

Políticas para más y mejores empleos: El rol del Ministerio de Trabajo en Colombia

Laura Casas
Carolina González Velosa
Marcela Meléndez

División de Mercados Laborales

NOTA TÉCNICA N°
(IDB-TN-1633)

Políticas para más y mejores empleos: El rol del Ministerio de Trabajo en Colombia

Laura Casas
Carolina González Velosa
Marcela Meléndez

Agosto 2018

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Casas, Laura.

Políticas para más y mejores empleos: el rol del Ministerio de Trabajo en Colombia /
Laura Casas, Carolina González Velosa, Marcela Meléndez.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1633)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Labor policy-Colombia. 2. Labor market-Colombia. 3. Employability-Colombia. I.
González Velosa, Carolina. II. Meléndez, Marcela. III. Banco Interamericano de
Desarrollo. División de Mercados Laborales. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-1633

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Políticas para más y mejores empleos: El rol del Ministerio de Trabajo en Colombia¹

Laura Casas
Carolina González Velosa
Marcela Meléndez²

Agosto, 2018

Resumen

Colombia enfrenta enormes retos en materia laboral. Para buena parte de los trabajadores el empleo se caracteriza por la desprotección e inestabilidad. Además, el país tiene un muy alto desempleo estructural, estimado en cerca de 10% para la población urbana, que lo ubica permanentemente como uno de los países con mayores tasas de desempleo en América Latina. El Ministerio del Trabajo de Colombia, como ente rector del sector, está en capacidad de liderar avances hacia un entorno regulatorio que permita un adecuado balance entre la protección de los trabajadores y la generación de empleo. Cuenta con entidades relativamente jóvenes para promover la productividad laboral, que fueron creadas en la última década y cuya institucionalidad se encuentra en gran medida en construcción. En esta medida, hay una gran oportunidad para consolidar su rol alrededor de temas como el fortalecimiento del servicio público de empleo, y alcanzar mayor protagonismo en otros como la formación de capital humano. En este documento se presentan siete recomendaciones dirigidas a fortalecer el rol del Ministerio del Trabajo de Colombia, en el ámbito de las políticas para empleo, formalización y capital humano.

Clasificación JEL: J08, J2, J60.

Palabras clave: Mercados Laborales—Colombia, políticas para empleo —Colombia, empleabilidad, agencias de empleo, capital humano, productividad, desempleo.

¹ Este documento fue elaborado en el marco de la cooperación técnica “Estrategias de habilidades para el crecimiento” (CO-T1445) del BID, financiada por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) que tiene entre sus objetivos principales contribuir a mejorar la calidad de las instituciones y las políticas de las entidades nacionales y subnacionales para respaldar el crecimiento económico y reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Las autoras agradecen especialmente a Miguel Ángel Cardozo, Director de Generación de Empleo y Subsidio Familiar del Ministerio de Trabajo por abrir el espacio para su elaboración. También agradecen a los funcionarios del MT por participar generosamente en entrevistas, compartir documentos y aportar la información que es insumo fundamental de este documento. Se agradece también el valioso trabajo de Carlos Santiago Guzmán, Santiago Guerrero y Nicolás Peña, quienes contribuyeron como asistentes de investigación. Todos los errores son responsabilidad exclusiva de las autoras.

² Laura Casas y Carolina González son, respectivamente, consultora y especialista de la División de Mercados Laborales del BID. Marcela Meléndez es directora y socia de **ECONESTUDIO**. Las opiniones aquí expresadas son las de las autoras y no necesariamente reflejan las del BID, sus directivas, la Asamblea de Gobernadores o los países miembros.

Contenido



	1
I.	Introducción.....	4
II.	Instituciones del sector trabajo en el mundo.....	5
III.	Recomendaciones para el Ministerio de Trabajo	7
	1. Pasar de la implementación de programas a la agenda regulatoria	8
	2. Evaluar y aportar al diseño de las políticas activas de mercado de trabajo.....	9
	3. Fortalecer la Unidad del Servicio Público de Empleo y promover la movilidad.....	11
	4. Proteger a los cesantes en un contexto de informalidad	13
	5. Crear oportunidades de empleo y de generación de ingresos en situaciones de crisis y mercados deprimidos	15
	6. Contribuir a la construcción de un sistema de formación para el trabajo con calidad y pertinencia.....	17
	7. El nuevo Ministerio de Trabajo.....	21
IV.	Referencias	23
V.	Anexo 1. Instituciones del sector trabajo en el mundo	27

Abreviaciones y acrónimos

CCF	Cajas de Compensación Familiar
CIGERH	Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
ETDH	Educación Técnica para el Desarrollo Humano
ETDH	Educación Técnica para el Desarrollo Humano
FILCO	<i>Fuente de Información Laboral de Colombia</i>
FOSFEC	Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante
MEN	Ministerio de Educación
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
MT	Ministerio de Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ORMET	Red Nacional de Observatorios Regionales de los Mercados de Trabajo
PEP	Programas de Empleo Público
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPE	Servicio Público de Empleo
UASPE	Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo

I. Introducción

Colombia enfrenta enormes retos en materia laboral. Para buena parte de los trabajadores el empleo se caracteriza por la desprotección e inestabilidad: el 60% de la población tiene trabajos informales y un tercio de los asalariados llevan menos de un año en su actual cargo³. Además, Colombia tiene un muy alto desempleo estructural, estimado en cerca de 10% para la población urbana, que lo ubica permanentemente como uno de los países con mayores tasas de desempleo en América Latina. Así, si bien hay clara evidencia de que el mercado laboral colombiano se dinamiza en momentos de crecimiento económico, existen restricciones que mantienen la tasa de desempleo alta incluso en épocas de expansión⁴.

Estos problemas de acceso y calidad en el empleo son resultado, en primer lugar, de un **entorno regulatorio** complejo que no necesariamente coincide con la realidad laboral colombiana. Ejemplo de ello es que casi la mitad de los trabajadores asalariados en el país devengan menos que el salario mínimo. Y que, cada vez más, los trabajadores se vinculan a un empleo con esquemas de contratación por fuera del código laboral.

En segundo lugar, está el pobre desempeño de la **productividad laboral** en el país, que en los últimos 15 años estuvo prácticamente estancada, creciendo anualmente a una tasa promedio inferior a 2%,⁵ y cuyo nivel pone a Colombia en fuerte desventaja con respecto al resto del mundo. Medida en relación con Estados Unidos, la productividad de un trabajador colombiano es de 25%, lo que implica que se requieren cuatro trabajadores colombianos para generar el valor que agrega un trabajador estadounidense. También hay desventajas frente al resto de América Latina: se necesitan dos trabajadores colombianos para producir el valor que agrega un trabajador chileno o uno uruguayo⁶.

El Ministerio del Trabajo (MT), como ente rector del sector, puede liderar los avances hacia un entorno regulatorio que permita un adecuado balance entre la protección de los trabajadores y la generación de empleo. Además, cuenta con valiosas herramientas para promover la productividad laboral. Una de ellas es la política de formación para el trabajo, a través de la cual el MT puede contribuir en la construcción de un sistema con calidad y pertinencia que dote a los trabajadores de las habilidades que requiere el sector productivo. También, están las políticas de colocación y aseguramiento, que pueden ubicar a los trabajadores en aquellas vacantes donde son más productivos y protegerlos económicamente durante las transiciones.

Para hacer avances regulatorios y lograr mejoras en la productividad, el sector trabajo colombiano cuenta con entidades relativamente jóvenes, que fueron creadas en la última década y cuya institucionalidad se encuentra en gran medida en construcción⁷. Este hecho implica

³ Fuente: BID-SIMS 2016

⁴ Ver, por ejemplo, Arango et al., 2016.

⁵ Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Balance de Gestión 2010-2018

⁶ Cálculos propios con base en datos de The Conference Board.

⁷ El Ministerio de Trabajo nace en el 2011, absorbiendo las funciones del Viceministerio de Relaciones Laborales del antiguo Ministerio de Protección Social. La Unidad del Servicio Público de Empleo nace en el 2013, en conjunto con las leyes que enmarcan el Mecanismo de Protección al Cesante.

grandes oportunidades, pues en temas claves (v.g., el servicio público de empleo, calidad de la educación técnica), hay mucho por desarrollar y grandes victorias por alcanzar. Además, el sector puede consolidar el liderazgo en temas en los que no ha tenido el protagonismo que le corresponde (v.g., formación de capital humano, protección económica para la vejez).

Pero esta nueva institucionalidad también afronta grandes dificultades. Además de limitaciones presupuestales y de recurso humano, hay problemas de coordinación que se traducen, por ejemplo, en el traslape de funciones entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE) y el MT, y la falta de claridad en sus mandatos. El MT también tiene que construir un diálogo moderno con el sector privado que promueva un trabajo conjunto, público-privado, orientado a mejorar la productividad de la fuerza de trabajo y el acceso al empleo formal. Para lograrlo es necesario replantear una relación con los empleadores que en gran medida ha estado dominada por la inspección laboral y el diálogo social.

Existe, adicionalmente, la necesidad de atraer mayores apoyos y recursos al sector y visibilizar los problemas que enfrenta. Por décadas, Colombia ha tenido un panorama gris en materia laboral, incluso para el estándar de América Latina. Y el futuro anticipa mayores retos, en la medida en que muchas labores serán automatizadas y el envejecimiento de la población pondrá mayores presiones al sistema de seguridad social. Es fundamental para el desarrollo económico del país y el bienestar de sus ciudadanos que el MT disponga de los recursos, capacidades y liderazgo para atender estos desafíos. Es el buen funcionamiento del mercado de trabajo lo que determinará el sustento de la mayoría de los colombianos y su vinculación al contrato social. Y en la medida en que en el país continúe disminuyendo la pobreza y crezca la clase media, la política laboral deberá cobrar un rol protagónico dentro de la política social. Después de todo, la evidencia internacional es clara en señalar que la característica más emblemática de los hogares de clase media es un trabajo estable y de calidad; el tipo de trabajo que garantiza la permanencia de ingresos necesarios para invertir en capital humano y asegurar más salud y educación para las futuras generaciones⁸.

En este documento se presentan siete recomendaciones dirigidas a fortalecer el MT en materia de acceso y calidad del empleo en Colombia. Si bien el diálogo social y las labores de inspección laboral son de vital importancia, el documento deja por fuera estos temas que no han sido enfatizados en el trabajo técnico del BID. Tampoco aborda la discusión respecto a las reformas que requiere el sistema pensional, que han sido objetos de otros estudios. Las recomendaciones, en cambio, se circunscriben al ámbito de las políticas para empleo, formalización y capital humano. Y, en función de estos temas, se hacen reflexiones sobre el rol del MT.

II. Instituciones del sector trabajo en el mundo

Los ministerios de trabajo, o sus equivalentes, forman parte de la institucionalidad de los gobiernos desde hace cerca de cien años. Fueron concebidos con el objetivo principal de

⁸ Banerjee A. y Duflo E. (2008). What is Middle Class about Middle Class around the World? Journal of Economic Perspectives. Vol. 22. Number 2. Spring.

proteger los intereses de los trabajadores y garantizar el empleo decente. Con el tiempo, varios países, especialmente en América Latina y el Caribe, también otorgaron a sus ministerios la tarea de administrar los programas de pensiones (Rosen, 2014). Por ello, los ministerios son el cuerpo central responsable de los sistemas de administración del trabajo⁹, cumplen una función transversal y sobresaliente como “guardianes de la justicia social”, pero también tienen como función misional¹⁰ el diseño y la implementación de la política laboral (OIT, 2013).

Si bien hay algunas diferencias entre los ministerios del trabajo a nivel internacional, son mayores las similitudes. En general, los ministerios tienen la misión de **diseñar, implementar y evaluar** las políticas públicas destinadas a resolver problemas en los mercados laborales para lograr mayor productividad y equidad. Buscan mejorar el acceso a empleos formales y fomentar la estabilidad laboral productiva a través de instrumentos como la gestión de la oferta y la demanda laboral para facilitar la colocación de los trabajadores, la regulación salarial, los seguros de desempleo, entre otros (Alaimo et al., 2015).

Cumplir con estos objetivos requiere de una organización sólida. Los estudios de la OIT (2013) y Rosen (2014), que analizan y comparan el funcionamiento de más de 35 ministerios en el mundo, coinciden en agrupar las funciones más comunes de estas instituciones en cuatro categorías: i) la administración política, que determina los lineamientos estratégicos del sector; ii) los servicios administrativos, donde se resaltan las tareas de planeación presupuestal y programática de la entidad; iii) los servicios transversales y de apoyo, que comprenden las tareas de asesoría jurídica y de cooperación y relaciones internacionales; y iv) los departamentos técnicos, o servicios especializados, garantes del buen funcionamiento de los asuntos laborales (e.g. inspección laboral, usualmente combinada con el fomento de normas de salud y seguridad en el trabajo) y de empleo, la prevención y solución de disputas industriales, la administración el Servicio Público de Empleo, la responsabilidad del funcionamiento del sistema de seguridad social en el país, y en algunos casos, especialmente en los países que tienen una alta proporción de trabajadores migrantes, la responsabilidad general sobre la migración¹¹. En todos estos sentidos, la institucionalidad colombiana no es una excepción.

Las diferencias más grandes entre países residen en el énfasis que se da a ciertos temas. Dentro de estos temas se destacan, en primer lugar, los relacionados a la rectoría del sector de formación para el trabajo. La responsabilidad sobre este ámbito varía mucho de país a país y con frecuencia no está en el Ministerio de Trabajo. Por ejemplo, en países de tradición anglosajona es común que las funciones de diseño de política de capital humano y formación para el trabajo estén en cabeza de otras agencias de gobierno. Éstas pueden ser ministerios de educación terciaria o agencias de carácter mixto con fuerte participación del sector privado que

⁹ De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2013), los “sistemas de administración del trabajo” están compuestos por todos los cuerpos de la administración pública que son responsables y/o tienen alguna relación con la administración del trabajo.

¹⁰ Dentro de esta función misional se enmarcan las siguientes funciones genéricas, identificadas por la OIT (2013): la definición de prioridades, la planeación legislativa y de política, la preparación de propuestas de política, la elaboración de proyectos de ley, la realización de consultas interministeriales, la presentación de iniciativas ante el Gobierno, el trámite de iniciativas en el Congreso, la implementación de las políticas, y el monitoreo y evaluación de las políticas.

¹¹ En el anexo I se presenta en mayor detalle la organización y funciones de algunos casos emblemáticos en el mundo.

se encargan de funciones como la identificación de necesidades de formación entre los empleadores o la construcción de marcos de cualificaciones (Ver, por ejemplo, González-Velosa y Rucci, 2016; y Amaral, Fieldsend, Prada y Rucci, 2017). En segundo lugar, existen también diferencias en el énfasis que distintos ministerios le dan a la recolección y análisis de información sobre el mercado de trabajo. En países desarrollados como Australia, Estados Unidos y España, hay unidades robustas que cumplen con esta función. En México, también, se han dado avances interesantes en esta dirección. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social de este país cuenta con una unidad dedicada a la producción de estadísticas y al análisis de la prospectiva de los mercados laborales, en coordinación con la secretaría de Hacienda y Crédito Público. En tercer lugar, hay diferencias importantes en el rol que cumplen los ministerios de trabajo en funciones relacionadas con la protección social. En los países en desarrollo la protección social, con frecuencia, se segmenta entre varios ministerios o agencias, responsables de distintos esquemas de protección social y supervisadas por los ministerios de hacienda. En los países de la OECD no es así, la responsabilidad de la protección social usualmente está a cargo de una única entidad. Finalmente, hay excepciones notables en las que todo el portafolio de políticas para el empleo corresponde a los ministerios de economía, como es el caso de Hungría, Finlandia y Suiza. La diversidad de esquemas institucionales refleja la dualidad en los objetivos de la política de empleo: por un lado, es central para la política de aseguramiento social y mitigación de pobreza y por otro, es un insumo fundamental de la estrategia de crecimiento económico.

III. Recomendaciones para el Ministerio de Trabajo

Una idea seminal en la administración pública plantea que cualquier agencia de gobierno requiere de al menos tres elementos para cumplir su misión. Primero, tiene que contar con un misionalidad clara y validada desde lo público. En otras palabras, debe haber claridad sobre el propósito de la organización y sobre la manera cómo, a través de su gestión, crea valor para la sociedad. Segundo, debe contar con legitimidad; su gestión debe ser validada por actores externos, tanto públicos como privados. Es fundamental que cuente con un espacio legal y político para cumplir su mandato. Tercero, requiere de capacidad operativa, lo que implica contar con recursos humanos y financieros y asignarlos al interior de la organización de manera efectiva¹².

El MT tiene falencias importantes en estos tres frentes. El tercero de estos elementos es quizá el que suele capturar mayor atención y el más fácil de evidenciar. El MT tiene un presupuesto pequeño, con limitados recursos de inversión¹³ y restricciones en la asignación y formación del recurso humano. Ello es en parte resultado de deficiencias en los dos primeros elementos: la misionalidad y legitimidad. En la entidad no hay claridad sobre el rol que debe asumir en la promoción del empleo. Esto se ve reflejado en una falta de consenso interno con respecto a su responsabilidad en tareas como, por ejemplo, la ejecución de programas de emprendimiento, la rectoría de la formación para el trabajo y la política de subsidio familiar.

¹² Moore, Mark. H (1995) *On Creating Public Value*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

¹³ Después de descontar gastos de funcionamiento y recursos para pensiones de empleados públicos y subsidios para el adulto mayor, en 2018 tenía 67 mil millones de pesos. Sus entidades adscritas tienen presupuestos independientes. La USPE tiene 27.3 mil millones de pesos; el SENA, 3.4 billones de pesos; la Superintendencia de Subsidio Familiar, 33.9 mil millones de pesos y la UAE de Organizaciones Solidarias, 21.3 mil millones de pesos.

La falta de claridad misional limita las posibilidades de movilizar apoyos externos y construir legitimidad. A diferencia de lo que ocurre en otros ministerios, como el de educación o salud, el MT debe legitimar el valor y la importancia de su mandato al interior del gobierno y frente a la ciudadanía y el sector privado, en particular en lo que respecta a las políticas de empleo y capital humano. Debe posicionar sus funciones más allá de la inspección laboral o el diálogo social. Lograrlo atraería recursos y le permitiría absorber competencias que hoy se encuentran dispersas en otros entes de gobierno. También facilitaría los apoyos políticos y mediáticos necesarios para emprender su agenda regulatoria.

A partir de esta reflexión, se presentan a continuación siete recomendaciones específicas que permitirían mejorar el rol del MT como ente rector de la política de empleo:

1. Pasar de la implementación de programas a la agenda regulatoria

El MT tiene un presupuesto pequeño, fragmentado en un gran número de programas de empleo y emprendimiento de pequeña escala y sin efectividad probada. De hecho, en muchos de estos programas ni siquiera se hace un seguimiento en función de su objetivo principal, ya sea la inserción laboral de los egresados o la generación de ingresos.

Esta asignación de recursos no es eficiente, por al menos dos razones. Primero, la ejecución de programas puede ser más efectiva en manos de entidades con un mandato claro y ventaja comparada. Segundo, la agenda regulatoria puede tener impactos mayores y sistémicos en comparación a los de estos programas. De hecho, mientras la evidencia de la economía laboral muestra, de manera muy contundente, que los programas de capacitación y emprendimiento suelen tener efectos menores en acceso y calidad, los quiebres más importantes en niveles de informalidad en el país se han resultado tras cambios regulatorios¹⁴.

Se recomienda, por lo tanto, cambiar el énfasis del MT hacia la construcción de una agenda regulatoria. Esto implica, además de diseñar leyes y negociar su aprobación en las instancias políticas, realizar o contratar estudios técnicos que examinen los impactos económicos y la viabilidad jurídica de medidas alternativas, y reglamentar las disposiciones que han sido aprobadas.

Esta agenda regulatoria y normativa se enfocaría en tres objetivos:

- El primero es el de promover la seguridad social y la protección a los trabajadores, sin desconocer las realidades del mercado de trabajo. Un ejemplo de mejora en esta

¹⁴ Ver, por ejemplo, R. Bernal, M. Eslava y M. Meléndez, (2012) Taxing where you should: Formal employment and Corporate Income vs. Payroll Taxes in Colombia. Manuscrito; y Adriana D. Kugler & Maurice D. Kugler & Luis O. Herrera-Prada, 2017. "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombian's Reform," *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, (Fall 2017), pages 3-40, November. Ley de Formalización y Generación de Empleo (Pro-Joven), 1780 de 2016.

categoría es facilitar la entrada de trabajadores y empresas en la formalidad a través de la simplificación de trámites y puesta en marcha de una ventanilla única de trámites del sector trabajo, como está previsto. Otro ejemplo es el de revisar los costos en formalidad que estarían excediendo los beneficios para el trabajador, como pueden ser los aportes a las cajas de compensación. Las mejoras al mecanismo de protección al cesante podrían parcialmente sustituir otras herramientas, como las indemnizaciones por despido, que pueden ser menos efectivas para proteger a los desempleados e introducir distorsiones al mercado laboral formal. También se evaluarían los resultados de iniciativas existentes, como la ley de formalización y generación de empleo (Pro-joven), para hacer ajustes en caso de ser necesario.

- El segundo es el mejorar la productividad de la fuerza de trabajo a través de regulación que mejore el sistema de formación para el trabajo. Un ejemplo es el de formular la reglamentación necesaria para desarrollar el mercado de organismos que evalúen y certifiquen competencias laborales. También, construir con el MEN estándares de calidad específicos para la educación técnica y la formación para el trabajo y desarrollar la legislación para la construcción de un sistema de aseguramiento de calidad de esta oferta.
- El tercero es el de mejorar la capacidad del servicio de empleo para facilitar el encuentro de la oferta y la demanda de los trabajadores. Aquí resulta esencial avanzar en la reglamentación de los servicios de gestión de la oferta y la demanda laboral que se prestan en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante para estandarizar el servicio que se presta a través de la red del servicio público de empleo.

Esta agenda debe también reconocer la divergencia entre los factores determinantes de la formalidad de aquellos que inciden sobre el desempleo. Los números muestran sistemáticamente que el desempleo y la informalidad son fenómenos distintos, que no afectan por igual a los mismos grupos de la población y por tanto no se atacan con herramientas idénticas: en Colombia, (1) la informalidad es más alta en el país rural mientras que desempleo es más alto en el país urbano; (2) mientras que la informalidad es similar para hombres y mujeres, el desempleo es un problema mayor para las mujeres, a pesar de ser su tasa de participación más baja; (3) el desempleo es más alto entre los más jóvenes, entre 18 y 28 años, mientras que la informalidad es menor para los trabajadores más jóvenes y aumenta con el rango de edad¹⁵. De este modo, las iniciativas que eliminen barreras de acceso al empleo para mujeres, como la promoción de centros de cuidado infantil o la flexibilización del trabajo a tiempo parcial, tendrían incidencia sobre el desempleo femenino más no sobre la informalidad. De igual manera, las políticas que promueven el emprendimiento de subsistencia pueden reducir niveles de desempleo en el campo y al mismo tiempo aumentar la informalidad.

2. Evaluar y aportar al diseño de las políticas activas de mercado de trabajo

El MT, como ente rector del sector trabajo, puede diseñar *políticas activas* que ayuden a los desempleados a vincularse a un trabajo. Estas incluyen, en primer lugar, los programas de

¹⁵ Datos obtenidos con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017.

capacitación, cuyo principal objetivo es el de desarrollar o actualizar habilidades que aumenten la empleabilidad de los beneficiarios. Segundo, la oferta de servicios de intermediación (conocidos en el país como gestión y colocación) que buscan resolver asimetrías de información que impiden acercar a los buscadores de empleo a aquellas vacantes donde son más productivos. Tercero, están los programas de empleo público, que garantizan un ingreso básico y tienen el potencial de aumentar la empleabilidad a través de experiencia. Por último, están los subsidios salariales, que buscan incentivar la contratación a través de un subsidio público al salario que paga el empleador.

Hay un acervo muy importante de evidencia internacional sobre la efectividad de estos programas y los resultados no son alentadores. Se trata de intervenciones que suelen tener efectos modestos o nulos, lo que limita su costo efectividad (Heckman et al., 1999; Dar y Tzannatos, 1999; Kluve, 2007; Puentes y Urzúa, 2010; Card, Kluve y Weber, 2015; McKenzie, 2017). Para América Latina y el Caribe, la evidencia también revela efectos modestos, si bien en el caso de la calidad del empleo (v.g., salarios, formalidad), los resultados son ligeramente más alentadores (Ibarrarán et al., 2009, González-Velosa et al., 2012). De hecho, la evidencia de evaluaciones experimentales en Colombia y República Dominicana muestra que los impactos positivos en formalidad pueden persistir en el largo plazo (Kugler et al., 2015; Ibarrarán et al., 2015). También hay evidencia más prometedora en el caso de intervenciones que facilitan la movilidad de trabajadores que están ubicados en ocupaciones o regiones donde no hay demanda (v.g., servicios de empleo que facilitan la migración laboral al interior de un país o programas que capacitan a trabajadores en ocupaciones que están en expansión).

El hecho de que las políticas activas tengan efectos modestos se explica, en gran medida, porque las inversiones *per cápita* de estos programas suelen ser pequeñas en comparación con las brechas en empleabilidad que buscan resolver. También se explica porque su efectividad está severamente limitada en contextos de muy bajo dinamismo económico donde las oportunidades de empleo son estrechas. En estos entornos puede presentarse un fenómeno conocido en la literatura como *efecto desplazamiento*: el programa permite emplear a los beneficiarios, pero a costa de los no beneficiarios. Simplemente genera una redistribución del empleo en la cual los beneficiarios desplazan a los no participantes, pues no se crean nuevos puestos de trabajo. En la medida en que el programa puede beneficiar a ciertos grupos a expensas de otros, se hace especialmente pertinente tener una justificación clara de los criterios de focalización.

Dado que, según la evidencia empírica, la probabilidad de que estas políticas tengan efectos pequeños o nulos es alta, resulta especialmente importante evaluarlas de manera rigurosa. Y en el cumplimiento de esta función el MT necesita un significativo fortalecimiento. Hay un vacío importante en las funciones de monitoreo y evaluación de las políticas activas. Incluso en el caso de los programas que ejecuta el mismo ministerio, no hay seguimiento sistemático a indicadores tan fundamentales como las tasas de deserción o graduación. Esto se puede traducir en un problema muy severo de costo-efectividad pues estas políticas absorben muchísimos recursos a nivel nacional: el número de programas de empleo que adelanta el gobierno es inmenso. Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), son al menos 31 los que se ejecutaban desde múltiples instancias del gobierno, incluyendo al SENA, al Departamento de Prosperidad

Social (DPS) y al Ministerio de Comercio. También hay grandes debilidades en materia de focalización; es común implementar programas sin diagnósticos comprehensivos de las brechas en empleabilidad de los beneficiarios.

Se recomienda, por lo tanto, crear en el MT unidades con capacidad y mandato para evaluar y monitorear las políticas activas que adelanta el gobierno nacional, e informar su diseño. Estos equipos también buscarían desarrollar instrumentos de diagnóstico sobre la empleabilidad de los beneficiarios que permitan una mejor focalización, a fin de ajustar la naturaleza e intensidad de las intervenciones y mitigar los costos de un posible efecto desplazamiento.

3. Fortalecer la Unidad del Servicio Público de Empleo y promover la movilidad

En 2013 el gobierno nacional dio un paso muy importante para fortalecer la política de intermediación en Colombia. Creó el Servicio Público de Empleo (SPE), que integra la red pública y privada de prestadores de servicios de colocación del país. Se trata de un esfuerzo en el que es clave avanzar. Las políticas de gestión de la oferta y la demanda laborales (i.e., apoyo a buscadores de empleo, gestión de vacantes y colocación) pueden jugar un rol muy valioso para mejorar la productividad laboral y apoyar a los trabajadores en sus transiciones. Pueden acercar a los buscadores de empleo a aquellas vacantes donde son más productivos y reducir los periodos de búsqueda. También pueden generar ventajas para los empresarios, al reducir los costos de llenar vacantes. De hecho, la evidencia internacional es más favorable para este tipo de servicios que en el caso de las otras políticas activas. Dado que usualmente se trata de programas de bajo costo y que apuntan a resolver asimetrías grandes de información, pueden tener una mayor costo-efectividad.

Además, el SPE puede tener un rol clave para facilitar la movilidad laboral, un punto que es especialmente importante en Colombia, donde hay una gran segmentación geográfica de mercados laborales. Las mayores fallas de los mercados de trabajo ocurren en el espacio: individuos con las mismas habilidades pueden tener muy diferentes oportunidades laborales según su ubicación (McKenzie, 2017). Y este hecho es particularmente notable en un país con mercados laborales tan segmentados como el colombiano: las diferencias en tasas de participación, ocupación, desempleo y salarios entre regiones son especialmente profundas¹⁶. Esto subraya el potencial que tienen las intervenciones dirigidas a facilitar la movilidad de los trabajadores entre mercados geográficos, y para las que la evidencia internacional es muy positiva (McKenzie, 2017).

El SPE colombiano aún se encuentra en una fase joven de desarrollo y por eso hay muchas oportunidades de mejoramiento y áreas por fortalecer. En primer lugar, la red de prestadores aún se encuentra desarticulada, lo que mina la efectividad de servicio. Las agencias de empleo del SENA, las cajas de compensación familiar y demás entidades públicas operan de manera aislada. En la práctica, esto quiere decir que un buscador que se acerque a una agencia del

¹⁶ Ver, por ejemplo: Arango, Luis Eduardo (2011). Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas. Borradores de Economía, Número 671.

SENA no puede acceder a información sobre las vacantes que tienen el resto de los operadores de la red, lo que reduce enormemente la probabilidad de la colocación. Atender este problema no sólo implica avanzar hacia la interoperabilidad de sistemas sino también transformar el esquema de seguimiento de metas, que actualmente desincentiva a los operadores a compartir información. En segundo lugar, la calidad de los operadores es heterogénea y, a diferencia de lo que sucede en servicios más maduros, no se ha desarrollado un modelo técnico que guíe los servicios de orientación ni la especialización del personal que trabaja en las agencias. Existe además un vacío importante en materia de acercamiento empresarial; no hay estrategias fuertes de oferta a servicios para empleadores o gestión de vacantes. También, hay un potencial informático que no es aprovechado. El SPE colombiano, a diferencia de lo que sucede en la región, puede acceder a un acervo de información valiosísima sobre demanda laboral, a partir de las vacantes que todos los operadores, públicos y privados, están obligados a reportar. Esta riqueza en bases de datos no se aprovecha para informar la gestión, en parte por problemas de capacidad de procesamiento y limitaciones tecnológicas.

Se recomienda, por lo tanto, fortalecer al SPE con mejoras tecnológicas y de gestión que deben ser lideradas por el MT:

- Transitar a un mundo en el cual el SPE coordine el accionar de todas las agencias territoriales, incluyendo las que administra el SENA, apuntando en el mediano plazo a la consolidación de un modelo de ventanilla única en el que la oferta sea integrada. En este modelo, debe eliminarse todo *incentivo perverso* que dificulte la integración de la gestión y la información de vacantes, como las metas de colocación individuales a las CCF por los servicios de empleo que operan. La interoperabilidad de los sistemas de información de los operadores y la creación de capacidades técnicas y fortalecimiento de recurso humano es prioritaria.
- También es crucial fortalecer los canales de acercamiento empresarial, para gestionar más vacantes y apoyar a los empleadores en el manejo del recurso humano. Esto no sólo es fundamental para asegurar la efectividad, sino también la cobertura del servicio. Las vacantes son el motor fundamental del sistema. Además, siguiendo los modelos de sistemas más maduros, el SPE debe convertirse en una herramienta que apoye estrategias de desarrollo productivo que son prioritarias en la agenda de competitividad del país.
- La modernización tecnológica es también fundamental y puede ser altamente costo-efectiva, al aplicarse a la mejora en los canales de acceso (v.g., atención por la web o por telefonía celular), los algoritmos para el emparejamiento (v.g., usando inteligencia artificial), y la administración de bases de datos de vacantes que informen la gestión (v.g., usando tecnologías de *big data*). Sobre este último punto, es fundamental implementar acciones para consolidar la información de vacantes directamente reportada al SPE y las plataformas privadas de todo el territorio nacional. Se deben crear capacidades para un adecuado procesamiento de información que permita identificar descalces y que informe a la ciudadanía, al sector de formación y a los hacedores de política sobre la demanda

de trabajo. Aquí resulta esencial desarrollar capacidades técnicas avanzadas que tengan permanencia en el tiempo.

- Se recomienda que el SPE contemple iniciativas que faciliten la movilidad de trabajadores al interior del territorio nacional. Algunos ejemplos de intervenciones que tienen evidencia positiva en el ámbito internacional son la asistencia en la búsqueda de empleo en otras regiones o los subsidios de transporte para entrevistas en otras partes del país. Se pueden contemplar incluso intervenciones que faciliten la migración o la relocalización, que pueden redundar en importantes ganancias en productividad y remesas.

4. Proteger a los cesantes en un contexto de informalidad

En 2013 el país creó el Mecanismo de Protección al Cesante, a través del cual ofrece a los desempleados servicios de intermediación y capacitación y, por un periodo de hasta seis meses, beneficios económicos en forma de cotizaciones a salud y pensiones y bonos alimenticios. Con ello busca mitigar los costos de la pérdida de empleo y facilitar la reinserción en el mercado de trabajo¹⁷.

El MPC es una herramienta joven con un gran potencial, que podría mejorar las trayectorias laborales de los trabajadores y asegurar su consumo en periodos de desempleo. Al combinar políticas pasivas y activas, el MPC es un ejemplo de buenas prácticas a nivel internacional. Sin embargo, su efectividad requiere de ajustes tanto en diseño como en gestión.

En cuanto al diseño, se deben revisar los criterios de focalización. Los beneficios económicos están dirigidos a trabajadores que han cotizado a las cajas de compensación por un largo periodo de tiempo, lo que los ubica en un mercado laboral altamente formal y, por tanto, sugiere que son los menos vulnerable a choques de desempleo. A ello se suma el hecho de que, contrario a la práctica internacional, los beneficios económicos no se focalizan en personas que han perdido su empleo por despido; por el contrario, pueden haber renunciado voluntariamente al cargo. Tampoco se focalizan en los más pobres de los trabajadores formales: no se excluye de los beneficios económicos a ningún trabajador formal lo que resulta en ayudas monetarias yendo a individuos que posiblemente no las necesitan. También se debe revisar el diseño de los beneficios económicos, pues su monto y naturaleza pueden minar el objetivo fundamental de este tipo de política pasiva persigue: suavizar el consumo. Los beneficios consisten en aportes a la seguridad social -poco valorados durante el desempleo en la medida en que no mejoran la capacidad de consumo presente- y un bono de alimentación que los trabajadores deben utilizar

¹⁷ Colombia cuenta con otro esquema protección al trabajador cesante: las cesantías. Estas fueron concebidas originalmente como un esquema de ahorro obligatorio al que contribuirían trabajadores formales y empleadores. La suma alzada del capital y rendimientos sería entregada a los trabajadores para suavizar su consumo cuando terminase su vinculación laboral. Sin embargo, el objetivo original de las cesantías ha sido alterado. Las cesantías pueden ser retiradas de manera anticipada para financiar educación o vivienda.

en las cajas y cuyo valor puede ser muy insuficiente para trabajadores del sector formal que por mucho tiempo ganaron al menos el salario mínimo¹⁸.

Estos problemas de diseño pueden explicar los bajísimos niveles de utilización y ejecución. Por ejemplo, en 2016 el fondo que financia al MPC (FOSFEC) fue ejecutado en tan sólo 44%¹⁹. Pero la baja ejecución también puede ser resultado de fallas en gestión. Según resultados preliminares de una evaluación en curso realizada por Fedesarrollo, las cajas de compensación carecen de modelos de atención que orienten sus operaciones y no existe suficiente articulación entre las políticas activas y pasivas. En el caso de la capacitación, hay limitaciones en cuanto a la oportunidad y calidad de la oferta. Hay además problemas de verificación sobre la condición laboral del beneficiario, que les impiden a las cajas informarse oportunamente en caso de que el cesante empiece a trabajar. El MT también ha identificado problemas en lo que respecta a la asignación de los recursos del FOSFEC: las cajas más grandes reciben mayores recursos, lo que profundiza inequidades. Además, algunas cajas priorizan sus recursos hacia otros servicios y no tienen la voluntad ni incentivos para asegurar una buena gestión en lo que respecta al MPC. El poco conocimiento sobre el MPC también es un problema, según revelan entrevistas a potenciales beneficiarios adelantadas por Fedesarrollo.

Se recomienda, por lo tanto, hacer los ajustes en diseño y gestión al MPC para fortalecerlo. En este proceso de rediseño, el país puede optar por dos vías. La primera es avanzar eventualmente hacia un esquema de **seguro de desempleo tradicional**, con una estructura de financiamiento de *pooling* de riesgo. En el diseño de este instrumento se deberían contemplar aspectos que minimicen problemas de riesgo moral, pues pueden desincentivar la búsqueda de empleo y demorar el reingreso de los trabajadores al sector formal o incentivar su permanencia en la informalidad para continuar recibiendo los beneficios del seguro²⁰. Por ello sería importante limitar la generosidad y duración de los beneficios. También sería importante contemplar del seguro como sustituto de otros instrumentos que buscan proteger a los trabajadores durante el desempleo, como las indemnizaciones por despido. Un seguro ofrece ventajas sobre las indemnizaciones en cuanto a la posibilidad de hacer un *pooling* de riesgo entre trabajadores, reduciendo los costos del trabajo formal para los empresarios, y suelen ser más efectivos para suavizar el consumo (Bosch, 2016). En el caso colombiano, un seguro de desempleo podría tener las siguientes características: i) ser de duración limitada, ii) no cubrir aportes a seguridad social ni parafiscales y no ser mayor a un salario mínimo mensual, iii) pensarse como un esquema bajo el cual el beneficio sea decreciente en el tiempo para reducir el incentivo del trabajador a permanecer en la informalidad, iv) para los empleados formales la prima anual se pagaría con cargo a las cesantías. Para otros trabajadores formales se paga como un aporte obligatorio sobre los ingresos, y v) podrían considerarse subsidios al seguro según criterios de empleabilidad.

¹⁸ Por ejemplo, en 2016 un hogar de tres personas en Bogotá estaba recibiendo un subsidio (monetario y en *vouchers* alimenticios) de tan sólo COP\$76mil por persona, lo que equivale al 55% de la línea de pobreza. Cálculo propio con información provista por el Ministerio de Trabajo - Superintendencia del Subsidio Familiar (Resolución 0045 de 2017).

¹⁹ Justificada en parte por los bajos niveles de ejecución, recientemente fue aprobada una ley que temporalmente reasignará recursos del FOSFEC al sector de la salud.

²⁰ Bosch, Mariano (2016) Does unemployment insurance offer incentives to take jobs in the formal sector?

Ahora bien, una debilidad importante de avanzar en esta vía es que el seguro de desempleo tradicional estaría dirigido exclusivamente al sector de trabajadores formales, que cotizan al sistema y para los cuales la vinculación laboral es observable. En ese sentido, cubriría a un número limitado de trabajadores y dejaría por fuera a los menos vulnerables. Por ello, el país podría **contemplar una segunda alternativa** accesible para trabajadores informales. Un esquema de transferencia económica condicional en la búsqueda de empleo y/o capacitación puede ser una buena alternativa (v.g., modelos de *cash-for-training* o *cash-for-search*) que integraría política activa y pasiva. Estas transferencias podrían otorgarse temporalmente y definiendo condicionalidades que revelen un bajo costo de oportunidad del tiempo para los beneficiarios. De este modo, se podrían filtrar la asignación de los recursos hacia quienes más lo valoran.

5. Crear oportunidades de empleo y de generación de ingresos en situaciones de crisis y mercados deprimidos

Alrededor del mundo, las instituciones del sector trabajo con frecuencia están llamadas a proveer alternativas de empleo ante situaciones de crisis o emergencia. Deben diseñar programas de empleo orientados, por ejemplo, a damnificados de una emergencia ambiental o a habitantes de regiones afectadas por una crisis económica. Dado que se trata de contextos en los que no hay fácil acceso a empleadores privados, suelen ser programas de empleo público (PEP) o programas de generación de ingresos a través del autoempleo.

A través de los PEP se hacen contrataciones temporales en sectores intensivos en mano de obra, realizadas directamente por el gobierno. Estas iniciativas son frecuentes en países en desarrollo pues permiten proteger a personas vulnerables y de escasos recursos ante una situación de crisis económica o de emergencia. Además de cumplir con el rol de suavizar el consumo de este grupo poblacional, los PEP pueden impulsar el desarrollo de proyectos locales como la construcción o rehabilitación de caminos vecinales y vías terciarias. Dado que estos programas actúan como una red de protección, deben considerarse una pieza integral de la estrategia de protección social del Estado (Subbarao et al., 2013).

La evidencia empírica de estos programas sugiere que tienen un rol significativo absorbiendo el exceso de mano de obra en épocas de crisis y generando ganancias de bienestar entre sus beneficiarios (Galasso y Ravallion, 2004; Almeida y Galasso, 2010; Jalan y Ravallion, 2013; Banerji et al., 2014). Sin embargo, estas evaluaciones también generan algunas alertas que deben considerarse durante la implementación de los PEP. En primer lugar, hay abundante evidencia en la literatura económica señalando que, si bien los PEP permiten suavizar el consumo de los beneficiarios en momentos de crisis, sus efectos en la trayectoria laboral de los beneficiarios son negativos o nulos (Card, Kluve and Weber 2010; Card, Kluve and Weber 2015). Además, los gobiernos deben tener precaución con las tendencias de corrupción y mala administración durante la ejecución de estos programas en países en desarrollo, dado los modelos de descentralización bajo los que operan (Zimmermann, 2014). También deben tener precaución con la posibilidad que estos programas que, en principio, deben ser de carácter

temporal, se extiendan de manera indefinida y desvíen la fuerza de trabajo de otras alternativas más productivas.

Entendiendo que los PEP no son instrumentos efectivos para aumentar el empleo, pero que permiten mitigar el efecto negativo en el consumo de una situación económica adversa, es importante que el MT cree las capacidades para desarrollar este tipo de políticas de choque. La reciente crisis migratoria de Venezuela y la ola invernal han puesto de manifiesto la necesidad de dotar al MT de estos instrumentos. En este sentido se recomienda al ministerio:

- Articular a las agencias relevantes del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales para el desarrollo de PEP que cumplan su objetivo fundamental de suavización de consumo.
- Identificar los mayores focos de desempleo y de carencias de infraestructura para priorizarlos en la asignación de recursos.
- No destinar recursos para cubrir los aportes a seguridad social de los beneficiarios durante su tiempo de duración y tampoco sus aportes a Cajas de Compensación. Estos programas deben abordarse como lo que son: instrumentos para la generación de ingresos y la suavización transitoria del consumo.
- Considerar la constitución de fondos de emergencia para programas de empleo temporales, con duración explícitamente limitada.

En lo que respecta a los programas de generación de ingresos a través del autoempleo²¹, la evidencia sobre su efectividad es mixta (Cho y Honorati, 2014). Sin embargo, en contextos de fragilidad institucional y pobreza los programas orientados a generar autoempleo con inyecciones de capital (dinero, bienes de capital, capital agrícola) son más efectivos que los programas de capacitación (Blattman y Ralston, 2015). Se trata de contextos en los que no existen mayores oportunidades para acceder a empleo asalariado y en los que existen muy altos retornos para el capital. De ahí que su costo-efectividad como instrumentos de generación de ingreso de subsistencia sea más alta que las alternativas.

Ahora bien, en el impulso a este tipo de programas el MT debe reconocer que la promoción de autoempleo de subsistencia riñe con el objetivo de formalización. Estos emprendimientos difícilmente tendrán los niveles de productividad necesarios para la formalidad. También deben reconocer que, en ámbitos urbanos donde hay demanda de trabajo formal, los programas de emprendimiento pueden resultar en empleos de peor calidad que aquellos que conducen a empleo asalariado.

Se recomienda, por tanto:

- Admitir la creación de oportunidades de generación de ingresos como una política de choque del MT e ir incorporando buenas prácticas.

²¹ En Colombia estas iniciativas suelen conocerse como “programas de emprendimiento”. Sin embargo, dado que su objetivo fundamental es el de generar ingresos de subsistencia, el término “autoempleo” resulta más apropiado.

- Construir capacidad para el desarrollo de programas de autoempleo, limitando su alcance a contextos de fragilidad económica en los que tengan más costo-efectividad que las alternativas.

6. Contribuir a la construcción de un sistema de formación para el trabajo con calidad y pertinencia

En Colombia, la oferta de formación para el trabajo comprende: i) la educación media técnica, que se ofrece en los dos últimos grados de la secundaria; ii) la educación superior técnica y tecnológica, que se ofrece en las instituciones de educación superior y el SENA; y iii) los programas de formación que habilitan a las personas para trabajar, pero que no hacen parte de los ciclos formales del sistema educativo colombiano. En esta última categoría se incorpora la oferta que se conoce como Educación Técnica para el Desarrollo Humano (ETDH). En años recientes, se ha dado un dramático aumento en cobertura. Los programas técnicos y de formación para el trabajo absorben un número muy importante de estudiantes y recursos y la matrícula está creciendo a un ritmo acelerado. El número de estudiantes en programas técnicos y tecnológicos creció en la última década en más del doble hasta alcanzar un tercio de la matrícula de la educación superior. Y los cursos cortos no titulados se doblaron hasta alcanzar, sólo en el SENA, casi 8 millones de cupos. En el caso de la oferta pública del SENA, esta expansión se sustentó en un aumento importante en el gasto del gobierno. En cuestión de una década, el presupuesto de esta entidad se dobló en términos reales. Actualmente percibe cerca de 0.3% del PIB. En comparación a instituciones pares, tiene el presupuesto más alto de América Latina y el Caribe y supera al promedio de la OECD. Desafortunadamente, el país no cuenta con una gobernanza sólida para garantizar que esta expansión de la oferta esté acompañada por un adecuado aseguramiento en calidad y en pertinencia. Por el contrario, en este ámbito Colombia enfrenta importantes deficiencias.

Cada una de las modalidades formativas difiere en cuanto a su gobernanza, regulación y esquema de financiación. Así, por ejemplo, la oferta técnica del SENA se rige por una normativa distinta a la de la ETDH. Esto impide la construcción de un sistema con criterios de focalización y calidad unificados y de una visión estratégica que oriente la oferta hacia las necesidades de inclusión productiva y desarrollo económico del país. Los problemas de desarticulación subsisten a pesar de los valiosos e importantes esfuerzos que ha realizado el gobierno para saldarlos. Entre ellos se destaca el diseño de una política nacional de formación técnico profesional en 2010, consignada en el CONPES 3674, y la creación de una instancia coordinadora interinstitucional (Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano -CIGERH) que está liderada actualmente por el MT y que tiene como objeto “orientar y articular las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano”²².

Los problemas de coordinación y articulación se traducen en traslapes de funciones entre el MT y las entidades del gobierno, lo que mina su efectividad e implica un desperdicio de recursos.

²² Decreto 1953 de 2012

Este no es un diagnóstico nuevo y hay ejemplos numerosos. El DANE y el MT tienen responsabilidades compartidas en cuanto a la gestión de información sobre requerimientos de habilidades por parte de los empleadores que orienten la política de capital humano. El MEN y el MT tienen a cargo funciones asociadas al aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo. Y quizá el ejemplo más notable: el SENA y el MT comparten roles de rectoría y diseño de política formativa. Así, el SENA tiene a la vez funciones de ejecutor y diseñador de política.

Además de una gobernanza efectiva, los países con sistemas de formación para el trabajo maduros desarrollan **sistemas para capturar, de manera confiable, información sobre las habilidades y perfiles ocupacionales que requiere el sector productivo que luego es usada como insumo en el diseño curricular**²³. Estos sistemas suelen combinar distintas herramientas que van desde modelos de prospectiva, hasta encuestas empresariales y espacios de participación directa de empresarios. En Colombia existen iniciativas aisladas en este sentido que no informan de manera comprehensiva al sistema. Algunos ejemplos son las encuestas de vacantes del SENA, que informan únicamente la oferta de esta entidad, o los ejercicios que adelanta la Cámara de Comercio de Bogotá, con muy buenos resultados, pero alcance limitado. También vale la pena destacar las mesas sectoriales del SENA, por su amplitud y relevancia. En estas mesas se busca desarrollar normas de competencia, informar el currículo de los programas del SENA, apoyar los procesos de certificación y promover el uso de normas por parte de las empresas. Las mesas fueron sometidas a una evaluación externa en 2014 y los resultados señalan la necesidad de fortalecer su mandato y coordinación. Hay, por ejemplo, evidencia de problemas de claridad en sus objetivos y de articulación con actores externos. Por ejemplo, se señalan debilidades para que el trabajo de las mesas sea efectivo, informando no solo la malla curricular de los centros de formación del SENA y sino también los del resto del sistema.

Además de contar con sistemas de información sobre requerimientos de habilidades, es fundamental que existan mecanismos para asegurar la **calidad de la oferta formativa**. Aquí también el país tiene importantes vacíos. No existe un mecanismo diferenciado de aseguramiento de la calidad entre la formación para el trabajo y la educación académica. Además, la oferta no está sujeta a evaluaciones externas de calidad. En el caso de la educación superior TyT, el sistema se rige por el mismo esquema de aseguramiento de calidad que la educación superior tradicional. Se trata de un esquema fundamentalmente basado en insumos y revisión de pares que no se ajusta a las especificidades de la formación para el trabajo, en la que aspectos como la formación doctoral de los profesores o la investigación académica pierden relevancia. Si bien el gobierno ha desarrollado instrumentos para avanzar con un enfoque de aseguramiento de calidad basado en resultados de aprendizaje, como las pruebas Saber-Pro para la técnica y tecnológica, los programas no se evalúan en función de su objetivo más fundamental que es el de empleabilidad de los egresados (González-Velosa y Rosas, 2016). Y en lo que respecta a la certificación de competencias, el mercado de certificadores privados, que está en cabeza del MT, no se encuentra desarrollado. El SENA ofrece servicios gratuitos a

²³ Para más detalle sobre estas funciones y el contraste con la institucionalidad colombiana, ver González-Velosa y Rosas (2016).

cualquier trabajador, pero su alcance es muy limitado²⁴ y, en el caso de la certificación de competencias para trabajadores que fueron aprendices del SENA, se presenta un conflicto de interés.

Colombia también debe seguir avanzando en el desarrollo de herramientas que facilitan la portabilidad de los aprendizajes y permiten a los empleadores y al sistema educativo entender y comparar las cualificaciones que se ofrecen en el sistema. En este sentido, se destaca el importante esfuerzo adelantado por el MEN para construir un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) a través de múltiples pilotos sectoriales²⁵. Dado el desorden y proliferación de la oferta formativa en el país (sólo en la ETDH existen 18 mil programas que no son complementarios ni están organizados de manera coherente y cuyos niveles no reflejan jerarquías de conocimiento) el desarrollo de herramientas como el MNC es un ejercicio prometedor. Sin embargo, la experiencia colombiana no ha estado exenta de dificultades.

Los MNC son, en su esencia, taxonomías que describen la oferta de cualificaciones en un país en función de resultados de aprendizaje. Ahora bien, su alcance y objetivos varía mucho de país a país²⁶. En algunos países, estas herramientas son referentes importantes que permiten a los proveedores de formación ajustar los perfiles de egreso de sus programas. También ayudan a los empleadores a caracterizar mejor la oferta formativa y comparar diferentes cualificaciones. En Colombia se optó por un modelo que busca facilitar la movilidad entre la formación técnica y la educación académica tradicional. También apunta a generar herramientas de mejoramiento de calidad: en la construcción del MNC se desarrollan catálogos de cualificaciones que tienen referentes para desarrollo curricular y evaluación de competencias. Al momento de escribir este documento, la expansión y sostenibilidad del proyecto en el largo plazo no estaba garantizada, lo que en parte reflejaba una ausencia de consensos sobre sus objetivos y costo-efectividad.

Para fortalecer la oferta de formación para el trabajo e impulsar la estrategia de capital humano en el país se recomienda, por tanto, que el Ministerio del Trabajo:

- Impulse la construcción de una gobernanza efectiva, que permita la articulación de la oferta con los objetivos estratégicos de crecimiento económico y que establezca criterios unificados de regulación, evaluación y financiamiento. A través, por ejemplo, de la CIGERH, donde se podría construir una visión estratégica, contar con un alto

²⁴ Según la Encuesta de Productividad y Formación del Recurso Humano del DANE menos del 15% de las empresas formales del país habían participado en procesos de certificación de competencias de los empleados (González-Velosa y Rosas, 2016).

²⁵ De estos 11 pilotos, 9 fueron liderados por el MEN con diferentes aliados: i) el piloto de TIC se realizó en alianza con CINTEL y FEDESOFTE; ii) Educación- Subsector de Primera Infancia, se hizo a través de una alianza con la Universidad de la Sabana; iii) Salud trabajó de la mano con el apoyo del Ministerio de Salud; iv) Minería con el Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME); v) el sector logístico trabajó con FITAC; vi) el sector eléctrico adelantó el piloto con CIDET; vii) cultura estuvo vinculado con escuelas taller Colombia y el Ministerio de Cultura; viii) Corpoica y Ministerio de Agricultura apoyaron al sector agropecuario; y ix) el sector aeronáutico trabajó con el Ministerio de defensa. Los otros 2 pilotos, diseño gráfico e infraestructura, fueron desarrollados por el SENA, con aliados estratégicos como la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

²⁶ Allais, Stephanie (2010), The implementation and impact of national qualifications frameworks: report of a study in 16 countries; International Labour Office, Skills and Employability Department. - Geneva: ILO, 2010.

involucramiento del sector privado para el diseño de política y comunicar efectivamente la importancia del capital humano en el desarrollo productivo del país.

- Bajo este nuevo esquema institucional, también se recomienda separar las funciones de diseño e implementación de la política de formación del recurso humano, centralizar el diseño en una sola entidad²⁷. En particular, el SENA debe concentrarse exclusivamente en la oferta de formación de capital humano. Esto implica que no debe haber mesas sectoriales bajo su sombrilla y debe rediseñarse el esquema de certificación de calidad de los programas del SENA para que no sea la misma entidad quien imparta la formación y certifique su calidad. Se debe reasignar el presupuesto actual del SENA de acuerdo con la redistribución de funciones propuesta.
- Liderar la construcción de un sistema de información sobre las demandas de habilidades del sector productivo a partir de herramientas como los datos de vacantes del SPE, el desarrollo de ejercicios de prospectiva y encuestas empresariales.
- Facilitar instancias del sector privado para identificar sus necesidades. En esta línea de reforma, se recomienda al Ministerio impulsar la reforma de las mesas sectoriales para mejorar su efectividad, asegurando que:
 - a) Confluyan en ellas el sector de la formación de capital humano y el sector empresarial. El sector público debe actuar como facilitador de la interacción entre las otras dos partes. Las IES públicas deben tener representación, con la misma estatura de las privadas.
 - b) Las mesas sectoriales deben contar con la participación de gremios y representantes del sector empresarial. Una posibilidad es que sean las Cámaras de Comercio, como agente público privado, quienes asuman como facilitadores de la interacción.
 - c) Para ser útiles y expeditas, estas conversaciones *deben convocar al primer o segundo nivel* de los sectores empresarial, público y de la formación de capital humano.
 - d) Las mesas deben contar con un alto componente de especificidad territorial, para que se fomente la pertinencia de la oferta de formación a las demandas específicas de cada territorio.
 - e) Se debe evitar fragmentar la conversación en mesas excesivamente específicas, o que se dupliquen.
 - f) Los resultados de las mesas sectoriales se deben utilizar para informar no solo a los representantes del sector de la formación de capital humano que participan en ellas, sino a todas las IES, públicas y privadas.
- Revisar la normatividad para la creación de nuevos programas de formación y la modificación de currículos de modo que el proceso para adaptar la oferta de formación a las necesidades de la demanda tenga agilidad de respuesta. En el caso del SENA, se debe reducir la oferta de programas y concentrarla en los que son pertinentes, dando

²⁷ Si existe un consenso según el cual el Ministerio de Trabajo considera que tendría la capacidad para asumir esta última tarea, está bien que sea la entidad en la que se centralice.

flexibilidad al interior para ajustar contenidos. También, asegurarse que el SENA ofrezca programas basados en la ventaja comparativa de los municipios, explotando las propiedades particulares de cada región.

- Invertir en evaluar, de manera rigurosa, el impacto de la oferta del SENA en la empleabilidad de los egresados. Dada la enorme cantidad de recursos que absorbe esta entidad, sorprende lo poco que se ha invertido en evaluaciones rigurosas sobre la efectividad de sus programas que permitan informar ajustes de política.
- Promover un cambio en el énfasis que el SENA da actualmente a las metas de cobertura para buscar mejoras en la calidad y pertinencia. Ello implica invertir en mejoras como el fortalecimiento de las escuelas de formación de instructores y el desarrollo de centros de innovación.
- Trabajar en conjunto con el MEN para la construcción de un modelo de aseguramiento de calidad que reconozca la especificidad la educación técnica y construir un sistema de seguimiento a los resultados del sistema en cuanto al desempeño de los egresados en el mercado de trabajo. Este modelo debe tener aplicación comprehensiva, de modo que tanto el SENA como los demás proveedores se rijan con criterios de calidad unificados.
- Desde la CIGERH, apoyar al MEN y demás entidades del gobierno en el desarrollo de herramientas como el MNC que permitan organizar la oferta formativa y facilitar su comprensión por parte de los empleadores. Buscar la construcción de consensos sobre los objetivos y costo-efectividad de estas herramientas.
- Liderar el desarrollo de un mercado de certificación de competencias laborales y promover su aplicación en los procesos de gestión del recurso humano de las empresas.

7. El nuevo Ministerio de Trabajo

Para liderar una agenda de política que mejore el acceso y calidad de los empleos, es fundamental fortalecer la capacidad operativa del MT y ajustar su estructura. En la práctica el MT opera con sustanciales déficits de personal y organiza muchas de sus actividades en “grupos de trabajo”, que son arreglos informales para organizar equipos alrededor de tareas estratégicas²⁸. Tiene presencia en las regiones a través de 36 direcciones regionales, pero éstas se enfocan sobre todo en funciones asociadas a labores de inspección. La rotación es alta, incluso al nivel directivo. Y requiere de fortalecimiento técnico en temas fundamentales, como capital humano, economía laboral, monitoreo y evaluación. El Ministerio tendrá que adaptarse para concentrarse en un nuevo abanico de funciones. Debe transitar a una estructura más simple que le permita:

- Tener una agenda legislativa activa para mejorar el marco normativo y regulatorio de los mercados de trabajo.
- Reglamentar de manera eficaz y oportuna las leyes del sector que se aprueben en el Congreso.

²⁸ En la actualidad hay 32 grupos de trabajo dependientes de las distintas direcciones y subdirecciones y 4 que trabajan directamente con el despacho de la ministra.

- Producir información estadística y análisis de los mercados de trabajo que facilite la toma de decisiones y las actividades de monitoreo y evaluación.
- Liderar la agenda intersectorial del sistema de formación para el trabajo y contribuir a su desarrollo
- Impulsar las siguientes políticas activas y hacer evaluaciones sobre su efectividad:
 - Un sistema de intermediación laboral y de asistencia a buscadores de empleo que reduzca descalces estructurales en la oferta y demanda de trabajo– versión optimizada del Servicio Público de Empleo.
 - Apoyos a la movilidad geográfica que se ejecutará a través del sistema del SPE.
 - Un programa público de empleo para suavizar transitoriamente el consumo de los desocupados en coyunturas de desaceleración económica o crisis naturales, que ejecutará el MT en alianza con otras agencias públicas y gobiernos sub-nacionales.
 - Un programa de transferencias directas, monetarias o en especie, a negocios de trabajadores independientes en situación de necesidad.
- Diseñar e implementar un programa que proteja a los desempleados, formales e informales.
- Tener presencia en las regiones para acompañar a los gobiernos sub-nacionales en el cumplimiento de las disposiciones de la normatividad y en la ejecución de las políticas activas y pasivas en su territorio.
- Tener la flexibilidad para responder a necesidades coyunturales, como la atención a migrantes, víctimas u otros grupos de la población.

IV. Referencias

Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani (2015), *Empleos para Crecer*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Almeida, R., and E. Galasso (2010). "Jump-Starting Self-Employment? Evidence among Welfare Participants in Argentina." *World Development* 38 (5): 742–55.

Almeida, Rita, Larry Orr and David Robalino (2014) "Wage subsidies in developing countries as a tool to build human capital: design and implementation issues", *IZA Journal of Labor Policy*, 3:12.

Amarante, V., R. Arim, y A. Dean (2011). *Protecting Workers against Unemployment in Uruguay*. Inter- American Development Bank Research Department Publications No. 4731.

Amarante, V., R. Arim, y A. Dean (2013): "The effects of being out of the labor market on subsequent wages: Evidence for Uruguay." *Journal of Labor Research* 35. 39–62.

Banerji, Arup; Newhouse, David; Paci, Pierella; Robalino, David. 2014. *Working through the Crisis: Jobs and Policies in Developing Countries during the Great Recession*. Directions in Development--Human Development. Washington, DC: World Bank.

Behncke S., M. Frölich y M. Lechner (2007). "Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?" *IZA Discussion Paper* Núm. 3149.

Blatmann C. y L. Ralston (2015). "Generating Employment in Poor and Fragile States: Evidence from Labor Market and Entrepreneurship Programs." *Manuscrito*.

Bosch, M. (2016). "Does unemployment insurance offer incentives to take jobs in the formal sector?" *IZA World of Labor* 2016.

Bosch, M., y J. Esteban-Pretel (2013). *Labor Market Effects of Introducing Unemployment Benefits in an Economy with High Informality*. Inter-American Development Bank Working Papers No. 80558.

Brown, Alessio J.G. (2015) "Can hiring subsidies benefit the unemployed?" *IZA World of Labor*, 163.

Bruhn, Miriam (2016) "Can Wage Subsidies Boost Employment in the Wake of an Economic Crisis?", *World Bank Policy Research Working Paper* no. 7607.

Card D., J. Kluve y A. Weber (2015). "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". *IZA DP* No. 9236

Cho, Y. y M. Honorati, (2014), Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis, *Labour Economics*, 28, (C), 110-130

Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot y P. Zamora (2012). "Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment." National Bureau of Economic Research.

Dar, Amit, y P.Z. Tzannatos. (1999). "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". Social Protection Discussion Paper No 9901. Banco Mundial

De Mel, Suresh, David McKenzie and Christopher Woodruff (2016) "Labor Drops: Experimental Evidence on the Return to Additional Labor in Microenterprises", World Bank Policy Research Working Paper no. 7924

Farné, S. (2016) Programas de empleo público en América Latina. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo. N. 185.

Finn, D. (2011). "The Design and Effectiveness of Active Labor Market Policies in OECD Countries: a Review of Recent Evidence for Latin American and Caribbean Countries." Documento para el Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales. Washington, D.C.: BID.

Flores Lima, R., S. Zamora, y E. Contreras. (2013). "Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-10." Nota técnica IDB-TN-525. Washington, D.C.: BID.

Galasso, Emanuela; Ravallion, Martin. 2004. Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. Washington, DC: World Bank.

Gerard, F., y G. M. Gonzaga (2013). *Informal Labor and the Cost of Social Programs: Evidence from 15 Years of Unemployment Insurance in Brazil*. Social Science Research Network Scholarly Paper No. 2289880.

Groh, Matthew, Nandini Krishnan, David McKenzie and Tara Vishwanath (2016) "The impact of soft skills training on female youth employment: Evidence from a randomized experiment in Jordan" *IZA Journal of Labor and Development* 5:9.

González-Rozada, M. G., L. Ronconi, y H. Ruffo (2011). *Protecting Workers against Unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina*. Inter-American Development Bank Research Department Publications No. 4759.

González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas Shady (2012). "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?" Nota Técnica Número. 78338. Washington, D.C.: BID.

González-Velosa, C., y D. Rosas Shady (2016). Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia. Washington, D.C.: BID.

González-Velosa, C., y G. Rucci (2016). Métodos para Anticipar Demandas de Habilidades. : Nota Técnica Número IDB-TN 954. Washington, D.C.: BID.

Heckman J.J. y R.J. Lalonde (1999). “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs” en *The Handbook of Labor Economics*, Volumen III, Orley Ashenfelter y David Card, editores.

Huneus, C., S. Leiva, y A. Micco (2012). *Unemployment Insurance and Search Effort in Chile*. Inter- American Development Bank Research Department Publications No. 4784.

Ibarrarán, P., J. Kluve, L. Ripani y D. Rosas-Shady (2015). “Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program.” Documento de discusión de IZA Núm. 9136 (junio). Bonn: IZA.

Jalan, J., and M. Ravallion. 2003. “Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity-Score Matching.” *Journal of Business and Economics Statistics* 21 (1): 19–30.

Kluve, J., D. Card y M. Fertig (2007). *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspective*. Springer

Lalonde R. (1995). “The Promise of Public Sector- Sponsored Training Programs”. *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 9, Número 2.

Lieuw-Kie-Song M., Philip K., Tsukamoto M. y Van Imschoot M. (2012), “Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP)”, Documento de Trabajo No 69, Organización Internacional del Trabajo, Sector de Empleo, Ginebra

Margolis, D. N., L. Navarro, y D. A. Robalino (2012). *Unemployment Insurance, Job Search and Informal Employment*. IZA Discussion Paper No. 6660.

McKenzie, D. (2017) “How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence”. IZA DP No. 10655.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). “Ministries of labour: Comparative Overview. Database, Organograms, ILO Action”. Documento de Trabajo No. 27.

Organización Internacional del Trabajo (2015), “What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence”. Working Paper No. 199.

Puentes, E., y S. Urzúa (2010). “La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral”. IDB Technical Notes No 168. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Rosen, G. (2014). “Getting a Seat at the Economic Policymaking Table: The Need to Modernize Labor Ministries in Order to Meet the Challenges of Increased Global Competition.” Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado)

Subbarao, Kalanidhi; del Ninno, Carlo; Andrews, Colin; Rodríguez-Alas, Claudia. 2013. Public Works as a Safety Net: Design, Evidence, and Implementation. Directions in development;human development. Washington, DC: World Bank.

Zimmermann, L. (2014) Public works programs in developing countries have the potential to reduce poverty. IZA World of Labor: 25.

V. Anexo 1. Instituciones del sector trabajo en el mundo

En 2013 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hizo una revisión comparativa de los Ministerios de Trabajo del Mundo.²⁹ En esta sección se presenta una síntesis de ese trabajo, útil para contextualizar la discusión sobre las instituciones para el trabajo en el mundo.

Los Sistemas de Administración del Trabajo

Los ministerios de trabajo, o sus equivalentes, forman parte de la institucionalidad de los gobiernos desde hace cerca de 100 años. Su función misional es el diseño y la implementación de la política laboral, pero también cumplen una función transversal como “guardianes de la justicia social” por su relación con el mundo del trabajo. Su peso frente a los demás ministerios y otras agencias del gobierno no es estándar. En algunos casos los ministerios de trabajo disponen de un buen presupuesto y una planta de personal suficiente y están en capacidad de proveer un conjunto amplio de servicios. Esto los hace poderosos frente al resto de las instituciones de gobierno. En otros casos, no tienen recursos suficientes ni para cumplir a cabalidad con su función misional y por consiguiente su capacidad de influencia es limitada.

Las funciones genéricas de los ministerios de trabajo en el proceso de diseño de política involucran:

- la definición de prioridades
- la planeación legislativa y de política
- la preparación de propuestas de política
- la elaboración de proyectos de ley
- la realización de consultas interministeriales
- la presentación de iniciativas ante el Gobierno
- el trámite de iniciativas en el Congreso
- la implementación de las políticas
- el monitoreo y evaluación de las políticas

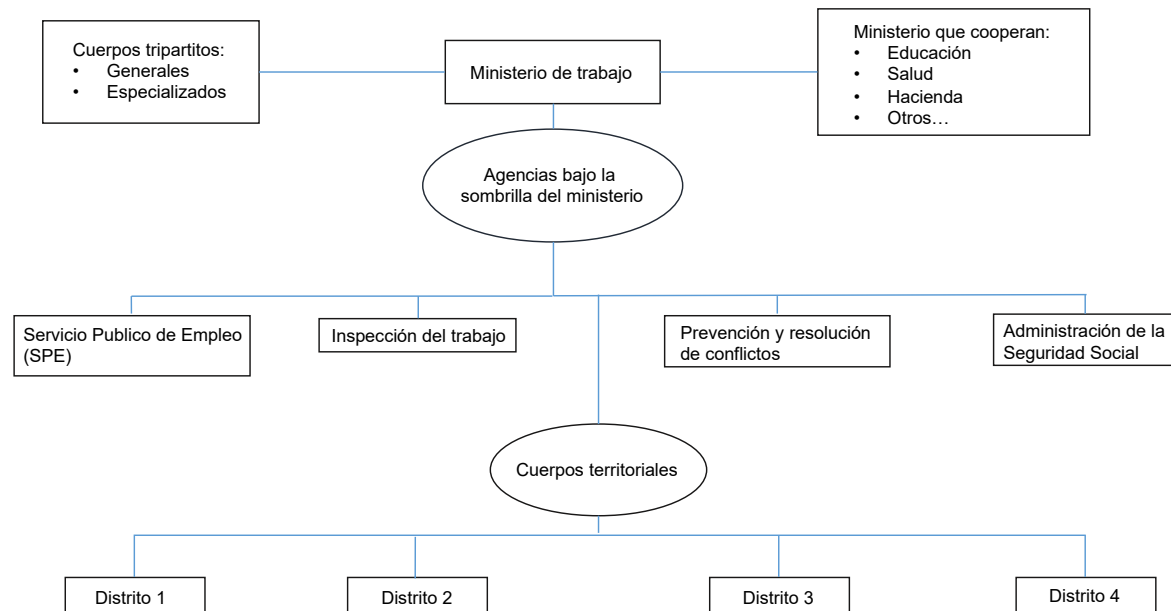
La política laboral usualmente se implementa en el marco de estrategias de mediano y largo plazo. En esa medida los ministerios y sus componentes -instituciones para la inspección laboral, servicios públicos de empleo, entre otros- deben concebirse con criterio de permanencia. La administración del trabajo debe combinar la visión estratégica y la solidez de las instituciones con flexibilidad y capacidad de reacción. También es esencial que los ministerios de trabajo tengan voz en el proceso de diseño de las políticas que tienen que ver con asuntos económicos, en general, para que se de la importancia necesaria a los asuntos de empleo, protección social y relaciones con el sector empresarial.

Los ministerios de trabajo suelen ser el cuerpo central responsable de los asuntos del trabajo, pero rara vez son la única autoridad, por esto la OIT se refiere a los “sistemas de administración del trabajo”, compuestos por todos los cuerpos de la administración pública que son

²⁹ OIT (2013). “Ministries of labour: Comparative Overview. Database, Organograms, ILO Action”. Documento de Trabajo No. 27.

responsables y/o tienen alguna relación con la administración del trabajo. La Figura 1 muestra la estructura típica de un sistema de administración del trabajo.

Figura 1: Estructura típica de los sistemas de administración del trabajo



Fuente: OIT (2013)

Hitos históricos en la evolución de las instituciones para el trabajo

- El primer tipo de institucionalidad para el trabajo fueron los centros de investigación y estadística, encargados de entregar datos sobre los mercados laborales y la situación social del país a los diseñadores de política, como base para la actividad legislativa.
- Los primeros órganos rectores del trabajo con poder ejecutivo surgieron como componentes de ministerios con mandatos más amplios.
- El paso a dar estatuto de ministerios a estos órganos generalmente estuvo precedido por la presión para reaccionar a conflictos de carácter social o al descontento público ocasionado por grandes accidentes industriales.
- Desde el comienzo, se supuso que los ministerios de trabajo mejorarían el funcionamiento de los mercados laborales a través de lo que se conoce en la actualidad como políticas activas y políticas pasivas, especialmente a través de la intervención de los servicios de empleo, y la prevención y solución de conflictos entre empresarios y trabajadores.
- Después de la Segunda Guerra Mundial, la transición del énfasis en supervisión y regulación hacia el enfoque en políticas activas, en búsqueda de objetivos de carácter social, dio origen a administraciones más grandes, capaces de manejar mayores recursos financieros y materiales y de administrar programas complejos. El mayor desarrollo en la era de la posguerra ha sido, por tanto, el mayor involucramiento de los ministerios de trabajo en las políticas nacionales de desarrollo de los países.

Las instituciones para el trabajo en el mundo

Aunque las formas que toman los sistemas de administración del trabajo difieren entre países, hay también similitudes entre ellas.

- **Labores de inspección laboral.** Los ministerios de trabajo suelen estar a cargo de la coordinación de todas las agencias de inspección laboral. Sin embargo, las labores de inspección especializadas en algunos países están en distintos ministerios -minas y energía, infraestructura, transporte, agricultura- y la inspección relativa a la salud ocupacional con frecuencia se deja a los ministerios de salud.
- **Empleo.** Usualmente concierne a los ministerios de trabajo, pero hay excepciones notables en las que el portafolio de políticas para el empleo corresponde a los ministerios de economía o finanzas (casos de Hungría, Finlandia y Suiza).
- **Sistemas de seguridad social.** En los países en desarrollo la protección social, con frecuencia, se segmenta entre varios ministerios o agencias, responsables de distintos esquemas de seguridad social y supervisadas por los ministerios de hacienda. En los países de la OECD no es así, donde la responsabilidad de la protección social usualmente a cargo de una única entidad.
- **Relaciones industriales.** Usualmente concierne a los ministerios de trabajo.
- **Formación vocacional.** Usualmente repartida entre los ministerios de trabajo responsables del entrenamiento de corto-plazo y a medida, y los ministerios de educación a cargo de la educación vocacional. El entrenamiento más especializado puede incluso estar bajo la sombrilla de los ministerios del ramo -salud, agricultura, transporte, servicio público-.
- **Servicio público.** En algunos casos la responsabilidad general sobre el servicio público recae en los Ministerios de trabajo.
- **Migración.** En algunos casos, especialmente en los países que tienen una alta proporción de trabajadores migrantes, la responsabilidad general sobre la migración se asigna a los ministerios de trabajo.

Una tendencia general es a la delegación de la provisión de algunos servicios -servicios de empleo, entrenamiento vocacional, salud ocupacional, solución de conflictos, administración de esquemas de protección social, etcétera- a cuerpos paraestatales. Estas agencias varían en cuanto a su nivel de autonomía administrativa y de recursos. También es cada vez más frecuente la tercerización de algunos de los servicios de la administración del trabajo con proveedores públicos y privados. En todos los casos, es crítico el rol de los ministerios de trabajo como reguladores y coordinadores de estas agencias para el buen funcionamiento del sistema.

La coordinación del accionar de los diferentes agentes se da a través de comisiones nacionales de planeación, de consejos tripartitos (gobierno, trabajadores y empleadores) o a través de mecanismos informales. Esta coordinación es usualmente un reto. La tarea de coordinación incluye la discusión acerca de cuáles servicios se operan a un nivel descentralizado y cuáles se

mantienen administrados centralmente. El éxito de la descentralización en la administración del trabajo, como en otras áreas de la administración pública, depende de la capacidad de las autoridades locales para asumir nuevas responsabilidades y requiere por tanto ser acompañada de construcción de capacidad en las regiones. Para esto es crítica la existencia de oficinas locales bien administradas con plantas de personal y equipos suficientes.

La organización interna de los ministerios de trabajo varía entre países, pero consiste usualmente de unidades que pueden agruparse en cuatro categorías: (i) manejo político; (ii) servicios de apoyo (asesoría jurídica, estadísticas); (iii) departamentos técnicos (empleo, asuntos del trabajo, protección social); y (iv) administración (recursos humanos, presupuesto, etcétera). El ministro y viceministro(s) usualmente cuentan con el apoyo de un equipo asesor de colaboradores cercanos que no son funcionarios y no deben constituir una estructura administrativa paralela que compita con la de los departamentos técnicos del ministerio. Aunque en principio la línea que separa los distintos tipos de actividad es clara, en la práctica no siempre lo es, en detrimento de la calidad de la gestión ministerial.

Ejemplos de arreglos institucionales en otros países

1. Australia. El Ministerio de Empleo y Pequeños Negocios

El antiguo Ministerio de Trabajo, renombrado en diciembre de 2017, encargado de “las políticas y programas del orden nacional que ayudan a los australianos a encontrar y mantener sus empleos, y a trabajar en espacios seguros, justos y productivos”. Se trata de un arreglo institucional novedoso que pone bajo la misma cabeza la política para los espacios de trabajo y los pequeños negocios, y la política para el trabajo. Tiene tres viceministerios, uno de ellos administrativo, y los otros dos técnicos. Otros elementos que llaman la atención de este ministerio:

- Clara delimitación de áreas para el diseño de política.
- Oficinas de representante ante OIT y Ministros Consejeros ante organismos internacionales dentro del Ministerio.
- *Ombudsman* y asesor para los pequeños negocios y las empresas familiares dentro del Ministerio.
- Algunos programas ejecutados directamente por el Ministerio, con capacidad institucional dedicada.
- Áreas de estadística, análisis e investigación al interior del Ministerio.
- Área de desarrollo de aplicaciones y otros desarrollos tecnológicos utilizando el Internet al interior del Ministerio.
- Oficinas para articulación con cada una de las regiones del país.

Además del Ministerio de Empleo y Pequeños Negocios, hay otras agencias que hacen parte del sistema australiano para las relaciones en los espacios de trabajo:

- **Comisión para el trabajo justo (*Fair Work Comission*)**. Tribunal australiano al que se llevan las disputas laborales.

- **Ombudsman para el trabajo justo (*Fair Work Ombudsman*)**. Agencia que imparte información y consejo sobre los derechos y obligaciones en los espacios de trabajo.
- **Australia Trabajo Seguro (*Safe Work Australia, SWA*)**. Cuerpo tripartito (gobierno, empleados y empleadores) encargado de desarrollar la política relacionada con la seguridad y la salud en los espacios de trabajo y los asuntos relativos a las compensaciones a los trabajadores. Además, trabaja para desarrollar y evaluar las políticas y estrategias y el marco normativo para la seguridad en los espacios de trabajo. Por último, investiga, recoge, analiza y reporta información.
- **Comcare**. Por mandato legal cumple el rol de asegurador, regulador y administrador del esquema previsto para garantizar el bienestar de los trabajadores en sus espacios de trabajo, su rehabilitación y compensación. En particular, trabaja para minimizar los accidentes y los problemas de salud de los trabajadores en los espacios de trabajo contribuyendo con ello a la productividad.
- **Agencia para la erradicación y seguridad del asbesto (*Asbestos Safety and Eradication Agency*)**. Tiene por objeto llamar la atención del país sobre los asuntos del asbesto que van más allá de los espacios de trabajo, con implicaciones ambientales y de salud pública. Busca que la problemática del asbesto reciba la atención que requiere para impulsar acciones en todos los niveles de gobierno.
- **Agencia para la igualdad de género en los espacios de trabajo (*Workplace Gender Equality Agency*)**. Trabaja en colaboración con empleadores dando consejo, herramientas prácticas y educación para mejorar su desempeño en cuanto a igualdad de género y para ayudarlos a cumplir con las obligaciones de reporte que les impone la ley, sin imponer una carga regulatoria excesiva sobre los negocios. Con la información que se reporta, la agencia desarrolla análisis de *benchmarking* educativos usando indicadores de igualdad. Estos análisis permiten a los empleadores identificar las áreas en las que deben enfocarse, desarrollar estrategias informadas y medirse frente a sus pares en el tiempo.
- **Comisión Australiana para la Construcción (*Australian Building and Construction Commission*)**. Promueve la mejora de las relaciones en los espacios de trabajo para asegurar que el trabajo de construcción se lleve a cabo “de manera justa, eficiente y productiva, para el beneficio de quienes participan en la industria, sin distinción, y para el beneficio de la economía australiana como un todo”.³⁰

Es notable que algunas de estas agencias han sido concebidas para atacar problemáticas puntuales y/o como señal de la importancia que asigna el Estado a algunos asuntos.

2. Chile. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social

³⁰ www.australia.gov.au

Creado en 1959, es el órgano superior de colaboración del presidente de la República en los ámbitos laborales y de previsión social. Su misión general es la de “contribuir al desarrollo del país, impulsando políticas públicas que promuevan el trabajo decente, la formación para el trabajo, la seguridad y salud laboral, una mayor integración de grupos vulnerables en el mercado del trabajo, así como los cambios normativos necesarios para la ampliación y ejercicio de los derechos de los trabajadores, especialmente los derechos colectivos”.³¹

El Ministerio tiene como objetivos puntuales:

- Impulsar reformas laborales para contribuir a que el país avance hacia mayores niveles de igualdad, con empleos de calidad.
- Apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral preferentemente de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad.
- Modernizar las instituciones del sector, con énfasis en el mejoramiento del sistema nacional de capacitación, el fortalecimiento de la fiscalización y la atención ciudadana.
- Promover y asegurar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, así como de salud ocupacional, tanto en el sector público como privado.
- Mejorar el Sistema Previsional para que todos los chilenos tengan acceso a pensiones más dignas, en el marco de un sistema de protección social.
- Promover oportunidades para los sectores económicamente más vulnerables, que les permitan acceder a créditos sociales convenientes.

Son servicios dependientes de este Ministerio:

- **Dirección del Trabajo.** Fiscaliza, a través de las Inspecciones del Trabajo, el cumplimiento de las normas laborales, previsionales y de higiene y seguridad en el trabajo. También difunde los principios de la legislación laboral vigente y da asistencia técnica a trabajadores y empleadores, para favorecer relaciones laborales armónicas, previniendo y resolviendo los conflictos del trabajo por medio de un sistema de mediación y conciliación.
- **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).** Es un organismo técnico, descentralizado, que tiene como misión *contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas*, a través de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda al desarrollo de un proceso de formación permanente. El SENCE administra un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y los programas de becas, bonos y subsidios financiados con recursos públicos para potenciar la implementación de planes formativos y cursos de capacitación ejecutados por Organismos Técnicos, Fundaciones y Centros de Formación Técnico. Cabe resaltar, que esta entidad actúa como entidad pública rectora de la política y no ejecuta programas de capacitación.
- **Dirección General de Crédito prendario.** Tiene como misión entregar créditos “convenientemente y solidarios” a los chilenos, contra la entrega de prendas mobiliarias (joyas, artículos electrónicos, electrodoméstico, entre otros) en garantía. También es la entidad encargada de subastar los bienes muebles dados de bajas por Servicios Públicos,

³¹ <http://www.mintrab.gob.cl/>

Empresas Autónomas del Estado y Empresas creadas por ley en que el Estado tenga aportes de capital o representación, y auxilia a la justicia en la recepción y remate de especies incautadas y decomisadas por infracciones a la ley.

- **Instituto de Previsión Social (IPS).** Es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que desarrolla sus funciones bajo la vigilancia del presidente de la República, que se ejerce a través de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo. Administra el sistema de pensiones solidarias y los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsional.
- **Instituto de Seguridad Laboral (ISL).** Es un servicio público que busca la construcción e instalación de una cultura de trabajo que promueva y garantice a los trabajadores y trabajadoras el ejercicio de sus derechos en materia de seguridad y salud laboral. Administra el Seguro Social contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- **Superintendencia de Pensiones (SUPEN).** Creada por la Reforma Previsional de 2008 como sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones. Es un organismo contralor, técnico y altamente profesionalizado que tiene como función la vigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el IPS, de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.
- **Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).** Es una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Está encargada de regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de Seguridad Social y garantizar el respeto de los derechos de las personas, especialmente de los trabajadores, pensionados y sus familias.

Elementos que llaman de la forma en que está organizado este Ministerio:

- El SENCE, que sería el equivalente del SENA, es diseñador de políticas, pero no ejecuta programas de capacitación. Y depende directamente de la Subsecretaría del Trabajo del Ministerio.
- También depende de la Subsecretaría del Trabajo del Ministerio una unidad dedicada a facilitar el acceso a crédito a los más pobres, que acepta garantías mobiliarias como colateral. El Ministerio chileno no sólo promueve el empleo.
- Bajo la Dirección del Trabajo existe una dependencia dedicada al diseño y administración de los programas de empleo.
- El Ministerio cuenta con dos superintendencias que ejercen funciones de vigilancia y control sobre el sistema de pensiones y sobre el cumplimiento de las normas de seguridad social.

3. España. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Al Ministerio de Empleo y Seguridad Social le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de empleo y de seguridad social, y el desarrollo de la política en los ámbitos de extranjería, inmigración y emigración.

El Ministerio cuenta con tres secretarías y una subsecretaría, que cumplen las siguientes funciones:

- **Secretaría de Estado de Empleo.** Se encarga de las funciones de impulso, dirección y desarrollo de las relaciones laborales individuales y colectivas, las condiciones de trabajo, la protección por desempleo, el fomento del empleo, la formación ocupacional, la economía social, y la promoción del trabajo autónomo. Tiene bajo su sombilla:
 - **La Dirección General de Empleo.** A cargo de ordenar y desarrollar las relaciones laborales individuales y colectivas, las condiciones de trabajo, la prevención de riesgos laborales, los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, la elaboración e interpretación de las normas de empleo, la protección por desempleo y las actuaciones administrativas en materia de empresas de trabajo temporal.
 - **La Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.** Tiene como función el diseño de las políticas públicas de impulso y promoción en materia de trabajo autónomo y de promoción del espíritu y la cultura emprendedora, así como en el diseño, gestión y seguimiento de ayudas al fomento del trabajo autónomo y de sus organizaciones.
 - **El Servicio Público de Empleo Estatal,** sus funciones están descritas en detalle en la última sección.
- **Secretaría General de Emigración e Inmigración.** Se ocupa de desarrollar la política migratoria definida por el Gobierno en materia de inmigración, integración de los inmigrantes y ciudadanía española en el exterior. Tiene bajo su sombilla:
 - **La Dirección General de Migraciones:** Es la encargada de coordinar los órganos en materia de inmigración; ordenar los procesos de contratación y selección de extranjeros documentados con visas de trabajo; coordinar y ordenar las migraciones internas en el país; desarrollar y gestionar el sistema de acogida a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal, entre otros; desarrollar programas vinculados al retorno de inmigrantes, la reagrupación familiar, y la acogida e integración de inmigrantes con visado de búsqueda de empleo; atender a los españoles en el exterior y retornados, entre otros.
- **La Secretaría de Estado de la Seguridad Social.** Se ocupa de la dirección y tutela de las Entidades Gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social; el impulso y la dirección de la ordenación jurídica del Sistema de la Seguridad Social; así como de la planificación y tutela de la gestión de las entidades colaboradoras de la Seguridad Social (mutuas de

accidentes de trabajo, empresas colaboradoras y fundaciones laborales) complementarias de la acción de la Seguridad Social. Tiene bajo su sombrilla:

- **La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.** Le corresponde el desarrollo de las funciones económico-financieras de la Seguridad Social que corresponden al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el diseño, desarrollo y mantenimiento del sistema estadístico de la Seguridad Social y sus indicadores.
 - **La Intervención General de la Seguridad Social.** Es el órgano de control interno y de dirección de la contabilidad de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. También, es el centro de gestión de la contabilidad de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
 - **El Instituto Nacional de la Seguridad Social.** Tiene como función el control del derecho a las prestaciones económicas en materia de prestaciones de protección por desempleo del Sistema de la Seguridad Social y el control y reconocimiento del derecho a la asignación económica por hijo a cargo.
 - **La Tesorería General de la Seguridad Social.** Se encarga de la gestión y el control de la cotización y de la recaudación de recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social.
- **Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social.** Se ocupa del apoyo y asesoramiento técnico al titular del Departamento en la elaboración y aprobación de los planes de actuación; de la coordinación y gestión de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales del Departamento; de la interacción del ministerio con otros departamentos y ministerios; de la supervisión técnico-jurídica de los asuntos del ministerio, entre otros. Tiene bajo su sombrilla:
 - **La Secretaría General Técnica.** Le corresponden las funciones de asistencia técnica y administrativa al titular del Departamento y demás altos cargos del Departamento y de coordinación de la actividad normativa del Departamento.
 - **La Dirección General de Estadística y Análisis Socio-laboral.** Se encarga de la formulación del Plan Estadístico Nacional y de la elaboración de las estadísticas que tiene asignadas, de la difusión de las estadísticas realizadas por el Ministerio y de la realización de estudios e informes en base a estas estadísticas.
 - **El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.** Se ocupa de la dirección, organización, gestión y coordinación del funcionamiento del Organismo Estatal y de ejercer la representación del Sistema español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las instituciones y en foros internacionales.

Elementos que llaman de la forma en que está organizado este Ministerio:

El Servicio Público de Empleo Estatal es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Estado de Empleo, que se articula en torno a una estructura central y a una estructura orgánica básica periférica, para el cumplimiento de sus competencias. Los órganos rectores de la estructura central son el Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y la Dirección General.

Las siguientes son las principales competencias del Servicio Público de Empleo Estatal:

- Elaborar y elevar al Ministerio las propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo, formación para el empleo y protección por desempleo.
- Elaborar el anteproyecto de su presupuesto de ingresos y gastos.
- Impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Empleo en colaboración con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo.
- Colaborar con las comunidades autónomas y los interlocutores sociales en la elaboración del Programa Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo y los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, garantizando su evaluación y seguimiento conjunto.
- Realizar la gestión y el control de las prestaciones por desempleo, garantizando el cumplimiento del compromiso de actividad, y ejerciendo la potestad sancionadora en esta materia, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.
- Mantener las bases de datos que garanticen el registro público de ofertas, demandas y contratos. Además de mantener el observatorio de las ocupaciones y elaborar las estadísticas en materia de empleo y desempleo con fines estatales, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Instituto Nacional de Estadística.
- Llevar a cabo investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las respectivas comunidades autónomas.
- Gestionar los programas de empleo y formación profesional para el empleo, que le correspondan normativamente, y estén consignados en su presupuesto de gastos.

4. Estados Unidos. Departamento de Trabajo

En 1884 el Congreso de los Estados Unidos estableció una Oficina de Estadísticas Laborales en para recopilar información sobre trabajo y empleo. Más tarde, en 1913, se estableció el Departamento de Trabajo. Este Departamento tiene como propósito fomentar, promover y desarrollar el bienestar de los asalariados, los solicitantes de empleo y los jubilados de los Estados Unidos; mejorar las condiciones de trabajo; adelantar oportunidades para un empleo rentable; y asegurar los beneficios y derechos relacionados con el trabajo.

Tiene como objetivos:

- Apoyar la capacidad de todos los ciudadanos para encontrar buenos empleos.
- Promover empleos seguros y lugares de trabajo justos para todos los estadounidenses.
- Administrar programas de compensaciones y beneficios sólidos para los trabajadores.
- Optimizar los servicios del Departamento de Trabajo

Adicionalmente, es responsable de la seguridad ocupacional, el establecimiento de los estándares de salarios y horas laborables, el seguro de desempleo, los servicios de reempleo y la producción de algunas estadísticas económicas.

Para desarrollar su labor, cuenta con una serie de agencias y programas especializados en distintas temáticas:

- **Junta de Revisión de Beneficios:** Fue creada por el Congreso en 1972 para revisar apelaciones de las decisiones de los jueces de derecho administrativo. Su objetivo es emitir decisiones sobre las apelaciones pendientes con prontitud, consistencia e imparcialidad.
- **Junta de Revisión Administrativa:** Emite decisiones finales para la Secretaría de Trabajo en casos que tienen que ver con las leyes de protección al trabajador; principalmente las que involucran protección ambiental y de transporte, trabajo infantil, discriminación laboral, formación profesional, trabajadores temporales, construcción federal y contratos de servicios.
- **Junta de Apelaciones de Compensaciones de los Empleados:** Tiene como objetivo decidir en los casos de apelaciones que surgen de las decisiones de la Oficina de Programas de Compensación para los Trabajadores.
- **Oficina de Jueces de Derecho Administrativo:** Es el tribunal de primera instancia para el Departamento de Trabajo. Se encarga de dirimir las disputas administrativas ante el Departamento de manera neutral, transparente y justa.
- **Centro para Asociaciones Basadas en la Fe y Vecinales:** Se encarga de construir asociaciones con grupos basados en la fe, organizaciones comunitarias, y líderes vecinales para que sirvan mejor a los trabajadores con mayor desventaja.
- **Oficina del Ombudsperson para los Programas del Sector de Energía:** Fue creada por el Congreso en octubre de 2004 con el objetivo de proveer información y atender las preocupaciones de los reclamantes y potenciales reclamantes de beneficios disponibles bajo el Programa de Compensación del Sector de Energía.
- **Oficina de Asuntos Congresionales e Intergubernamentales:** Esta oficina asiste al Secretario de Trabajo, Subsecretario, líderes de agencias, y al grupo gubernamental en desarrollar programas efectivos y estrategias para alcanzar los objetivos legislativos del Departamento. También tiene como función educar, bajo el liderazgo del secretario, a los hacedores de política sobre los programas del Departamento. Es el encargado de la comunicación entre el Congreso y las entidades gubernamentales.
- **Oficina del Subsecretario de Administración y Gestión:** Provee la infraestructura y el soporte necesario que permite al Departamento de Trabajo llevar a cabo su misión. Además, es la oficina encargada de liderar y apoyar las operaciones del Departamento: recursos humanos y derechos civiles, planeación estratégica, y manejo de seguridad y emergencias.
- **Oficina del Director Financiero:** Es responsable del liderazgo y la estabilidad financiera del Departamento. Su principal deber es mantener una gestión financiera sólida, acompañada de rendición de cuentas y la producción de información financiera confiable.
- **Oficina del Secretario Adjunto para la Política:** Provee asesoría al Secretario de Trabajo y al Subsecretario. Además, guía al Departamento en temas relacionados con desarrollo de políticas, evaluación de programas, regulaciones, implementación de programas, investigación, y legislación que mejorará la vida de los trabajadores, jubilados y sus familias.
- **Administración de Seguridad de Beneficios a Empleados:** Busca garantizar la seguridad de los beneficios de retiro, salud y otros beneficios relacionados con el trabajo de los empleados y sus familias. Es el encargado de diseñar regulación efectiva y de hacer cumplir la ley en esta área.

- **Administración de Empleo y Capacitación:** Su objetivo es administrar las plataformas para la consecución de empleo y el desarrollo de estrategias orientadas a la capacitación de las personas que se encuentran buscando trabajo.
- **Oficina de Mujeres:** Tiene bajo su mandato el desarrollo de políticas y lleva a cabo investigaciones que buscan salvaguardar los intereses de las mujeres que trabajan. Además, aboga por su igualdad en los espacios laborales.
- **Servicio de Capacitación Laboral para Veteranos:** Se encarga de preparar a los veteranos, miembros del servicio y sus esposas, para que tengan carreras significativas. Además, les dan herramientas para conseguir empleo y protegen sus derechos.
- **Oficina de Programas Federales de Cumplimiento de Contratos:** Su misión es proteger a los trabajadores, promover la diversidad y velar por el cumplimiento de la ley, procurando evitar la discriminación laboral de cualquier tipo.
- **Oficina de Estándares de Gestión Laboral:** Administra y hace cumplir las disposiciones de la Ley Administrativa de Divulgación e Información Laboral de 1959 (LMRDA). Esta ley promueve la unión democrática y la integridad financiera en los sindicatos del sector privado. En esencia, se encarga de garantizar y proteger la existencia de los grupos sindicales, abogando por la protección de sus derechos.
- **Oficina de Programas de Compensación para Trabajadores:** Tiene como objetivo administrar cuatro programas mayores de compensación por discapacidad que proveen beneficios de reemplazo salarial, tratamiento médico, rehabilitación vocacional y otros beneficios a ciertos trabajadores que sufrieron accidentes o enfermedades laborales.
- **División de Salarios y Horas:** Su misión es promover y lograr el cumplimiento de las normas laborales para proteger el bienestar de la fuerza de trabajo. Hace cumplir el salario mínimo, el pago de horas extra, seguimiento de registros, entre otras.
- **Oficina de Política de Empleo para Personas con Discapacidad:** Es una agencia federal no reguladora que promueve políticas y coordina con empleadores en todos los niveles del gobierno para incrementar el éxito laboral de las personas con discapacidades.
- **Administración de Seguridad y Salud:** Esta administración provee los recursos y guías necesarios para que se garantice la seguridad y la salud de los empleados en sus lugares de trabajo. Además, define los estándares mínimos que se deben seguir para su cumplimiento.
- **Administración de Seguridad y Salud Minera:** El principal objetivo de esta agencia es prevenir la muerte, enfermedad y lesiones de los mineros. Desarrolla y establece las reglas mínimas de salud y seguridad para todos los mineros. También provee educación técnica con el objetivo de promover un ambiente laboral más seguro.
- **Oficina de Estadísticas Laborales:** Es la agencia federal responsable de medir la actividad del mercado laboral, condiciones laborales, y cambios de precios en la economía. A su vez, se encarga de analizar y procesar la información recopilada buscando proveer el soporte técnico para la toma de decisiones.
- **Oficina de Asuntos Internacionales de Trabajo:** Tiene como misión promover un ambiente laboral justo para los trabajadores en los Estados Unidos y alrededor del mundo por medio del cumplimiento de los acuerdos de comercio, fortaleciendo estándares laborales y combatiendo el trabajo infantil, el trabajo forzado, y el tráfico de personas.

- **Oficina del Inspector General:** Se encarga de realizar auditorías para revisar la efectividad, la eficiencia y la integridad de todos los programas y operaciones del Departamento, incluyendo aquellos ejecutados por contratistas. También realiza investigaciones criminales, civiles, y administrativas cuando se presenten presuntas acusaciones sobre violaciones de las leyes federales relacionadas con los programas y sus operaciones.
- **Corporación de Garantías de Beneficios de Pensión:** Protege el ingreso de retiro de aproximadamente 40 millones de trabajadores estadounidenses definido en planes de pensiones del sector privado. Busca garantizar seguridad al momento de retiro al preservar y fomentar la continuación de los planes privados de pensiones, y protegiendo los beneficios de los trabajadores y jubilados en los planes de pensiones tradicionales.

5. México. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Dependencia del poder Ejecutivo Federal a la que Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le asigna, además de hacer cumplir las disposiciones relativas a la reglamentación del trabajo en México, las siguientes funciones:

- Promover el incremento de la productividad del trabajo
- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública
- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento
- Coordinar el establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal, y vigilar su funcionamiento
- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento
- Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal
- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país

Elementos que llaman la atención de la forma en que está organizada esta Secretaría:

- El Servicio Nacional de Empleo, cuenta con 168 oficina en todo el país y opera de manera alineada con los gobiernos de las entidades, es coordinado y administrado desde la Secretaría.
- La Secretaría se encarga del diseño y operación de programas de capacitación y adiestramiento para mejorar la productividad laboral, y de la integración y difusión de información en materia de competencias y habilidades laborales.
- Al interior de la Secretaría existe una Dirección dedicada a la producción de estadísticas del trabajo y al análisis de la perspectiva de los mercados laborales.

- La norma la obliga a la Secretaría a coordinar su actividad con la de las Secretarías de Educación y Hacienda.

6. Reino Unido. Departamento del Trabajo y Pensiones

El Departamento del Trabajo y Pensiones se creó en el 2001³² y tiene como misión liderar la política de bienestar, pensiones y manutención infantil. Actualmente es el departamento gubernamental más grande en el Reino Unido y tiene bajo su responsabilidad la administración de la pensión estatal y una gama de beneficios por edad laboral, discapacidad y enfermedad, para aproximadamente 18 millones de reclamantes y clientes. Lo dirige el Secretario de Estado con el apoyo del Secretario Permanente, que es un funcionario civil que no cuenta con alguna afiliación política.

Tiene como objetivos expresos:

- Asegurar un sistema de bienestar efectivo que permita a las personas alcanzar la independencia financiera brindando asistencia y orientación en el empleo.
- Aumentar el ahorro y la seguridad en la tercera edad.
- Crear un sistema de bienestar justo y asequible que mejore las posibilidades de vida de los niños.
- Transformar la manera en que ofrecen sus servicios para reducir costos y aumentar la eficiencia.

Para ejecutar sus funciones, el Departamento se divide en cinco ministerios:

- **Ministerio de Empleo:** Se encarga de diseñar y ejecutar las estrategias de búsqueda y creación de empleo. A su vez, tiene bajo su mandato la administración de la plataforma “JobCentre Plus”, diseñada para facilitar el emparejamiento entre personas desempleadas y vacantes de empleo. También, administra el programa de Crédito Universal y vela por su estabilidad.
- **Ministerio para las Personas en Situación de Discapacidad, Salud y Trabajo:** Tiene como principales responsabilidades velar por la promoción y las condiciones de empleo de las personas con discapacidad. Ofrece apoyo financiero a aquellos reclamantes enfermos y en situación de discapacidad. Asimismo, sirve como apoyo para las personas que se encuentran en riesgo de perder su trabajo. Como elemento adicional, ejerce funciones de vigilancia sobre la Oficina Ejecutiva de Salud y Seguridad y sobre la Oficina para la Regulación Nuclear.
- **Parlamentario para Pensiones e Inclusión Financiera:** Reformado en junio de 2017, este ministerio se encarga del manejo de la *nueva Pensión de Estado*, de las pensiones privadas y “ocupacionales”, y de la administración de la Corporación del Fideicomiso Nacional de Ahorro para el Empleo (NEST). En esencia, le corresponden el manejo del sistema pensional, la orientación financiera de las personas, y algunas labores adicionales de vigilancia. Ejerce control y seguimiento sobre el Regulador de Pensiones, el Fondo de

³² Se creó después de una fusión entre el Departamento de Seguridad Social, el Servicio de Empleo y unos grupos del Departamento de Educación y Empleo involucrados en la política de empleo y asuntos internacionales

Protección de Pensiones, el Esquema de Asistencia Financiera y el *Ombudsman* de Pensiones.

- **Parlamentario para Trabajo y Pensiones (*Lords*):** Tiene como objetivo diseñar las estrategias contra el fraude, el error y la deuda dentro del Departamento. Cumple la función de vigilar los instrumentos estatutarios gubernamentales y maneja la relación con el Comité Asesor de Seguridad Social. Relacionado con la operación administrativa, se encarga de la política de contratación comercial, y la transparencia y disponibilidad de los datos del ministerio. Como elemento particular, es el canal de comunicación entre el Departamento y la cámara alta del parlamento.
- **Parlamentario para el Apoyo Familiar, Vivienda y Manutención de los niños:** Ministerio cuya principal labor es la de ofrecer asistencia social, como apoyo para la adquisición de vivienda, manutención y cuidado de los niños, y beneficios por maternidad. Su enfoque entonces es la población infantil y las familias sin trabajo, buscando mejorar sus condiciones económicas y sociales. Adicionalmente, es el canal de comunicación entre el Departamento y la cámara baja del parlamento.

Como elemento transversal a la estructura del Departamento, existe una Secretaría Permanente que asesora y acompaña los procesos ejecutados por la Secretaría de Estado. Con esta figura se busca alinear la agenda política del partido de turno (representada por la Secretaría de Estado) y los intereses de la sociedad de largo plazo (representados por la Secretaría Permanente). Así, el Secretario Permanente es un servidor civil que no cambia cuando hay un cambio de partido en el gobierno, lo que da lugar a que sea el funcionario que asesora, sirve y recomienda los lineamientos de política del Departamento. De igual manera, el Secretario Permanente es responsable del liderazgo y buen funcionamiento del Departamento, en conjunto con el Secretario de Estado.

Para ejecutar sus funciones y garantizar la correcta operación del Departamento, la Secretaría Permanente cuenta con las siguientes Direcciones:

- **Dirección General de Recursos Humanos:** Define la estrategia de gestión humana del Departamento para la contratación y el manejo del personal.
- **Dirección General de Operaciones:** Se encarga de garantizar la provisión de servicios públicos para la operación del Departamento. Además, administra el esquema estatutario de manutención infantil.
- **Dirección General del Programa de Crédito Universal:** Es responsable de la implementación del principal programa de reforma sobre el bienestar. Esto implica comunicar la visión del programa, asegurar que la ejecución del programa *Crédito Universal* (transferencia monetaria) se lleva a cabo de manera segura, y de proveer liderazgo al grupo de trabajo.
- **Dirección General de Operaciones de Crédito Universal:** Garantiza que la operación del programa funcione debidamente en el Reino Unido a través de los centros de trabajo y servicios.

- **Dirección General de Tecnología e Información:** Se encarga de la operación, el mantenimiento y la continua mejora de los servicios y sistemas de información tecnológica del Departamento.
- **Dirección General del Grupo de Política:** Asesora y apoya a los ministros y al Secretario Permanente en las políticas actuales y futuras sobre mercado laboral, reforma del bienestar, reforma pensional y justicia social.

Elementos que llaman la atención de este Ministerio:

- El Ministerio de Trabajo y Pensiones, por medio de la Agencia de Manutención Infantil y el Servicio de Manutención Infantil, tiene también como prioridad las políticas enfocadas a la manutención de los niños.
- Cuenta con la plataforma llamada “Jobcentre Plus”. Hasta el 2011 solía ser una Agencia Ejecutiva cuasi-independiente, ahora sus servicios se proporcionan directamente a través del Departamento del Trabajo y Pensiones bajo la dirección del Ministerio de Empleo.
- Lidera cuatro programas de beneficios para personas en condición de discapacidad: Carer’s Allowance, Attendance Allowance, Subsidio de Vida por Discapacidad y el Pago de Independencia Personal.

7. Uruguay. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Uruguay fue pionero en regular y controlar las condiciones del trabajo en América. Tuvo por primera vez un órgano ministerial a cargo de los temas atinentes al trabajo y la seguridad social en 1907. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social existe en su forma actual desde 1967 y es la institución rectora en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de empleo, formación profesional, relaciones laborales y seguridad social a nivel nacional.

Ejecuta sus funciones a través de cuatro direcciones ministeriales:

- Dirección Nacional de Trabajo. Estudia, coordina y ejecuta la política laboral y es responsable del desarrollo, coordinación y ejecución de planes y programas en materia de salarios y relaciones laborales.
- Dirección Nacional de Empleo. Estudia, investiga, fomenta y coordina las políticas activas de empleo y formación profesional.
- Dirección Nacional de Coordinación en el Interior. Coordina y articula la ejecución de políticas y programas en todo el territorio nacional. Cuenta con 43 oficinas territoriales.
- Dirección Nacional de Seguridad Social. Asesora al ejecutivo en el diseño y modificación de las políticas de seguridad social, y evalúa y controla su aplicación buscando la universalización de las prestaciones y su mejoramiento.

Tiene a su interior, además, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, una quinta unidad ejecutora que actúa como contralor de la legislación laboral y de la seguridad social.

Elementos que llaman la atención de la forma en que está organizada esta institución:

- El Ministerio de trabajo es la autoridad del Estado que lidera las negociaciones colectivas entre empleados y empleadores en materia salarial. Los Consejos de Salarios, que son la

institucionalidad en el marco de la cual se concilian intereses y se llega a acuerdos, están bajo su sombrilla.

- Además de los servicios públicos de empleo y la formación profesional, la política activa de la Dirección de Empleo abarca la promoción y apoyo a emprendimientos productivos medianos y pequeños como generadores de empleo, una actividad que no corresponde de manera directa a las funciones misionales de un ministerio de trabajo.
- La Dirección de Empleo tiene departamentos dedicados a dos tipos particulares de empleo: empleo joven y empleo rural. Como en el caso australiano, estas unidades dedicadas sirven no sólo para dirigir políticas y programas a poblaciones especiales sino también para dar una señal acerca de los temas que son prioritarios.
- También tiene un departamento dedicado a apoyar institucionalmente a los Centros Públicos de Empleo y a coordinar actividades de asistencia técnica, capacitación, planificación y ejecución de planes de trabajo de forma integrada, a nivel nacional y territorial.
- Las tareas de diseño de políticas y programas y su ejecución no están claramente delimitadas al interior del Ministerio. Algunas unidades son exclusivamente ejecutoras, pero en otras se combinan los dos tipos de actividad.
- Aunque no hay divisiones por región, departamento o estado, existe al interior del Ministerio una dirección dedicada exclusivamente a coordinar y articular la actividad del Ministerio en las regiones.

El arreglo institucional para la administración del trabajo en Uruguay lo completan:

- **Consejo Superior Tripartito.** Integrado por seis delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores, más un igual número de alternos de cada parte, es el órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales.
- **Consejos de Salarios.** Órganos de integración tripartita, que mediante el mecanismo del diálogo social establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios.
- **Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.** Organismo interinstitucional integrado por entes estatales, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, que asesora, coordina y propone políticas y programas para la prevención y eliminación del trabajo infantil.