



Unidad del
**Servicio
de Empleo**

Estudio de suficiencia y cobertura del Servicio Público de Empleo

Subdirección de Administración y
Seguimiento
Grupo de Estudio del Mercado Laboral

Mayo 2022



El empleo
es de todos

Mintrabajo



Introducción

Desde la creación de la Unidad del Servicio Público de Empleo – Unidad del SPE, uno de sus principales objetivos ha sido garantizar la adecuada cobertura de la prestación del servicio a través de la red de prestadores; por lo que desde el año 2014 ha elaborado instrumentos de suficiencia y cobertura que permitieron identificar aquellos municipios en los que el servicio público de empleo debería hacer presencia o ampliar la cantidad de puntos de atención.

Con los resultados de estos ejercicios, se lograron implementar estrategias que permitieron focalizar la cobertura en el territorio nacional y tomar decisiones más informadas frente a la autorización de nuevos puntos; no obstante, las variaciones en las dinámicas económicas y sociales que se presentan en los territorios crean la necesidad de la actualización del ejercicio con información reciente que permita evaluar los niveles de necesidad del servicio público de empleo en los diferentes municipios del país de acuerdo con sus condiciones más inmediatas.

En 2021, la oferta laboral disminuye frente a 2020, según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la cantidad de personas en búsqueda de empleo disminuyó en cerca de 400.000 llegando a los 3,35 millones de desocupados a nivel nacional. Frente a la demanda laboral, el comportamiento del tejido empresarial del país para 2021 retoma la tendencia creciente que tuvo hasta 2019 con un crecimiento en la creación de unidades productivas entre 2020 y 2021; según datos de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), el número de unidades productivas creció en cerca de 460.000 unidades en todo el territorio nacional.

Además, con la entrada en vigor de reglamentaciones como el Decreto 1072 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, se hace necesaria la actualización continua del Estudio, ya que:

Artículo 2.2.6.1.2.14: “...El Ministerio del Trabajo evaluará y fijará en forma periódica los lineamientos de suficiencia de la red de prestadores para garantizar la adecuada cobertura del Servicio, bajo criterios de eficiencia en su prestación, niveles de actividades, dinámicas del mercado de trabajo, zonas especiales, economía regional y los demás que se consideren





necesarios a partir de las recomendaciones que formule la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo. La autorización de prestadores tomará en cuenta la evaluación y la fijación de los lineamientos en materia de suficiencia de la red”.

Artículo 2.2.6.1.2.18. “De la autorización de los prestadores de servicios de empleo. Atendiendo al principio de eficiencia del Servicio Público de Empleo y a la suficiencia de la red para la prestación de este, el Ministerio del Trabajo, previa acreditación de los requisitos establecidos en el presente capítulo, podrá otorgar autorización para la prestación del Servicio Público de Empleo a las personas jurídicas de derecho público o privado que la soliciten...”

Asimismo, con lo establecido en este Decreto frente al tema de hidrocarburos, surgimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) de 2016, la Unidad del SPE ha adquirido compromisos institucionales que requieren de la presencia del servicio público de empleo para el cumplimiento de estos, por lo cual se han priorizados municipios que demandan prelación para promover y fortalecer la mano de obra local en zonas rurales y en territorios donde se desarrollen las estrategias acordadas.

Teniendo en cuenta lo anterior y que el objetivo del presente documento es ayudar en la toma de decisiones más informadas frente a la autorización de nuevos puntos de atención del servicio público de empleo, a partir de la identificación de la necesidad de gestión, utilizando un grupo de variables del mercado laboral, dinámica socioeconómica local y cobertura del servicio prestado a nivel municipal, resulta pertinente actualizar el ejercicio de suficiencia y cobertura con información del año 2021.

El documento está dividido en cinco secciones. En la primera se explican las variables que se incluyeron en el análisis; en la segunda se realiza un análisis descriptivo del comportamiento de algunas de estas variables; en la tercera parte se explica la metodología de construcción del instrumento de identificación de necesidad del SPE; en la cuarta se presentan los principales resultados del ejercicio y, finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.





1. Variables incluidas en el análisis

Para la elaboración del instrumento de suficiencia y cobertura se requirió, en principio, la construcción de una matriz de información a nivel municipal. Para esto, se recolectó información de diferentes fuentes, entre las cuales se cuenta con datos del DANE, Confecámaras y registros administrativos de la Unidad del SPE. De estos últimos se utilizó información de las ofertas de empleo que reportan los empleadores a través de los prestadores autorizados y la cantidad de personas y empresas registradas a través de la plataforma SISE¹ (Sistema de Información del Servicio Público de Empleo) y por el prestador SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje).

Esta información fue agrupada en tres conjuntos de variables: oferta laboral, que se aproxima a identificar los potenciales buscadores de trabajo; demanda laboral, que dan cuenta de la estructura productiva local y su nivel de actividad económica; y, finalmente, las variables de gestión que indican la capacidad de atención que tiene el SPE en cada territorio.

Adicionalmente, se incluyeron otras variables para evidenciar en qué municipios se podría requerir la presencia del SPE, estas variables se identifican como compromisos institucionales, las cuales hacen referencia a aquellas responsabilidades que ha adquirido la Unidad a través de resoluciones y acuerdos en función de su misionalidad.

De igual manera, se agregó información sobre la cantidad y tipos de puntos de atención del SPE, incluyendo las estrategias móviles, lo cual permite ver la cobertura a nivel municipal que tiene el servicio, que es uno de los objetivos del estudio.

Por último, se incluyeron datos sobre el sistema de ciudades y las categorías municipales, información que no hace parte del instrumento ni de los compromisos institucionales, pero sirve de complemento para el objetivo del estudio.

¹ La plataforma SISE es utilizada por una parte de los prestadores del SPE, principalmente por entes territoriales y Cajas de Compensación Familiar.





I. Oferta laboral

Para ayudar a determinar la necesidad de mayor capacidad del SPE en un municipio, se parte por analizar la oferta laboral por medio de la población en edad de trabajar, variable que indica la magnitud de la población potencialmente beneficiaria del SPE por entidad municipal.

a) Población en edad de trabajar

Para esta variable se tuvo en cuenta la población en edad de trabajar que se entiende como aquella mayor o igual a 15 años, según el Artículo 35 de la Ley 1098 de 2006, que estipula que la edad mínima de admisión al trabajo es 15 años. Esta información se obtuvo a nivel municipal para cada uno de los 1.121² municipios del país.

La población mayor o igual a 15 años se determina a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del DANE realizado en el año 2018 y proyectado para el año 2021 por edades simples a nivel municipal.

II. Demanda laboral

Para contribuir a identificar la suficiencia del servicio público de empleo a través de la demanda laboral, de forma complementaria a la oferta laboral, se incluyen variables relacionadas con la actividad económica y el tejido productivo a nivel municipal, aproximándose así a la dinámica empresarial y a la magnitud de empleo que se puede generar.

a) Valor agregado

Con esta variable se pretende identificar a los municipios que puedan tener un mayor tejido productivo a través de la mayor contribución del Producto Interno Bruto (PIB) municipal al PIB departamental, y por ende una suficiente demanda laboral que requiera de la presencia del servicio público de empleo.

Para efectos del instrumento construido en este estudio, se tomará la contribución en miles de millones de pesos que tiene un municipio en el PIB de su respectivo departamento.

² Se elimina Mapiripana (ANM), en Guainía, ya que no es catalogado más como un municipio sino como un corregimiento del municipio de Barrancominas en el mismo departamento.





La obtención de la información se da a través del más reciente dato de valor agregado a nivel municipal publicado por el DANE en el anexo provisional 2019. Este es definido por la misma entidad como el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio.

b) Cantidad de unidades productivas

El propósito de esta variable es dar a conocer la magnitud del tejido productivo registrado en cada uno de los municipios del país; para ello se tomó como insumo principal la base del Registro Único Empresarial y Social (RUES)³, la cual recoge información registral de las Cámaras de Comercio del país y permite hacer seguimiento a la demografía de empresas en todo el territorio nacional.

La información del RUES corresponde al consolidado que administra Confecámaras con corte a febrero de 2022⁴. Para contabilizar el número de unidades productivas a nivel municipal se tuvieron en cuenta las categorías de matrícula de “Persona Natural”⁵ y “Sociedad o persona jurídica o ESAL”⁶, considerando que según el artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo se entiende como “empleador” a la persona jurídica o natural, sujeto de derechos y obligaciones, con la cual se celebra el contrato de trabajo o por cuenta de quien se realiza el trabajo. Asimismo, se mantienen las unidades productivas con último año de renovación de matrícula en 2021 y también aquellas que tienen fecha de matrícula (creación) 2021. Para este último caso, se cuentan únicamente aquellas que tienen matrícula en estado activo y se eliminan duplicados en términos del número de identificación de la unidad productiva⁷.

³ El RUES es administrado por las Cámaras de Comercio y en él se encuentra información de todos los registros empresariales en el orden nacional, el cual es consolidado por Confecámaras.

⁴ De la base del RUES compartida a febrero de 2022, 671 unidades productivas, el 0,04 % de los registros no contaban con información geográfica, por lo que no se incluyeron en el total de unidades productivas a nivel municipal. De las 671 unidades, 654 corresponden a microempresas.

⁵ Según la Cámara de Comercio de Bogotá, en términos empresariales, la persona natural es aquel individuo que al actuar en su propio nombre se ocupa de alguna o algunas actividades que la ley considera mercantiles. En tal caso, la totalidad de su patrimonio, que incluye el personal y el familiar, sirve como prenda de garantía por las obligaciones que adquiera en desarrollo de su actividad económica.

⁶ Según la Cámara de Comercio de Bogotá, la sociedad es un contrato mediante el cual dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o en la actividad social.

⁷ Es importante aclarar que de la base de Confecámaras no se contabilizan las categorías de matrícula: sucursal, agencia y establecimiento de comercio, siguiendo instrucciones dadas por la misma entidad con el propósito de evitar duplicidad en la información.





Una vez se tiene la información filtrada y verificada, la cantidad de unidades productivas es desagregada por tamaño (micro, pequeña, mediana y grande) según lo definido en el Decreto 957 de 2019 en el que los criterios de clasificación son los ingresos de la actividad ordinaria y el sector económico en el que se desempeñe la unidad productiva⁸.

c). Ofertas de empleo registradas⁹

De la base de “registradas”, que consolida mensualmente la información de las ofertas de empleo enviadas por los prestadores autorizados, según lineamientos de la Resolución 129 de 2015¹⁰, se obtiene el dato a nivel municipal de la cantidad de ofertas de empleo que se registraron durante el año 2021. Para este análisis es importante distinguir los términos de vacantes¹¹ y ofertas de empleo¹².

Esta información es procesada mensualmente por el Grupo de Estudio del Mercado Laboral (GEML) con el fin de estimar un dato más depurado y parametrizado, evitando así la doble contabilización de registros que han sido reportados más de una vez por el mismo prestador para el mismo municipio. Por lo que se le aplican tres criterios a la información mensual: (1) se toman únicamente los registros con fecha de inicio el mes de referencia, (2) se eliminan registros duplicados en términos del código de la vacante a nivel municipal para el mismo prestador y (3) se eliminan duplicados en términos de características de las ofertas de empleo dentro de un mismo prestador. Este último paso elimina los registros que no fueron eliminados en el paso dos, que corresponde al mismo registro de acuerdo con su descripción.

Esta información de ofertas de empleo se toma como aproximación a la demanda laboral a nivel municipal, pues la información contenida en la variable “número de vacantes”, dentro del registro de

⁸ Para la agrupación por sectores económicos se utilizó el Anexo Técnico de correspondencia a los tres sectores definidos (manufactura, comercio y servicios) establecido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el DANE.

⁹ A diferencia del estudio anterior, para esta ocasión las ofertas de empleo se tomaron como parte de la demanda laboral debido a que los resultados de la metodología de componentes la asocian más a esta categoría, mientras que el año pasado la asoció a la gestión, a causa de las otras variables que se tuvieron en cuenta.

¹⁰ Establece como obligatorio para los empleadores el registro de sus vacantes en el Servicio Público de Empleo.

¹¹ El concepto de vacante es definido por la Resolución 2605 de 2014, del Ministerio del Trabajo, como el puesto de trabajo no ocupado para el cual el empleador está tomando medidas activas con el objetivo de encontrar el candidato idóneo para cubrirlo.

¹² Se entiende como oferta de empleo el anuncio con solicitud de personal, en el que se especifican las características de la vacante o vacantes que se desean suplir.





las ofertas de empleo, puede estar mostrando datos sobreestimados de los puestos de trabajo disponibles debido al reporte realizado por empresas temporales que no registran el número real de vacantes, sino uno superior con el fin de contar con más hojas de vida principalmente para ocupaciones de alta rotación de personal.

III. Gestión

Identificada la cantidad de oferta y demanda laboral se procede a incluir en el análisis información sobre la gestión realizada por el SPE en el año 2021 y en el periodo histórico abril, 2013 – diciembre, 2021. Para ello, se cuenta con información a nivel municipal de cantidad de empresas y personas que fueron registradas en estos periodos a través de los puntos de atención fijos o móviles que utilizan la plataforma SISE para el reporte de gestión y la prestación de los servicios¹³, al igual que la cantidad de buscadores de empleo y empresas inscritas por el prestador SENA.

a). Personas registradas

Está compuesta por cuatro variables: la primera indica la cantidad de personas que fueron registradas en el año 2021 por los prestadores y puntos de atención autorizados que utilizan SISE como sistema de información para su gestión; la segunda muestra la cantidad de personas registradas por los prestadores SISE en el periodo histórico; la tercera y la cuarta contiene información de personas registradas por el prestador SENA en el año 2021 y en el periodo histórico abril, 2014 – diciembre, 2021. Para las primeras dos variables la información fue obtenida de los registros históricos en el sistema SISE, a los cuales tiene acceso la Subdirección de Tecnología de la Unidad; las dos variables siguientes se alimentaron de información de la base de indicadores de gestión, en la que reposan los reportes del SENA (prestador que utiliza una plataforma de gestión distinta al SISE), esta información la consolida el Grupo de Monitoreo y Seguimiento de la Unidad.

¹³ La información de empresas y personas registradas no corresponde al total de la gestión realizada por todos los prestadores autorizados del SPE, únicamente a aquella gestión realizada por los que utilizan la plataforma SISE, ya que es la información que la Unidad tiene a disposición. Por otro lado, solamente se utiliza la información de los indicadores de gestión del SENA, porque a diferencia de otros prestadores que no usan SISE, este tiene los datos a nivel municipal más completos.





Para obtener esta información a nivel municipal, se contabiliza la cantidad de personas registradas por municipio de residencia, tanto para aquellas que tienen fecha de registro del año 2021 como para aquellas con fecha de registro entre 2013 y 2021.

b). Empresas registradas

Esta variable también se divide en cuatro e indica la cantidad de empresas que fueron registradas en el año 2021 y en el periodo histórico por los prestadores y puntos de atención autorizados del SPE que utilizan como sistema de información para su gestión el SISE y por el prestador SENA.

Al igual que la información de personas registradas, la base de empresas registradas en SISE se obtiene de la Subdirección de Tecnología y se filtra por fecha de registro de la empresa: para un caso, se mantienen aquellas que se registraron en el año 2021; para la otra variable, se mantienen aquellas que se registraron entre 2013 y 2021. Hecho esto, se contabiliza a nivel municipal según la ubicación geográfica de la empresa.

En cuanto a las variables del SENA, se obtienen nuevamente de lo reportado en la base de indicadores de gestión, tomando los datos de empresas registradas por este prestador para el año 2021 y a nivel histórico (desde abril del 2014 hasta diciembre del 2021).

d). Indicador de gestión de personas

Para la construcción de estas variables (cuatro) se hizo uso de la información de las personas registradas por prestadores SISE y SENA y de la población en edad de trabajar en cada municipio, con esto se identificó para 2021 y a nivel histórico el porcentaje de personas inscritas a nivel municipal frente al total de población potencialmente beneficiaria, apreciando así la gestión en cuanto al registro de personas que realizan los prestadores (SISE y SENA). A mayor porcentaje mejor será la gestión en ese municipio¹⁴.

¹⁴ Dado que no es posible identificar cuáles de las personas registradas en SISE también podrían estar inscritas en el SENA, se decidió no sumar el número de registrados para evitar duplicados y cifras sobreestimadas.





e). Indicadores de gestión de empresas

Al igual que con los indicadores de gestión de personas, se hizo uso de las unidades productivas inscritas en SISE y SENA para 2021 y a nivel histórico y se determinó el porcentaje de las unidades productivas registradas que se localizaban en determinado municipio respecto al total de unidades productivas de cada municipio según RUES.

IV. Compromisos institucionales

Otras variables que se utilizaron para ayudar a identificar los municipios donde se requiere la presencia del SPE fueron aquellas que reflejan los compromisos que ha adquirido la Unidad en función de su misionalidad y exigen su cobertura en determinadas entidades municipales del país.

a) Área de influencia de hidrocarburos

Esta variable da cuenta de aquellos municipios de Colombia en los que hay presencia de proyectos de exploración y producción de hidrocarburos. La importancia de identificar estas entidades territoriales surge del Decreto 1072 de 2015¹⁵, sección 2, el cual tiene por objeto “establecer medidas especiales con el propósito de facilitar y fortalecer la contratación de mano de obra local en los municipios...” en los que se desarrollen este tipo de proyectos.

De acuerdo con lo anterior, la Unidad del SPE tiene un rol de vital importancia en lo relacionado con la gestión y colocación de la mano de obra local y, por tanto, todo lo inherente a los prestadores de la red y el tejido empresarial en las distintas áreas de influencia, por lo que la cobertura del servicio público de empleo adquiere una mayor prelación en estos territorios.

La información de los proyectos es tomada de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y corresponde a aquellos de “Exploración” y “Producción” que son de tipo “convenio de exploración y explotación (E&E)”, “convenio de exploración y producción (E&P)”, “convenio de explotación”,

¹⁵ El Decreto 1668 de 2016 modifica la sección 2 del capítulo 6 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, referente a la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos, y el artículo 2.2.6.1.2.26. del mismo decreto.





“exploración y explotación (E&E)” y “exploración y producción (E&P)” y se realizan en zona continental (*on shore*). El corte de la información es a 31 de diciembre de 2021.

b) Municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) y con Acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito priorizados por la Unidad del SPE.

Esta variable identifica los 90 municipios que han sido priorizados por la Unidad del SPE entre las 170 entidades territoriales donde se realizan los PDET y los 56 municipios que han suscrito Acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, firmado en noviembre de 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP, se establece en el punto 6.1.1 la elaboración de un “Plan Marco de Implementación de los Acuerdos” (PMI), que tiene la finalidad de garantizar la implementación y seguimiento de todo lo acordado y contiene propósitos y objetivos, metas e indicadores y las instituciones responsables de la implementación.

La Unidad del SPE tiene tres compromisos en este plan:

1. La ruta de empleo rural para contratación de mano de obra de las comunidades de la zona, para los planes y programas social y ambientalmente sostenibles que se desarrollen¹⁶.
2. La ruta de empleo y autoempleo para mujeres en las zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales¹⁷.
3. Servicios de información y divulgación de oferta laboral disponible en zonas rurales¹⁸.

Con el fin de dar cumplimiento a estos compromisos, desde la Subdirección de Promoción de la Unidad del SPE se hizo una priorización de los territorios PDET¹⁹ y beneficiarios del Acuerdo de sustitución de

¹⁶ Su avance es medido por el indicador: Porcentaje de municipios priorizados con cobertura de las rutas de empleo.

¹⁷ Su avance es medido por el indicador: Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.

¹⁸ Su cumplimiento se mide por el indicador: Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres.

¹⁹ En el Acuerdo Final se establece la creación de los PDET como un instrumento de planificación y gestión que garantizará el goce efectivo de los derechos de la población rural, el desarrollo de la economía campesina y familiar, el progreso y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, entre otros aspectos. Según el Decreto 893 del 2017 se realizarán 16 Programas, con la participación de 170 municipios, los cuales fueron priorizados según los siguientes criterios: grado de afectación derivado del conflicto, presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas, niveles de pobreza y debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.





cultivos de uso ilícito²⁰, eligiendo aquellos municipios que están dentro de las categorías 3, 4, 5 y 6 del indicador "Grado de importancia económica municipal" y el Índice de Ciudades Modernas del DNP. Se obtuvieron como resultado 85 municipios PDET y 33 municipios del Acuerdo de sustitución de cultivos. De estos últimos, 28 también son PDET, por lo que quedaron en total 90 municipios priorizados para llevar, de manera paulatina hasta el 2027, la presencia del servicio público de empleo mediante puntos de atención autorizados.

V. Variables de apoyo.

Estas variables permiten complementar los resultados del instrumento, en cuanto a cobertura y obligaciones de la Unidad del SPE por municipio, reforzando la justificación de la necesidad del servicio público de empleo en una determinada entidad territorial.

a) Cantidad y tipos de puntos de atención

Esta variable da cuenta de la cantidad de puntos de atención con los que contaba el servicio público de empleo en el año 2021 en cada municipio del país, permitiéndonos así identificar la cobertura a nivel municipal. Para ello se toma la información suministrada por el Grupo de Seguimiento y Monitoreo a la Red de Prestadores de la Unidad del SPE, contabilizando únicamente los puntos definidos como espacios físicos (incluidas las estrategias móviles) tanto de prestadores de derecho público como privado²¹. Entre estos, según lo define la Resolución 293 de 2017 del Ministerio del Trabajo, se

²⁰ Con el fin de impulsar la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz, "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas", se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que permitirá impulsar la construcción de proyectos productivos sostenibles como alternativa a los cultivos de uso ilícito en el país. En la primera fase del PNIS se encuentran los Acuerdos de Sustitución de Cultivos, que son acuerdos colectivos entre las comunidades, los gobiernos locales y el nivel nacional para la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, a no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, ni a participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, a cambio de entrega de beneficios económicos por parte del Gobierno a quienes cumplan estos compromisos.

²¹ Según el Artículo 2.2.6.1.2.15 del Decreto 1072 de 2015, son prestadores del Servicio Público de Empleo la Agencia Pública de Empleo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), las Agencias Públicas y Privadas de Gestión y Colocación de Empleo, incluidas las constituidas por las Cajas de Compensación Familiar, y las Bolsas de Empleo.





encuentran los centros de empleo²², los puntos de atención restringida²³, los puntos de información²⁴, los puntos de servicio²⁵ y las estrategias móviles²⁶, esta última dividida en brigadas móviles y vehículos.

La contabilización específica de las estrategias móviles requirió de dos procesos distintos según el tipo de prestador: uno para prestadores SISE y otro para el SENA.

Para el primer caso, dado que en la base de caracterización de prestadores que maneja el Grupo de Seguimiento y Monitoreo la información del lugar de operación de las estrategias móviles que utilizan SISE está a nivel departamental, se procedió a identificar el municipio al que estaba autorizado la estrategia móvil y aquel al que llegaba efectivamente la estrategia, ya que no necesariamente las estrategias móviles llegarán a todos los municipios donde se autoriza su cobertura. Para identificar los municipios autorizados para la estrategia se tomó la información de las resoluciones mediante las cuales se autorizaba la implementación de estos puntos de atención, para este estudio con información a 31 de diciembre del 2021.

Por otro lado, para identificar aquellos municipios donde fue efectiva la estrategia se tomó la información de personas inscritas en SISE durante el 2021 que tuvieran un código de identificación CIPRES (Plataforma tecnológica para Control Integral de Prestadores), tanto anterior²⁷ como actual, relacionado a una estrategia móvil. La identificación de los códigos CIPRES asignados a las estrategias móviles se realizó por medio de la base de caracterización de prestadores²⁸. Esta información se cruzó con los municipios que estaban autorizados para cada código CIPRES de estrategia móvil (según la base

²² Es el espacio físico destinado para atender a los buscadores de empleo y empleadores donde se garantiza la prestación de todas las actividades básicas de gestión y colocación de empleo de manera continua y en el cual se implementa una ruta de empleabilidad para oferentes.

²³ Es aquel punto donde se presta como mínimo los servicios de registro y remisión a un grupo específico de oferentes y/o demandantes.

²⁴ Es el espacio físico donde se ofrece a los buscadores de empleo y empleadores información general y se presta la actividad básica de registro.

²⁵ Es el espacio físico destinado para atender a los buscadores de empleo y empleadores en el cual se ofrecen como mínimo dos actividades básicas de gestión y colocación de empleo, garantizando al menos la prestación del servicio básico de registro.

²⁶ Son todas aquellas acciones implementadas por parte de los prestadores del Servicio Público de Empleo encaminadas a asegurar la prestación de los servicios autorizados en los municipios donde no haga presencia el prestador y/o requiera apoyar la gestión de otros puntos de atención, garantizando la ruta de empleabilidad a los oferentes.

²⁷ Muestra si la persona tuvo algún cambio de punto de atención durante el año analizado e indica cuál fue el código CIPRES del punto inmediatamente previo al que estuvo registrado.

²⁸ Para ello, el primer paso fue consolidar la totalidad de los prestadores que fueron autorizados durante el 2021, es decir, consolidar las 12 bases (cada una tenía la información de un mes del año) compartidas por el Grupo de Seguimiento. Esto dio como resultado 54 estrategias móviles autorizadas durante el 2021, con sus respectivos ID CIPRES, que fue la variable que se usó para cruzar con la base de personas registradas en SISE. De esta forma, sabríamos cuales estrategias tuvieron funcionamiento durante el año de estudio, pues si había al menos un ID que coincidiera entre el que tenía la persona y el de la estrategia móvil, se tomaba como efectiva.





de resoluciones²⁹) y así se identificó en cuales de los autorizados se realizó una gestión efectiva de las estrategias.

En resumen, se asoció que los municipios de residencia de los buscadores de empleo que se encontraran inscritos en un punto de atención de estrategia móvil y que coincidieran con los municipios que fueron autorizados mediante resolución, al 31 de diciembre del 2021, eran los municipios donde se hizo efectiva la estrategia móvil³⁰.

Por otra parte, para identificar los puntos de estrategias móviles del SENA, se cruzó la información de gestión reportada por el prestador, la cual se encuentra recopilada en la base de indicadores del Grupo de Seguimiento, con la base de caracterización de prestadores para cada mes del año 2021. Este cruce con la base de caracterización por mes se hace con el fin de identificar todos los puntos autorizados en este año, independientemente del mes en que lo haya hecho. Por ejemplo, en los meses de julio y diciembre se encuentran puntos autorizados distintos a los autorizados en los otros meses del año. Las variables de cruce fueron el departamento y municipio para aquellos registros con prestador SENA; los municipios que no se encontraban con punto de atención autorizado en la base de caracterización, pero habían reportado gestión en el año 2021, se consideraron como los municipios donde se había hecho efectiva una estrategia móvil del SENA.

A diferencia del proceso para las agencias de empleo que usan SISE, en la identificación de las estrategias móviles del SENA no se utilizó el código CIPRES, esto debido a que la estrategia de este prestador no tiene este código, ya que se asocia a los centros de empleos o puntos fijos autorizados del prestador. Por ejemplo, una estrategia que llegó a Fortul, Arauca tenía el código del centro de

²⁹ En la base de resoluciones de estrategias móviles, se concatenó la divipola del municipio al cual tenía autorizado la estrategia, el nombre del prestador al que pertenecía este punto de atención y el tipo de estrategia (si era brigada, vehículo o ambos). Por su parte, en la base que resultó de la identificación de las personas inscritas a través de estrategias móviles, se concatenó la divipola del municipio de residencia del buscador de empleo, el nombre del prestador al cual estaba inscrito y el tipo de estrategia móvil. Para disminuir los errores en el cruce debido a tildes, espacios y conectores, se codificó el tipo de estrategia: se puso 1 a las brigadas, 2 a los vehículos y 3 a las brigadas y vehículos.

³⁰ Esta forma de aproximación puede tener limitaciones en cuanto a la obtención de la información exacta de las estrategias móviles efectivas, puesto que un buscador de empleo puede cambiar en cualquier momento su lugar de residencia y no hay forma precisa de identificar cuando hizo este cambio. Por ejemplo, Juan, vivía en Palmira, Valle del Cauca, y fue registrado al SPE mediante una estrategia móvil que llegó cerca a su lugar de residencia en enero del 2020. En agosto Juan se muda a Cali, y actualiza esta información en SISE. Además, digamos que Juan fue la única persona registrada mediante esa estrategia en Palmira. Con la metodología planteada aparecerá como si esa estrategia no hubiera ido a Palmira y, por tanto, no se contará para este municipio.





empleo de Arauca, Arauca. Por este motivo, se utilizó la información de la gestión reportada a nivel municipal, situación que no pasa con las cajas de compensación familiar.

b) Sistema de ciudades³¹

El sistema de ciudades surge de una estrategia liderada a nivel internacional por el Banco Mundial que reconoce a las ciudades como el núcleo del crecimiento y el desarrollo humano. Bajo esta premisa, el sistema de ciudades encierra un conjunto de elementos que comprende tanto las relaciones entre ciudades de una misma jerarquía como las relaciones entre estas ciudades y una red de ciudades subsidiarias (economías de aglomeración).

Siguiendo este marco, para la conformación de un sistema de ciudades en Colombia, el DNP (2012) definió dos criterios básicos, ambos fundamentados en las relaciones funcionales entre los municipios. En primer término, el sistema se conformaría por municipios que tuvieran una relación económica a nivel subregional, configurando aglomeraciones que involucran alguna forma de relacionamiento productivo, identificado a partir de la tasa de conmutación calculada como el porcentaje de población trabajadora de un municipio que labora en otro municipio. Se trata pues, de la provisión de al menos el 10 % de mano de obra de unos municipios a un núcleo central o nodo, el cual posee la cualidad de ser atractor, principalmente en virtud de su aparato productivo, pero también por su infraestructura de servicios: educativos, administrativos, entre otros (DNP, 2012).

De esta forma, dentro de las aglomeraciones existen ciudades nodos y ciudades satélites, es decir, ciudades receptoras de mano de obra y ciudades de donde sale esta (no necesariamente limítrofes con el nodo, pero sí en un espacio contiguo geográficamente). Como resultado del ejercicio, quedaron 18 nodos y 95 satélites, para un total de 113 municipios aglomerados.

³¹ En versiones anteriores del Estudio de Suficiencia y Cobertura se utilizó esta variable como una aproximación a la demanda laboral de los municipios. Para esta versión, se quitará del indicador, pero se dejará como apoyo para el análisis de la información, esto debido a que: los sistemas de ciudades sólo permiten ver de dónde a dónde se desplaza la fuerza laboral, pero no si se encuentran subempleadas o el nivel de desempleo en determinados lugares; además, se halló que municipios considerados como satélites por el DNP, para este trabajo pueden ser considerados nodos. Un ejemplo de ello es Yumbo, en el Valle del Cauca, el cual es el segundo municipio con mayor aporte al PIB departamental en ese departamento, el noveno a nivel nacional con más número de grandes empresas y que inclusive, atrae fuerza laboral de Cali; otro argumento es que la información con la que se obtuvo la clasificación de las ciudades no se ha actualizado desde el 2010.





El segundo criterio para la conformación del sistema de ciudades hace referencia a municipios uninodales que se encuentran dispersos en el territorio y que son el referente para sus subregiones por sus funciones administrativas (entre otras funciones).

Para este criterio, tomaron los siguientes datos: el trabajo de Humberto Molina y Pedro Moreno (citado en DNP, 2012), en donde otras relaciones funcionales (distintas a las laborales) son relevantes para el centro y su entorno.

Estas relaciones entre municipios se conforman a partir de 18 variables funcionales que se podrían agrupar en: mercado bancario y de capitales, servicios a la sociedad (salud, educación, justicia), infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, infraestructura para el desarrollo tecnológico, servicios comerciales y a las empresas, y servicios culturales.

Con esta información, se detectaron 32 nuevos municipios a ser incluidos en el sistema de ciudades. Las entidades territoriales uninodales que coincidían con la clasificación de aglomerados se dejaron como estos últimos.

Adicionalmente, se agregaron aquellos municipios que tenían una condición administrativa importante por ser capitales de departamento (sedes del gobierno departamental) o por tener una población urbana de 100 mil o más habitantes al 2010, lo que denotaba para éstos una condición de centralidad dado su tamaño poblacional. Esta condición agregó seis nuevos municipios al sistema (DNP, 2012).

Así pues, el sistema de ciudades queda conformado por 151 municipios: 113 que hacen parte de una aglomeración que a su vez se dividen en 18 nodos (13 de los cuales son capitales departamentales) y 95 satélites; y 38 municipios uninodales que fueron seleccionados por ser capital de departamento, tener más de 100.000 habitantes o por concentrar funciones administrativas.

Estos 151 municipios concentraban en el 2010, el 65% de la población nacional y el 79% de la población urbana del país.





c) **Categorización municipal**

Esta variable clasifica a los municipios en categorías uno a seis y categoría especial de acuerdo con su número de habitantes y con sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)³², como lo indica la Ley 617 de 2000 en su artículo 2:

Categoría especial: Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil unos (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil unos (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil unos (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil unos (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

³² Los ingresos corrientes de libre destinación ICLD son los ingresos tributarios y no tributarios, se excluyen las rentas de destinación específica, es decir, aquellas destinadas por Ley o por Acto Administrativo a un fin determinado (artículo 3 de Ley 617 de 2000).





Quinta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil unos (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Esta variable permite aproximarse a conocer cuáles alcaldías cuentan con mayores recursos financieros para convertirse en un posible prestador autorizado del SPE.

Para la clasificación de los 1.121 municipios de Colombia en la matriz se utilizó la información de la Contaduría General de la Nación.

2. Análisis descriptivo

Con la información anterior, en esta sección se hará una breve descripción de la situación del mercado laboral del país y del servicio público de empleo para el año 2021 abarcando algunas de las variables para el Estudio de Suficiencia y Cobertura.

Según las proyecciones del DANE hechas a partir del CNPV 2018, en el 2021 la población colombiana aumentó a 51.049.498 personas, de las cuales el 76,8 % se encontraba en edad de trabajar según la legislación colombiana, es decir, 39.196.029 personas tenían 15 años o más. Este dato es de gran relevancia para la Unidad del SPE, ya que es una aproximación a la población potencialmente beneficiaria del servicio público de empleo.

Las ciudades más grandes son aquellas que concentran mayor cantidad de esta población: Bogotá cuenta con el 16,3 % de los colombianos de 15 o más años, equivalente a 6.374.808; le sigue Medellín con el 5,4 %, Cali con 4,6 % y Barranquilla con el 2,6 %. Posteriormente, están los cuatro municipios que tienen entre 500.001 a un millón de esta población: Cartagena (2 %), Cúcuta y Soacha con el 1,5 %





cada una y Soledad en Atlántico con el 1,3 %; luego están 45 entidades territoriales que tienen entre 100.001 a 500.000 y concentran el 24,7 % de las personas en estas edades.

Casi la mitad de los municipios del país, 571, tienen menos de 10.000 habitantes con estas características concentrando tan solo el 7,6 % de esta población. Los tres municipios con menor cantidad son: Papunaua en Vaupés con 447; La Victoria en Amazonas con 443 y La Guadalupe en Guainía con 147 personas mayores de 14 años.

En cuanto a la gestión del SPE, en 2021 hubo 1.858.348³³ ofertas de empleo que reportaron las empresas a través del servicio público de empleo, para 1.085 municipios del país (36 entidades municipales no reportaron información, ocho menos que en el 2020). Esto representa un aumento de 681.017 ofertas frente al 2020, es decir, un 57,8 % más respecto al año anterior y un 0,01 % más frente a 2019, correspondiente a 274 ofertas.

Los 11 municipios con mayor cantidad de ofertas de empleo registradas en el país (el 1 % de las entidades territoriales de Colombia) concentra el 71,7 % del total de ofertas. De estos 11 municipios se destacan: Bogotá con el 38,2%, seguida muy de lejos por Medellín (13,9%), Cali (6 %), Barranquilla (3 %) y Bucaramanga (2,7 %). Frente al año anterior hubo una disminución de la concentración de ofertas en Bogotá, pues se redujo en un 5,4%, aumentando a su vez, la participación de las otras ciudades anteriormente mencionadas.

Al ampliar este rango al 10 % de entidades territoriales, equivalente a 112 municipios, aumenta hasta un 95,1 % la concentración del total de las ofertas; pues 1.009 municipios del país, correspondiente al 90 % de las entidades territoriales de Colombia, registraron en 2021 tan solo el 4,9 % de las ofertas de empleo reportadas a través del SPE. Esto se traduce en que 262 municipios reportaron entre una y 10 ofertas de empleo cada uno; 350 entre 11 y 50; 120 entidades territoriales tenían entre 51 y 100; 254 lograron entre 101 y 1.000 ofertas; y 99 más de 1.000. Las 36 entidades territoriales que no registraron ofertas de empleo pertenecen a 14 departamentos, principalmente Boyacá con ocho municipios, Chocó con cinco y Nariño y Amazonas con cuatro cada uno.

³³ Otras 2.228 ofertas de empleo fueron registradas a nivel nacional, para un total de 1.860.576 en 2021.





Según la información del RUES, que nos aproxima a identificar el tejido empresarial del país a nivel municipal, y por ende la demanda de mano de obra, para 2021 hubo en Colombia 1.659.319 unidades productivas distribuidas en 1.103 municipios. Al comparar la información con el año 2020 hubo un aumento de 468.052 unidades, es decir, 39,3 % más frente a ese año. Respecto al 2019, hubo un crecimiento de 89.576 unidades, equivalente a un 5,7 % más.

Al ver los 11 municipios con mayor cantidad de unidades productivas, correspondientes al 1 % de las entidades municipales del país, se observa que concentran el 52,1 % de las unidades en Colombia; si se toma el 10 % de las entidades territoriales, este porcentaje llega al 81,5 %. Los municipios con mayor concentración de unidades fueron: Bogotá (24,9 %), Medellín (6,2 %), Cali (5,3 %), Barranquilla (3,2%) y Bucaramanga (2,3 %).

Hubo 237 municipios con una y hasta 100 unidades productivas, concentrando tan solo el 0,9 % del total de las unidades en el país; 578 tenían entre 101 a 500 unidades, con el 8,4 % de estas; 126 entidades territoriales agruparon entre 501 a 1.000, correspondiente al 5,5 %; 118 tenían entre 1.001 y 5.000 unidades, correspondientes al 15 % del país; 23 tenían entre 5.001 y 10.000, reuniendo el 10,1 %; y 21 municipios, más de 10.000 unidades, concentrando el 60,1%. Las 18 entidades municipales que no tienen registro de unidades productivas se encuentran distribuidos en cuatro departamentos: ocho en Chocó, cinco en Guainía, tres en Vaupés y dos en Amazonas.

Al desagregar la información de las unidades productivas por tamaño de empresa se encuentra que el 95,5 % son microempresas; el 3,1 % pequeñas; el 0,8 % medianas y el 0,5 % grandes.

Las microempresas tienen un comportamiento similar al descrito para el total de unidades productivas. Las empresas de tamaño pequeño tienen una mayor concentración, pues más de la mitad se agrupan en tres municipios: Bogotá tiene el 35 %, Medellín el 10,7 % y Cali el 6,5 %. Solamente 52 entidades municipales contaban cada una con 100 o más empresas pequeñas. Hay 349 municipios que no contaban con este tipo de unidades productivas y 721 que tenían entre una y 10, estas 721 entidades territoriales registraron tan solo el 14,1 % de las empresas pequeñas del país.





A medida que aumenta el tamaño de las empresas, aumenta la concentración de estas en menos municipios. Por ejemplo, para el caso de las empresas medianas solamente 20 municipios contaban con 100 unidades productivas de este tamaño. Estas entidades territoriales concentraban el 73,6 % de este tipo de empresas en Colombia, siendo Bogotá y Medellín los municipios con mayores registros, 36,3 % y 10,1 %, respectivamente. Por su parte, 721 municipios no tenían empresas medianas y 133 registraron tan solo una.

Por último, solamente seis municipios tienen 100 empresas grandes o más y en ellos se concentran el 76,5 % de este tipo de unidades productivas; de hecho, casi las dos terceras partes de las grandes empresas, el 62,3 %, se concentraban en solo un municipio: Bogotá. En contraste, 831 entidades territoriales no cuentan con este tipo de empresas, es decir, el 74,1 % de los municipios del país.

Tabla 1. Municipios con mayor cantidad de unidades productivas por tamaño de empresa

Microempresas		Pequeñas empresas		Medianas empresas		Grandes empresas	
Municipio	%	Municipio	%	Municipio	%	Municipio	%
Bogotá, D.C.	24,3%	Bogotá, D.C.	35,0%	Bogotá, D.C.	36,3%	Bogotá, D.C.	62,3%
Medellín	6,1%	Medellín	10,7%	Medellín	10,1%	Medellín	5,9%
Cali	5,3%	Cali	6,5%	Cali	5,7%	Cali	2,9%
Barranquilla	3,2%	Barranquilla	3,4%	Barranquilla	4,0%	Barranquilla	2,8%
Bucaramanga	2,3%	Bucaramanga	2,6%	Cartagena	2,4%	Cartagena	1,5%
Cúcuta	2,3%	Cartagena	1,9%	Bucaramanga	1,9%	Bucaramanga	1,2%
Villavicencio	1,8%	Cúcuta	1,5%	Itagüí	1,7%	Cota	0,8%
Cartagena	1,8%	Itagüí	1,4%	Cota	1,6%	Chía	0,8%
Ibagué	1,7%	Pereira	1,3%	Cúcuta	1,3%	Itagüí	0,8%
Pereira	1,5%	Villavicencio	1,3%	Pereira	1,2%	Yumbo	0,8%
Pasto	1,1%	Manizales	1,1%	Manizales	1,1%	Soacha	0,8%
Total	51,3%	Total	66,8%	Total	67,3%	Total	80,5%

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Para finalizar la parte de demanda laboral, se analizó el dato de valor agregado brindado por el DANE. Al respecto, se halla que el 25,4 % se concentró en Bogotá; seguido del 6,2 % en Medellín; 4,6 % en Cali, y 2,9 % en Barranquilla. Mientras que 916 municipios tuvieron un valor de 0,0 % respecto al total, y agruparon el 13,8% del PIB del país.





La siguiente tabla presenta los datos más relevantes de los municipios con los cuales la entidad tiene algún tipo de compromiso institucional, es decir, aquellos con presencia de hidrocarburos y los que están en el marco de los PDET y Acuerdos de Sustitución de Cultivos.

Tabla 2. Cantidad de municipios con los cuales la entidad tiene algún tipo de compromiso institucional.

Variable	PDET y Acuerdo priorizados por la Unidad		Hidrocarburos	
	Absoluto	% frente al total nacional	Absoluto	% frente al total nacional
Municipios beneficiarios	90	8%	399	35,6%
Población potencial beneficiaria	4.006.031	10,2%	19.669.352	50,2%
Ofertas de empleo registradas	59.460	3,2%	1.085.944	58,4%
Cantidad de unidades productivas	123.473	7,4%	914.896	55,1%
Puntos de atención	167	8,4%	799	40,1%
Municipios con hidrocarburos	38	42,2%	399	100,0%
Municipios PDET y con Acuerdos priorizados por la Unidad	90	100,0%	38	9,5 %
Municipios de sistema de ciudades	16	17,8 %	66	16,5 %

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Como se puede apreciar en la tabla 2, los 90 municipios priorizados por la Unidad en el marco de los PDET y los Acuerdos de Sustitución de Cultivos son el 8 % del total de entidades territoriales del país y agrupaban al 10,2 % de la población nacional mayor de 14 años, mientras que los que tenían presencia de proyectos de hidrocarburos eran el 35,6 % de los municipios y concentraban el 50,2 % de los habitantes de Colombia con estas edades.

Los municipios PDET y de Acuerdos de sustitución priorizados por la Unidad agrupaban el 3,2 % de las ofertas de empleo publicadas en el 2021; tenían el 7,4 % de las unidades productivas del país; y el 8,4 % de los puntos de atención físicos del SPE. Además, el 42,2 % de estos municipios tenían presencia de hidrocarburos y el 17,8 % pertenecía al sistema de ciudades.





Por su parte, los municipios con proyectos de hidrocarburos tenían el 58,4 % de las ofertas de empleo registradas; el 55,1% de las unidades productivas del país; y el 40,1 % de los puntos de atención del SPE. El 9,5 % de los municipios con proyectos de hidrocarburos eran PDET y de Acuerdo de Sustitución priorizados por la Unidad y el 16,5 % hacían parte del sistema de ciudades.

Cobertura del SPE

En cuanto a los puntos de atención del servicio público de empleo, al 31 de diciembre del 2021 hubo 642 puntos de atención físicos, de los cuales, el 54,8 % eran centros de empleo, el 18,5 % correspondían a puntos de servicio, el 9,5 % a puntos de atención restringida y el 8,7 % a puntos de información. Por su parte, las estrategias móviles representaron el 8,4%.

Aquí es importante diferenciar las estrategias móviles de los demás puntos físicos, ya que por su carácter transitorio tienen la cobertura municipal más amplia frente a los demás tipos de puntos. Es decir, mientras que los centros de empleo, puntos de atención restringida, de servicio y de información tienen una cobertura que no debería de pasar del área municipal donde se encuentran, una estrategia móvil puede cubrir muchos municipios.

En este sentido, en 2021 hubo 588 puntos de atención fijos con presencia en 194 municipios del país. Mientras que las 54 estrategias móviles (sin contar la del SENA), que fueron autorizadas para 846 entidades territoriales, tuvieron una gestión efectiva en 360 municipios, la estrategia móvil del SENA, que estaba autorizada para operar en los 1.121 municipios de Colombia, llegó efectivamente a 990 entidades territoriales. En suma, las estrategias móviles del SENA y las que usan SISE llegaron efectivamente a 1.052 municipios, es decir, tuvieron una cobertura del 93,8 % del territorio nacional. En contraste, los puntos de atención fijos hicieron presencia en el 17,3 % de los municipios. Así, se observa que la forma que tiene el SPE para alcanzar mayor cobertura es a través de las estrategias móviles.

De forma general, al 31 de diciembre de 2021 el SPE llegó de manera física al 99,5 % de las entidades territoriales del país, es decir, 1.115 municipios, lo cual representa un aumento del 1,5 % frente al 2020,





ya que para ese año la cobertura llegó a 1.100 municipios. En la tabla 3 se aprecia esta cobertura municipal por tipo de punto.

Tabla 3. Distribución de los 642 puntos de atención físicos por municipio y tipo de punto.

Cobertura	Centros de empleo	Puntos de atención restringida	Puntos de información	Puntos de servicio	Estrategias móviles
No. de puntos	352	61	56	119	54
No. de municipios	164	24	28	55	1.052
% de cobertura municipal a nivel nacional	14,6%	2,1%	2,5%	4,9%	93,8%

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Al comparar la cantidad de puntos de atención físicos permanentes del 2018 al 2021 (ver tabla 4), se aprecia que hubo un crecimiento del 2,6 % en el número de puntos entre el 2018 y 2019, equivalente a 13 puntos, pero una disminución del 4 % en el 2020 frente al 2019, es decir, una reducción en 21 puntos permanentes frente al año inmediatamente anterior; para luego, volver a tener un incremento del 18,1 % en el 2021.

Si bien todos los tipos de puntos de atención tuvieron un aumento en el 2021 frente al año inmediatamente anterior, los de atención restringida y los de servicio fueron los que tuvieron los incrementos más grandes, 29,8 % y 30,8 %, respectivamente.

Tabla 4. Puntos de atención físicos permanentes por año 2018-2021

Tipo de punto	2018	2019	2020	2021
Centros de empleo	344	345	313	352
Puntos de atención restringida	96	55	47	61
Puntos de información	5	34	47	56
Puntos de servicio	61	85	91	119
Total	506	519	498	588

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Si se toma cada estrategia móvil efectiva, según su código de identificación, como si fuera un punto de atención cada vez que llega a un municipio, se tiene que para el 2021 hubo 1.403 puntos de atención





de estrategia móvil, y al sumarlos con los 588 puntos de atención permanentes, obtenemos que para ese año hubo 1.991 puntos. De esta forma, se puede ver cuántos puntos de atención hay en un municipio, independientemente si son transitorios o permanentes.

Al observar cómo se distribuyeron estos 1.991 puntos entre los 1.121 municipios (ver tabla 5), se encuentra que, de estas 1.121 entidades territoriales en el país, el 58,3 % (equivalente a 654 municipios) tenía solamente un punto de atención físico; el 29,1 % tenía dos puntos de atención; el 7 %, tres puntos y el 5,1 %, cuatro o más puntos. El 0,5 % restante (correspondiente a seis entidades territoriales) no contaba con ningún punto.





Tabla 5. Cobertura municipal según el tipo de punto.

No. de puntos por municipio	Centro de empleo		Punto de atención restringida		Punto de información		Punto de servicio		Estrategia móvil	
	Cantidad de municipios	Peso porcentual frente al total de municipios	Cantidad de municipios	Peso porcentual frente al total de municipios	Cantidad de municipios	Peso porcentual frente al total de municipios	Cantidad de municipios	Peso porcentual frente al total de municipios	Cantidad de municipios	Peso porcentual frente al total de municipios
Ninguno	957	85,4%	1.097	97,9%	1.093	97,5%	1.066	95,1%	69	6,2%
1	75	6,7%	11	1,0%	22	2,0%	41	3,7%	735	65,6%
2	52	4,6%	5	0,4%	3	0,3%	5	0,4%	285	25,4%
3	21	1,9%	3	0,3%	0	0,0%	4	0,4%	30	2,7%
4 o más	16	1,4%	5	0,4%	3	0,3%	5	0,4%	2	0,2%
Total	1.121	100%	1.121	100%	1.121	100%	1.121	100%	1.121	100%

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Las ciudades más grandes del país, en términos de población, fueron las que presentaron mayor cantidad de puntos de atención: Bogotá con 70 puntos; Medellín con 46; Barranquilla con 29; Bucaramanga con 17 puntos de atención y Cartagena con 14. Esta distribución cambia por tipo de punto de atención, como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla 6. Cobertura municipal según el tipo de punto para las ciudades con mayor cantidad de puntos.

Centro de empleo			Punto de atención restringida			Punto de información			Punto de servicio			Estrategia móvil		
Municipio	No.	%	Municipio	No.	%	Municipio	No.	%	Municipio	No.	%	Municipio	No.	%
Bogotá, D.C.	24	6,8%	Bogotá, D.C.	15	24,6%	Medellín	12	21,4%	Bogotá, D.C.	25	21,0%	Puerto Wilches (Santander)	4	0,3%
Medellín	13	3,7%	Medellín	4	6,6%	Barranquilla	10	17,9%	Medellín	17	14,3%	Zapatoca (Santander)	4	0,3%
Barranquilla	10	2,8%	Barranquilla	4	6,6%	Bogotá, D.C.	6	10,7%	Bucaramanga	6	5,0%	Sabana de Torres (Santander)	3	0,2%
Cartagena	8	2,3%	Bucaramanga	4	6,6%	Cartagena	2	3,6%	Barranquilla	4	3,4%	Baranoa (Atlántico)	3	0,2%
Cali	7	2,0%	Pereira	4	6,6%	Itagüí	2	3,6%	Cartagena	4	3,4%	Ponedera (Atlántico)	3	0,2%



Como se pudo apreciar, Bogotá concentra la mayor cantidad de centros de empleo, puntos de atención restringida y puntos de información; situación que cambia para las estrategias móviles y puntos de servicio. Para este último tipo, Medellín concentra el 21,4 % de los puntos de servicio del país, seguido de Barranquilla, con el 17,9 %.

Al observar las estrategias móviles se tiene un comportamiento muy diferente a los demás tipos de puntos, pues tienden a concentrarse en municipios de menor población. Por ejemplo, mientras que Puerto Wilches, Sabana de Torres y Zapatoca, en Santander, tienen cuatro estrategias móviles cada uno, Barranquilla tuvo una efectiva, mientras que Bogotá y Medellín no tuvieron.

Pasando a otro nivel territorial, al revisar la información de los 1.991 puntos físicos de atención por departamento se encuentran que en las 32 entidades departamentales y Bogotá había presencia del SPE para el 2021. En la tabla 7 se observa su distribución por tipo de punto.

Tabla 7. Departamentos organizados de manera jerárquica según la cantidad total de puntos de atención.

Departamento	Centro de empleo		Punto de atención restringida		Punto de información		Punto de servicio		Estrategia móvil		Total, puntos físicos	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Antioquia	54	15,3%	6	9,8%	22	39,3%	25	21,0%	184	13,1%	291	14,6%
Santander	25	7,1%	6	9,8%	2	3,6%	12	10,1%	197	14,0%	242	12,2%
Boyacá	17	4,8%	1	1,6%	0	0,0%	3	2,5%	158	11,3%	179	9,0%
Cundinamarca	43	12,2%	8	13,1%	0	0,0%	2	1,7%	114	8,1%	167	8,4%
Valle del Cauca	24	6,8%	2	3,3%	0	0,0%	3	2,5%	64	4,6%	93	4,7%
Tolima	12	3,4%	2	3,3%	1	1,8%	4	3,4%	66	4,7%	85	4,3%
Atlántico	16	4,5%	4	6,6%	10	17,9%	7	5,9%	43	3,1%	80	4,0%
Nariño	7	2,0%	3	4,9%	0	0,0%	0	0,0%	70	5,0%	80	4,0%
Bolívar	12	3,4%	0	0,0%	3	5,4%	4	3,4%	54	3,8%	73	3,7%
Bogotá, D.C.	24	6,8%	15	24,6%	6	10,7%	25	21,0%	0	0,0%	70	3,5%
Norte de Santander	8	2,3%	0	0,0%	3	5,4%	0	0,0%	47	3,3%	58	2,9%
Meta	14	4,0%	3	4,9%	1	1,8%	9	7,6%	27	1,9%	54	2,7%
Huila	4	1,1%	3	4,9%	3	5,4%	4	3,4%	38	2,7%	52	2,6%
Cauca	5	1,4%	1	1,6%	0	0,0%	0	0,0%	40	2,9%	46	2,3%





Departamento	Centro de empleo		Punto de atención restringida		Punto de información		Punto de servicio		Estrategia móvil		Total, puntos físicos	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Magdalena	8	2,3%	1	1,6%	1	1,8%	0	0,0%	29	2,1%	39	2,0%
Córdoba	5	1,4%	1	1,6%	1	1,8%	2	1,7%	28	2,0%	37	1,9%
Caldas	4	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	7	5,9%	25	1,8%	36	1,8%
Cesar	15	4,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	21	1,5%	36	1,8%
Chocó	3	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	29	2,1%	32	1,6%
La Guajira	4	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	27	1,9%	31	1,6%
Sucre	5	1,4%	0	0,0%	1	1,8%	0	0,0%	25	1,8%	31	1,6%
Putumayo	7	2,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	3,4%	18	1,3%	29	1,5%
Risaralda	6	1,7%	4	6,6%	1	1,8%	5	4,2%	12	0,9%	28	1,4%
Quindío	11	3,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	13	0,9%	24	1,2%
Casanare	5	1,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	17	1,2%	22	1,1%
Caquetá	2	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	18	1,3%	20	1,0%
Arauca	3	0,9%	1	1,6%	1	1,8%	3	2,5%	11	0,8%	19	1,0%
Amazonas	2	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	0,6%	10	0,5%
Guainía	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,4%	6	0,3%
Vaupés	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,4%	6	0,3%
Vichada	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,4%	6	0,3%
Guaviare	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	0,3%	5	0,3%
Archipiélago de San Andrés	3	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	4	0,2%
Total	352	100%	61	100%	56	100%	119	100%	1403	100%	1991	100%

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Casi la mitad de los puntos de atención, el 44,1 %, se concentran en cuatro departamentos: Antioquia tiene la mayor cantidad de puntos con el 14,6 %, seguido de Santander con el 12,2 %; Boyacá con el 9 %; y Cundinamarca con 8,4 %. En contraste, los departamentos que registraron menor cantidad de puntos físicos de atención durante el 2021 fueron: Guainía, Vaupés y Vichada, cada uno con seis puntos, equivalentes al 0,3 % respectivamente; seguidos de Guaviare con 5 (0,3 %) y Archipiélago de San Andrés, con 4 puntos (0,2 %).

Al examinar la información por tipo de punto de atención se halla que los centros de empleo están en todos los departamentos, mientras que las estrategias móviles no llegaron de manera efectiva únicamente a Bogotá. Los otros tres tipos tienen presencia en una menor cantidad de entidades





departamentales, además de que presentan una mayor concentración en dos o tres departamentos, según el caso. Así, los puntos de atención restringida están en 16 entidades departamentales, concentrándose el 37,7 % en Bogotá (24,6 %) y Cundinamarca (13,1 %).

Los puntos de información están en 14 entidades territoriales: el 67,9 % se agrupa en tres de estas entidades: Antioquia (39,3 %), Atlántico (17,9 %) y Bogotá (10,7 %). Por su parte, los puntos de servicio están en 16 departamentos. Tan solo Bogotá y Antioquia concentran el 42 % de este tipo de puntos, cada uno con el 21 %.

3. Metodología

A partir del conjunto de variables de oferta, demanda y gestión descritas en la sección uno, se obtienen dos indicadores, uno referente a la gestión de servicios laborales y otro del tamaño del mercado laboral a nivel municipal. Las variables institucionales no se incluyen para el cálculo del indicador, pero sí para el análisis final, ya que todos los municipios que se consideran en estas estrategias deben contar con la presencia del servicio público de empleo independientemente de la oferta y demanda laboral que tengan.

El primer paso para la obtención de los indicadores fue realizar un proceso de normalización en el que se centran las variables con media cero y desviación estándar igual a uno, esto con el fin de evitar la aparición de fenómenos dependientes a unidades de medidas diferentes, debido a que muchas de estas se encuentran expresadas nominalmente en unidades distintas.

Posteriormente, con la información normalizada se procede a establecer la ponderación de las distintas variables; para este fin, se hace uso del método de Componentes Principales que busca reducir la dimensión de las variables explicativas sin pérdidas considerables de información (Dunteman, 1989). El método de componentes principales es apropiado para establecer los ponderadores del índice dado que tiene en cuenta la asociación que existe entre las distintas variables y, por lo tanto, impide que se sobrevalore la contribución de algún aspecto del índice (Nardo, Saisana, Saltelli y Tarantola, 2005); es decir, limita la existencia de un problema de multicolinealidad.





En este ejercicio, el método de Componentes Principales agrupa las variables originales en dos combinaciones lineales. Dicho proceso de combinación busca extraer la mayoría de la variabilidad observada mientras que, al mismo tiempo, se reduce la existencia de información redundante. El resultado de este procedimiento, de acuerdo con la metodología, son tantos componentes como variables existen, sin embargo, estas son construidas y ordenadas de acuerdo con su importancia, la información que contienen y la estructura de correlación e independencia lineal que existe entre las mismas.

Para entender mejor el procedimiento realizado, se presenta un ejemplo simple con una aproximación gráfica a la metodología de componentes principales. En este caso, se hace uso de las variables normalizadas de puntos fijos y cantidad de empresas según RUES, que se presentan en el gráfico 1. Como es posible observar, la metodología de componentes principales genera dos componentes principales PC. 1 y PC. 2, donde, dado que el vector PC1 recoge la mayoría de la información, es posible reducir en este caso la dimensionalidad de las dos variables en este único vector como se observa en el gráfico 2. De esta manera, el componente resultante PC1 cubija la mayor variabilidad de los datos y a su vez minimiza el error (distancia entre el punto original y el componente principal).

Gráfico 1.

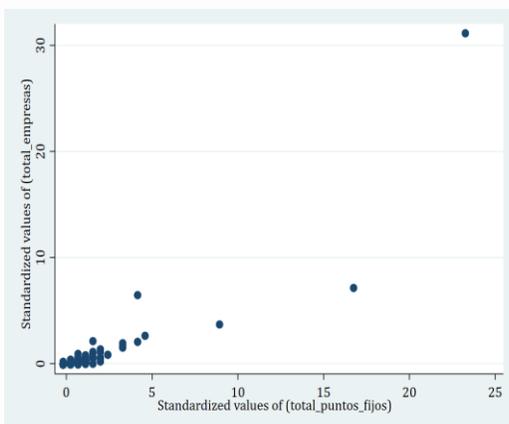
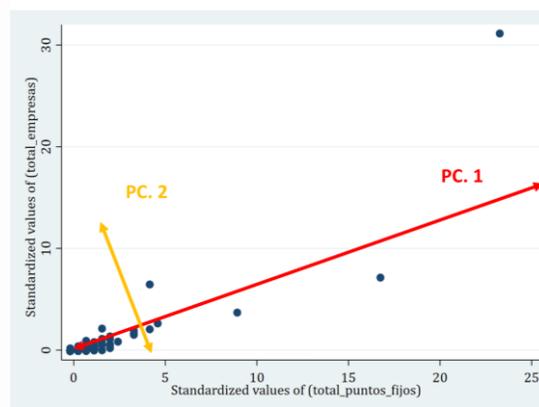


Gráfico 2.





Así, en el ejercicio de Componentes Principales que se realizó, la dimensionalidad de las variables que permiten aproximarnos a la necesidad de gestión se redujo de 16 variables a tres componentes principales. El primer componente principal se interpreta como una medición del tamaño del mercado laboral dado que recoge mayoritariamente información correspondiente a oferta y demanda laboral. En el segundo y tercer componente las variables de porcentajes de empresas y personas registradas tienen un mayor peso, por lo que corresponden principalmente con el nivel de gestión, estos se promedian con el fin de conformar un único indicador de gestión.

Dentro de los componentes, la asignación de ponderación para las variables que se obtuvo mediante componentes principales quedó de la siguiente forma:

Tabla 8. Asignación de ponderación para las variables

Variables	Componente demanda y oferta laboral	Componente gestión del SPE
Población en edad de trabajar	0,3483	0,0095
Valor agregado	0,3461	0,0427
Ofertas de empleo registradas en 2021	0,3505	0,0256
Cantidad de microempresas	0,3529	0,0172
Cantidad de empresas pequeñas	0,3525	0,0268
Cantidad de empresas medianas	0,3525	0,0265
Cantidad de empresas grandes	0,3434	0,0447
Cantidad total empresas	0,3531	0,0181
Indicador de empresas registradas históricamente	0,0428	0,3425
Indicador de empresas registradas en 2021	0,0241	0,3081
Indicador de personas registradas históricamente	0,0649	0,3741
Indicador de personas registradas en 2021	0,0535	0,3411
Indicador de empresas registradas históricamente por el SENA	0,0474	0,3564
Indicador de empresas registradas en 2021 por el SENA	0,0197	0,4018
Indicador de personas registradas históricamente por el SENA	0,0825	0,1993





Variabes	Componente demanda y oferta laboral	Componente gestión del SPE
Indicador de personas registradas en 2021 por el SENA	0,0377	0,4071

Fuente: Unidad del Servicio Público de Empleo

Una vez determinados los factores de combinación lineal (w) por componentes principales se agregan las variables del componente multiplicando el peso por el valor normalizado de cada indicador o variable. Para su cálculo, se considera que el supra índice $1 \leq i \leq I$ representa a las variables que intervienen y j a cada unidad de análisis (municipios) de la muestra, así:

$$\text{Indicador}^j = \sum_{i=1}^I w^i * x^{ij}$$

Obtenidos los resultados, estos se analizan de acuerdo con aquellos que se encuentran por encima y por debajo de la media en el indicador del tamaño del mercado laboral, es decir, el grupo de municipios que tiene una oferta y demanda laboral sobre la media nacional y el grupo de los que se encuentran por debajo de esa media. Asimismo, dentro de estos dos grandes grupos se identifican aquellos que en el indicador de gestión se encuentran por debajo del percentil 10 y por encima del percentil 90, con esta medida de posición logramos identificar a los municipios que sobresalen por su nivel de gestión y a aquellos que, por el contrario, tienen niveles de gestión bajos frente a la gestión general, priorizando a los municipios que tiene un mercado laboral grande y un bajo indicador de gestión.

4. Resultados

De lo anterior, se identifican 207 municipios que sobresalen por su oferta y demanda laboral, es decir, que se encuentran por encima de la media nacional en términos del tamaño de su mercado laboral, los cuales, en su mayoría, en el 96 % de los casos, se ubican por encima de la gestión media en el indicador que recoge mayoritariamente información de gestión. Dentro de este grupo de 207 municipios, 21 se sitúan en el percentil 10, es decir, que se encuentran en el 10 % de los municipios con menor nivel en el indicador que se asocia a gestión, lo cual sugiere una baja gestión frente a una





considerable oferta y demanda laboral. Así, son estos 21 municipios aquellos que en este estudio se priorizan en términos de necesidad de gestión del SPE.

Este grupo de 21 municipios priorizados corresponde al 1,9 % de los municipios del país, concentra el 4,6 % de la población en edad de trabajar, alberga el 3,2 % del tejido empresarial y se encuentra en 14 departamentos del país, siendo Atlántico y Cundinamarca aquellos con más cantidad de municipios (tres municipios), seguido de Norte de Santander, Caldas y Valle del Cauca, cada uno con dos municipios. En cuanto a cobertura, cuentan con el 3,2 % de los puntos de atención fijos autorizados en el país en el año 2021, principalmente con centros de empleo y puntos de servicio, esto para el 71,4 % de los municipios (15 municipios), ya que seis de estas entidades territoriales no tenían puntos de atención fijos autorizados, pero sí contaban con estrategias móviles efectivas, del SENA para todos los municipios y de CCF únicamente para Villa del Rosario, Norte de Santander; Candelaria, Valle del Cauca y Saravena, Arauca.

Frente al registro de personas y empresas reúnen alrededor del 3,0 % de las personas y el 1,6 % de las empresas que se han registrado en el sistema de información del servicio público de empleo históricamente y en 2021. La lista de municipios priorizados se relaciona en la tabla a continuación.

Tabla 9. Municipios priorizados por el instrumento

Departamento	Municipio
Antioquia	Girardota
Atlántico	Galapa
Atlántico	Malambo
Atlántico	Soledad
Bolívar	Magangué
Caldas	Chinchiná
Caldas	La Dorada
Córdoba	Cereté
Cundinamarca	Agua de Dios
Cundinamarca	Guaduas
Cundinamarca	Villa de San Diego de Ubaté
La Guajira	Maicao
Magdalena	Ciénaga
Meta	Granada





Departamento	Municipio
Norte de Santander	Los Patios
Norte de Santander	Villa del Rosario
Valle del Cauca	Candelaria
Valle del Cauca	Jamundí
Arauca	Saravena
Guainía	Inírida
Guaviare	San José del Guaviare

Ocho de los municipios priorizados requieren una mayor atención debido a su indicador de gestión, pues este es negativo y se encuentra por debajo de la cifra media nacional, lo cual refleja una muy baja gestión para estos territorios que representan una importancia en términos del tamaño de su mercado laboral; así por ejemplo, Soledad en Atlántico, en su indicador que corresponde principalmente con el tamaño del mercado laboral obtiene un valor de 1,210, ubicándose a 1,2 desviaciones estándar por encima del tamaño promedio nacional, lo cual contrasta con su indicador asociado a gestión en el que obtiene un -0,276 por debajo de la gestión promedio del país, este mismo comportamiento se observa en Malambo, Atlántico; Magangué, Bolívar; Maicao, La Guajira; Ciénaga, Magdalena; Los Patios y Villa del Rosario, Norte de Santander y Granada, Meta.

La cobertura de este grupo de municipios en 2021 fue prestada principalmente a través de puntos de atención fijos, centros de empleo en la mayoría de los casos, a excepción de Villa del Rosario en Norte de Santander que para 2021 no tenía puntos fijos autorizados, pero operaba a través de dos estrategias móviles efectivas, una del prestador SENA y otra de una CCF. Para el caso particular de Soledad, Maicao y Ciénaga, otro indicador importante del tamaño de su mercado laboral es el significativo aporte que tienen en su región en términos del valor agregado, contribuyendo cada uno con más del 10 % del Producto Interno Bruto departamental.

Lo anterior contrasta con el comportamiento de los municipios que se encuentran por encima del percentil 90 en el indicador de gestión (21 municipios), corte por debajo del cual se encuentra el 90 % de los datos, pues en términos de población potencial este grupo concentra el 19,8 % de las personas en edad de trabajar y representa el 29,4 % del tejido empresarial del país. Frente a población y unidades productivas registradas reúnen el 27,1 % en empresas y el 30,6 % en personas, como promedio del dato histórico y de 2021. Cuentan con el 6,4 % de la cobertura nacional, mayoritariamente a través de





centros de empleo (cuatro municipios no tenían cobertura de puntos fijos autorizados para el 2021, pero contaban con estrategias móviles que fueron efectivas por el SENA principalmente). Se distribuyen en 15 departamentos, de los cuales Santander agrupa cuatro municipios, seguido de Antioquia con tres y Meta con dos. Bogotá sobresale con el mayor indicador de tamaño de mercado laboral (87,973) (9,330 en el indicador de gestión) y Bosconia en Cesar con el indicador de gestión más alto (16,532) (1,230 en el indicador de mercado laboral), este último caso principalmente por la gestión realizada en el registro de personas y empresas por el prestador SENA, tanto históricamente como en 2021.

Frente a los 896 municipios que se encuentran por debajo de la media en el componente del tamaño del mercado laboral, la mayoría, el 77,3 % cuenta con un indicador de gestión negativo, por debajo de la gestión promedio nacional, de los cuales, el 96,7 % no tiene puntos de atención del servicio público de empleo fijos autorizados para el año 2021. Lo mismo sucede con el otro 22,7 % (203 municipios) con indicador de gestión sobre la media, en la mayoría de los casos (88,9 %) no cuenta con puntos de atención fijos autorizados para el año analizado. Por lo que, generalmente, la gestión de este grupo de 896 municipios se realiza a través de estrategias móviles; para el año de estudio estas estrategias fueron efectivas en 882 municipios, es decir, en el 98,4 % de este grupo, llevadas a cabo principalmente a través del prestador SENA que llegó a 869 municipios, el 96,9 % (las CCF atendieron efectivamente a 272 municipios, el 30,4 %). El porcentaje de municipios que sí cuenta con puntos de atención fijos reúne el 1,5 % de los puntos autorizados a nivel nacional, donde la mayoría corresponde con centros de empleo.

Los 203 municipios que sobresalen en su componente de gestión dentro del grupo de bajo indicador de oferta y demanda laboral concentran el 3,9 % del tejido productivo nacional y albergan el 5,7 % de la población en edad de trabajar. En cuanto a personas y empresas registradas en el sistema de información del servicio público de empleo representan, para el periodo histórico, el 1,9 % en empresas y el 3,3 % en personas, porcentajes que crecen para el 2021 con el 3,2 % para el primer caso y el 4,4 % para el segundo. Los diez municipios con mayor indicador de gestión dentro de este grupo son: Covarachía, Sora y Tipacoque en Boyacá; Valparaíso en Caquetá; La Apartada en Córdoba; Anolaima y Macheta en Cundinamarca; El Carmen de Atrato en Chocó y Betulia y Cabrera en Santander, los cuales





se destacan principalmente por la gestión realizada en el registro de empresas por el prestador SENA, tanto en el periodo histórico como en 2021, lo cual se llevó a cabo a través de estrategias móviles.

De los 1.121 municipios del país, 18³⁴ no lograron el cálculo de los indicadores dado que no contaban con ninguna empresa registrada en el RUES. Estas 18 entidades territoriales se caracterizaron por tener una baja población potencialmente beneficiaria: 3.583 personas mayores de 14 años en promedio, siendo Carmen del Darién en el Chocó aquel con más población (12.707). Igualmente, contaban con una baja cantidad de ofertas de empleo, pues en promedio tuvieron seis ofertas registradas, siendo Atrato y Medio Atrato en el Chocó los que más registraban (20 cada uno).

Tres de estos son municipios PDET: Carmen del Darién, Medio Atrato y Medio San Juan en Chocó, sin embargo, ninguno fue priorizado por la Unidad del SPE. Tampoco tuvieron proyectos de exploración y producción de hidrocarburos durante el 2021 y no hacen parte del sistema de ciudades. En cuanto a puntos de atención, dos no cuentan con cobertura y 16 cuentan con una estrategia móvil por municipio.

Por último, cuatro municipios no tuvieron ningún registrado en SISE, los cuales fueron Pacoa, Papunaua y Yavaraté en Vaupés y La Guadalupe en Guainía; mientras que los 14 restantes tuvieron en promedio 22 registrados, lo que conlleva a que el que tuvo mayor gestión de registrados en SISE, tan solo alcanzara un porcentaje de 1,7 %.

Ahora bien, adicional a los resultados de los indicadores de tamaño de mercado laboral y gestión del territorio, se encuentra que de los municipios que hacen parte de los compromisos adquiridos por la Unidad del SPE al año 2021 todos contaban con cobertura del servicio público de empleo. Para el caso de los 399 municipios con estrategia de hidrocarburos, 305 no contaban con puntos de atención fijos, pero tenían al menos una estrategia móvil efectiva, principalmente del SENA que llegó a los 305 municipios, mientras que las estrategias móviles de las CCF llegaron únicamente a 83 de estos. Así, para 2021, los municipios con proyectos de hidrocarburos fueron gestionados en el 76,4 % de los casos

³⁴ Estos pertenecen a los departamentos de Chocó (ocho municipios), Amazonas (dos municipios), Guainía (cinco municipios) y Vaupés (tres municipios). Ocho de estos municipios reportaban empresas inscritas en SISE, lo que se puede explicar por el hecho de que la información del RUES corresponde exclusivamente al año de estudio, 2021 para este caso, y no a la información histórica, o por la forma de funcionar del SISE ya que la ubicación de una empresa no depende necesariamente de su ubicación física, sino del municipio de donde se requiere obtener vacantes.





por estrategias móviles, y aquellos que contaban con puntos de atención fijos tenían principalmente centros de empleo (57,5 %) y puntos de servicio (23,2 %).

Frente a los 90 municipios PDET y con Acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito priorizados por la Unidad, 30 contaban con puntos fijos autorizados en 2021 correspondientes principalmente a centros de empleo (74,6 %) y punto de servicio (19,0 %); mientras que la mayoría, los otros 60 municipios (66,7 %), fueron gestionados por estrategias móviles del SENA y de CCF, en el 100 % y 28,3 % de los municipios respectivamente.

5. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con el análisis planteado, la gestión del servicio público de empleo se está distribuyendo estratégicamente en aquellos municipios con mercados laborales más grandes en términos de estructuras productivas y población en edad de trabajar.

Aquellos municipios donde se evidencia una baja gestión del servicio público de empleo generalmente tienen mercados laborales pequeños que son atendidos principalmente a través de estrategias móviles.

Los municipios que se enmarcan en la estrategia de hidrocarburos cuentan con cobertura completa para el 2021, los cuales fueron gestionados mayoritariamente por estrategias móviles. Lo mismo se observa en cuanto a los municipios PDET y con Acuerdo de Paz, la cobertura fue completa para el 2021 con gestión principalmente de estrategias móviles del SENA.

Con la realización del presente estudio se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. Con el fin de realizar futuros ejercicios que permitan evaluar técnicamente la suficiencia de la cobertura del servicio público de empleo evaluando la gestión de toda la red de prestadores, se requiere disponer de información desagregada por municipio de indicadores de gestión para todos los prestadores (públicos y privados). Por ejemplo, se tiene información de la gestión realizada por *Leadership* o *Empleo.com* desde abril del 2014, sin embargo, todas las personas





y empresas y por tanto toda la gestión, aparece para la ciudad de Bogotá o para la categoría “Nacional”. Es decir, que no se puede ver cuántas personas se registraron en la ciudad de Cali o Medellín con este prestador.

2. Igualmente, se requiere poder cruzar la información entre distintas plataformas que estén autorizadas por la Unidad del SPE para identificar el número real de personas y empresas inscritas, ya que una misma persona puede estar inscrita en 5 plataformas diferentes, lo que sobreestima la gestión del servicio. Lo mismo puede ocurrir con las empresas.
3. Por último, con el fin de ampliar la cobertura del servicio público de empleo, se sugiere que en los municipios donde hay poca oferta y demanda se lleven los servicios a través de estrategias móviles; mientras que en los territorios donde hay una fuerte necesidad por el tamaño de su mercado laboral se evalúe la posibilidad de abrir puntos de atención permanentes.

Con estas recomendaciones se pretende que la información administrada por la Unidad del SPE sea la principal fuente de datos que dé cuenta de la gestión y estado del mercado laboral y permita realizar estudios y análisis para identificar oportunidades de mejoras que incrementen el éxito de la labor realizada por la Unidad.

Referencias

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* (24 de 12 de 2016).
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.*
- DNP. (2012). *Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano.* Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Decreto 893.*
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Decreto 1072.*
- Ministerio del Trabajo. (2016). *Decreto 1668.*
- Schuschny, A., & Soto, H. (2009). *Guía metodológica para el diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Congreso de Colombia. (2000). *Ley 617.*
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1450.*
- DANE. (2019). *Resolución 1198.*





MinTrabajo. (2014). *Resolución 2605*.

MinTrabajo. (2017). *Resolución 293*.

Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2015). *Resolución 129*.

Dunteman, G. (1989). *Principal Components Analysis*. Newbury Park: Sage.

M. Nardo, M. Saisana, A. Saltelli, S. Tarantola. "Tools for Composite Indicators Building". European Commission, Ispra (2005).

