

A black and white photograph of a woman with long dark hair, wearing a dark jacket over a grey long-sleeved shirt, sitting in a wheelchair. She is positioned at a desk, looking towards a computer monitor. Her right hand is holding a clipboard with a white sheet of paper. The background is slightly blurred, showing office furniture. A white rectangular box with a dashed orange border is overlaid on the right side of the image, containing the text 'EMPLEO SIN BARRERAS'.

EMPLEO SIN BARRERAS



FUNDACIÓN
SALDARRIAGA CONCHA

PUBLICACIONES

Fundación Saldarriaga Concha

Cra. 11 # 94 – 02, of 502

Bogotá – Colombia

Soraya Montoya González

Directora Ejecutiva

Juan Pablo Alzate

Jairo Neira

Equipo técnico

Jesús Enrique Cárdenas Camargo

Zaira Campo Arias

Autores

Corrección de estilo, diseño y diagramación: Gatos Gemelos Comunicación

Fotografías: Banco de imágenes de la Fundación Saldarriaga Concha

Coordinación editorial: Natalia Valencia López

ISBN (Online)

978-958-56334-1-4



Esta obra está bajo una Licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/).

Este material fue realizado en el marco del convenio de cooperación suscrito entre el Servicio Público de Empleo y la Fundación Saldarriaga Cocha.

Publicación de la Fundación Saldarriaga Concha, todas las publicaciones FSC están disponibles en el sitio [web www.saldarriagaconcha.org](http://www.saldarriagaconcha.org)

El contenido y posiciones de la presente publicación son responsabilidad del autor y no comprometen la posición de la Fundación.

Cárdenas, Jesús, y Campo, Zaira. 2017. **Empleo sin barreras**. Fundación Saldarriaga Concha Publicaciones. Bogotá, D.C. Colombia. 56p

EMPLEO SIN BARRERAS

Fundación Saldarriaga Concha

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
CAPÍTULO I ORIGEN DEL PROGRAMA Y PANORAMA LABORAL EN COLOMBIA	6
PANORAMA GENERAL	7
DIFICULTADES PARA ACCEDER AL MERCADO LABORAL	8
Jóvenes	8
Mujeres	10
Mayores de 40 años	11
Personas con discapacidad	12
Víctimas del conflicto armado	14
CAPÍTULO II MITIGACIÓN DE BARRERAS: ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO DE ESTE PROGRAMA QUE ACTIVA, MEJORA Y FOMENTA EL EMPLEO	16
ACTORES INSTITUCIONALES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS	17
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UASPE)	17
Fundación Saldarriaga Concha (FSC)	18
Centros de empleo del Servicio Público de Empleo	18
Proveedores de bienes y servicios	19
FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS	19

CAPÍTULO III TIPOS DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y ACCIONES DE MITIGACIÓN	20
TIPOS DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	21
Respecto al proceso de búsqueda para encontrar un nuevo empleo	21
Respecto a las diferencias en la cualificación de los trabajadores	24
BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL PARA POBLACIONES ESPECÍFICAS	26
Mujeres	26
Personas con discapacidad	27
Jóvenes	28
ESQUEMA DE LAS BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y SERVICIOS DE INTERVENCIÓN	28
<hr/>	
CAPÍTULO IV HERRAMIENTAS CLAVES PARA DISEÑAR Y PRESENTAR PROYECTOS DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	32
RUTA DEL PROCESO DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	33
DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	35
DEFINIR LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROYECTO	37
PROCESO DE SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN	39
<hr/>	
CAPÍTULO V RESULTADOS PRELIMINARES DEL FONDO Y APRENDIZAJES DEL PROGRAMA 2016	42
LOGROS DEL FONDO DE OPORTUNIDADES PARA EL EMPLEO EN EL PRIMER AÑO	43
APROXIMACIÓN A LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA	44
APRENDIZAJES DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS	46
<hr/>	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

PRESENTACIÓN



Para Angus Deaton “... **el desempleo es una de las peores cosas que pueden ocurrirle a alguien** -no tan malo como perder a quien queríamos, o como divorciarse, pero muy malo-. El efecto va mucho más allá de la pérdida de ingresos que se deriva del desempleo, porque **tener un trabajo es parte sustancial de la autoestima de una persona**, y le da a su vida un sentido y un propósito” (El País, 2013).

En este sentido, el trabajo es la forma socialmente establecida, estructurada y legitimada de acceder a los ingresos económicos que permiten consumir los bienes y servicios necesarios para garantizar el bienestar de las personas, además, es un mecanismo de integración social y una actividad definida, demandada, reconocida como útil y remunerada. Y también, es un derecho universal que forma parte inseparable e inherente de la dignidad humana.

Por ello, una persona en situación de vulnerabilidad que acceda al mercado de trabajo, no sólo obtiene un ingreso que facilita su subsistencia y mejora sus condiciones de vida y bienestar, sino que hace un aporte al progreso de la sociedad, consigue un reconocimiento social y una realización personal, y contribuye a la igualdad de oportunidades y a la universalidad de este derecho.

La Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo y la Fundación Saldarriaga Concha, conscientes de las dificultades que tienen algunas personas para conseguir empleo, de limitaciones en el portafolio de servicios que ofrecen los centros de empleo a los buscadores y de las necesidades laborales actuales, constituyeron el programa de Mitigación de Barreras.

Esta publicación resume los principales hallazgos del programa, aspiramos que la información presentada aquí permita entender el origen de las barreras de acceso al mercado laboral de las poblaciones estudiadas y las maneras de superarlas.

CAPÍTULO I

ORIGEN DEL PROGRAMA
Y PANORAMA LABORAL
EN COLOMBIA



El desempleo y la informalidad son una realidad y no un problema exclusivamente de Colombia. Permanentemente los medios de comunicación registran marchas y manifestaciones callejeras en diferentes partes del mundo para protestar por las altas tasas de desempleo, por la falta de oportunidades, por la discriminación y por los derechos laborales. De ahí, que de cara a este tema, la responsabilidad de los gobiernos, de las sociedades en general y de la cooperación público-privada, es enorme.

Y es que a pesar de que en los últimos años el gobierno viene destacando como uno de sus principales logros la reducción en la tasa de desempleo, no todos los nuevos puestos de trabajo, llenan las expectativas frente al ingreso o su calidad, y además, no todos los habitantes del país tienen las mismas posibilidades ni están en las mismas condiciones para conseguir empleo. Por ejemplo: las mujeres, los jóvenes, adultos mayores de 40 años, personas con discapacidad y las víctimas del conflicto, son quienes tienen las mayores dificultades para obtener un empleo digno, productivo y que les convenga.

En este primer capítulo se presentan y describen los motivos que dieron origen a la constitución del programa de Mitigación de Barreras. Se incluye una caracterización del contexto del mercado laboral colombiano y se presenta un ejercicio de inferencia de dificultades de acceso al mercado laboral de jóvenes, mujeres, adultos mayores de 40 años, víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad.

PANORAMA GENERAL

Según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)¹, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2016, Colombia tenía 47.343.492 habitantes, de los cuales el 77 % vivía en cabeceras urbanas y el 23 % restante en zonas rurales. Del total de la población, casi el 80 por ciento, es decir, 37.851.363, eran personas que estaban en edad de trabajar (PET)². Entre el 2015 y el 2016, la PET aumentó 1,4 %, 0,2 puntos

1 La GEIH está diseñada para recolectar información de la situación del mercado laboral y de las características sociodemográficas de la población del país. Tiene una periodicidad mensual y representatividad nacional, departamental y para las 23 principales ciudades. Para una consulta adicional sobre su muestreo, representatividad y antecedentes, visite:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Gran_encuesta_integrada_hogares.pdf

2 La PET es el subconjunto del total de la población que, por edad, se considera apta de participar en el mercado de trabajo. En las zonas urbanas son aquellos individuos con 12 o más años, mientras en las rurales son aquellos que tienen 10 o más años.

porcentuales por encima del crecimiento demográfico del país³, lo cual puede presionar el mercado laboral por el lado de la oferta y, por ende, exigir la creación de nuevos puestos de trabajo en los próximos años.

En el 2016, 24.404.942 colombianos tenían trabajo o estaban buscando empleo, es decir, pertenecían a la población económicamente activa (PEA)⁴. De cada 100 personas de la PEA, 91 eran ocupados y 9 estaban desempleados. Por otra parte, 2.248.801 personas se encontraban desempleadas, lo que corresponde a una tasa de desempleo (TD)⁵ nacional de 9,2 %.

Entre el 2015 y el 2016, el índice de desempleo subió 0,3 puntos porcentuales, debido a que la oferta laboral, representada por la Tasa Global de Participación (TGP)⁶ aumentó por encima de la demanda, representada por la Tasa de Ocupación (TO)⁷.

DIFICULTADES PARA ACCEDER AL MERCADO LABORAL

Entre los buscadores de empleo, ciertos grupos poblacionales experimentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral, debido a la existencia de diferentes tipos de obstáculos o barreras. Entre estos grupos se encuentran las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores de 40 años, personas víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad.

JÓVENES

En Colombia, como en otros países latinoamericanos, proporcionar a los jóvenes⁸ trabajo digno y productivo ha sido una de las prioridades

3 Al aumento relativo de la población potencialmente productiva se le denomina bono demográfico, que es el resultado de la transición demográfica en poblaciones jóvenes, donde la disminución de la tasa de fecundidad y, por ende, del índice de natalidad, facilita un crecimiento de la PET superior al de la no PET.

4 LA PEA está compuesta por aquellos individuos que pertenecen a la PET y efectivamente están en el mercado laboral, bien sea como ocupados o buscando empleo.

5 Indica el porcentaje de la PEA que se encuentra buscando empleo.

6 Es el cociente PEA/PET. Indica cuántas personas participan en el mercado laboral por cada 100 individuos que tienen la edad suficiente para trabajar.

7 La tasa de ocupación se define como la razón ocupados/población en edad de trabajar, por tanto, indica cuántas personas laboran por cada 100 individuos que tienen la edad para trabajar.

8 De acuerdo con el DANE, una persona es joven si se encuentra entre los 14 y 28 años.

En cuanto a la informalidad, en 14 de las 23 ciudades para las cuales se tenía información, la informalidad de los jóvenes supera al promedio general. Sin embargo, a diferencia del caso de la tasa de desempleo, no se puede concluir que los jóvenes experimentan peores condiciones de informalidad que el resto de poblaciones.

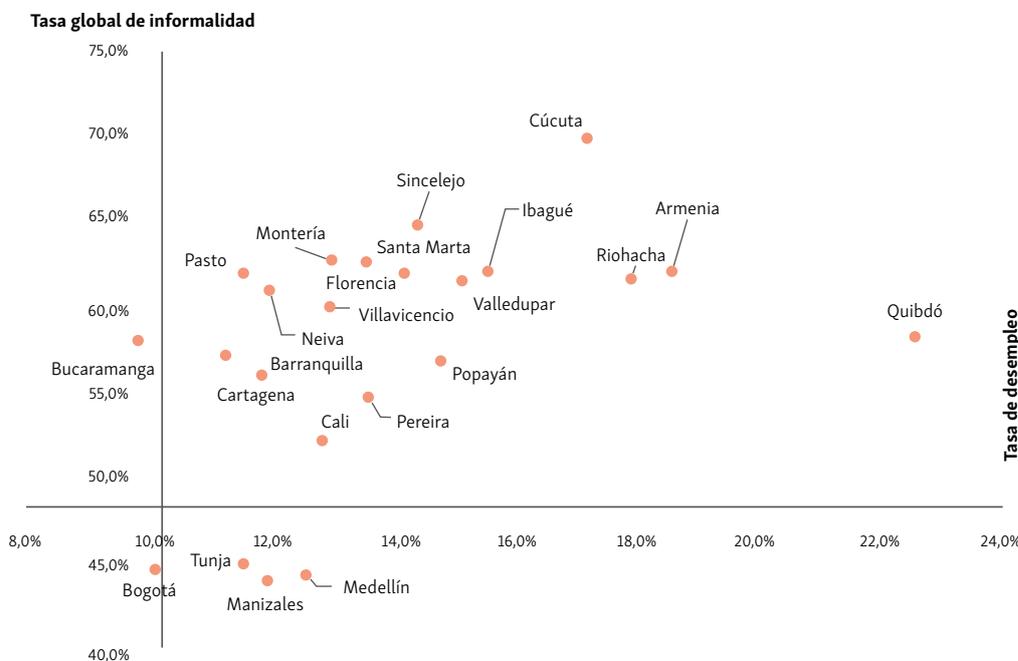
MUJERES

Diversos estudios y estadísticas revelan una posición menos favorable para las mujeres en el mercado laboral colombiano. Según la gran encuesta del DANE, en el 2016, el 43.2% de la población nacional económicamente activa, eran mujeres. Y del total nacional de desempleados, el 56.4% correspondía a la población femenina.

En lo relacionado con las ciudades, con excepción de Bucaramanga, las mujeres tienen las tasas de desempleo más altas que el promedio de las 23 ciudades seleccionadas, lo que evidencia dificultades de inserción en el mercado laboral. Pero además, en 19 de las 23 ciudades, las mujeres tienen las tasas de informalidad más altas, es decir, superiores al promedio.



GRÁFICO 2. TASA DE DESEMPEÑO Y DE INFORMALIDAD EN MUJERES EN LAS PRINCIPALES CIUDADES, 2016



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2016

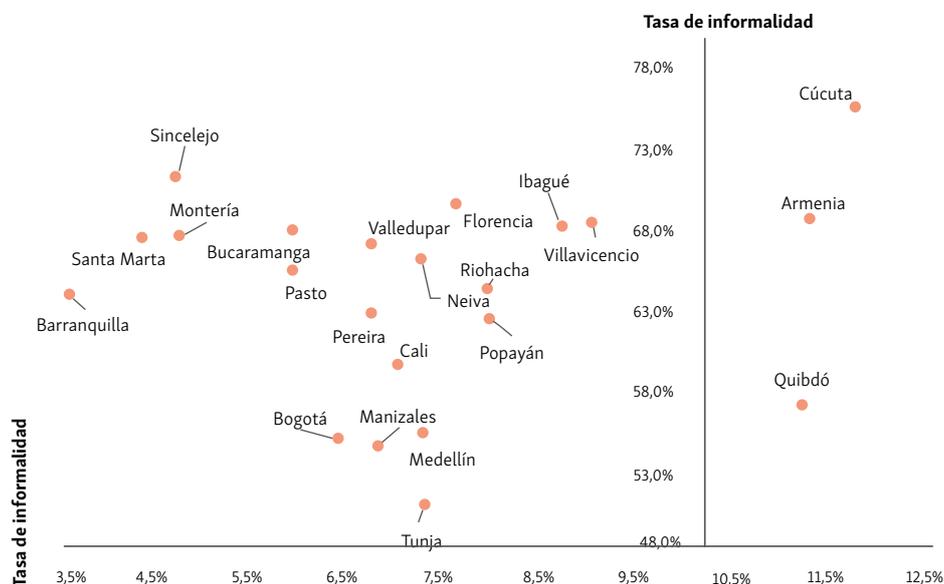
De acuerdo con la literatura consultada, los mayores problemas y obstáculos de las mujeres para conseguir empleo se asocian con la falta de flexibilidad del mercado laboral para acoger a aquellas que tienen hijos y con posibles efectos de discriminación⁹. Esto puede indicar, que las mujeres no sólo se encuentran con dificultades para insertarse en el mercado laboral, sino que se enfrentan a condiciones laborales más difíciles.

MAYORES DE 40 AÑOS

Según se revela en el gráfico 3, los adultos mayores de 40 años enfrentan menores tasas de desempleo que el promedio de las 23 ciudades analizadas, excepto si residen en Cúcuta, Armenia o Quibdó. Dos razones podrían explicar lo anterior: los mayores de 40 años tienen más obligaciones que los menores, lo cual disminuye su expectativa salarial y, por ende, se acorta la duración de su desocupación. Y, después de los 40 años hay mayor estabilidad, lo cual hace que la movilidad laboral disminuya.

9 Baquero Jairo, Guataquí Juan y Sarmiento Lina. Un marco analítico de la discriminación laboral. Universidad del Rosario. 2000.

GRÁFICO 3. TASA DE DESEMPLEO Y DE INFORMALIDAD EN MAYORES DE 40 AÑOS EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA, 2016



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2016

Ahora, si bien este grupo poblacional se enfrenta (en promedio) a menores tasas de desempleo, sus condiciones laborales no parecen ser las mejores. Los mayores de 40 años tienen, independientemente de la ciudad donde residan, mayores tasas de informalidad que el promedio general de las 23 ciudades. Este hecho se relaciona con lo expresado en el párrafo anterior: al tener obligaciones financieras que atender, los individuos disminuyen sus aspiraciones en el tema de condiciones de trabajo, lo cual hace más probable que se inserten en el sector informal.

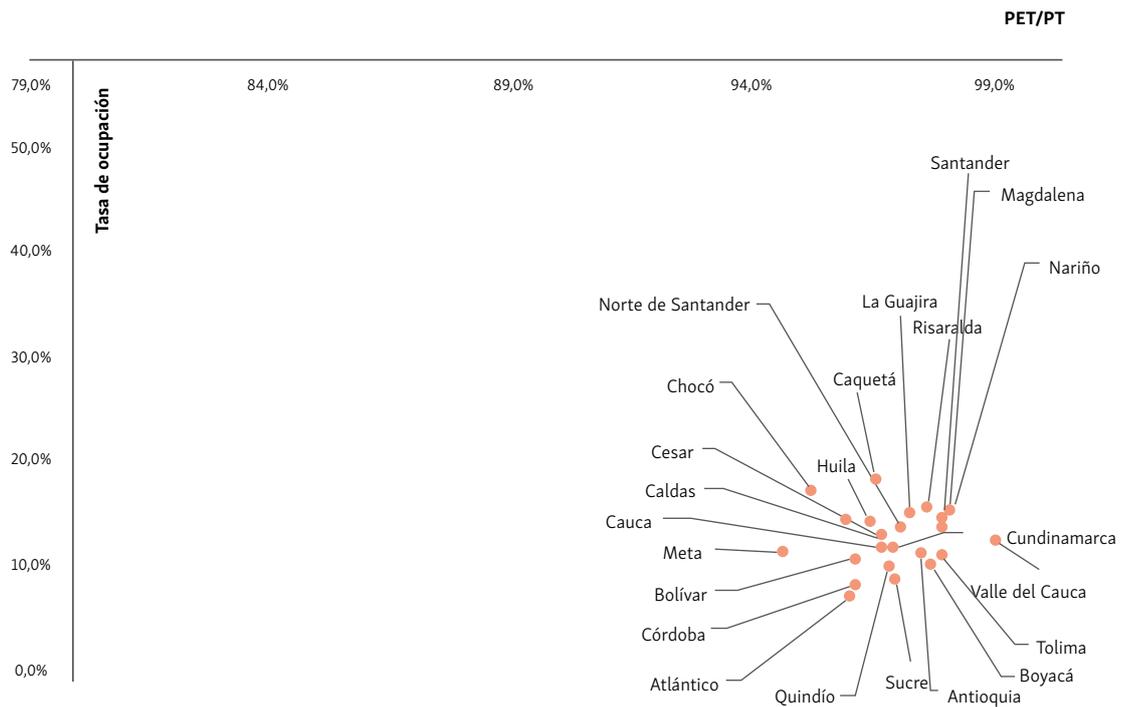
PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Basados en la información recolectada y suministrada a través de Sispro se pudo estimar la población en edad de trabajar (PET) y los ocupados en la población con discapacidad. Debido a que en la base de datos no es posible distinguir entre zonas rurales y urbanas, en la PET se incluyeron aquellos individuos que tenían 12 años o más¹⁰. Los resultados pueden apreciarse en el gráfico 4, que relaciona el porcentaje de la población total apta para

10 Esto implica un sesgo a la baja en las estimaciones, que se considera inferior al sesgo al alza por incluir a todos los individuos mayores de 10 años.

trabajar; es decir la proporción de la población en edad de trabajar (PET) de la población total (PT) con la tasa de ocupación (TO).

GRÁFICO 4. PET/PT Y TO EN LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LOS DEPARTAMENTOS PRINCIPALES DE COLOMBIA, 2016



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en Sispro, a corte el 30 de junio del 2016.

Los puntos de corte de esta gráfica son PET/PT y TO promedio del país, en el eje de la abscisa y la ordenada, cada una, e indican la relación del porcentaje de la población total apta para trabajar con la tasa de ocupación.

Sin importar el departamento donde residan, las personas con discapacidad tienen menores tasas de ocupación y porcentajes de población en edad de trabajar superiores, en comparación con el promedio nacional. Estos indicadores muestran que las personas con discapacidad tienen fuertes restricciones para vincularse al mercado laboral.

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Para conocer la situación laboral de la población víctima del conflicto armado se utilizaron los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas, que realizó la Contraloría General de la República a finales del 2013, con el fin de establecer una línea base que sirviera para dar seguimiento a las políticas de intervención en este grupo poblacional. Es importante tener en cuenta que la encuesta no tiene cobertura para toda la población víctima, sino para un subconjunto: aquellos que fueron objeto de desplazamiento forzoso. Sin embargo, tal como lo menciona la misma Contraloría General de la República, el desplazamiento forzoso se considera el principal hecho victimizante en el país, con una participación alrededor del 80 % del total de los casos.

Según esta fuente de información, la tasa global de participación de la población víctima del conflicto armado se ubicó en 46,1 %, 16 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional del 2013, mientras la tasa de ocupación se ubicó en 44 %, 14 puntos por debajo del promedio del país. Estas dos cifras son sólo equiparables a las registradas en Chocó, el departamento con menor participación laboral y ocupación de Colombia.

En el 2013, la tasa de desempleo de la población víctima se ubicó en 4,8%, 4 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. La baja tasa de desempleo de este grupo poblacional se asocia con la baja exposición de su fuerza de trabajo en el mercado, en comparación con el promedio nacional, que genera menores presiones de oferta en el mercado de trabajo. Cabe destacar que el hecho de que la población víctima no aparente tener dificultades en la inserción en el mercado laboral no implica que no las tenga.

También en el 2013, la tasa de informalidad promedio en la población víctima se ubicó en 94 %, 44,4 puntos porcentuales por encima del nivel registrado en las 23 principales ciudades del país. De este modo, similar al caso de los adultos mayores, la población víctima se inserta rápidamente en el mercado de trabajo, pero en ocupaciones con condiciones laborales y salariales precarias, tal vez porque sus obligaciones y su capital no le permiten pasar mucho tiempo en desempleo. La alta vinculación al sector informal refleja un limitante de la población: sus bajos niveles de educación. Un jefe de hogar de la población víctima tenía, en promedio, 3,8 años de educación, menos que el ciclo de primaria; mientras que el promedio colombiano era de 7,9 años, casi el periodo completo de educación básica. Es por eso que para este grupo poblacional es importante realizar intervenciones que aumenten sus niveles de formación, con el fin de mejorar su

capital humano, para incrementar la probabilidad que se vinculen a actividades formales, con ingresos más altos y estables.

El panorama es más complicado si se trata de una mujer víctima del conflicto armado. La participación laboral y la ocupación femenina se ubicaron en 36,8 % y 34,5 %, respectivamente, lo que equivale a más de 9 puntos porcentuales por debajo del promedio de las víctimas del conflicto. Además, la tasa de desempleo y de informalidad de las mujeres registró valores de 6,3 % y 98 %, respectivamente, datos por encima del promedio del total de víctimas. Esta combinación de indicadores impacta de forma negativa en los ingresos, condiciones laborales y perspectivas de crecimiento de la población femenina víctima del conflicto armado.



CAPÍTULO II

MITIGACIÓN DE BARRERAS:
ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO DE
ESTE PROGRAMA QUE ACTIVA,
MEJORA Y FOMENTA EL EMPLEO



La idea de este programa es facilitarle a los colombianos, especialmente a los de poblaciones vulnerables, encontrar un empleo y, fortalecer los Centros de Empleo para aumentar la calidad de los servicios de intermediación laboral. Con este propósito, los proyectos orientados a mitigar las barreras de acceso al mercado laboral y a fortalecer las capacidades de los Centros de Empleo, reciben asesoría, capacitación, dotación de herramientas necesarias para desarrollar su labor, adaptaciones técnicas y locativas.

Mitigación de Barreras opera mediante la administración de los recursos del Fondo de Oportunidades de Empleo (FOE), una bolsa de recursos a la cual acuden los centros de empleo para ampliar las herramientas en el tratamiento de las barreras de acceso al mercado laboral.

Para conocer su funcionamiento, el contenido de este capítulo se estructuró en dos secciones: 1) Actores institucionales que participan en el programa. 2) Funcionamiento del programa de Mitigación de Barreras desde lo operativo.

ACTORES INSTITUCIONALES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

Además del FOE, Mitigación de Barreras articula actores institucionales para garantizar el alcance de los objetivos propuestos. En particular, los actores institucionales que participan en el programa son: Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo, Fundación Saldarriaga Concha, Centros de Empleo y proveedores.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO (UASPE)

Fue creada en 2013, y tiene por objeto, entre otros, administrar la red de centros de empleo del Servicio Público de Empleo.

En cuanto a sus funciones particulares tiene, entre otras, las siguientes: “Ejecutar las políticas en materia de la prestación del servicio público de empleo, la gestión del empleo y la intermediación laboral. Desarrollar ins-

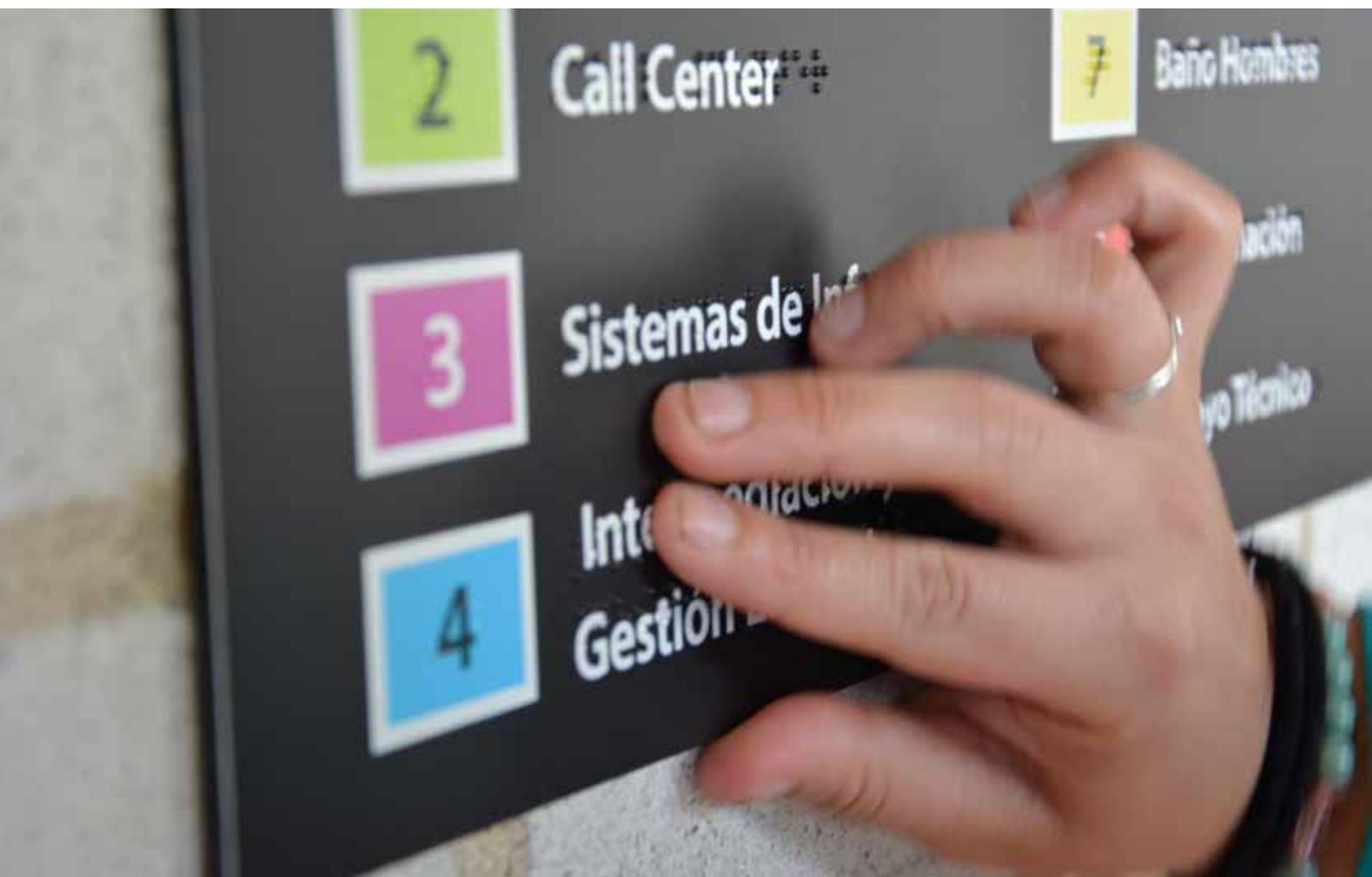
trumentos para la gestión y colocación de empleo. Apoyar la implementación de planes y programas relacionados con el servicio público de empleo para la población vulnerable”. Dado este marco legal, la Unidad le apuesta a diseñar un instrumento como el Fondo de Oportunidades de Empleo, con el fin de cumplir su misión.

FUNDACIÓN SALDARRIAGA CONCHA (FSC)

Orienta el proceso de formulación, selección de proyectos y realiza seguimiento a su implementación. También, soporta los procesos administrativos que dan viabilidad a la ejecución de los proyectos y, además, asigna los recursos financieros con base en las necesidades particulares de los proyectos, sujetos a previa aprobación.

CENTROS DE EMPLEO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

Tienen como misión, entre otros, facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral en los diferentes territorios. En el programa son los encargados del diseño y formulación de los proyectos, así como los responsables de su ejecución. En algunos casos, los centros de empleo pueden ser proveedores de los servicios requeridos por el proyecto, siempre y cuando se encuentren habilitados.



PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS

Se encargan de suministrar los bienes y servicios necesarios para ejecutar los proyectos. Pueden ser cualquier entidad con reconocida trayectoria en la implementación de soluciones, asociadas a los problemas que se buscan mitigar en el territorio.

FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

Como se mencionó anteriormente, para el funcionamiento del programa Mitigación de Barreras se creó el Fondo de Oportunidades para el Empleo, al cual los centros de empleo solicitan recursos para financiar proyectos que den solución a las necesidades laborales de las poblaciones de interés en sus respectivos territorios. Los proyectos pueden presentarse en dos líneas de intervención: a) Mitigación de Barreras y b) Fortalecimiento de Capacidades. La primera está diseñada para ofrecer servicios que disminuyan o eliminen las barreras asociadas con la institucionalidad existente y las brechas de capital humano, mientras la segunda, se concibe como un instrumento para mejorar la eficiencia del canal de búsqueda formal de empleo, rol que desempeñan los centros de empleo para los buscadores.

1. El programa tiene dos etapas principales; a su vez, cada una de ellas la comprenden tres fases.
2. La primera etapa es la evaluación, que se divide en diseño y formulación; presentación y selección y aprobación.
3. La segunda es implementación, que incluye las fases de contratación; ejecución y seguimiento; y cierre de proyectos¹¹.

11 Para el lector interesado en conocer más detalles de estas etapas y fases, lo invitamos a consultar el documento extenso del Programa, disponible en: http://www.saldarriagaconcha.org/es/gestion-del-conocimiento/?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=132

CAPÍTULO III

TIPOS DE BARRERAS
DE ACCESO AL MERCADO
LABORAL Y ACCIONES
DE MITIGACIÓN



Este capítulo presenta el concepto de barreras de acceso al mercado laboral, su clasificación, y algunas recomendaciones sobre la manera cómo se pueden identificar estas barreras, haciendo énfasis sobre la población de interés de los centros de empleo del Servicio Público de Empleo, en el programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral. Además, la relación que tienen con los servicios de intervención, concebidos desde la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), como herramientas de cierre de brechas laborales, que mejoran las posibilidades de inserción de los desempleados en el mercado de trabajo.

El tema se desarrolla alrededor de los siguientes puntos: 1) Tipos de barreras. 2) Pautas para identificar barreras de acceso al mercado laboral. 3) Esquema de las barreras de acceso al mercado laboral y servicios de intervención.

TIPOS DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

Las barreras de acceso al mercado laboral pueden generarse por 1) dificultades en el proceso de búsqueda del nuevo empleo, o 2) la diferencia entre los requerimientos de cualificación de un puesto de trabajo y las habilidades de los aspirantes.

RESPECTO AL PROCESO DE BÚSQUEDA PARA ENCONTRAR UN NUEVO EMPLEO

El principal desafío al que se enfrentan empresarios y trabajadores en el mercado laboral es el desconocimiento de información vital en sus interacciones. El trabajador desconoce la oferta salarial disponible para sus competencias y, por ende, el mejor salario al cual puede aspirar, y el empresario desconoce las capacidades de los aspirantes para ocupar los cargos que está dispuesto a ofrecer en el mercado.

Esta desinformación, sumada a factores externos, obstaculiza el encuentro entre la oferta y la demanda laboral. A estos factores, o barreras, que dificultan ese encuentro se les denomina fricciones (Mortensen, 1986). Estas barreras se clasifican en costos de transacción, canales de búsqueda e institucionales.

1. *Costos asociados a la búsqueda del empleo o costos de transacción*

El proceso de búsqueda de empleo implica gastos para desplazamientos a entrevistas o pagos de impresión de documentos, como hojas de vida, cédula y certificaciones. Adicionalmente, se necesita dinero para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas (Mortensen, 1986) de techo, alimentación y vestido. Todos estos costos se denominan de transacción, pues se realizan con el fin de conseguir el contrato laboral esperado. De modo que las primeras barreras que encontramos en cualquier proceso de búsqueda son los costos de transacción.

Pero, durante el proceso de búsqueda, la reserva de dinero para sostenerse se va agotando con el pasar de los días, lo que obliga al aspirante a modificar su salario de reserva a medida que aumenta el tiempo como desempleado, en el sentido de mayor tiempo - menor aspiración o salario de reserva (Contreras, 2012). Esta es la razón por la que en escenarios de larga duración de desempleo es muy probable que se presenten deterioros en salarios o en condiciones de empleo, ya que los aspirantes disminuyen sus pretensiones para poder salir de su estado de desempleados.

2. *Canales de búsqueda para llegar a las vacantes*

Durante el proceso de búsqueda, el desempleado tiene diferentes alternativas, o canales, para llegar a las vacantes disponibles en el mercado. Estos canales pueden ser: a) Informales, generados a través de redes particulares del aspirante. b) Informales moderados, donde los aspirantes llevan sus hojas de vida a las empresas que cuentan con vacantes disponibles, al recibir información poco accesible para el público en general. Y c) formales, a los que tienen acceso todas las personas y donde se observa una gestión regulada y estandarizada de las vacantes (Uribe, 2009).

En los canales informales se encuentran mecanismos no institucionales, como los amparados en amistades y redes laborales, que cuentan con información privilegiada; y en los canales formales se ubican las bolsas, agencias de empleo y espacios institucionales dentro de las empresas para llevar a cabo los procesos de selección.

En Colombia existe una relación entre los ingresos y los canales de búsqueda: los canales más efectivos, los informales, son comúnmente utilizados por las personas de ingresos altos; y los de menor efectividad, los formales, son empleados por los de menores ingresos

(Uribe, 2009). Una hipótesis que podría explicar esto, es que el ingreso se relaciona con variables adicionales que facilitan el ejercicio de relacionamiento laboral y, por ende, potencializa la efectividad de los canales utilizados (Contreras, 2012). En este sentido es claro que, para ciertas poblaciones, el funcionamiento y efectividad de los canales de búsqueda puede convertirse en otra barrera de acceso y, por lo tanto, mejorar la efectividad de los intermediadores laborales como los centros de empleo, es una estrategia que puede facilitar la transición desempleo a empleo, al disminuir la presencia de información asimétrica en el proceso.

3. *Fricciones institucionales*

Son las condiciones políticas y legales que pueden facilitar o dificultar la consecución de empleo durante el proceso de búsqueda. Entre ellas están: a) Los subsidios de desempleo. b) Las cargas prestacionales, que recaen sobre las empresas. Y c) otro tipo de inflexibilidades normativas que afectan al mercado laboral.

El subsidio de desempleo incrementa el tiempo que un individuo permanece desempleado, en la medida que aumenta la cantidad de recursos disponibles para acometer la búsqueda e impacta positivamente en el efecto de aspiraciones, expresado en términos de remuneración esperada o en condiciones laborales. Un efecto positivo encontrado en la literatura, producto del subsidio de desempleo, es el incremento en la probabilidad de vincularse a un mejor trabajo (Lalive, 2006), bien sea con una mejor compensación salarial o condiciones de empleo laboral. Este resultado tal vez se explique porque al aumentar el tiempo de búsqueda de empleo, se puede tener un mejor panorama de la estructura de ofertas salariales disponibles en el mercado y, además, al aumento de las expectativas para lograr el cierre del acuerdo.

En Colombia la Ley 1636 de 2013¹², por medio de la cual se crea el “Mecanismo de Protección al Cesante”, está orientada, principalmente, a los trabajadores formales que cotizan al sistema de seguridad social y a las cajas de compensación familiar, motivo

12 Con el mecanismo de protección al cesante se creó el Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), el cual es administrado por las cajas de compensación familiar y se encarga de otorgar beneficios a la población que cumpla los requisitos de acceso, con el fin de protegerlos de los riesgos asociados con las oscilaciones de la economía. Para ser beneficiario de este programa es necesario haber perdido el empleo recientemente y contribuido a una caja de compensación durante 12 meses, si se trata de un dependiente, o por 24 meses, si es un empleado independiente.

por el cual la cobertura es baja. Sin embargo, en el país coexisten diferentes tipos de subsidios que generan un efecto similar en la práctica. Dos de estos son Familias en Acción y el aseguramiento en salud a través del régimen subsidiado, que incrementan las expectativas salariales de quienes lo reciben y, por tanto, puede aumentar la duración del desempleo. Casos particulares relacionados con este hecho, han sido identificados a través del programa de Mitigación de Barreras, como por ejemplo, muchas mujeres que en el sector de confecciones, en varias zonas del país, permanecen en la situación de desempleo porque podrían perder dichas prebendas al vincularse al sector formal de la economía.

Otro tipo de fricciones comunes, en ciertos oficios, relacionadas con la normatividad, son, por ejemplo, las matrículas, certificaciones y licencias de conducción. Este tipo de documentos, que se utilizan para regular las actividades de compra y venta de servicios, tienen por objeto reducir los problemas de selección adversa¹³ que se derivan de la contratación y, además, mejorar las prácticas laborales, en procura de que la actividad contratada sea segura tanto para el vendedor como para el comprador. El problema radica en que estos instrumentos pueden convertirse en una barrera de acceso al mercado laboral en la práctica, ya que no todos los individuos tienen el dinero para adquirirlos o para cubrir los costos de los cursos que dan garantía de la acreditación de las competencias laborales necesarias para desarrollar el ejercicio profesional.

RESPECTO A LAS DIFERENCIAS EN LA CUALIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES

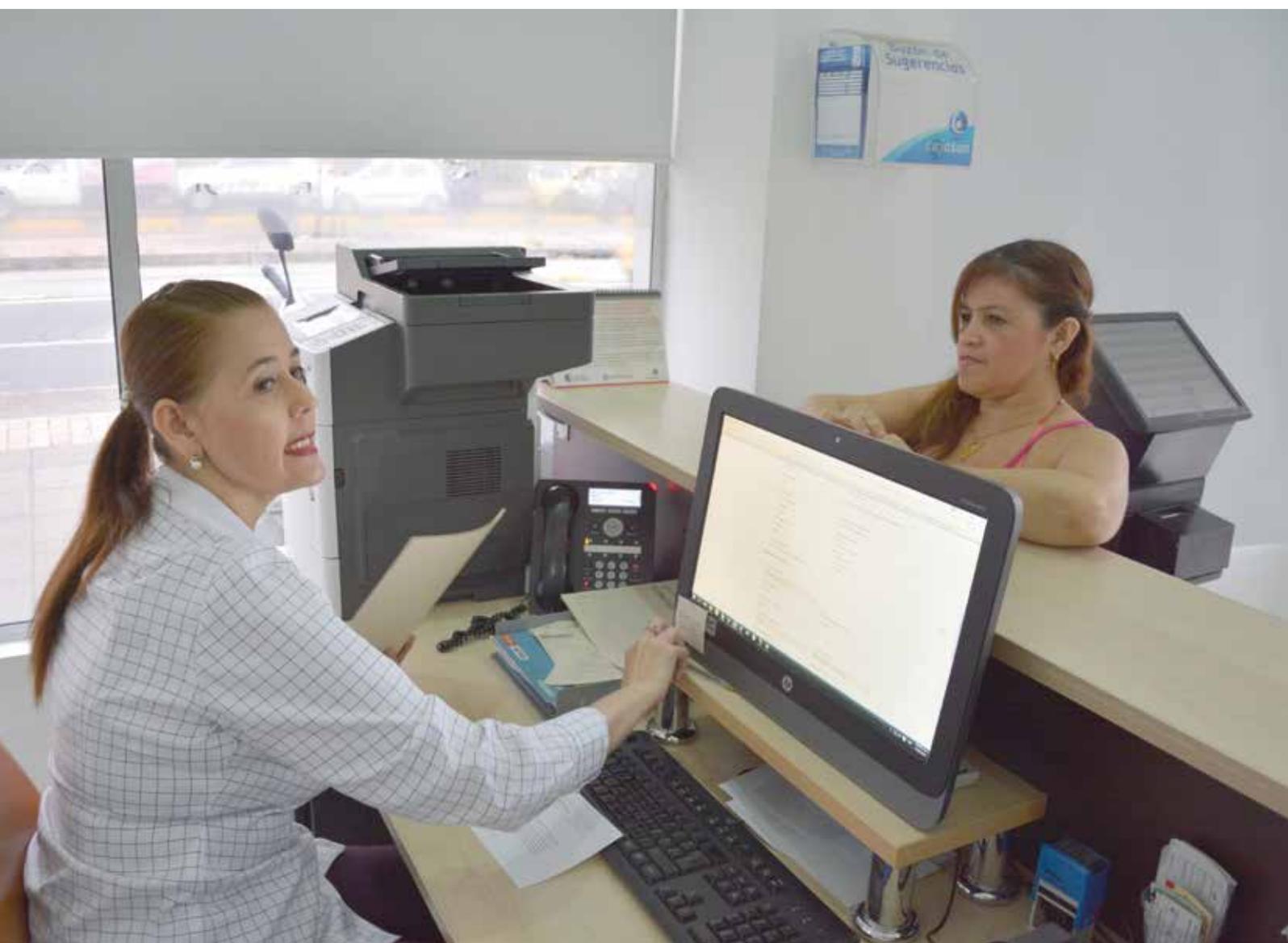
La carencia de los conocimientos necesarios para realizar las funciones propias de los puestos de trabajo disponibles en el mercado o de las habilidades sociales que facilitan la adaptación a los mismos, pueden ser motivo de desencuentro entre la oferta y la demanda y, por lo tanto, llegar a convertirse en barreras de acceso al mercado laboral.

Esas competencias pueden ser de dos tipos: técnicas, cuando se consideran conocimientos específicos que son propios al cargo que se pretende ocupar; y blandas o transversales, si se trata de aptitudes o hábitos que facilitan el cumplimiento de las labores del oficio (Cárdenas y Gómez, 2016). Un ejemplo: en el caso de que existiera un cargo como cultivador de café, las competencias técnicas demandadas estarían relacionadas con

13 La selección adversa es un problema de información que ocurre cuando en un proceso de negociación, el comprador no conoce la calidad del servicio que le ofrecen, lo cual lo hace susceptible de ser engañado.

el conocimiento del proceso de arado, siembra, fertilización, tratamiento fitosanitario y recolección; mientras que las habilidades blandas solicitadas serían hábitos como el compromiso, la puntualidad y la capacidad para trabajar bajo presión, realizar oficios rutinarios y ser propositivo, entre otras aptitudes.

Partiendo de las necesidades del SPE, el programa Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral prioriza las propuestas de los centros de empleo que se encaminen a fortalecer, entre otras, el capital humano, porque entiende que su implementación no sólo mejora las competencias de la población objetivo para realizar trabajos específicos en el corto plazo, sino que amplía sus capacidades permanentes para defenderse en el mercado laboral. En este sentido, este programa centra sus esfuerzos, especialmente, en la mitigación de barreras asociadas con la cualificación de los trabajadores.



BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL PARA POBLACIONES ESPECÍFICAS

Se conocen pocos ejercicios académicos dedicados a identificar barreras de acceso al mercado laboral para poblaciones específicas, como mujeres, personas con discapacidad y jóvenes. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes, que pueden servir de guía para el conocimiento y análisis de las particularidades de poblaciones específicas y su relación con el mercado laboral.

MUJERES

En las mujeres, con relación a los hombres, actúan barreras de acceso al mercado laboral, derivadas de restricciones que se generan por los roles que puede desempeñar la mujer, denominadas intrínsecas, e impuestas, derivadas de actitudes discriminatorias.

1. Restricciones intrínsecas

Afectan el papel de las mujeres en el mundo laboral. La maternidad, los hijos o el matrimonio pueden generar modificaciones en sus prioridades y, en este sentido, alterar sus salarios de reserva, sus procesos de búsqueda, duración de desempleo y probabilidades de inserción.

Estar casada, por ejemplo, disminuye la probabilidad de participar en el mercado laboral y de vincularse en el sector formal, mientras que en los hombres lo aumenta (Espino y Sauval, 2016).

En el caso de las mujeres en el este de Inglaterra, se refleja un mayor compromiso con su rol de madres, en comparación con los hombres (Easton, 2004). También, que esta circunstancia, lleva a las mujeres a darle mayor importancia a algunos aspectos como las condiciones laborales (entre ellas la flexibilidad horaria), que a otros, como el salario (Easton, 2004). Por ello, es normal que se presenten casos, como los revelados en este estudio, donde las mujeres, en ciertas regiones del país, prefieren no entrar en el sector formal porque este no les permite conciliar el trabajo con la vida familiar.

2. Restricciones impuestas:

Existe una relación entre ser mujer y estar vinculada a un empleo que no responde a características observables como sus niveles de educación

o experiencia, lo que permite intuir posibles efectos de discriminación (Espino y Sauval, 2016).

Una de las explicaciones a esto, se encuentra en la percepción que tienen los empleadores con el nivel de compromiso de las mujeres frente a sus obligaciones laborales (Easton, 2004). Por esta razón, una vinculación laboral femenina exitosa, en ciertas comunidades, exige un cambio de mentalidad en los mercados con el fin de evitar sesgos negativos respecto a su contribución al desarrollo empresarial.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Algunas de las principales barreras con las que se encuentran las personas con discapacidad, para una exitosa vinculación al mercado laboral son:

1. *Ingreso a la educación superior:*

La poca inserción de las personas con discapacidad en los niveles de educación superior (técnico, tecnológico, profesional y posgrado) se explica por: el difícil acceso a ella y la alta deserción que se presenta en edades tempranas. La deserción está relacionada, en gran medida con la falta de adecuación de las aulas a las necesidades de aprendizaje de las personas con discapacidad; adicionalmente, las actitudes de los compañeros y del profesorado pueden debilitar la autoestima de los alumnos con discapacidad y aumentar su deseo de abandono temprano de los estudios (Rodríguez, 2014).

2. *Canales de búsqueda de empleo:*

Por un lado las personas con discapacidad presentan mayores dificultades para acceder de manera efectiva a la información disponible, dado que los centros de empleo no suelen adaptar su infraestructura y servicios de atención a sus necesidades particulares. Por otro, está la percepción de los empleadores respecto a la falta de capacidades de las personas con discapacidad para realizar los oficios que les sean asignados.

3. *Barreras psicológicas:*

Actitudes negativas del entorno, de indiferencia o desconocimiento, hacia las personas con discapacidad, pueden generar problemas de autoestima. Esto dificulta el proceso de desarrollo emocional y, por ende, educativo y laboral. Una fuente adicional de inseguridad se genera de la sobreprotección familiar, la que a su vez limita su decisión de cursar estudios superiores (Rodríguez, 2014).

JÓVENES

La inexperiencia, propia de la edad y característica que diferencia a los jóvenes de los otros grupos poblacionales, es el mayor obstáculo para conseguir empleo. Un estudio de 2006 (Flacso, 2006), indica que esta inexperiencia puede ser extrema o moderada. En la extrema se ubican los aspirantes que nunca han tenido contacto con el mercado laboral; mientras que en la moderada, se ubican aquellos que han estado vinculados al mercado laboral alguna vez.

Quienes ingresan por primera vez al mundo laboral tienden a durar más tiempo del esperado en el proceso de búsqueda (Baquero, 2000). Una posible explicación es que su inexperiencia es general, por lo cual son menos eficientes en los procesos de búsqueda de empleo, tales como consecución y utilización de la información, preparación para entrevistas, entre otros. Y para los que ya cuentan con experiencia laboral hay dos condicionamientos: la percepción que tienen los empresarios, que en muchos casos es discriminatoria, como consecuencia de algunos rasgos negativos que suelen exhibir los jóvenes en sus hábitos de trabajo y ética profesional; y la elevada rotación de los jóvenes entre el empleo y el desempleo o la inactividad (Flacso, 2006).

ESQUEMA DE LAS BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y SERVICIOS DE INTERVENCIÓN

Como el programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral no se limita únicamente a identificar barreras, sino también a buscar herramientas que permitan dar soluciones prácticas a las mismas, a continuación se proponen servicios de intervención para orientar las acciones de los centros de empleo del SPE, en la estrategia de mitigación de barreras de acceso y fortalecimiento de capacidades.

Para la mitigación y como se observa en el cuadro 1 para cada barrera se ha diseñado 1 o más servicios de intervención:

CUADRO 1. SERVICIOS DE INTERVENCIÓN EN LA LÍNEA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

Programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral

Número	Servicio o línea de intervención	Barrera que mitiga
1	Formación en competencias claves (más de 40 horas)	Competencias técnicas
2	Formación en competencias transversales (más de 40 horas)	Competencias blandas
3	Formación en tecnologías de la información y la comunicación	Competencias técnicas
4	Formación para la alfabetización	Competencias técnicas
5	Validación de grados de formación académica (educación secundaria)	Fricciones institucionales
6	Curso de entrenamiento o reentrenamiento técnico (corto)	Competencias técnicas
7	Curso en técnico laboral (mínimo 600 horas)	Competencias técnicas
8	Certificación (nacional) de competencias laborales	Fricciones institucionales
9	Certificación (internacional) de competencias laborales	Fricciones institucionales
10	Ropa de trabajo para participación de talleres	Servicios complementarios para competencias blandas
11	Traje formal para entrevista o vinculación laboral	Costos de transacción
12	Ayuda técnica para persona con discapacidad	Servicios complementarios para competencias blandas
13	Transporte para entrevistas, talleres o capacitaciones	Costos de transacción
14	Alimentación (refrigerios o almuerzos) para talleres o capacitaciones	Servicios complementarios para competencias blandas
15	Libreta Militar	Fricciones institucionales
16	Licencia/matricula/tarjeta profesional	Fricciones institucionales
17	Licencias de conducción	Fricciones institucionales
18	Pago de vacunación requerida para colocación en área de salud	Fricciones institucionales
19	Examen médico ocupacional	Fricciones institucionales
20	Afiliación a ARL	Fricciones institucionales

En cuanto al fortalecimiento institucional de los centros de empleo autorizados del SPE, como agencias de empleo, se trata de mejorar el medio para acceder a las vacantes laborales, utilizado por las personas con dificultades de acceso al mercado laboral.

En el cuadro 2, el listado de servicios de intervención y la experiencia del Servicio Público de Empleo indican que las barreras se concentran en las competencias que tienen las instituciones para atender efectivamente personas con dificultades de acceso al mercado laboral y proponer soluciones prácticas y eficientes que mejoren su vinculación. Por lo tanto, se hace necesario trabajar dichas capacidades con el ánimo de conseguir mejores resultados.



CAPÍTULO IV

HERRAMIENTAS CLAVES PARA
DISEÑAR Y PRESENTAR
PROYECTOS DE MITIGACIÓN
DE BARRERAS DE ACCESO AL
MERCADO LABORAL



El diseño y la presentación de proyectos que mitiguen las barreras de acceso al mercado laboral son herramientas claves para fortalecer la política de inclusión en este sector y para proteger a los grupos vulnerables. Es decir, son un reto para enfrentar y resolver las barreras de acceso al mercado laboral de las poblaciones más vulnerables o de las poblaciones objeto de interés.

En aras de lograr este objetivo, en este capítulo se presentan los elementos básicos que deben considerar los centros de empleo del Servicio Público de Empleo (SPE) en el diseño y presentación de proyectos de mitigación de acceso al mercado laboral, y que pueden contribuir a asegurar la implementación exitosa del proyecto. Es importante subrayar que estas herramientas son válidas tanto para los proyectos de la línea de mitigación, como para los proyectos de fortalecimiento de capacidades.

El contenido del capítulo está dividido en las siguientes secciones: 1. Ruta de atención a los usuarios del Servicio Público de Empleo (SPE). 2. Diagnóstico territorial. 3. Selección de la población objetivo. 4. Identificación de las barreras de acceso al mercado laboral. 5. Selección de las líneas de intervención. 6. Aspectos para hacer admisible y factible el proyecto. 7. Formulación del proyecto. 8. Presentación de proyectos en la misión del Servicio Público de Empleo.

RUTA DEL PROCESO DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

Con el objetivo de entender cómo se articulan el proceso de diseño y formulación de proyectos con las actividades que realizan los centros de empleo en el ejercicio de su funcionamiento, a continuación se presenta la ruta de atención básica que tienen los centros de empleo para las personas interesadas en conseguir un trabajo.

La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público administra el Servicio Público de Empleo (SPE) y su Red de Prestadores. La función esencial de la Unidad es lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo, para lo cual ayuda a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas, y dispone de una red de centros de empleo.

Las entidades que integran esta red son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), instituciones privadas con o sin ánimo de lucro y las cajas de compensación familiar.

En el ejercicio de acople entre la oferta y la demanda laboral participan tres actores: los desempleados, el empleador y el centro de empleo. A los dos primeros se les denomina usuarios, en la medida en que el centro de empleo se considera una institución que ofrece servicios de intermediación para ellos.

Una vez los usuarios llegan al centro de empleo o institución pueden iniciar el proceso de atención mediante esta sencilla ruta:

1. El **usuario** (un buscador de empleo -desocupado- o un empleador), se acerca al **módulo de información**.
2. De acuerdo al tipo de usuario, el módulo de información lo direcciona al **servicio de recepción** (buscador de empleo -desocupado) o al **servicio de gestión empresarial** (empleador).

El **servicio de recepción** tiene por objeto incrementar las posibilidades de inserción laboral del buscador de empleo, mediante la publicación de su hoja de vida y la organización de capacitaciones para fortalecer sus capacidades, cuando se estime necesario. Inicialmente, el usuario registra su hoja de vida en el sistema informático autorizado por el centro de empleo, luego es analizada y direccionada hacia las vacantes que mejor se ajusten a su perfil.

Por otra parte, el **servicio de gestión empresarial** tiene por objeto la inscripción y orientación a los empleadores, con el fin de encontrar el perfil que mejor se ajuste a los requerimientos de los puestos de trabajo vacantes. El empresario se registra en la plataforma habilitada por el centro de empleo, inscribe sus ofertas de empleo, y elabora el listado de requerimientos de acuerdo con los formatos y lineamientos establecidos por el SPE.

3. Una vez los datos de perfiles y vacantes ingresan al sistema, se procede al **emparejamiento**, que consiste en minimizar las diferencias entre las necesidades de los empleadores y las capacidades de los desempleados. Este emparejamiento está a cargo del **servicio de orientación laboral y el servicio de intermediación laboral**.

En el proceso de emparejamiento se realiza un análisis de oferta y demanda por cargo o área de trabajo, de tal modo que se pueden presentar casos de sobreoferta, de equilibrio o de déficit. En los dos primeros, sobreoferta y equilibrio, el centro de empleo sirve como puente para el encuentro entre la oferta y la demanda, mientras que en el déficit es necesario emprender acciones para su cierre, tales como el fortalecimiento de habilidades blandas, y competencias claves y específicas¹⁴ en los desempleados.

Comprendido el funcionamiento de los centros de empleo, a continuación, se presentan las recomendaciones para que los centros de empleo elaboren proyectos de mitigación de barreras que atiendan las necesidades de una población determinada.

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Es la instancia en que se identifican y estudian los problemas, necesidades y características del territorio y de la población, y se realiza un análisis de las relaciones que se generan entre la oferta y la demanda de trabajo.

Este diagnóstico debe incluir: las características socioeconómicas de los desempleados y del tejido empresarial que se encuentran en el área de influencia del centro de empleo; además de la normatividad que regula los acuerdos que se realizan en el mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta estos aspectos, a continuación se propone una forma para recopilar información y se sugiere, especialmente a los centros de empleo, tenerlas presente a la hora del diseño y presentación de proyectos orientados a fortalecer la empleabilidad:

Características socioeconómicas de los buscadores de empleo

El servicio de recepción tiene el listado de los usuarios que se encuentran en proceso de búsqueda de empleo. Los usuarios deben registrar la información correspondiente a su perfil, con el fin de poderla analizar y realizar el respectivo emparejamiento; sin embargo, también es importante conocer algunas características adicionales que dan cuenta de su situación económica y social. En este caso,

14 Las competencias claves son capacidades necesarias para el aprendizaje, desarrollo personal y social a lo largo de la vida. Se relacionan con las matemáticas, la lectura, la escritura y la comunicación oral. Las competencias específicas son conocimientos, destrezas y habilidades relacionados con una ocupación en particular o un grupo de ocupaciones.

cabe realizar preguntas que indaguen por el grupo poblacional de interés, que puede ser jóvenes, mayores de 40 años, mujeres, personas con discapacidad o víctimas del conflicto armado; por el lugar de residencia; el ingreso familiar promedio; el tamaño del hogar al cual pertenece; y el número de perceptores de ingreso dentro del hogar, entre otros aspectos.

Características socioeconómicas del tejido empresarial

Se sugiere elaborar la matriz de empresas con influencia en el territorio, que se consideran potenciales empleadores. Es importante tener en cuenta que la información básica que recopila el servicio de gestión empresarial de los empleadores que acuden a los centros de empleo, no representa el universo de las empresas existentes en el territorio, por lo cual se debe complementar con información adicional como, por ejemplo, con la del registro mercantil de las cámaras de comercio locales.

Características generales del mercado de trabajo

Estimaciones de tasa de ocupación, de desempleo, informalidad y salarios, entre otras variables, según grupos poblacionales y sectores, pueden ser útiles para complementar la información del diagnóstico.



El servicio de recepción puede hacer el análisis de las tasas de desempleo de sus usuarios, según el grupo poblacional, mientras que el servicio de gestión empresarial puede determinar salarios por sector. En caso que interesen variables agregadas, se sugiere considerar como fuentes de información para conseguirlas, la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro) del Ministerio de Salud, y la Primera Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la Contraloría General de la República.

Normatividad laboral

Tanto el servicio de recepción como el de gestión empresarial, recopilan, organizan y analizan la legislación que afecta a sus usuarios, en sus interacciones en el mercado de trabajo.

Es importante tener en cuenta que el diagnóstico hace parte del ejercicio de evaluación previa al diseño del proyecto, que se realiza con el fin de fortalecerlo. Sin embargo, no todos los proyectos requieren una fase de diagnóstico. De hecho, en algunos casos, de una etapa de diagnóstico se puede desprender un conjunto de necesidades relacionadas con la existencia de barreras de acceso al mercado laboral y, por tanto, diferentes proyectos que mejorarían las condiciones de los grupos poblacionales de interés.

DEFINIR LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROYECTO

Existen tres criterios que permiten identificar y seleccionar al grupo poblacional beneficiario, es decir, para que sea ese grupo específico el que reciba los beneficios del proyecto:

1. **Mayor número total de posibles beneficiarios.** Se separan los usuarios desempleados de acuerdo con alguna(as) característica(s) de la población, edad, sexo, víctima del conflicto armado y persona con discapacidad, entre otras. Se totalizan los registros según la clasificación realizada y se selecciona el grupo con mayor número de usuarios.
2. **Mayores dificultades para ingresar al mercado laboral.** Con base en la información disponible, se realiza el cruce de tiempos o probabilidad de enganche por grupo poblacional. Con esta información se escoge el grupo que tiene, en promedio, los mayores tiempos de espera.

3. **Mayores condiciones de vulnerabilidad y pobreza.** De acuerdo con la información recolectada en el servicio de recepción, se priorizan los grupos poblacionales que se encuentran en las condiciones socioeconómicas más complicadas.

Estos criterios son consecuentes con la búsqueda de, al menos, uno de los siguientes propósitos: atender al grupo poblacional con mayor número de desempleados o con mayor dificultad de inserción o con mayores necesidades socioeconómicas. Sin embargo, estos propósitos no se convierten en una camisa de fuerza en el proceso de selección de la población objetivo, debido a que otros factores pueden influir en la decisión. Por ejemplo: hay recursos de destinación específica para atender a un grupo poblacional particular, de parte de algún aliado estratégico, por lo que se debe considerar la posibilidad de orientar los esfuerzos a la realización de un proyecto de mitigación de barreras enfocado en ese grupo.

Los criterios anteriores sirven de guía para seleccionar el grupo poblacional de interés; no obstante, el total de éste no tiene que constituirse en el conjunto de beneficiarios al cual pretende llegar el proyecto. Se pue-



de delimitar al hacer una selección adicional, que permita centrarse en un subconjunto del grupo poblacional, proporcionando mayor control sobre la implementación y los resultados. Por ejemplo, del total de personas con discapacidad, el proyecto se centra en quienes tienen discapacidad sensorial, considerados de más rápida y efectiva atención, que el resto del grupo.

Otro punto importante para la delimitación correcta del universo se relaciona con la existencia de algunas características de la población objetivo y del territorio que habitan, que pueden incidir en la correcta implementación del proyecto. Factores como la disposición real para ser beneficiarios de los proyectos de mitigación, la accesibilidad del territorio o la calidad de la información ingresada en el sistema habilitado por el centro de empleo, deben ser valoradas; de lo contrario, se podrían presentar casos que afecten los tiempos o el impacto del proyecto. Es así como se podría encontrar, en relación con el segundo criterio, que las personas con discapacidad presentan mayores tiempos de búsqueda, razón por la cual se decide diseñar algún proyecto de intervención que permita mitigar alguna de sus dificultades de acceso al mercado laboral. Sin embargo, se puede dar el caso en que, una vez el proyecto entre en ejecución, se presenten dificultades para implementarlo de manera efectiva, porque eran poblaciones ubicadas en zonas rurales. Esto no se hubiese presentado si se escoge una población de más fácil acceso o si se hubiesen contemplado los costos adicionales de transporte y de manutención, entre otros, en la elaboración del proyecto.

PROCESO DE SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

Para estructurar una política de mitigación que permita mejorar las condiciones de la población objetivo se deben analizar las alternativas de intervención y su impacto y viabilidad. Este proceso de selección conlleva tres fases:

1. *Priorizar las barreras de acceso al mercado laboral en la población*

Una misma población puede tener varios condicionantes que dificultan su proceso de inserción laboral.

Debido a los limitados recursos, tanto humanos como económicos, es difícil realizar proyectos de mitigación que cubran todas las barreras. Por ello, se recomienda jerarquizarlas, de acuerdo con un esquema que permita cuantificar el grado de importancia como factor que dificulta el ingreso al mercado de trabajo.



2. *Listar los servicios de intervención asociados al problema*

Cada tipo de barrera tiene asociado unos servicios de intervención. Una brecha en competencias técnicas, por ejemplo, puede ser solucionada mediante la implementación de proyectos que fomenten la adquisición de competencias claves o específicas.

3. *Priorizar algún servicio de intervención*

En caso de que se presenten más de dos opciones de intervención, como, por ejemplo, en las competencias técnicas, es necesario seleccionar una, para convertirla en el centro del proyecto. Es mejor tener un proyecto acotado, bien definido, que una amalgama de acciones carentes de estructura.

También se propone evaluar el impacto y la viabilidad de la implementación de las alternativas de intervención, mediante la realización de preguntas a los actores que conozcan o tengan experiencia en la implementación de proyectos similares¹⁵.

15 El mismo centro de empleo puede tener experiencia con proyectos de intervención anteriores. De igual modo, instituciones como el SENA, DPS, representantes de los gremios empresariales, del gobierno local, de institutos de educación superior, entre otros, pueden formar parte de esos actores.

En el cuadro 3 se presentan ejemplos de preguntas que sirven para evaluar el impacto y viabilidad de las alternativas de intervención.

CUADRO 3. POSIBLES PREGUNTAS PARA MEDIR EL IMPACTO Y VIABILIDAD DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

IMPACTO	VIABILIDAD
¿Qué tan importante es el servicio de intervención en la mitigación de la barrera de acceso laboral de interés?	¿Existen proveedores locales que pueden suministrar los bienes y servicios necesarios para la implementación de la alternativa de intervención?
¿La alternativa produce resultados en el corto plazo? (menos de un año)	¿Son estos proveedores competentes y pertinentes para la satisfacción adecuada de las necesidades planteadas por proyecto?
¿En qué grado beneficia la alternativa a la población menos favorecida?	¿Se pueden realizar alianzas institucionales para fortalecer el proyecto asociado a la línea de intervención?
	¿Cuenta el proyecto con el capital humano necesario para realizarlo?
	¿Qué tan económica es la alternativa analizada?

Fuente: Fundación Saldarriaga Concha.

Los centros de empleo para evaluar las líneas de intervención, deben asignar un puntaje, preferiblemente en consenso, a cada una de las preguntas de acuerdo con alguna escala establecida de forma previa, de tal modo que al final de la sesión sea posible dar resultados totales por componente (viabilidad o impacto) y poder tomar una decisión mucho más fundamentada. La alternativa seleccionada es la que tenga mayor puntaje en la suma de ambos componentes.

CAPÍTULO V

RESULTADOS

PRELIMINARES DEL FONDO

Y SISTEMATIZACIÓN DEL

PROGRAMA 2016

FIGINA PÚBLICA
DE EMPLEO

Alcaldía de
Cue

De

Se



Éste capítulo expone sintéticamente los resultados del primer año de implementación del programa de Mitigación de Barreras.

La experiencia desarrollada señala que los impactos del Programa, en términos generales, fueron positivos y están respaldados por unas cifras que se convierten en otro motivo para seguir avanzando en el camino de reducir las barreras con las que se enfrentan las poblaciones que tienen dificultades para acceder al mercado laboral. Más de 1.774 personas tuvieron la oportunidad de fortalecer sus capacidades de generación de ingresos y aumentar sus probabilidades de salida de su situación de desempleo.

Los resultados y hallazgos que se presentan, se enmarcan en el esfuerzo por construir una base, una hoja de ruta, para profundizar en el desarrollo y ejecución de programas y políticas que apunten al cierre de brechas y desigualdades laborales. También se espera que sean un referente para enriquecer la formulación de propuestas de características similares y un aporte para consolidar, fortalecer y continuar el mismo Programa.

LOGROS DEL FONDO DE OPORTUNIDADES PARA EL EMPLEO EN EL PRIMER AÑO

RESULTADOS GENERALES

En el primer año de ejecución del programa de Mitigación de Barreras, se aprobaron 44 proyectos, 12 en la línea de fortalecimiento de capacidades y 32 en la de mitigación de barreras de acceso.

Se invirtieron 1.762 millones de pesos, de los cuales, el 66,1 %, se utilizó para financiar los proyectos de mitigación de barreras y el restante, 33,9 %, para fortalecimiento de capacidades.

APROXIMACIÓN A LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA

Para establecer si el programa representa una alternativa en términos de beneficios sociales, se estimó su ganancia social neta.

Bajo esta perspectiva, un programa se considera viable en la medida en que la ganancia neta social, derivada de su implementación sea igual o mayor que 0; en caso contrario, se consideraría inviable.

A partir del valor de los desembolsos del FOE y de la dedicación del personal de los actores institucionales al programa, es factible calcular el costo total. Pero, no ocurre lo mismo con el caso de los beneficios sociales, para el cual deberían hacerse supuestos sobre lo que habría pasado, en caso de que los beneficiarios no hubiesen sido apoyados por el programa. Pero lo que sí se puede hacer es una aproximación a la cuantificación de los beneficios, a partir de la información disponible y la construcción de un escenario en el que se asume que los buscadores fueron vinculados para devengar, al menos, un salario mínimo y que la duración del desempleo es de 7,4 meses¹⁶.

Así las cosas, los beneficios directos del programa, en su primer ejercicio de implementación, se calculan en \$2.936.998.920 pesos corrientes. Este valor es 152 % más alto que los costes directos, derivados de los desembolsos del FOE para la línea de mitigación, que alcanzaron los \$1.165 millones de pesos corrientes.

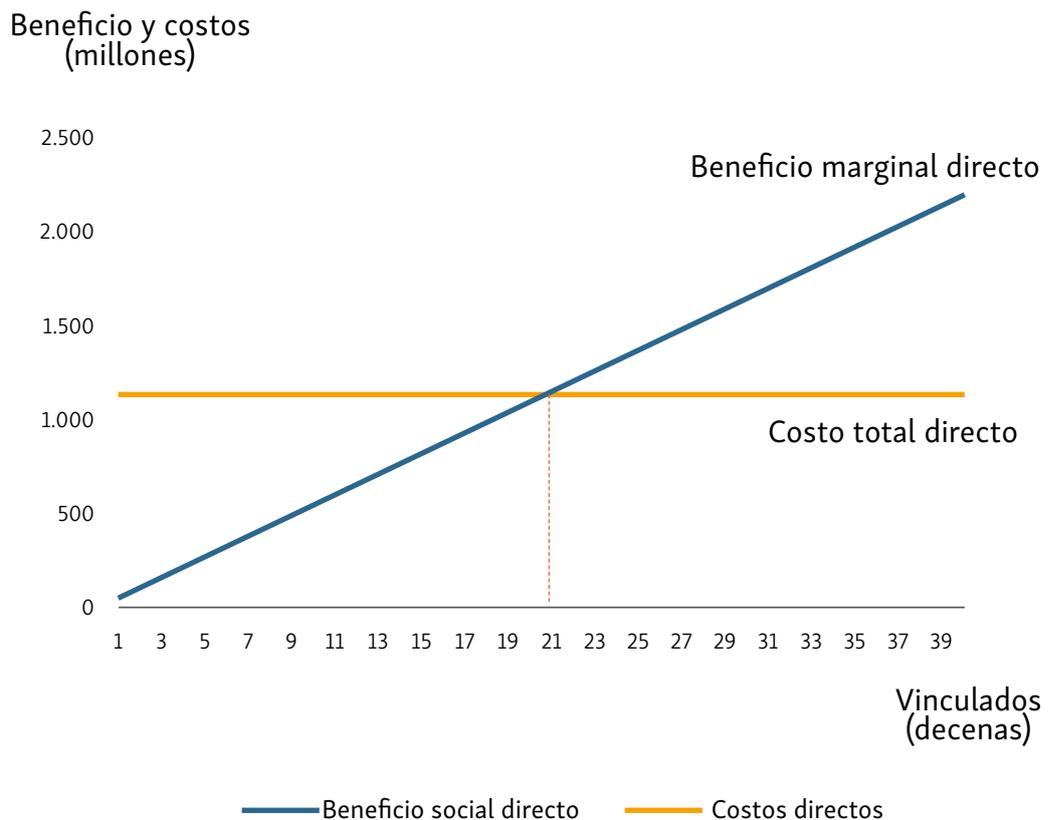
Si suponemos que los beneficios indirectos son superiores a los costes indirectos, dado que los primeros son de largo plazo y abarcan un grupo poblacional amplio, en comparación con los segundos, se podría decir que el programa de Mitigación de Barreras, en su primer ejercicio de implementación, es económicamente eficiente, ya que sus beneficios sociales superan sus costos sociales.

Asimismo, con esta fórmula se puede calcular, a partir de la identificación del punto de equilibrio, la meta de vinculados que garantiza la viabilidad del proyecto. Es decir, que los beneficios sociales sean superiores a los costos. Por ejemplo, para el 2016 con 213 vinculados, se igualan los beneficios a los costos (Gráfico 3). La cifra de 213 vinculados equivale al 12 % del total de los beneficiarios del programa. Por tanto, bajo estos supues-

16 Para mayor detalle del cálculo de estos beneficios, se sugiere revisar el documento completo del Programa, disponible en: http://www.saldarriagaconcha.org/es/gestion-del-conocimiento/?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=132

tos, comprometer a los centros de empleo con este porcentaje mínimo de vinculación garantizaría la viabilidad del programa, lo que se considera un porcentaje asequible.

GRÁFICO 5. BENEFICIOS Y COSTOS TOTALES DIRECTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA 2016



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha - Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo

Un beneficio económico, asociado con la vinculación, y no contemplado en el análisis anterior, es el incremento en la probabilidad de salir de lo que el DANE denomina pobreza monetaria¹⁷. Si suponemos que, en ningún caso, los vinculados al programa pertenecen al mismo núcleo familiar, entonces,

17 Según el DANE, se consideran pobres los hogares cuyos ingresos se encuentren por debajo de los \$983.424 mensuales si se ubican en las principales ciudades del país; de \$988.108 si se sitúan en el resto de cabeceras, y de \$591.008 si viven en centros poblados y rurales dispersos.

estaríamos hablando de, al menos, 538 hogares que se alejan de la condición de pobreza monetaria.

Por último, es relevante señalar que, más allá de lo económico, existen otros beneficios para la población. En el programa de Mitigación de Barreras se identificó que gran parte de los buscadores no había tenido la oportunidad de asistir a cursos de formación en competencias específicas, que algunos ni siquiera habían terminado el bachillerato, y que otros tenían debilidades en competencias blandas relacionadas con su forma de vivir. Por este motivo, el programa al ofrecerles la oportunidad de aprender nuevas cosas, les pudo brindar herramientas para afrontar la vida, que seguramente, los hizo sentirse más útiles y seguros de sí mismos.

APRENDIZAJES DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

En el ejercicio de sistematización del Programa se identificaron buenas prácticas y lecciones aprendidas en torno a dos ejes de análisis: Evaluación de proyectos e implementación. A continuación se presentan algunos de los aprendizajes más destacados.

Eje de evaluación de proyectos

1. Buenas prácticas

Instrumentos para los centros de empleo. Facilitar a los centros de empleo instrumentos como el manual operativo y el formato de presentación de proyectos, les permite comprender las necesidades, pautas y recomendaciones del programa de Mitigación de Barreras, para el diseño y formulación de proyectos.

El manual operativo contiene los objetivos y el funcionamiento del programa, mientras que el formato de presentación es un instrumento diseñado para recopilar y esquematizar las características más importantes de los proyectos presentados por los centros de empleo.

Carta de intención del socio-empresario. Solicitar al centro de empleo la carta del socio-empresario, como prerrequisito para participar en el Fondo de Oportunidades (FOE), manifestando la intención

de contratación de beneficiarios. Para la FSC, la UASPE y los beneficiarios es importante que el cierre de brechas de empleo se refleje en una inclusión laboral efectiva. La carta de intención, sin ser vinculante, compromete al socio-empresario a tener en cuenta a los beneficiarios en sus procesos de selección.

Potenciales proveedores. Incluir en el formato de presentación de proyectos a los potenciales proveedores. A Los centros de empleo, al estar en el territorio de influencia se les facilita la realización de un mapeo de los potenciales proveedores y de las características de los bienes y servicios necesarios para satisfacer los objetivos del proyecto. El programa ahorra tiempo si cuenta con un conjunto de candidatos susceptibles de elección para la fase de contratación y se mitigan posibles conflictos entre el centro de empleo y el proveedor.

Participación de proveedores y otros centros de empleo. Según las necesidades del proyecto es importante que participen proveedores u otros centros de empleo en el proceso de formulación, para robustecer las propuestas y garantizar el diseño de mecanismos de cumplimiento del proyecto. Entre los centros de empleo se pueden presentar ejercicios de transmisión de conocimiento y buenas prácticas que se reflejen en proyectos más asertivos, mientras que los proveedores pueden colaborar en la construcción de la metodología y la definición del cronograma de implementación.

Espacios de retroalimentación al cierre de cada ciclo. Al finalizar cada ciclo, la UASPE y la FSC abren un canal de diálogo para incentivar a los centros de empleo no ganadores, al refinamiento de sus propuestas. Los centros de empleo vuelven a presentar sus proyectos en el siguiente ciclo, después de haber corregido los elementos negativos del concepto que le entregan la FSC y la UASPE.

2. Lecciones aprendidas

Se recomienda elaborar guías e instructivos. Existe cierta dificultad entre los centros de empleo para manejar los instrumentos diseñados en el FOE. El desarrollo de guías puede ser un insumo valioso para que los usuarios de la información se relacionen con los instrumentos. Un instructivo para el diligenciamiento del formato de presentación y el protocolo del instrumento de evaluación de proyectos les permitiría a los centros de empleo mejorar su comprensión de las necesidades de información y centrar sus esfuerzos hacia aquellos criterios que incrementan las posibilidades de ser

elegidos como ganadores. Es recomendable anexar estas guías al manual operativo, en aras de simplificar la presentación de la información que se necesita conocer.

Los centros de empleo deben autoevaluarse. Los centros de empleo no son conscientes de sus debilidades y fortalezas en el ejercicio de la ruta de servicio de intermediación laboral. Las unidades de gestión empresarial, de atención a los buscadores de empleo o de emparejamiento, pueden estar realizando procesos que no serían eficientes debido, entre otras razones, a la falta de experiencia en el ejercicio de sus obligaciones o la escasez de capacidades para realizarlas. Por tanto, los centros de empleo deberían ser capaces de autoevaluarse, identificar dificultades y, con base en ello, participar en el Fondo de Oportunidades para obtener recursos que le faciliten la adquisición de capacitaciones o tecnología, que mejoren sus procesos de intermediación.

Un ejemplo: el perfilamiento es un prerrequisito para conocer las capacidades, debilidades y fortalezas de los buscadores de empleo, de cuyo éxito depende el cruce acertado con aquellos puestos de trabajo que mejor se adecuen a sus capacidades y expectativas. Sin embargo, el perfilamiento exige instrumentos claros de identificación de esas capacidades y expectativas, que debe ser implementado por un cuerpo profesional competente que no se encuentra en algunos casos.

Incentivar a los centros de empleo para que formulen proyectos para personas con discapacidad. Las personas con discapacidad, las de mayor dificultad de acceso al mercado laboral, son las menos atendidas por los centros de empleo. Esto podría obedecer a varias razones, entre las que se puede mencionar el desconocimiento del centro de empleo de la ruta de asistencia específica para dicha población, dificultades tecnológicas y falta de interés. Por este motivo, es necesario diseñar incentivos que motiven a los centros de empleo a formular proyectos orientados a la atención de las personas con discapacidad. Los incentivos pueden ser una combinación de estrategias de comunicación, apoyos financieros y técnicos.

Asesorar la formulación técnica de proyectos. Los centros de empleo presentan debilidades en el proceso de diseño y formulación de proyectos. Un panel con experticia en el diseño e implementación de proyectos de generación de ingresos para los diferentes tipos de poblaciones que cubre el FOE, podría asesorar la formulación técnica de proyectos. Esto es particularmente importante para los proyectos que buscan beneficiar a personas con discapacidad. Dadas las trayectorias institucionales de la FSC y el Pacto de Productividad, estas podrían

facilitar a los centros de empleo elementos básicos que sirvan para orientar las acciones en el diseño y formulación del proyecto, además de asesoría presencial cuando se considere necesario. Es importante explotar las fortalezas de los actores institucionales involucrados en este proceso, para construir sinergias que impulsen los proyectos.

Conocer la realidad del mercado. Los proyectos no deben desconocer las realidades del mercado porque podrían no producir los resultados esperados. Por realidades se entienden dos cosas: sectores económicos que apuntalan el crecimiento y las particularidades del mercado de trabajo. Los proyectos dirigidos a la creación de puestos de trabajos formales para las mujeres en el sector de confección son un claro ejemplo. A las mujeres les interesa conciliar sus actividades familiares con las laborales, motivo por el cual buscan trabajos que ofrezcan mayor flexibilidad a igual remuneración. De este modo, ofrecerles un salario mínimo sujeto a la carga horaria asociada a contratos fijos e indefinidos puede no ser lo mejor para ellas.

La unidad de atención a los buscadores de empleo, en apoyo con la UASPE, debe tener en su conocimiento el panorama económico y laboral del territorio. Esta información debe servir para que los centros de empleo formulen proyectos relacionados con actividades económicas en proceso de expansión, o que sean apuestas identificadas en los planes de desarrollo departamentales, municipales, o en los planes de competitividad de las localidades.



Priorizar las alternativas de formación. Se deben priorizar aquellas alternativas encaminadas a fortalecer el capital humano o físico de los buscadores de empleo, dado que amplían las capacidades productivas a largo plazo. En este sentido, alternativas de formación en competencias técnicas y blandas o adquisición de herramientas puedan tener un mayor impacto que otras como, por ejemplo, los exámenes médicos, transporte o dotaciones de vestuario.

Tener disponible y actualizada la base de datos de los beneficiarios. En la primera fase, el perfilamiento de la población objetivo no estuvo definido sobre un conjunto de variables socioeconómicas que sirvieran para observar y cuantificar el impacto de la intervención. Los centros de empleo deberían construir una línea base de información de beneficiarios, con variables como ingresos, número de personas dentro del hogar, tiempo en búsqueda de empleo, años de experiencia y tipo de experiencia, entre otras. Esta información debería estar disponible y actualizada en los archivos de la unidad de atención a los buscadores de empleo. Se recuerda de nuevo la importancia de fortalecer dicha dependencia.

Eje de Implementación

1. Buenas prácticas

Construcción de canales directos de comunicación entre los actores institucionales, en este caso, entre el centro de empleo y la FSC. Esto facilita la transmisión correcta del mensaje en el menor tiempo posible. Para una buena comunicación y articulación, las actividades del programa deben tener un responsable y el resto de instituciones reconocerlo.

Favorecer economías locales, mediante la contratación de proveedores que manejen operaciones en el territorio de influencia del centro de empleo. Hay dos beneficios de esta buena práctica: el primero, el conocimiento que tienen los proveedores locales de las características de la población objetivo en su territorio y, el segundo, el fomento de dinámicas de generación de ingresos en lo local.

Validar los precios de mercado para generar mayor claridad y coherencia en las propuestas del proveedor y el centro de empleo, dentro del proyecto. Un sondeo a proveedores del territorio, propuestos y no

propuestos por el centro de empleo, permite conocer mejor las necesidades del proyecto, las especificaciones de los bienes y servicios a contratar y los precios para adquirirlos. Esto implica un esfuerzo administrativo, pero garantiza que los centros de empleo presenten presupuestos correctos y un mejor conocimiento del mercado.

Solicitar informes de seguimiento que contengan información relevante de los proyectos, tales como las listas de asistencia, los estados de flujo de caja y los resultados inmediatos del proyecto proporciona herramientas para analizar la situación actual de cada uno de ellos. La sensación de rendición de cuentas motiva a los proveedores a ser más responsables y organizados con los tiempos y presentación de la información.

Evaluaciones en los cursos de formación. Las evaluaciones arrojan las apreciaciones de los estudiantes respecto al componente pedagógico y al contenido de los programas de formación ofrecidos por el proveedor, información que servirá para analizar su desempeño en el ejercicio de implementación.

Se deben realizar al menos dos evaluaciones: una en la mitad del programa y otra al finalizarlo. La primera da margen para introducir cambios en el curso, en caso de que el nivel de insatisfacción de los estudiantes sea alto, y la segunda, sirve para analizar el proyecto como un todo.

2. Lecciones aprendidas

Pactar los tiempos. Definir el tiempo máximo que tienen los proveedores para presentar la documentación correspondiente, sujetos al calendario de contratación. El incumplimiento de estos tiempos será causal de la no celebración de la relación contractual, debido a que se considera relacionada con el compromiso del proveedor para ejecutar el proyecto en los tiempos convenidos y la calidad esperada. En el primer ejercicio del programa no se fue específico con este tiempo, sino que la solicitud de la información se acompañaba de la frase “lo más pronto posible”. El problema es que algunos proveedores se desentendían de dicha labor, con el consecuente desfase en el proceso de contratación.

Selección, clasificación y evaluación de proveedores. Construir la matriz de selección de proveedores, un instrumento que sirva para clasificar y evaluar la idoneidad de los proveedores. Actualmente, no hay una herramienta definida ni un conjunto de criterios documentados que se utilicen para este proceso, lo que se hace es analizar la

propuesta económica, estudiar la trayectoria del proveedor y verificar sus antecedentes fiscales y disciplinarios.

Visitas al territorio. Las visitas al territorio son estratégicas para la celebración de los contratos con los proveedores y la satisfacción de los objetivos propuestos en los proyectos. Actualmente las visitas están focalizadas, principalmente, en los proveedores y centros de empleo que presentaron dificultades en el ejercicio de implementación. Se recomienda que, además, en las visitas, se verifiquen las condiciones en las que se encuentran los beneficiarios y se apropien de las buenas prácticas identificadas en los territorios.

Ruta y tiempos de seguimiento. En la primera fase faltó una ruta de seguimiento clara que permitiera identificar problemas durante la ejecución y generar respuestas rápidas que garanticen la consecución de los objetivos. Se necesita establecer tiempos de seguimiento y el diseño de un instrumento para su realización. La matriz de seguimiento es un archivo de Excel en el que se relacionan los proyectos y el grado de avance en que se encuentran al momento de su diligenciamiento. Esta matriz debe ser alimentada semanalmente por cada uno de los responsables de los proyectos.

Estrategia institucional de comunicación y divulgación. Actualmente se carece de una estrategia institucional de comunicación para promocionar el programa de Mitigación de Barreras y coordinar las actividades de divulgación. Como resultado, el programa y los actores institucionales pierden protagonismo. La inexistencia de esta estrategia crea desarticulación en los eventos de divulgación que se realizan en los territorios. Por tanto, el SPE y la FSC deben diseñar y centralizar la estrategia de comunicación con el fin de que sea más congruente con las necesidades del programa.

Almacenar y analizar información y experiencias. La gestión del conocimiento debe ser un ejercicio constante a lo largo del periodo de implementación del programa. Cada proyecto tiene particularidades de las cuales se pueden extraer lecciones útiles de cara a implementaciones futuras, que pueden olvidarse si no son recolectadas en el momento en que se generan. Un cronograma de reuniones de gestión del conocimiento y la creación de un sistema de recolección de información puede ser un instrumento clave para almacenar y analizar las experiencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baquero, Jairo; Guataquí, Juan y Sarmiento Lina. *Un marco analítico para la discriminación laboral.* Borradores de investigación n.º 8, junio de 2000. Universidad del Rosario.

Cárdenas, Jesús y Campo, Zaira. 2017. Programa de Mitigación de Barreras para poblaciones de difícil inserción laboral. Fundación Saldarriaga Concha Publicaciones. Bogotá, D.C. Colombia. 144p.

Cárdenas, Jesús y Gómez, Mónica. *Estrategias de formación e inclusión laboral y productiva en sectores alternativos a los hidrocarburos: Hato Corozal y Tauramena.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Primera Edición. 2016.

Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia.* Bogotá. 2015.

Contreras, Alfredo; Gaviria, Alejandro; Misas, Martha y Tenjo, Jaime. *Duración del desempleo en Colombia.* Universidad Jorge Tadeo Lozano. 2012.

De la Rosa, Iván. *Determinantes del desempleo juvenil en Colombia: Un estudio de caso para el II trimestre del 2007.* Universidad del Valle. 2011.

Easton, Heather; Green, Eileen; Heggie, Joan y Moore, Jeanie. *Barriers to women's employment progression in labour market in the north east of England.* Centre for Social and Policy Research - University of Teesside. 2004.

Espino, Alma y Sauval, María. *¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres: el caso chileno.* En: Revista Desarrollo y Sociedad, volumen 77, de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. 2016.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). *Juventud y mercado laboral: Brechas y barreras.* Cepal. Santiago de Chile. 2006.

Departamento Nacional de Estadística (DANE). 2016. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Mortensen, D. 1986. "Job Search and Labor Market Analysis," in Handbook of Labor Economics. O. Ashenfelter and R. Layard, eds. Amsterdam: North Holland, 849–920.

Lalive, Rafael. *How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach.* Iza discussion paper, n.º 2.200. 2006.

Pissarides, Christopher. 2000. *Equilibrium Unemployment Theory.* MIT Press.

República de Colombia, Ley 1636 de 2013, junio 18 de 2013, Diario Oficial [D.O.] No 48.825 (Colombia).

Robbins, Donald y Salinas, Daniel. *Desempleo juvenil en Medellín, Colombia 2004-2005: Patrones, causas y recomendaciones de políticas.* Banco de la República. 2008.

Rodríguez, Paz; Suso, Anabel; Vásquez, Diana y Velasco, María. *Discapacidad, estudios superiores y mercado de trabajo: Barreras de acceso y repercusión en la inserción laboral.* Fondo Social Europeo - Fundación Once. 2014.

Uribe, José y Viáfara, Carlos. *Duración del desempleo y canales de búsqueda en Colombia.* En: Revista de Economía Institucional, volumen II, número 21, páginas 139-160. Universidad del Valle. 2009.



FUNDACIÓN
SALDARRIAGA CONCHA

PUBLICACIONES