, cultural, económica, social, ambiental, entre otros) han obtenido una consolidación como eje de actuación y se han desarrollado con base en la incorporación de sus contenidos a las políticas públicas y, por lo general, la estrecha conexión con otros procesos territoriales en marcha.

(Gallicchio, 2010), por su parte aterriza la noción en el campo político, diciendo que el desarrollo local es, ante todo, una estrategia sociopolítica de cambio.

Desde este ámbito político del desarrollo local, (Gallicchio, 2010), se hace constantemente las preguntas sobre la territorialización de las políticas públicas o las políticas territoriales convergentes entre sí para potenciar dicho desarrollo:

Bajo las apelaciones al desarrollo local, son reales muestras de voluntad política descentralizada, y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales) (Gallicchio, 2010, p.12).

En el mismo ámbito político (Brito, 2002), destaca la importancia de la descentralización:

El éxito de las estrategias de desarrollo dependerá de su contexto político: de su carácter democrático y descentralizado y de la capacidad de la sociedad de construir un marco institucional sólido y confiable para los agentes económicos y sociales, que minimice los costos de las transacciones, estimule la eficiencia adaptativa y el aprendizaje colectivo- tanto del sector público como del privado-; consolide y extienda los derechos de los ciudadanos y fortalezca su capacidad de control sobre los gobernantes, y garantice la responsabilización del sector público (Brito, 2002, p. 253-254).

Sumado al ámbito político y muy de cerca con la multidimensionalidad del desarrollo local, la idea de (Coraggio, 2001), amplía la idea de las convergencias de las políticas territoriales con las nacionales a través de elementos participativos:

Hay que apostar, con otra visión, a la gestión participativa, donde una sociedad entiende, desde el mismo proceso de decisión en el que participa, que no pueden resolverse todos los problemas hoy, y se hace corresponsable de diseñar una estrategia y una política clara que los incluya y tenga en cuenta el desarrollo económico en su conjunto. Esa es una base política mucho más importante y duradera que la que puede lograrse con repartijas estigmatizadoras y noticias de inauguración de obras (Coraggio, 2001, p. 8).

Adicionando a los elementos detallados en lo local que pueden activar aspectos internos articulados para su transformación, Arocena describe una identidad expresada en la historia y en un territorio limitado:

La historia define la identidad de un grupo humano y se afirma entonces en la continuidad y en la ruptura o, si se quiere, en la continuidad y en el cambio. El actor humano forma parte de una historia, pero si es realmente actor es también portador de alternativa (Arocena, 2002, p. 12).

El autor sustenta que el territorio es un ingrediente básico. Y afirma que los casos llamativos sobre desarrollo local están ampliamente ligados al aferramiento del territorio, extremando por lo tanto la búsqueda de formas de desarrollo que hagan posible la permanencia.

(Enríquez & Gallicchio, 2003), ofrecen alternativas, de acuerdo con su experiencia empírica, sobre el desarrollo local por intermedio de cuatro dimensiones básicas, a saber:

- Económica: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- Social y cultural: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- Ambiental: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- Política: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales. (Enríquez, et al; 2003, p.21).

De acuerdo con los aportes ofrecidos por estos autores, los cuales concuerdan en la multidimensionalidad de las acciones, también alejados del proceso unidimensional basado en el crecimiento económico como única fuente del desarrollo local y territorial, proponen unas características que se debe tener el desarrollo local:

- Concertación: entre los agentes –sectores y fuerzas– que intercambian información y recursos en un territorio determinado.

- Participación: para impulsar un proyecto común de desarrollo.
- Integralidad: donde se tienen en cuenta el crecimiento económico, la equidad, la movilidad social y cultural, la defensa del patrimonio ecológico, entre otras (Enríquez, et al; p.20).

El objetivo del desarrollo local, de acuerdo con Enríquez y Gallicchio (2003), “es elevar la calidad de vida de las familias y ciudadanos que habita el territorio, esto implica una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual” (Enriquez, et.al, 2003, p. 20).

Para ponerlo en orden tangencial donde la sociedad pueda evidenciar su evolución y su proceso para “elevar su calidad de vida”, Gallicchio propone no solo basarse en la dimensión del crecimiento, sino, sobre todo, como una estrategia de generación de empleo y trabajo:

En lo que refiere a desarrollo económico, América Latina vive horas dramáticas en relación con los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida (Gallicchio, 2017, p.67).

Y es el empleo, el trabajo, en general el mercado de trabajo quien tiene una relevancia en el territorio para evidenciar la mejora de la calidad de vida de las personas. Cada municipalidad o cada territorio tiene características diferenciadoras, por ejemplo, una estructura productiva; un mercado de trabajo; un aparato empresarial propio; elementos de conocimiento tecnológico; una estructura ambiental e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local (CEPAL, 2000).

Políticas de mercado de trabajo

Las políticas del mercado de trabajo se diferencian de las políticas de empleo y de las políticas laborales. Según (Samaniego, 2002), las políticas de empleo son acciones generales que tiene relación con el contexto económico y social de un país y se vinculan directa o indirectamente con la política macroeconómica y/o la estrategia de desarrollo de ese país.

Las políticas de empleo no son exclusivamente lideradas y bajo responsabilidad de los ministerios del trabajo, se podría decir que su enfoque es multidisciplinario en tanto se requiere acciones en la macroeconomía del país y afectar aspectos sociales y económicos de la población.

Las políticas de empleo tienen repercusiones en la demanda y en la oferta; desde la demanda se ve influenciada a través de instrumentos macroeconómicos, por ejemplo, política monetaria, precios, costos, ingresos, entre otros, que son lideradas por los gobiernos Nacionales. Desde la oferta se busca influenciar sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales; los ejemplos más

destacado son las políticas nacionales en materia de educación, salud y protección social:

Estas políticas se caracterizan por su enfoque comprehensivo y multidisciplinario, por lo tanto, su formulación no puede estar limitada al Ministerio de Trabajo exclusivamente, sino que requiere una amplia coordinación entre los distintos actores involucrados en la temática (Vignolo Cabrera, 2010, p. 7).

(Samaniego, 2002) ofrece un concepto sobre las políticas laborales como aquellas que “comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo” (Samaniego, 2002, p. 6).

Son ejemplos de políticas laborales, la fijación del salario mínimo, la aplicación de normas para el derecho a la organización sindical, la protección de seguridad social y riegos laborales, entre otros.

Siguiendo a (Samaniego, 2002), el concepto de políticas del mercado de trabajo se entiende como un conjunto de estrategias de política pública (acciones, programas, instrumentos), por medio del cual el sector público interviene con el propósito de evitar el desempleo, mitigar sus efectos y respaldar la población activa en riesgo de desocupación:

Las políticas del mercado de trabajo pretenden facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o microempresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes (Samaniego, 2002, p. 6).

A su vez, estas políticas se clasifican en dos, pasivas y activas. Para Farné (2009), las políticas pasivas tienen por principio primordial mantener el nivel de vida de los desempleados, no atañe a sus acciones volver-empleable-al trabajador cesante.

Para (Vignolo Cabrera, 2010), citando a Perazzo y Rossel (2009), las políticas pasivas tienen el carácter de social, ya que permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su empleo.

Para la (Organización Internacional de Trabajo, 2016), el objetivo de las políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT), es ofrecer un ingreso de sustitución en periodos de desempleo. Para (Samaniego, 2002), las políticas pasivas en Latinoamérica carecen de la principal vertiente pasiva, la orientada al seguro de desempleo, que es muy normal en países europeos y/o del denominado primer mundo.

Entre tanto, las Políticas Activas del Mercado de Trabajo -PAMT-, suele tener varias clasificaciones, entre las cuales se destacarán las de Samaniego,

Martínez y Farné. Sin embargo, los tres autores no se alejan demasiado en sus tesis uno del otro.

Para (Samaniego, 2002), las políticas activas se suelen presentar dentro de su enfoque con estas acciones:

- a) intermediación,
- b) capacitación a la fuerza de trabajo, y en
- c) creación directa o indirecta de empleos.

Martínez en (CEPAL, 2016), sobre las políticas activas o políticas para la generación de empleo, desarrolla la siguiente clasificación:

las políticas para generar empleo, en especial en periodos de crisis económica y/o medioambiental (inundaciones, terremotos, etc.); las políticas destinadas a mejorar la calidad de los empleos existentes, en especial los de baja productividad, y aumentar la empleabilidad de los trabajadores mediante, principalmente, la capacitación laboral, la formación profesional en sus distintas modalidades y la acreditación o certificación de competencias laborales; fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo y; políticas de fomento del —emprendedurismo (CEPAL, 2016, p. 19).

Siguiendo con Martínez, este nos ofrece una finalidad general de las PAMT, ya que para el autor las diferentes Políticas Activas de Mercado de Trabajo-PAMT-, sean de generación de empleo o de mejora de la calidad de este, tienen como principales objetivos:

Bien la reducción del desempleo, en especial el desempleo juvenil y el femenino, bien la formalización del empleo informal existente y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores (CEPAL, 2016, p. 11).

Teniendo muy clara la finalidad aportada por Martínez ligada a la reducción del desempleo como uno de los principales objetivos, Farné también, en trabajo para (CEPAL, 2009), concibe las PAMT como un medio social y lo liga a temas como la autoestima de los participantes, la generación de confianza en las instituciones y en las demás personas, lo relacionado con habilidades blandas, entre ellos, hábitos sociales como puntualidad, responsabilidad, otros, y laborales, y otros temas sociales como la reducción de la criminalidad y drogadicción, entre otras.

Farné, tomando como referente a la Organización Internacional del Trabajo-OIT, propone una clasificación de las PAMT, con destino a:

- a) mejorar y fortalecer la oferta de trabajo, mediante programas de capacitación, formación y promoción de la inserción laboral.
- b) incrementar la demanda de trabajo, a través de subsidios al empleo o salario, programas de empleo temporal, o de iniciativas destinadas al fortalecimiento de la micro y pequeña empresa y la promoción de emprendimientos económicos.

- c) mejorar el funcionamiento del mercado laboral, mediante la prestación de servicios de información, orientación e intermediación laboral y promoción de servicios de desarrollo empresarial (CEPAL, 2009, p. 9).

Estas clasificaciones, como se explicaba en párrafos anteriores, no se diferencian en sus elementos sustanciales, sin embargo, con el trasegar de los años algunos elementos como emprendedurismo (emprendimiento), el fortalecimiento de las pequeñas y microempresas, o con una visión más estructural, el aporte de las PAMT a la dimensión social del desarrollo, ha evidenciado la suma de nuevos elementos que se anexan a esta clasificación (por ejemplo, la propuesta de Farné sobre la reducción de la criminalidad y drogadicción, entre otros).

La finalidad de las PAMT, para Farné, en (CEPAL, 2009), es aumentar las posibilidades de que los desempleados encuentren un empleo y mejorar la productividad. Desde un enfoque social se plantea que las PAMT apoyen la inserción laboral de grupos vulnerables o con desventajas, entre ellas: mujeres, jóvenes, individuos de bajos recursos, pequeños productores, entre otros.

Es importante destacar que tanto para Farné como para Martínez, las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT- por sí solas no pretenden resolver el problema del desempleo en un país.

Para la (Organización Internacional de Trabajo, 2016), no existe un amplio conocimiento sobre el alcance de las PAMT y se confunde con programas de Transferencias Monetarias Condicionadas-TMC. No hay marcos conceptuales que unifiquen y clasifiquen este tipo de políticas, por ende, la falta de conocimiento en países emergentes. Para OIT esto es determinante en el momento de abordar esta temática en América Latina y el Caribe.

En relación con las PAMT, OIT dice que este tipo de políticas han estado tradicionalmente dirigidas hacia la reducción del desempleo, a través de:

- a) “garantizar la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante la ayuda en la búsqueda de empleo o la oferta de información”;
- b) “mejorar y adaptar las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad”;
- c) “otorgar incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores”; y,
- d) “crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones para el empleo o en el sector público” (OIT, 2016, p. 54).

Para la OIT, este tipo de políticas suelen tener este tipo de objetivos que se mencionan a continuación:

- a) Aumentar el empleo.

- b) Reducir la desigualdad. A través de incentivos para mantenerse activo o unirse a la fuerza de trabajo (subvenciones al empleo para determinadas categorías de trabajadores); ayudas destinadas a dichos trabajadores con miras a resolver déficits de calificaciones u otros problemas (desarrollo de cursos de capacitación reservados a grupos específicos como los individuos poco calificados) o; incentivos para que las empresas contraten a estos grupos vulnerables (OIT, 2016, p. 56).

Gracias a estas medidas, las PAMT pueden tener un efecto redistributivo importante y permiten:

- a) mejorar la movilidad y la calidad del empleo: de cara a este fenómeno, las PAMT pueden tener el doble objetivo de favorecer la transición de los trabajadores de sectores, ocupaciones y lugares en declive a otros emergentes, centrándose al mismo tiempo en mejorar la calidad del empleo (OIT, 2016, p.57).

Así mismo,

- b) reducir la pobreza: desde mediados de la década de 1980, cada vez hay más consenso en torno al hecho de que el empleo es uno de los principales impulsores de la reducción de la pobreza (Todaro, 1989), citado en (OIT, 2016, p. 57-58).

Esto se genera por medio del fomento al empleo y el aumento de los ingresos de la población.

Un aporte importante desde la (Organización Internacional de Trabajo, 2016), para la mayor comprensión de las PAMT y su clasificación se ofrece a continuación:

- a) Capacitación: para mejorar la empleabilidad de las personas y sus trayectorias.
- b) Programas de empleo público: para compensar las limitaciones del sector privado respecto de la creación de empleo. Existen al menos dos rutas, proyectos públicos o semipúblicos, con el propósito de complementar los empleos ya existentes.
- c) Subvenciones al empleo: con el fin de otorgar incentivos que faciliten la contratación o el mantenimiento de los empleos a través de reducciones de los costos del trabajo.

A su vez, esta categoría tiene diferentes acciones desde el lado de la demanda (empresarios) y desde el lado de la oferta (personas en busca de trabajo).

Para los empresarios (demanda) la finalidad de estas medidas es motivar a contratar o a mantener empleados a grupos específicos o mayormente vulnerables en los que se concentra la subvención.

Respecto a los trabajadores (oferta) la intención es motivar a los miembros del grupo objetivo a entrar de nuevo en el mercado de trabajo a través de un recorte en su salario de reserva:

- a) Trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento: este tipo de políticas tiene por función otorgar apoyo financiero y/o logístico a personas en situación de desempleo o inactividad.
- b) Servicios del mercado de trabajo: tienen como finalidad vincular a los solicitantes de empleo con los empleadores mediante una serie de servicios como, por ejemplo, la orientación profesional, el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la ayuda en la búsqueda de empleo y la remisión a otras medidas de reinserción como la capacitación (OIT, 2016, p. 67-68).

Para efectos del presente trabajo de investigación, la clasificación realizada por Norma Samaniego (2002) será la que brindará luces para determinar los avances en el caso de estudio: a. Intermediación⁵, b. capacitación a la fuerza de trabajo, c. creación directa o indirecta de empleos. Se considera que los demás aportes, tanto de Martínez, como Farné y de la OIT tienen intrínsecos estos elementos desarrollados por la propuesta de la autora.

Para ampliar la clasificación de las PAMT ofrecida por la autora, se propone una ampliación y detalle de cada uno de ellos:

Intermediación: este proceso está ligada a las acciones de los Servicios Públicos de Empleo-SPE. Un SPE debe ser articulador de una serie de estrategias para sus clientes, que son los buscadores de empleo, también para aquellos grupos de personas inactivos y un cliente muy especial: las empresas (desde la demanda). Los SPE surgieron para desarrollar acciones de intermediación laboral, con el tiempo y la experiencia, nuevas acciones se han implementado:

- a) Asistencia en la búsqueda de un empleo, de orientación ocupacional y evaluación de perfiles profesionales.
- b) Remisión a capacitación, de información sobre el mercado laboral, de investigación, encuesta y monitoreo del mercado de trabajo, y de intermediación laboral con el exterior (CEPAL, 2009).

Farné (2009), por ejemplo, opina que la competencia entre SPE a través de las agencias públicas y privadas son beneficiosos para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. La integración de los sistemas, tanto el público como el privado debe darse en un marco en el cual el Estado desempeña un papel de promotor y, al mismo tiempo como regulador.

También Martínez (2016), concluye que, a pesar de los resultados positivos de los servicios de empleo, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID⁶, en una

⁵ Para evitar otros conceptos, para la autora, el proceso de intermediación está ligado con los servicios públicos de empleo que tienen como objetivo promover la colocación de trabajadores en puestos de trabajo, fomentar la capacitación a desempleados y emprender el estudio sistemático de los mercados regionales de trabajo (Samaniego, 2002). En Colombia este proceso de intermediación está ordenado y bajo la dinámica de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE.

⁶ BID. El mundo de los servicios públicos de empleo Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral, (página 86). 2015, citado en

investigación informa que, en general, la capacidad de los SPE, a nivel local y regional es diversa:

Si bien algunos encuestados...parecen tener una masa crítica de oficinas y de personal trabajando a nivel local, así como acceso a datos desagregados relevantes, cerca de un 20% aseguró no tener un nivel organizacional local. Por lo tanto, las situaciones varían en términos de las oficinas locales que tienen la capacidad de su personal para cumplir efectivamente con los servicios y aplicar la flexibilidad necesaria para elaborar programas a la medida e integrar el trabajo (CEPAL, 2016, p. 27).

Capacitación de la fuerza de trabajo: La capacitación a la fuerza de trabajo, para (Samaniego, 2002), son las acciones para la incorporación de las personas con mayores dificultades para encontrar oportunidades de empleo y/o con alto riesgo de perderlo, a cursos de corto plazo que fortalezcan su cualificación y que sea atractivo para el aparato empresarial. La idea es facilitar el acceso de las personas a los empleos e incrementar su empleabilidad.

Farné, en (CEPAL, 2009), sobre los procesos de capacitación dice que la formación incrementa la productividad y la empleabilidad de los individuos. Es decir, entre más formación y posibilidades de demostrar los mismos con certificaciones, más opciones tiene la persona de vincularse a un trabajo y la persona será más productiva, lo que puede redundar es un círculo virtuoso.

Sobre temáticas sobre el encuentro entre la oferta y la demanda de procesos formativos, Martínez en (CEPAL, 2016), dice que se identifican brechas de articulación, lo que genera una desconexión formativa que no favorece a la población en situación de vulnerabilidad. Martínez es enfático en proponer que en muchos países los programas de formación para el trabajo no llegan a quienes más los necesitan.

Creación directa e indirecta de empleos: De acuerdo con Martínez en (CEPAL,2009), para Latinoamérica, la creación directa e indirecta de empleos, se clasifica en:

- a) Intervenciones públicas o público-privadas para crear empleos que benefician a sectores sociales muy desfavorecidos (en especial jóvenes y mujeres pobres).
- b) La aplicación de diferentes incentivos a la contratación de personas que pertenecen a grupos sociales con altas tasas de desempleo (jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, personas pertenecientes a determinados grupos étnicos, etc.);

- c) Programas de incentivos para la reducción de despidos en el sector privado (CEPAL, 2009, p. 9-10).

Martínez indica que uno de los programas exitosos sobre creación de empleos, especialmente para jóvenes, ha sido la política de incentivos a la contratación. El autor resalta que las experiencias exitosas se encuentran primordialmente en el sector privado. Empero, evidencia otros problemas relacionados con la implementación de PAMT en la región de América Latina y el Caribe y es que, resulta difícil establecer los impactos positivos o negativos debido a pocos procesos de análisis de impactos de dichos programas.

Siguiendo con el autor, este nos informa que de acuerdo con los estudios analizados por OIT⁷, los programas de empleo público suministran un apoyo eficaz a los ingresos, por tanto, evidencia que este tipo de programas están bien direccionados como medio para la reducción de la pobreza.

A modo de conclusión, la relación entre sociedad civil y sector público es importante para la mejora de las acciones, por ejemplo, Farné, indica que “los impactos y pertinencia de los programas de empleo tienden a aumentar cuando las partes sociales pueden incidir en el diseño y gestión de éstos, en la evaluación de sus resultados y en la asignación de los recursos disponibles” (Farné, 2009, p. 5). Por tanto, una relación importante con los conceptos e implementación de gobernanza e incidencia de actores privados en la toma de decisiones.

Siguiendo la línea de Farné, la participación y toma de decisiones conjuntas entre las administraciones municipales junto a las organizaciones que representan la sociedad civil en los programas de empleo, a pesar de que ellas presentan algunas debilidades, como, por ejemplo, su cohesión social y su desconocimiento en este tipo de políticas; su participación garantiza que los programas o proyectos planeados o prometidos respondan a las necesidades de la población.

Finalmente, para Martínez, una conclusión importante a la que llega buena parte de los análisis y evaluaciones de las PAMT es que, primero, es indispensable mayores esfuerzos para integrarlas en una estrategia más global de desarrollo de cada país. Segundo, que las combinaciones de diferentes tipos de intervención (intermediación, capacitación de la fuerza de trabajo y creación directa e indirecta de empleo), son importantes para lograr resultados positivos; por último, hace un llamado a la flexibilidad y adaptación de dichas intervenciones a las particularidades de los grupos beneficiarios y al contexto de cada país.

Tabla 2. Características y comparación de aportes de la clasificación de PAMT

⁷ OIT. Soluciones eficaces. Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (Capítulo 3). Ginebra, 2016. Citado en (CEPAL, 2016).

Norma Samaniego	Stefano Farné	Daniel Martinez	OIT (2016)
Clasifica las PAMT de acuerdo con tres programas: + Intermediación/ Servicios públicos de empleo. + Capacitación para el trabajo (De la fuerza de trabajo) + Creación de empleos (directa/ indirecta)	El autor propone acciones adicionales de las PAMT en torno a: + Fortalecimiento al desarrollo empresarial especialmente a las micro y pequeñas empresas. + Apoyar la inserción laboral de grupos de personas que presentan ciertas desventajas. Los aportes de las PAMT tienen que ver con la autoestima de los participantes y la credibilidad en las instituciones.	El autor incluye temáticas donde amplía las acciones de las PAMT: +Emprendimiento. + Enfatiza las acciones en las poblaciones más desprotegidas: jóvenes y mujeres pobres, mayores de 45 años, personas con discapacidad, minorías étnicas. Especial atención a zonas deprimidas por la pobreza y/o afectadas por desastres naturales.	La OIT asume las PAMT como una política que aporta a la dimensión social de las poblaciones en general: +Reducir la desigualdad. + Mejorar la calidad y la movilidad del empleo. +Reducir la pobreza. + Hace un aporte importante desde la visión de la oferta (buscadores) y la demanda (empleadores-empresarios).

Fuente: Elaboración propia basado en (Samaniego, 2002), (CEPAL, 2009), (CEPAL, 2016) y (OIT, 2016).

Nota: esta comparación de “vertientes” de Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT también se pueden denominar complementarias y se puede asumir como acumulativas debido a que un autor propone nuevos insumos para fortalecer el proceso de la estructuración de PAMT. La base de las características de las políticas parte de Norma Samaniego y se registran los aportes de Farné y Martín (los dos para CEPAL) y documentos de la OIT como referentes.

Desarrollo local y el mercado de trabajo

Teniendo en cuenta los aportes de Gallicchio y su preocupación constante en relación por generar una línea de desarrollo local propia para los estados latinoamericanos, el autor busca un desarrollo propio representado en la generación y la calidad del empleo:

Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida (Gallicchio, 2010, p. 20).

En (CEPAL, 2000), Vázquez Barquero dice que la base de partida son los recursos locales. La fuente ideal de inicio es desde lo local. Identificar ese conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala, constituyen su potencial de desarrollo.

Vázquez Barquero, no se desliga de la competitividad y en la línea del desarrollo local endógeno vincula el crecimiento económico con las formas de producción locales, la capacidad del aparato empresarial fuertemente articulada de cada territorio propicia una fuerte rivalidad en el mercado local, determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales.

Ofrece este autor una caracterización de la mano de obra, el mercado de trabajo, existente en los territorios:

En las fases iniciales de los procesos de industrialización endógena, la mano de obra suele provenir del sector agrario, de las empresas artesanales y, en general, de todas aquellas actividades que se han visto afectadas por las crisis que han impulsado el cambio estructural de las economías locales. En las fases posteriores, los movimientos migratorios hacia las localidades cuyos sistemas productivos tienen éxito se convierten en uno de los mecanismos decisivos en la oferta de trabajo local, Vázquez Barquero en (CEPAL, 2000, p. 12).

Siguiendo en aportes sobre el mercado de trabajo en el ámbito local, (Albuquerque, 2018) ofrece sus argumentos y expresa las problemáticas de este fenómeno:

El desempleo tiene una incidencia muy desigual por territorios y grupos de personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, las situaciones de desempleo permanente son causa de problemas sociales como la pobreza, marginación, delincuencia, violencia ciudadana, racismo y discriminación, entre otros (Albuquerque, 2018, p. 4-5).

Gallicchio por su parte considera al desempleo como una problemática de desigualdad:

El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho antiigualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos. (Gallicchio, 2010, p. 20).

Cada autor, Vázquez Barquero, Albuquerque y Gallicchio, ofrecen alternativas para gestionar en sus territorios de tal forma que se pueda mejorar el acceso al empleo y a la generación de ingresos de su población.

Por su parte (Albuquerque, 2018), propone políticas específicas, a través de las autoridades locales quienes identifican los problemas públicos en forma directa, sobre todo aquellos problemas relacionados con el empleo. El tipo de soluciones a los problemas no pueden ser genéricas, ya que deben referirse a las peculiaridades específicas de cada territorio

Para (Gallicchio 2010) la respuesta de la generación de empleo e ingresos están en el territorio. Según el autor:

nuestro subcontinente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos actores. Muy pocas han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el

contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad (Gallicchio, 2010, p. 20).

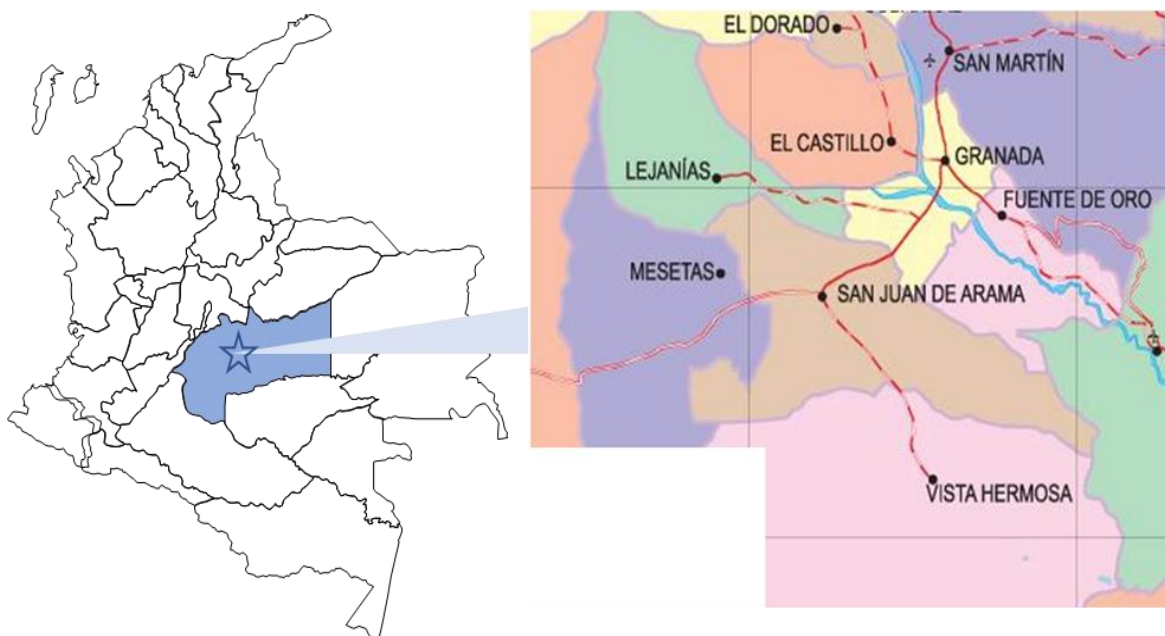
En términos más técnicos, Vázquez Barquero, en (CEPAL, 2000), ofrece la vinculación de la gestión del empleo con la innovación por medio de elementos concretos del accionar:

- Para ello es necesario aumentar la coordinación territorial de los centros de investigación y desarrollo y los de formación, y la cooperación entre los empresarios, investigadores y gestores públicos, locales y externos (CEPAL, 2000)
- La gestión del cambio tecnológico y del empleo se consigue más fácil y eficazmente al nivel local y regional, a través de la participación de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas. Por ello, entre los objetivos de la política de desarrollo local están el fomento de la difusión de la tecnología en los sistemas productivos locales, la mejor regulación del mercado de trabajo y de los conflictos sociales y el aumento de la cualificación de los recursos humanos (CEPAL, 2000, p.26- 27).

GRANADA (META): CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO

Granada (Meta) es un municipio ubicado en la Subregión del Ariari ⁸, en el centro del departamento del Meta, que pertenece a la Región Orinoquia y está ubicada al oriente de Colombia. Se ubica a 180 Km al sur oriente de Bogotá D.C y a 80 km al sur de Villavicencio (capital del departamento del Meta), y se ubica en la vía que conduce de Villavicencio a San José del Guaviare, capital del departamento de Guaviare. Cuenta con una superficie de 381 km cuadrados (38.100 hás.)

Ilustración 1. Ubicación municipio de Granada (Meta)



Fuente: Elaboración propia/ mapa político del Meta, recuperado de: <https://mapasinteractivos.didactalia.net/en/community/mapasflashinteractivos/resorce/mapa-politico-de-meta-colombia-igac/e5d23b65-4a5e-479b-a6fc-b96d912bb9ff/>, noviembre de 2019

De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística -DANE- (2018) para el año 2019 el municipio contaba con 69.770 habitantes, de los cuales el 48,7% eran hombres y el 51,2% mujeres, además, de su total de población, el 84,25% se ubicaba en zona urbana (58.780 habitantes) y el 15,7% en la zona rural (10.990 habitantes). Contaba con una densidad poblacional de 183,12 Habitantes / Km²

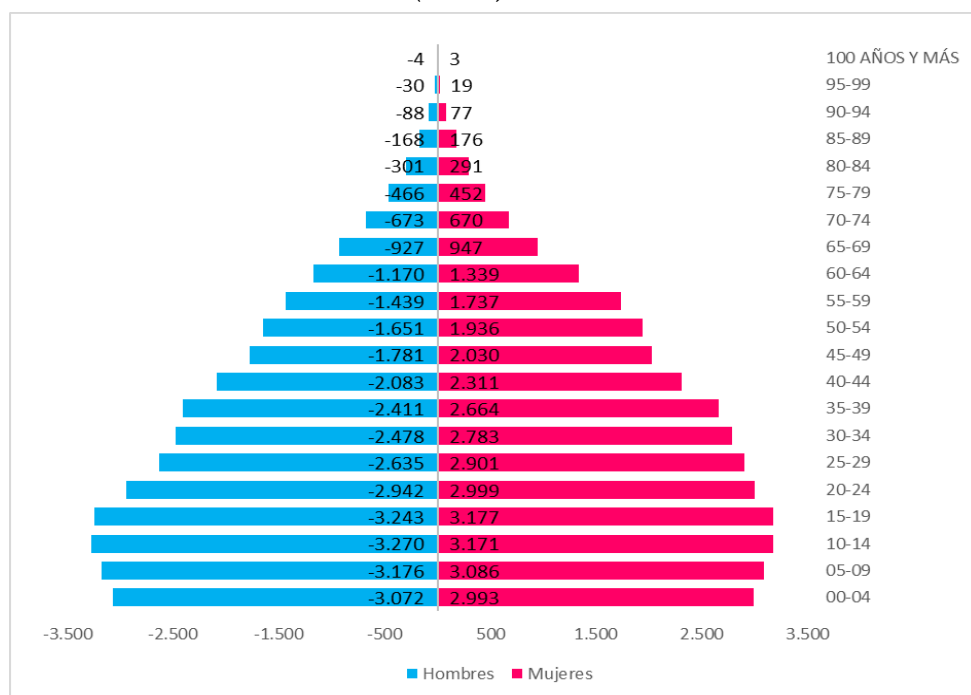
⁸ Ordenanza No. 851 de 2014, Por medio del cual se organiza el territorio el Departamento del Meta en subregiones de planificación y gestión. También hacen parte de la Subregión, los municipios, Fuentedeoro, El Castillo, Puerto Lleras, San Juan de Arama, San Martín y Lejanías (Asamblea Departamental del Meta).

y, de acuerdo con la Contaduría General de la Nación (2022), para este mismo año, el municipio estaba catalogado como Categoría 5ta (Ley 617 de 2000).

Granada se considera tradicionalmente como la capital de Ariari y su desarrollo económico, social, de infraestructura e institucional lo convierten en un referente comercial en esa zona del departamento. La zona provincial de Granada, donde el municipio se denomina cabecera mayor⁹, es clasificada como provincia rural periurbana debido a que este grupo de “provincias rurales” tienen características comunes por encontrarse en la periferia de “provincias urbanas” en un lapso de dos horas; generando un alto relacionamiento entre sí en diversas dimensiones: histórico, cultural, social y económico. Estas “provincias rurales” son las principales proveedoras de servicios y bienes rurales de las grandes ciudades, en este caso, de acuerdo con esta clasificación para Villavicencio.

Para 2019, Granada era el tercer municipio con la mayor población del departamento del Meta (69.770 hab.), superado solamente por Villavicencio (538.824 hab.) y Acacias (90.124 hab.), entre estos tres municipios se concentraba el 66,4% del total de población y el 77,8% de la población ubicada en zona urbana del departamento (DANE, 2018). De acuerdo con la (Gobernación del Meta, 2011), el municipio cuenta con una importante oferta de servicios institucionales, que le hacen un municipio interesante para la inversión privada.

Ilustración 2. Pirámide poblacional y población desagregada por sexo Granada (Meta) 2019



⁹ Al que pertenecen también: Fuentedeoro, Lejanías, Uribe, San Juan de Arama, Mesetas, Puerto Lleras, El Castillo, El Dorado.

Fuente: Elaboración propia, basado en DANE (2018).

Nota: la pirámide poblacional de Granada Meta da cuenta de que su población menor de 45 años es mayoría en el municipio, existe un número importante de población económicamente activa.

Su pirámide poblacional empieza a mostrar una tendencia estacionaria-regresiva, en la que la población más joven tiende a perder participación en el total (cada vez se tienen menos hijos), sin embargo, Granada cuenta con una población principal joven, para 2019, el 52,5% del total de población era menor de 28 años, además, cuenta con una participación importante de la población entre 15 y 19 años (9,2% del total) que generan presión al mercado laboral, principalmente, en mujeres que tienen una mayor participación dentro del total de la población.

De acuerdo con la (Alcaldía de Granada, 2017) hasta el año 2006, el crecimiento poblacional del municipio estaba definido por el aumento de los nacimientos y la estabilidad en las defunciones, además de una migración en descenso pero positiva, sin embargo, en el 2007 esa relación empieza a mostrar cambios con la reducción de nacimientos y aumento de la migración que se relaciona con procesos de desplazamiento forzado en la región, tendencia que se presentó principalmente hasta el año 2016.

El fenómeno del desplazamiento forzado en este municipio tuvo una gran relevancia dada su ubicación e importancia regional, de acuerdo con la UARIV (2016) la población desplazada proviene principalmente de los municipios de Vista Hermosa, Puerto Rico y Puerto Lleras (Meta) y San José del Guaviare (Guaviare) (Alcaldía de Granada, 2017). Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- para el año 2019 en el municipio se registraron 20.420 personas víctimas, de las cuales 20.049 están por causa del conflicto armado (98,1%) (Unidad para las víctimas, 2019). Según la Alcaldía de Granada (2016) la llegada de población desplazada al municipio se puede explicar porque, la población desplazada ve en Granada una opción viable para establecerse, pues los controles sobre la invasión de la propiedad y el costo de vida son mucho menores que en Villavicencio" (Alcaldía de Granada, 2016).

Respecto a población étnica, para 2019 se encuentra, que la población negra, mulata o afrocolombiana es la que cuenta con una mayor participación.

Tabla 3. Población étnica municipio Granada (Meta)

Población negra, mulata o afrocolombiana	1.169	2,30%
Población indígena	190	0,37%
Población raizal	11	0,02%

Población total étnica	1.370	2,69%
-------------------------------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia, basado en (DNP/ TERRIDATA, 2019)

Nota: en el municipio de Granada Meta el total de población que se considera étnica representa el 2,69% de la población total, ellas están representadas en, población afrocolombiana con un 2,30%; población indígena en 0,37%, y población raizal en 0,02%. La fuente de la información es DNP, 2019 a su vez basada en DANE.

En términos de actividad productiva, se puede evidenciar que durante el periodo 2012 - 2019 el municipio de Granada (Meta) tuvo un crecimiento en la generación de valor agregado del 66,6%, que refleja el crecimiento de su economía. Es importante destacar el aumento que en el nivel de producción que presentaron las actividades primarias y terciarias durante este periodo, en el que prácticamente duplicaron su nivel de valor agregado.

Tabla 4. Valor agregado 2012 - 2019 por ramas de actividad

Año	Actividades primarias	Actividades secundarias	Actividades terciarias	Valor Agregado	Peso relativo en valor agregado departamental
2012	112	131	326	569	1,5
2019	228	126	594	948	2,6

Fuente: Elaboración propia basado en DANE (2022).

Nota: se registra un aumento en el nivel de producción entre los años 2012-2019 en actividades primarias, secundarias y terciarias en el municipio.

Respecto a base empresarial, para el año 2019 el municipio de Granada (Meta) contaba con 3.221 matrículas vigentes entre personas naturales y personas jurídicas. Es importante resaltar que el tejido empresarial se compone principalmente por Micro (el 97,6% del total) y Pequeñas empresas (1,8%).

Tabla 5. Base empresarial (Persona Natural y jurídica) matricula vigente por tamaño en Granada Meta (2019)

Tamaño	Total	Porcentaje participación
Microempresa	3.144	97,6%
Pequeña	58	1,8%
Mediana	17	0,5%
Grandes	2	0,1%

Tamaño	Total	Porcentaje participación
TOTAL	3.221	

Fuente: Elaboración propia basado en Cámara de Comercio de Villavicencio, 2021

Nota: De 3221 registradas con matrículas en la Cámara de Comercio de Villavicencio-CCV, 97.6% de las mismas están catalogadas como microempresas, 1.8% como pequeñas empresas. Empresas medianas y grandes, solo representan el 0.6%, en valores absolutos 19 empresas.

De acuerdo con Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2015) las ramas de actividad económica que más contribuyó al valor agregado municipal, fue Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con el 22,82%, seguido de Comercio, reparación, restaurantes y hoteles con el 18,41%, y Actividades de servicios sociales y personales con el 17,32%, posteriormente de la Construcción con el 16,10% (DNP/ TERRIDATA, 2019).

**Tabla 6. Valor agregado municipal por grandes ramas de actividad económica
Granada Meta (2015)**

Grandes ramas de las actividades económicas	Porcentaje participación
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	22,82%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	18,41%
Actividades de servicios sociales y personales	17,32%
Construcción	16,10%
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	10,85%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,49%
Suministro de electricidad, luz y agua	2,47%
Industria manufacturera	1,03%
Explotación de minas y canteras	0,53%

Fuente: Elaboración propia basado en (DNP/ TERRIDATA, 2019).

Nota: el reporte registrado se basa en información de DNP que a su vez se basa en DANE. Las actividades económicas más representativas del municipio en relación con el valor agregado municipal son: Agricultura, ganadería, caza, etc. que representa el 22,82%; Comercio reparación, restaurantes y hoteles con un 18,41%; seguido de Actividades de servicios sociales y personales que presenta el 17,32%.

De otro lado, de acuerdo con la Cámara de Comercio de Villavicencio (2021) el mayor porcentaje del tejido empresarial del municipio de Granada (Meta) se dedicaba a comercio, reparación, restaurantes y hoteles con un 59,4% del total de personas naturales y personas jurídicas con matrícula vigente, seguida de Establecimientos financieros, seguros y otros servicios (17,0%) y Actividades de servicios sociales y personales (8,2%). La industria manufacturera participa con un 5,8% del total.

Tabla 7. Base empresarial (Persona Natural y jurídica) matrícula vigente por sector económico en Granada Meta (2019)

Sector Económico	Total	Porcentaje participación
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	1.914	59,4%
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	547	17,0%
Actividades de servicios sociales y personales	263	8,2%
Industria manufacturera	188	5,8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	120	3,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	93	2,9%
Construcción	74	2,3%
Suministro de electricidad, luz y agua	16	0,5%
Explotación de minas y canteras	6	0,2%
TOTAL	3221	

Fuente: Elaboración propia basado en Cámara de Comercio de Villavicencio, 2021.

Nota: La principal actividad empresarial en el municipio están registradas por sector económico: comercio, reparación, restaurantes y hoteles con un 59,4%. Las actividades financieras cuentan con 547 registros siendo el segundo más importante y registra un 17% del total. La actividad de servicios sociales y personales cuenta con 263 registros en la base empresarial y representa el 8,2%. Las demás actividades de la base empresarial son industria manufacturera con una presentación del 5,8%; Transporte, almacenamiento representa el 3,7%; Agricultura, ganadería, caza, representa el 2,9%; Construcción el 2,3%; suministro de electricidad, luz y agua el 0,5%; y Explotación de minas y canteras el 0,2%.

Según (Gomez, 2017), las actividades económicas más importantes del municipio están relacionadas con el comercio, la actividad agropecuaria, la construcción y el transporte. Los cultivos más relevantes y la explotación pecuaria están representados en plátano, yuca, cacao, cítricos, aguacate, guayaba, maracuyá, piña, palma de aceite, papaya, arroz, maíz, bovinos, porcinos, avícolas y piscícolas. Sin embargo, y a pesar de que Granada es un municipio de vocación agropecuaria, se evidencia una pérdida de ruralidad y capacidad productiva. La división, loteo o parcelación de predios que eran productivos, ha ido variando la vocación del suelo rural que ahora se torna como espacio habitable de descanso.

La actividad turística, en constante crecimiento es muy dependiente de sus fuentes hídricas, entre ellas el Río Ariari. Según (Gomez, 2017), el turismo también está relacionado por sus actividades institucionales como el Festival de la Cosecha Llanera (donde se realizan actividades relacionadas con la cosecha de la región), el Festival de Verano del Río Ariari (se realizan eventos deportivos, culturales y recreativos en las playas del río Ariari).

METODOLOGÍA

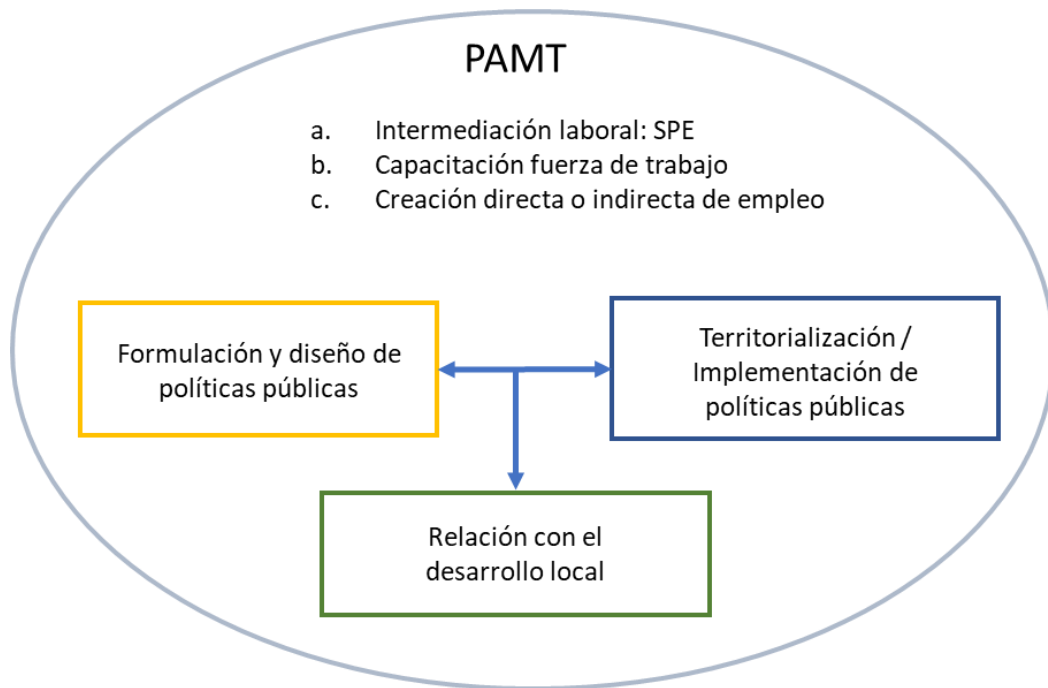
La metodología implementada para este trabajo es un estudio de caso que, de acuerdo con Yin (1994), permite identificar el contexto de un fenómeno determinado, identificando variables que deben ser seguidas y entendidas técnicamente con base en varias o muchas fuentes de evidencia, entre ellas, procesos de triangulación de información, bases de datos, recolección, entre otras. Para esto (Yacuzzi, 2005), dice que el investigador parte de que existe una realidad externa, compleja, que puede ser conocida por la observación y la triangulación (ya la que la observación es falible).

Este estudio de caso se clasifica como “Un único estudio de caso con varias unidades”, que contiene un diseño integrado debido a la implementación de unidades de análisis múltiple. Además, es un estudio de caso descriptivo y explicativo, en el primer caso, porque describe muchas de las actividades que se desarrollaron para la formulación de políticas públicas y su territorialización en torno a las Políticas Activas de Mercado de Trabajo-PAMT en el municipio de Granada (Meta); y explicativo, porque analiza y busca explicar las características del fenómeno con mayor profundidad.

Se toma como base para el análisis tres tipos de políticas activas de mercado de trabajo -PAMT- que se implementaron en el municipio de Granada (Meta), que fueron:

- i. intermediación laboral por intermedio del Servicio Público de Empleo-SPE en el municipio de Granada (Meta).
- ii. generación directa e indirecta de empleo, por medio del programa 40 mil primeros empleos operado por la Caja de Compensación Familiar COFREM en el municipio de Granada (Meta).
- iii. capacitación de la fuerza de trabajo en el marco de las acciones del SPE, la Alcaldía del municipio de Granada y las articulaciones y acciones desde SENA regional Meta y Caja de Compensación Familiar COFREM en el municipio de Granada (Meta).

Para realizar el análisis se plantearon las siguientes categorías y subcategorías:

Ilustración 3. Categorías y subcategorías de análisis**Fuente:** elaboración propia

Nota: el eje central de la investigación son las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT en Granada Meta, para esto se tomaron como fuentes de sustento para el desarrollo del estudio: i. la formulación y la implementación de políticas públicas, ii. La territorialización de las políticas públicas teniendo el caso específico de determinar las acciones en un municipio; y, por último, los conceptos de desarrollo local y su relación con las PAMT

Tabla 8. Categorías y subcategorías de análisis

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	ITEM
Formulación y diseño de políticas públicas. [FPOL]	Motivación para la formulación. [FPOL-MOFOR]	- Problemas públicos para el diseño política - Motivantes para la formulación
	Participación en la formulación [FPOL-PART]	- Actores involucrados en diseño de la política - Mecanismos de participación para el diseño
	Diseño de la política pública [FPOL-DISE]	- Objetivo de la política - Mecanismos para la adopción de la política

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	ITEM
Territorialización de políticas públicas. [TEPOL]	Implementación nacional – local [TEPOL-IMPLE]	- Mecanismo participación e implementación Nación - Región y local - Capacidad institucional nacional
	Implementación con gobiernos locales. TEPOL-GOBLOC]	- Mecanismo participación e implementación Región - Local - Capacidad institucional Gobierno regional y local
	Implementación con actores regionales/locales diferentes a gobiernos territoriales [TEPOL-OACT]	- Mecanismo participación e implementación con organizaciones nivel Región – Local - Capacidad de otras organizaciones para las PAMT
Relación con el desarrollo local. [DEL]	Gobierno territorial [DEL-GOBTER]	- Institucionalidad local para las PAMT - Capacidades locales para sostenibilidad de las PAMT
	Generación de ingresos, crecimiento y generación de empleo local. [DEL-INGR]	- Acumulación de riqueza y su distribución - Generación de empleo y empleabilidad
	Corresponsabilidad de la sociedad civil/gobernanza. [DEL-CORRE]	- Gobernanza en política pública sobre las PAMT. - Fortalecimiento descentralización de las PAMT en los territorios.

Fuente: Elaboración propia basado en el marco teórico y conceptual.

Nota: se definen categorías de análisis para mejorar el proceso de investigación, las tres grandes categorías definidas son: formulación y diseño de políticas públicas; territorialización de políticas públicas, por último, relación con el desarrollo local. Cada grupo definido contiene subcategorías de análisis y temáticas específicas.

Métodos de recopilación y análisis de información

Respecto a los instrumentos de recolección de información, para este trabajo se utilizaron los siguientes:

Entrevistas semi- estructuradas: esta clase de entrevista es descrita como cualitativa, es definida como más íntima, flexible y abierta (King y Horrocks, 2009). Se define como una reunión para conversar e intercambiar datos e

información entre una persona que realiza el rol entrevistador (normalmente el investigador) y otra, el entrevistado, u otras.

En el último caso podría ser dos personas o tal vez una pareja o un grupo de interés pequeño, lo que puede denominarse grupos focales (Hernandez Sampieri, Fernandez, & Baptista, 2010).

Se tuvieron en cuenta las propuestas de (UAJEN, 2018, p. 1) para el caso su uso en la investigación:

- Las preguntas que se realizaron fueron abiertas. Los entrevistados pudieron expresar sus opiniones, analizar sus respuestas, e incluso desviarse del guion inicial pensado por el investigador cuando se atisban temas emergentes que es preciso explorar.

- El investigador mantuvo la atención suficiente como para introducir en las respuestas del informante los temas que son de interés para el estudio, lazando la conversación de una forma natural (UAJEN, 2018, p. 1).

Durante el transcurso de la entrevista el investigador pudo relacionar unas respuestas del entrevistado categorías con otras que van fluyendo en la interacción, donde pueden surgir nuevas preguntas enlazando temas y respuestas.

Análisis documental: entendido como un proceso que se instaura a partir de la necesidad de facilitar el acceso a las fuentes de información, las cuales han ido incrementando su volumen de producción. Para este trabajo se revisaron documentos como Leyes, Decretos, Planes de desarrollo y Convenios entre operadores de políticas públicas (cajas de compensación).

Para el análisis de información, y de acuerdo con Dulzaides & Molina (2004), se coloca la atención en la información que contienen los documentos, en su significado; así como en las fuentes, en su autoridad (Dulzaides & Molina, 2004, p. 1-2). Además, se toman elementos del enfoque deductivo denominado macroestructuras semánticas de Teun van Dijk¹⁰, que aborda en su libro *Text and context* (1977). Su labor se centra en el análisis de la estructura, la producción y recepción de la información periodística relacionada a factores étnicos, racismo, identidad cultural, etc. Estudia la construcción discursiva de las diversas variantes de la expresión racista y de los prejuicios relacionados con las migraciones, la interculturalidad, etc. Asimismo, estudia el discurso del poder, la fijación cognitiva de las creencias.

¹⁰Teun van Dijk: Innovador y pionero en la lingüística del texto, que aborda en el libro *Text and context* (1977). Su trabajo también se centra en el análisis de la estructura, la producción y recepción de la información periodística referida a factores étnicos, racismo, identidad cultural, etc. Analiza la construcción discursiva de las diversas variantes de la expresión racista y de los prejuicios relacionados con las migraciones, la interculturalidad, etc. Asimismo, estudia el discurso del poder, la fijación cognitiva de las creencias, etc. Recuperado de <https://www.infoamerica.org/teoria/dijk1.htm>

Teniendo en cuenta que, las macrorreglas se pueden usar como estrategias textuales con el fin de extraer la información de mayor relevancia de un texto para elaborar la síntesis de este, bajo este proceso se generalizó la información concerniente a los elementos de política pública que se interesa determinar:

- Políticas (programas, proyectos o actividades identificadas en los documentos de planificación del municipio) relacionados con las PAMT:
 - i. Intermediación laboral (servicio público de empleo).
 - ii. Capacitación de la fuerza de trabajo
 - iii. Generación directa o indirecta de empleo.
- Proceso de territorialización de las PAMT.
- Desarrollo local y promoción de empleo por medio estructuras de gobernanza y énfasis en la vinculación de población con más barreras al mercado de trabajo (jóvenes y mujeres).

Tabla 9. Matriz de análisis de documentos e instrumentos de recopilación de información

I. Títulos/ encabezados>>>	Nombre del documento	Macrorregla de generalización (Agrupación)	Análisis de información	Macrorregla de construcción (Interpretación)
Acciones >>>	Plan de Desarrollo/ Decreto/ otros documentos.	+Territorialización +Programa/proyecto, etc. + Desarrollo local (gobernanza, acciones para generar empleo a jóvenes y mujeres)	Clase de información identificada y sus acciones con respecto a las PAMT (acciones identificadas) en los documentos.	Las acciones se ajustan o no a los criterios de PAMT y sus efectos en su implementación o no.
II. Títulos/ encabezados >>>	Nombre del instrumento de recolección/ Sujeto (s) con la información.	Macrorregla de generalización Agrupación	Análisis de información	Macrorregla de construcción Interpretación
Acciones >>>	Entrevista semiestructurada-	+ Territorialización +Programa/proyecto, etc. + Desarrollo local (gobernanza, acciones para generar empleo a jóvenes y mujeres)	Clase de información identificada y sus acciones con respecto a las PAMT (acciones identificadas) en los documentos.	Las acciones se ajustan o no a los criterios de PAMT y sus efectos en su implementación o no

Fuente: Elaboración propia basada Teun van Dijk, citado por (Peña & Pirela, 2007) y Campbell, 2015.

Nota: el análisis de documentos e información secundaria permite la organización de la información y un manejo de la misma para permitir la asociación y la triangulación de la misma. Este procedimiento fue adaptado de las macroestructuras semánticas de Teun van Dijk para la información requerida de forma específica para el caso de estudio.

La investigación obtuvo un proceso de triangulación de información de acuerdo con las diferentes técnicas utilizadas para la recopilación de esta. De acuerdo con Danolo (2009), citado por (Betrián, Galitó, García, Jové, & Macarulla, 2013):

la triangulación es un procedimiento de control implementado para garantizar la confiabilidad entre los resultados de cualquier investigación. Los resultados que han sido objeto de estrategias de triangulación pueden mostrar más fuerza en su interpretación y construcción que otros que han estado sometidos a un único método (Betrián, et.al., 2013, p. 6).

Para este proceso se utilizó la estrategia denominada triangulación de métodos, este tipo de triangulación recurre al uso de más de un método o en la implementación de más de una técnica dentro de un método para obtener los datos y poder revisarlos y sobre todo analizarlos.

En este caso se tendrá en cuenta la información de los documentos públicos analizados, las entrevistas semiestructuradas implementados, es decir, los resultados se evalúan a la luz de los datos obtenidos de esta información recopilada por los métodos usados.

Población consultada

La población que fue consultada para la recopilación de información para el análisis, fueron:

- i. Nivel nacional: representantes del Ministerio del Trabajo, específicamente del Grupo de Políticas Activas y del Grupo de Asistencia Técnica Territorial -GATT de la Dirección de Promoción y Protección del Empleo y la Subdirección de Subsidio Familiar.
- ii. Nivel departamental: representantes del Ministerio del Trabajo, específicamente de la Dirección Territorial del Meta, Representantes de la Caja de Compensación Familiar del Meta - COFREM y de la Agencia Pública de Empleo -APE del SENA en el Meta.
- iii. Nivel municipal: representantes de la Alcaldía de Granada (Secretaría de Planeación e Infraestructura), Concejo Municipal, representantes de la Caja de Compensación Familiar del Meta-COFREM, representantes de organizaciones empresariales, comunales y de jóvenes en el municipio de Granda (Meta).

POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO-PAMT EN COLOMBIA

CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO EN COLOMBIA

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (1991):

“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general (pág. 1)”

El Estado colombiano cuenta con tres Ramas del Poder Público que son independientes y que colaboran con sus fines, estas son: Rama Legislativa, Rama Ejecutiva y Rama Judicial. La rama Legislativa, representada por el Senado y la Cámara de Representantes, lo cual es denominado como Congreso. Esta rama se encarga de formular leyes y reformar la Constitución. Sobre el gobierno (rama Ejecutiva) tiene la potestad de llevar el control político. La rama Ejecutiva tiene una cabeza visible que es la del presidente de la República y es su representante, tiene como función planificar, orientar, impulsar y ejecutar lo establecido en la Constitución y la Ley. Esta rama también está constituida por el cuerpo ministerial en cabeza de los ministros de despacho. La rama Judicial tiene la función de solucionar controversias y conflictos entre ciudadanos y entre estos con el Estado, es representada por las Cortes y Tribunales.

El Estado también cuenta con otros órganos, autónomos e independientes, que contribuyen al cumplimiento de las demás funciones, entre ellos, órganos de control y de organización electoral. Son los más representativos: Contraloría General de la República, Auditoría General, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, entre otros (Función Pública, 2022)

La Rama Ejecutiva: Gobierno Nacional y Sector Trabajo

En un Estado unitario existe una división de poderes, cada una tiene sus objetivos, competencias y alcances. La Rama Ejecutiva es la encargada de diseñar, implementar y controlar las acciones orientadas a cumplir con los fines esenciales del Estado. Tiene como propósito:

“definir los objetivos globales de desarrollo económico y social, así como la definición, coordinación y ejecución de planes, políticas públicas y estrategias de carácter general, realizando un traslado de competencias y recursos de un nivel superior a uno inferior” (Procuraduría General de la Nación -PGN-, 2011; DNP, 2010).

La rama Ejecutiva tiene tres órdenes: nacional, departamental y municipal.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno (Función Pública, 2022). También hacen parte de la rama Ejecutiva, desde el nivel nacional: organismos adscritos a ministerios como superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales; organismos vinculado, entre ellas empresas industriales y comerciales del estado, sociedades de economía mixta; entidades descentralizadas indirectas y entidades de régimen o carácter especial, que conforman “sectores administrativos”.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Gobierno colombiano está compuesto por 24 sectores. Los Sectores Administrativos son ramos que guardan relación con algo específico y que se organizan con el fin de coordinar actividades estatales y de los particulares, integrados por el Ministerio o Departamento Administrativo (quienes ejercerán la orientación y control de las funciones de las entidades y organismos que conforman el sector administrativo) y las demás entidades que defina la ley como adscritas, vinculadas, descentralizadas u otras (DNP, 2011). El Ministerio del Trabajo hace parte de estos sectores administrativos y es la entidad que lidera el Sector Trabajo junto con entidades tan importantes como el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, Colpensiones, entre otros. (Departamento Administrativo de la Función Pública -FUNCIÓN PÚBLICA-, 2017).

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2015) el sector administrativo del Trabajo de Colombia se estructura alrededor del Ministerio del Trabajo y lo conforman las entidades adscritas: Superintendencia de Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. Como entidad vinculada está la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES.

Según esta entidad, el Ministerio del Trabajo (entidad líder del sector) tiene como objetivo:

La formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos orientados hacia el trabajo decente; el respeto de los derechos fundamentales y garantías de los trabajadores, a través de un sistema efectivo de inspección, vigilancia y control, además de la promoción del diálogo social y de la economía social y solidaria. Por otra parte, fomenta políticas para la generación de empleo estable, formalización laboral, protección a los desempleados, formación para el trabajo, movilidad laboral, pensiones y otras prestaciones (Función Pública, 2015, p. 3).

Para esto, entre las áreas que lo conforman cuenta con el Viceministerio de Empleo y Pensiones y el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, que proponen, coordinan y evalúan políticas, programas y proyectos en las materias

de su competencia, entre otras funciones (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

A nivel territorial, el Ministerio del Trabajo realiza presencia institucional a través de un modelo de desconcentración con “Direcciones Territoriales” que tienen como funciones, atender asuntos relacionados con trabajo y empleo, promover las políticas, programas u otras ofertas institucionales del ministerio, fomentar el diálogo social y el fortalecimiento de las relaciones laborales, ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la política laboral, entre otras, (Presidencia de la República de Colombia, 2011). Actualmente, existen 35 Direcciones Territoriales (en 32 departamentos y 3 oficinas especiales – Bogotá D.C., Barrancabermeja y Urabá) y oficinas “Inspecciones de trabajo” en algunos municipios que se integran a la Dirección territorial de su jurisdicción (Sandoval, 2017).

El Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA hace parte del Sector Trabajo, sus acciones tienen como propósito el de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (Ley 119 de 1994). Parte de sus acciones misionales y funciones se basan en la Ley 119 de 1994, en el artículo cuarto:

- (...) 1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos.
- (...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.
- (...) 5. Crear y administrar un sistema de información sobre oferta y demanda laboral.
- (...) 9. Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas, y programas de readaptación profesional para personas en situación de discapacidad.
- (...) 12. Asesorar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio del Trabajo) en la realización de investigaciones sobre recursos humanos y en la elaboración y permanente actualización de la clasificación nacional de ocupaciones, que sirva de insumo a la planeación y elaboración de planes y programas de formación profesional integral.

La entidad cuenta con una Dirección General y un Consejo Directivo encargadas de las acciones de dirección y estratégicas en la toma de decisiones. Cuenta con cuatro (4) direcciones misionales y estratégicas para desarrollar sus roles centrales: a. Dirección de Formación Profesional; b. Dirección de Empleo y Trabajo; c. Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo; y d.

Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas. Tiene a su vez unas direcciones encargadas del soporte de personal, jurídico, planeación, financiera y secretaría general.

La Agencia Pública de Empleo-APE del SENA fue constituida en 1990, sin embargo, las reformas lideradas por el Ministerio del Trabajo desde 2011 y el establecimiento del Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia dan la pauta para la creación del Servicio Público de Empleo y la red de prestadores de servicios de empleo (públicos, privados y sin ánimo de lucro). De esta manera la APE del SENA se reorganiza para ingresar a formar parte de la red del servicio público. En la actualidad el SENA registra 134 oficinas, haciendo presencia en los 32 departamentos del país.

Por otra parte, es importante mencionar a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE, una de las entidades adscritas al Sector del Trabajo. Su misión central es administrar y promocionar el Servicio Público de Empleo -SPE- que debe ser nacional y gratuito con el fin de articular las políticas activas del mercado de trabajo que ayuden a los buscadores de empleo a encontrar opciones, y a los empleadores a vincular formalmente a trabajadores que se ajustan a las necesidades de las empresas. La Unidad cuenta con la siguiente estructura organizativa: una Dirección General, una secretaría general y tres subdirecciones que desarrollan acciones misionales y estratégicas: a. Subdirección Administración y Seguimiento; b. Subdirección de Promoción; y c. Subdirección de Desarrollo y Tecnología.

El SPE opera con un esquema de red de prestadores de servicios denominados Centros de Empleo, la cual estará conformada por entidades públicas y privadas autorizadas por el Ministerio de Trabajo. Los prestadores que hacen parte de la red son: i. La Agencia Pública de Empleo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA; ii. Las Agencias Privadas de Gestión y Colocación de Empleo; y iii. Las Bolsas de Empleo.

Otra institución relevante es la Superintendencia de Subsidio Familiar entidad adscrita y descentralizada del Sector del Trabajo que, de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario-DUR (1072 de 2015) del Sector Trabajo, tiene a su cargo la supervisión de las cajas de compensación familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y sobre las entidades que constituyan o administren una o varias entidades sometidas a su vigilancia, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley (Artículo 1.2.1.4.).

Los Gobiernos territoriales

Bajo el modelo colombiano de “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales”, existe un Estado único, con una centralización del poder político (una Constitución y unas únicas leyes que rigen a toda la población y a todo el territorio), una representación a nivel central de la Nación como persona jurídica pública y una organización con secciones territoriales representadas por los Entes Territoriales que hacen parte de la Rama Ejecutiva y sobre las cuales se descentralizan algunas competencias y recursos (PGN, 2011; DNP, 2010).

A nivel territorial, el Estado Colombiano cuenta con los entes territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios indígenas), que bajo el modelo de “República unitaria, descentralizada” tienen como características: la capacidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, establecer los tributos y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales (DNP, 2011). La expresión de la Rama Ejecutiva en el orden territorial se da por las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y Municipales, que junto con las Corporaciones Político-administrativas (Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente), constituyen los Gobiernos Territoriales (DNP, 2011).

La función administrativa se entiende como el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades y algunos particulares autorizados por el Estado que hacen parte de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público, y que, de acuerdo con la Constitución Política Colombiana, se desarrollan mediante herramientas como la desconcentración, delegación y descentralización (DNP, 2011). La Constitución Política de Colombia (1991) en su Artículo 288 establece que “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley”. En esta medida, la Ley 715 de 2001 dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre los diferentes niveles de gobierno, donde se destaca el Sistema General de Participaciones -SGP-, que está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de servicios cuya competencia asigna la ley (Congreso de la República de Colombia, 2001).

La Ley establece competencias para las entidades territoriales en referencia con temáticas de empleo a través del capítulo II: Competencias de las entidades territoriales en otros sectores (teniendo en cuenta la Ley establece acciones puntuales para los sectores educación y salud como acción central), por tanto, se resaltan las siguientes que tienen relación directa con empleo:

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios.

(...) 74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.

Artículo 75. Competencias de los distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...) 76.18. En empleo- Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Respecto al marco legal y normativo que orienta a los municipios, la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" no establece características específicas sobre temáticas de empleo o la implementación de la política pública de empleo, esta Ley establece que el alcalde es el ordenador del gasto y quién está autorizado para celebrar contratos y convenios del municipio. Si se tiene en cuenta el artículo 315 de la Constitución y su numeral 9.º se concluye que es atribución constitucional del alcalde ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. También, con el contenido del artículo 91 de la Ley 136, modificado por la Ley 1551 de 2012, una de las funciones del alcalde en relación con la Administración municipal es la de ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables (literal d, numeral 5.º) (Arboleda, 2016)

Lo anterior permite determinar que las inversiones de su Plan de Desarrollo como instrumento de planificación prioritarios y el presupuesto municipal lo permita, éste puede determinar acciones con respecto a la ordenación del gasto y la implementación de acciones frente al empleo, claro está, de acuerdo con la priorización realizada por la administración y la población.

Sobre el concepto de ordenador del gasto, Arboleda específica, tomando como guía la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-101/96:

(...) el concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (Arboleda, 2016, p. 208).

La misma Ley establece roles sobre: (...) f) con relación con la Prosperidad Integral de su región. De lo cual se destaca:

1. Impulsar mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad.
2. Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

Y en alusión específica sobre la mano de obra de la población y la promoción del empleo, el numeral 6 establece:

6. Expedir la certificación para acreditar residencia a aquellas personas que residen en el territorio del área de influencia de los proyectos de exploración y explotación petrolera y minera en general, y que aspiren acceder a labores como mano de obra no calificada.

Los alcaldes expedirán dichos certificados con base en los registros electorales o del Sisbén, así como en los registros de afiliados de las Juntas de Acción Comunal. En caso que no se encuentre mano de obra no calificada en el área de influencia, se podrá contratar mano de obra de los territorios municipales vecinos. Las Juntas de Acción Comunal, por conducto de sus afiliados, podrán constituir veedurías para verificar que la mano de obra no calificada pertenezca al área de influencia.

En referencia a las acciones sobre la población vinculada directa e indirectamente en municipios donde la influencia de la actividad petrolera es sensible, la normativa nos conduce a revisar la Ley 1636 de 2013 sobre el Sistema de Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia y posteriormente el Decreto 1668 de 2016 el cual especifica la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.

Otros actores No Gubernamentales relevantes para el Sector Trabajo

Las Cajas de Compensación Familiar-CCF son entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, que se hallan sometidas a la vigilancia del Estado a través de la Superintendencia de Subsidio Familiar, entidad adscrita al Ministerio del Trabajo (Henaó, 2001). Estas entidades tienen un cubrimiento a nivel nacional y juegan un papel importante en la implementación de las políticas públicas activas y pasivas del mercado de trabajo lideradas por el Gobierno Nacional.

De acuerdo con la Supersubsidio existen 43 CCF en los 32 departamentos del país, mínimo una (01) en cada departamento. Con excepción de la caja de

compensación familiar campesina, que tiene jurisdicción en los departamentos de Vichada, Vaupés, Guainía y Guaviare. Las CCF ejecutan un rol importante en el Mecanismo de Protección al Cesante creada en la Ley 1636 de 2013 a través de intervenciones relacionadas con políticas pasivas y políticas activas del mercado de trabajo, a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC, como su fuente de financiación y entrega de prestaciones económicas. Además, apoyan la implementación del Servicio Público de Empleo como herramienta eficiente y eficaz en la búsqueda de empleo, y la capacitación para la reinserción laboral.

POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO -PAMT- EN COLOMBIA 2012 - 2019.

En el año 2011, y luego de una fusión con el Ministerio de Salud, se reformó el Ministerio de la Protección Social mediante la Ley 1444/ 2011, y en virtud del artículo 7º se reconstituyó el Ministerio del Trabajo (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

“...Artículo 7o. Reorganización del ministerio de la protección social. Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6to. de la presente Ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)...” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

En el mismo año, 2011, el 02 de noviembre, se firma el Decreto 4108, el cual contiene el objetivo, funciones y estructura del Ministerio del Trabajo. Una de las funciones explícitas en el Artículo 2 en el numeral 3:

“...Formular, dirigir y evaluar la política de generación de empleo e incremento del nivel de empleabilidad de la población, especialmente la población en condición de vulnerabilidad, en coordinación con otras entidades competentes...” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

El en el mismo artículo, en el numeral 5:

“...Formular, dirigir y evaluar las políticas de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación de capital humano, en coordinación con otras entidades competentes...” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

Y en el numeral 16:

“...Formular, dirigir, implementar y evaluar políticas para proteger a la población desempleada y facilitar su tránsito hacia nuevos empleos y ocupaciones...” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

Funciones que amplían lo referente a acciones sobre política del mercado de trabajo. Es importante resaltar que este Decreto da origen a una nueva estructura de la entidad y que su conformación dispone de acciones referentes a un nuevo diseño institucional para hacer frente a programas que mejoren los encuentros entre oferta y demanda de trabajo, es decir a generar políticas del mercado de trabajo.

En los objetivos centrales de dicho Decreto se deja claro el rol del Ministerio de Trabajo: (...) fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección de los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.

Un hito importante, posterior a la reorganización del Ministerio del Trabajo (Ley 1444 de 2011) es el Decreto 722 del 4 de abril de 2013: “por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral”

El Decreto reglamenta el Servicio Público de Empleo-SPE y determina roles:

- Corresponde al Ministerio del Trabajo la dirección, regulación y supervisión de la prestación del SPE que provean los prestadores.
- Un tema relevante es la determinación de que el Ministerio del Trabajo debe garantizar la integración, articulación, coordinación y focalización de las políticas activas y pasivas de empleo, vinculándolas a la prestación del SPE a nivel nacional, departamental y municipal.
- Se dispone de la clasificación de quienes podrán ser oferentes del SPE a nivel nacional, regional y local:
 - i. La Agencia Pública de Empleo-APE del SENA
 - ii. Los municipios prestadores del servicio.
 - iii. Las Cajas de Compensación Familiar.

Se define además los alcances que tiene el SENA con respecto a sus acciones de formación para el trabajo y certificación por competencias. Adicional, se definen los alcances y fines de las agencias con respecto a sus acciones sobre el servicio.

Posteriormente el Ministerio del Trabajo delega funciones a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE a partir del año 2013 en acciones específicas de intermediación laboral siendo esta uno de los componentes importantes de acuerdo con los conceptos de las políticas activas del mercado de trabajo.

La Ley 1636 de 2013: “...Por medio del cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia...”. Prevé la forma de atender los

requerimientos de intermediación, formación para el trabajo de la fuerza laboral de los colombianos y tiene como centro las características del mercado como su fuente de información primaria para saber dónde intermediar, qué y cómo formar a los colombianos.

Es determinante identificar el objeto de la Ley:

La presente Ley tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante, cuya finalidad será la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización (Ley 1636 de 2013).

Esta Ley ofrece lineamientos para determinar acciones en políticas pasivas y activas del mercado de trabajo en Colombia.

- Desde la visión de las políticas del mercado de trabajo, que es la sombrilla de las acciones pasivas y activas, conforma el Mecanismo de Protección al Cesante
- Desde la visión de las políticas pasivas conforma el FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante). Dicho Fondo es administrado por las CCF (Cajas de Compensación Familiar) y regulado por la Superintendencia de Subsidio Familiar (Ministerio del Trabajo). También, desde el punto de vista "pasivo" se conforma otra institucionalidad y acciones que tienen que ver con la toma de decisiones y sugerencias para la administración de los recursos y lineamientos de política pública.

El Sistema de Gestión del Empleo para la Productividad articula acciones pasivas y activas para apoyar a superar los obstáculos que impiden el encuentro entre oferta y demanda laboral. Desde este Sistema se conforma el Servicio Público de Empleo y la Red de Prestadores del Servicio.

Un punto relevante del proceso es la ampliación de los prestadores a:

- i. Agencia Pública de Empleo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA;
- ii. Las Agencias Privadas de Gestión y Colocación de Empleo constituidas por Cajas Compensación Familiar;
- iii. Las Agencias Públicas y Privadas de Gestión y Colocación de Empleo y;
- iv. Las Bolsas de Empleo.

Lo anterior permite evidenciar que entran nuevos jugadores al proceso de intermediación laboral, en una especie de competencia autorizada para su mejora.

El Ministerio del Trabajo es el líder del proceso y como cabeza del Sector Trabajo deberá reglamentar su funcionamiento. Parte de las acciones serán autorizadas por la Subdirección de Promoción y Generación del Empleo.

Esta Ley también establece acciones sobre los procesos de capacitación para la inserción laboral y establece las posibilidades de que otros actores, a parte del SENA, hagan parte del proceso previa certificación del Ministerio del Trabajo.

Los nuevos actores son: las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, las unidades vocacionales de aprendizaje en empresas y las cajas de compensación familiar (junto con el SENA que tiene esas acciones en sus propósitos).

Un tema relevante desde las Políticas Activas es la creación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE- quien será la encargada de implementar acciones de gestión para la colocación del empleo:

Artículo 26: Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. Créase la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Trabajo para 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 de empleo entre otras funciones que serán reglamentadas por el Gobierno Nacional (Ley 1636 de 2013).

De acuerdo con este artículo 26, el siguiente paso del Ministerio del Trabajo fue diseñar la estructura de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE a través del Decreto 2521 de 2013.

El Decreto 2521 de 2013 contiene información de los objetivos de la UAESPE y sus funciones relacionadas con la administración del servicio público de empleo e intermediación laboral.

Se destacan las funciones de ejecución de políticas relacionadas con el Servicio Público de Empleo-SPE, gestión del empleo e intermediación laboral, monitoreo del servicio y la promoción para la creación de operadores.

Dentro de estas funciones se destacan tres numerales (7, 8 y 10) que se relacionan con acciones de territorialización del servicio público de empleo: articulación y coordinación entre operadores y uno relacionado con el objeto de estudio que es asesorar y prestar asistencia técnica a entidades del orden público, a nivel nacional y territorial, para mejorar la organización del servicio público de empleo.

Otro factor importante del decreto es la conformación del diseño institucional de la Unidad, que tiene un Consejo de Dirección con presencia de delegados de

trabajadores, empresarios (gremios) y de delegados del gobierno nacional (Presidencia y Mintrabajo).

El diseño institucional da trámite a una dirección y tres subdirecciones que tienen diferentes funciones y objetivos relacionados con el SPE y su rol de implementación de la política pública sobre la gestión del empleo y mejorar la prestación del servicio público de empleo: Subdirección de Administración y Seguimiento; Subdirección de Promoción y la Subdirección de Desarrollo y Tecnología.

La Subdirección de Administración y Seguimiento debe establecer acciones con Mintrabajo sobre la articulación y coordinación de los prestadores. Realizar estudios e investigaciones sobre la operación para la gestión y la colocación para brindar la información para mejorar los objetivos de la Unidad.

Las funciones de la Subdirección de Promoción es dar a conocer las acciones y alcances del Servicio Público y el constante contacto con los usuarios, que son oferentes y demandantes (trabajadores y empresarios).

La Subdirección de Desarrollo y Tecnología se encarga de dar cumplimiento a unos compromisos del SPE relacionados con el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo para mejorar las condiciones de empleabilidad y estandarización de los sistemas de información de gestión del empleo.

En el mismo año 2013 se reglamenta el Servicio Público de Empleo-SPE a través del Decreto 2852, así mismo, el decreto tiene alcance el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante.

El objeto del Decreto se contempla en el artículo 1:

Objeto. El presente decreto tiene como objeto la reglamentación del Mecanismo de Protección al Cesante creado por la Ley 1636 de 2013, específicamente en los componentes relacionados con el Servicio Público de Empleo, la capacitación para la inserción laboral y el reconocimiento de las prestaciones económicas de seguridad social (Decreto 2852 de 2013)

Este Decreto tiene como objeto la reglamentación del Mecanismo de Protección al Cesante creado por la Ley 1636 de 2013, específicamente en los componentes relacionados con el Servicio Público de Empleo, la capacitación para la inserción laboral y el reconocimiento de las prestaciones económicas de seguridad social.

Se ratifican los objetivos del SPE y la administración a cargo de la UAESPE así como la función de impartir directrices, regulación y control al Ministerio del Trabajo. Sobre los prestadores del SPE: Son prestadores del Servicio Público de Empleo la Agencia Pública de Empleo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Agencias Públicas y Privadas de Gestión y Colocación de Empleo, incluidas las constituidas por las Cajas de Compensación Familiar, y las Bolsas de Empleo.

Se definen (se ratifican) las actividades básicas de gestión y colocación, que son: a) Registro de oferentes, demandantes y vacantes; b) Orientación ocupacional a oferentes y demandantes; c) Preselección, o d) Remisión.

Sobre los fondos para el proceso, estos se denominan: Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC, son administrados por las mismas Cajas de Compensación Familiar. El control y seguimiento de los recursos están a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Dicho fondo constituye una acción del Mecanismo de Protección al Cesante.

La última parte del Decreto, es lo relacionado con capacitación para la inserción laboral. Se especifica que los criterios de pertinencia, oportunidad, cobertura y calidad serán establecidos por el Ministerio del Trabajo. Se definen los criterios y significados de todo el entramado que comprende la capacitación para la inserción laboral.

Otro tema relevante es la definición de quiénes pueden ofrecer programas de capacitación para la inserción o reinserción laboral:

- i. Cajas de Compensación Familiar;
- ii. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA);
- iii. las Unidades Vocacionales de Aprendizaje en Empresa (UVAE) y;
- iv. las Instituciones de Formación para el Trabajo.

Por último, en esta revisión documental es importante evidenciar el Decreto Único Reglamentario-DUR del Sector Trabajo: 1072 de 2015.

El DUR deja en cabeza del Ministerio del Trabajo todo lo concerniente a su sector e identifica otras entidades que hacen parte del mismo (en este caso las relacionadas con las PAMT):

SENA, Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE y Superintendencia de Subsidio Familiar.

En el primer capítulo el DUR expone los órganos sectoriales y de asesoría y de articulación sectorial los cuales el Ministerio del Trabajo lidera y están relacionados con las Políticas Activas:

- a) Formación para el trabajo: i. Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano.
- b) Mecanismo de protección al cesante: Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo.
- c) Calidad del empleo y toma de decisiones: i. Red Nacional de Formalización laboral; ii. Red Nacional de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo - Red ORMET.

Ratifica las acciones del Servicio Público de Empleo (Ley 1636 de 2013), la creación del mismo, los operadores y la reglamentación a través del Decreto 2852 de 2013. Es el Ministerio del Trabajo el que regulará y supervisará la prestación del Servicio Público de Empleo.

Ratifica la administración del Servicio Público de Empleo en la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo- UAESPE, sin embargo, especifica que debe atender las directrices del Ministerio del Trabajo.

Ratifica el reglamento y las especificaciones del Decreto 2852 de 2013. Algunos órganos y acciones relacionados con PAMT, son los siguientes: i. El Sistema de Información del Servicio Público de Empleo contará con un Registro Único de Empleadores; ii. Conformación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.

El DUR ratifica acciones del Decreto 2852 de 2013 como,

- i. Las clases de agencias que hacen parte del Servicio.
- ii. Las acciones adicionales de las Agencias de empleo, como, por ejemplo, contar con centros de empleo, cobros por servicios básicos (diferentes a los servicios gratuitos obligatorios).
- iii. La APE del SENA podrá celebrar convenios para extender sus servicios.

Define las acciones de las Cajas de Compensación en materia de servicios de gestión y colocación del empleo. Además, define su territorio en la jurisdicción y ámbito de su propia territorialidad ya definida para sus acciones de CCF.

Se realiza definición de las Bolsas de Empleo y las Bolsas de Empleo de Instituciones de Educación Superior. Por último, se definen acciones de inspección, vigilancia y control en la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.

La Sección 4 del DUR define acciones sobre la capacitación para la inserción laboral. Define qué es la capacitación para la inserción laboral, acciones de formación, capacitación para la inserción o reinserción laboral, certificación de competencias a través de procesos de formación, certificación de calidad, competencias, competencias laborales específicas, competencias básicas, competencias clave, competencias transversales, conocimientos, destrezas / habilidades, y resultados de aprendizaje.

Otras acciones importantes del DUR en torno a PAMT: a) Creación del Programa de Reentrenamiento Laboral y Formación a lo largo de la Vida; b) Características del contrato de aprendizaje para egresados de la formación del SENA y, c) La equidad del género por los derechos de las mujeres definidas como población vulnerable en temas laborales.

Como conclusión: de acuerdo con la revisión documental realizada para determinar las acciones de la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT iniciadas y lideradas por el Ministerio del Trabajo (rama ejecutiva) y todo el andamiaje conformado a través de leyes, decretos, unidades administrativas y el despliegue territorial a través de las cajas de compensación familiar y usando la plataforma del SENA a través de su experiencia desde la Agencia Pública de Empleo-APE, se deduce que los actores involucrados para la formulación de la política pública no es incluyente con actores y/o agentes regionales, es decir, no se tuvo en cuenta en la hechura de las PAMT y sus vertientes, las posibilidades de aportes, modos y acciones que tuvieran criterios territoriales de abajo hacia arriba.

La política, posterior a su diseño tuvo un corto proceso de transición para iniciar el proceso de implementación y desde el nivel nacional se dispuso de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE como la entidad encargada de desempeñar el despliegue territorial y acompañar los procesos de la mano con los lineamientos del Ministerio del Trabajo.

Dicha implementación contó con dos aspectos importantes, a saber, la creación de entidades para la especialización del proceso (UAESPE) y el otorgamiento de roles de intermediación laboral a las cajas de compensación familiar para el apoyo de los objetivos sobre el empleo y el desempleo. Segundo, la utilización de la plataforma del SENA, bolsas de empleo y otros medios, que fueron invitadas a hacer parte de los oferentes de la intermediación laboral.

El rol del SENA en la formación para el trabajo ya no era único y a su vez se permitió que otros competidores llegaran, allí de nuevo las cajas de compensación hicieron y siguen haciendo un rol preponderante en la implementación de la formación para el trabajo. Este acápite permite evidenciar todo este proceso desde el año 2011 en adelante.

Así mismo, el Ministerio del Trabajo en 2015 y hasta el 2019, implementa el programa de creación de empleo denominado 40mil primeros empleos- que es diseñado por la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar-DGPESF que pertenece a la arquitectura institucional del Viceministerio de Empleo y Pensiones. Esta investigación no pudo evidenciar que el diseño del programa haya sido consultado con actores locales, o actores como sindicatos, cajas de compensación, gremios o incluso funcionarios del SENA u otros relacionados con el empleo dentro del mismo sector del trabajo.

Se define, de acuerdo con lo evidenciado que la implementación de la política pública -PAMT- fue vertical, jerarquizada sujeta a pocos espacios de discusión de actores involucrados, menos evidencias se encuentran con las consultas y participación de actores locales y que las mejoras o aspectos cambiados fueron generados en medio de la implementación.

Si bien, la implementación de las PAMT se hace en los territorios a través de los programas enunciados anteriormente y se utilizan medios como las entidades conformadas o el uso de otras con experiencia departamental y subregional, la implementación de la misma es sectorial, excesivamente con visión top-down que deja poco a la discusión con actores involucrados. Lo cual implica la construcción de un rol regional como implementador, más no como conformador de política pública y escasos avances en la convergencia de políticas locales con las nacionales.

El caso del departamento del Meta se amplía también para el municipio de Granada (Meta) el cual será expuesto a continuación.

POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (GRANADA- META) (2012 - 2019)

POLÍTICAS ACTIVAS A NIVEL DEPARTAMENTAL: META

El proceso, a continuación descrito, permite ofrecer detalles sobre la implementación de las PAMT en el departamento del Meta. Actores como la Gobernación del Meta, la Caja de Compensación Familiar del Meta-COFREM, y el liderazgo del Ministerio del Trabajo son notables para la territorialización de la política pública. También se podrá evidenciar, de forma descriptiva la manera, el cómo y el cuándo se despliega en el municipio de Granada (Meta) con el concurso de las tres entidades antes nombradas.

En el año 2013, el Ministerio del Trabajo decide abarcar con acciones de políticas de empleo a los departamentos cumpliendo con su objetivo central; es por eso por lo que celebra el Convenio Interadministrativo No. 389 de 28 de octubre de 2013 firmado entre dicha cartera y la Gobernación del Meta.

El objeto de dicho Convenio es:

Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación, operación y funcionamiento del Servicio Público de Empleo en el Departamento del Meta, en ejecución de los proyectos de inversión “Asesoría Desarrollo de un Sistema Integral de Gestión de Empleo Nacional” del Ministerio del Trabajo, y “Apoyo al fortalecimiento de la Articulación del Sector público, privado y la academia, para posicionar la cultura “Meta Emprende” en el departamento del Meta (Ministerio del Trabajo, 2013).

El convenio se pactó para implementarse entre el 28 de octubre y el 31 de diciembre de 2013. Por tanto, la debilidad residía en la sostenibilidad del proceso.

Hasta esa fecha no se había determinado los municipios en los cuáles el Servicio Público de Empleo debía implementarse en el departamento. Es, sin embargo, un avance claro de la voluntad de las partes de llevar a cabo la implementación de la política pública en el departamento.

Para establecer un mecanismo de soporte a la debilidad registrada en el pequeño espacio del Convenio 389 de 2013, Ministerio del Trabajo y la Gobernación del Meta celebran la Prorroga 1 el 18 de diciembre de 2013. El numeral 5 de la Prorroga 1 argumenta de manera central lo siguiente:

5. Que la supervisora del convenio interadministrativo de cooperación No. 389 de 2013, mediante memorando con radicado No. 232800 del 2 de diciembre de 2013, solicito:

a) Prórroga No. 1 del mismo hasta el 30 de junio de 2014, justificando su solicitud en los siguientes términos:

"Se hace necesario solicitar prórroga del plazo inicialmente planteado en el convenio 389 del 28 de octubre de 2013, suscrito entre el Ministerio del Trabajo y la Gobernación del Meta, por las siguientes razones:

1. En la cláusula segunda del convenio interadministrativo de cooperación No. 389 suscrito el 28 de octubre de 2013 suscrito entre Ministerio del Trabajo y la Gobernación del Meta, contempla que el alcance de dicho convenio comprende la promoción de nuevos operadores de servicio de empleo en el departamento del Meta, la creación de un centro departamental de empleo, de espacios físicos de atención y la promoción para la integración de una red de prestadores del servicio de empleo en el departamento del Meta y las actividades necesarias y requeridas para la implementación, operación y puesta en funcionamiento del servicio de empleo en el Departamento.

(...)Que para la implementación del servicio público de empleo en el departamento del Meta en los 14 municipios incluidos en la estrategia y cumplimiento del alcance que principalmente contempla la creación de centros de empleo se deben hacer actividades como (adecuación de espacios físicos, contratación del recursos humano, dotación de equipos y operación del servicio), la gobernación del Meta, representando legalmente por el Sr. Gobernador del Meta doctor Alan Jara Urzola confirmó mediante oficio recibido el 3 de octubre dirigido a la directora de Generación y Protección de Empleo y Subsidio Familiar doctora Juana Paola Bustamante, que el operador de la estrategia de implementación del servicio de empleo en el departamento del Meta sería la Caja de Compensación Familiar "COFREM".

La Gobernación queriendo aprovechar que la Caja está debidamente autorizada por el Ministerio del Trabajo para ejercer actividades como agencia privada de gestión y colocación de empleo y presencia en municipios toma la decisión de realizar convenio para la operación del convenio 389 en el Departamento.

(...) 8. "A diferencia de los otros convenios actualmente suscritos para la implementación del servicio público de empleo este convenio contempla la participación de 14 Municipios con la meta de beneficiar una mayor población y esto aumenta la complejidad en la ejecución de cada una de las actividades necesarias para la ejecución del convenio e igualmente se convierte en un reto de intervención que de concentrarse se convertiría en una experiencia exitosa para SPE que puede replicar en otros departamento como Casanare y Arauca" (Prorroga 1 Convenio 389 de 2013- Ministerio del Trabajo y Gobernación del Meta).

Se concluye de esta acción a través de la Prorroga 1 del Convenio 389 de 2013:

- a. La vinculación de la Caja de Compensación Familiar-COFREM al convenio como operador del SPE ya que está autorizada como agencia privada de gestión y colocación por el Ministerio del Trabajo, previas acciones del proceso en la época.

- b. La vinculación de 14 municipios del departamento del Meta en la implementación de la estrategia donde la CCF COFREM tuviera acciones por su jurisdicción.
- c. Compromisos de tener centro de empleo y sedes de atención a los municipios.

Es precisamente a través de esta Prorroga donde se establece a Granada como una de las sedes para llevar a cabo la implementación del SPE por intermedio de COFREM y en consecuencia iniciando por el Convenio celebrado entre Ministerio del Trabajo y la Gobernación del Meta.

Posterior a este ejercicio, el Ministerio del Trabajo cede este convenio a la UAESPE mediante CESIÓN No. 1 DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 389 DE 2013, CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA GOBERNACIÓN DEL META con destino a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE. La firma de la cesión fue realizada el 23 de diciembre de 2013.

De esta forma el servicio de intermediación y cumplimiento del objeto del Convenio Interadministrativo pasa del Ministerio del Trabajo a la UAESPE, entidad conformada para hacer el despliegue nacional de los servicios públicos de empleo, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1636 de 2013. Se ratifica que el convenio se amplía hasta junio 30 del año 2014 como se indicó en la Prorroga 1 del Convenio 389 de 2013.

Este Convenio Interadministrativo permitió que varias acciones de las PAMT llegaran por desconcentración al municipio de Granada en ese mismo año e inicios de 2014. Inicia un nuevo quehacer de acciones, que se buscan, sean relacionadas en identificar tanto sus procesos como sus efectos con el propósito de beneficiar directamente la población, empresarios, entre otros, así como premisas nacionales para la inclusión de temáticas de política pública en los planes de desarrollo del municipio, en este tiempo de los años 2012 a 2015, caso específico del Plan de desarrollo: “Oportunidades firmes para todos” y de 2016 a 2019, el Plan de Desarrollo: “Granada cultivando desarrollo”.

De acuerdo con lo anterior se pretende ofrecer información y análisis relacionados con las Políticas Activas del Mercado de Trabajo entre los periodos 2012 y el año 2019 para evidenciar las acciones desde lo nacional a lo local (Específicamente para el caso de estudio de Granada Meta).

Es importante aportar a este inventario de acciones entre la nación y el territorio aquellas realizadas por la CCF COFREM y sus aliados estratégicos. La Caja de Compensación y la Gobernación del Meta firmaron dos convenios de

asociación y un comodato a través de la Secretaría Social y la Oficina para el Empleo y el Emprendimiento de la gobernación¹¹.

El primer convenio de asociación es el 1336 de 2013 firmado en diciembre, su objeto fue:

Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación, operación y funcionamiento del Servicio Público de Empleo en el departamento del Meta en ejecución de los proyectos de inversión: “Asesoría y desarrollo de un sistema integral de empleo Nacional” del Ministerio del Trabajo, y “Apoyo al fortalecimiento de la articulación del sector público, privado y la academia para posicionar la cultura -Meta Emprende-en el Departamento del Meta”, cuyo objetivo es promover la generación de nuevos empleos de calidad, a partir del eslabonamiento de programas y proyectos (oferta público-privada)...para 14 municipios entre ellos Granada (COFREM, 2020).

Se identifica el medio por el cual se establece el compromiso de desarrollar el SPE en 14 municipios y entre ellos Granada, dando continuidad al Convenio 389 de 2013, como base del proceso. El convenio tuvo una duración de 24 meses y culminó en diciembre de 2015.

En el año 2015 se firma contrato de comodato No. 1743 que tuvo como objeto:

Entregar en calidad de comodato a la Caja de Compensación Familiar -COFREM- unos bienes muebles para el desarrollo del objeto del Convenio de asociación No. 1336 celebrado entre el Departamento del Meta y la Caja de Compensación Familiar -COFREM”, el termino de duración es de 5 años (29 de diciembre de 2020), (COFREM, 2020).

El convenio de asociación No. 1338 de 2019 entre el Departamento del Meta y la Caja de Compensación Familiar -COFREM- tuvo como objeto: “Implementación de puntos de atención dirigidos a acercar la oferta institucional a población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de Acacias, Cumaral, Granada, Puerto Gaitán y Vista Hermosa”

En comunicado de la División de Empleo de COFREM nos recuerda que si bien no hay convenios firmados que vinculen explícitamente las acciones de formación y capacitación para el trabajo, estas acciones hacen parte de la ruta de empleo y atención de los usuarios. Así mismo, nos recuerda que también hizo la implementación del programa 40MIL primeros empleos, acciones que en el presente estudio representa las acciones sobre creación directa y/o indirecta de empleo.

La anterior descripción permite identificar el procedimiento y los actores involucrados en la territorialización de la política pública liderada por el Ministerio del Trabajo y la vinculación de la Unidad Administrativa Especial del

¹¹ La información relacionada en este apartado fue suministrada por la Jefe de División de Empleo de COFREM mediante comunicado enviado en diciembre de 2020 a solicitud de la investigación.

Servicio Público de Empleo-UASPE (alineado con las líneas de acción propuestas con la Ley 1636 de 2013). Se exalta la participación de COFREM en el apoyo ofrecido a la Gobernación del Meta para poder hacer su despliegue territorial en 14 municipios, incluyendo a Granada que aparece en el panorama de los convenios internos con la entidad territorial.

Sin embargo, también se deja en evidencia la escasa participación de la sociedad granadina y de sus autoridades en el apoyo a la implementación del despliegue territorial de las PAMT hacia el municipio. Esto implica que la llegada de una acción de política que no es dialogada, comunicada o discutida con las autoridades municipales: alcaldía y/o concejo municipal, entre otros. La acción fue centralizada en la capital del Meta y desde allí las decisiones, formas y respuestas.

No se registran mecanismos de participación local para la llegada, primero de la llegada del servicio público de empleo (convenios entre la Gobernación del Meta y la CCF COFREM) y tampoco del programa 40mil primeros empleos. Esto conduce a evidenciar la centralización de la toma de decisiones bajo un modelo top down que se reitera con la llegada de las PAMT al municipio de Granada (Meta).

Ahora, una de las acciones que se determinan en la siguiente parte de la investigación es determinar el involucramiento de la implementación de la política pública directamente en el municipio, los aportes de las entidades de gobierno, co-gobierno, la sociedad civil, entre otros.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO-PAMT EN GRANADA (META)

Equipamiento para las PAMT

En los documentos consultados, entre ellos el Plan de Desarrollo Municipal: “Granada cultivando desarrollo 2016-2019”, el Plan de Desarrollo Municipal: “Oportunidades firmes para todos 2012-2015”, El Plan local de empleo del municipio de Granada: “Crecimiento y prosperidad desde Granada” (2012), entre otros documentos como del Observatorio del Territorio de la Universidad de los Llanos o del Observatorio Regional del Mercado de Trabajo - ORMET Meta (habilitada la información desde la página oficial de la Gobernación del Meta), no hay información secundaria sobre el conjunto de infraestructura disponible para las Políticas Activas del Mercado de Trabajo – PAMT, o acciones específicas con presencia en el municipio como entidades del intermediación laboral (Servicio público de empleo), institutos para el trabajo y el desarrollo humano (Capacitación de la fuerza de trabajo), presencia de entidades desconcentradas del gobierno nacional, entre ellas el Ministerio del

Trabajo o el Servicio Público de Empleo, entre otras o resaltar la presencia del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA en el municipio.

Con premisa en lo anterior y con base en la observación, se presenta un inventario sobre el equipamiento para las PAMT de acuerdo con diferentes búsquedas para tener sustento de la información. Para continuar con la línea de estudio de acuerdo con la clasificación de las PAMT, se ofrece dicho inventario de acuerdo con la clasificación aportada por Samaniego (2002): intermediación laboral, capacitación de la fuerza de trabajo y creación directa e indirecta de empleos.

Intermediación laboral: De acuerdo con la página oficial de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo-UAESPE, en el municipio funciona un (1) punto de atención autorizado denominado “Centros de Empleo” está ubicado en el municipio de Granada:

- 1 Centro de Empleo en la dirección: Calle 14 No. 11- 54 Barrio Centro, bajo responsabilidad del operador, COFREM (UAESPE, 2019).

No se encontró información sobre presencia de la Agencia Pública de Empleo del SENA para el municipio. Ésta de acuerdo con los parámetros de búsqueda tiene presencia en Villavicencio y Puerto Gaitán en el departamento del Meta (SENA, 2019).

Capacitación de la fuerza de trabajo: El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA-, es un actor relevante en términos de formación y capacitación. Se debe tener en cuenta la entidad tiene como uno de sus propósitos “...el cubrimiento de las necesidades específicas de recurso humano en las empresas, a través de la vinculación al mercado laboral -bien sea como empleado o subempleado...” (SENA, 2019), por tanto juega un papel trascendental en la capacitación de las personas debido a que “...la Institución está facultada por el Estado para la inversión en infraestructura necesaria para mejorar el desarrollo social y técnico de los trabajadores en las diferentes regiones...” (SENA, 2019).

En el departamento del Meta, el SENA tiene presencia en los 29 municipios. En la región del Ariari se cuenta con dos sedes que ofrecen formación en contabilidad, finanzas y administración empresarial; producción agrícola, empresas ganaderas, salud ocupacional y manejo de residuos; turismo y gastronomía; construcción y TIC, entre otras.

- 1 Centro de formación del SENA denominado Centro Agroindustrial del Meta, ubicado en la Carrera 9 No. 20-52 del Barrio Montoya Pava.
- Adicionalmente de la sede administrativa, la entidad tiene adscrito al mismo Centro Agroindustrial del Meta la sede Los Naranjos ubicada en el Km. 13 Vía San Juan de Arama.

El Centro Agroindustrial del Meta, Sede Los Naranjos cuenta con ambientes convencionales dotados de mesas de trabajo colaborativo, equipos TIC, y demás

equipos necesarios para el desarrollo de los procesos de formación y el bienestar de la comunidad SENA.

Con una capacidad de instalación de 300 Aprendices. Especialmente se titulan personas de grados técnicos profesionales y tecnólogos.

Es importante tener en cuenta que esta sede tiene una cobertura amplia en territorio y que los aprendices que llegan provienen de los diferentes municipios de la región del Ariari.

También se identificaron las instituciones registrada como de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. De acuerdo con información del Ministerio de Educación que es la entidad encargada de certificar y regular estos centros de capacitación, en el municipio de Granada (con domicilio en Granada Meta), existen doce (12) de estas entidades, sin embargo, la información otorga diferente clasificación, entre ellas, cinco entidades dedicadas a enseñanza automovilística. Estas instituciones no hacen parte del inventario.

Por tanto, se registra en el presente inventario las instituciones dedicadas a formación para el trabajo (7).

Tabla 10: Instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano en Granada Meta

Institución de Educación para el Trabajo Humano- Los Andes, ubicada en la Carrera 9 No. 21- 30 del Barrio Montoya Pava.
Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano - Cedellanos, ubicada en Calle 13 N° 21-49 Barrio Las Delicias.
Institución para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Capacitación y Formación Empresarial "Centec", ubicada en la Carrera 15 N° 17-55 Barrio 1 de junio.
Institución para el Trabajo y Desarrollo Humano "Nueva Granada", ubicada en Carrera 13 N° 13-28 Barrio Centro.
Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano "Intecsis", ubicado en Calle 22 N° 12-27 Barrio Montoya Pava.
Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano -Cofrem - Granada, ubicado Carrera 12 # 15-57 Barrio Centro.
Institución para el Trabajo y Desarrollo Humano: Instituto Tecnico Manuela Beltran "Mabe"- ubicado Carrera11 N° 16-36 Barrio Ricaurte.

Fuente: Elaboración propia basado en (Ministerio de Educación, 2019)

Nota: se describen las instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano con presencia en Granada Meta y que tienen reporte en el Ministerio de Educación con dirección en dicho municipio. Se evidencia y corrobora mediante observación la presencia de siete (7) instituciones.

También se registran dos instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano con sede en otros municipios de Colombia y/o el Meta y que cuentan con subsele en este municipio:

Tabla 11: Instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano con sede en Granada y con origen en otros municipios de Colombia.

Instituto Politécnico Agroindustrial, Calle 18 No. 15 – 53, Barrio 1 de junio- Granada Meta. Sede principal en Villavicencio- Calle 34a No. 35 – 20 (Se encuentra registrado en el SIET y se identifica como entidad certificada en su sede de Villavicencio).
Corporación Nacional de los Llanos- Corpoesnall, Carrera 15. No. 17- 55, Granada Meta. Sede principal en Villavicencio- Calle 35 No. 38A-04 Barrio: El Barzal (No se evidenció registro como IFTDH en el SIET).

Fuente: Elaboración propia basado en (Ministerio de Educación, 2019)

Nota: se describen las instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano con presencia en Granada Meta pero que su sede principal se registra en Villavicencio, capital del departamento, y que tienen reporte en el Ministerio de Educación con dirección en dicho municipio. Se evidencia y corrobora mediante observación la presencia de dos (2) instituciones.

Adicional, es importante identificar la presencia de educación superior por medio de instituciones de educación superior – universidades con sede y acciones en el municipio:

- 5 instituciones de Educación Superior¹²

Tabla 12: Instituciones de educación superior con sede en Granada Meta

CETAP (Centro territorial de administración pública) de la ESAP. Carrera 15 con Calle 16 esquina, barrio El Centro.
Corporación Unificada Nacional-CUN sede de Granada Meta, Ubicada en la Carrera 11 No. 15-60 Barrio Camilo Torres.
Corporación Universitaria del Caribe-CECAR- Ubicada en la Carrera 15. No. 17- 55.
CERES/ Rio Ariari- sede Granada de la Universidad de los Llanos y la Universidad del Tolima. Ubicado en el Colegio Departamental Camilo Torres, entre las Carreras 10 y 11 y Calle 15, barrio Camilo Torres.
Fundación Universitaria Juan de Castellanos, ubicada en la Calle 14 No. Calle 12- 88 Barrio El Centro. Genera acciones de formación para posgrados (Especializaciones y maestrías) y tiene como grandes clientes a los docentes de la región.

¹² La información registrada se genera por conocimiento del municipio, no hay información disponible de estas sedes en SNIES (MinEducación), Secretaría de Educación del Meta o documentos de la Alcaldía de Granada.

Institución Educativa Normal Superior Maria Auxiliadora, Ubicada en calle 23 con carrera 13 de Granada Meta. Está Institución se registra en este inventario debido a sus acciones en torno a la formación como docentes normalistas en su Programa de Formación Complementaria.

Fuente: Elaboración propia basada en observación.

Nota: se describen las instituciones de educación superior observadas en el municipio y que están en funcionamiento con formación terciaria. Se evidencia y corrobora la presencia de seis (6) instituciones hasta la fecha de la propuesta de la investigación (2019). Es de anotar que posterior a esa fecha el CETAP (Centro Territorial de Administración Pública) de la ESAP fue trasladada para el municipio de San Martín Meta en el año 2020.

Creación directa e indirecta de empleos: De acuerdo con la información sobre estas acciones desde el Gobierno Nacional se destacan dos programas que han tenido acciones en el municipio de Granada:

- 40 mil primeros empleos-, Programa gestionado y operado por la CCF Cofrem.
- Estado Joven, también operado por CCF Cofrem, sin embargo, este programa tenía como objetivo prácticas laborales en el sector público para estudiantes de últimos semestres de educación técnica, tecnológica, universitaria y normalista, con el fin de ofrecer experiencia laboral en el momento de enfrentar la realidad de trabajo.

Para efectos del presente estudio, los análisis se enfocaron en el programa 40 Mil primeros empleos.

Es importante recordar que para la implementación de las PAMT en este municipio se toma como punto de partida el Convenio Interadministrativo 389 de 2013 celebrado entre el Ministerio del Trabajo y la Gobernación del Meta, la Prorroga 1 de ese mismo año y la Cesión a la UAESPE como la entidad encargada de la implementación del Servicio Público de Empleo a nivel nacional.

Intermediación laboral

La relación anterior de acciones se hace con la participación del nivel nacional, bajo la batuta del Ministerio del Trabajo. Importante destacar el hito que significó el Convenio Interadministrativo de Cooperación 389 de 2013 ya que de este mismo se amplían las acciones para el despliegue territorial en municipios del departamento del Meta. Bajo el concepto de dicho Convenio interadministrativo la Gobernación del Meta y la CCF COFREM desarrollaron otras acciones soportadas en el primer Convenio de asociación que es el 1336 de 2013 y el segundo Convenio, el 1338 de 2019. Los dos convenios tienen como propósito mejorar la implementación del SPE en el departamento a través de puntos de atención en varios municipios, entre ellos Granada Meta.

En medio de los dos Convenios, la Gobernación del Meta y la CCF COFREM firmaron un contrato de comodato No. 1743 de 2015 que tuvo como fin fortalecer el Convenio Interadministrativo 1336 de 2013 y otorgar bienes inmuebles para mejorar el servicio (el contrato de comodato se terminó en diciembre de 2020).

Ahora, es importante identificar las acciones desde la CCF COFREM y la Alcaldía de Granada y otras entidades relacionadas con las PAMT para su implementación en el municipio:

- i. La base de los aportes de la Gobernación del Meta a las PAMT es el Convenio Interadministrativo No. 389 de 2013. Debido a la realización de los Convenios de Asociación entre la Gobernación y la CCF regional, los procesos departamentales quedaron bajo el liderazgo de COFREM.
- ii. COFREM líder del proceso regional motiva el desarrollo de acciones con la Alcaldía de Granada a través de dos convenios de asociación, uno en 2017 y otro en 2019.

En el año 2017, se firma el Convenio de Asociación entre CCF COFREM y Alcaldía de Granada que tiene como objetivo: “Aunar esfuerzo técnicos, administrativos y financieros para la operación y el funcionamiento del centro de atención del servicio público de empleo operado por la caja de compensación familia -COFREM, en el municipio de Granada en el departamento del Meta...”¹³

Lo anterior fue la base de acercamiento entre las entidades. CCF COFREM registra dos convenios basados en el anterior objetivo general. El primero el Convenio el 197 de 2017 tiene como objetivo específico: “...comprende las actividades necesarias y requeridas para continuar con el funcionamiento y fortalecimiento del Centro de Empleo en el municipio descrito en el objeto del convenio...” (COFREM, 2020).

El segundo convenio No. 12 de 2019 por 6 meses, tuvo como objetivo específico: “...Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la operación y el funcionamiento del centro de atención del servicio público de empleo operado por la caja de compensación familiar -COFREM- en el municipio de Granada, en el departamento del Meta...” (COFREM, 2020).

El SENA, quien cuenta con la Agencia Pública de Empleo-APE a nivel departamental tiene jurisdicción con sus programas en Granada, sin embargo, no desarrollaron acciones puntuales de asociación y trabajo conjunto con COFREM y/o la Alcaldía de Granada para mejorar la pertinencia del SPE en el municipio.

¹³La información relacionada en este apartado fue suministrada por la Jefe de División de Empleo de COFREM mediante comunicado enviado en diciembre de 2020 a solicitud de la investigación

Por lo general los empresarios del municipio solo relacionan este servicio con la Caja de Compensación debido a su despliegue publicitario, la apertura de la oficina y sus servicios anexos: la implementación de acciones como el de formación para el trabajo (en la ruta de empleo) y el programa 40MIL primeros empleos.

Empresarios y líderes gremiales destacan el rol de COFREM en el proceso de intermediación laboral y la implementación de la ruta de empleo apoyando al empresariado de la región y tratando de ofrecer alternativas de vinculación a los jóvenes.

Ante el cuestionamiento a estos líderes regionales sobre el uso de programa del SPE y su reconocimiento, estas fueron las percepciones:

“La de COFREM... pues yo creo que cada uno desde, desde, desde diferentes aspectos no. Por ejemplo, el servicio público de empleo hoy por hoy estamos viendo que la gente ya utiliza más la oficina de público de empleo como por un referente para tener mano de obra ya como, como certificada o de calidad. Pues yo soy uno que cuando necesito una ya aprendiz (...) El Sena nunca lo vi, nunca lo he relacionado con el empleo yo creo el Sena lo relaciono con capacitación,” (líder gremial y empresario- entrevista semiestructurada, 2020).

“Pues la verdad es que de alguna manera muy tímida COFREM ha hecho un trabajo a pesar de que es muy lento, pero, bueno que se le puede hacer (...) de pronto ha generado ciertas políticas que le dan al menos la esperanza de, de poder ayudar a la gente y lo digo en causa propia...” (líder comunal- entrevista semiestructurada, 2020)

“Pues por lo menos se puede llegar a tener en algún momento una estadística de cuál es la oferta y la demanda que es que sobre esa parte se diseñan proyectos para poderles darle solución, o sea, sí tenemos una estadística de saber cuántos, cuantas son las necesidades pues podemos decir que si se, si viene el inversionista, si desarrollamos mucho emprendimiento y muchas otras actividades en este territorio del agro pues sabemos de qué vamos a necesitar o poder ocupar mucha, mucho personal; y creo que esa base de datos se maneja allá en esta, en esta de caja de compensación (exconcejal periodos 2012-2015 y 2016-2019, entrevista semiestructurada, 2020).

Otros actores que realizaron acciones desde la Alcaldía de Granada para fortalecer los procesos de empleabilidad dan cuenta de la respuesta del SENA desde la subregional Los Naranjos para intentar posicionar una Oficina de Empleo desde el ente territorial en el municipio:

“... pero pues el Sena no tuvo una intención muy, digamos si bien tuvo una disposición en el tema, no es que haya tenido una iniciativa en apoyarlo, sino que simplemente eran por los llamados que se le hacían, y lo que yo recuerdo pues es el trabajo que tuvimos, que hicimos y que tratamos de adelantar con las reuniones que tuvimos, de resto no recuerdo ningún otra entidad que se haya vinculado al respecto...” (exfuncionario de libre nombramiento y remoción de Granada, 2012-2013, entrevista semiestructurada, 2020).

En este último caso, la Oficina de Empleo propuesto en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 no se cumplió el objetivo de dejarla funcionando

con recursos originados por el presupuesto del municipio, entre otros temas, por la salida del cargo del funcionario que lo propuso.

De forma oficial, se puede decir que los procesos de intermediación laboral a través del Servicio Público de Empleo los realizó en el municipio la Caja de Compensación Familiar-COFREM y la Agencia Pública de Empleo del SENA con su sede desde Villavicencio con una menor medida en sus acciones.

CCF COFREM posicionó una oficina sede en el municipio de Granada y desde allí implementó la ruta de empleo que implica el proceso de formación para el trabajo para la población oferente de empleo en el municipio y la región.

Capacitación para el trabajo

En la misma comunicación de COFREM otorgando información sobre las acciones del SPE y responden sobre las actividades de formación para el trabajo:

(...) Es válido mencionar, que si bien es cierto no existen convenios con un objetivo específicamente para brindar capacitación y/o formación; en los firmados que se describieron anteriormente se encuentra inmerso en la ruta de atención a la población el servicio de orientación ocupacional, en cual se prestó durante estos periodos capacitación gratuita a todas las personas con enfoque en fortalecimiento del perfil laboral (COFREM, 2020).

La entidad relaciona 154 cursos de capacitación entre los años 2016 a 2020 (fuera del tiempo definido en la investigación: 2012 a 2019) y anexa la lista de cursos relacionadas con la demanda de la población. El promedio de cursos de capacitación de formación para el trabajo es de 30 en cada año.

La revisión de la información permite analizar que, si bien se desarrollaron cursos estandarizados para atender necesidades como:

- asesores comerciales;
- atención integral para el turista;
- auxiliar administrativo y contable;
- emprendimiento;
- excel avanzado;
- inglés; entre otros,

También se evidencian temas muy locales de acuerdo con las necesidades y composición del aparato empresarial del municipio y la región del Ariari. Se destacan los siguientes cursos:

- fundamentación de escolta;
- fundamentación de vigilancia;
- mecánica de motos;
- mesa y bar;

- panadería para personas en condición de discapacidad;
- pedagogía infantil;
- recepción hotelera y camaradería; entre otros.

Generación directa e indirecta de empleo

40MIL primeros empleos- El programa se implementó entre los años 2015 a 2019 a nivel nacional hasta agotar los recursos del Ministerio del Trabajo (DNP, 2019). El programa pretendió ayudar las brechas de ingreso al empleo de los jóvenes ofreciendo una ayuda económica temporal a los empresarios la cual operó como un descuento por el riesgo asociado a la desconocida productividad de los jóvenes y al mismo tiempo los compensa por eventuales gastos de selección, orientación y capacitación inicial que deben sostener (DNP, 2019).

El programa destinado a eliminar barreras de la población joven entre 18 y 28 años de edad tenía como objetivo: aumentar la empleabilidad, el nivel de ingresos, la continuidad en la formación, la calidad de vida de los jóvenes, mejorar el proceso de determinación de las vacantes por parte de las empresas y la percepción que éstas tienen sobre la productividad de los jóvenes (DNP, 2019); tuvo su capítulo específico en el municipio de Granada.

La CCF COFREM fue la responsable de implementar el programa 40MIL primeros empleos en el municipio en su jurisdicción, que como se dijo anteriormente, es la base de análisis para lo correspondiente al componente de generación directa e indirecta de empleo en el marco de las PAMT.

COFREM asumió el rol de implementar el programa de acuerdo con los lineamientos de política pública para los jóvenes del municipio con niveles educativos desde bachiller hasta pregrado, con el fin de mitigar la tasa de desempleo en dicha población, que no tuvo la oportunidad de ejercer su profesión o actividad. Los resultados registrados por la Caja de Compensación son los siguientes:

- i. 39 empresas y microempresas vinculadas a través de convenios.
- ii. 80 jóvenes vinculados al programa, 40 de género femenino y 40 de género masculino.
- iii. En promedio cada empresa o microempresa contrató a 2,05 jóvenes a través del programa.
- iv. El aporte del municipio al departamento sobre los jóvenes contratados y beneficiados del programa fue del 5,3% de un universo de 1490 jóvenes contratados en el departamento del Meta.

Empresas y microempresas usuarias y beneficiarias del Programa 40Mil primeros empleos y que contrataron 80 jóvenes en el tiempo de la implementación del programa:¹⁴

- FECEDA
- Super Baterías del Llano
- C.E.A. Condullanos
- Inversiones Mega Llano S.A.S
- Consultorio Odontológico Dra. Maritza Sanchez Rojas
- Juan José B. S.A.S.
- Cootransariari Ltda.
- Isaac Ramírez Duran
- Odontofami Clínica Odontológica S.A.S.
- Carlos Augusto Lara Martínez
- Edwin Eibar Torres Coy
- Reinel Gaitán Tangarife
- Rosalba Ramírez Santana
- Chávez Cagua Omar Emilio
- Ruth Stella Bernal Acosta
- Jhon Jader Vélez Sanclemente
- María Leonor Daza Tello
- Agropecuaria La Rivera Gaitán
- John Jairo Lancheros Rivero
- Almacén Motocross del Oriente
- Grupo Empresarial HGS-S.A.S.
- José Arquímedes Triana Brausin
- Feliz Jorge Díaz Barrera
- Hotelería Turística de Villavicencio Ltda.
- FUNDAGIRASOLI
- Pablo Emilio Chavarro Quevedo
- Hugo Orlando López Díaz
- José Ricardo Páez Marín
- Grupo Empresarial Nuevo Horizonte
- Juan Vicente Montejó Vásquez
- Valcharo Constructores S.A.S.
- JM Consultoría y Construcción S.A.S.
- Grupo Empresarial Nuevo Horizonte S.A.S.
- Sutra Veragro S.A.S.
- Servicios Agrícolas de Palma de Aceite S.A.S.
- Jhon Jairo Lanchero Romero
- John James Vasquez Castro
- Inversiones Megallano S.A.S.
- Hugo Orlando López- Agro veterinaria la Granja del Llano"

¹⁴ La información relacionada en este apartado fue suministrada por la Jefe de División de Empleo de COFREM mediante comunicado enviado en diciembre de 2020 a solicitud de la investigación

Es importante evidenciar que el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA no tuvo acciones en la implementación del programa a nivel departamental o municipal ni a nivel nacional por consideraciones y lineamientos del programa desde el Ministerio del Trabajo.

Recapitulando, es importante aclarar que el proceso de implementación de las políticas activas a través del SPE, 40MIL primeros empleos y formación para el trabajo en el departamento y en el municipio no logró profundizar en la acción de vinculación en la formulación de las políticas públicas, entre otras cosas, no existe evidencia de que actores regionales y/o locales hayan establecido acciones de apoyo en el diseño a la política nacional viéndose identificados como actores implementadores pero no aportantes al proceso de hechura de las políticas.

Si bien es cierto que se generaron convenios entre partes nacionales y regionales, esto no implica la posibilidad de que áreas locales o regionales de los sectores públicos, privados o de los sectores civiles hayan aportado al diseño de dichas políticas. La acción se evidencia de forma vertical, bajo una estructura de implementación “top down” debido a que se desarrolló de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia; aquí prima la jerarquía y establece una diferencia entre la formulación, la toma de decisiones y la implementación (Roth, 2022).

Dicha implementación no implica en muchas ocasiones el acompañamiento técnico o de talento humano de las entidades del centro, como el Ministerio del Trabajo o la UAESPE u otras que tengan relación directa. Lo mismo sucede cuando la implementación se hace directamente en el municipio y este debe ser realizada por desconcentración por la Caja de compensación, máxime cuando no hay vínculos entre implementadores, la entidad territorial, la población civil organizada, academia, entre otros.

Sobre lo anterior, desde COFREM, la entidad encargada de la implementación de diversos programas nos amplía información con el nivel nacional:

“...del Ministerio de Trabajo definitivamente a diferencia de este año (año 2020) que fue lo del subsidio de emergencia era, no existía, del Ministerio se perdió, la persona con la persona que podíamos tener comunicación, como que no había un feedback (acuerdo de trabajo común) ahí con ellos y prácticamente las interacciones con el Ministerio eran nulas...” (funcionaria de COFREM, entrevista semiestructurada, 2020).

Sobre la UAESPE:

“...en el tema con la Unidad del Servicio Público de Empleo yo me atrevería a decir que nosotros hemos tenido, hemos sido como una montaña rusa, tuvimos un inicio un muy buen inicio, las personas que lideraban allá creo que eran personas muy técnicas con una visión bastante técnica del servicio, desafortunadamente lo cambian y llega una posición y una visión netamente política que básicamente creo yo que nos hizo retroceder lo que habíamos avanzado en los 4 – 5 años, nos lo hizo retroceder en 1. En un año retrocedimos todo lo que habíamos avanzado porque llegó a establecer una posición muy política que,

pues no es sana, no es sana para el servicio sí, no era sana para el servicio...” (funcionaria de COFREM, entrevista semiestructurada, 2020).

La funcionaria de la Caja de Compensación indica que hubo dos momentos de acompañamiento desde el Ministerio del Trabajo y UAESPE, uno cuando se conforma el SPE desde 2013 y hasta 2016, y otro, a partir de 2016 y hasta la fecha de la entrevista (2020), pero que se asume como escaso el acompañamiento para mejorar las acciones con entidades territoriales, empresarios, poblaciones vulnerables, entre otras.

También se enfatizó en los aportes de la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo en el Meta y de la Subcomisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales del Meta (con jurisdicción en todo el departamento) sobre su apoyo a la difusión y acompañamiento:

“...Sí, desde el nivel central no hay línea pues a nivel del departamento también queda corto y aunque, y aunque en el proceso, en el proceso aquí en el departamento o de relacionamiento (...) con esas personas que han estado pues generó otro tipo de intenciones o se generaron otras iniciativas pues ahorita no las hay, ahorita pues digamos que la Subcomisión es a hablar de cómo de cada quien presta el servicio, y reporte qué servicio prestó y ya, o hablar de, o a reunirnos y hablar de, de temas que para mí consideración no deben por qué tratarse en la Subcomisión...” (funcionaria de COFREM, entrevista semiestructurada, 2020).

Asimismo, desde la Alcaldía de Granada se señala que desde el nivel nacional y departamental existe una falencia en el acompañamiento técnico:

“...lo que pasa es que la asistencia, o sea como la percibo. Es una, es una asistencia que está desarticulada, falta... No hay una centralización un articulado, un organizador, un coordinador de toda la asistencia que hay, tanto así que en el municipio y en la región, en las subregiones hay asistencia de cooperación internacional, hay asistencia de una y otra entidad y las entidades territoriales no nos enteramos...” (funcionaria de Alcaldía de Granada, entrevista semiestructurada, 2020).

La visión de la funcionaria de la Alcaldía de Granada es más crítica sobre las acciones de gobierno nacional frente a las diferentes acciones de acompañamiento técnico:

“...El Estado hace muchas cosas, pero de a poquitos no se ve, nos impactan y todos miramos cosas diferentes porque yo lo que veo es que ese tipo de políticas y lo mismo muchos dirigentes no tienen una visión de largo plazo, es una visión inmedatista, gastemos lo que hay ahorita que se acaba diciembre. A nivel nacional es exactamente lo mismo, sea presidente: rápido, próximo año, miremos cómo sacamos esta política, ¡ah!, llega el plan y todo es así, es inmedatista porque ninguno quiere heredar a otro su proceso y el otro no quiere menos recibir esa herencia...” (funcionaria de Alcaldía de Granada, entrevista semiestructurada, 2020).

El criterio de la implementación de política públicas de empleo bajo la visión “Top down” fue la impuesta para el municipio, lo que pudo impactar en

varias de los determinantes del éxito o fracaso de las acciones de empleo para el municipio.

De acuerdo con la descripción de las acciones sobre la llegada de las PAMT a Granada Meta y las interacciones sobre la implementación de su propósito mismo, éstas evidentemente cumplieron con la normativa de arriba hacia abajo de llegar al territorio nacional y de usar las plataformas habilitadas para dicho propósito: CCF COFREM, SENA desde la Agencia Pública de Empleo, entre otras.

Demás evidencias permiten relacionar la debilidad del acompañamiento técnico para la implementación desde el nivel nacional, así como desde el nivel intermedio, la gobernación del Meta. Es evidente que la entidad implementadora (CCF COFREM) realizó su parte del proceso, no se deja evidencia de las acciones de apoyo técnico directo a las entidades territoriales desde Ministerio del Trabajo (con UAESPE), lo mismo, desde la Gobernación del Meta a través de la Secretaría Social, encargada del proceso, para apoyar a la alcaldía de Granada y otros actores municipales relacionados con la temática.

Dentro del proceso de análisis se remite a concluir que hubo una excesiva implementación -top down- y además que los aportes desde el Gobierno Nacional y la Gobernación del Meta solo llegaron hasta la celebración de convenios de implementación con la caja de compensación.

Así mismo, denota en este acápite la escasa participación de la entidad territorial municipal, por lo cual sus capacidades institucionales y organizacionales (basado en Santander y Torres. Melo) fueron lo bastante débiles en el periodo de análisis para poder apoyar la implementación de las PAMT.

EFFECTOS DE LAS PAMT SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

Los aportes desde la Alcaldía de Granada

La Alcaldía de Granada destaca sus acciones a través de los convenios con COFREM (como se dijo en acápite anteriores), sin embargo, sus Planes de Desarrollo Municipales PDM no contemplan acciones ambiciosas en referencia a empleo y/o mercado de trabajo. A continuación, se resume la evidencia de los documentos de planificación territorial:

- 2012 – 2015 PDM: “Oportunidades firmes para todos”:

Este Acuerdo municipal contiene referentes normativos y de contexto sobre la construcción del PDM, líderes del proceso y todo lo concerniente a los procesos normativos del Concejo Municipal para su aprobación.

En su parte estratégica, se clasifica en cuatro (4) ejes denominados dimensiones, ellos son: Dimensión social; Dimensión económica; Dimensión ambiental; y Dimensión acción ciudadana y administrativa.

Se destaca, en temas de PAMT, específicamente de empleo la Dimensión Económica (Artículo 8) que plantea un renglón orientado al fomento del empleo.

Parte diagnóstica: no hay alusión alguna a temas del estado del mercado de trabajo, o el estado del desempleo, empleo, fuentes de empleo, ni se evidencia como una problemática que sea importante identificar y proponer en el componente estratégico.

Componente estratégico: desde la Dimensión social, las metas estratégicas relacionados con empleo y formación para el trabajo se evidencian en:

- i. Apoyar a las poblaciones vulnerables, entre ellos: población con discapacidad, víctimas del conflicto armado y mujeres.
- ii. Se insinúan algunos temas relacionados con la gestión para el empleo por medio de "vinculación de espacios laborales" a la población con discapacidad. A la juventud se le plantea en este tema específico una orientación profesional para el último grado de bachillerato.

Desde la Dimensión económica, existen dos acciones en el marco de sus propuestas.

- i. La primera, la elaboración de talleres y capacitaciones para la promoción del empleo.
- ii. La segunda, la implementación del Plan Local de Empleo.

Es importante indicar que el Plan Local de Empleo es un documento estratégico piloto liderado por el Ministerio del Trabajo bajo la asociación con la Fundación Panamericana para el Desarrollo -FUPAD y desarrollado entre 2011 y 2012 para el municipio (y otros 15 municipios en el país), lo que significa, en primera medida, la absorción de la propuesta estratégica del Plan como una acción importante para la implementación de estrategias de política pública de empleo a nivel del municipio.

La evidencia posterior indica que no fue así desde el punto de vista de la percepción de los ciudadanos y de funcionarios de la administración municipal.

- 2016- 2019 PDM- “Granada...cultivando desarrollo”

El PDM en su parte estratégica está dividida en 4 ejes y/o dimensiones que vinculan los compromisos, competencias y apuestas de la gestión municipal. El primer eje denominado: Forjando una ciudad social e incluyente; el segundo eje denominado: Cultivando prosperidad económica; el tercer eje denominado:

Creando un ambiente sostenible; el cuarto eje: Impulsando una ciudad cívica, segura y con excelencia en gestión.

Parte diagnóstica: se evidencian algunos temas relacionados con un diagnóstico sobre el mercado laboral de varios grupos de poblacionales priorizadas por la Alcaldía. Población en Proceso de Reintegración PPR (por mandato de DNP sobre los PDM en relación con la implementación de Acuerdo de Paz con las FARC). No hay información sobre necesidades de generación de empleo para jóvenes, mujeres, otros grupos poblacionales.

De otra parte, ofrece un diagnóstico no actualizado sobre el sistema de salud contributivo y subsidiado, dejando claro de todas formas la problemática de la informalidad laboral y comercial en el municipio.

Componente estratégico: Los temas relacionados con el objetivo de estudio se encuentran en las dimensiones 1 y 2 (Forjando una ciudad social e incluyente y Cultivando prosperidad social y económica, respectivamente).

- i. Sobre el primer Eje y su relación con el empleo se determina que se quieren explorar temas de formación para el trabajo y procesos de empleabilidad para población víctima del conflicto armado, la población en proceso de reintegración PPR y la población joven y adulta con discapacidad.
- ii. Para la población víctima del conflicto que vive en el municipio se plantean acciones de "Apoyar con proyectos productivos, de emprendimiento, fortalecimiento, empleabilidad, potencializarían de capacidades a la población y asociaciones de víctimas para la generación de ingresos.", esto con aras de mejorar su calidad de vida.

El segundo Eje también tiene alusiones a temas de empleo y se enfatiza mucho en temas generales para atender poblaciones como comerciantes informales, entre otros:

- i. Temas relacionados: formación para el trabajo enfatizado hacia actividades turísticas y acciones sobre la formalización laboral; Servicio Público de Empleo por intermedio de la implementación de rutas de empleabilidad; investigaciones sociolaborales para el municipio; temas de reconversión laboral para vendedores y comerciantes informales que ocupan el espacio público.

Se destaca que es mucho más amplio que el anterior PDM y trata de enfatizar en acciones puntuales y de alguna forma especializados, como, por ejemplo, turismo para el municipio. La problemática de los vendedores ambulantes, el uso del espacio público e indirectamente la informalidad laboral (y empresarial) es tratada desde las metas del PDM.

A pesar de las consultas realizadas de forma escrita a la administración municipal y de tratar de obtener información sobre las acciones implementadas,

el comunicado de respuesta de la Alcaldía municipal demuestra que no tienen sistematizado el proceso y que se desconocen las acciones ejecutadas.

El proceso de triangulación realizado en la investigación, entre los documentos y las entrevistas semiestructuradas pudo verificarse que las ejecuciones de acciones sobre empleo fueron mínimas.

Sobre los dos PDM analizados 2012-2015 y 2016-2019 se concluye que no se evidencia en su parte diagnóstica ni en la parte estratégica acciones con bases y programación de forma amplia para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población, independiente del grupo etario o de vulnerabilidad al que pertenezca.

La percepción de empresarios, líderes gremiales y comunitarios, así como funcionarios de la CCF COFREM y de exfuncionarios de rol de libre nombramiento y remoción del ente territorial, indican que existen muy pocas acciones de la Alcaldía frente a la política de empleo local, ya sea desde la implementación de las políticas públicas (implementador) o en el diseño de las mismas (creación de políticas locales).

Parte necesaria tiene que ver con la importancia de desarrollar acciones reticulares en favor de las dinámicas de empleo en el municipio y estas deberían iniciar bajo el liderazgo de la entidad territorial que busca mejorar la calidad de vida de su población (como indica la visión de desarrollo local). Es decir, en una visión prospera en las políticas de empleo para que por intermedio del empleo se mejore la situación integral de la población del municipio de Granada.

Al parecer, esto no sucede en el municipio de acuerdo con lo hallado en los Planes de Desarrollo Municipal de 2012-2015 y 2016 -2019, de otra parte, esto se corrobora por empresarios y líderes municipales en los ámbitos gremial y comunales:

Las consultas relacionadas sobre sus acciones sobre temas de empleabilidad desde la Alcaldía de Granada destacan lo siguiente:

"...estamos muy corticos en eso, o sea, la capacidad técnica por decirlo de alguna manera ha estado, llamémoslo, que estancada, por qué lo digo, porque dentro de las funciones, dentro de las funciones y competencias que tiene un ente territorial como el nuestro hace 15 años no se le formula un manual de competencias y funciones, algo que le permita actualizar esas capacidades a las personas que puedan estar dirigiendo y tomando decisiones..." (líder comunal- entrevista semiestructurada, 2020)

El entrevistado deja entrever que en el organigrama y manual de funciones de la Alcaldía municipal no hay encargado de la temática, lo cual implica una falencia desde el punto de vista de las capacidades institucionales de la entidad territorial para gestionar el tema del empleo.

Un tema importante era identificar a través de las entrevistas la forma de abordaje de la temática de empleo desde la administración municipal:

“...lo primero es partir de una política pública real que se construya y se implemente, creo que no la hay. Hasta donde yo recuerdo creo que no la hay, y hasta donde sé ningún mandatario se ha interesado en crearla, eso es lo principal, de ahí debe partir todo porque si yo no sé para dónde voy a ir, pues entonces es muy difícil poder llegar a algún lado, ya (...). Entonces, lo primero es construir esa política pública que es importante pero que, pues nunca se ha construido, yo creo que tanto el municipio como los funcionarios de la alcaldía y la población en general tienen las capacidades técnicas para poder desarrollar una buena política pública desde que haya un interés real de la administración (...). (exfuncionario de libre nombramiento y remoción Alcaldía de Granada, 2012-2013, entrevista semiestructurada, 2020)

De acuerdo con la información suministrada por este entrevistado de libre nombramiento y remoción, se consideró importante poder seguir indagando más información sobre el manejo de la temática desde la entidad territorial. Una de las entrevistas semiestructuradas realizadas fue a una funcionaria de carrera administrativa que permite tener mayor trazabilidad de las acciones de política pública y ubicada en un rol estratégica de planeación y de apoyo a la conformación y seguimiento de los planes de desarrollo:

Ante la consulta de la implementación y lineamientos ofrecidos por la línea estratégica de las alcaldías en los dos periodos:

“...Improvisado (...) los dirigentes que han pasado los periodos que mencionaste (2012-2015 y 2016- 2019) sí han querido y de hecho son muy, han sido, fueron: qué hacemos, qué municipios, si listo hagámoslo, por qué, porque qué pasa, tenían claro que tenemos unas competencias territoriales y una de esas, pero qué pasa a nivel de esa competencia, el recurso asignado era muy poco, sí, pero, pero la voluntad, si la había lo que pasa es que(...) yo digo que el tema no era la voluntad, sino lo que lo que ha presentado que tengamos tan bajo, tan baja capacidad de desarrollo en el sector, es el desconocimiento y eso sí no tienen los dirigentes de conocimiento del sector de desarrollo y competitividad, de empleo, no hay...(funcionaria de la Alcaldía de Granada, Secretaría de Planeación e Infraestructura, entrevista semiestructurada, 2020).

Se concluye con estas respuestas, sobre todo la de la funcionaria de la Alcaldía de Granada, que al interior de la entidad territorial en los periodos de análisis no había responsable en el ente territorial de desarrollar propuestas y acciones relacionadas con empleo, específicamente ninguna sobre las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT.

Una acción relevante en esta parte tiene que ver con la verificación del Decreto municipal No. 015 de 2015 (15 de enero de 2015), por medio del cual se actualiza el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta personal del municipio de Granada Meta. Allí se confirma lo que de manera explícita o implícita nos informan las personas entrevistadas:

- El Decreto 015 de 2015 con el cual se ajusta el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos que conforman la planta del personal del municipio de Granada (Meta). Fue firmado por el alcalde Alexander Guzman Rojas (2012-2015) en dicho año. Se analizaron

19 cargos de la planta de personal, 8 secretarías de despacho y el rol del alcalde en relación con las acciones sobre el desarrollo de políticas de empleo y específicamente sobre las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT.

- Se evidencia que ninguno de los cargos tiene como responsabilidad el desarrollo, seguimiento, reporte o control sobre temas de empleo, trabajo decente o PAMT en la Alcaldía municipal.
- De forma general los roles del alcalde y algunos de sus funcionarios resaltan el enfocar temas para generar las condiciones para el desarrollo social y económico del municipio y la propuesta de políticas sectoriales para la promoción en el municipio a través de las secretarías.
- Desde las secretarías de despacho relacionadas con algunas temáticas de empleo se tiene: Planeación e infraestructura; del Interior y Convivencia Ciudadana; Educación, cultura, recreación, deporte y turismo (solo desde el enfoque de turismo); Agropecuaria y medio ambiente; y Protección social y económica.
- Las acciones relacionadas con PAMT o empleo en las funciones de las 5 secretarías no tienen relación entre sí y en su gran mayoría tiene que ver con el desarrollo sectorial de cada una de ellas:
 - i. Turismo (desarrollo de políticas públicas y emprendimiento),
 - ii. fomento de proyectos agrícolas y pecuarios y la de ofrecer información desde el ámbito social de la población (protección social y económica),
 - iii. Se evidencia más relación transversal (estratégico) desde Planeación e Infraestructura a través de los estudios y diagnósticos prospectivos que conllevan a tener información sobre empleo, trabajo decente, entre otros,
 - iv. Por otro lado, las acciones desde la secretaría el Interior y Convivencia Ciudadana se relacionan con el uso adecuado del espacio público y las ventas ambulantes, algo que directa e indirectamente tiene relación con la formalización del empleo, las PAMT para la dinamización de los SPE, formación para el empleo, entre otros temas que puedan atenderse desde la perspectiva de la investigación.

Lo anterior implica la reafirmación de las percepciones de los entrevistados sobre el vacío al interior de alcaldía sobre el liderazgo desde secretarías adscritas y/o asesores de despacho que brinden lineamientos sobre la temática de empleo.

Gobernanza, participación de la sociedad en las acciones sobre el empleo municipal

En el apoyo que se requiere para poder establecer ambientes de sostenibilidad de la implementación de políticas públicas es necesario verificar otros actores involucrados en los procesos y que además aportan significativamente al involucramiento de las agendas públicas y sobre todo a la toma de decisiones.

Recordemos que para Santander y Torres Melo (2013), la gobernanza es vista como una actividad en la cual “socios renuentes” son inducidos a colaborar (Stoker, 1991) y se requiere lograr la participación efectiva de actores. Para (Velasquez, 2009), en la línea de la participación del sector privado en la implementación de políticas públicas plantea que el aporte de la sociedad civil en estos procesos es válido y en las últimas décadas ha tenido una enorme popularidad y crecimiento.

Este apartado tiene la relevancia sobre el desarrollo local debido a que no solo debe ser visto por quien en teoría lidera la implementación de la política pública desde el municipio, sino, además, permitió evidenciar el rol de gremios, sociedad civil y academia en el proceso del desarrollo de las PAMT en el municipio de Granada.

Se buscó evidenciar las formas en la cual la sociedad civil tenía incidencia en los aportes sobre la implementación de política pública sobre PATM, ya sea desde el gobierno Nacional como en el Local. Parte de las consultas se centraba en detectar la creación de mesas o espacios de discusión donde la “gobernanza para las PAMT” se hiciera efectiva:

“...No, que exista como tal una mesa que se haya trabajado no, no, no conozco ese tema en eso como tal de empleo. Ya en el tema de, del municipal existe un fondo, pero ya el tema ya es gremial, si quiere hablamos de ese tema (...) Ese fondo se llama FOMEGRA fondo para fomento de la microempresa granadina...” (líder gremial de microempresarios- entrevista semi-estructurada, 2020)

Algunos empresarios y líderes gremiales denotan acciones a título personal, no de forma organizada y/o coordinada con las entidades territoriales:

“...No. Cuando yo fui director ejecutivo de (...) de hecho, me gané muchos enemigos porque siempre he estado en contra de que se permita el aumento de la venta ambulante porque igual eso es una, eso en lugar de beneficiarnos, yo si soy un testigo fiel de que eso lo que trae es más pobreza y una persona que se acostumbra a la venta informal va a ser, va a ser como le digo yo, va a estar “casado” ahí con ese puesto y no va avanzar de ahí, se va a quedar ahí y ahí se va a estancar. Yo si en varias ocasiones le he dado duro y he -peleado (peleado)-

para que eso no se dé porque no estoy de acuerdo con eso” (líder gremial y empresario; entrevista semiestructurada, 2020).

Los referentes municipales no evidencian aportes significativos desde la sociedad civil y sobre la conformación de espacio de discusión y de dialogo entre la entidad territorial y la sociedad civil:

“... Que yo recuerde no, no, no recuerdo (...)

“...No, pues la sociedad civil no está organizada empezando de que, en que las mismas asociaciones de comerciantes pues no ha habido una, un alineamiento entre ellos mismos no se han podido entender, no se han organizado y pues todos quedan a la deriva cada cual -jala- para su lado entonces es, esa parte también sería importante, sí. Estamos a expensas de que se apruebe el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial en este mes de noviembre (2020) tal vez se alcance en estas sesiones de Concejo (...) haya más empleo, hay, hay muchas cosas que se manejan desde ese plan de ordenamiento...”. (exconcejal de Granada, 2011-2015 y 2016-2019, entrevista semiestructurada, 2020).

El exconcejal del municipio nos recuerda que, sí hubo un espacio de trabajo con la sociedad civil relacionada con las ventas ambulantes, una temática relacionada con una de las problemáticas más abordadas por los entrevistados que era la informalidad empresarial, laboral, de uso de espacio público, entre otras dimensiones que sostienen las realidades locales:

“¿Qué escenarios? Cuando, cuando se tocaban el tema de los espacios públicos y la informalidad que es donde todo el mundo dice no tengo empleo, me toca que poner a vender alguna cosa, me tengo que desarrollar alguna actividad si, más que todo ahí es de manera neurálgica donde se agudiza. (exconcejal de Granada, 2011-2015 y 2016-2019, entrevista semiestructurada, 2020).

Empero, esta mesa fue accidental en la administración de 2015-2019 y no definía acciones de mediano plazo relacionadas con empleo o emprendimiento, su objetivo era dirimir acciones relacionadas con el uso del espacio público que fueron liderados por la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana.

También fue importante consultar a COFREM sobre los espacios de fomento al diálogo con la sociedad civil sobre el empleo:

(...) te voy a poner un ejemplo, yo sé por conocimiento que, en Acacias, en Castilla, en Guamal, en Villavicencio, en Puerto Gaitán y Puerto López, la sociedad civil es muy activa frente a exigir empleo para su población, frente a exigir política pública para su población, frente a vincularla.

Para Granada:

Yo creo que son pasivos, ellos son pasivos, o sea, ellos no ven el tema de la informalidad como una problemática creería yo, (...) no veo y pues realmente, pues a diferencia creo que los únicos acercamientos que pudimos (...). (funcionaria de COFREM, entrevista semiestructurada, 2020).

De manera definitiva frente a la investigación, se puede determinar que, para la sociedad civil en general, de acuerdo con la funcionaria de empleo de COFREM como para la Alcaldía; la sociedad civil no gestiona y no apoya o

propone temas frente al empleo. Esto mismo se concluye al hacer las consultas a varios empresarios, líderes gremiales, concejales y líderes comunales.

Se intentan destacar acciones desde PROARIARI¹⁵ como una entidad privada liderada por empresarios que abarca temas importantes para el desarrollo del municipio, pero entre otras, nada que permita evidenciar gestiones de incidencia política local frente al dinámicas de empleo de forma organizada.

No se evidencian mesas de trabajo formales o informales para abordar temas PAMT en el municipio. COFREM dice que participa en la Subcomisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales del Meta (SDCPSL) desde Villavicencio, pero no tiene norte sobre empleo y menos sobre PAMT (aportes de la entrevista semi-estructurada realizada a funcionaria de COFREM, 2020).

Los aportes al desarrollo local de la implementación de las PAMT en el municipio

Retomando autores como Gallicchio, Vázquez Barquero y Albuquerque, es indispensable abordar el rol del municipio como un oferente de alternativas para gestionar en su territorio de tal forma que se pueda mejorar el acceso al empleo y a la generación de ingresos de su población.

Se espera entre tanto, la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo (y su calidad), es importante el desarrollo endógeno donde se vincula el crecimiento económico con las formas de producción locales, la capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio propicia una fuerte rivalidad en el mercado local, determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales, por último, es determinante proponer políticas específicas, que se aborden las problemáticas relacionados con el empleo para ofrecer respuestas. Por supuesto, las respuestas no deben ser genéricas sino adaptadas a su medio ambiente. (Gallicchio, 2010; Vázquez Barquero, 2000; (Albuquerque 2018).

La revisión documental de los Planes de Desarrollo Municipales, los documentos sobre los acuerdos entre COFREM y la Alcaldía de Granada y las consultas ante los líderes y funcionarios entrevistados dan cuenta de las escasas acciones relacionadas con políticas del mercado de trabajo desde el punto de vista activo.

Para la administración municipal, en el periodo revisado, no es relevante determinar la problemática del empleo (se determina en la parte diagnóstica de cada documento de planificación), por razones de evidente secuencia en la parte estratégica de los PDM, este no tiene unas metas establecidas que sustente un

¹⁵ Corporación de comerciantes del Ariari- Proariari, gremio compuesto por empresarios y profesionales del municipio de Granada

trabajo que implique el uso de recursos financieros, técnicos o de talento humano para mejorar la temática o haga aportes para su aporte en determinado periodo de tiempo.

Otro tema de creciente preocupación es sobre la tradición productiva del territorio. Como se describió en el acápite sobre el municipio y su contexto, su población centra sus actividades económicas en el agro, la construcción, el transporte y el comercio. En los años más recientes, sobre todo a partir de la implementación del Acuerdo de Paz, el renglón del turismo y su cadena de valor ha ampliado sus horizontes y ha obtenidos mayores beneficios locales. Lo anterior no sería preocupante si se estableciera un proceso de desarrollo endógeno donde se percibiera un aporte al crecimiento sostenible desde el punto de vista económico que implique la formalización de las actividades a nivel comercial y laboral.

Bien cabe decir que los entrevistados perciben el problema de la informalidad como un eje transversal desde donde se evidencian brechas históricas y desde donde las autoridades locales, departamentales y nacionales y la propia sociedad no han desarrollado acciones que permitan mejorar en este aspecto para beneficio de la población implicada:

"..., pero la verdad es que la informalidad se tomó este país, y si me atrevería a pensar en los dos escenarios (...) la informalidad pues con todos los problemas que tienen que haber, y con la formalidad con todos los problemas que le inventan como la tercerización..."

"...pero de resto, no ha habido políticas públicas (...) que nos permitan avanzar en ese hecho, en el hecho mismo de que hemos quitado, le hemos quitado a las calles 200 vendedores informales, no, no lo habido, no lo habido..."

(...) si bien es cierto que estuvimos durante más de 35 – 40 años siendo vecinos de un conflicto de una zona de distensión, pues el desplazamiento juega un papel importantísimo en la informalidad que hay en el municipio, datos más datos menos al año 2016 que fue el momento crítico, llegamos a tener casi que 25.000 desplazados(...), meter la cabeza, entonces se va pa' los barrios subnormales, ¿cierto?; o tratan de buscar la manera de invadir un potrero, entonces crean ahí otro, otro problema social. La, el desplazamiento ha hecho metástasis en ese, en ese sentido porque definitivamente cualquier persona que tenga cualquier 30 – 40 mil pesos, pues pone en la esquina un asador y se pone hacer arepas y ahí empezó la informalidad a crecer. (líder comunal, entrevista semiestructurada, 2020)

El líder comunal del municipio evidencia una problemática central: la informalidad. Parte de las causas de la problemática relacionando al desplazamiento forzado por las consecuencias del conflicto armado que sacudió la región y que vio a Granada como oportunidad para asentarse y poder establecer procesos de generación de ingresos.

Por su parte, una exfuncionaria de la CCF COFREM quien apoyó la implementación de procesos de intermediación laboral, formación para el trabajo

y 40MIL primeros empleos, ofrece este aporte sobre las problemáticas acaecidas en el municipio:

"...El mayor problema que tiene Granada es la, el informalismo (informalidad comercial y laboral), o sea, es totalmente el informalismo en la cultura de la gente porque además acá existe de que, prefiero ganarme 20.000 – 30.000 pesos en un día, a que me contraten formalmente, y las empresas obviamente también como que aprovechan esa situación..."

"...Si porque aquí muchas veces (...) que habían puestos de trabajo y llegaba la persona y le decía, no mira, te vamos a pagar todo lo de seguridad social, no, pero es que yo no voy a perder mis subsidios de, del gobierno; y eso es algo errado porque nunca los pierdes simplemente entras en receso mientras estas de oferta laboral y ya ..."

"(...) La verdad es que la empresa, que quieran, que quieren trabajar formalmente llamémoslo así, como tener todo el formalismo laboral y todo, y pagar todo son muy pocas, son más que todo las empresas grandes, empresas que vienen de afuera porque las que son creadas aquí mismo dentro del municipio, son personas, ellos no quieren, o aunque mira que a lo último tratamos de que algunas de esas empresas si se volvieran formal por lo del programa 40.000 primeros empleos, porque como a ellos los obligaban a estar formalmente contratando, algunas si, algunas digamos que un 2 o 3 % de todas las empresas que hay acá se formalizaron solo por eso, por el programa de 40.000 primeros empleos..."
(exfuncionaria de la CCF COFREM entre 2015 y 2019 para Granada y la región, entrevista semiestructurada, 2020).

Ciertas acciones relacionadas con el concepto de la apropiación del trabajo formal versus el estatus de la situación de desplazado de la población, sobre todo la de menos cualificación, crea barreras para poder acceder a empleo formal, la segunda parte de la respuesta de la exfuncionaria de COFREM tiene que ver con la cultura de la formalidad empresarial en Granada, que no es muy halagadora en cuento a los estudios desarrollados.

Lo anterior, relacionado con la informalidad empresarial lo desagrega muy bien el líder gremial de microempresarios:

"...Uno de los problemas principales yo digo que es la formalización, si, y es en el tema de, de que los microempresarios en temas de formalización lo que más les cuesta a ellos de pronto es eso, si, ellos pueden generar empleos, pero de pronto generan algunos tipos de empleo algunos formales y otros no formales sí, porque es bastante a veces un costo para ellos el tema de la seguridad social completa, el tema de los parafiscales, el tema de las prestaciones sociales entonces ellos le temen un poco a esa, a esa parte. Es siempre como un mito que ha habido entre ellos..."

"(...) No, ellos realmente conocen esos costos y a eso es que le tienen miedo ellos, si, a esos costos y entonces lo que hacen a veces, es decir, no, yo le voy a pagar al trabajador tanto y por ese valor incluido todo su factor prestacional sí, e inclusive lo que yo le digo a ellos es, es preferible que usted a un trabajador no le pague más del mínimo, pero le pague el mínimo y le de todo su factor salarial si, así usted está más tranquilo y el trabajador también va a estar (Líder gremial de microempresarios, entrevista semiestructurada, 2020).

La formalidad laboral y empresarial tiene un lastre histórico no solo en el municipio sino a nivel nacional. Los costos laborales y empresariales se ponen

sobre la baraja de la importancia de qué pagar para poder sostener la microempresa o empresa en el territorio. A la visión de la informalidad como una problemática transversal, desde la Alcaldía de Granada se considera que esta tiene otras causas, que de por sí, puede verse como una problemática a parte:

“...Los mayores problemas son en el tema empleo son (...) el alto porcentaje de informalidad que se da en el municipio. La baja capacidad instalada en el recurso humano. La (...) deficiencia en infraestructura...” (funcionaria de la Alcaldía de Granada, entrevista semiestructurada, 2020).

Sobre la deficiencia en infraestructura para el empleo se solicita ampliación del comentario:

“...Me refiero a que el empleo, por ejemplo, para que sea un proceso de formalidad, yo considero que no solamente hablar de las estrategias intangibles, sino también creo que la infraestructura, el espacio, los equipos y que todo eso hace que se pueda dar un proceso formalización, por eso los informales siguen en la calle porque no hay un sitio dónde ubicarlos porque no hay unas- unos recursos que ellos puedan obtener para generar unas cadenas productivas. Sí, entonces, para mí la infraestructura es todo, todos los recursos necesarios para poder hacer un encadenamiento completo...”. (funcionaria de la Alcaldía de Granada, entrevista semiestructurada, 2020).

Como complemento, la funcionaria indica:

“...Lo que pasa es que la asistencia, o sea cómo la percibo. Es una (...) asistencia que está desarticulada, falta... No hay una centralización un articulador, un organizador, un coordinador de toda la asistencia que hay, tanto así que en el municipio y en la región, en las subregiones hay asistencia de cooperación internacional, hay asistencia de una y otra entidad y las entidades territoriales no nos enteramos...”. (funcionaria Alcaldía de Granada, entrevista semiestructurada, 2020).

La informalidad es por tanto una problemática evidenciada que posiblemente no permite experimentar un proceso de desarrollo local adecuado debido a que no cumple con los criterios de la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan el territorio, sobre todo desde el punto de vista del concepto de trabajo decente orientado por el Ministerio del Trabajo en Colombia y por OIT¹⁶. Es decir, para poder experimentar un proceso relacionado con las PAMT y que este aporte a esa mejora progresiva, se hace evidente un proceso subyacente o paralelo (depende de la visión) sobre la formalización empresarial y laboral.

Para poder establecer un proceso de formalización se hace necesario un trabajo arduo entre la sociedad civil granadina, empresarios, gremios, Alcaldía de Granada y enfatizar en el Ministerio del Trabajo y la Cámara de Comercio de Villavicencio-CCV, que tiene jurisdicción en el municipio.

Lo relacionado en los párrafos anteriores implica, por tanto, una respuesta única y adaptada al proceso municipal, no genérica como solicita Alburquerque.

¹⁶ OIT: Organización Internacional del Trabajo, entidad de la Organización Internacional de Naciones Unidas-ONU que tiene acuerdos con la nación colombiana.

Denota además que la implementación del programa 4OMIL primeros empleos pudo mejorar las condiciones de otras personas que estaban vinculadas en las 39 empresas que hicieron parte del proceso, esto es sin duda un impacto indirecto de la implementación del programa. Es importante destacar esto como un proceso de desarrollo local al mejorar esas condiciones de vida por medio de un programa público desde el Gobierno Nacional (se corrobora en los aportes de la entrevista semiestructurada realizada a la exfuncionaria y funcionaria de la CCF COFREM en Granada y en los comunicados enviados por dicha entidad como aportes a la investigación).

Los efectos no son mayores para la población en edad de trabajar pues como se presentó antes, tan solo 39 empresas y 80 jóvenes fueron parte de este proceso. El aporte al total posible de la población queda sin acciones puntuales, o al menos, fuera del proceso del presente estudio.

También se hizo la consulta formal a la Alcaldía de Granada en solicitud al despacho del alcalde y en delegación, de su parte, a la Secretaría de Planeación e Infraestructura a través de una carta¹⁷ ofrece como respuesta no tener información puntual sobre las acciones desarrolladas para las mejoras en la política de empleo.

¹⁷ Carta firmada por el secretario de Planeación e Infraestructura ante solicitud del investigador para mejorar la información de consulta. Respuesta con fecha del 16 de octubre de 2020.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta a (Mejia, 2012) y Roth (2002), cuando se propone que la formulación de políticas públicas es un paso importante donde se reconoce un problema social se procede a construir la política. Sin embargo, para (Roth A. , 2015), no basta con lograr definir un problema como público para que éste aparezca enseguida en la agenda de gobierno. Por tanto, con la identificación del problema se procede a ponerlo en la agenda de gobierno. El término agenda se utiliza en el sentido de indicar "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" (Padioleau, 1982).

Dada la investigación sobre las Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT para el municipio de Granada (Meta) no se reconoce, por parte de los representantes del gobierno municipal, la problemática de la gestión del empleo como un tema que afecte de alguna manera la calidad de vida de la población. La evidencia centra la gestión de las administraciones municipales de los años 2012 a 2015 y de 2016 a 2019 en unos escasos diagnósticos sobre el empleo o el desempleo de su población y unas mínimas acciones estratégicas para poder establecer una acción de política pública que permita mejorar el desempeño de su población a través de las diferentes vertientes de las PAMT analizadas. Los Planes de Desarrollo Municipales-PDM no evidencia diagnósticos claros y menos acciones estratégicas que permitan concluir que el empleo es una problemática pública de preocupación para las administraciones analizadas.

Por tanto, es importante determinar los aportes de Roth (2015) cuando indica que, de manera intuitiva, es claro que no todos los problemas públicos terminan en las agendas de la política gubernamental. A manera de determinar los procesos de identificación del problema del empleo y su gestión en el municipio y de determinar su agenda pública, los aportes ofrecidos en los documentos centrales de gobierno territorial como lo son los Planes de Desarrollo Municipales, las entrevistas semiestructuradas con personas relacionadas a los entornos de gobernanza y gubernamentales se especifican dos variables que denotan tan poca respuesta a la necesidades de la sociedad sobre las estrategias del empleo: el desconocimiento de las políticas públicas relacionadas y la voluntad política.

El primero, es ampliamente reconocido por concejales de la época y por funcionarios públicos de la alcaldía que identifican apremios institucionales y organizacionales, de acuerdo con los conceptos de (Santander & Torres-Melo, 2013), en relación con las pocas acciones sobre las políticas del mercado de trabajo y empleo en el municipio, que es además argumentado al interior de la entidad territorial ya que no existe un rol asignado a ningún área que se encargue del tema de forma específica o en su defecto, general.

El segundo, sobre la voluntad política, relacionado con los modelos incremental político (o estratégico político), basados en los conceptos de (Jiménez & Soler, 2013) y éstos basados en Lindblom (1991), así como de (Aguilar, 1992), explicado desde los cálculos políticos relacionadas con las inacciones y la escasa toma de decisiones sobre las mejoras del empleo a través de las PAMT para la población, basadas en el poco reconocimiento que generan estas acciones que implica la implementación de recursos financieros, técnicos, tecnológicos y humanos, y que sus resultados no son observados como obras tangibles que permitan mejorar la imagen de las administraciones municipales o entidades de cogobierno como el Concejo Municipal.

La suma de los apremios institucionales y organizaciones para la implementación de Políticas Activas del Mercado de Trabajo-PAMT, basados en el desconocimiento técnico para la implementación de las políticas relacionadas con la temática y la falencia institucional evidenciada en su estructura interna que no contiene responsables directos en ningún área sobre empleo/desempleo, sumado a la priorización de cálculos políticos sobre los bajos reconocimientos que genera en el corto plazo estas acciones de política pública, no permiten mayores aportes desde la administración municipal hacia su población y su aparato empresarial, que permita un trabajo sinérgico sobre la mejora del acceso al empleo en el municipio.

Por otra parte, se determina una visión excesiva del enfoque arriba-abajo (Top-down) de la implementación de las políticas públicas basadas en los lineamientos del Ministerio del Trabajo, a través de sus leyes y decretos y la implementación de sus programas que se resaltan a través de su control jerárquico, por ejemplo, delegando a la Caja de Compensación regional y la Gobernación del Meta, sin generar un acompañamiento constante hacia la entidad territorial. Ministerio del Trabajo lideró el aterrizaje de los programas como el servicio público de empleo (2013), sin embargo, no generó acciones de fortalecimiento local a través de acompañamiento técnico que ayudaría a mejorar la apropiación de las acciones desde la entidad territorial.

Otros programas como -40MIL primeros empleos- que movilizaban recursos para la generación de empleo de jóvenes a través de la Caja de Compensación COFREM con recursos gubernamentales, tuvo un mínimo impacto en su objetivo central en los años que estuvo en funcionamiento en el municipio (2015 a 2019). 80 jóvenes entre los 18 y 28 años contratados (50% mujeres) a través de 39 micro y pequeñas empresas, un promedio de 16 jóvenes por año.

Gremios, empresarios y miembros de la administración municipal como del Concejo destacan el programa por sus beneficios y la posibilidad de generar oportunidades a los jóvenes, que no son muchas en el municipio, sin embargo, no se registraron acciones estratégicas y coordinadas entre COFREM, los gremios y empresarios y la administración municipal para convertir el programa en un

foco de oportunidades que permitiera a más jóvenes vincularse laboralmente con las condiciones que establecía el programa.

Debe establecerse que, si bien la administración municipal no tenía acciones claras de desarrollo sobre temáticas de empleo en los años sujetos de investigación, programas como éste permitían fortalecer esas acciones y la vinculación de la alcaldía era necesaria para mejorar la imagen del programa y apoyar la generación de confianza entre empresarios, que normalmente este tipo de acciones son percibidos como poco seguros sobre todo por la incredulidad de esta clase de procesos novedosos. El resultado en los casi 4 años de implementación, -40mil primeros empleos- solo logró vincular 39 empresarios.

Otro factor que no permitió mejorar los impactos del programa en Granada (Meta), es una problemática evidenciada por todos los actores de manera transversal, la alta informalidad empresarial y laboral presente en el municipio. Programas como el de generación de empleo para jóvenes liderados por el gobierno Nacional exigen la vinculación de empresas formales y por supuesto que la contratación de los jóvenes cumpliera con los requisitos de ley mínimos.

La vinculación de la sociedad civil en torno a la gobernanza de la política pública para la mejora del acceso al empleo se puede definir como una actividad en la cual “socios renuentes” son inducidos a colaborar (Stoker, 1991). La academia regional y local, incluyendo el SENA juega también un papel importante dentro de esos socios renuentes que evidencia Stoker.

Los aportes del Farné sobre la gobernanza local es más específica ya que la toma de decisiones conjuntas entre las administraciones municipales junto a la sociedad civil organizada en los programas de empleo y que a pesar de que ellas presentan algunas debilidades en sus capacidades de priorización, garantiza que las obras realizadas respondan a sus necesidades.

El proceso de gobernanza y/o de participación de la sociedad civil en el municipio con respecto al apoyo en la toma de decisiones sobre PAMT no se evidencia. La Alcaldía de Granada refleja parte de sus acciones en el uso de un fondo local para microempresarios -FOMEGRA, que, sin embargo, se ha usado de una administración a otra sin determinar impactos reales para apoyar a los microempresarios y crear o sostener empleos. En Granada (Meta) no existe una estructura ligada a la comunicación activa entre actores públicos, privados y academia (vinculando el SENA) que permita incluir dentro de la agenda pública la problemática del empleo/desempleo y cómo identificarla y sobre todo cómo tratarla.

También es importante indicar que no es del todo un tema que se halle dentro de las priorizaciones de líderes gremiales y sociedad civil organizada. No es un tema renuente que haya sido solicitado por las partes. La evidencia demuestra que los temas de empleo y de PAMT ha sido un tema enfático desde la implementación de los programas de COFREM y ha sido la Caja de

Compensación la que ha promovido la movilización (específica en programas) del empresariado y de los actores públicos para el logro de objetivos (servicio público de empleo, formación para el trabajo, 40MIL primeros empleos), pero no es una práctica que se haga de forma común y menos con visión estratégica en la planificación.

Lo anterior implica que en el municipio no existan acciones de presión a la administración municipal desde la sociedad civil, tampoco una academia organizada que ofrezca alternativas para tratar, investigar y proponer acciones de mejora frente al empleo. Lo mismo se asegura desde la administración municipal, desde el mismo SENA y el poco reconocimiento a las entidades de formación y desarrollo humano presentes en el municipio para mejorar la pertinencia, calidad o cantidad del talento humano local y regional.

No existe una mesa de trabajo, un acuerdo o un plan de trabajo, un espacio de discusión, que evidencie un dialogo horizontal entre sociedad civil, gremios, empresarios, entidades de formación para el trabajo y desarrollo humano, SENA, COFREM, administración municipal, Concejo municipal, jóvenes, desempleados entre otros, que trate el tema del empleo y su política pública. También se tiene claro en el proceso investigativo que no se ha propuesto por ninguna de las partes.

Desde el punto de vista del desarrollo local y los aportes a éste desde las políticas activas del mercado de trabajo es importante retomar a Gallicchio (2010), este nos recuerda el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales) (Gallicchio, 2010, p.12)

Gallicchio además relaciona la importancia de atender esta clase de políticas debido a que el desempleo es desigual, no se distribuye de manera uniforme entre personas activas, sino que sus efectos son muy desiguales en la población y en los territorios.

Ante los lineamientos ofrecidos por el autor, es importante determinar que la lógica de territorialización de políticas del mercado de trabajo para que sean ejecutadas desde lo local o se busque la convergencia con lo local a través del diseño de políticas municipales no es demostrable en este caso. Los aportes municipales desde las políticas públicas son ambiguos, son sectoriales y muy alejadas un objetivo de otro y no se evidencia desde el análisis de resultados que hagan un aporte importante para mejorar alguno de los componentes del análisis (intermediación laboral, generación de empleo, formación para el trabajo).

Los hechos sustentados sobre los escasos diagnósticos y acciones estratégicas de los Planes de Desarrollo municipales; inexistente rol de quién lidere procesos de empleo desde la administración municipal; el desconocimiento de la temática al interior de la administración y el poco tratamiento desde el Concejo municipal;

sumado a la poca participación de la academia y la sociedad civil en la toma de decisiones sobre empleo, hace concluir que los aportes de las políticas activas del mercado de trabajo en el municipio no son fuente para mejorar la calidad de vida y el bienestar de su población, lo que traduce en decir que hay deficiencias en el desarrollo local, la escala local no está atendiendo las necesidades esenciales de su población a través del empleo.

No hay línea clara que permita hacer encuentros entre oferta y demanda laboral, no se están ofreciendo alternativas a los y las jóvenes y población en general del municipio para mejorar su acceso a las opciones de empleo o a fomentar el autoempleo. En línea con lo que indica Gallicchio, en Granada (Meta), no se hace una adecuada implementación de políticas nacionales de las PAMT y tampoco existen acciones de política que fomenten la empleabilidad de su población. Es necesario retomar los aportes de Vázquez Barquero (2010) para CEPAL para que sean abordadas como sugerencias al municipio:

- Es necesario aumentar la coordinación territorial de los centros de investigación y desarrollo y los de formación, y la cooperación entre los empresarios, investigadores y gestores públicos, locales y externos.
- Entre los objetivos de la política de desarrollo local están el fomento de la difusión de la tecnología en los sistemas productivos locales, la mejor regulación del mercado de trabajo y de los conflictos sociales y el aumento de la cualificación de los recursos humanos (CEPAL, 2010, p 26-27)

A modo de recomendaciones específicas es importante mejorar la información municipal sobre el estado real de su población identificando necesidades y demandas desde los grupos más vulnerables de la población. Jóvenes, mujeres y afrodescendientes históricamente han sostenido debilidades para acceder a fuentes de empleo o apoyos a autoempleo. Se hace necesario consolidar una estructura de información que permita conocer la realidad de su problemática.

Para conocer los lineamientos de política pública desde la nación (arriba-abajo, o, top down) es necesario establecer un contacto constante con el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial del Servicios Público de Empleo-UAESPE para poder establecer líneas de trabajo conjuntas o actualizadas sobre cómo abordar la problemática y que se rompa el esquema desde la inacción o la no toma de decisiones. A nivel departamental y regional se hace necesario establecer una mesa de trabajo con la Caja de Compensación Familiar y con el SENA y un apoyo constante con la Gobernación del Meta a través de la Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico.

Con el Servicio Nacional de Aprendizaje deben establecerse diálogos en torno a formación para el trabajo y la Agencia Pública de Empleo con la cual no se ha llegado a trabajar de forma conjunta.

De acuerdo con Farné (2009), es necesaria y concluyente la vinculación de la sociedad civil, empresarios y gremios en la implementación de programas de empleo. Dicha mesa de trabajo debe contar con la presencia de representantes del sector privado y de las entidades de formación y desarrollo humano en el municipio. Los espacios de mesas de trabajo horizontales (gobernanza) permite la apropiación requerida de los participantes a la luz del liderazgo de la administración municipal buscando soluciones para la problemática.

Una forma de instaurar procesos concretos y de mediano y largo plazo (más de una administración de 4 años) es estableciendo una política pública municipal de empleo (y emprendimiento que no es sujeta de estudio pero que está ligada) que permita establecer lo que Gallicchio determina como políticas públicas convergentes y adaptadas a las realidades locales. Se hace necesario que en el municipio de Granada se llegue a un acuerdo de la sociedad; academia y sector formativo; empresarios y gremios, y sector público, en establecer una política municipal de empleo para abordar adecuadamente y de forma sostenible en el tiempo acciones que concluyan en la mejora de la calidad de vida de la población a través del empleo.

Los procesos para la conformación de la política pública municipal deben relacionarse a procesos participativos en su construcción y con enfoques poblacionales y territoriales que abarquen reales problemáticas y soluciones estratégicas con las realidades locales.

La temática de la informalidad empresarial y laboral debe abordarse decididamente. Es una problemática que no ha tenido un manejo adecuado y las administraciones municipales se han enfocado en el manejo del espacio público en las calles del municipio, pero no desde las causas del problema. Los cálculos políticos han ganado hasta la fecha, sin embargo, la problemática creciente implica toma de decisiones conjuntas de la sociedad.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Hidrocarburos- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Diagnóstico socioeconómico del departamento del Meta*. Bogotá: PNUD.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Albuquerque, F. (Albuquerque, F. (s. f.). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Recuperado de <http://www.bivica.org/upload/desarrollo-inequidad.pdf>
- Alcaldía de Granada. (01 de Junio de 2017). www.granada-meta.gov.co. Obtenido de <http://www.granada-meta.gov.co/Transparencia/Paginas/Planeacion-Gestion-y-Control.aspx>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Guía para la formulación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Arboleda, M. (2016). El quehacer político del alcalde: una mirada desde la normativa colombiana. *Revista Lasallista de investigación* Vol. 13 No. I , 205-213.
- Arocena, J. (10 de 01 de 2002). *Universidad Católica segunda edición*. Obtenido de http://200.41.82.27/cite/media/2016/02/Arocena-J_2002_El-desarrollo-local-un-desafio-contemporaneo-Capitulo-I.pdf
- Aronson, P. P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en humanidades- Universidad Nacional de San Luis- Argentina*, 9-26.
- Augusto, M., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Pontificia Universidad Católica del Perú. "La emergencia de políticas multiculturales en los gobiernos regionales y municipales del Perú: los casos de Cusco y Ayacucho-Huamanga"*, 99-125. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Betrían, E., Galitó, N., García, N., Jové, G., & Macarulla, M. (2013). La triangulación múltiple como estrategia metodológica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(4), 5-24.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? . *CLAD Reforma y democracia* , 1-24.

- Brito, M. (2002). "Buen gobierno" local y calidad de la democracia". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13 , 249-275.
- Caballero, G., Ballesteros, M., & Fernandez, R. (2015). La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica . *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 38, 13-40.
- Campbell, Y. (2015). Principios epistemológicos y metodológicos del análisis del discurso de Teun Van Dijk. *Multiciencias*, vol. 15, núm. 1, enero-marzo, 80-88.
- Campos, G. (2003). Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad . *Revista de la Facultad de Economía- BUAP*, 101-111.
- CEPAL. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- CEPAL. (2009). *Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Configuración territorial de las provincias de Colombia. Ruralidad y reded*. Bogotá: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2016). *Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina* . Santiago: CEPAL.
- Climent, V. (2015). La nueva pobreza en el mercado de trabajo. *Intangible Capital* IC, 270-283.
- Climent, V. (2015). *La nueva pobreza en el mercado de trabajo*.
- Colom, F., & Rivero, A. (2015). *El espacio político. Aproximaciones al giro espacial desde la teoría política* . Barcelona: Anthropos Editodal .
- Coraggio, J. L. (2001). La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales . *La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales* (págs. 1-10). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.
- Corte Constitucional . (4 de Agosto de 1999). *Corteconstitucional.gov.co*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-561-99.htm>
- CPC-PNUD-CAF . (2015). *Lineamientos para la identificación y cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país*. Bogotá: .Puntoaparte Brookvertising.
- DANE. (2021). *Boletín Técnico GEIH Junio-Diciembre 2020* . Bogotá D.C. : DANE.
- De Pablo, J. (2011). Desconcentración y descentralización de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana . *Revista iberoamericana de relaciones laborales* No. 24/ , 37-59.

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2 de Noviembre de 2011). Decreto 4108 de 2011. *2 de noviembre de 2011*. Bogotá D.C., Condinamarca, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (4 de Mayo de 2011). *Secretariassenado*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html
- DNP. (2019). *Evaluación del programa 40 mil primeros empleos-resumen ejecutivo*-. Bogotá D.C.: DNP-Econometría-SEI-QUENTIL.
- DNP/ TERRIDATA. (17 de Junio de 2019). *DNP.GOV.CO*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/50313>
- Dulzaides, M., & Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un. *ACIMED- V. 12 No. 2 Ciudad de La Habana*, 1-4.
- Enríquez, A., & Gallicchio, E. (2003). *Gobernanza y Desarrollo Local* . México D.F.: UNESCO.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra, Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín Colombia: UNAULA- Colección Pensamiento Vivo.
- Escobar, J., & Bonilla-Jimenez, F. (2011). Grupo focales: Una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*, Vol. 9 No. 1, 51-67.
- Farné, S. (2009). *Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Fedesarrollo. (2018). *Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia-Meta*. Bogotá D.C. : Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo-63.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL No. 86*, 29-46.
- Fontaine, G. (24 de Junio de 2014). *FLACSO Ecuador*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=C1ySg4dD7D4>
- Formichella, M., & London, S. (2013). Empleabilidad, educación y equidad social. *Revista estudios sociales*, 79-91.
- Función Pública. (20 de 03 de 2022). *funcionpublica.gov*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/organismos-control.php>

- Gallicchio, E. (2010). ¿El desarrollo local está de moda? *Universitas Forum-Conceptos Críticos* , 1-12.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Revista Eutoía Número 1* , 11-23.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopia*, 11-23.
- Gallicchio, E. (2017). Desarrollo local y cooperación al desarrollo: ¿una nueva generación de plataformas de cooperación para el desarrollo local? *Cuadernos del CLAEH*, 63-73.
- Gobernación del Meta. (31 de 12 de 2011). *meta.gov.co*. Obtenido de <https://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Ficha%20Municipal%202011%20-%20GRANADA.pdf>
- Gomez, L. (2017). Situación actual de Granada Meta en relación a la salud pública y daños medioambientales . *Boletín Semillas Ambientales*, 40-60.
- González, A. (2016). *Análisis de la implementación de la política pública para los pueblos indígenas en la secretaria distrital de integración social en Bogotá: una mirada al camino hacia la soberanía y seguridad alimentaria. En el periodo 2012 - 2015*. Bogotá: Tesis de grado- Universidad Nacional.
- González, J., García-Velasco, R., Ramírez, J., & Castañeda, T. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (72), 243-265.
- Gutierrez, A., & Sánchez, L. (2008). Sentidos contemporáneos de la plenación y el desarrollo. *Bitacora 13-Universidad Nacional de Colombia*, 11-28.
- Henao, M. (2001). *Informe revisado de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la Red de Protección Social en Colombia*. Bogotá D.C. : Fedesarrollo .
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación, quinta edición*. México D.F.: McGraw Hill.
- ILPES. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Jaime, F., Dufour, G., Martín, A., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* . Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jimenez, V. (2012). El estudio de caso y su implementación en la investigación. *Int. Investig.Cienc. Soc.*, 141-150.

- Jiménez, W., & Soler, I. (2013). *Manual para el estudio de y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibañez.
- Jolly, J. F. (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar el territorio? *Papel Político* N° 18, 137-154.
- Jolly, J.-F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J.-F. (2012). *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio*. Cartagena Colombia: XVI Congreso Internacional CLAD.
- Juarez, G. (2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Lider*, 9-28.
- Majone, G. (1975). La factibilidad de las políticas sociales. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas* (págs. 393-432). México: Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Gestión y Política Pública*, 41-73.
- Martínez Carazo, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión* No. 20, 165-193.
- Martínez, P. (2005). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, 165-193.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analeta polit* Vol. 2 No. 3, 141-164.
- Mejía, J., Pulgarín, A., & Moreno, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 235-250. Obtenido de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/81>
- Ministerio de Educación. (13 de Julio de 2019). siet.mineduacion.gov.co. Obtenido de <http://siet.mineduacion.gov.co/consultasiet/institucion/detalle.jsp?control=0.7326028043851819>
- Ministerio de Trabajo-FUPAD. (2012). *Plan Local de Empleo*. Bogotá D.C.: Ministerio del Trabajo-FUPAD.

- Ministerio del Trabajo. (28 de Octubre de 2013). Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 389 de 28 de octubre de 2013. *Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 389 de 28 de octubre de 2013*. Bogotá, Colombia: Ministerio del Trabajo.
- Ministerio del Trabajo. (2013). *Decreto 0722 de 2013*. Bogotá D.C.: Ministerio del Trabajo.
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Informe de actividades del Sector Trabajo al congreso de la República*. Bogotá D.C.: Ministerio del Trabajo.
- Monge, C., & Vargas, J.-P. (2011). Gobernabilidad y gobernanza local. En S. J. Rica, *Territorialización de políticas públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. (págs. 1-34). San José de Costa Rica: San José de Costa Rica.
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. B. Nates Cruz (coord.), *Enfoques y métodos en estudios territoriales, Manizales : RETEC/Doctorado de estudios territoriales de la Universidad de Caldas, 2013, p.137-167, 1-18*.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Neffa, J. C. (1999). Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate. *Memoria Académica. Fahce*, 127-162.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- OISS. (21 de Junio de 2016). *Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. Obtenido de <https://oiss.org/59-anos-de-historia-del-servicio/>
- OIT. (2015). *Servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe*. Bogotá D.C. : OIT.
- Organización Internacional de Trabajo. (2016). *Estudios sobre el crecimiento con equidad*. Ginebra: PRODOC-OIT.
- ORMET Meta. (2016). *Participación de los jóvenes en mercado de trabajo en Granada*. Villavicencio: Ministerio del Trabajo-RED ORMET- ORMET META.
- Ortega, B. (2012). Análisis Coste-Beneficio . *Extoicos No. 5*, 147-149.
- Peña, T., & Pirela, J. (2007). La complejidad del análisis documental. *Revista del Instituto de Investigaciones biotecnológicas No. 16*, 55-81.
- Perez, L. (2011). *Política laboral española. Tema 10. Políticas pasivas*. Madrid:- Universidad Autónoma de Madrid.

- Pintos, F. (2008). El Estado del Desarrollo Local en América Latina: obstáculos, facilitadores y liderazgos . *Interacciones, Campo Grande*, 217-228.
- Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. *Revista de economía institucional*. Vol. 9- No. 16, 121-148.
- Red Ormet Meta. (2017). *Participación de los jóvenes en el mercado de trabajo de Granada*. Villavicencio: Red Ormet Meta.
- Revista Dinero. (29 de Enero de 2016). *DINERO*. Obtenido de <https://www.dinero.com/economia/articulo/desempleo-en-diciembre/218645>
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En I. N. MADRID, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (págs. 99-121). Madrid: Estudios Goberna.
- Roth, A. (26 de Junio de 2014). *FLACSO Ecuador*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=gSS4znTf0Ug>
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas, forlulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2008). *Políticas públicas y think tanks* . Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Salvador, M., & Ramió, C. (2012). El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 53, 165-186.
- Samaniego, N. (2002). *Las políticas del mercado de trabajo en México y su evaluación*. Santiago: CEPAL-ECLAC.
- Santander, J., & Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía* . Bogotá: IEMP Ediciones.
- Schneider, S., & Peyré, I. (2006). Territorio y enfoque territorial, de ls referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio* . , 71-102.
- SENA. (13 de Julio de 2019). *agenciapublicadeempleo.sena.edu.co*. Obtenido de <https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Paginas/DirectorioAPE.aspx>
- SENA. (13 de Julio de 2019). *sena.edu.co*. Obtenido de <http://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/quienesSomos.aspx>

- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Nación y Territorio*, 133-152.
- Tobes, P. (2002). El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo. *Revista del Ministerio del Trabajo y asuntos sociales No. 36* , 15-43.
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos No. 34.* , 117-137.
- UAESPE. (10 de Diciembre de 2016). Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas. Bogotá DC, Cundinamarca, Colombia.
- UAESPE. (13 de Julio de 2019). *serviciodeempleo.gov.co*. Obtenido de <https://www.serviciodeempleo.gov.co/Puntosatencion/centroempleo>
- UAJEN. (02 de Mayo de 2018). *UAEJE.ES*. Obtenido de www.ujen.es/investiga/tics_tfg/pdf/cualitativa/recogida.../recogida_entrevista.pdf
- Unidad para las víctimas. (01 de Junio de 2019). *unidadvictimas.gov.co*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Vallejo Zamudio, L. (2020). El desempleo en Colombia: una aproximación. *Apuntes del Cenes* , 7-8.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 47-58.
- Vargas, J.-P. (2011). Territorialización de las políticas públicas . En F. DEMUCA, *Territorialización de políticas públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. (págs. 35-72). San José C.R.: DEMUCA.
- Vázquez-Barquero, A. (2001). La política de desarrollo económico local. En G. Aghón, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo* (págs. 21-46). Santiago de Chile: CEPAL/GTZ .
- Velasquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Vignolo Cabrera, A. (01 de 01 de 2010). *Colibri*. Obtenido de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/4959>
- Villa, D. (29 de Junio de 2017). *El Munco.com*. Obtenido de <https://www.elmundo.com/noticia/La-evolucion-del-Sena-en-seis-decadas-de-historia/354876>

- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales y validación. *ECONSTOR*, 1-37.
- Yin, R. (1994). *Investigación sobre estudio de caso. Diseño y métodos*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Yin, R. k. (2011). *Investigación sobre estudio de casos, diseño y metodos. Segunda Edición*. London: Sage publications.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política*, 67-83.