

01 |

PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO INCLUSIVO

*“No hay justificación para tolerar la
pérdida de vidas y talento que trae
consigo la pobreza.”*

(Banerjee & Duflo, 2011)

En condiciones adecuadas, el empleo se constituye en un mecanismo clave para la generación de ingresos. Si además es permanente, el empleo permite a su vez promover mejoras sostenibles de calidad de vida. En esta lógica, el empleo es un mecanismo que permite apalancar movilidad social sosteniendo el desarrollo de proyectos de vida y propiciando calidad de vida en distintas dimensiones.

El acceso al empleo está a su vez condicionado por lo que ocurre en las trayectorias de educación, formación e intermediación. En la medida que las personas acceden de manera oportuna a servicios de calidad que les permitan resultados concretos respecto a la potenciación de competencias y acceso a información, su probabilidad de acceso y permanencia al mercado laboral aumenta. En este sentido, servicios de educación, formación e intermediación con calidad y pertinencia son cruciales para las metas de movilidad social que quiere alcanzar el país. También lo son para que los resultados alcanzados en los últimos años en superación de la pobreza se sostengan.

Por desgracia, un análisis detallado de lo que ocurre en el país pone en evidencia un panorama desafiante. Por un lado, son varios los segmentos poblacionales que enfrentan barreras muy importantes que impiden sus trayectorias desde la educación hasta el empleo. Por el otro, las condiciones actuales de la educación, formación, intermediación y empleo - empleadores-,



son débiles y evidencian numerosos retos por abordar con más decisión en los próximos años.

El acceso al empleo formal en Colombia es fuertemente inequitativo, y los impactos de esto en la productividad de las empresas, en superación de pobreza y en movilidad social, son muy importantes. Si bien la generación de nuevo empleo, la reducción de la informalidad laboral y la promoción del trabajo decente son temáticas que ya tienen un espacio ganado en la agenda del país, creemos que es crucial que en complemento se posicione una agenda amplia de empleo inclusivo que ponga su mirada en las trayectorias de educación hacia el empleo de manera comprehensiva, y que sea cada vez más fuerte en identificar, visualizar y mitigar las mayores barreras que enfrentan varios segmentos poblacionales en su camino al empleo.

Esta es la apuesta de *Modelo de Empleo Inclusivo*, y es la motivación para que cada año se publique un informe que le muestre al país cómo están estas poblaciones y cuáles son las condiciones de cada aspecto clave de sus trayectorias. Para que este esfuerzo tenga más incidencia en la práctica, el Informe Nacional de Empleo Inclusivo - INEI tiene una mirada territorial que no solo visualiza las particularidades de cada ciudad, sino que busca identificar los esfuerzos que ya realizan numerosos actores institucionales involucrados en la agenda de empleo inclusivo.

A continuación, un resumen con los principales hallazgos del INEI:

¿Cómo están las trayectorias hacia el empleo de mujeres, jóvenes, población étnica, personas con discapacidad, población víctima, personas en proceso de reintegración y reincorporación, migrantes y población LGBTQ+?

Como se dijo, el INEI aborda con mayor detenimiento la situación de grupos poblacionales que ingresan y permanecen en menor medida en el mercado laboral formal. El recuento hecho por el INEI pone de presente un panorama desalentador en el que resultan evidentes las barreras que enfrentan estas poblaciones en su camino al empleo.

Varios aspectos son comunes entre las distintas poblaciones. En primer lugar, su menor acceso a los servicios de educación, formación e intermediación, con la excepción de lo que ocurre con las mujeres, quienes en términos generales, alcanzan más años de formación. El menor acceso se acompaña de una menor permanencia en educación y formación, en donde se evidencian tasas de deserción y abandono mayores. Por ejemplo, los territorios con mayor presencia de poblaciones étnicas registran coberturas educativas inferiores en 15 puntos porcentuales - p.p.



Un segundo aspecto, es que los servicios de educación, formación e intermediación a los que acceden, son de menor calidad y menor pertinencia. Cabe resaltar que las condiciones de calidad y pertinencia de la oferta formativa presentan debilidades significativas para el grueso de la población. Por ejemplo, del total de instituciones que oferta educación superior, solo el 21,8% cuenta con acreditación de calidad. En un territorio como Urabá, con una fuerte participación de población afrodescendiente y población víctima, ninguna de las 18 instituciones de educación superior tiene acreditación de calidad en el territorio.

Lo anterior genera menores niveles de competencias, que se reflejan a su vez en menores resultados en pruebas Saber 11, Saber Pro y Saber TyT. Los menores niveles de competencias están acompañados de menores niveles de información. Por ejemplo, respecto a la oferta formativa después del colegio, a los servicios de intermediación para acceder a vacantes activas o al funcionamiento del mercado laboral. Un ejemplo en las diferencias entre los niveles de competencias se refleja en la diferencia de puntaje alcanzado por hombres y mujeres en las pruebas Saber 11 o en las pruebas PISA. En estas últimas, la brecha a favor de los hombres en los puntajes de matemática y ciencia fue de 11, 14 y 15 puntos en Bogotá, Manizales y Medellín respectivamente. En Cali, esta brecha llegó a 19 puntos, lo que equivale a más de medio año de escolaridad (BID, 2017).

Como consecuencia, las personas participan en menor medida del mercado laboral. Ejemplo de esto son las menores tasas de participación, ocupación y empleo. En complemento, la calidad del empleo y los niveles de ingresos son menores.

Si bien el desempleo general es cercano al 10% en Colombia, se estima que para las mujeres esta tasa alcanza el 13%, jóvenes el 16%, afrodescendientes el 10,3%, víctimas el 63%, desplazados el 35%, migrantes el 14%, personas en procesos de reintegración 18% y para el caso de la población con discapacidad se reportó que tan solo el 27% trabajó por lo menos una hora en una actividad que le generó algún ingreso.

Este panorama general pone en evidencia que las poblaciones abordadas efectivamente enfrentan mayores barreras en sus trayectorias hacia el empleo. Si bien los puntos enunciados son comunes, es claro que para las mujeres las barreras se multiplican cuando se trata de mujeres dentro de cualquiera de los demás grupos poblacionales. También es evidente que el país cuenta solamente con información específica de mujeres y jóvenes en los territorios, y que para las demás poblaciones existe un vacío importante que no permite ver, por ejemplo, los indicadores cuando se presenta doble vulnerabilidad. En este sentido, es clave la coyuntura actual de fortalecimiento de la Gran Encuesta de Hogares - GDH del DANE. Es una necesidad apremiante

que la encuesta se transforme en un mecanismo adecuado para capturar las particularidades poblacionales y lo que ocurre con ellas en el país.

Puntualmente para el caso de las mujeres, el país ha avanzado enormemente en proveer las condiciones para su acceso a distintos servicios. Sin embargo, los logros están aún condicionados por barreras que disminuyen su probabilidad de tránsito de la escuela hasta el empleo, además de las condiciones inequitativas en que las mujeres están vinculadas en el mercado laboral. Las cifras son contundentes en evidenciar las diferencias entre hombres y mujeres respecto al acceso a ocupaciones de mayor remuneración, ingresos por labores equivalentes, o acceso a posiciones directivas.

En cuanto a los jóvenes, resulta especialmente preocupantes las cifras de quienes no estudian ni trabajan – NINIs, no solo por su magnitud sino también por su reciente incremento. La cantidad y proporción de NINIs descendió de manera sostenida al menos desde 2010, llegando en 2015 a 2.528.540 jóvenes (19,9%). Sin embargo, a partir de ahí han subido, llegando en 2018 a 2.742.258 jóvenes (21,7%). Estas cifras reiteran, a su vez, la apremiante necesidad de trabajar por mitigar las altas tasas de deserción -como se presenta adelante-, tanto para educación como para formación, y de desarrollar de manera complementaria acciones dirigidas al reenganche de jóvenes a trayectorias de educación hacia el empleo. En complemento, se deben mitigar las barreras generadas desde el propio mercado laboral, que condicionan la llegada de jóvenes que aun con buenos procesos formativos, no cuentan con experiencia laboral. La primera tarea aquí es la de fortalecer las áreas de talento humano de las empresas para que estas cuenten con procesos de talento humano centrados en competencias. Las cifras reiteran también la necesidad de brindar alternativas reales que permitan en la práctica que los jóvenes, en especial aquellos de los quintiles más bajos de ingresos, puedan estudiar y trabajar (o al menos acceder a otras fuentes de ingresos) de manera simultánea.

En cuanto a población étnica, una de sus principales características no solo en el país sino en general en América Latina es que, a pesar de los avances, todavía se ven afectados en gran medida por la exclusión económica y social (Banco Mundial, 2015). Estos grupos presentan amplias brechas sociales en relación con la población sin pertenencia étnica. Por ejemplo, en términos de pobreza multidimensional los grupos afrodescendientes, raizales y palenqueros tienen niveles 1,5 veces mayores que el total nacional, mientras que, para los indígenas, los niveles son 2,5 veces mayores. Las cifras reflejan, además, que el acceso a la educación y formación es menor en los territorios con mayor presencia de grupos étnicos. De la misma manera, el acceso a los servicios de intermediación y a empleos formales son aun proporcionalmente más bajos.

Así las cosas, un factor clave para romper la exclusión que hoy enfrentan los grupos étnicos es lograr resultados simultáneos en la ampliación del acceso a buenos servicios educativos, formativos y de intermediación. En la medida en que la población logre acceder a más y mejores empleos, esto permitirá progresivamente que sus hogares cuenten con mayores recursos para invertir justamente en el acceso a estos mismos servicios para sus familias.

Otro es el caso de población víctima. Colombia ha vivido por más de 50 años un conflicto armado que ha azotado gran parte del territorio nacional. Este conflicto ha dejado a su paso millones de víctimas que, en su gran mayoría, han tenido que abandonar sus territorios para rehacer sus vidas en otros lugares, principalmente en los grandes centros urbanos del país². Ante este panorama, las víctimas enfrentan diversas barreras para acceder a un empleo formal, entre las que se destacan la ausencia de certificados y documentación que acrediten sus conocimientos, bajos niveles educativos, desconocimiento del mercado laboral urbano, ausencia de capacitación en oficios ligados al sector urbano, prejuicios por parte de los empleadores, debilidades en competencias blandas, entre otras. Esta situación se agudiza para el caso de la población víctima de desplazamiento, que constituye el 85% del total de población víctima. Todos los datos reiteran que las víctimas enfrentan barreras muy importantes para acceder a servicios de educación, formación, intermediación, y finalmente a un empleo formal.

Las personas con discapacidad enfrentan sin lugar a dudas barreras importantes en sus trayectorias hacia el empleo. La situación de esta población refleja aun con mayor fuerza el papel del entorno en la constitución de dichas barreras. Por ejemplo, tradicionalmente este grupo poblacional ha debido luchar contra el desconocimiento que los empleadores, y en general la sociedad, tienen sobre sus reales características, necesidades y potencialidades.

Esto hace que no se dé el acceso a los diferentes servicios que como ciudadanos tienen derecho, estando excluidos por prejuicios, enfoques asistencialistas y falta de ajustes razonables. De acuerdo con las estadísticas del DANE, el 7,2% de los colombianos presenta alguna dificultad en su funcionamiento humano; de estos el 58,5% está entre los 15 y los 64 años. Sin embargo, solo el 26,7% refirió tener o haber tenido un trabajo remunerado. Ante este panorama, el país enfrenta el reto de visibilizar a este grupo poblacional, como sujetos de derechos y potencial fuerza productiva para el país.

2. Dada la magnitud de la problemática de las víctimas del conflicto, en el año 2011 se promulgó la Ley 1448, en donde se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, reconociendo plenamente sus derechos y otorgándoles prioridades en el acceso a los servicios que presta el Estado.





Por el contexto del país, otro segmento incluido es el de las personas en procesos de reintegración - reincorporación. Entre 2001 y 2019, 74.855 personas salieron de grupos armados al margen de la ley en Colombia, de las cuales el 85% fueron hombres y el 14% mujeres [ARN, Boletín cifras, 2019]. En términos generales, esta población presenta amplias barreras para acceder al mercado de trabajo formal, la mayoría asociadas a bajos niveles educativos, ausencia de experiencia laboral formal, debilidades en habilidades básicas de lectoescritura, desconocimiento del mercado laboral urbano, debilidades en competencias claves y transversales, y resistencia por parte de los empleadores para vincularlos laboralmente.

Las cifras presentadas en el capítulo invitan a profundizar en una agenda de mediano y largo plazo, que contemple desde una óptica de empleo inclusivo los mecanismos necesarios para la prestación de servicios de educación, formación e intermediación, incluyendo las medidas de atención diferencial necesarias dentro de los servicios que ya se prestan a todos los ciudadanos. Así mismo, que se contemplen mecanismos aún más efectivos para mitigar la discriminación de cualquier tipo en las empresas.

En los últimos años el fenómeno de migrantes provenientes de Venezuela ha alcanzado magnitudes importantes, por lo que fueron un grupo también analizado. Según cifras de Migración Colombia con corte a septiembre de 2019, al país habían llegado 1.488.373 personas provenientes de Venezuela, el 50,4% (750.918) fueron migrantes regulares, en tanto el restante 49,6% (737.455) fueron irregulares. De los regulares, el 79,6% (575.767) contaba con Permiso Especial de Permanencia - PEP, mecanismo para la regulación migratoria que concede a los migrantes la posibilidad de ingresar y permanecer de manera regular en Colombia por un periodo mínimo de 90 días y hasta 2 años, en donde pueden trabajar en cualquier actividad lícita.

Las cifras dejan claro que los migrantes enfrentan relativamente más obstáculos para acceder a un puesto de trabajo formal respecto al resto de la población del país, lo que los sitúa en una posición de alta vulnerabilidad. Además, la situación social y económica de la mayoría de los venezolanos que han arribado al país es crítica, lo que implica grandes desafíos para la economía nacional y en particular para el mercado laboral de las ciudades, en especial de frontera.

Por último, la población LGBTQ+ ha sido víctima de discriminación en varios ámbitos dentro del camino hacia el empleo. Según la Encuesta de clima escolar LGBT (Colombia Diversa, 2016), en Colombia los estudiantes fueron el doble de propensos a faltar al colegio cuando experimentaron mayores niveles de victimización relacionada con su orientación sexual o su expresión de género. El ambiente hostil que enfrentan los estudiantes LGBTQ+ es seguramente un condicionante de los subsecuentes bajos resultados educativos. En términos de acceso al mercado de trabajo, se ha señalado que esta población enfrenta barreras organizacionales asociadas a los prejuicios por parte del empleador, que pueden resultar en procesos de selección menos objetivos.

Esta recopilación hecha por el informe en cada capítulo poblacional, permite visualizar en conjunto las grandes dificultades que enfrentan estas poblaciones. Según estimaciones iniciales, la población objetivo podría representar cerca de tres millones de mujeres, un número similar de jóvenes, y casi un millón de personas afrodescendientes, por citar algunos casos. En términos de cantidad de personas, el desafío social es enorme.

La lectura conjunta de lo que ocurre con estas poblaciones a su vez evidencia la discriminación de la que son víctimas, pero también las importantes debilidades del entorno institucional. Sobre este último aspecto, el INEI hace un esfuerzo por detallar cómo está el país en cada una de las etapas previstas dentro de las trayectorias desde la educación hasta el empleo.

¿Cómo está el país en Educación, Formación, Intermediación y condiciones de Empleo?

En el más reciente Índice global de Movilidad Social, Colombia ocupó el puesto 65 entre 82. Si bien pilares como la salud o tecnología tuvieron buenas calificaciones, las dimensiones de educación y empleo fueron calificadas de manera deficiente. En cuanto a educación, el índice toma como referencia el acceso, equidad y calidad -puesto 76-, así como aspectos de aprendizaje a lo largo de la vida. En empleo, el índice tiene en cuenta las oportunidades y condiciones laborales -puesto 75-, y la distribución justa de los salarios. (World Economic Forum, 2020)

Así mismo, el último Informe Nacional de Competitividad - INC llama la atención sobre la preocupante reducción en la productividad del país (PTF), que hoy es 17 % menor que en el año 2000. A este respecto, argumenta que resulta intolerable que no se hayan tomado acciones efectivas para resolver los principales problemas de manera estructural, a pesar de que estos están identificados y conocemos sus alternativas de solución. Todo esto invita a persistir en la política de reducción de la pobreza y en priorizar acciones enfocadas en el crecimiento de la productividad como desafío estructural para el desarrollo. (CPC, 2019-2020)

De las 243 recomendaciones hechas en el INC, se destacan las relacionadas con educación y empleo, como el aumento de la calidad y pertinencia de educación media; el desarrollo de una estrategia de mitigación de la deserción en la educación y formación posmedia, así como la mejora en la pertinencia a través del Marco Nacional de Cualificaciones y sus catálogos; el mejoramiento del Servicio Público de Empleo; la promoción de la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores, y en últimas la necesidad de implementar estrategias diferenciadas para reducir las barreras de acceso al mercado laboral por grupos demográficos y por regiones.

Tanto el Índice Global de Movilidad Social como el Índice Nacional de Competitividad reiteran la necesidad de mejorar las trayectorias desde la educación hasta el empleo, y hacen énfasis en la necesidad de contemplar la inequidad en el ac-

ceso, pero también en la calidad y permanencia, entendiendo las particularidades de distintos segmentos poblacionales.

A este respecto, el Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI detalla un panorama que presenta múltiples retos.

En primer lugar, **las escuelas en Colombia no funcionan como deberían**. La probabilidad de ingresar y permanecer en el mercado laboral formal está fuertemente relacionada con la posibilidad de graduarse de la educación media. Quien termina este nivel tiene muchas más posibilidades de llegar al mercado laboral formal. Ejemplo de esto es que, en Colombia, completar la educación secundaria se asocia con un aumento en el ingreso laboral del 16 pp en comparación con no hacerlo. Así mismo, la brecha en la tasa de informalidad crece al 19% entre los trabajadores con título de educación media y los trabajadores que no completaron este nivel (Sánchez, Munari, Velasco, Ayala y Pulido, 2016).

A pesar de su relevancia las tasas de deserción son muy altas. Se han presentado importantes avances recientemente en ciudades como Bogotá -la deserción en Bogotá intra anual es de 1,65 mientras que en Medellín es de 4,14, sin embargo, hoy cerca de 12.000 niños y jóvenes abandonan el sistema educativo en Medellín cada año, cerca de 6,000 en un territorio como Urabá, e inclusive más de 21,000 en Bogotá. En muchos territorios, la difícil realidad es que más estudiantes abandonan sus estudios, que los que se gradúan cada año.

La calidad de la formación también juega un papel importante. Por desgracia, los pocos que se gradúan de educación media lo hacen con serias falencias en su aprendizaje, lo que se refleja claramente en los puntajes alcanzados por los estudiantes de último año en las pruebas Saber 11. Los graduandos de una ciudad como Medellín obtuvieron para 2018 apenas un puntaje promedio de 50,3 sobre 100 en matemática, y de 54,3 en lectura crítica; en Manizales fueron del 52,9 en matemáticas y 55,2 en lectura crítica.

El promedio nacional en Saber 11 apenas alcanza 262 de los 500 puntos posibles. En ciudades como Cartagena, el promedio es de solo 247 puntos, mientras que en Buenaventura solo el 25% de los estudiantes tienen resultados superiores al promedio nacional. Peor aún, si nos comparamos internacionalmente, en las pruebas PISA (2015) Colombia se ubica en el puesto 58 en lectura, 69 en matemáticas y 62 en ciencias entre los 77 países evaluados. Al analizar los resultados por tipo de institución educativa, se encuentra que, en el caso de las matemáticas las escuelas privadas tienen un mejor desempeño que las escuelas públicas urbanas y rurales. Sin embargo, estos resultados son equivalentes a un retraso de dos años de escolaridad en comparación con el promedio de la OCDE, que en el caso de las instituciones urbanas oficiales crece a 3.3 años y en las rurales a 3.9 años.



Es muy importante que el país retome las investigaciones y estudios realizados en la materia, como el de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, quien recientemente desarrolló una investigación detallada de la educación media en el país, para que a partir de sus hallazgos se profundice en las acciones que buscan transformar la educación media en Colombia.

En la educación y formación posmedia, el panorama empeora. Según la Encuesta de Transición de la Escuela al Trabajo - ETET, realizada por la Organización Internacional del Trabajo - OIT, aquellas personas con educación superior tienen más probabilidades de completar la transición hacia el empleo. Esto se debe al hecho de que los jóvenes que siguen estudios pos-secundarios comienzan su transición a edades más avanzadas y, en general, es más probable que se inserten rápidamente en el mercado laboral, especialmente en trabajos satisfactorios (CEPAL - OIT, 2017).

A pesar de su importancia, los resultados evidenciados por el INEI en el capítulo 2 muestran los importantes retos en acceso, pertinencia y calidad, así como en aspectos puntuales como la deserción y más recientemente, la baja en la matrícula. Por ejemplo, la tasa de deserción inter-anual en media es de 2,7%, y la tasa agregada de deserción por cohorte para formación técnica profesional y tecnólogo supera el 53%.

Lo anterior está relacionado con la manera en que está estructurada la actual oferta de programas, entre los que se encuentran los programas de auxiliares, operarios, técnicos laborales, técnicos SENA, técnicos profesionales, los de profundización técnica y los programas tecnológicos. Esta extensa oferta de niveles genera más incertidumbre que confianza entre empleadores, en futuros estudiantes y en las familias que frecuentemente financian la matrícula a los programas, quienes se enfrentan en la práctica a un sinnúmero de tipos de programas que no están estandarizados en niveles, ni en duración, forma de certificación, de aseguramiento, entre otros. Se trata de una oferta que no tiene mecanismos adecuados de aseguramiento de calidad y que, por lo mismo, tiene una tarea pendiente en ganar mayor relevancia ante el mercado laboral y las personas.

Del total de la oferta de programas de formación ETDH tales como técnico laboral, auxiliar u operario, incluido el técnico SENA, solo el 9% de las entidades y el 22% de los programas contaba con certificación de calidad (SIET, 2018). En complemento, del total de la oferta de Educación Superior, que incluye la universitaria en pregrado y postgrado, pero también la formación técnica profesional, los tecnólogos, así como las especializaciones técnicas y tecnológicas, solo el 24% de las entidades contaba con acreditación de calidad.

Esta es, ciertamente, una de las causas de que casi uno de cada dos estudiantes universitarios y casi dos de cada tres estudiantes de formación técnica abandonen

sus estudios. También, de que quienes se encargan de los procesos de talento humano en las empresas, carezcan de la claridad para relacionar necesidades de desempeño dentro de las mismas, con la preparación de los programas de formación. Otro tanto ocurre con los ofertantes de servicios de intermediación, quienes aún hoy no contabilizan el nivel de escolaridad de los buscadores ni el nivel requerido por las vacantes, de manera que, por ejemplo, se diferencie educación media de secundaria, o formación técnica laboral de técnica profesional.

A este respecto, el país ha intentado reorganizar niveles, entidades y programas, de manera que se fortalezca la oferta. Sin embargo, se ha oscilado de un gobierno a otro, entre visiones que conciben la formación vocacional como una etapa previa a la educación académica disciplinar, y visiones que consideran que la formación vocacional y la educación académica disciplinar deben coexistir en pilares paralelos en los que cada una de las ofertas se pueda desarrollar.

El último intento de organización se estipula en el vigente Plan de Desarrollo, a través de la apuesta por estructurar un Sistema Nacional de Cualificaciones, y una oferta de formación para el trabajo dentro de un subsistema particular. Más allá de las premisas de cada una de las visiones, lo que preocupa en la práctica es que las entidades involucradas no logren definir un camino claro a través del cual la educación media, la formación y educación posmedia y la intermediación, encuentren una línea clara de diálogo que le permita a las personas adelantar sus trayectorias hacia el empleo de manera más coherente, y a las empresas encontrar oferta formativa cuyos egresados respondan a sus necesidades. Las cifras presentadas en el INEI tanto en equidad como en productividad son un contundente llamado de atención para que estas discusiones se concreten y el país cuente con las definiciones y recursos necesarios para fortalecer la educación y formación posmedia, dentro de una agenda que perdure con los cambios de gobierno.

En la intermediación laboral, aún hay mucho por hacer. El país creó una red de entidades responsables de acercar la oferta y la demanda laboral, que en 2018 llegaba a casi 360 entidades y 800 puntos de atención en todo el país. Esta red de proveedores del Servicio Público de Empleo - SPE, que incluye proveedores públicos y privados, registró 1.105.312 buscadores (usuarios no únicos) y 1.892.418 vacantes (vacantes no únicas) en 2018, según los datos reportados.

En cuanto a la oferta de intermediación financiada con recursos públicos, se asignaron alrededor de \$364 mil millones de pesos colombianos (Superintendencia de Subsidio Familiar, 2018) en sesiones grupales de orientación y capacitación para solicitantes de empleo, y solo logró el empleo de 362.000 personas de los 1.8 millones de buscadores que se registraron (usuarios no únicos).



A pesar de esto, en ocho años de operación del mecanismo, el país aún no cuenta con información consolidada de todas la oferta de servicios, ni con el detalle de los solicitantes de empleo y vacantes, tampoco se cuenta con un recuento de las bases de datos de beneficiarios por usuario único consolidado ni con los microdatos de los beneficiarios de cada una de las actividades contempladas dentro de los servicios de intermediación, en particular aquellas financiadas con recursos públicos.

Tampoco se ha avanzado, como se preveía, en la concreción de una estrategia de mediano y largo plazo del SPE. Esto no ocurre, en parte porque el país no cuenta aún con mecanismos que le permitan establecer de manera más sólida la demanda de servicios de intermediación en cada territorio. Esto incluye estimar el progreso en la cobertura actual, definir las necesidades específicas y conocer el número de proveedores y funcionarios respecto al tamaño del mercado laboral y de la demanda en cada ciudad. Por esta razón, es clave avanzar en mecanismos que permitan, en el corto plazo, determinar al menos el déficit o exceso de oferta de intermediación en las principales ciudades de Colombia.

Pero quizás el principal problema en la oferta de intermediación está asociado con el hecho de que los procesos

entre la oferta y la demanda no se realizan por competencias. Una de sus causas es que ni las vacantes ni los perfiles de buscadores suelen estar estructurados por competencias y tampoco se llevan a cabo en sintonía con la Clasificación de Ocupaciones del país ni con el Marco Nacional de Cualificaciones. Lo anterior permitiría establecer un diálogo directo que hoy no se da de manera adecuada ni con el mercado laboral ni con la oferta de educación y formación posmedia.

A pesar de esto, el SPE como red de prestadores ha acumulado aprendizajes importantes en los últimos años, mejorando el alcance y efectividad de sus servicios. Mientras que para el año 2016 remitía tan solo al 18% de los buscadores a ofertas de formación para el trabajo y prácticamente a ninguno a ofertas de formación en competencias claves y transversales, en 2018 estos porcentajes fueron 39% y 21% respectivamente. Más importante aún, la remisión de buscadores a procesos de orientación laboral alcanzó el 75%, y el porcentaje de colocación pasó de ser tan solo el 8,6% al 22,5% en 2018.

Un aspecto fundamental en estos resultados fue el avance extraordinario de la oferta de intermediación en la incorporación de mecanismos que permitieran el acceso efectivo de segmentos poblacionales vulnerables a los servicios de



gestión y colocación de empleo. La definición de rutas complementarias para población vulnerable, el intento por estandarizar un esquema de atención dirigido a mitigar las barreras que enfrentan, el diseño de herramientas técnicas de la mano de entidades expertas en la atención de poblaciones específicas, la implementación de proyectos especiales y la financiación de varias iniciativas diseñadas por los propios prestadores, son testimonio de este esfuerzo.

Sin embargo, la reciente declaratoria de inexequibilidad que profirió la Corte Constitucional³ a lo que en la práctica había sido la facultad del Ministerio de Trabajo para disponer de los recursos del FONDO de SOLIDARIDAD, FOMENTO al EMPLEO y PROTECCIÓN al CESANTE - FOSFEC⁴, en últimas implica una desfinanciación de iniciativas dirigidas a cerrar las brechas de acceso y permanencia de empleo entre segmentos poblacionales. Más allá de la lógica del fallo, se deben garantizar los recursos, no importa la fuente, que permitan continuar y profundizar programas puntuales, pero también, el acceso de buscadores no cesantes a la amplia red de prestadores de intermediación del servicio público de empleo, a sus instalaciones, funcionarios y servicios en general. El país ha invertido durante varios años, a través del FOSFEC, pero también de recursos privados, en una infraestructura que sirviera como servicio de intermediación a todos los colombianos, en especial a aquellos segmentos tradicionalmente excluidos del mercado laboral formal. Esta inversión, con sus aprendizajes y buenas prácticas, no puede echarse por la borda.

Finalmente, en el empleo -empleadores- aún hay mucho por mejorar. La última encuesta disponible de DANE⁵ evidencia que el 47,4% de las empresas de industria, el 34,3% de las empresas comerciales y el 74,7% de las empresas de servicios no tienen un departamento de recursos humanos. Esta debilidad redunda en la baja calidad de los procesos de talento humano de las empresas del país, lo que a su vez genera un impacto inmenso en la productividad y equidad del mercado laboral. Un ejemplo de esta debilidad es que el 78,8% de la industria, el 86,4% del comercio y el 56,4% de las compañías de servicios no tienen un esquema de gestión humana estructurado sobre competencias; lo que en la práctica implica que la mayoría de las empresas en Colombia no tiene claridad sobre las competencias requeridas para desempeñarse en cada uno de sus puestos de trabajo. Si una empresa no tiene esa claridad, no tiene la capacidad de evaluar eficazmente el desempeño, definir perfiles de vacantes, seleccionar nuevos empleados o desarrollar programas de bienestar basados en resultados.

El crecimiento de la productividad ha sido una tarea pendiente importante para las empresas y el país en general. La baja productividad asociada con el capital humano encuentra una de sus principales causas en la debilidad de la gestión de talento humano; así lo reitera el Consejo Privado de Competitividad - CPC en sus informes anuales.

Una oportunidad para avanzar en este frente es la apuesta de *Pactos por el Crecimiento Económico y Generación de*

Empleo que, a la fecha entran en una segunda ronda. Estos pactos pueden traer efectos directos sobre la producción y el empleo, pero también sobre la productividad si se incorporan estrategias sectoriales ambiciosas de cualificación de áreas de talento humano. En caso contrario, serán insuficientes los esfuerzos de cierre de brechas de capital humano. No será factible que los esfuerzos de cierre de brechas sean efectivos así se incorporen mecanismos como el Marco Nacional de Cualificaciones y sus catálogos, si las empresas no tienen claro qué competencias se requieren para el desempeño productivo en cada puesto de trabajo y estructuran sus procesos de talento humano en ese sentido.

Un llamado a la acción ¿Qué se está haciendo por el empleo de estas poblaciones?

La superación de la pobreza ha sido siempre una de las tareas más importantes de la política social. La inclusión de poblaciones vulnerables ha sido parte de la agenda de numerosos actores institucionales, desde gobiernos a través de acciones de política, hasta entidades privadas locales y actores de cooperación internacional a través de iniciativas como programas y proyectos.

Con esto en mente, en los últimos años se han implementado innumerables iniciativas con el objetivo de incorporar a las poblaciones vulnerables en el mercado laboral. Diferentes actores públicos y privados han desarrollado estas iniciativas, alcanzado resultados de todo tipo.

El INEI elabora un primer mapeo del ecosistema de empleo inclusivo, en el que identifica iniciativas que realizan acciones tendientes a mitigar barreras en las trayectorias de poblaciones vulnerables desde la educación media hasta el empleo. INEI analiza las principales características de esta oferta y expone, a manera de aprendizajes y llamado a la acción, diez de las principales lecciones aprendidas en los últimos años, a través del monitoreo, acompañamiento y fortalecimiento de iniciativas de empleo inclusivo.

En todo el territorio nacional se mapearon 350 iniciativas de empleo inclusivo, presentes en 64 territorios. De estas iniciativas, el 10,5% (37 iniciativas) correspondían a iniciativas de alcance nacional, y las restantes estaban distribuidas en su mayoría en Bogotá (120), Cali (58), Medellín (54) y Cartagena (51). Adicionalmente, otras ciudades que se destacan por la cantidad de iniciativas mapeadas fueron Manizales (19), Pasto (16), Buenaventura (16), Bucara-

manga (16), Villavicencio (14), Barranquilla (14), Santa Marta (11), Ibagué (10), Montería (9) y Apartadó (8), entre otros. En 19 municipios restantes de la muestra, no fueron identificadas iniciativas.

Al analizar los énfasis poblacionales, se encontró que la gran mayoría de las acciones se dirigen hacia jóvenes. De hecho, 2 de cada 3 iniciativas tienen énfasis en este grupo poblacional. En un segundo grupo se encuentran las mujeres (92 iniciativas), población con discapacidad (77) y población víctima (76). En contraste, las poblaciones en las que se encontró un menor número de iniciativas asociadas fueron la población LGBTIQ+ (13) y la población migrante (6). Cabe aclarar que se buscó identificar los énfasis poblacionales de cada iniciativa, más allá de que en la práctica beneficiara a otras poblaciones.

Con relación a las barreras sobre las que se enfocan dentro de las trayectorias de la educación al empleo, se identificaron 112 iniciativas que realizan acciones enfocadas en educación media, 186 en formación posmedia, 77 en intermediación y 82 en la etapa de empleo. Una misma iniciativa podría tener varios énfasis, por lo que en este caso tampoco se trata de un recuento de iniciativas únicas.

El mapeo ahonda en el tipo de acciones que realiza cada iniciativa, identificando si actúa directamente con la población, si realiza acciones dirigidas a acompañar o fortalecer a las empresas, si realiza acciones dirigidas a fortalecer la capacidad institucional de prestadores de servicios tales como Instituciones Educativas - IE, Entidades de Formación o Centros de Empleo, o si realizaba acciones más enfocadas a la incidencia en política pública o a la coordinación de otros actores con presencia en los territorios de influencia.

Quisiéramos cerrar con algunas lecciones aprendidas, que creemos cruciales a la hora de desarrollar nuevas acciones en el futuro, las cuales contemplan el contexto poblacional, territorial e institucional, y, sobre todo, consideren una comprensión del empleo inclusivo desde las trayectorias.

Desde una visión sistémica, el diseño de nuevas iniciativas debería contemplar la implementación de un conjunto de acciones simultáneas para actuar de manera integral. Esto significa que se deben implementar acciones destinadas a mejorar la preparación de las personas (competencias + información), a mejorar las condiciones de los empleadores y a mejorar los mecanismos de conexión entre ambos; siempre desde una perspectiva de equidad y productividad. En ese sentido, los esfuerzos que se aplican a través de iniciativas no deberían centrarse exclusivamente en uno de estos tres aspectos so pena de tener resultados limitados.

3. Corte Constitucional, Comunicado Sentencia C-474, octubre 9/19
4. Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC)
5. Encuesta de formación de Capital Humano, DANE 2012



En cuanto a los actores de gobierno nacional y locales, lo anterior es un llamado a que se integren los esfuerzos emprendidos por distintas dependencias sectoriales de educación, formación y empleo, o poblacionales, que en la práctica suelen funcionar de manera no articulada.

En segundo lugar, se deben implementar acciones correctivas y preventivas. Es crucial comprender la importancia de las acciones preventivas no solo para atender demandas de corto plazo, sino como mecanismo que potencie los resultados al mediano y largo plazo. Esto permitirá además pensar en una mayor escala. Un ejemplo podrían ser la realización de acciones en Bogotá, desde etapa escolar, dirigidas a mitigar la deserción. En Bogotá más de 20.000 jóvenes abandonan la escuela cada año; esto se suma a los más de 300.000 jóvenes que no estudian ni trabajan y a los más de 400.000 que trabajan en condiciones informales. Ante este panorama, diseñar un proyecto que se enfoque en acciones reactivas de corto plazo tendrá seguramente efectos limitados. Por el contrario, acciones preventivas como las que se plantean en el ejemplo, podrían trascender rápidamente la cobertura de los programas directos, pero además podrían tener mayores efectos sobre jóvenes que a futuro, no se convierten nunca en un NINIs o informales.

Esto lleva a un tercer aprendizaje: es mucho más rentable trabajar con las instituciones existentes y fortalecerlas, que asignar todos los recursos a ofertar servicios paralelos y temporales. Las iniciativas deberían centrar sus esfuerzos en mejorar, no duplicar o reemplazar, el papel de las escuelas, las instituciones de formación profesional y los centros de empleo. Siguiendo el ejemplo anterior, es más eficiente actuar fortaleciendo la capacidad de 100 IE para que se conviertan en las mejores para orientar a sus alumnos de grados 10 y 11, que implementar acciones directas sobre 20.000 personas cada año.

Un cuarto aprendizaje es que el diseño de iniciativas debe contemplar nivelaciones que permitan cerrar la brecha en competencias escolares y habilidades socioemocionales, y esto

debe ser ofrecido antes o en paralelo a la oferta de formación posmedia que típicamente se brinda dentro de las iniciativas de empleo. Lo anterior, implica que se contemplen tiempos de implementación más amplios, en particular cuando la brecha es muy profunda o cuando se requieran componentes muy fuertes de habilidades socioemocionales.

En este sentido, un quinto aprendizaje es que los caminos cortos que se ofrecen a las poblaciones vulnerables solo son efectivos para algunos segmentos de la población que tienen una brecha muy pequeña en sus niveles de habilidades escolares y laborales y que no requieren de tanta nivelación. Por el contrario, ofrecer vías cortas a poblaciones vulnerables en general, solo beneficiará a pequeños segmentos de dichas poblaciones. La utilidad de intervenciones cortas o largas está fuertemente demarcada por la aplicación de correctos mecanismos de perfilamiento, que identifiquen de manera más precisa los niveles de competencias e información de las personas y que en esa medida, puedan direccionarlas al tipo de ruta que les es más conveniente.

Del mismo modo, como sexto aprendizaje, las acciones implementadas con los centros de empleo y especialmente con los empleadores, no pueden centrarse en la remisión de candidatos o en la realización de actividades básicas de sensibilización. Como se ha visto, es importante que las empresas encuentren mecanismos para cualificar sus procesos de talento humano. En ese sentido, cuando las iniciativas desarrollen e incorporen mejores mecanismos para evaluar y potenciar la gestión de talento humano de Centros de Empleo y Empresas, las posibilidades de que los procesos de selección, reclutamiento, evaluación de desempeño y plan de carrera se realicen de manera adecuada va a aumentar, y esto traerá consigo efectos en equidad y productividad. Lo anterior reitera la importancia de que áreas de talento humano en las empresas y áreas de orientación y gestión empresarial en los centros de empleo, se involucren más en los procesos y vean el empleo inclusivo como una agenda de productividad además de equidad.



El séptimo aprendizaje surge de los puntos anteriores. En la medida que las iniciativas puedan implementar acciones que no sean únicamente de corto plazo, podrán incorporar en sus agendas estrategias más potentes que permitan movilizar la coordinación con varios actores y la definición de agendas compartidas de territorio, como las estrategias de Impacto Colectivo. Las labores de coordinación interinstitucional alrededor de agendas de mediano plazo que trascienden periodos de gobierno suelen tener resultados más potentes.

Por otro lado, como octavo aprendizaje, la financiación continua de iniciativas de corto plazo, desincentiva la continuidad de las acciones y la generación de aprendizajes. Por lo mismo, los recursos disponibles por parte de gobiernos, cooperación y entidades privadas, para financiar iniciativas de empleo inclusivo, deberán hacer un mejor balance entre acciones de corto plazo e intervenciones de mediano y largo plazo.

Hasta el año pasado, los proyectos más grandes financiados con recursos públicos superaron los 1.300 millones de pesos (Sibs. CO, 2019), los cuales se destinaron casi en su totalidad a iniciativas de corto plazo sin que sus resultados muestren efectos significativos. Es importante distinguir el efecto que tiene el acceso a formación para el trabajo, al efecto que debería tener un programa completo. Si son los mismos, podría hacerse un uso más eficiente de recursos, ofreciendo becas en entidades que ya oferten formación posmedia. Es un tema importante a profundizar.

Un noveno aprendizaje es la necesidad de estructurar mejores mecanismos que permitan asignar los recursos disponibles a iniciativas efectivas, lo que traería consigo que estas dejarían de estar tan orientadas a procesos para estar ahora más orientadas a resultados. La implementación de mecanismos de pago por resultados como los Bonos de Im-

pacto Social, y la creación del Fondo de Pago por Resultados por parte del Gobierno Nacional con apoyo de varios aliados institucionales, van en esta dirección.

Finalmente, un décimo aprendizaje es la necesidad de fortalecer la medición en las iniciativas. Si la medición no se incorpora de manera más decidida en la implementación, haciendo un esfuerzo por ir más allá del recuento operativo de beneficiarios y actividades, será difícil avanzar en la identificación de las mejores prácticas, las mejores iniciativas y, en esa medida, en el aprendizaje como ecosistema.

Se debería avanzar de manera progresiva hacia la implementación de mecanismos destinados a indagar sobre los resultados de las iniciativas. En primera instancia, incorporando instrumentos de medición validados que den cuenta de cada uno de los aspectos de mejora que la iniciativa pretende lograr. En segunda instancia, procurando que estas mediciones sean implementadas a través de esquemas que le permitan a los actores detrás de las iniciativas, saber si sus beneficiarios alcanzan ciertos resultados, conocer si esos resultados son a causa de la intervención implementada, y finalmente que les permita atribuirse los cambios y demostrar la causalidad de las acciones de la iniciativa sobre los beneficiarios, a través de la implementación de diseños de evaluación aleatorizados y con grupo control. En resumen, se debe corregir rápidamente la falta de uso de instrumentos de medición apropiados por componentes, avanzar en la implementación de evaluaciones inicialmente con métodos no experimentales (antes, después), cuasi-experimentales (como diferencias en diferencias) y progresivamente en el diseño de evaluaciones de impacto a través de métodos experimentales. Lo anterior, para que se cuente con información que permita tomar decisiones

más asertivas sobre dónde invertir los recursos en beneficio de las poblaciones mencionadas.

El INEI presenta entonces, el panorama nacional y territorial de los tramos más importantes dentro de las trayectorias de la educación al empleo. En cada edición se abordarán nuevas ciudades con el detalle que esta primera edición tuvo con Bogotá, Medellín, Cali, Manizales y Urabá. Así mismo, se hará un seguimiento a las prioridades territoriales identificadas en cada capítulo de ciudad, así como en el capítulo nacional.

En cuanto a poblaciones, el INEI presenta el panorama detallado de ocho poblaciones específicas, compilando información que difícilmente había estado antes junta. Este esfuerzo, está dirigido a visualizar de manera más clara las similitudes en las condiciones, necesidades y aprendizajes de una población a otra. En las próximas ediciones se abordarán las mismas poblaciones y se incorporarán algunas nuevas, incluyendo nuevas fuentes y datos.

Finalmente, el mapeo inicial que presenta el INEI elabora una primera foto del ecosistema de empleo inclusivo. El análisis de aprendizajes ha tenido un primer énfasis en aspectos más relacionados con las iniciativas, sean estos programas, proyectos, acciones de política, entre otros. En la próxima edición se procurará incorporar más data del desempeño agregado de las iniciativas y sus comparaciones con los indicadores y desafíos territoriales. Así mismo, se abordará con más detalle los aprendizajes relacionados con el diseño e implementación de lineamientos e instrumentos de política, de la realización de ajustes normativos y de la incidencia sobre reglas de juego con incidencia territorial o nacional.

Por tratarse de su primera edición, esperamos incorporar a manera de aprendizaje, nuevos elementos que resulten del diálogo con diversos actores nacionales y territoriales. La apuesta más importante, es que el informe INEI sea útil para quienes compartimos la agenda de empleo inclusivo. Este es un compromiso fundamental.