

SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<http://seecolombia.travel>



Contenido

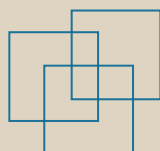
Características principales y desafíos

Programas activos del mercado de trabajo

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Regulación de las agencias de empleo privadas

Anexo: Evolución institucional de los servicios públicos de empleo en Colombia



Colombia

Características principales y desafíos¹

- Situación del mercado de trabajo y del empleo

Colombia es un país de tamaño medio que ha experimentado un constante crecimiento económico desde principios del decenio de 2000. Con la mejora de la economía ha disminuido el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza, aunque persiste una desigualdad generalizada en los ingresos (Joumard y

¹ Este documento forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre los Servicios Públicos de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe. Este número fue preparado por Zulum Avila, Especialista en Servicios de Empleo de la OIT y contó con las aportaciones del MT-Colombia y Juan Chacaltana (OIT). Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la OIT.

Londoño, 2013). Los salarios bajos, el desempleo y un sector informal muy extendido impiden que algunas categorías de trabajadores mejoren su posición en el mercado de trabajo, en particular aquellos con una baja calificación (por debajo de la educación secundaria) y sin acceso a formación (OIT, 2013). Tras la recesión económica de 2008-2009, las medidas fiscales implementadas para impulsar la productividad y el crecimiento del empleo han contribuido a un descenso lento pero sostenido de la tasa de desempleo y del trabajo no declarado (CEPAL, 2013). Con todo, el aumento de la productividad y del número de puestos que requieren calificaciones sigue siendo un desafío. La tasa de desempleo en 2014 fue la segunda más alta (9,4 por ciento) entre las economías de América Latina y, para el mismo año, el 10,4 por ciento de los desempleados estaba disponible para trabajar más horas pero no pudo encontrar un trabajo a tiempo completo.²

- **Ampliación de los servicios de empleo y la formación a todos los trabajadores colombianos**

Paralelamente a la introducción de medidas fiscales, el Gobierno nacional promovió reformas clave al marco de gobernanza con objeto de implementar una política de empleo y medidas de protección social de manera más integral. En el centro de estas reformas están los mecanismos pasivos y activos del mercado de trabajo, conocidos como “mecanismos de protección al cesante”, los cuales están destinados a prevenir períodos prolongados de desempleo y a garantizar compensaciones monetarias para todos los trabajadores sin empleo.³ En la base de estos mecanismos de protección se encuentra la prestación de servicios públicos de empleo y de formación (Congreso de Colombia, 2013).

En el nuevo marco de gobernanza, el Ministerio del Trabajo (MT) reafirmó su función reguladora y coordinadora en la formulación e implementación de la política de empleo y los programas del mercado de trabajo. Como parte de las reformas, el servicio público de empleo se transformó en una estructura de alcance global que aúna los recursos y las capacidades de los prestadores públicos y privados de servicios de empleo (MT, 2011). En el marco de esta nueva estructura, el MT ejerce de facto la autoridad para planear y administrar la prestación de servicios de empleo en todo el país.⁴

- **Un modelo público-privado de prestación de servicios de empleo**

En Colombia, los arreglos institucionales previstos para la prestación de servicios de empleo están basados en un modelo de asociación público-privada. El principal objetivo de este enfoque es mejorar tanto la infraestructura como la calidad de los servicios a fin de conectar mejor a los trabajadores activos y a los buscadores de empleo con el empleo formal y las oportunidades laborales (MT, 2013a). La Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo reúne a un total de 93 agencias públicas y privadas que en conjunto operan 208 puntos de entrada de los 32 departamentos administrativos del país (SE, 2014).

Todos los prestadores afiliados a la Red tienen la obligación de observar principios básicos, como el no cobro de tarifas a los buscadores de empleo y están regulados por un sistema de licencias que garantiza el apego a los estándares operativos y a la legislación vigente.⁵ La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) establece métodos, instrumentos y parámetros comunes para la Red y proporciona asesoramiento técnico a los prestadores de servicios de empleo para asegurar niveles de calidad consistentes y evitar brechas en la operación. La UAESPE también es la responsable de obtener fondos del presupuesto público y de buscar otras fuentes de financiación para ampliar la Red (MT, 2013c).

2 Tasa de desempleo para Latinoamérica y el Caribe (15 países), período enero-septiembre 2014 (OIT, 2014).

3 La Ley núm. 1636 de junio 18 de 2013 crea los Mecanismos de Protección al Cesante en Colombia. Véase Anexo.

4 Anterior a la creación del sistema del servicio público de empleo en mayo de 2013, el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) era el responsable directo de la operación de las oficinas del servicio público de empleo. Véase anexo.

5 El Decreto núm. 2852 (2013), Título II, establece las diferentes categorías de proveedores de servicios de empleo (MT, 2013a).

• Categorías de prestadores públicos y privados de servicios de empleo

Los miembros de la Red de Prestadores de Servicio Público difieren en su condición jurídica, por lo que, clasificarlos según su fuente de financiación resulta más sencillo. Los prestadores financiados total o parcialmente con fondos públicos son la Agencia Pública de Empleo (APE), administrada por el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA)⁶, los gobiernos locales y provinciales y las Cajas de Compensación Familiar (CCF). Entre los prestadores que operan sin fondos del MT se encuentran las agencias de empleo privadas (con

ánimo de lucro) que prestan servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, las agencias que publican vacantes y currículos de buscadores de empleo en línea, las agencias que únicamente proporcionan información sobre el empleo, y las agencias especializadas en la colocación de trabajadores de alta calificación (SE, 2014). También existen las llamadas Bolsas de Empleo, que se centran en la publicación de vacantes, principalmente en línea, aunque sus servicios solo están disponibles para los buscadores de empleo afiliados a organizaciones sin ánimo de lucro que tienen la autorización del MT para actuar como bolsas de empleo (por ejemplo, estudiantes y titulados universitarios). Para una relación de las distintas categorías de prestadores, véase el cuadro 1.

CUADRO 1

LA RED DE PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE PRESTADOR, FUENTE DE FINANCIACIÓN Y SERVICIOS PRESTADOS

Categoría del prestador	Fuente de financiación	Número de prestadores	Centros de empleo	Puntos de acceso
Prestadores públicos				
<i>Agencia Pública de Empleo / SENA</i>	<i>Pública</i>		<i>Sí</i>	<i>33</i>
<i>Gobiernos locales</i>	<i>Pública</i>		<i>Sí</i>	<i>29</i>
<i>Cajas de Compensación Familiar (CCF)</i>	<i>Mixta</i>		<i>Sí</i>	<i>46</i>
Prestadores privados				
		<i>73</i>		
<i>Agencias de empleo privadas</i>	<i>Privada</i>		<i>Sí</i>	<i>54</i>
<i>Bases de datos en línea</i>	<i>Privada</i>		<i>No</i>	<i>4</i>
<i>Agencias que proporcionan información</i>	<i>Privada</i>		<i>No</i>	<i>9</i>
<i>Agencias especializadas</i>	<i>Privada</i>		<i>No</i>	<i>10</i>
Bolsas de empleo	Otras	20	No	23
Total		93		208

Fuente: SE, 2014.

6 Los servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona (empresa usuaria) o que se prestan para colocar a trabajadores colombianos en el extranjero requieren una categoría especial de licencia (MT, 2013b). Ver sección sobre la regulación de agencias de empleo privadas.

Todo prestador público o agencia de empleo privada con capacidad para proporcionar servicios de empleo básicos y/o complementarios de conformidad con lo establecido en la legislación puede obtener una acreditación para operar un centro de empleo. En el primer trimestre de 2014 Colombia contaba con 162 centros de empleo gestionados por agencias de empleo privadas y prestadores públicos. Como puede observarse en la tabla 1, las agencias de empleo privadas eran la categoría más importante de prestadores, con 54 centros de empleo. Las Cajas de Compensación Familiar, responsables del pago de las prestaciones por desempleo, eran la segunda, con 46 centros de empleo. Estas asociaciones en particular son un asociado clave del MT para llegar a los trabajadores que no suelen recurrir a los servicios de empleo, como los grupos marginados socialmente.

- **Enfoque innovador al proceso de consolidación**

Colombia es el único país latinoamericano que ha adoptado un modelo de prestación de servicios de empleo a gran escala en el que participan agencias públicas, privadas y sin ánimo de lucro. El marco legal de este innovador modelo está prácticamente completado, aunque algunos elementos, por ejemplo la implementación de un sistema de gestión de calidad para la planificación, el seguimiento y la evaluación del desempeño, sigue en fase de desarrollo.

En 2013 se introdujo un sistema unificado en línea para compartir datos e información sobre vacantes y buscadores de empleo, pero en el primer trimestre de 2014 solo 43 centros de empleo lo tenían instalado. Son pocas las agencias de empleo privadas que trabajan con este sistema, en parte debido a que el protocolo para reportar al MT información estadística sobre sus actividades también se encuentra en desarrollo (SE, 2014).

Los desafíos futuros incluyen el establecimiento de una imagen institucional unificada que identifique todas las categorías de prestadores como partes de un sistema único. Los distintos puntos de acceso a la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo tienen que ser fáciles de identificar tanto por los buscadores de empleo como por los empleadores. El nuevo sistema de servicios de empleo introdujo por vez primera servicios para todas las categorías de trabajadores desocupados, y como resultado la demanda de apoyo personalizado va en aumento, en particular por parte de trabajadores que necesitan soporte con cada aspecto del proceso de búsqueda de empleo. Por consiguiente, los prestadores de servicios necesitan estar preparados para adaptar sus recursos a usuarios con orígenes socioeconómicos distintos. El MT considera que una vez que la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo se consolidé, tendrá el potencial para llegar a 1,5 millones de personas desempleadas, un 64,3 por ciento del total de desempleados del país (SE, 2014).

Programas activos del mercado de trabajo

Colombia está trabajando en coordinar las prestaciones sociales y las políticas que promueven la integración en el mercado de trabajo en el marco de los planes locales de empleo. Dicho marco proporciona a todos aquellos que participan en la promoción del empleo local un plan de acción para el diseño y la implementación de políticas de creación de empleo e inclusión laboral. En términos generales, el objetivo de este enfoque es mejorar la capacidad de trabajo y de ingresos de los grupos desfavorecidos socialmente. Los primeros pasos que se han dado en esta dirección incluyen la introducción de sistemas para compartir información y herramientas para mejorar la capacidad de las agencias gubernamentales para atender mejor las necesidades de los grupos objetivo.

Así, por ejemplo, el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Subsidios del Estado (SISBEN) sirve de apoyo para evaluar el nivel de vida y las características

sociodemográficas de los posibles beneficiarios de los programas sociales y laborales. Con la colaboración del MT se ha elaborado una herramienta similar para

evaluar el grado de preparación de los participantes en programas sociales para acceder a un puesto de trabajo. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS), responsable de promover la capacidad de ingresos y la empleabilidad de los grupos socialmente desfavorecidos, aplica esta herramienta de evaluación para poner en contacto a los miembros de estos grupos con los servicios que requieran, por ejemplo, apoyo en la búsqueda de empleo y para la colocación (MT, 2013d).

A diferencia de la práctica observada en los años anteriores a la crisis, cuando las oficinas de empleo se limitaban a la participación en programas activos del mercado de trabajo centrados en los jóvenes y vinculados al SENA, hoy se atiende a una amplia gama de usuarios, incluidos los desempleados de corta duración en zonas rurales y urbanas, las personas con discapacidad, los grupos minoritarios y las familias afectadas por desplazamientos forzosos. El Programa de Enganche Laboral Trabajemos Unidos constituye el punto de acceso a los servicios sociales, de formación y de empleo para todos estos grupos. En tanto, los prestadores públicos de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo siguen brindando apoyo a los jóvenes en la búsqueda de empleo y servicios de colocación a través del Programa Jóvenes en Acción, el cual atiende a jóvenes de bajos ingresos y con un nivel educativo bajo, y mediante el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores, que opera en comunidades rurales y llega a grupos desfavorecidos de jóvenes en zonas rurales y urbanas marginales.

- **Programa de Enganche Laboral Trabajemos Unidos**

El Programa Trabajemos Unidos arrancó en 2011 como un plan piloto implementado por el MT que tiene por objeto reducir los niveles de pobreza a través de la mejora de la empleabilidad y la prestación de apoyo para que los participantes obtengan un empleo formal. En 2012, el DPS pasó a ser el responsable de gestionar el programa y coordinar la prestación de los servicios sociales y de protección social, la capacitación en el lugar de trabajo, el apoyo a la iniciativa empresarial y los servicios de empleo. El programa funciona en las zonas con mayor concentración de hogares pobres y personas desplazadas en el interior del país. Así, por ejemplo, durante la fase piloto, el

programa atendió a trabajadores de baja calificación de la región occidental de Colombia conocida como el Triángulo del Café.

Una evaluación inicial de las necesidades de cada participante indica la combinación de servicios que se requieren para mejorar las calificaciones básicas para el trabajo. La capacitación en el lugar de trabajo es una parte importante del programa, y el SENA organiza su ejecución con los socios locales. Como la demanda de servicios de empleo aumentó tras la puesta en marcha del programa, en 2012 se contrataron a 333 consejeros de empleo y 36 gestores de colocación adicionales. Concretamente, los gestores de colocación fueron nombrados para trabajar en estrecha colaboración con los empleadores que ofrecen puestos de trabajo a los participantes. Otra característica clave del programa es el apoyo psicológico y social continuo ofrecido para prevenir la deserción. Esto es extremadamente importante para aquellas personas que tienen problemas de empleo, pues les ayuda a mantenerse motivados y comprometidos durante un período de varios meses mientras participan en el programa o en servicios complementarios según proceda (por ejemplo, servicios sociales u otras medidas de apoyo al empleo).

En 2012, el MT informó que el programa había llegado a 40.000 personas en 14 departamentos. El objetivo global fijado para el período 2011-2014 es atender a 100.000 trabajadores. En 2014, el programa será evaluado a fin de decidir si debe mantenerse (MT, 2013). Su continuidad es muy probable, habida cuenta de sus beneficios demostrables y de su incidencia en el fortalecimiento de la capacidad para la coordinación de las oficinas a nivel local.

- **Programa Jóvenes en Acción**

El principal objetivo del Programa Jóvenes en Acción es ayudar a los trabajadores jóvenes desempleados, de entre 16 y 24 años de edad, a acceder al empleo semicalificado formal. Para poder participar, los trabajadores deben estar registrados como beneficiarios de algún programa de reducción de la pobreza (por ejemplo, Más Familias en Acción) y deben haber completado el primer ciclo de educación secundaria. En 2013, el programa se amplió a estudiantes de hogares de bajos ingresos, proporcionándoles la

oportunidad de adquirir calificaciones para el trabajo mientras asistían a clase para completar la enseñanza secundaria superior (DPS, 2014).

La capacitación en el lugar de trabajo es el enfoque principal para mejorar la empleabilidad de la población objetivo porque es el que permite obtener resultados más inmediatos y proporciona a los trabajadores jóvenes competencias que pueden aplicar cuando acceden al mercado de trabajo. Sin embargo, todos los participantes empiezan con una formación teórica de tres meses antes de pasar a los siguientes tres meses de capacitación en el lugar de trabajo o de apoyo para establecer un negocio. Mientras participan en el programa, los aprendices están cubiertos por un seguro de responsabilidad civil a terceros y de accidentes en el lugar de trabajo. Habida cuenta del entorno precario de los participantes, para asegurar la participación es necesario el apoyo monetario en forma de subvenciones que cubran los gastos de alimentación y transporte. Tras completar su formación, los participantes también reciben asesoramiento sobre cómo buscar trabajo. La APE desempeña un papel clave en la prestación de servicios de asesoramiento a los participantes antes de la formación, y después de la misma, ayudándoles a encontrar pasantías o poniéndoles en contacto con instituciones que proporcionan la financiación inicial para poner en marcha un negocio.

Una evaluación del impacto llevada a cabo por el DPN confirmó los buenos resultados del programa para mejorar la empleabilidad de la población objetivo. Más concretamente, el 90 por ciento de los participantes que completan la formación aumentan sus posibilidades de encontrar un empleo formal y, en términos estadísticos, la participación en el programa tiene un efecto más significativo en la empleabilidad y los salarios para las mujeres que para los hombres (DPN, 2008). La prestación de servicios de asesoramiento ha influido positivamente en las decisiones de los participantes sobre su trabajo y carrera, motivándoles a seguir formándose e informándoles sobre las oportunidades y recursos disponibles para alcanzar metas más ambiciosas. Otro elemento importante del éxito del programa es la participación activa de las empresas privadas que ofrecen pasantías a los jóvenes. El SENA también ha desempeñado un papel fundamental en asegurar que la formación responde a la demanda del mercado. Hacia finales de 2013,

el Programa Jóvenes en Acción había proporcionado formación a 59.104 jóvenes (DPS, 2014).

• Programa Jóvenes Rurales Emprendedores

Este programa está dirigido principalmente a los jóvenes desempleados de entre 16 y 35 años de edad procedentes de hogares de bajos ingresos y a personas vulnerables (de todas las edades) procedentes de zonas urbanas marginales y zonas rurales. Estos grupos a menudo registran altas tasas de pobreza y enfrentan marcadas desventajas en el acceso a la educación, la formación y las oportunidades laborales. El programa les brinda apoyo para iniciar un negocio a través de formación empresarial en el sector agrícola, la industria ganadera y de pesca, en la agro silvicultura, y en el comercio y servicios rurales.

La formación incluye una combinación de cursos teóricos y actividades prácticas. La participación puede ampliarse hasta un máximo de dos años, para dar a los participantes tiempo para completar todas las etapas de su actividad laboral (por ejemplo, el cultivo y la cosecha). El modelo de formación basado en la demanda ha contribuido al éxito del programa pues asegura que responde a las necesidades existentes a nivel comunitario. Las decisiones sobre el contenido de la formación se toman en consulta con los actores locales, como las asociaciones de empleadores, los gremios de comerciantes, y también están respaldadas por información sobre el mercado de trabajo de los comités sectoriales y la APE. El SENA es el responsable de contratar a los formadores, proporcionar el material (por ejemplo los manuales, las semillas, animales de granja y fertilizantes) y dar seguimiento al desarrollo de los proyectos empresariales. El gobierno municipal cofinancia la formación, proporcionando, por ejemplo, becas de transporte a los participantes o subvenciones para gastos varios. La APE ofrece asesoramiento personalizado, colocación en pasantías y la derivación a instituciones que proporcionan el capital inicial para iniciar un negocio.

El programa se puso en marcha en 2003 y en la actualidad cubre a más de 1.091 municipios de todo el país. La cobertura geográfica se ha ampliado a través de acuerdos de colaboración entre el SENA y los gobiernos municipales. En 2010 se realizó una

evaluación independiente que concluyó que el programa tenía efectos positivos en la empleabilidad y las perspectivas laborales de los participantes. Alrededor del 75 por ciento de los participantes creó su propio negocio y demostró haber mejorado su capacidad para dirigir su relación comercial con los proveedores de materias primas y otros productos (por ejemplo, fertilizantes, semillas y herramientas) y con las instituciones financieras. Entre julio de 2012 y junio de 2013 el programa ofreció 281.248 plazas de formación,

de las cuales el 14 por ciento se ofrecieron a jóvenes que participaban en programas de reducción de la pobreza (por ejemplo, Red Unidos) y el 86 por ciento restante a personas de grupos objetivo específicos, como las personas en riesgo de ser reclutadas por carteles de droga para trabajar en plantaciones y las personas pobres en situación de riesgo debido a las condiciones meteorológicas particularmente duras del invierno (MT, 2013d).

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Con la creación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, el acceso a los servicios de empleo se ha ampliado de 33 oficinas de empleo previamente administradas por el SENA a los 208 puntos de acceso actuales. No obstante, no todos los miembros de la Red ofrecen el mismo nivel de apoyo; 2 de cada 10 se limitan a publicar vacantes y/o a proporcionar información sobre puestos de trabajo. Con todo, 8 de cada 10 prestadores tienen capacidad para operar centros de empleo equipados y dotados de personal suficiente para ofrecer servicios de empleo básicos y/o complementarios, incluido el registro de los buscadores de empleo y de las vacantes, asesoramiento, colocación y derivación a programas de empleo o servicios sociales.

- **Servicios para los buscadores de empleo**

Los servicios prestados en los centros de empleo varían considerablemente, ya que los prestadores, según sean públicos o privados, ponen más énfasis en ciertas categorías de servicio que en otras. Así, por ejemplo, en el primer semestre de 2014, todos los centros de empleo gestionados por la APE y los gobiernos municipales ofrecieron servicios de asesoramiento, mientras que únicamente el 30 por ciento de los prestadores privados pudieron garantizar este tipo de apoyo. En cambio, el 90 por ciento de las agencias de empleo privadas ofrecieron a las personas que buscaban trabajo servicios complementarios como visitas a domicilio y asesoramiento personalizado para encontrar empleo, mientras que solo el 10 por ciento de los prestadores públicos estaban preparados para poder brindar estos servicios (SE, 2014).

La mayoría de los prestadores ofrecen una combinación de apoyo presencial y de autoservicio. El MT y el SENA han ampliado significativamente la disponibilidad del autoservicio para aumentar la accesibilidad

y la visibilidad de manera efectiva en relación con los costos. Los nuevos canales para la prestación de servicios incluyen el portal de empleo en línea, Red de Empleo, un número de teléfono gratuito, un programa de televisión que también puede verse en directo por Internet, tutorías en línea para ayudar a los buscadores de trabajo a elaborar su currículum y el establecimiento de quioscos de información fijos y móviles en zonas con una afluencia elevada de potenciales buscadores de empleo (por ejemplo mercados públicos y centros comerciales).

La apertura de nuevos canales para la prestación de servicios ha permitido a los consejeros de empleo dedicar más tiempo a los buscadores de empleo que más apoyo necesitan (por ejemplo los grupos socialmente desfavorecidos). En 2012 el 70 por ciento de los buscadores de empleo utilizó canales de autoservicio y el 30 por ciento restante solicitó un servicio presencial (SENA, 2013a). La implementación del nuevo modelo de prestación en el que participan prestadores públicos y privados ha puesto de manifiesto la necesidad del apoyo personalizado y del servicio orientado al cliente. La participación en talleres de búsqueda de empleo en los que los

buscadores de empleo reciben ayuda para preparar un plan personalizado se ha convertido en la principal herramienta para mejorar la empleabilidad y agilizar la reincorporación al trabajo. Según el SENA, se trata del método que ofrece una relación más costo-efectiva para ayudar a los buscadores de empleo, ya que aumenta sus posibilidades de encontrar trabajo en un 75 por ciento (SENA, 2013b). Con todo, sigue habiendo margen para mejorar la capacidad de seguimiento de los avances que los buscadores de empleo realizan en la implementación de sus planes individuales. En la actualidad, solo una minoría de las oficinas de empleo públicas cuentan con mecanismos para acompañar a los buscadores de empleo a través de las distintas etapas del proceso de búsqueda de un puesto de trabajo (SE, 2014).

• Servicios para los empleadores

Los prestadores privados de servicios de empleo ofrecen a los empleadores una gama más sofisticada de apoyo que los prestadores públicos, como la aplicación e interpretación de pruebas psicométricas, la contratación de trabajadores con perfiles laborales especializados y asesoramiento legal. La APE en particular ha estado trabajando para conocer mejor las necesidades de los empleadores y así mejorar el nivel de apoyo ofrecido. En 2013 se empezaron a celebrar unas reuniones de consulta llamadas Agendas Empresariales con el cometido de reunir a empleadores, gremios y autoridades locales para, conjuntamente, establecer prioridades en relación con las necesidades de mano de obra y decidir el mejor enfoque para adaptar las calificaciones de los trabajadores a las necesidades de los empleadores (SENA, 2013b).

También en 2013, la APE introdujo nuevos servicios para los empleadores, incluidos programas de formación y de apoyo al empleo (por ejemplo, subsidios para la creación de puestos de trabajo) y mejoró los sistemas de selección de las solicitudes, a partir de las cuales los consejeros de empleo podían preseleccionar a tres candidatos para cada vacante anunciada en la APE. No obstante, la capacidad para ofrecer este tipo de servicios no está desarrollada por completo, ya que plantea algunos problemas, sobre todo cuando los empleadores buscan candi-

datos con perfiles especializados. El SENA trabaja para promover la cooperación con agencias privadas en el marco de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo con objeto de aumentar la capacidad de respuesta en este ámbito en particular (SENA, 2013b). Las llamadas Microruedas de Empleo (ferias de empleo y emprendedores), organizadas por la APE, también ayudan a los empleadores a encontrar trabajadores calificados a nivel local. En 2012, se organizaron 75 Microruedas en las que participaron 2.500 empleadores y 190.000 buscadores de empleo (MT, 2013d).

El SENA también desempeña un papel más activo en la determinación de sectores económicos y nuevos nichos de creación de empleo que pueden beneficiarse de los servicios que ofrece la APE. Así, por ejemplo, en 2013 se suscribió un acuerdo de colaboración con la petrolera EcoPetrol con objeto de proporcionar apoyo para encontrar y formar trabajadores (SENA, 2013b).

• Convocatorias públicas de empleo especiales

La APE organiza convocatorias públicas de empleo para atender las necesidades específicas de los empleadores del sector privado que tienen dificultades para encontrar trabajadores calificados especializados en ocupaciones determinadas, así como de las organizaciones gubernamentales. La APE publica las vacantes y ayuda a los buscadores de empleo y a los empleadores durante todo el proceso de contratación. Este apoyo es gratuito y está subvencionado, por ejemplo, en el marco de acuerdos bilaterales suscritos con España y Portugal para la migración laboral temporal. El número de vacantes registradas por empleadores extranjeros oscila en función de las fluctuaciones cíclicas del mercado de trabajo en los países receptores. Las últimas convocatorias públicas para la contratación de médicos de urgencias y médicos de familia se celebraron en 2011 para Portugal y en 2012 para España. En 2014 se están examinando y fortaleciendo los servicios proporcionados a los trabajadores interesados en trabajar en el extranjero a través de convocatorias públicas de empleo especiales.

- **Cobertura de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo para los buscadores de empleo y los empleadores**

La Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo está llegando a más trabajadores y está presente en todo el país. No obstante, la disponibilidad de servicios de empleo se concentra principalmente en Bogotá, Antioquia y Valle, las ciudades que registran las tasas más elevadas de creación de empleo. Cabe señalar que el 25 por ciento de la totalidad de la fuerza de trabajo se concentra en Bogotá.

En el primer semestre de 2014 el portal de empleo registró un total de 8.355 empleadores, quienes ofrecieron 10.000 vacantes de empleo en el sector de los servicios, industria manufacturera, comercio y restaurantes y hoteles, todos ellos motores importantes del crecimiento económico y la creación de empleo para el país. La Red registra menos vacantes de empleo de los empleadores de la construcción, el transporte y almacenamiento, los servicios de intermediación financiera, la agricultura, el sector inmobiliario, el suministro de agua, gas y electricidad, la minería y la extracción (SE, 2014).

Se calcula que durante el primer semestre de 2014 los centros de empleo recibieron un promedio de 7.300 visitas de trabajadores al día. No se dispone de cifras exactas porque los informes estadísticos sobre las actividades de la Red y el número de personas atendidas no se han integrado en un único sistema de datos y gestión (SE, 2014). En este mismo período, la UAESPE informó de que 280.000 buscadores de empleo estaban registrados en el portal de empleo en línea, de los cuales el 56,7 por ciento eran mujeres y el 43,3 por ciento hombres. Los trabajadores jóvenes de entre 19 y 28 años de edad utilizaron con más frecuencia el portal que los trabajadores de entre 29 y 60 años de edad en una relación de 2,6 a 1 (SE, 2014). La mayor utilización del portal por parte de los trabajadores jóvenes puede atribuirse a dos factores: en primer lugar, la mayoría son titulados de universidades u otras instituciones de educación superior, por lo que pueden llevar a cabo el proceso

de búsqueda de empleo en forma autónoma, y en segundo lugar, la mayoría ha recibido formación a través del SENA y conocen los servicios de empleo que están a su disponibilidad (SENA, 2013b).

En 2013, el SENA reportó que 935.000 buscadores de empleo se registraron en la base de datos de la APE, y que un 19 por ciento de ellos fueron colocados en un empleo. Del total de buscadores de empleo registrados, cuatro de cada diez asistieron a talleres de búsqueda de empleo, dos de cada diez fueron derivados a cursos de formación relacionados con su tipo de ocupación y experiencia laboral, y los demás recibieron asesoramiento o información o siguieron formación sobre iniciativa empresarial para iniciar su propio negocio (SENA, 2013b).

- **Información sobre el mercado de trabajo**

Los registros administrativos de la APE son una de las fuentes de información del Observatorio Laboral y Ocupacional, que elabora informes trimestrales sobre la dinámica de la demanda ocupacional y la oferta a nivel local.⁷ Estos insumos informan la toma de decisiones a diversos niveles, incluidos el diseño de planes de formación profesional del SENA y la actualización de la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que proporciona las bases para crear las bolsas de empleo (MT, 2013d). La información también se utiliza para mejorar los servicios de asesoramiento en materia de empleo que proporcionan los centros gestionados por el SENA, por ejemplo, a través de una mayor difusión de los perfiles de empleo más demandados en los mercados de trabajo locales. Se trata de una buena práctica, y la capacidad de utilizar la información del mercado de trabajo de manera efectiva debe ser desarrollada también por los demás miembros de la Red. Contar con información fiable sobre el mercado de trabajo es un buen fundamento para la correcta toma de decisiones y la planificación por parte de los prestadores de empleo, y también sirve de apoyo a las decisiones que toman los buscadores de empleo y los empleadores sobre sus carreras y planes de negocio respectivamente.

7 Los informes incluyen información sobre las ocupaciones que enfrentan escasez de mano de obra; ocupaciones en las que la oferta actualmente supera la demanda; ocupaciones en las que se espera que la demanda siga en línea con la oferta global de mano de obra; así como ocupaciones en las que tanto la demanda como la oferta son bajas.

Regulación de las agencias de empleo privadas

En Colombia, las agencias de empleo privadas actúan con arreglo al sistema de licencias administrado por el MT. En 2013 se introdujeron nuevas reglas junto a la reforma del servicio público de empleo y la creación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo público-privada. El Decreto núm. 2852 (MT, 2013a) establece disposiciones para garantizar que los “servicios de empleo básicos” (a saber, registro de los buscadores de empleo y de las vacantes, información sobre el empleo, asesoramiento y colocación en el empleo) se prestan de forma gratuita. Al reconocer la necesidad de una mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo para los trabajadores y las empresas, el MT autoriza a las agencias de empleo privadas a proporcionar servicios destinados emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de terceras partes o empresas usuarias.⁸

Respecto a las relaciones de trabajo triangulares cada vez más frecuentes entre las agencias de empleo privadas, los trabajadores de puesta a disposición y las empresas usuarias, la ley colombiana aplica el principio de responsabilidad conjunta, que establece la responsabilidad mutua entre la agencia de empleo privada y la empresa usuaria en relación con los derechos y prestaciones laborales del trabajador. El suministro de personal temporal de puesta a disposición se limita a cubrir las necesidades estacionales del mercado de trabajo y a cubrir los puestos de empleados permanentes temporalmente ausentes de sus funciones. Las agencias de empleo privadas no están autorizadas a poner trabajadores a disposición en labores de seguridad privada y de mantenimiento, procesamiento de alimentos y limpieza (Blanco, 2007).

En Colombia, estas agencias concentran su actividad en tres sectores, la construcción, la venta al por mayor y los servicios. En 2013 colocaron a 433.898 trabajadores, la mayoría en trabajos para los que no se requerían calificaciones (MT, 2014). Colombia tiene una de las tasas de penetración de las agencias de servicios temporales más elevadas de las Américas, la cual se sitúa en un 2,9 por ciento, por encima incluso de la de mercados de trabajo tan flexibles como el de los Estados Unidos, que en 2012 fue de 2 por ciento (CIETT, 2014).

En agosto de 2014 un total de 618 agencias de empleo privadas con 248 sucursales obtuvieron una licencia (MT, 2014). El MT lleva registros detallados de todas las oficinas de empleo públicas y agencias de empleo privadas, y los mismos son de acceso público. Los buscadores de empleo y los empleadores pueden así

informarse sobre las condiciones de servicio, incluida la aplicación de cuotas autorizadas o las condiciones para la colocación en el empleo en el extranjero. Las agencias de empleo privadas también están obligadas a presentar informes estadísticos periódicos sobre el número de vacantes registradas y el número de trabajadores colocados.

El MT, a través de sus servicios de inspección del trabajo y oficinas territoriales, es el responsable de supervisar y hacer cumplir la normativa en vigor. El Decreto núm. 4369 (2006) prevé sanciones para casos de infracción de la ley, que van de elevadas multas a la suspensión temporal o revocación de las licencias (MT, 2006). Recientemente, el MT reforzó el sistema para presentar quejas y casos de presuntos abusos, que ahora incluye un número de teléfono gratuito para reportar conductas indebidas por parte de agencias de servicios temporales. También existe un mecanismo en línea para presentar quejas de forma anónima. En 2013 se investigó y sancionó a 42 agencias de servicios temporales (MRE, 2014).

Colombia está alineando su práctica nacional en este ámbito con las normas internacionales del trabajo correspondientes. En caso de que se alcance un consenso tripartito, las recientes enmiendas aplicadas a la legislación nacional pueden dar lugar a condiciones favorables para contemplar la ratificación del Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). Este Convenio promueve la idea de complementariedad y alienta la cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo temporales, tal y como establece el Convenio de la OIT sobre el servicio del

⁸ En Colombia, esta categoría de agencias privadas de empleo es conocida como agencias de servicios temporales; son reguladas por el Decreto núm. 4369 (MT, 2006).

empleo, 1948 (núm. 88) ratificado por Colombia en 1967. La adhesión a las normas internacionales del trabajo permite a los países ratificantes establecer mecanismos de gobernanza claros para mejorar sus

propios estándares regulatorios y de supervisión en relación con el funcionamiento del mercado de trabajo y la protección de los trabajadores.

ANEXO

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN COLOMBIA

1967	Ratificación del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)
1971	Creación de la Oficina del Servicio de Empleo ^{a/} Prestación conjunta de servicios de empleo entre MTPS y SENA
1977	Creación Servicio Nacional de Empleo (SENALDE) Inicio del proceso de descentralización e implementación gradual de la oficinas regionales de empleo
1989	Servicio Nacional de Empleo transferido al SENA ^{b/}
2011	Reforma del Ministerio del Trabajo y devolución de la responsabilidad de coordinación y regulación de la prestación de servicios de empleo ^{c/}
2013	Establecimiento de los Mecanismos de Protección al Cesante en Colombia ^{d/} Creación del Sistema Público de Empleo y de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo ^{e/} Creación de Agencia Pública de Empleo ^{f/}

a/ Ley núm. 37 del 9 de octubre de 1970.

b/ Decretos núm. 1422 de 1989 y núm. 1802 de 1990.

c/ Ley núm. 1444 de 2011.

d/ La Ley núm. 1636 de junio 18 de 2013 crea los Mecanismos de Protección al Cesante en Colombia, mismos que brindan acceso a toda la población económicamente activa a: (1) el Servicio Público de Empleo; (2) el Servicio Nacional de Aprendizaje; (3) el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante; y (4) las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al sistema de desempleo.

e/ Decreto núm. 722 de 2013.

f/ En mayo de 2013, las oficinas del servicio de empleo administradas por el SENA se reorganizan en la Agencia Pública de Empleo, y el SENA continúa como responsable de su operación y la APE pasa a formar parte del sistema del servicio público de empleo.

Bibliografía

- Blanco, R. 2007. "Las Empresas de Servicios Temporales en Colombia", Revista Latinoamericana de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 5, julio-diciembre, págs. 231-7.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2013. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/51822/balancepreliminar2013docinf.pdf> [septiembre de 2014].
- Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT). 2014. Economic Report, 2014 edition. Disponible en: http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Economic_report_2014/CIETT_ER2013.pdf [septiembre de 2014].
- Congreso de Colombia. 2013. Ley 1636 por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia, 18 de junio. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/normatividad/leyes/404-junio-2013/2103-ley-1636-del-18-de-junio-de-2013.html> [septiembre de 2014].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. Consultoría para la evaluación de impacto del Subprograma Jóvenes en Acción, Serie Evaluación de Políticas. Disponible en: https://pwh.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Politicas_Publicas/Serie_EPP09_Jovenes_en_Accion.pdf [abril de 2014].
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS). 2014. "Generación de ingresos y empleabilidad, Trabajemos Unidos", Sitio web del Departamento de la Prosperidad Social. Disponible en: http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/IngresoProperidad-Social.aspx [agosto de 2014].
- Joumard, I.; Londoño, J. 2013. Income inequality and poverty in Colombia, part 1: The role of the labour market, OECD Economics Department Working Paper núm. 1036 (París, OECD).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). 2014. Colombia's commitment to advancing labor rights. Disponible en: <http://colombiaemb.org/sites/default/files/Colombias%20Commitment%20to%20Advancing%20Labor%20Rights.pdf> [3 de septiembre de 2014].
- Ministerio del Trabajo (MT). 2006. Decreto núm. 4369, "Por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las empresas de servicios temporales y se dictan otras disposiciones", 4 de diciembre (Bogotá, República de Colombia).
- —. 2011. Decreto núm. 4108, "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo", 2 de noviembre (Bogotá, República de Colombia).
- —. 2013a. Decreto núm. 2852, "Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones", 6 de diciembre (Bogotá, República de Colombia).
- —. 2013b. Decreto núm. 0722, "Por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo y se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral", 15 de abril (Bogotá, República de Colombia).
- —. 2013c. Decreto núm. 2521, "Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y se dictan otras disposiciones", 15 de noviembre (Bogotá, República de Colombia).
- —. 2013d. Informe de actividades 2012-2013 al honorable Congreso de la República: Sector trabajo (Bogotá, República de Colombia). Disponible en: www.mintrabajo.gov.co/.../1283-informe-congreso-2012-2013-.html [abril de 2014].
- —. 2014. Indicadores del mercado laboral: Empresas de servicios temporales. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo/indicadores-del-mercado-laboral.html> [agosto de 2014].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. Panorama Laboral 2014. (Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).
- —. 2013. Panorama Laboral 2013. (Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).
- Servicio de Empleo (SE). 2014. Boletín Informativo: Red de Prestadores, Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, núm. 1, año 1 marzo (Bogotá).
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). 2013a. SENA aclara tus dudas sobre la nueva Agencia Pública de Empleo, audio en línea, emitido en directo el 2 de mayo. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=owj5M4Kaf0s> [septiembre de 2014].
- —. 2013b. Informe de gestión, enero a septiembre de 2013 (Bogotá). Disponible en: www.mintrabajo.gov.co/.../docman/.../1427-informe-de-gestion-sena.html [agosto de 2014].
- Steiner, R. 2010. Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje: Informe final (Bogotá, Centro de Investigación Económica y Social). Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Evaluaci%C3%B2n-Jovenes-rurales.pdf> [septiembre de 2014].