



PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

Para poblaciones
de difícil inserción
laboral



MINTRABAJO



Servicio
de Empleo

Unidad del Servicio Público de Empleo



FUNDACIÓN
SALDARRIAGA CONCHA

PUBLICACIONES

Programa de
**MITIGACIÓN
DE BARRERAS**
para poblaciones de difícil
inserción laboral

Fundación Saldarriaga Concha
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Fundación Saldarriaga Concha

Cra. 11 # 94 – 02, of 502
Bogotá – Colombia

Soraya Montoya González

Directora Ejecutiva

Unidad del Servicio Público de Empleo

Cra. 69 # 25B-44, piso 7
Bogotá - Colombia

Claudia Ximena Camacho

Directora General

Eduard Augusto Arias León

Subdirector de Promoción y Seguimiento

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)

978-958-56334-0-7



Esta obra está bajo una Licencia **Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported**.

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**

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. **Programa de Mitigación de Barreras para poblaciones de difícil inserción laboral**. Fundación Saldarriaga Concha Publicaciones. Bogotá, D.C. Colombia. 144p

CONTENIDO

PRÓLOGO	8
CAPÍTULO 1. PANORAMA LABORAL DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y MOTIVACIÓN DEL PROGRAMA	10
INTRODUCCIÓN	11
PANORAMA GENERAL	12
Contexto nacional	12
Los departamentos en el contexto del mercado laboral	14
Principales ciudades	17
IDENTIFICACIÓN DE DIFICULTADES EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS POBLACIONES OBJETIVO	20
JÓVENES, MUJERES Y MAYORES DE 40 AÑOS	21
PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	31
CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFÍA	40
ANEXOS	41
CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS	46
Referencias normativas	47
¿QUÉ ES EL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS Y QUIÉNES LO INTEGRAN?	50
FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE OPORTUNIDADES PARA EL EMPLEO (FOE) Y ARTÍCULACIÓN INSTITUCIONAL	51

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	56
INTRODUCCIÓN	57
CONSIDERACIONES TEÓRICAS	58
RECOMENDACIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	64
Barreras en el contexto del desempleo estructural	65
Barreras en el contexto del desempleo friccional	68
HECHOS ESTILIZADOS EN EL MARCO DE UN EJERCICIO DE IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	70
Mujeres	70
Personas con discapacidad	72
Jóvenes	73
BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y SERVICIOS DE INTERVENCIÓN	75
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFÍA	80
<hr/>	
CAPÍTULO 4. ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL DISEÑO Y PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	82
INTRODUCCIÓN	83
RUTA DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	84
DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	87
SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	89
IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	91
Desempleo estructural	91
Desempleo friccional	92

SELECCIÓN DE LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN	93
RECOMENDACIONES ANTES DE LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL	96
Análisis de la capacidad institucional	96
Aseguramiento del recurso humano	97
Elaboración del presupuesto	97
Viabilidad logística	98
FORMULACIÓN DEL PROYECTO	99
Planteamientos de los objetivos	99
Descripción de los recursos	99
Cronograma de actividades	100
Monitoreo y evaluación	100
PRESENTACIÓN DE PROYECTOS EN EL MARCO DE LA MISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	100
CAPÍTULO 5. RESULTADOS PRELIMINARES DEL FONDO Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA 2016	106
INTRODUCCIÓN	107
PRESENTACIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS EN EL PRIMER AÑO DEL FONDO DE OPORTUNIDADES PARA EL EMPLEO	108
Resultados generales	108
Aproximación a los beneficios del programa	110
SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS	115
JUSTIFICACIÓN	115
OBJETIVO GENERAL	116
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	116
EJES DE SISTEMATIZACIÓN	116
Matriz de reconstrucción	116

Cronología de hitos significativos del programa	119
RESULTADOS ETAPA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS	121
RESULTADOS EJE DE IMPLEMENTACIÓN	129
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFÍA	136
<hr/>	
CONCLUSIONES FINALES	137
<hr/>	
ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS, CUADROS Y ANEXOS	
Gráfico 1.1. Tasa global de participación y tasa de ocupación en los principales departamentos del país. 2015.	15
Gráfico 1.2. Tasa de desempleo en los departamentos principales de Colombia. 2015.	16
Gráfico 1.3. Tasa global de participación y tasa de ocupación en las principales ciudades del país. 2015.	18
Gráfico 1.4. Tasa de desempleo y de informalidad en las principales ciudades de Colombia. 2015.	19
Gráfico 1.5. Tasa de desempleo y de informalidad en jóvenes en las principales ciudades de Colombia. 2015.	23
Gráfico 1.6. Tasa de desempleo y de informalidad en mujeres en las principales ciudades de Colombia. 2015.	26
Gráfico 1.7. Tasa de desempleo y de informalidad en mayores de 40 años en las principales ciudades de Colombia. 2015.	29
Gráfico 1.8. PET/PT y TO en la población con discapacidad en los departamentos principales de Colombia, al 30 de junio del 2016.	34
Gráfico 5.1. Proyectos aprobados según ciclo y línea de intervención. 2016	109
Gráfico 5.2. Beneficiarios por servicio de intervención. Línea de mitigación	110
Gráfico 5.3. Beneficios y costos totales directos de implementación del programa. 2016	114
Mapa 1.1. Distribución de los jóvenes según departamentos. 2015.	22
Mapa 1.2. Distribución de las mujeres según departamentos. 2015.	25

Mapa 1.3. Distribución de los mayores de 40 años según departamentos. 2015.	28
Mapa 1.4. Distribución de la población con discapacidad según departamentos. Corte al 30 de junio del 2016.	32
Mapa 1.5. Distribución de las víctimas del conflicto según departamentos. 2015.	36
Cuadro 1.1. Perfil desempleo e informalidad de las poblaciones objeto de estudio.	39
Cuadro 2.1. Etapas/ejes del Programa de Mitigación de Barreras	54
Cuadro 3.1. Esquema general de barreras de acceso al mercado laboral.	75
Cuadro 3.2. Servicios de intervención en la línea de mitigación de barreras. Programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral.	76
Cuadro 3.3. Servicios de intervención en la línea de fortalecimiento institucional. Programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral.	78
Cuadro 4.1. Ejemplo de preguntas para el examen de impacto y viabilidad en el proceso de selección de alternativas de intervención.	95
Cuadro 5.1. Proyectos aprobados por departamento y línea de intervención. 2016	109
Cuadro 5.2. Matriz de reconstrucción del programa de Mitigación de Barreras	117
Diagrama 4.1. Ruta de servicio de los centros de empleo del Servicio Público de Empleo	85
Anexo 1.1. Distribución de las poblaciones con dificultades de acceso al mercado laboral según departamentos.	41
Anexo 1.2. Distribución de las poblaciones con dificultades de acceso al mercado laboral según departamentos.	42
Anexo 1.3. Distribución de las poblaciones con dificultades de acceso al mercado laboral según ciudades principales.	43
Anexo 1.4. Distribución de las poblaciones con dificultades de acceso al mercado laboral según ciudades principales.	44

PRÓLOGO



ESTE DOCUMENTO MUESTRA LOS LOGROS DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS **Y RECOGE LAS PRINCIPALES HERRAMIENTAS PARA SU APLICACIÓN.**

La Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE) identificó la necesidad de diseñar e implementar un programa para la mitigación de barreras, a partir de la experiencia de años anteriores con proyectos que atendían de manera puntual las necesidades de los bus-

cadores de empleo, que afectaban su acceso efectivo al mercado laboral. Para esta misión, la Unidad del Servicio encontró el mejor aliado para materializar este programa: la Fundación Saldarriaga Concha (FSC), de amplia trayectoria en intervención de poblaciones con enfoque diferencial. El resultado fue la constitución del Fondo de Oportunidades del Empleo (FOE), una bolsa de recursos a la cual concursan los centros de empleo de la red del SPE.

La implementación del Fondo de Oportunidades para el Empleo durante el 2016 (primer año de operación), permitió atender de manera focalizada esas necesidades de los buscadores de empleo en materia de formación, expedición de certificaciones, licencias y matrículas para acceder a las ocupaciones, entre otros, con resultados más que positivos en términos de personas cubiertas por el programa y vinculaciones laborales efectivas.

En el marco de este Fondo, la FSC desarrolló un ejercicio de gestión del conocimiento que permitió, en primer lugar, sistematizar la experiencia del programa con el objetivo de establecer una ruta de consolidación, a partir de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas asociadas al proceso de implementación; y, en segunda instancia, documentar el escenario de referencia para la toma de decisiones dentro del mismo, destacando lo que entendemos como barreras de acceso al mercado laboral y la metodología para su identificación. Los resultados de este ejercicio se presentan a lo largo de este documento.

Por lo anterior, el presente informe se espera que sea utilizado con el fin de dar a conocer la experiencia de este programa, difundir sus logros y compilar las principales herramientas para su aplicación.

CAPÍTULO I

PANORAMA LABORAL DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y MOTIVACIÓN DEL PROGRAMA



INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describe la motivación que originó la constitución del programa de Mitigación de Barreras: la existencia de grupos poblacionales con mayores dificultades en el proceso de inserción al mercado laboral.

Para conseguir este objetivo, en el capítulo se realiza una caracterización del contexto del mercado laboral colombiano y un ejercicio de inferencia de dificultades de acceso al mercado laboral, en un conjunto de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos de dicho mercado. Para el primer punto se utilizaron los agregados de empleo más comunes en la literatura económica¹ y, para el segundo, se contrastaron variables laborales de la población objetivo con el resto.

Para una mejor lectura y comprensión del lector, el contenido de este capítulo se ha dividido en tres secciones, a saber:

1. Panorama laboral, donde se presentan los indicadores básicos que retratan las condiciones del mercado de trabajo en Colombia.
2. Identificación de dificultades de inserción al mercado laboral de jóvenes, mujeres, adultos mayores de 40 años, víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad.
3. Unas conclusiones breves.

1 Agregados como tasa de desempleo, tasa global de participación y tasa de informalidad, entre otros.

PANORAMA GENERAL

CONTEXTO NACIONAL

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)², en el 2015 Colombia tenía 46.818.691 habitantes, de los cuales el 77 % vivía en cabeceras urbanas y el 23 % restante en zonas rurales. Del total de la población, 37.342.466 pertenecen a la población en edad de trabajar (PET)³, correspondiente a un 79,8 %. Entre el 2014 y el 2015, la PET aumentó 1,4 %, 0,3 puntos porcentuales por encima del crecimiento demográfico del país⁴, 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 2015, 24.173.335 colombianos pertenecían a la población económicamente activa (PEA)⁵. De cada 100 personas de la PEA, 91 eran ocupados y 9 estaban desempleados. Por otra parte, 2.156.143 personas se encontraban desempleadas en el país, que corresponden a una tasa de desempleo (TD)⁶ nacional de 8,9 %. Entre el 2014 y el 2015, el índice de desempleo descendió 0,2 puntos porcentuales, debido a que la demanda laboral, representada por la Tasa de Ocupación (TO)⁷, aumentó por encima de la oferta, representada por la Tasa Global de Participación (TGP)⁸.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta septiembre del 2015 Colombia tuvo una participación laboral y una tasa de desempleo superior al promedio latinoamericano y un índice de ocupación inferior.

2 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

3 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.

4 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.

5 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.

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

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

La tasa de desempleo nacional solo fue superada por Costa Rica y los países del Caribe, lejos de los valores observados en Perú, Ecuador y México, con 4,2 %, 4,2 % y 4,4 %, respectivamente. Por tanto, la capacidad de absorción de la oferta laboral en Colombia es inferior al promedio de los países de América Latina y el Caribe.

Una aproximación a las condiciones de empleo utilizada comúnmente en la literatura de coyuntura laboral⁹ es el porcentaje de asalariados. Ser asalariado es visto como sinónimo de mejores condiciones laborales, en términos de cobertura a seguridad social y estabilidad, en comparación con los que no lo son. Según la OIT, en el 2014 el porcentaje de asalariados en Colombia fue de 48,1 %, 17 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, equiparable a El Salvador o Nicaragua, y muy distante de Panamá, Costa Rica y Chile. Entre el 2005 y el 2014, el porcentaje de asalariados en Colombia cayó 0,7 puntos porcentuales, mientras el promedio latinoamericano aumentó 4 puntos, lo cual contribuyó a la ampliación de la brecha entre Colombia y el resto de países del continente.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2015 en las 23 ciudades y áreas metropolitanas, 5.847.288 de trabajadores eran informales¹⁰, que corresponden al 48,5 % del total de los ocupados en dichas ciudades. Entre el 2014 y el 2015, el número de informales¹¹ creció 1,1 %, 1,6 puntos porcentuales por debajo del crecimiento de los formales. Sin embargo, alrededor de uno de cada dos trabajadores de las ciudades continuaba laborando en establecimientos de menos de cinco personas o bajo posiciones ocupacionales asociadas con baja productividad y poca calificación.

En general, en el 2015 Colombia presentó un panorama positivo en materia de empleo: su tasa de desempleo descendió y se mantuvo en un dígito, la participación de asalariados subió y el índice de informalidad descendió ligeramente. No obstante, la situación laboral de Colombia demuestra que aún falta mucho camino por recorrer. Las brechas de desempleo, informalidad y participación de los asalariados continúan siendo amplias si

9 Como los informes del Banco de la República al Congreso o Panorama Laboral América Latina y el Caribe.

10 Existen dos aproximaciones al concepto de informalidad, una basada en el aseguramiento del trabajador a salud y pensiones, y otra a las características de las empresas y de las ocupaciones de los trabajadores. Esta segunda aproximación intenta distinguir entre actividades de baja (informales) y alta productividad (formales). En este informe nos apoyamos de la segunda definición. Para una mejor comprensión del concepto de informalidad visite:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf

11 Según la investigación Determinantes de la informalidad laboral: un análisis para Colombia, el desempleo, características sociodemográficas de la población, la globalización, el desarrollo industrial, el ciclo económico y las regulaciones en el mercado laboral son los principales factores determinantes de la informalidad.

se comparan con el promedio de los países de América Latina y el Caribe. Por este motivo se necesitan políticas que incentiven la creación de más puestos de trabajo, de manera preferible en la formalidad, en especial para aquellas poblaciones que encuentran mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral, como las tenidas en cuenta en este informe.

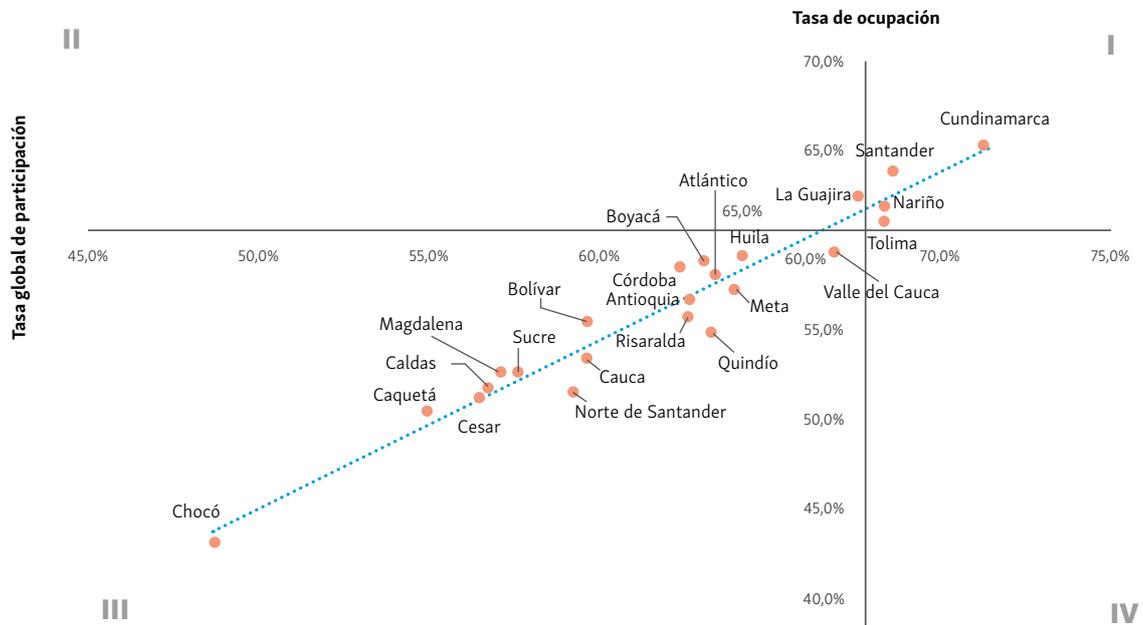
LOS DEPARTAMENTOS EN EL CONTEXTO DEL MERCADO LABORAL

Como se mencionó en el apartado anterior, la TGP es una medida de la oferta laboral y la TO, de la demanda laboral. La interacción de estas fuerzas afecta la tasa de desempleo. Por tanto, la comparación de TO y TD nos permite visualizar la situación general del mercado laboral en algún dominio geográfico.

El gráfico 1.1 muestra la relación TGP y TO para los principales departamentos del país, que tiene en cuenta la GEIH. Está dividido en cuadrantes donde el punto de corte en los ejes de la abscisa y la ordenada, corresponde a la TGP y TO promedio nacional, respectivamente. En el cuadrante I (superior derecho) se ubican los departamentos que presentan mayores tasas globales de participación y tasas de ocupación respecto al promedio del país, mientras que en el cuadrante III (inferior izquierdo) es lo contrario. En el cuadrante IV (inferior derecho) se ubican los departamentos con una TGP superior al promedio nacional, pero una tasa de ocupación inferior, mientras que en el cuadrante II (superior izquierdo) ocurre lo contrario. Por otra parte, la línea de tendencia muestra la relación tasa de ocupación/tasa global de participación (TO/TGP) resultante del promedio de los departamentos, que nos permite comparar la capacidad de absorción que tiene el mercado laboral de un departamento particular respecto a los otros.



GRÁFICO 1.1. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN Y TASA DE OCUPACIÓN EN LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DEL PAÍS. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

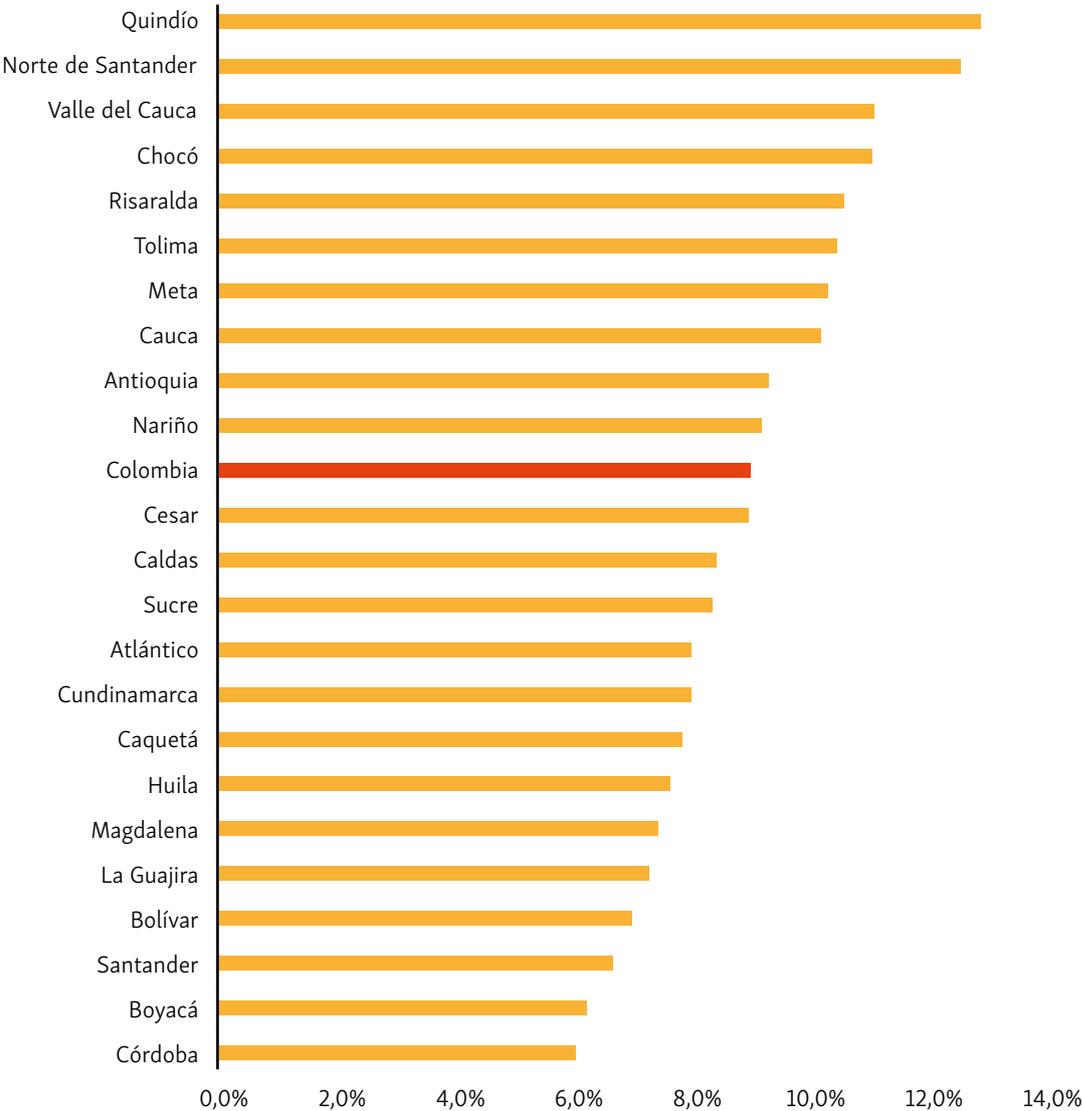
En general, se observa que Cundinamarca, Santander, Nariño, Tolima y La Guajira son los departamentos que cuentan con mayor participación laboral y ocupación, en comparación al promedio colombiano, mientras que el resto se encuentra por debajo.

Las diferencias en las tasas globales de participación responden a la confluencia de varios factores: desigualdades en las edades productivas de su población, en los niveles de educación promedio (Daza y Garavito, 2014), razones culturales (Contreras y Plaza, 2007)¹² y diferencias salariales (Arango y Charry, 2003) que, al modificar el costo de oportunidad de no trabajar, incentivan la exposición al mercado laboral. Por otra parte, la tasa de ocupación al reflejar la demanda de trabajo, derivada de la producción de bienes y servicios, responde a la dinámica productiva de los territorios y sus características.

12 Este tipo de diferencias se materializan en comportamientos de la población, en especial en las diferencias en la participación laboral femenina. Es así como la TGP femenina en la región Caribe se encuentra por debajo de la región Andina.

Como se había mencionado, los departamentos que están por encima de la línea de tendencia tienen mayor capacidad de absorción de la oferta laboral, respecto al promedio de los departamentos y, por ende, deben mostrar menores tasas de desempleo. La tasa de desempleo de los departamentos se encuentra en el gráfico 1.2.

GRÁFICO 1.2. TASA DE DESEMPLEO EN LOS DEPARTAMENTOS PRINCIPALES DE COLOMBIA. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Por encima de esta línea se encuentran Santander, Boyacá, La Guajira, Córdoba, Bolívar, Huila, Magdalena, Atlántico y Cundinamarca. Sin embargo, es importante resaltar las diferencias en las características del mercado laboral en los departamentos de este grupo. Santander, Cundinamarca y La Guajira¹³ generan puestos de trabajos suficientes para absorber la oferta en un escenario de alta participación laboral, mientras que Bolívar, Sucre y Magdalena, se enfrentan a un contexto de baja participación laboral, lo que significa que tienen menores presiones en sus mercados de trabajo, en comparación con los primeros.

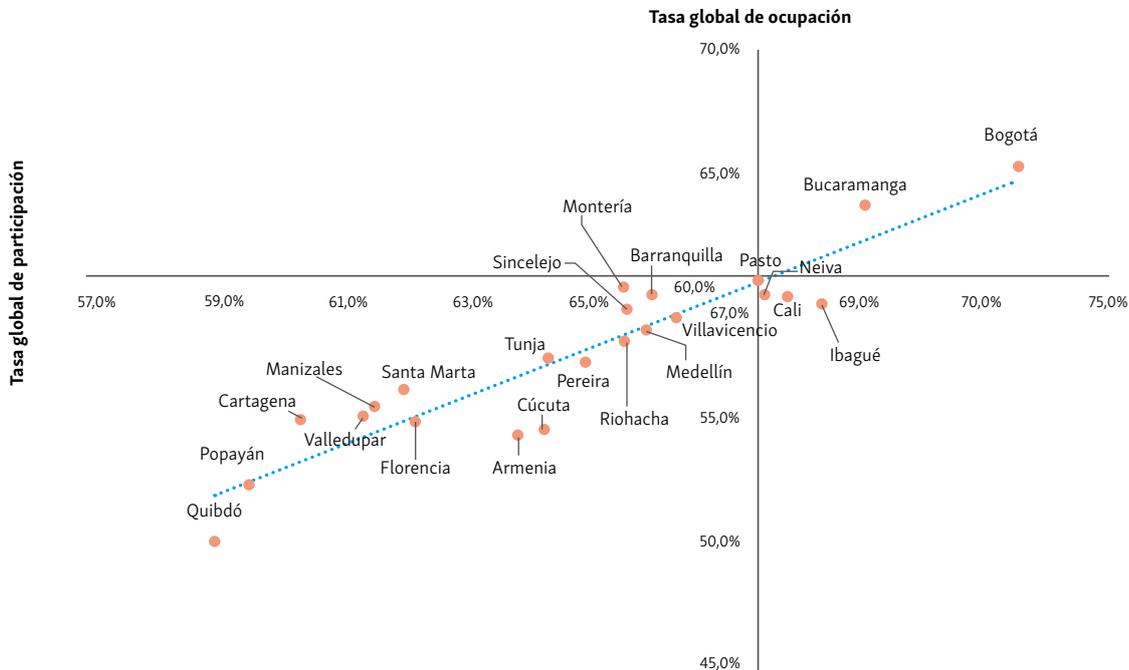
El resto se encuentra por debajo de la línea. Se destacan los casos de Chocó, Quindío, Norte de Santander, Risaralda y Meta, que tienen, aun con bajas tasas de participación, poca capacidad de absorción en sus mercados de trabajo y, por ende, tasas de desempleo superiores al promedio nacional.

PRINCIPALES CIUDADES

Con base en la GEIH 2015, en este apartado se realizó un análisis para las 23 ciudades principales, similar al caso departamental, con el fin de contextualizar la situación del mercado laboral a la cual se enfrentan sus habitantes. El gráfico 1.3 expresa la relación TGP y TO de las 23 principales ciudades. Los puntos de corte son el promedio de la TGP y el de la TO. La línea de tendencia indica la relación promedio entre la participación laboral y la tasa de ocupación de las ciudades objeto de análisis.

13 Al observar los indicadores de TGP, TO y TD, el caso de La Guajira puede parecer contraintuitivo; sin embargo, se puede suponer que la capacidad de absorción alta que tiene el departamento se explica por la existencia de un amplio sector informal que genera muchos puestos de trabajo. Si bien no es posible tener un cálculo preciso de informalidad laboral para los departamentos, dadas las limitaciones metodológicas, se calcula que 4 de cada 5 empleos son informales en dichos departamentos, superior a la relación de 3 a 5, que se estima para el total de Colombia.

GRÁFICO 1.3. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN Y TASA DE OCUPACIÓN EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

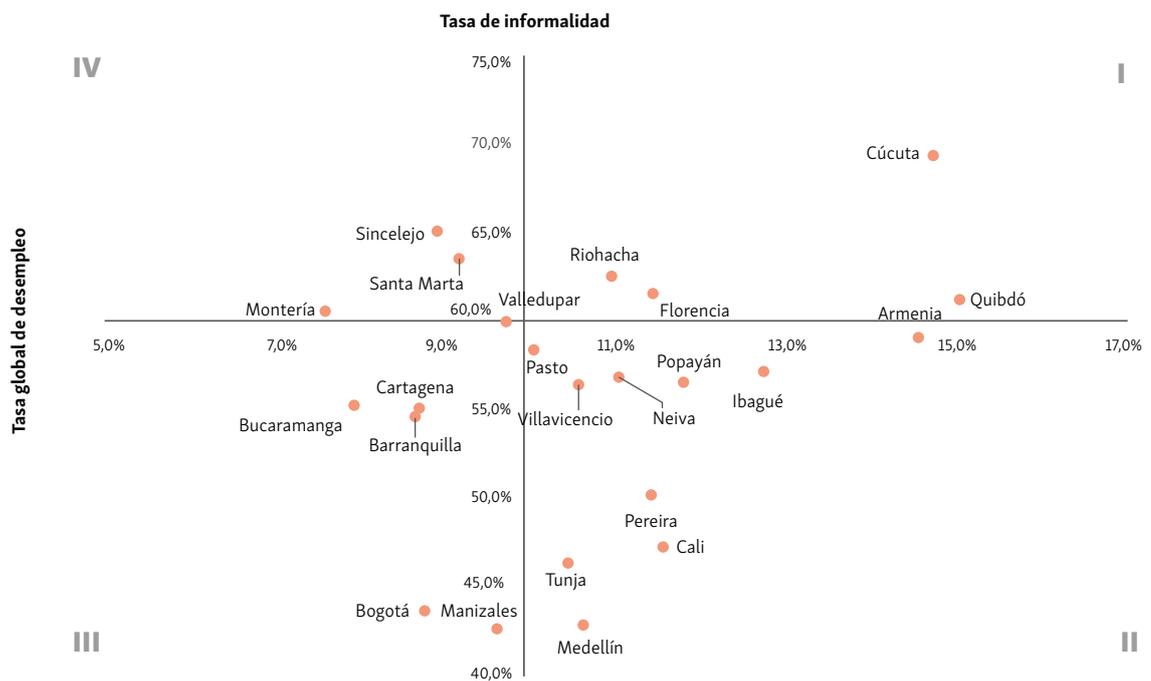
Bucaramanga y Bogotá superan tanto la participación laboral, como la tasa de ocupación promedio de las 23 ciudades. Ibagué, Cali y Neiva presentan una TGP más alta que el promedio nacional, pero una TO más baja, hecho que evidencia presiones en el mercado de trabajo ocasionadas por excedentes de oferta. El resto se caracterizan por tener una participación laboral y ocupación más baja.

Comparado con el promedio de las 23 ciudades, Bucaramanga, las capitales de la Costa Caribe colombiana, Bogotá, Pasto, Tunja y Manizales muestran mayor capacidad de absorción de la oferta laboral. Del mismo modo que los departamentos, Bogotá y Bucaramanga se encuentran en un escenario de alta participación laboral relativa al promedio nacional, mientras las demás en uno de baja participación laboral relativa. Esta condición indica que la capacidad de generación de puestos de trabajo en estas dos ciudades es superior al resto.

Las que se encuentran por encima del promedio de las 23 tienen menores tasas de desempleo que las que se ubican por debajo. Se destacan los casos de Quibdó, Armenia y Cúcuta, que aun con bajos índices de participación

laboral, tienen bajas tasas de ocupación relativa al promedio de las 23 ciudades, lo cual explica sus niveles de desempleo, tal como se aprecia en el gráfico 1.4.

GRÁFICO 1.4. TASA DE DESEMPLEO Y DE INFORMALIDAD EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Cúcuta, Riohacha, Quibdó, Florencia y Armenia se caracterizan por tener altas tasas de desempleo y altos niveles de informalidad, mientras Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Barranquilla y Cartagena tienen bajas tasas de desempleo y de informalidad. Es evidente que en el primer grupo hay dos tipos de problemas: no generan los puestos de trabajo suficientes para cubrir la oferta laboral y gran parte de los que se generan se hacen dentro de la informalidad. Nuevamente se resaltan los casos de Quibdó y Cúcuta que, con bajas tasas de participación, tienen altas tasas de desempleo y de informalidad.

En resumen, en materia laboral existe una gran heterogeneidad en los territorios presentados en esta sección, llámense departamentos o ciudades. En comparación con el promedio de Colombia, algunos departamentos tienen altas tasas de participación laboral acompañadas de bajos niveles

de desocupación, mientras que otros tienen niveles altos. También en escenarios de altos niveles de ocupación se presentan altos o bajos niveles de informalidad respecto al promedio de las 23 ciudades. Estas particularidades, relacionadas con el territorio de influencia, permiten entender el contexto en que se desenvuelven las poblaciones objeto de estudio y la formulación de políticas de mitigación de barreras más asertivas.

IDENTIFICACIÓN DE DIFICULTADES EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS POBLACIONES OBJETIVO

En congruencia con el Decreto 2852 del 2013, la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE) debe cumplir los principios de universalidad, igualdad y enfoque diferencial en materia de intermediación laboral. Bajo este último principio, la UASPE observó que entre los buscadores de empleo, ciertos grupos poblacionales experimentaban mayores dificultades para acceder al mercado laboral, debido a la existencia de diferentes tipos de obstáculos o barreras. Entre estos grupos se encontraban las mujeres, los jóvenes los adultos mayores de 40 años, personas víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad.

La comprobación de dicha afirmación se realizó mediante un proceso inferencial que tomó como base el modelo Diamond, Mortensen y Pissarides (DMP)¹⁴. En este los buscadores de empleo prefieren vincularse rápidamente a los mejores empleos; sin embargo, no pueden hacerlo debido a la existencia de fricciones o barreras que inciden en sus tiempos de búsqueda. Por otra parte, cuando los individuos tienen dificultades para insertarse en el mercado laboral, disminuyen su salario de reserva; es decir, sus exigencias en temas como remuneración y condiciones de trabajo. Por lo anterior, mayores tiempos de búsqueda y condiciones laborales precarias se asocian con la existencia de barreras de acceso al mercado laboral.

No obstante, la información disponible no tiene mediciones de tiempos de búsqueda ni de condiciones laborales, dificultad que fue sobrepasada con la selección de aproximaciones: tasa de desempleo para los tiempos de

14 Para una mejor comprensión de la teoría DMP se recomienda revisar el documento de Contreras, Gaviria, Misas y Tenjo. En su sección 2 se hace una mayor profundización del tema.

búsqueda e informalidad para las condiciones laborales, respectivamente¹⁵. Estas variables proporcionaron las bases para inferir la existencia de barreras entre las poblaciones objetivo, a lo largo de este documento.

JÓVENES, MUJERES Y MAYORES DE 40 AÑOS

En la presente sección se pretende corroborar la existencia de dificultades de acceso al mercado laboral en tres grupos poblacionales, así como su cuantificación. La GEIH muestra información de estos tres, lo cual nos permite analizar las características del mercado laboral al que se enfrentan y realizar comparaciones entre ellos.

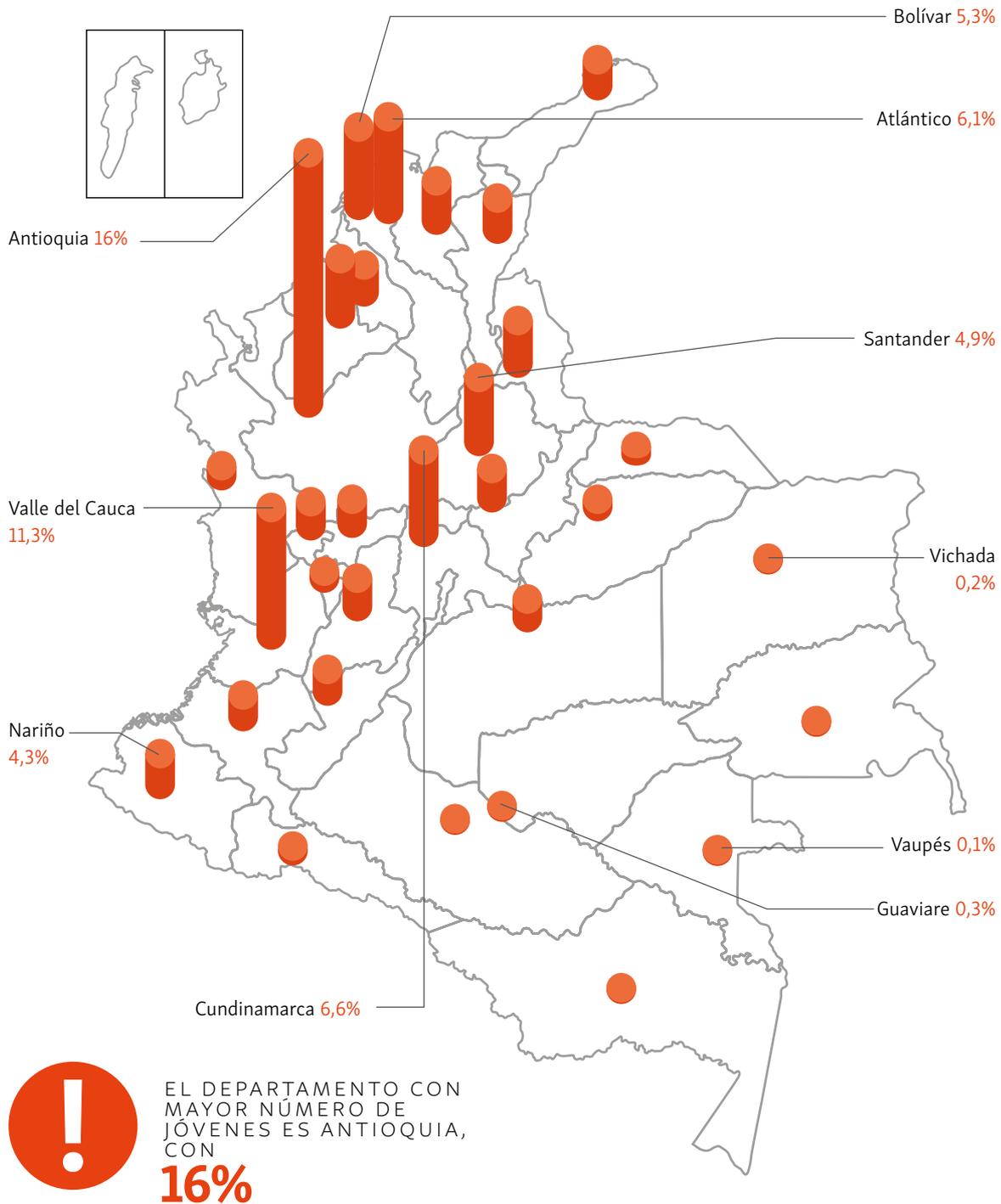
JÓVENES

El número de jóvenes¹⁶ que podemos encontrar en cualquier dominio geográfico es proporcional al número total de personas que residen en él; es decir, es altamente probable que los departamentos y centros urbanos más poblados sean los mismos que tienen más jóvenes. La distribución de los jóvenes en torno a los departamentos se puede visualizar en el mapa 1.1.

15 Se recuerda que la tasa de desempleo se puede descomponer en la duración de desempleo y la incidencia de desempleo. De este modo, a mayor duración de desempleo, mayor será la tasa de desempleo. Para una mejor comprensión de este argumento, revisar el capítulo 2 de este documento.

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

MAPA 1.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS JÓVENES SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2015

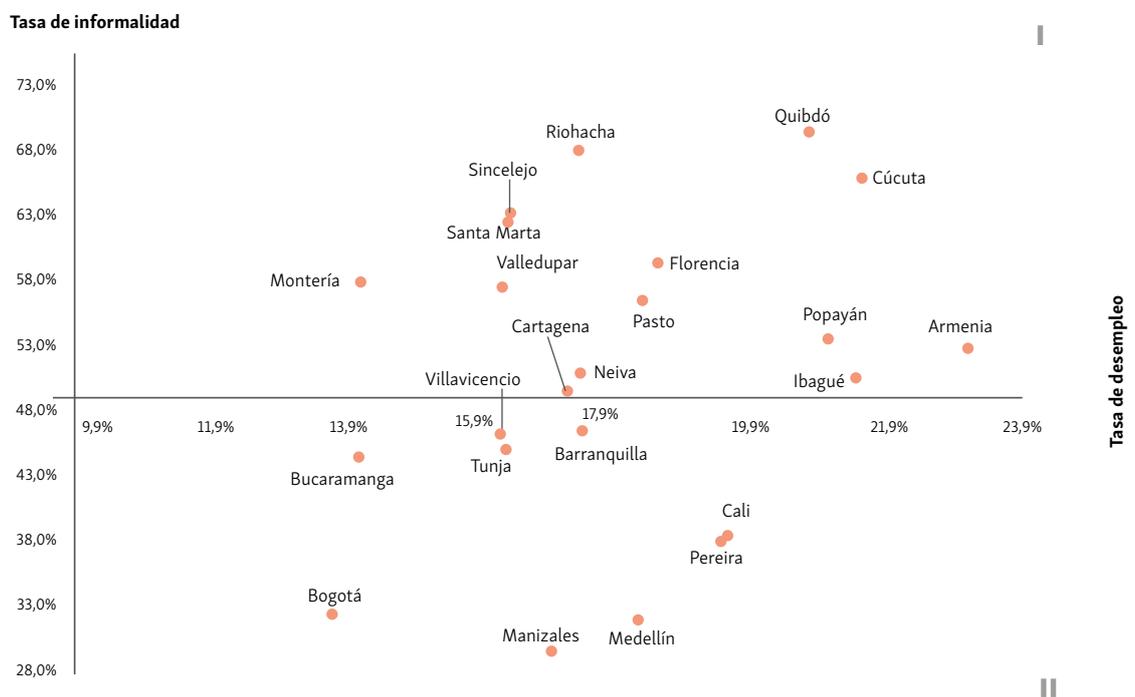


Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Según el mapa 1.1, el departamento con mayor número de jóvenes es Antioquia, con 1.670.385, seguido de Valle del Cauca, Cundinamarca y Atlántico, con 1.180.897, 687.936 y 639.613, respectivamente. Los departamentos con menor número de jóvenes son Vaupés, Guainía y Vichada, con 14.390, 14.437 y 24.089 jóvenes cada uno, en efecto los menos poblados.

En el gráfico 1.5 se presentan las posiciones relativas de las principales ciudades en materia de desempleo e informalidad en jóvenes. Los puntos de corte corresponden a la tasa promedio de desempleo y la tasa de informalidad promedio de las 23 ciudades principales, en el eje X y el Y, respectivamente. De nuevo, el cuadrante I indica tasas de desempleo e informalidad superiores a los promedios de las 23 ciudades, mientras el cuadrante II señala una tasa de desocupación superior y una de informalidad inferior.

GRÁFICO 1.5. TASA DE DESEMPEÑO Y DE INFORMALIDAD EN JÓVENES EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Como puede observarse en el gráfico 1.5, sin importar la ciudad donde residan, los jóvenes se enfrentan a una mayor tasa de desempleo, si se compara con el promedio de las 23 ciudades principales. Los motivos que explican esta mayor tasa de desempleo se asocian principalmente a inexperiencia (Robbins y Salinas, 2008) y a las condiciones materiales de los hogares donde viven (De la Rosa, 2011), que inciden en su rotación laboral y en la duración del desempleo, y otros factores que podríamos sumar como el acceso a la información y la poca riqueza de las redes laborales al inicio de su ciclo laboral, de acuerdo con la teoría DMP.

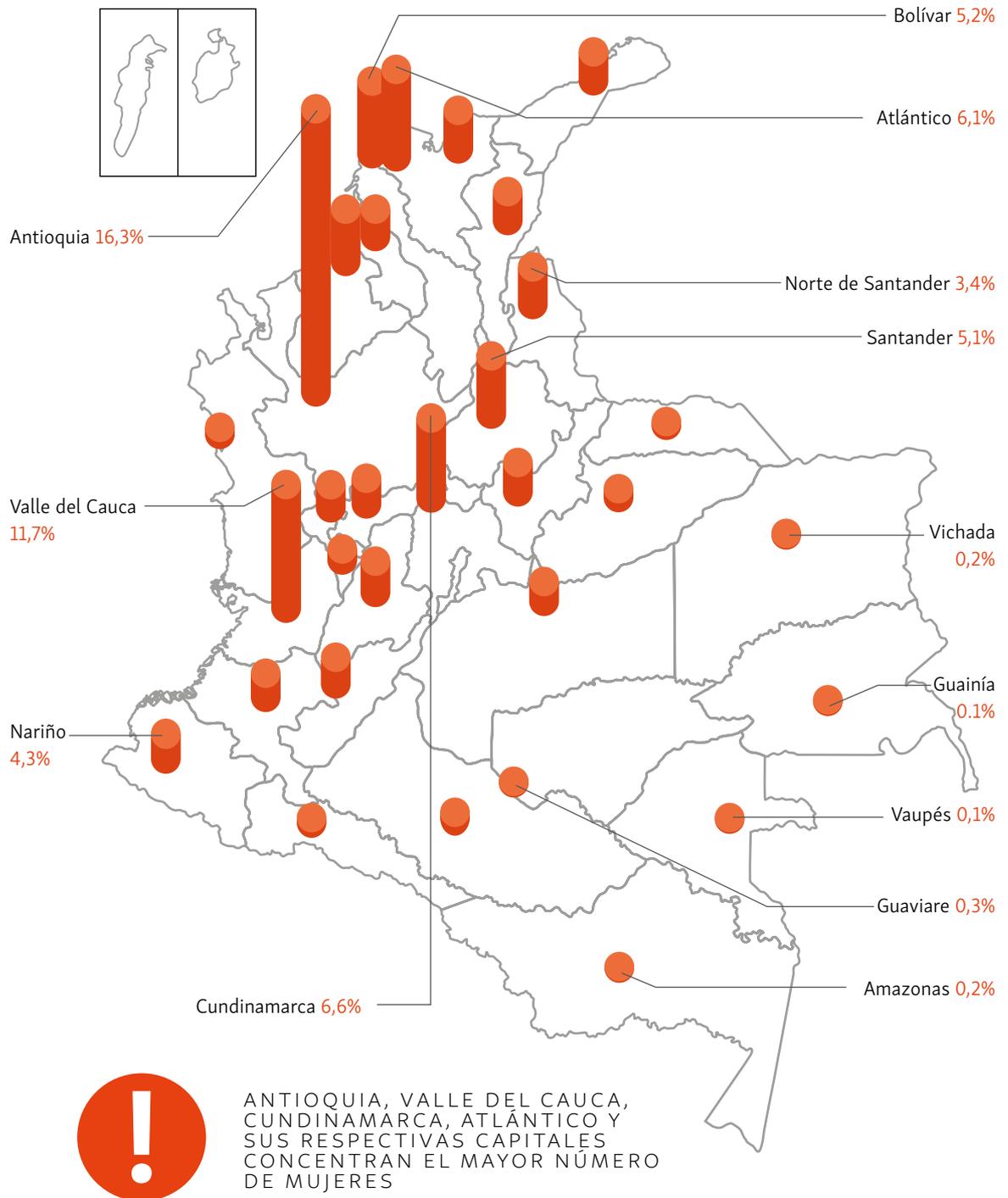
En 14 de las 23 ciudades para las cuales se tenía información, la informalidad de los jóvenes supera al promedio de las 23 ciudades. La anterior relación es superior a la encontrada en el gráfico 1.4, que es de 9 a 23; sin embargo, a diferencia del caso de la tasa de desempleo, no se puede concluir que los jóvenes experimentan peores condiciones de informalidad que el resto de poblaciones.

MUJERES

Casi el 50 % de cualquier territorio son mujeres; por esta razón, al igual que los jóvenes, se espera que los departamentos con mayor número de habitantes sean los mismos que aquellos con mayor cantidad de mujeres. Esto puede apreciarse en el mapa 1.2.



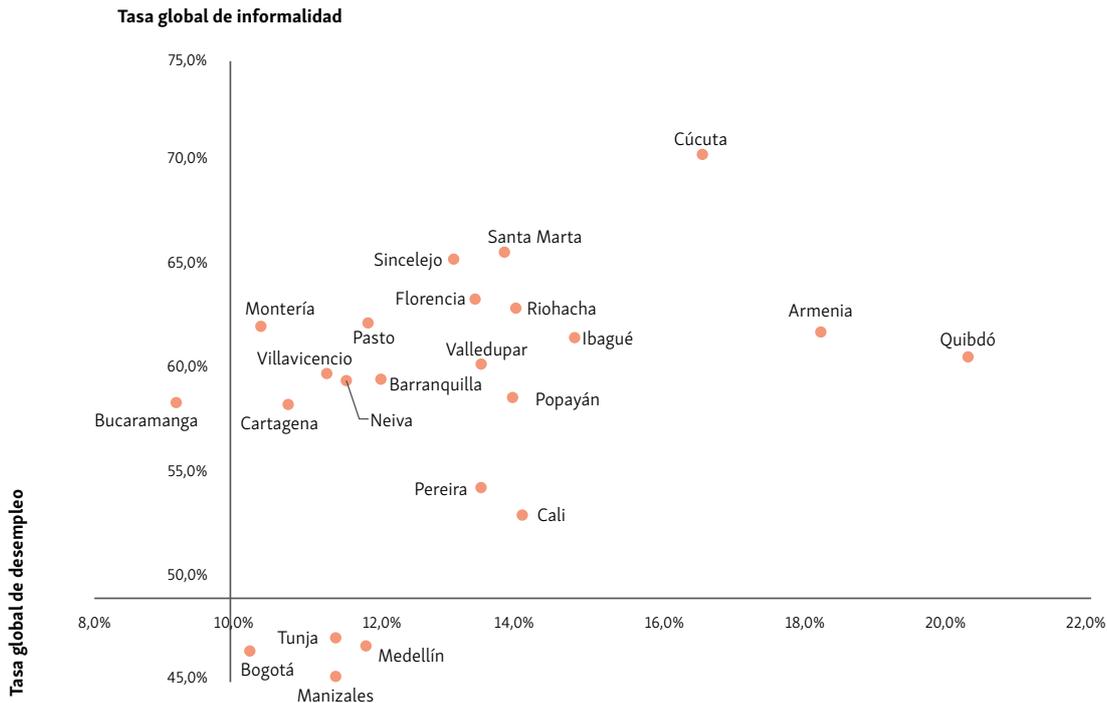
MAPA 1.2. DISTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y sus respectivas capitales concentran el mayor número de mujeres, mientras Vaupés, Guainía, Vichada, Amazonas y sus capitales, el menor.

GRÁFICO 1.6. TASA DE DESEMPLEO Y DE INFORMALIDAD EN MUJERES EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Con excepción de Bucaramanga, las mujeres tienen tasas de desempleo más altas que el promedio de las 23 ciudades (Gráfico 1.6), lo que evidencia dificultades de inserción en el mercado laboral. En el caso de las mujeres, estos problemas se asocian con las rigideces del mercado laboral para acoger a aquellas que tienen hijos y posibles efectos de discriminación¹⁷. En total, 19 ciudades tienen tasas de informalidad en mujeres superiores al promedio de las 23 ciudades. Esto puede indicar que las mujeres efectivamente no solo se encuentran con dificultades para insertarse en el mercado laboral, sino que, además, se enfrentan a condiciones laborales más difíciles.

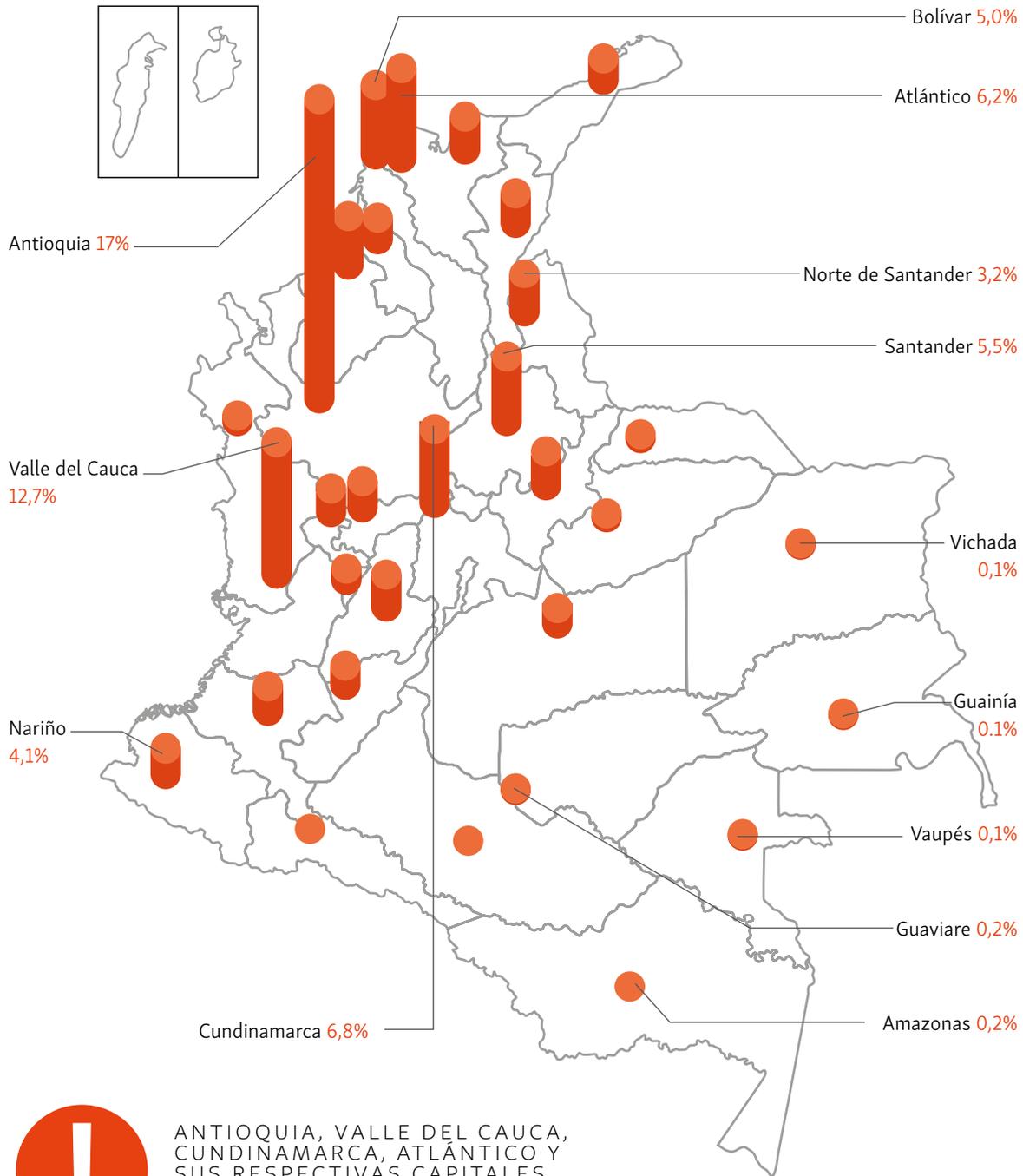
17 Baquero Jairo, Guataquí Juan y Sarmiento Lina. Un marco analítico de la discriminación laboral. Universidad del Rosario. 2000.



MAYORES DE 40 AÑOS

Como los anteriores subconjuntos poblacionales, la cantidad de adultos mayores es proporcional al número de habitantes que tengan los departamentos y ciudades. La distribución de los mayores de 40 años por departamentos se puede observar en el mapa 1.3.

MAPA 1.3. DISTRIBUCIÓN DE LOS MAYORES DE 40 AÑOS SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2015

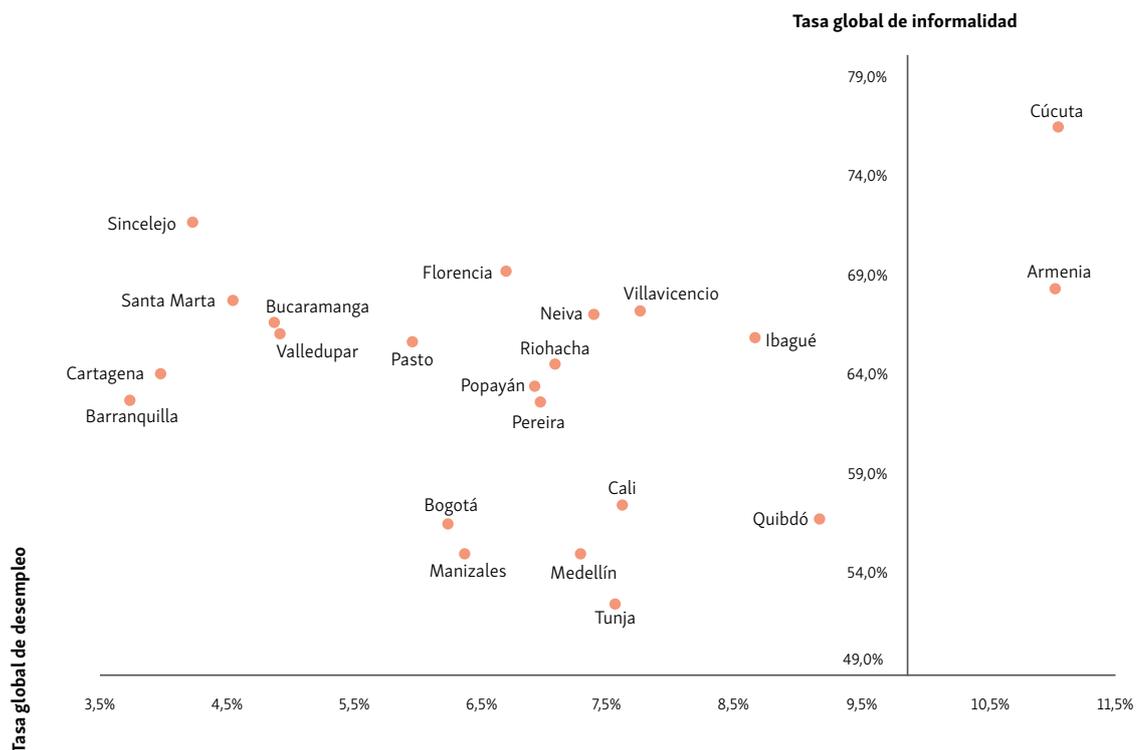


! ANTIOQUIA, VALLE DEL CAUCA, CUNDINAMARCA, ATLÁNTICO Y SUS RESPECTIVAS CAPITALES TIENEN EL MAYOR NÚMERO DE ADULTOS MAYORES DE 40 AÑOS

Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

Como se puede observar, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y sus respectivas capitales tienen el mayor número de adultos mayores de 40 años, mientras que Guainía, Vaupés, Amazonas, Vichada y sus ciudades principales, el menor.

GRÁFICO 1.7. TASA DE DESEMPLEO Y DE INFORMALIDAD EN MAYORES DE 40 AÑOS EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA. 2015



Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH 2015

De acuerdo con el gráfico 1.7, los adultos mayores de 40 años se enfrentan a menores tasas de desempleo que el promedio de las 23 ciudades, excepto si residen en Cúcuta o Armenia. Dos razones podrían explicar lo anterior, en congruencia con la teoría DMP y del Ciclo Vital: los mayores de 40 años tienen más obligaciones que los menores, lo cual disminuye su salario de reserva y, por ende, se acorta la duración de su desocupación; después de los 40 años hay mayor estabilidad laboral, lo cual hace que la movilidad laboral disminuya.

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 relajan sus pretensiones en el tema de condiciones de trabajo, lo cual hace más probable que se inserten en el sector informal.

En conclusión, con la información de la GEIH 2015 los datos de desempleo e informalidad apoyan la presunción de existencia de dificultades de acceso al mercado laboral entre los grupos poblacionales analizados. Además, fue posible establecer que estas poblaciones están concentradas en los territorios más poblados del país.

Entre los grupos poblacionales analizados se pueden encontrar diferencias que vale la pena destacar. Los jóvenes, sin distinción de su residencia, se enfrentan a mayores tasas de desempleo, pero no hay motivos fuertes para suponer que a mayores tasas de informalidad, dada la distribución de los datos en el gráfico 1.5. las mujeres se encuentran en el escenario más complicado: altas tasas de desempleo con altas tasas de informalidad. Los adultos mayores de 40 años no tienen problemas en encontrar un empleo, pero necesitan que dichos empleos tengan mejores condiciones.



PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Esta sección se centra en presentar la distribución de las personas con discapacidad y personas víctimas del conflicto armado, según departamentos y ciudades principales, y en el examen de alguna variable de mercado laboral de las fuentes de información disponibles para inferir la existencia de dificultades de acceso al mercado laboral. Las fuentes son el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro)¹⁸ y el Registro Único de Víctimas (RUV)¹⁹.

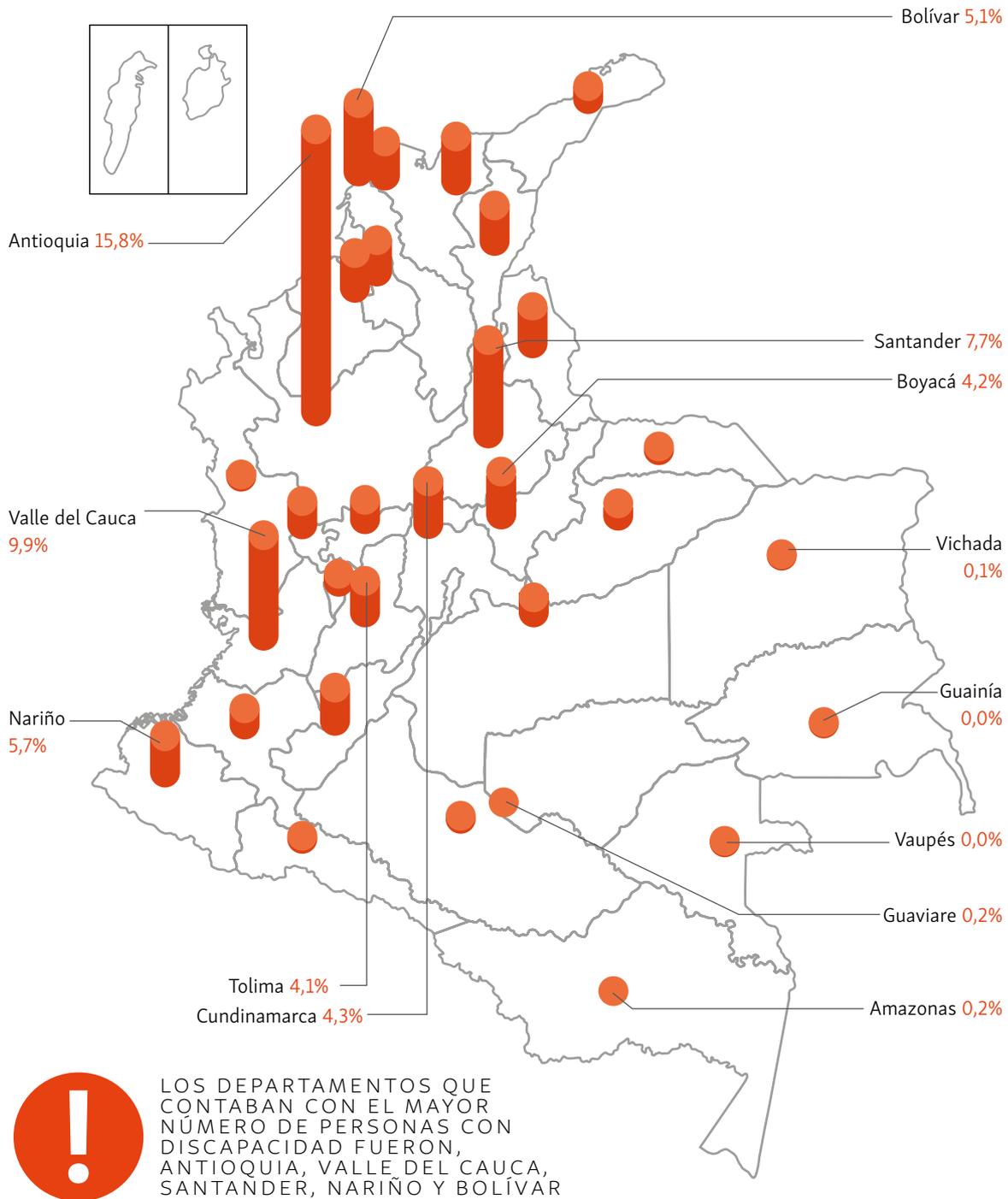
PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A corte del 30 de junio del 2016, en Colombia se tenía registro de 1.255.126 personas con discapacidad, 2,57 % de la población total del país. En el mapa 1.4 se puede visualizar la distribución de la población con discapacidad entre departamentos y ciudades principales.

18 El Sispro es el sistema de registro que utiliza el Ministerio de Salud para verificar las afiliaciones y, por ende, la atención al Sistema General de Seguridad Social y a diferentes programas de intervención.

19 El RUV es un sistema de información que consolida distintas fuentes de datos: Sisbén, Paari y Mfea, entre otras, para llevar la cuenta, ubicación y algunas características de la población víctima del conflicto armado.

MAPA 1.4. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN DEPARTAMENTOS. CORTE AL 30 DE JUNIO DEL 2016



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

Los departamentos que contaban con el mayor número de personas con discapacidad fueron, en su orden, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Nariño y Bolívar, mientras Vichada, Guainía y Vaupés tenían el menor número.

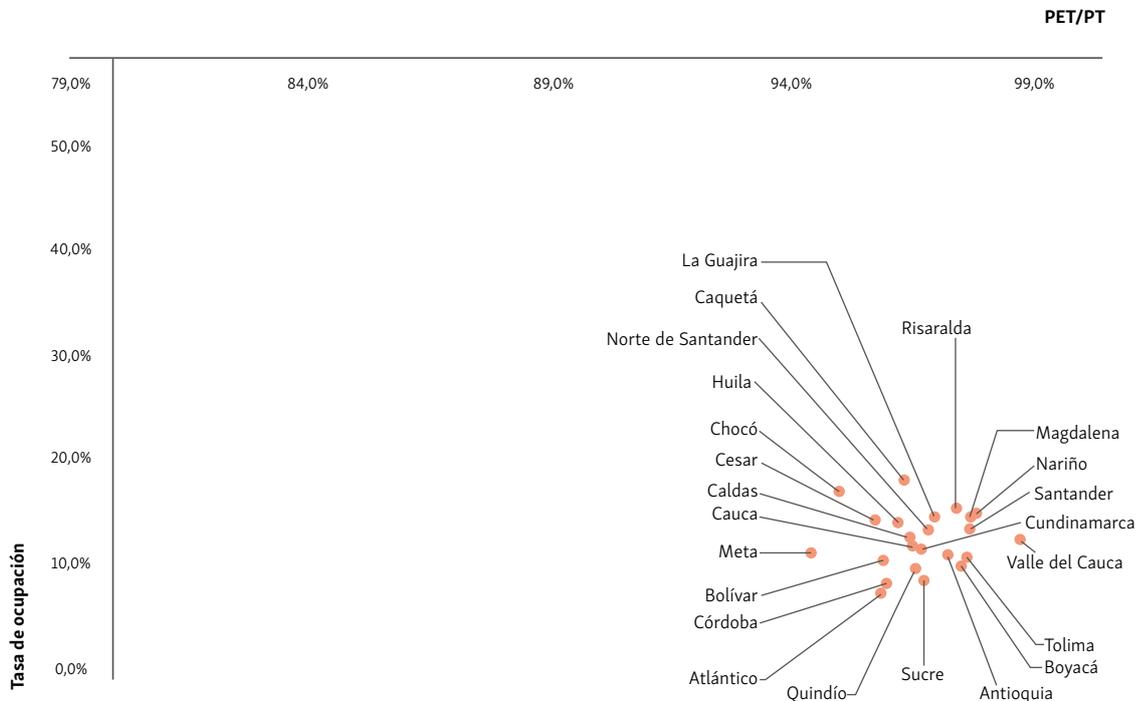
Es importante tener en cuenta que una cosa es la distribución de las personas con discapacidad entre los departamentos, y otra es la incidencia o participación de la población objetivo respecto al total de habitantes del dominio geográfico analizado. Al hacer el examen de esta última variable, se encuentra que Huila, Casanare, Santander y Sucre presentan el mayor número de personas con discapacidad respecto a su población total, superando en más de 1,2 puntos porcentuales al promedio de los 31 departamentos (2,5 %). Del mismo modo, los de menor incidencia fueron Vaupés, Vichada y Guainía, con porcentajes inferiores al 1 %.

Por ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga concentran el mayor número de personas con discapacidad. Sin embargo, las que tienen mayor peso de personas con discapacidad, respecto al total de sus habitantes son Mocoa, Bucaramanga, Leticia y Santa Marta con 5,6 %, 4,4 %, 4,1 % y 3,4 %, respectivamente, lo que supera al 2,5 % registrado en el promedio de las 31 capitales.

Con la información recolectada en Sispro se pudo estimar la 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 más²⁰. Los resultados pueden apreciarse en el gráfico 1.8 que relaciona el porcentaje de la población total apta para trabajar con la tasa de ocupación. Los puntos de corte de este gráfico son PET/PT y TO promedio del país, en el eje de la abscisa y la ordenada, cada una.

20 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.

GRÁFICO 1.8. 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.

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. Concretamente, la tasa de ocupación promedio nacional es 38 puntos porcentuales más alta que la registrada en la población con discapacidad de Guaviare, el departamento con la mayor tasa de ocupación en este grupo poblacional. Por tanto, las personas con discapacidad se encuentran con fuertes restricciones para vincularse al mercado laboral.

En general, como era de esperarse, los departamentos y ciudades más poblados tienden a concentrar el mayor número de personas con discapacidad; sin embargo, la incidencia difiere entre los dominios geográficos: Huila, Casanare, Santander y Sucre, como departamentos; y Mocoa, Bucaramanga, Leticia y Santa Marta, como ciudades, se destacan como los dominios geográficos con mayor porcentaje de población con discapacidad.

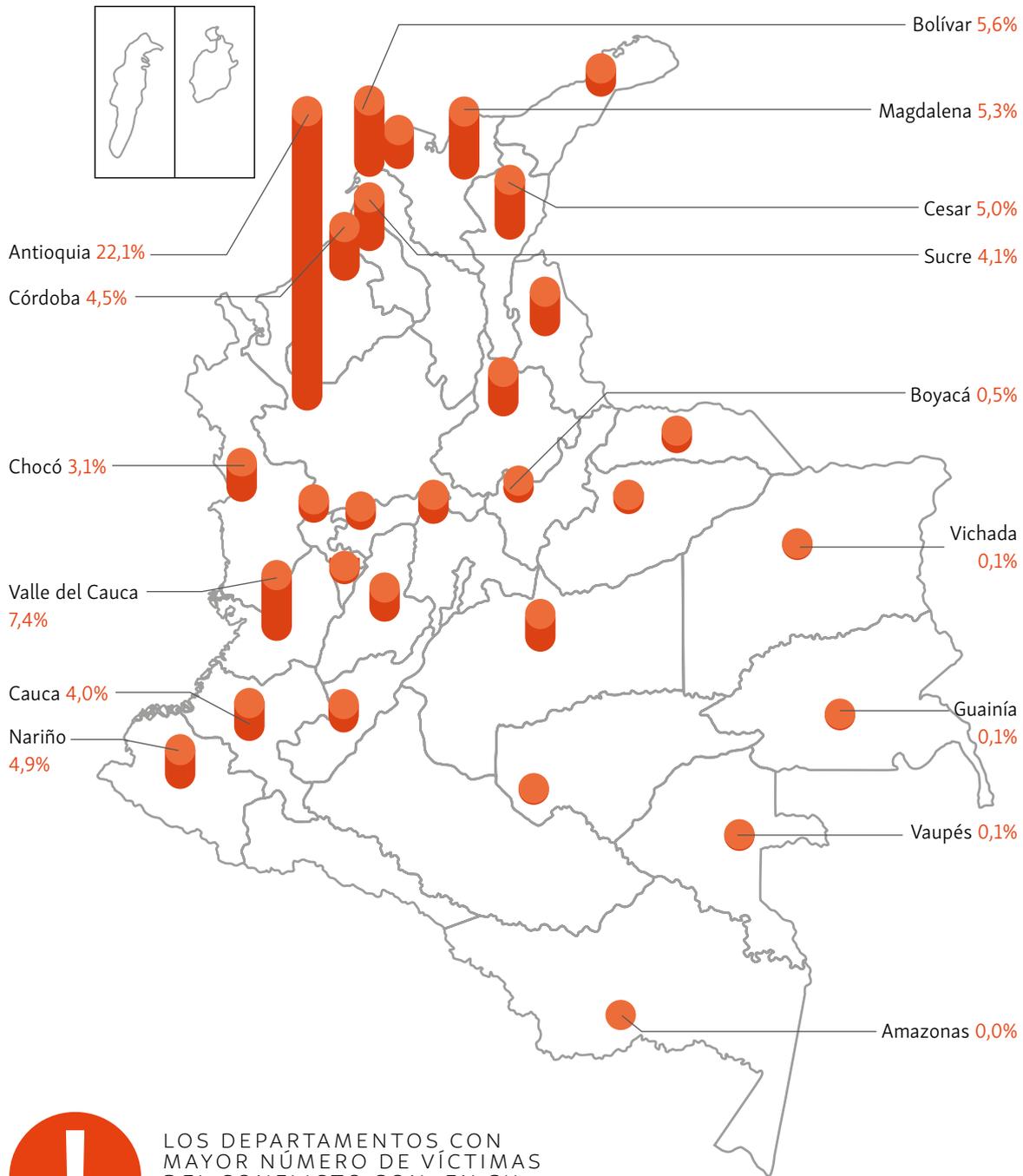
Una aproximación a los ocupados y a la población en edad de trabajar indica que las personas con discapacidad tienen tasas de ocupación muy bajas en comparación con el promedio del resto de poblaciones, lo que demuestra dificultades para vincularse al mercado laboral.

PERSONAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

A corte del 30 de julio del 2016, 8.131.269 personas eran consideradas como víctimas del conflicto armado, equivalente a 16 de cada 100 colombianos. Este valor supera al total de la población que tiene Bogotá, solo por poner en contexto su magnitud. En el mapa 1.5 se observa la distribución de las víctimas entre departamentos y capitales.



MAPA 1.5. DISTRIBUCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO SEGÚN DEPARTAMENTOS. 2015



LOS DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO SON, EN SU ORDEN, ANTIOQUIA, VALLE DEL CAUCA, BOLÍVAR Y MAGDALENA

Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en Registro de Unidad de Víctimas 2016.

Los departamentos con mayor número de víctimas del conflicto son, en su orden, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar y Magdalena, con 1.436.350, 481.682, 385.983 y 341.573 personas, respectivamente. Los que tienen mayor porcentaje de víctimas son Chocó, Caquetá y Putumayo, con 40,2 %, 38,1 % y 38 % cada uno. En estos, al menos uno de cada tres habitantes es considerado víctima del conflicto armado, más del doble del promedio de todos los departamentos (16 %).

Medellín es con 439.697 individuos, la ciudad con mayor número de víctimas del conflicto. Le siguen, en su orden, Bogotá, Cali y Santa Marta, con 361.705, 151.700 y 135.565 personas, respectivamente. En Mocoa, Quibdó y Florencia, más de la mitad de la población es víctima del conflicto armado, mientras que Tunja, Bogotá y Leticia tienen los menores valores de incidencia, con 2,2 %, 4,5 % y 5,1 % cada una.

Para conocer la situación laboral de la población víctima del conflicto 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. Ambas cifras son solo 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, con el consecuente relajamiento de las 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, 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.

En resumen, este apartado brindó evidencia de la existencia de dificultades de acceso al mercado laboral y, además, permitió identificar que los departamentos y las ciudades más pobladas suelen tener los números más altos de población víctima del conflicto armado y de personas con discapacidad. Sin embargo, se presentan diferencias considerables en torno a la incidencia, explicadas por las diferentes trayectorias laborales y la proximidad al conflicto, entre otras razones, que son propias de las dinámicas de los territorios. Esto último es particularmente importante al momento de diseñar políticas de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral para estos grupos poblacionales, porque hace más preciso el ejercicio de focalización, al identificar mejor a las poblaciones objetivo.

CONCLUSIONES



A lo largo de este documento se encontró evidencia para inferir la existencia de dificultades para insertarse en el mercado laboral en las poblaciones objeto de estudio, que se expresan en sus tasas de desempleo o en condiciones laborales, en comparación con el resto de las poblaciones. Los resultados se pueden resumir en el cuadro 1.1.

CUADRO 1.1. PERFIL DESEMPLEO E INFORMALIDAD DE LAS POBLACIONES OBJETO DE ESTUDIO

Población	Alta tasa de desempleo	Alta tasa de informalidad
Jóvenes	Sí	Sí
Mujeres	Sí	Sí
Víctimas del conflicto armado	No	Sí
Personas con discapacidad	Sí	Sí
Adultos mayores de 40 años	No	Sí

Fuente: Elaboración FSC con base en Sispro, Registro Único de Víctimas y GEIH.

En cuanto al número y ubicación de dichas poblaciones, correspondiente al segundo objetivo del documento, jóvenes, mujeres, adultos mayores de 40 años, personas víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad, se concentran en las zonas más pobladas; sin embargo, en estos dos últimos grupos la incidencia difiere entre los departamentos, debido a que las particularidades propias de los territorios afectan su distribución.

La existencia de dichas dificultades en el proceso de inserción al mercado de trabajo y la dimensión de las poblaciones son más que suficientes para justificar una intervención que fortalezca sus capacidades de generación de ingresos, como lo propone el programa de Mitigación de Barreras.

BIBLIOGRAFÍA

Arango Luis Eduardo, Charry Alejandro y Posada Carlos. *La participación laboral en Colombia según la nueva encuesta: ¿cambian sus determinantes?* Borrador de economía número 250. Banco de la República. Bogotá. 2003.

Banco de la República. *Informe de la Junta Directiva al Congreso, marzo de 2016.* Bogotá. 2016.

Cano Kelly, Contrerasa Martha y Quejada Raúl. *Determinantes de la informalidad laboral: Un análisis para Colombia.* Investigación y Desarrollo, volumen 22. Uninorte. 2014.

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.

Contreras Dante y Plaza Gonzalo. *Participación laboral femenina en Chile. ¿Cuánto importan los factores culturales?* Universidad de Chile. Serie de documentos de trabajo 235. 2007.

Daza Nancy, Garavito Nidia y González Néstor. *Determinantes y perfiles de la participación en Colombia: 2002-2013.* Archivos de economía, documento 415. Departamento Nacional de Planeación. 2014.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares.* Colección de documentos n.º 83. DANE. 2009.

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

Organización Internacional del Trabajo. *Panorama Laboral 2015: América Latina y el Caribe.* OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2015.

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

ANEXOS

ANEXO 1.1. DISTRIBUCIÓN DE LAS POBLACIONES CON DIFICULTADES DE ACCESO AL MERCADO LABORAL SEGÚN DEPARTAMENTOS

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Antioquia	1.670.385	2.265.758	3.301.432	1.436.350	158.104
Atlántico	639.613	820.613	1.245.057	169.183	32.863
Bolívar	547.698	662.000	1.048.350	361.705	50.745
Boyacá	299.790	458.391	636.804	33.197	41.986
Caldas	240.171	379.842	504.635	93.578	23.489
Caquetá	128.512	128.359	238.044	184.255	12.569
Cauca	361.581	434.905	680.610	261.747	29.831
Cesar	269.609	295.497	515.105	326.071	31.372
Córdoba	434.655	528.237	852.678	292.223	34.660
Cundinamarca	687.936	905.839	1.347.514	143.283	43.154
Chocó	141.219	115.188	249.855	202.902	3.869
Huila	310.516	354.737	575.322	172.239	45.560
La Guajira	242.404	234.985	483.605	130.348	13.579
Magdalena	332.965	361.457	623.163	341.573	36.926
Meta	252.035	295.754	480.672	218.005	20.753
Nariño	451.826	548.395	868.792	318.631	57.160
Norte de Santander	362.571	431.935	683.824	208.596	31.646
Quindío	136.749	215.036	287.782	47.056	17.073
Risaralda	240.728	353.600	488.511	87.312	27.474
Santander	514.369	737.516	1.042.351	215.566	77.043
Sucre	222.203	269.259	419.984	265.029	31.848
Tolima	342.382	508.928	703.227	180.076	40.972
Valle del Cauca	1.180.897	1.690.323	2.378.335	481.682	99.457
Arauca	82.489	65.648	130.426	81.453	6.945
Casanare	107.343	96.621	175.644	62.645	13.854
Putumayo	110.395	83.625	170.510	132.900	12.105
Amazonas	25.668	15.517	37.801	2.207	2.455
Guainía	14.437	8.952	20.109	6.914	441

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Guaviare	36.199	27.336	53.078	31.997	1.799
Vaupés	14.390	9.908	21.651	3.798	316
Vichada	24.089	15.967	35.472	6.798	674

Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH, GEIH nuevos departamentos, Registro Único de Víctimas, Sispro.

ANEXO 1.2. DISTRIBUCIÓN DE LAS POBLACIONES CON DIFICULTADES DE ACCESO AL MERCADO LABORAL SEGÚN DEPARTAMENTOS.

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Antioquia	16,0 %	17,0 %	16,3 %	22,1 %	15,8 %
Atlántico	6,1 %	6,2 %	6,1 %	2,6 %	3,3 %
Bolívar	5,3 %	5,0 %	5,2 %	5,6 %	5,1 %
Boyacá	2,9 %	3,4 %	3,1 %	0,5 %	4,2 %
Caldas	2,3 %	2,9 %	2,5 %	1,4 %	2,3 %
Caquetá	1,2 %	1,0 %	1,2 %	2,8 %	1,3 %
Cauca	3,5 %	3,3 %	3,4 %	4,0 %	3,0 %
Cesar	2,6 %	2,2 %	2,5 %	5,0 %	3,1 %
Córdoba	4,2 %	4,0 %	4,2 %	4,5 %	3,5 %
Cundinamarca	6,6 %	6,8 %	6,6 %	2,2 %	4,3 %
Chocó	1,4 %	0,9 %	1,2 %	3,1 %	0,4 %
Huila	3,0 %	2,7 %	2,8 %	2,7 %	4,6 %
La Guajira	2,3 %	1,8 %	2,4 %	2,0 %	1,4 %
Magdalena	3,2 %	2,7 %	3,1 %	5,3 %	3,7 %
Meta	2,4 %	2,2 %	2,4 %	3,4 %	2,1 %
Nariño	4,3 %	4,1 %	4,3 %	4,9 %	5,7 %
Norte de Santander	3,5 %	3,2 %	3,4 %	3,2 %	3,2 %
Quindío	1,3 %	1,6 %	1,4 %	0,7 %	1,7 %
Risaralda	2,3 %	2,7 %	2,4 %	1,3 %	2,7 %
Santander	4,9 %	5,5 %	5,1 %	3,3 %	7,7 %
Sucre	2,1 %	2,0 %	2,1 %	4,1 %	3,2 %
Tolima	3,3 %	3,8 %	3,5 %	2,8 %	4,1 %
Valle del Cauca	11,3 %	12,7 %	11,7 %	7,4 %	9,9 %
Arauca	0,8 %	0,5 %	0,6 %	1,3 %	0,7 %

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Casanare	1,0 %	0,7 %	0,9 %	1,0 %	1,4 %
Putumayo	1,1 %	0,6 %	0,8 %	2,0 %	1,2 %
Amazonas	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,2 %
Guainía	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
Guaviare	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,2 %
Vaupés	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
Vichada	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH, GEIH nuevos departamentos, Registro Único de Víctimas, Sispro.

ANEXO 1.3. DISTRIBUCIÓN DE LAS POBLACIONES CON DIFICULTADES DE ACCESO AL MERCADO LABORAL SEGÚN CIUDADES PRINCIPALES

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Medellín	906.715	1.413.722	1.891.897	439.697	57.214
Barranquilla	478.638	615.789	936.081	81.628	14.275
Bogotá	2.075.969	2.755.960	4.061.060	361.705	250.704
Cartagena	256.089	323.331	496.853	85.719	14.742
Tunja	49.028	59.595	94.488	4.232	3.018
Manizales	101.172	170.056	219.475	18.180	7.912
Florencia	42.556	43.730	77.268	89.057	3.515
Popayán	64.665	90.831	129.278	79.813	5.517
Valledupar	109.693	111.420	200.692	126.420	9.736
Montería	93.958	107.195	179.774	90.187	6.135
Quibdó	34.326	22.388	54.044	65.845	1.163
Neiva	87.119	112.597	168.997	58.984	10.586
Riohacha	57.063	51.312	114.228	52.845	6.486
Santa Marta	127.551	138.688	239.479	135.565	16.918
Villavicencio	122.144	145.183	238.272	95.020	8.465
Pasto	95.782	129.938	190.847	52.306	9.867
Cúcuta	219.788	262.847	418.654	91.462	8.197
Armenia	70.138	111.597	150.036	20.659	5.203
Pereira	158.733	233.538	325.956	43.068	14.218

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Bucaramanga	276.212	389.897	551.759	53.718	23.081
Sincelejo	71.185	83.369	131.780	104.322	6.472
Ibagué	135.416	192.866	270.909	69.894	7.555
Cali	633.268	893.861	1.271.526	151.700	50.202
Arauca	20.763	19.177	39.147	25.839	2.846
Yopal	36.177	32.822	62.554	25.897	4.208
Mocoa	9.545	8.829	17.499	28.527	2.422
Leticia	7.597	6.612	13.046	2.143	1.694
Puerto Inírida	3.606	2.987	6.017	6.864	405
San José	13.165	9.543	22.456	26.861	1.086
Mitú	4.548	3.595	8.054	3.527	179
Puerto Carreño	4.169	2.705	6.202	4.053	252

Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH, GEIH nuevos departamentos, Registro Único de Víctimas, Sispro.

ANEXO 1.4. DISTRIBUCIÓN DE LAS POBLACIONES CON DIFICULTADES DE ACCESO AL MERCADO LABORAL SEGÚN CIUDADES PRINCIPALES

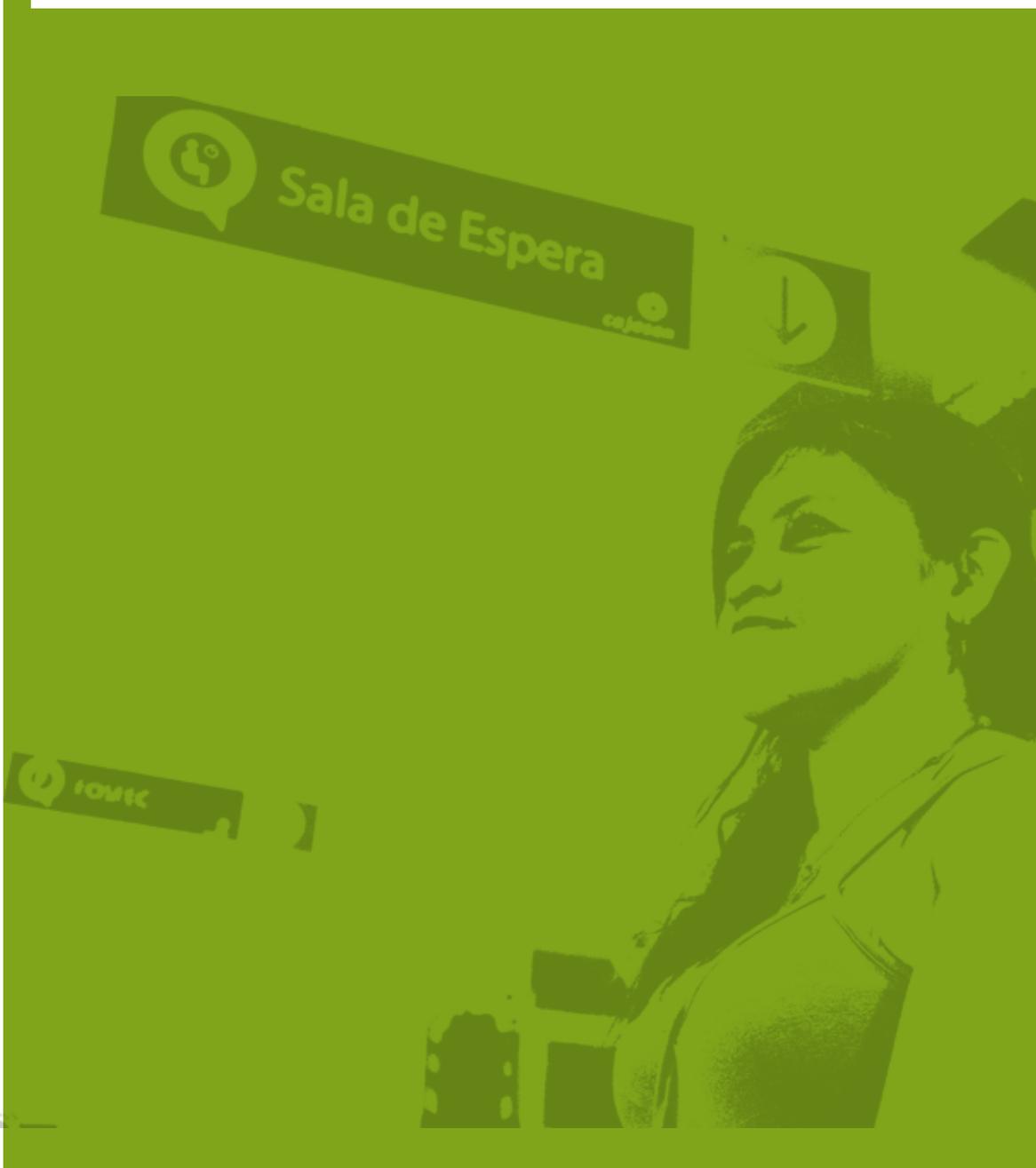
Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Medellín	22,2 %	16,5 %	15,0 %	17,6 %	10,3 %
Barranquilla	9,7 %	7,2 %	7,4 %	3,3 %	2,6 %
Bogotá	43,3 %	32,2 %	32,3 %	14,5 %	45,2 %
Cartagena	5,1 %	3,8 %	3,9 %	3,4 %	2,7 %
Tunja	0,9 %	0,7 %	0,8 %	0,2 %	0,5 %
Manizales	2,7 %	2,0 %	1,7 %	0,7 %	1,4 %
Florencia	0,7 %	0,5 %	0,6 %	3,6 %	0,6 %
Popayán	1,4 %	1,1 %	1,0 %	3,2 %	1,0 %
Valledupar	1,8 %	1,3 %	1,6 %	5,1 %	1,8 %
Montería	1,7 %	1,3 %	1,4 %	3,6 %	1,1 %
Quibdó	0,4 %	0,3 %	0,4 %	2,6 %	0,2 %
Neiva	1,8 %	1,3 %	1,3 %	2,4 %	1,9 %
Riohacha	0,8 %	0,6 %	0,9 %	2,1 %	1,2 %
Santa Marta	2,2 %	1,6 %	1,9 %	5,4 %	3,1 %
Villavicencio	2,3 %	1,7 %	1,9 %	3,8 %	1,5 %

Ciudad	Jóvenes	Mayores de 40	Mujeres	Víctimas del conflicto	Con discapacidad
Pasto	2,0 %	1,5 %	1,5 %	2,1 %	1,8 %
Cúcuta	4,1 %	3,1 %	3,3 %	3,7 %	1,5 %
Armenia	1,8 %	1,3 %	1,2 %	0,8 %	0,9 %
Pereira	3,7 %	2,7 %	2,6 %	1,7 %	2,6 %
Bucaramanga	6,1 %	4,6 %	4,4 %	2,2 %	4,2 %
Sincedejo	1,3 %	1,0 %	1,0 %	4,2 %	1,2 %
Ibagué	3,0 %	2,3 %	2,2 %	2,8 %	1,4 %
Cali	14,0 %	10,5 %	10,1 %	6,1 %	9,1 %
Arauca	0,3 %	0,2 %	0,3 %	1,0 %	0,5 %
Yopal	0,5 %	0,4 %	0,5 %	1,0 %	0,8 %
Mocoa	0,1 %	0,1 %	0,1 %	1,1 %	0,4 %
Leticia	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,3 %
Puerto Inírida	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,1 %
San José	0,1 %	0,1 %	0,2 %	1,1 %	0,2 %
Mitú	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
Puerto Carreño	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración: Fundación Saldarriaga Concha, con base en GEIH, GEIH nuevos departamentos, Registro Único de Víctimas, Sispro.

CAPÍTULO II

EL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS



En el capítulo anterior se mostró una de las motivaciones de la constitución del programa de Mitigación de Barreras: la existencia de barreras de acceso al mercado laboral en los grupos poblacionales de interés. Una revisión posterior de los servicios ofertados por los centros de empleo de la red del Servicio Público de Empleo (SPE) a los buscadores de empleo, puso de manifiesto su carácter limitado para atender barreras de acceso al mercado laboral no tradicionales, como falta de formación específica para desarrollar determinados oficios así como requisitos documentales (certificaciones, licencias de conducción y exámenes médicos), entre otros.

Ante este escenario, el SPE decidió crear el Fondo de Oportunidades como una bolsa concursable que les permita a los centros de empleo contar con mejores herramientas en el tratamiento de las barreras de acceso al mercado laboral. El Fondo de Oportunidades inició su implementación formalmente en abril del 2016, mediante el acuerdo 083 celebrado con la Fundación Saldarriaga Concha, de trayectoria en la implementación de proyectos con enfoque diferencial. La articulación de los recursos del FOE y los actores institucionales dieron origen al programa de Mitigación de Barreras.

El contenido de este capítulo se estructuró en torno a cuatro secciones:

1. Referencias normativas donde se relacionan las leyes que constituyen el marco general de tratamiento en materia de empleo con enfoque diferencial a las poblaciones de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y personas víctimas del conflicto.
2. La definición del programa de Mitigación de Barreras y la presentación de los actores institucionales involucrados en el proceso.
3. La articulación de estos actores institucionales en el funcionamiento del programa.

REFERENCIAS NORMATIVAS



Antes de presentar el programa como tal, es importante conocer, a grandes rasgos, las leyes que constituyen el referente normativo en el tratamiento de las poblaciones objeto de interés y que en particular tratan el tema del trabajo. A continuación se presentan dichas leyes y sus características más importantes:

LEY 1618 DEL 2013

“Por medio de la cual se busca garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 del 2009”.

Esta ley busca reafirmar los derechos que tienen las personas con discapacidad a la salud, educación, empleo y dignidad, entre otros. En lo que a trabajo se refiere, asigna al Ministerio de Trabajo las siguientes responsabilidades:

1. Formación asertiva de las personas con discapacidad de acuerdo con las necesidades del mercado laboral en los territorios.
2. Orientar a las personas con discapacidad para facilitar su inserción laboral.
3. Sensibilizar y motivar a los empresarios para la vinculación laboral de esta población.
4. Diseñar e implementar programas de inclusión y generación de ingresos que beneficien a esta comunidad.
5. Fomentar la constitución de empresas, cuyos dueños sean personas con discapacidad o que vendan productos realizados por mano de obra de esta población.

LEY 1780 DEL 2016

“Por medio de la cual se promueve el empleo y emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado laboral de trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley contempla un conjunto de normas y alivios fiscales que promueve la vinculación laboral de los jóvenes y la creación de empresas de propiedad de individuos de este grupo poblacional. Entre estas se pueden mencionar:

1. Obligación de las entidades estatales de sostener y ofertar al menos un 10 % de puestos de trabajo sin requisitos de experiencia.

2. Un programa de incentivos para jóvenes sin experiencia para promover su vinculación.
3. Exención del pago del registro mercantil y su renovación para las empresas constituidas por personas naturales menores de 30 años.

LEY 4448 DEL 2011

“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley busca la reivindicación de los derechos fundamentales de este grupo poblacional, que hayan sido vulnerados desde 1985, producto del conflicto armado, así como la promoción de mecanismos que permitan compensar a la población por el detrimento patrimonial, físico y moral asociado. En el plano laboral se destacan las siguientes estrategias:

1. Promover la articulación SENA-tejido empresarial con el fin de brindar una educación pertinente con las necesidades de los territorios donde habitan las víctimas del conflicto.
2. Facilitar el acceso de las víctimas a los procesos de formación impartidos por el SENA.
3. Fomentar el diseño e implementación de programas y proyectos especiales.
4. Se fija la calidad de víctima como criterio de desempate en los concursos públicos de carreras administrativas.

LEY 1496 DEL 2011

“Garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre hombres y mujeres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva, tanto en el sector público como en el privado, y establecer los lineamientos generales que permitan erradicar cualquier forma discriminatoria en materia de retribución laboral”.

La ley busca eliminar las brechas salariales entre mujeres y hombres, no asociadas a diferencias en la productividad. El medio para conseguirlo consiste en la definición de los factores asociados a la compensación salarial y la obligación de mantener un registro de los cargos existentes en las empresas, teniendo en cuenta el sexo, la forma contractual del personal y las remuneraciones. Contempla la posibilidad de sanciones en caso de ser incumplida y visitas aleatorias con fines de verificación, como los medios para forzar su cumplimiento.

¿QUÉ ES EL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS Y QUIÉNES LO INTEGRAN?

MITIGACIÓN DE BARRERAS FACILITA A LA POBLACIÓN CON DIFICULTADES DE **INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO, LA TRANSICIÓN DEL DESEMPLEO AL EMPLEO.**

Una vez entendida la motivación que originó la constitución del programa, es necesario definirlo y comprender su funcionamiento. Mitigación de Barreras tiene por objeto facilitar a la población con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, la transición de una situación de desempleo a empleo, me-

dianete la implementación de proyectos que den solución a las fricciones²¹ que se presentan en dicho mercado²². Entre dichas poblaciones se cuentan las personas víctimas del conflicto armado, personas con discapacidad, mujeres con barreras específicas, adultos mayores y jóvenes.

El programa y su funcionamiento dependen de la participación activa de cuatro tipo de actores institucionales, a saber: la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UASPE), la Fundación Saldarriaga Concha (FSC), los centros de empleo del Servicio Público de Empleo (SPE) y los proveedores de bienes y servicios ligados a proyectos en el marco del programa.

La UASPE, creada por medio de la Ley 1636 del 2013, tiene por objeto, entre otros, administrar la red de centros de empleo del Servicio Público de

21 Se entiende por fricción cualquier factor que dificulta el encuentro entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

22 Leer el capítulo 2 para una mejor comprensión de las fricciones del mercado de trabajo.

Empleo, En cuanto a las funciones particulares de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el artículo 3 del Decreto 2521 del 15 de noviembre del 2013 define, entre otras: “1. Ejecutar las políticas en materia de la prestación del servicio público de empleo, la gestión del empleo y la intermediación laboral. 6. Desarrollar instrumentos para la gestión y colocación de empleo. 9. 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, con el fin de cumplir su misión.

En este programa, la Fundación Saldarriaga Concha (FSC) como aliado apoya a la UASPE. De manera técnica, orienta el proceso de formulación, selección de proyectos y realiza seguimiento a su implementación. Además, soporta los procesos administrativos que dan viabilidad a la ejecución de los proyectos y, por último, asigna los recursos financieros con base en las necesidades particulares de los proyectos, sujetos a su previa aprobación.

Los centros de empleo del SPE tienen como misión, entre otras, facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral en los 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.

Los proveedores son los encargados de suministrar los bienes y servicios necesarios para ejecutarlos. Estos pueden ser cualquier entidad con reconocida trayectoria en la implementación de soluciones, asociados a los problemas que se buscan mitigar en el territorio.

FUNCIONAMIENTO DEL FOE Y ARTÍCULACIÓN INSTITUCIONAL

Para el funcionamiento del programa se creó el Fondo de Oportunidades para el Empleo (FOE), el principal instrumento operativo para su implementación, el cual consiste en una bolsa concursable, a la cual pueden acceder los centros de empleo de la red del Servicio Público de Empleo, a través de la presentación de proyectos en dos líneas de intervención: Mitigación de Barreras y Fortalecimiento de Capacidades de los centros de empleo de la red. 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 de intervención para mejorar la eficiencia del canal de búsqueda formal de empleo, rol que desempeñan los centros de empleo para los buscadores.

Con la apertura del FOE inicia la evaluación de proyectos, primera etapa del programa, en la cual se aprueban los mejores proyectos presentados por los centros de empleo de la red del Servicio Público de Empleo (SPE) al FOE. La etapa de evaluación se divide en tres fases: diseño y formulación, presentación de proyectos y aprobación.

En diseño y formulación, los centros de empleo elaboran los proyectos que llevarán a consideración del FOE, siguiendo las recomendaciones trazadas en el capítulo 3 de este documento. En la presentación, los centros de empleo diligencian un instrumento que recolecta información de las características más importantes de los proyectos, lo que facilita su posterior revisión. Finalmente, en selección el comité de evaluación, órgano de decisión conformado por miembros de la UASPE y la FSC, toma la decisión de aprobar o no los proyectos presentados por los centros de empleo.

Con el fin de organizar la etapa de diseño y formulación, el programa estableció los ciclos. Cada ciclo consta de un tiempo para que los centros de empleo se dediquen a formular el proyecto, una fecha límite para el envío de sus propuestas al FOE y una fecha de divulgación de los ganadores. En particular, en el 2016 se tuvieron seis ciclos.

Una vez finalizados los ciclos o convocatorias y definidos los proyectos de mitigación de barreras y fortalecimiento de capacidades, se da inicio a la implementación, segunda parte del programa, en la cual los centros de empleo materializan los proyectos. La implementación se encuentra dividida en tres fases: contratación, ejecución y seguimiento, y cierre de proyectos.

En la fase de contratación se adquieren los bienes y servicios que garantizarán la correcta ejecución de los proyectos aprobados, mediante la suscripción de órdenes de compra, servicio y contratos con proveedores, que no necesariamente deben ser los mismos centros de empleo. Es importante destacar que los recursos que se asignan a los proyectos ganadores van directamente a los proveedores y no a los centros de empleo, lo que garantiza un manejo más transparente y controlado de los mismos. El centro de empleo es el responsable de esta fase; sin embargo, la FSC formaliza la suscripción de los acuerdos de compra, como parte de sus compromisos administrativos con el programa.



Con los proveedores contratados se da vía libre a la ejecución, fase en la que se materializan los proyectos aprobados que benefician a las poblaciones objetivo. El responsable inmediato es el centro de empleo, que hace las veces de unidad de seguimiento desde lo local y la FSC y la UASPE desde el nivel nacional, verifica el alcance de los objetivos y propone soluciones cuando se requieran.

Con la terminación de la totalidad de los proyectos aprobados en las diferentes convocatorias inicia el cierre del programa, que integra tres componentes: financiero, de comunicaciones y técnico. Lo financiero corresponde al desembolso final a los proveedores, el balance de los recursos girados desde el FOE y el manejo de los excedentes, en caso que se presenten. El de comunicaciones se relaciona con la divulgación de los resultados de los proyectos, con el fin de darle visibilidad al programa, reconocer los esfuerzos de los actores institucionales que participaron en él. Por último, lo técnico tiene que ver con el ejercicio de gestión del conocimiento, del cual hace parte este documento, que consiste en el examen de los procesos llevados a cabo a lo largo de las etapas del programa, con el objetivo de identificar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que deberían ser aplicadas en futuras prácticas de esta naturaleza.

CUADRO 2.1. ETAPAS/EJES DEL PROGRAMA MITIGACIÓN DE BARRERAS

Ciclo	Fases	Centros de empleo	Proveedor	FSC	UASPE
Evaluación	Diseño y formulación	Responsable	N/A	Acompañamiento	Acompañamiento
	Aprobación	Ninguna	N/A	Responsable	Responsable
	Notificación	Ninguna	N/A	Responsable	Acompañamiento
Implementación	Contratación	Responsable	Responsable	Responsable	Acompañamiento
	Ejecución y seguimiento	Responsable	Responsable	Seguimiento	Seguimiento
	Cierre de proyectos	Responsable	Responsable	Responsable	Acompañamiento

Fuente: FSC - UASPE.

En el cuadro 2.1 se pueden apreciar, claramente, los ejes, las fases del programa y la participación de cada uno de los actores institucionales.



CAPÍTULO III

METODOLOGÍA PARA LA
IDENTIFICACIÓN DE LAS
BARRERAS DE ACCESO AL
MERCADO LABORAL



INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se hizo referencia, de forma reiterada, a las barreras de acceso al mercado laboral, tema principal de interés del programa. Adicionalmente, en el capítulo 1 se introdujeron algunas consideraciones en torno a ellas. Sin embargo, sin entrar en una definición se mostró una aproximación para inferir su existencia, mediante el análisis de diferencias en las tasas de desempleo e informalidad, entre los grupos considerados vulnerables en el mercado laboral. Esta aproximación se realizó tras seguir la perspectiva del modelo Diamond, Mortensen y Pissarides (2000).

En este capítulo se ofrece una visión más general de lo que se entiende por barreras de acceso al mercado laboral y se trazan recomendaciones en el ejercicio de identificación de barreras para cualquier población que sea de interés de los centros de empleo del Servicio Público de Empleo. Con el fin de mejorar la comprensión del lector, se ha dividido el contenido de este capítulo en los siguientes apartados:

1. Consideraciones teóricas, donde se organiza y estructura el marco de análisis que facilitará la comprensión de las barreras de acceso al mercado laboral, a partir de las definiciones básicas de tipos de desempleo e hipótesis que permiten entender sus causas.
2. Recomendaciones para identificar barreras de acceso al mercado laboral, donde se traza una secuencia de pasos que permite realizar una práctica efectiva de identificación de dichas barreras.
3. Hechos estilizados en el ejercicio de identificación de barreras de acceso al mercado laboral, en el cual se hace un llamado al lector para que tenga en cuenta las particularidades relevantes de las poblaciones estudiadas, al momento de identificar las barreras de acceso, tomando como ejemplos personas con discapacidad y mujeres.
4. Barreras de acceso al mercado laboral y servicios de intervención, donde se presenta el esquema o marco general de barreras de acceso al mercado laboral y las soluciones que se han planteado desde el Servicio Público de Empleo.
5. Conclusiones, donde se señalan los hechos más importantes presentados en el documento.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

EL DESEMPLEO ES JUNTO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA INFLACIÓN, **UNO DE LOS TRES FENÓMENOS ECONÓMICOS MÁS ESTUDIADOS EN MACROECONOMÍA.**

El interés en el empleo o la ausencia de este, se debe a que es la principal fuente de ingresos para los hogares y la economía como un todo²³ y, por ende, la primordial causa para adquirir bienes y servicios que garantizan el bienestar material de los habitantes de un país. Por otra parte, el desempleo al estar correlacionado con el ciclo económico²⁴, se

considera un indicador de coyuntura económica por excelencia, al cual los hacedores de política pública le hacen continuo seguimiento.

Existen tres tipos de desempleo: estructural, friccional y cíclico. El estructural es el resultado de los desajustes en la oferta y demanda laboral, que reflejan diferencias entre las necesidades de cualificación de los puestos de trabajo y las que tienen los aspirantes²⁵. El desempleo friccional, como se mencionó en el capítulo anterior, se produce por el tiempo que se tarda un trabajador en encontrar un nuevo puesto de trabajo, dada la presencia de información asimétrica²⁶ en el mercado. El desempleo cíclico, por su parte, se deriva de las oscilaciones de la producción, que afectan negativa o positivamente la demanda de trabajo (Mankiw, 2006).

Cada tipo de desempleo tiene asociado un conjunto de factores que los causan, que van desde características de los individuos hasta el contexto económico e institucional en que se desenvuelven. Identificar estos factores, comprender su funcionamiento y posibles interacciones, son parte esencial de la búsqueda de un tratamiento que resulte más efectivo en la lucha contra el desempleo. Al subconjunto de estos factores que suscitan el desempleo

23 Según cálculos de la Cepal, en el 2010 alrededor del 68 % del PIB de Colombia se explica por el ingreso laboral.

24 La Ley de Okun es la relación más conocida entre desempleo y producción. Según esta, a medida que aumenta la producción, se necesitan más trabajadores y, por ende, la tasa de desempleo disminuye.

25 En este documento se entiende por aspirante todo individuo que, estando desempleado, está interesado en ocupar algún cargo o puesto de trabajo. En este sentido, incluye a los cesantes (aquellos que ya han trabajado) y los aspirantes (los que piensan ingresar al mercado laboral por primera vez) que define el DANE.

26 Los trabajadores no conocen ni las necesidades de cualificación de los puestos de trabajo ni los salarios que se ofrecen por los mismos, mientras los empleadores no tienen información perfecta sobre las capacidades de los trabajadores para desempeñar los cargos que ofrecen.

y que no se relacionan con la coyuntura económica²⁷, se les denomina barreras de acceso al mercado laboral. Por tanto, variables sociales, legales y demográficas como la educación, los seguros de desempleo, los trámites legales y el sexo en escenarios de discriminación, entre otros aspectos, son barreras que dificultan el proceso de inserción en el mercado laboral. Es importante destacar que esta definición permite buscar variables observables y medibles para distinguir las barreras y, en este sentido, facilita el ejercicio del diseño y monitoreo de políticas de intervención como las implementadas por los centro de empleo autorizados del SPE.

Para entender el funcionamiento de las barreras de acceso del mercado laboral, en el desempleo friccional y estructural, se utilizaron dos enfoques complementarios: el modelo de búsqueda y emparejamiento de Diamond, Mortensen, Pissarides (DMP) y la metodología de perfiles ocupacionales.

El modelo DMP que complementa la teoría neoclásica de decisión de trabajar (Mortensen, 1986)²⁸, se considera el marco de referencia para comprender el desempleo friccional (Galindo, 2010). Bajo el modelo DMP, el desempleo es el resultado de la interacción de dos fuerzas: la incidencia de periodos de desempleo y el tiempo que el individuo permanece en ese estado (Contreras, 2012), antes de conseguir una nueva ocupación.

La incidencia del desempleo, es decir la frecuencia con que los trabajadores pierden su empleo a lo largo de la vida, es una variable que depende, en general, del tipo de contrato, debido a la existencia de contratos fijos; la edad (Contreras, 2012), dado que los jóvenes son más proclives a cambiar de trabajo; el desempeño empresarial, que puede generar pérdidas de puestos de trabajo en escenarios de resultados negativos; la tecnología, que promueve desplazamientos sectoriales y las capacidades de adaptación de los trabajadores ante dichas circunstancias (Mankiw, 2006). Sin embargo, el análisis de la incidencia de desempleo se encuentra por fuera del alcance de este estudio, debido a que no incorpora barreras de acceso al mercado laboral sino de permanencia como empleado. Por el contrario, la duración del desempleo, el otro componente que explica el comportamiento de la tasa de desempleo, sí está determinado por las barreras de acceso al mercado laboral.

27 En este sentido, los factores que afecten el ciclo económico y, por ende, el desempleo cíclico, no entran en la definición de barreras de acceso al mercado laboral. Así, las barreras son más de índole estructural y, por tanto, su mitigación no se puede dejar a cambios en la posición del ciclo económico, sino a políticas laborales concretas.

28 En la teoría neoclásica, con el fin de maximizar su bienestar, un individuo decide asignar su tiempo entre trabajar o dedicarlo al ocio. Como en la mayoría de los modelos marginalistas, en el óptimo un individuo vende todas las horas que tenga hasta que el beneficio marginal de ofrecer una hora adicional de trabajo sea igual a su costo marginal. Lo importante en esta teoría es que el desempleo se explica únicamente por desalineamientos del salario respecto al nivel del equilibrio, que vacía el mercado.

El Modelo DMP supone un individuo que, al estar desempleado, debe maximizar el flujo de ingresos derivados de la exposición de su fuerza de trabajo, dada la matriz de ofertas salariales y la cantidad de recursos disponibles para acometer el proceso de búsqueda (Contreras, 2012). El principal desafío al cual se enfrentan empresarios y trabajadores es la presencia de información asimétrica en sus interacciones. El trabajador desconoce la matriz salarial disponible para sus competencias y, por ende, el mejor salario al cual puede aspirar, mientras el empresario desconoce las capacidades de los aspirantes para ocupar los cargos que está dispuesto a ofrecer en el mercado.

Formalmente, el desempleado calcula un salario de reserva (S_r), es decir, un mínimo de beneficios derivados de la exposición de su fuerza de trabajo al mercado, por el cual toma la decisión de salir del estado de desempleo (Contreras, 2012). Es importante anotar que el concepto de beneficios es amplio ya que no se trata solo del flujo de ingresos asociados a un sueldo, tanto en especie como en dinero, sino de condiciones que tiene el empleado en su ocupación que afectan su bienestar en general, tales como el entorno laboral, las expectativas de crecimiento, los horarios y la estabilidad, entre otras razones. En cualquier caso, una vez recibida alguna oferta de trabajo (O_s), la regla de decisión para aceptarlo o rechazar consiste en comparar el flujo de ingresos derivado de la oferta laboral, con el del salario de reserva (O_s/S_r), de tal modo que si el primero supera al segundo, se acepta la oferta y si no la supera, se rechaza, con lo cual continuará su proceso de búsqueda, esperando mejores oportunidades (Contreras, 2012). Por tanto, movimientos en la relación O_s/S_r , bien sea por el lado del salario de reserva o por la oferta salarial, pueden afectar la duración del desempleo y, por ende, la tasa de desempleo.

A diferencia del modelo neoclásico, en el modelo DMP el encuentro entre la oferta y la demanda laboral no es inmediato, sino que confluyen factores que lo dificultan, debido principalmente a la presencia de la información asimétrica y a factores externos que inciden en los mercados. A los que dificultan el encuentro se les denomina fricciones (Mortensen, 1986) y, como se verá más adelante, corresponden en su mayoría, a barreras de acceso al mercado laboral. Estas fricciones se han clasificado como de costes de transacción, institucionales y de canales de búsqueda.

El proceso de búsqueda implica desembolsos para desplazarse a las entrevistas o gastos de impresión de documentos, como hojas de vida, cédula y certificaciones; es decir, costos de transacción. Adicionalmente, se necesita dinero para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas (Mortensen, 1986) de techo, alimentación, vestido, durante el periodo en el cual se busca el empleo, costos que se engloban como de transacción, en la

medida que se acometen con el fin conseguir el contrato laboral esperado. De este modo, las primeras barreras que podemos encontrar en cualquier proceso de búsqueda son los costos de transacción. Un tema para destacar es que los costos de transporte en este análisis solo se contemplan en el proceso de ingreso, no en la permanencia, dado que estos últimos pertenecen a la incidencia de desempleo, tema no relacionado con las barreras de acceso.

Es importante tener presente que el *stock* de dinero para sostenerse en el proceso de búsqueda no es infinito, sino que se agota con el pasar de los días. Esta condición 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 cual en escenarios de larga duración de desempleo es muy probable que se presenten deterioros en remuneraciones o en condiciones de empleo, ya que los aspirantes bajan sus pretensiones con el fin de salir de su estado de desempleados, tal como se infirió en el capítulo 1.

Por otra parte, durante el proceso de búsqueda el desempleado tiene diferentes alternativas para llegar a las vacantes disponibles en el mercado. Estas se conocen como canales de búsqueda. La literatura distingue dichos canales entre: a) Informales, que surgen de interacciones no reguladas a través de redes particulares en presencia de asimetrías de información; 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; c) Formales, a las que tienen acceso todas las personas y donde se observa una gestión regulada y estandarizada de las vacantes (Uribe, 2009). Por tanto, en los canales de búsqueda informal se encuentran mecanismos no institucionales que están amparados en amistades y redes laborales, que cuentan con información privilegiada, mientras que en los 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 se ha encontrado una correlación entre los ingresos y los canales de búsquedas utilizados, de tal modo que los más efectivos: los informales, son comúnmente utilizados por las personas de ingresos altos, mientras que los de menor efectividad, los formales, son empleados por los de menores ingresos (Uribe, 2009). Una hipótesis que podría explicar lo anterior es que el ingreso se relaciona con variables adicionales que facilitan el ejercicio del *networking* y, por ende, potencializa la efectividad de los canales utilizados. 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 tanto, en una estrategia para facilitar la

transición desempleado-empleado, por lo que se trata de mejorar la efectividad de las agencias empleo, de tal modo que el acople oferta-demanda se produzca de la mejor manera posible, al disminuir la presencia de información asimétrica en el proceso.

Además, en el proceso de búsqueda existen unas condiciones políticas y legales que pueden facilitar o dificultar el ejercicio de consecución de empleo. A estas las denominaremos como fricciones institucionales y entre ellas podemos mencionar los subsidios de desempleo, las cargas presionales que recaen sobre las empresas y otro tipo de inflexibilidades normativas que afectan el 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 en 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, las expectativas incrementan para lograr el cierre del acuerdo. En Colombia la Ley 1636 de 2013²⁹, más conocida como “mecanismo de protección al cesante”, es de reciente implementación. Dicha ley está orientada para los trabajadores formales que cotizan al sistema de seguridad social y a las cajas de compensación familiar, motivo 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, cuya existencia puede incrementar las expectativas de quienes lo reciben y, por tanto, aumentar la duración del desempleo. Desde el programa de Mitigación de Barreras se han identificado casos particulares relacionados con este hecho estilizado, por ejemplo, en el sector de confecciones; en varias zonas del país las mujeres permanecen en estado de desempleo porque podrían perder dichas prebendas al vincularse al sector formal de la economía.

29 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.

Otro tipo de fricciones comunes en ciertos oficios relacionados con la normatividad, son las matrículas, certificaciones y licencias de conducción, por ejemplo. Este tipo de documentos, que se utilizan frecuentemente para regular las actividades de compra y venta de servicios, tienen por objeto aminorar los problemas de selección adversa³⁰ que se derivan de la contratación de un servicio y, además, mejorar las prácticas laborales, en procura que la actividad contratada sea segura tanto para el vendedor como para el comprador. El problema es que estos instrumentos pueden convertirse en una barrera de acceso al mercado laboral en la práctica. No todos los individuos tienen el dinero suficiente para sufragar su adquisición o costear los gastos de los cursos que dan garantía de la acreditación de las competencias laborales necesarias para desarrollar el ejercicio profesional.

Para entender los factores que afectan al desempleo estructural se utiliza la metodología de perfiles ocupacionales. Es una herramienta que sirve para identificar brechas de capital humano, que dificultan el acercamiento entre el trabajador y las necesidades de los empresarios. El capital humano se define en este caso como competencias; es decir, como aptitudes que facilitan el cumplimiento exitoso de las funciones relacionadas con los cargos disponibles. Las 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 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.

En todo caso, en el desempleo estructural 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 el motivo de desencuentro entre la oferta y la demanda y, por tanto, volverse las barreras de acceso al mercado laboral. Es importante anotar que este enfoque se centra en la importancia de las necesidades de la demanda laboral y, a partir de allí, se genera un diagnóstico sobre lo que hace falta en la oferta para que se pueda producir el encuentro. Evidentemente, al ser una metodología derivada

30 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.

del capital humano, las recomendaciones de política pública se van por el fortalecimiento de la educación, bien a nivel técnico o por medio de la promoción de aptitudes para el trabajo.

Inspirado en 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 solo 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, el mencionado programa enfoca sus esfuerzos en la mitigación de barreras asociadas al desempleo estructural.

En general existen diferentes barreras de acceso al mercado laboral y, en esa medida, diferentes razones que suscitan periodos largos de desempleo. En la teoría de la búsqueda encontramos unas asociadas a los costos de transacción en el proceso de consecución de empleo, a la existencia de canales de búsqueda deficientes y a fricciones que se insertan dentro del marco institucional actual. Por otra parte, se presentaron las competencias técnicas y blandas como las barreras asociadas al desempleo estructural, que generan desacoples entre la oferta y demanda laboral de mayor duración. Lo importante es entender cómo estas barreras crean dificultades para las poblaciones, en el ejercicio de ingreso al mercado laboral.

RECOMENDACIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

En este apartado se plantean las pautas generales para identificar barreras de acceso al mercado laboral en determinada población y dominio geográfico. Es importante resaltar que la propuesta presentada se considera abierta a modificaciones, en la medida en que la configuración particular de las poblaciones puede incidir en el diseño de los instrumentos de identificación de barreras que se vayan a implementar.

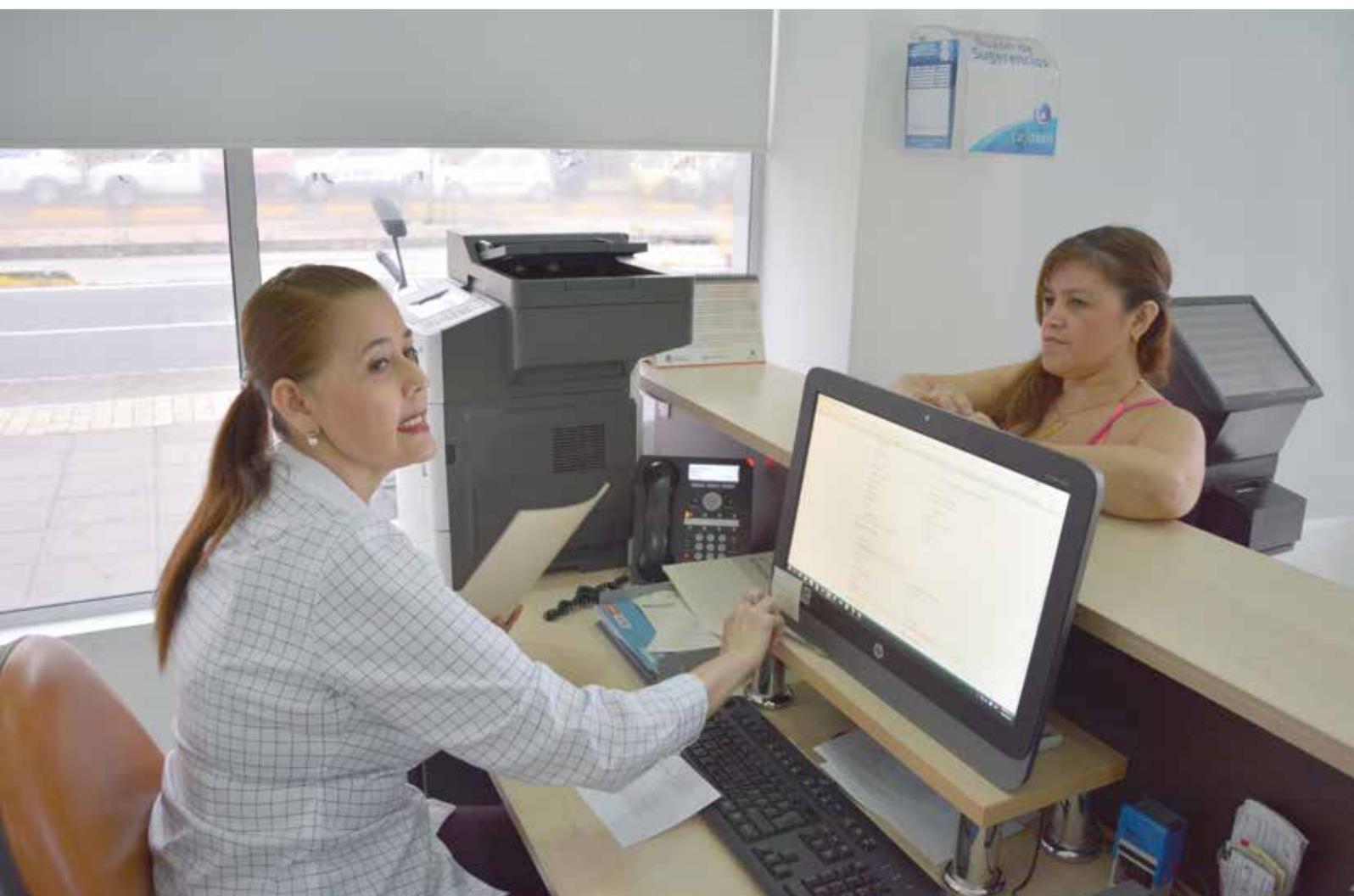
Para empezar es necesario recordar que existen dos tipos de desempleo en los que se insertan las barreras de acceso al mercado laboral. Para el desempleo estructural hay una metodología disponible para identificar

y proponer soluciones asertivas de mitigación: los perfiles ocupacionales desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para el desempleo friccional, o mejor para el encuentro de lo que denominamos fricciones, no se dispone de un procedimiento específico; sin embargo, se puede proponer una ruta que lleve a dicho objetivo, siguiendo en esencia las pautas que debe tener toda investigación.

BARRERAS EN EL CONTEXTO DEL DESEMPLEO ESTRUCTURAL

Los perfiles ocupacionales son, tal como se mencionó anteriormente, instrumentos de identificación de desajustes entre la oferta y demanda laboral, en torno al capital humano. Estos desajustes son conocidos en esta literatura como brechas, que son en esencia las barreras de acceso al mercado laboral que dificultan la vinculación de los aspirantes a él. El objetivo es encontrar esas brechas de capital humano.

Las brechas, tanto en competencias técnicas como blandas, se clasifican en dos tipos: cantidad y calidad (Cárdenas y Gómez, 2016). Las de cantidad hacen alusión a las diferencias en la demanda y oferta de programas de formación relacionados con las actividades de mayor importancia en los



territorios, en empleo como en producción (Cárdenas y Gómez, 2016). Por su parte, las de calidad expresan el grado de insatisfacción reportado por los empresarios, en cuanto al logro de competencias del capital humano disponible en el mercado laboral (Cárdenas y Gómez, 2016) y que encierran diferencias entre las necesidades de los cargos existentes y la pertinencia de los programas de formación en los territorios estudiados.

En los perfiles ocupacionales las fuentes de información utilizadas para identificar las brechas son primarias, debido a que las condiciones particulares de las relaciones oferta y demanda laboral en la cual se desenvuelven las poblaciones objetivo, no suelen estar referenciadas en fuentes secundarias. A su vez, los tipos de métodos que se utilizan combinan herramientas cuantitativas y cualitativas, con el fin de brindar un panorama más completo de los problemas o barreras encontradas.

La metodología de perfiles ocupacionales se encuentra disponible para el público³¹ y es un cuerpo extenso de propuestas que no será mencionado en este documento. Sin embargo, con el ánimo de familiarizar al lector con ella, se demarca la siguiente ruta como la utilizada en la investigación de perfiles ocupacionales:

1. *Recopilación de información socioeconómica del contexto de la población objetivo.*

Este paso se realiza con el fin de conocer el panorama en el cual se desenvuelven la demanda y la oferta laboral. Este permite, en la medida que nutre el diagnóstico de la investigación, mejorar la asertividad de cualquier estrategia de mitigación de brechas que se vaya a diseñar posteriormente. La información demográfica, el número total de personas de la población objetivo, la estructura etaria por sexo, el crecimiento poblacional, el tejido productivo del territorio en el cual se desenvuelve la población objetivo y las condiciones del mercado laboral, entre otras variables, pueden hacer parte del panorama que se quiere investigar.

2. *Diseño de instrumentos de recolección de información de la demanda laboral y formadores.*

Mediante un formulario o una entrevista dirigida a los empresarios se les pregunta sobre las características de los puestos de trabajo exis-

31 Metodología disponible en: <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/45708224-fb20-41fc-961d-eabcc086989e/PERFILES+OCUPACIONALES+FINAL.pdf?MOD=AJPERES>

tentes, el tipo de formación o competencias técnicas necesarias para ocuparlos y las habilidades blandas que les gustaría que tuvieran los trabajadores³². Esta información servirá de guía para diseñar el instrumento de formadores, que tiene por fin visualizar la pertinencia de la educación impartida en las instituciones que se encuentran en el área de influencia de la población objetivo (trabajadores o aspirantes a los cargos ofertados).

3. *Aplicación de los instrumentos y análisis de los respectivos resultados.*

El primero en aplicarse es el instrumento de demanda, el cual contiene los elementos necesarios para elaborar el perfil del trabajador, que podría ocupar de manera idónea los cargos disponibles en el territorio. Este servirá para identificar si existe una oferta formativa que incida de manera positiva en el encuentro de la oferta y la demanda laboral, para lo cual se hace necesario realizar un mapeo de las instituciones educativas de formación superior, los programas académicos, sus pénsum y la relación solicitudes/estudiantes admitidos en dichos programas. Con esta información es posible determinar brechas de cantidad.

La aplicación del instrumento de formadores permite dimensionar qué tan desalineados están los pénsum de los programas de formación con las necesidades particulares de competencias técnicas para los cargos disponibles. Este ejercicio facilitará la comprensión de los problemas de calidad de la educación impartida, para proponer políticas que acerquen las necesidades de los empleadores con las capacidades de los empleados.

4. *Verificación de los resultados a través de la realización de grupos focales con actores pertinentes, que representan la oferta y la demanda laboral.*

Consiste en comprobar los resultados con representantes de los actores institucionales más relevantes de la demanda laboral, la oferta laboral e intermediarios laborales. La metodología más utilizada en este escenario son los grupos focales, talleres que se convierten en espacios de discusión de carácter participativo, alrededor de los temas objeto de estudio; en este caso, brechas de capital humano. Cabe resaltar que el éxito de los grupos focales depende en gran medida de la convocatoria y efectiva participación de actores institucionales implicados.

32 Esta información proporciona un perfil de los requisitos técnicos y blandos de los puestos de trabajo, similares a los perfiles de cargo en principio, pero con un nivel de especificidad mayor.

5. *Propuesta para la mitigación de las brechas encontradas en el estudio.*

Es claro que el ejercicio de identificación de brechas o barreras de acceso al mercado laboral termina en el punto 4, mientras el punto 5 pertenece al diseño de estrategias de mitigación. De nuevo se recomienda al lector interesado en este tema, que se dirija al documento que expone de manera completa la metodología de perfiles ocupacionales, referenciado al inicio de este capítulo.

BARRERAS EN EL CONTEXTO DEL DESEMPLEO FRICCIONAL

Para las barreras asociadas con las fricciones en el mercado laboral no existe un cuerpo metodológico unificado que facilite el camino de su identificación. Sin embargo, desde el programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral se plantean algunas consideraciones para realizar un ejercicio de identificación efectivo de este tipo de barreras. Como se observará, la ruta que se propone es muy similar a la de los perfiles ocupacionales, pero con recomendaciones adicionales, derivadas de la necesidad del diseño de nuevos instrumentos.

1. *Diagnóstico socioeconómico de la población objetivo.*

Al igual que en los perfiles ocupacionales es importante tener en cuenta el contexto socioeconómico en que se desenvuelven la oferta y demanda laboral. Del mismo modo, se recomienda la utilización de las variables económicas que esquematicen los encadenamientos productivos, la demanda laboral, las condiciones de educación y de empleo, entre otras.

2. *Diseño de instrumentos de recolección de información.*

Al momento de la elaboración de este documento no existían encuestas de las cuales se pudiera extraer información de las barreras de acceso al mercado laboral. Incluso la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el principal instrumento para recopilar información de empleo en el país, no contiene preguntas al respecto. Por este motivo, si queremos identificar las barreras de acceso es necesario diseñar instrumentos idóneos, que partan de la formulación de preguntas que tengan presente el tipo de barreras mencionadas anteriormente, variables de control que intenten aminorar sesgos en las respuestas y preguntas abiertas, respecto a otras dificultades encon-

tradas en el acceso al mercado laboral. Este instrumento se dirigiría, de forma principal, a la oferta laboral en lugar de la demanda, como en los perfiles ocupacionales.

3. *Sondeo en grupos focales.*

Una alternativa o un complemento al punto 2 consiste en reunir actores representativos que participan en el mercado laboral como gremios industriales, comerciales, bolsas de empleo, agencias de empleo y universidades, para preguntarles sobre los puntos críticos que consideran barreras de acceso al mercado laboral en el territorio. Es importante tener en cuenta que este tipo de ejercicios participativos deben ser conducidos por el proponente o el investigador, y que se deben considerar las barreras enumeradas anteriormente, sin desmedro de brindar el espacio para conocer algunas que no hayan quedado referenciadas en este documento. En los grupos focales se resalta el papel de las agencias de empleo, como los centros de empleo del SPE que, por su oficio, pueden brindar información respecto a las barreras más comunes que hayan identificado sus áreas de influencia.

4. *Análisis de la información.*

Una vez se hayan implementado los instrumentos y realizado otros ejercicios de investigación cualitativa como los grupos focales, se procede a organizar y estructurar la información recolectada. Con esto se trata de esquematizar y ponderar, de algún modo, el tipo de barrera identificada. Esta práctica es un paso necesario para el fin último de la identificación, que no es más que el diseño de herramientas adecuadas de mitigación de las barreras de acceso al mercado laboral.

Como se puede observar, el itinerario metodológico de identificación de barreras de acceso al mercado laboral es sencillo. En general, se parte de la comprensión de las barreras de acceso al mercado laboral, que inciden en el desempleo estructural y friccional; se realiza un diagnóstico de las condiciones del entorno donde se desenvuelven la oferta y la demanda laboral; se diseñan instrumentos precisos de recolección, como encuestas, o se consigue información a partir de otros métodos cualitativos como los grupos focales; se analizan los resultados y, por último, se trazan los mejores mecanismos para mitigar las barreras de acceso al mercado laboral.

HECHOS ESTILIZADOS EN EL MARCO DE UN EJERCICIO DE IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

En Colombia la literatura de identificación de barreras de acceso al mercado laboral para poblaciones específicas, como lo son jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado y adultos mayores de 40 años, entre otras, es escasa y en algunos casos inexistente. A nivel nacional e internacional, los estudios realizados siguen dos perspectivas: el enfoque de capital humano, como el de los perfiles ocupacionales, que intenta encontrar desajustes en las competencias técnicas y blandas entre la demanda y la oferta laboral; y el institucional, en el que se intenta comprender las razones personales y de contexto que explican la existencia de barreras particulares para esas poblaciones.

En este apartado se resaltan algunos de los hallazgos encontrados en este tipo de literatura, con el ánimo de recordar al lector la importancia que tiene el conocimiento de las particularidades de las poblaciones en la comprensión de las barreras de acceso al mercado laboral. Para esto se realizó una revisión de antecedentes literarios para los grupos poblacionales: mujeres, personas con discapacidad y jóvenes, que sirven de ejemplo de lo que se puede encontrar en la identificación de barreras de empleo.

MUJERES

Barriers to women's employment and progression in labour market in the north east of England (Easton, 2004) y *Frenos al empoderamiento económico: factores que limitan la inserción laboral y la calidad de empleo de las mujeres en Chile* (Espino y Sauval, 2016) son dos de las referencias literarias que abordan el tema de identificación y tratamiento de las barreras de acceso al mercado laboral, para el caso de las mujeres. Aunque ambos estudios siguen la perspectiva institucional, se diferencian por su enfoque metodológico y porque el primero va más allá: de una metodología de identificación de barreras, a un ejercicio de comprensión de las mismas.

En cuanto a las mujeres, la característica distintiva que incide en su participación e inserción laboral, es la maternidad, tanto por el papel que ellas

le adjudican, como por la percepción y respuesta de las instituciones (léase mercados) ante esta condición. A las costumbres de las mujeres, adquiridas por la identidad con su género, se les denomina restricciones intrínsecas, mientras que a las respuestas de las instituciones que refuerzan las anteriores, se les llama restricciones impuestas (Espino y Sauval, 2016).

Las restricciones intrínsecas afectan la visión que tienen las mujeres acerca de su papel en el mundo laboral. La tenencia de hijos o incluso un matrimonio puede generar modificaciones en su matriz de prioridades y, en este sentido, alterar sus salarios de reserva, sus procesos de búsqueda, duración de desempleo y probabilidades de inserción. En el estudio de Espino y Sauval se demuestra cómo estar casada, por ejemplo, disminuye la probabilidad de participar en el mercado laboral, de vincularse en el sector formal, mientras que en los hombres lo aumenta (Espino y Sauval, 2016). Easton explica que, en el caso del este de Inglaterra, esta circunstancia refleja el mayor compromiso de las mujeres con su rol de madres, en comparación con los hombres (Easton, 2004). Este compromiso hace que las mujeres pongan mayor importancia a condiciones laborales, como la flexibilidad horaria, que a otros elementos como el salario, en relación con los hombres (Easton, 2004). De este modo, es normal que se presenten casos como los encontrados en ciertas regiones del país, donde las mujeres prefieren no entrar en el sector formal porque este no les brinda alternativas de inserción que satisfagan sus necesidades de conciliar el trabajo con la vida familiar.

Por el lado de las restricciones institucionales, se ha encontrado una conexión entre ser mujer y una menor probabilidad de ser vinculada, que no responde a características observables como sus niveles de educación o experiencia, lo que permitiría intuir posibles efectos de discriminación (Espino y Sauval, 2016). Al parecer esto se explica por la percepción que tienen los empleadores con el nivel de compromiso de las mujeres frente a sus obligaciones laborales (Easton, 2004). Es por esta razón que un proceso de vinculación laboral femenina exitoso, 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.

Es claro que en las mujeres actúan, a diferencia de otros grupos poblacionales, barreras adicionales de acceso al mercado laboral, derivadas de las restricciones intrínsecas e impuestas. Las soluciones o estrategias de mitigación que se conciben para estas, deben tener en cuenta las maneras de pensar de las mujeres y de ser pensadas por las instituciones, con el fin de elaborar estrategias y mecanismos consistentes, que les faciliten balancear su vida laboral con la familiar.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En el estudio *Discapacidad, estudios superiores y mercado de trabajo: Barreras de acceso y repercusión en la inserción laboral* elaborado en el programa operativo de lucha contra la discriminación, se enumeran y explican algunas de las principales barreras encontradas en las personas con discapacidad, para una exitosa vinculación al mercado laboral:

1. Poca inserción en los niveles de educación superior. Para los autores, la educación superior incrementa la probabilidad de vinculación entre las personas con discapacidad, en mayor grado que entre quienes no lo son. La poca inserción de las personas con discapacidad en los niveles de educación terciaria se explica por dos razones: el difícil acceso a ella y la alta deserción que se presenta en edades tempranas de la población. A cualquier nivel de educación, la deserción en el acceso se explica, en gran medida, por la falta de adecuación de las aulas a las necesidades de aprendizaje de las personas con discapacidad (Rodríguez, 2014). En Colombia, la Ley 1618 del 2013 constituye el marco normativo que ha permitido avances en la reivindicación de derechos de las personas con discapacidad; sin embargo, es claro que falta fortalecer el sistema educativo con el fin de mejorar las condiciones de formación para las personas con discapacidad.
2. En los canales de búsqueda de empleo se presentan dos problemáticas: una por el lado de la accesibilidad efectiva a la información disponible, y otra en la mejora de la percepción de los empleadores respecto a las capacidades que tienen las personas con discapacidad para realizar los oficios que les sean asignados. En la accesibilidad hay deficiencias en la infraestructura y servicios complementarios, que podrían facilitar igualdad de condiciones en el acceso a la información existente a las personas con discapacidad. En la sensibilización se trata de mostrarles a los empresarios las ventajas de contratar personas con discapacidad y evitar cualquier sesgo negativo que se tenga al respecto.
3. Barreras psicológicas. “En algunos casos, las actitudes familiares suponen un obstáculo añadido. La sobreprotección familiar, en ocasiones, genera inseguridad en las personas con discapacidad y les limita en su decisión de cursar estudios superiores” (Rodríguez, 2014). “Determinadas actitudes sociales de indiferencia o de desconocimiento de la realidad del contexto de la discapacidad, pueden suponer una dificultad añadida que afecta al grado de aceptación del alumnado... Estas actitudes, en el caso de los compañeros y del profesorado, pueden

ser factores detonantes de la generación de barreras psicológicas, que dificultan aún más un desarrollo normalizado del itinerario educativo, debilitan la autoestima del alumnado con discapacidad a lo largo del proceso educativo y pueden potenciar el deseo de abandono temprano de los estudios” (Rodríguez, 2014). Por tanto, las personas con discapacidad pueden presentar problemas de autoestima derivados de actitudes negativas de su entorno, que dificultan su proceso de desarrollo emocional y, por ende, educativo y laboral.

Se observa de nuevo la importancia de conocer las características de una población específica, con el fin de realizar un proceso de identificación de barreras de acceso al mercado laboral consistente con sus realidades. En este caso, las características físicas, psíquicas y cognitivas de las personas con discapacidad pueden crear barreras adicionales en el acceso a la información, a la educación y en la autoestima, factores que se consideran claves en el desarrollo profesional y personal de este grupo poblacional.

JÓVENES

El documento *Juventud y Mercado Laboral: Brechas y Barreras*, realizado en Chile (Flacso, 2006), constituye un referente de consulta en los estudios que hayan realizado ejercicios de identificación de barreras de acceso al mercado laboral para la población joven. Este informe tiene por objeto la identificación de brechas de capital humano, tanto técnicas como blandas, que permitan mejorar el diseño de las políticas públicas en pro de su mitigación³³.

En los jóvenes, la inexperiencia propia de la edad es la característica particular que los diferencia de los otros grupos poblacionales. Esta debe verse desde dos ángulos. el extremo, en el que se ubican los aspirantes que nunca han tenido contacto con el mercado laboral; y el moderado, en el que se ubican aquellos que han estado vinculados al mercado laboral alguna vez. Esta distinción es importante para entender las barreras de acceso que se pueden presentar y así plantear soluciones consistentes con las necesidades de este grupo etario.

33 Los resultados más destacables del estudio de *Juventud y Mercado Laboral* (Flacso, 2006) fueron:

1. Competencias técnicas: falta de conocimientos específicos (a los cargos ofrecidos por los empleadores), poca experiencia práctica, preminencia de conocimientos teóricos, deficiencias en conocimientos de informática y problemas en el manejo de idiomas diferentes al natal.
2. Habilidades blandas: falta de compromiso, responsabilidad, expectativas altas frente a sus responsabilidades y disposición a trabajar, y problemas para trabajar en equipo.



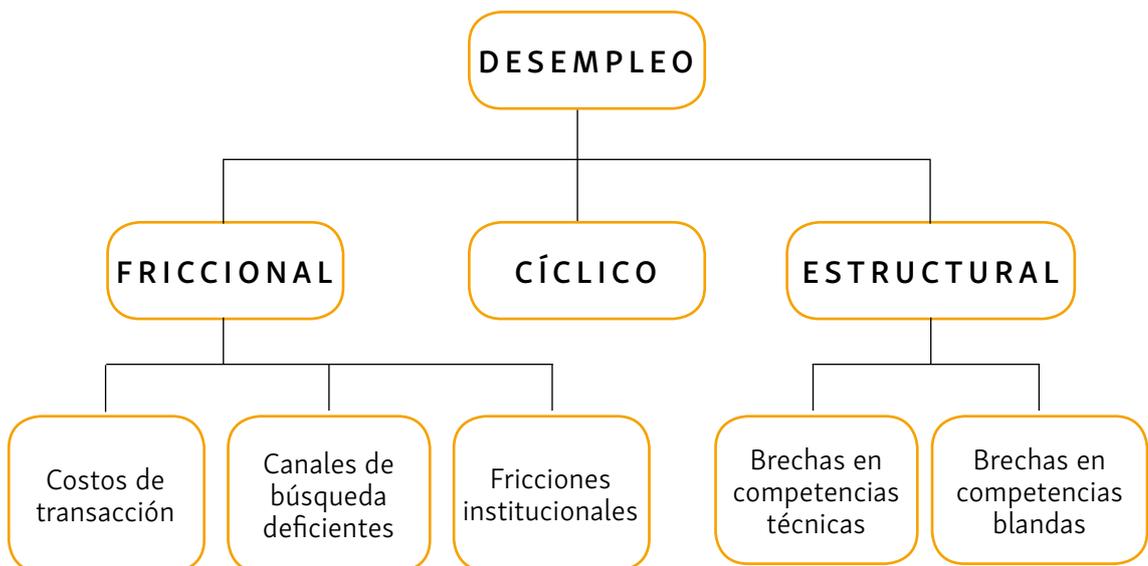
Quienes ingresan por primera vez tienden a durar más tiempo del esperado en el proceso de búsqueda (Baquero, 2000). Una posible explicación es que su inexperiencia es general, motivo por el cual son menos eficientes en todos los procesos realizados en la búsqueda de empleo, tales como la consecución y utilización de la información, su preparación para las entrevistas y demás fases de los procesos de selección, entre otras. Por otra parte, para el subconjunto de los que ya cuentan con experiencia laboral operan dos condicionamientos: la percepción que tienen los empresarios, en muchos casos discriminatoria, como consecuencia de algunos rasgos negativos que suelen exhibir los jóvenes en sus hábitos de trabajo y ética profesional (Flacso, 2006); y la elevada rotación de los jóvenes entre el empleo y el desempleo, o la inactividad, que es claramente mayor que en los adultos (Flacso, 2006).

Por tanto, los jóvenes vuelven a ser otro ejemplo de la importancia del conocimiento de las poblaciones, como un ejercicio ex ante de la identificación de las barreras de acceso al mercado laboral. El desconocimiento de estas particulares puede derivar en resultados parciales o incompletos que limitarían el accionar de las políticas públicas de mitigación.

BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y SERVICIOS DE INTERVENCIÓN

En el cuadro 3.1 se presenta un mapa conceptual que permite esquematizar la relación desempleo, tipo de desempleo y barreras de acceso al mercado laboral. Este se deriva de las teorías explicadas anteriormente y constituye la brújula para empezar un proceso de identificación de barreras de acceso al mercado laboral.

CUADRO 3.1. ESQUEMA GENERAL DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL



Fuente: Fundación Saldarriaga Concha.

Como el programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral no se limita únicamente a identificar barreras, sino a buscar herramientas que permitan dar soluciones prácticas a las mismas, se ha propuesto un conjunto de 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. Con el ánimo de hacer más claro cómo las líneas de intervención propuestas se integran con la teoría expuesta, se explica con qué tipo de desempleo y barrera en particular se relacionan.

Los consecutivos 1, 3, 4, 6 y 7 (cuadro 3.2) intentan solucionar problemas relativos al desempleo estructural y, en particular, a las competencias técnicas. En este tipo de barreras es importante identificar la matriz de necesidades de formación que les interesa a los empresarios, para reconducir o fortalecer las competencias de la oferta laboral. También el consecutivo 2 toca el tema de las competencias blandas, de gran importancia para realizar oficios con alto nivel de compromiso.

Las líneas 5, 8, 9, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 pertenecen al ámbito de las fricciones institucionales, en particular al conjunto de certificaciones y documentos que avalan competencias, prácticas o habilidades, que garantizan el desarrollo de las actividades asociadas con los puestos de trabajo, pero que en muchos casos se convierten en barreras en la medida que son de difícil consecución.

En el ámbito de costos de transacción, se encuentran las líneas de servicios restantes como la 11 y 13, que corresponden a servicios de transporte y de ropa para entrevistas. De nuevo se recuerda que los servicios de transporte son importantes en las entrevistas y diligencias para ingresar al mercado laboral, no en la permanencia como empleado.

CUADRO 3.2. SERVICIOS DE INTERVENCIÓN EN LA LÍNEA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS. PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

Servicio de intervención	Consecutivo
Formación en competencias claves (más de 40 horas)	1
Formación en competencias transversales (más de 40 horas)	2
Formación en tecnologías de la información y la comunicación	3
Formación para la alfabetización	4
Validación de grados de formación académica (educación secundaria)	5
Curso de entrenamiento o reentrenamiento técnico (corto)	6
Curso en técnico laboral (mínimo 600 horas)	7
Certificación (nacional) de competencias laborales	8
Certificación (internacional) de competencias laborales	9
Ropa de trabajo para participación de talleres	10
Traje formal para entrevista o vinculación laboral	11

Servicio de intervención	Consecutivo
Ayuda técnica para persona con discapacidad	12
Transporte para entrevistas, talleres o capacitaciones	13
Alimentación (refrigerios o almuerzos) para talleres o capacitaciones	14
Libreta Militar	15
Licencia/matrícula/tarjeta profesional	16
Licencias de conducción	17
Pago de vacunación requerida para colocación en área de salud	18
Examen médico ocupacional	19
Afiliación a ARL	20

Fuente: Manual Operativo del Fondo de Oportunidades para el Empleo (Unidad del Servicio Público de Empleo).



El fortalecimiento institucional de los centros de empleo autorizados del SPE, como agencias de empleo, trata de mejorar el canal formal utilizado por las personas con dificultades de acceso al mercado laboral. El listado de servicios de intervención (cuadro 3.3) 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 tanto, se hace necesario trabajar dichas capacidades con el ánimo de conseguir mejores resultados.

CUADRO 3.3. SERVICIOS DE INTERVENCIÓN EN LA LÍNEA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

Servicio o línea de intervención	Consecutivo
Capacitación/transferencia para mejorar la calidad del servicio	A
Capacitación/transferencia para mejorar la orientación laboral	B
Capacitación/transferencia para mejorar la satisfacción al usuario	C
Capacitación/transferencia para mejorar la gestión empresarial	D
Capacitación/transferencia para mejorar la intermediación laboral	E
Capacitación/transferencia para mejorar la planeación estratégica	F
Capacitación/transferencia para realizar ajustes para atención a población de difícil empleabilidad	G
Capacitación/transferencia metodologías de emprendimiento	H
Capacitación/transferencia para atención a población con discapacidad	I
Intercambio de experiencias entre la Red de Centros de Empleo	J
Estudios o investigaciones	K
Diagnóstico al Punto de Atención para implementar ajustes razonables para la atención a población con discapacidad	L
Software especializado (amplificación de imagen, lectura de pantalla, etc.)	M
Tecnología especializada (impresoras braille, máquina de lectura inteligente Allreader, teclados, etc.)	N

Servicio o línea de intervención	Consecutivo
Divulgación y comunicaciones (señalética, adecuación de material publicitario, videos inclusivos, etc.)	O
Pruebas psicotécnicas especializadas	P
Desarrollo de aplicaciones para mejorar el proceso de la gestión de empleo	Q
Paquetes estadísticos o econométricos	R
Software para mejorar el proceso de la gestión de empleo	S

Fuente: Manual Operativo del Fondo de Oportunidades para el Empleo (Unidad del Servicio Público de Empleo).

En resumen, las barreras de acceso al mercado laboral, tal como se conciben desde el Programa de Mitigación de Barreras, tienen su fundamento en la teoría económica existente. En las labores del Servicio Público de Empleo se realizó el ejercicio de identificar las barreras de acceso al mercado laboral que afectaban comúnmente a su población objetivo. Como respuesta a lo anterior, se elaboraron servicios de intervención que tienen como fin brindar soluciones efectivas que faciliten la transición desempleado a empleado.

CONCLUSIONES



En este capítulo se brinda una definición a las barreras de acceso al mercado laboral, se ofrece una visión sobre cómo actúan en la explicación del desempleo y se proponen consideraciones que sirvan como guías en el ejercicio de identificación de dichas barreras. Para ello se ha utilizado como fundamento, la metodología de perfiles ocupacionales del PNUD y el modelo de búsqueda y emparejamiento de Diamond, Mortensen y Pissarides.

Definimos barreras de acceso al mercado laboral como el conjunto de factores que causan el desempleo y tienen poca relación con la posición del ciclo económico. Estos deben ser observables, medibles y sujetos de intervención de políticas públicas, motivo por el cual apuntan al desempleo friccional y estructural.

En el desempleo friccional, el modelo DMP denomina a las barreras de acceso al mercado laboral como fricciones, clasificadas en tres tipos de deficiencias en los canales de búsqueda, costos de transacción y fricciones institucionales. En torno al desempleo estructural, se habla de brechas en competencias técnicas y blandas que dificultan el acople entre la oferta y la demanda laboral. El esquema presentado en el último apartado da cuenta de cómo se integran los tipos de desempleo y los de barreras encontradas en la literatura.

Respecto a la propuesta de una ruta metodológica en el ejercicio de identificación de barreras de acceso al mercado laboral, se encontró una serie de pasos, independiente del tipo de desempleo que queramos mitigar: diagnóstico de las condiciones del entorno en que se desenvuelve la oferta y demanda laboral, diseño de instrumentos de recolección, su aplicación y análisis de los resultados. Esto no quiere decir que sea una metodología general, se trata más bien de una ruta sujeta a modificaciones con base en las necesidades de la investigación, al tipo de población objetivo que nos interesa y las particularidades del presupuesto de la investigación, entre otras razones.

De nuevo se recomienda al lector profundizar en temas de su interés revisando las referencias literarias de este documento, dado el alcance limitado de la explicación y las dificultades que se pueden presentar en el ejercicio de comprensión de las barreras de acceso al mercado laboral, que compete al programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral.

BIBLIOGRAFÍA

Abeles Martín, Amarante Verónica y Vega Daniel. *Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010.* Revista Cepal n.º 114. 2014.

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 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.

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

Contreras Dante y Plaza Gonzalo. *Participación laboral femenina en Chile. ¿Cuánto importan los factores culturales?* Universidad de Chile. Serie de documentos de trabajo 235. 2007.

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.

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.

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

Galindo Miguel Ángel. *Fricciones en el mercado de trabajo: aportes de Diamond, Mortensen y Pissarides.* En: boletín económico del ICE (información comercial española), número 3.000, páginas 35-41. 2010.

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

Mankiw Gregory. *Macroeconomía. Cuarta edición.* Antoni Bosch editor. 2003.

Mortensen Dale. *Job search and labor market analysis.* En: *Handbook of labor economics, volumen II, capítulo 15.* Orley Ashenfelter y David Card editores. 1986.

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.

CAPÍTULO IV

ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL
DISEÑO Y PRESENTACIÓN DE
PROYECTOS DE MITIGACIÓN
DE BARRERAS DE ACCESO AL
MERCADO LABORAL



INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se presentó la definición, clasificación y ruta de identificación de las barreras de acceso al mercado laboral, en la acción del programa de Mitigación de Barreras de Acceso al Mercado Laboral. Adicionalmente, se relacionaron los servicios de intervención, concebidos desde la Unidad 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.

En este apartado se introducen 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. Estas consideraciones corresponden a unos mínimos cuyo cumplimiento mejora la probabilidad de una implementación exitosa del proyecto. Es importante destacar que las recomendaciones sugeridas en este documento son igual de válidas tanto para proyectos de la línea de mitigación, como de fortalecimiento de capacidades.

Con el objetivo de facilitar la lectura, se ha dividido el contenido de este capítulo de la siguiente forma:

1. Ruta de atención a los usuarios del SPE, en la cual se muestran cómo las distintas áreas organizacionales de los centros de empleo se integran con el fin de brindar los servicios esperados, tanto a empleadores como a desempleados.
2. Diagnóstico, que corresponde a la caracterización y análisis del contexto del territorio en que se desenvuelven la oferta y la demanda laboral, en contacto con los centros de empleo del SPE.
3. Selección de la población objetivo, en la cual se presentan recomendaciones para identificar los posibles beneficiarios, con base en algunos criterios de selección que tienen en cuenta necesidades laborales o económicas.
4. Identificación de las barreras de acceso al mercado laboral, donde se explica el procedimiento para encontrar los factores que dificultan la inserción, teniendo como marco de referencia el capítulo 2 y el quehacer de los centros de empleo del SPE.
5. Selección de las líneas de intervención, donde se plantean consideraciones para el análisis de alternativas, dado su posible impacto y viabilidad.

6. Recomendaciones antes de la formulación de proyectos de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral, que complementa el ejercicio de selección de alternativas con el objetivo de garantizar una implementación exitosa del proyecto.
7. Formulación del proyecto, en la cual se introducen los elementos restantes, que dan vida al diseño y presentación de un proyecto.
8. Presentación de proyectos en la misión del Servicio Público de Empleo, en la cual se muestra un bosquejo sencillo para organizar la información mínima que facilita la comprensión del proyecto de interés del SPE.

RUTA DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

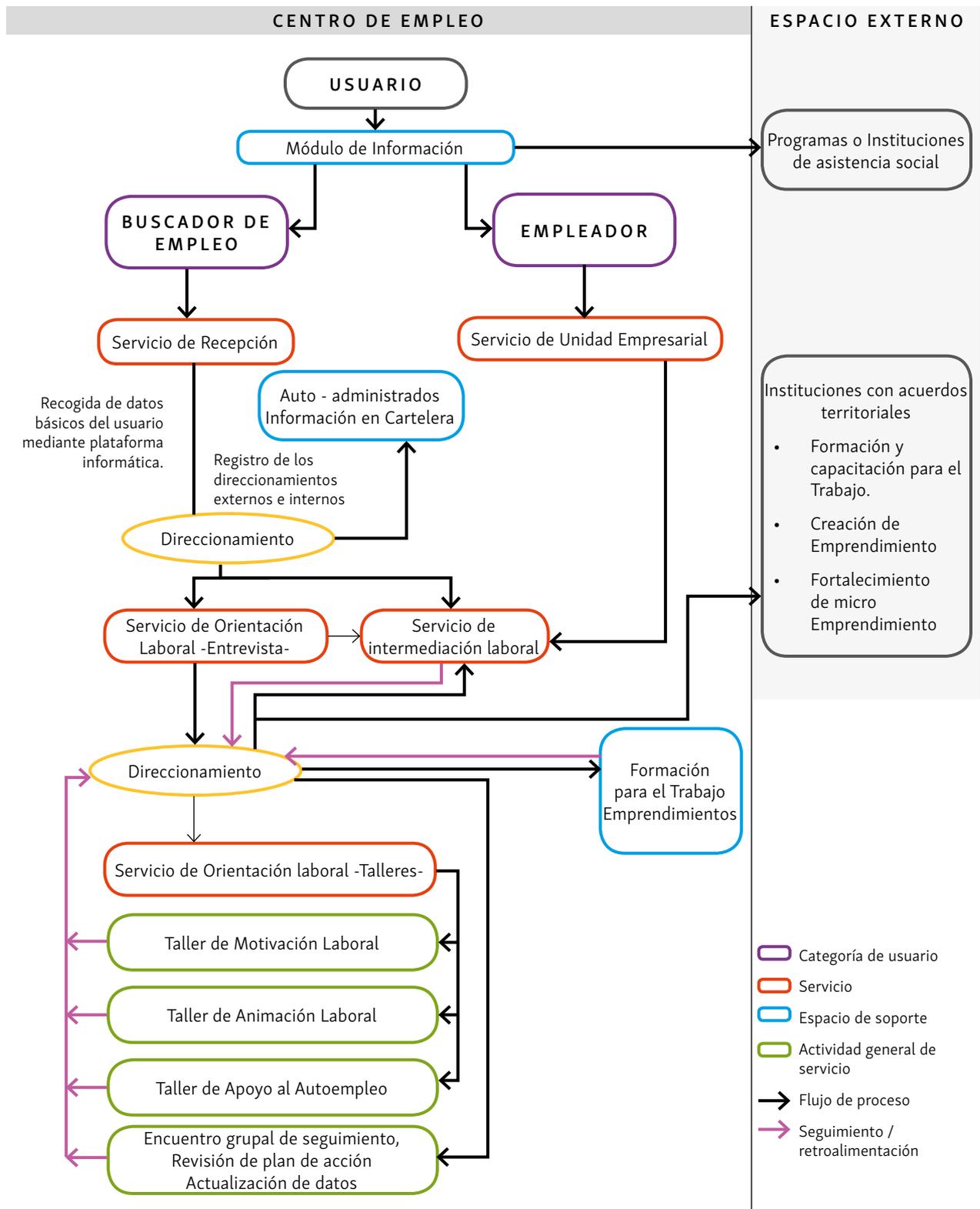
Como este documento está dirigido principalmente a los centros de empleo que hacen parte de la red del SPE, es menester repasar su misión, explicar su funcionamiento y organización.

El Servicio Público de Empleo se creó por medio de Ley 1636 del 2013, referenciada en el capítulo anterior. En dicha norma se trazan disposiciones para facilitar el proceso de reinserción de los cesantes al mercado laboral y se presenta el SPE como un instrumento que busca facilitar el acople entre la oferta y demanda laboral, mediante la integración de políticas y prácticas activas, enmarcadas en la disminución de la información asimétrica y otros problemas encontrados en el mercado de trabajo.

Con la Ley 2852 del 2013, se define la organización, funcionamiento y competencias para el alcance de la misión del SPE que cuenta con una red de centros de empleo, instituciones privadas o públicas, que realizan servicios de gestión y colocación de empleo en los distintos territorios del país. Las entidades que pueden pertenecer a la red de centros de empleo del SPE son el SENA, como agencia pública de empleo, instituciones privadas con o sin ánimo de lucro y las cajas de compensación familiar.

En el diagrama 4.1 se muestran las divisiones o áreas de la estructura organizacional de los centros de empleo, con sus respectivas funciones, en la ruta de servicio delineada en el Decreto 2852 del 2013, que garantiza el cumplimiento del objetivo del SPE.

DIAGRAMA 4.1. RUTA DE SERVICIO DE LOS CENTROS DE EMPLEO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO



Fuente: SPE.

En el ejercicio de acople entre la oferta y 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 que el centro de empleo se considera una institución que ofrece servicios de intermediación para ellos. El proceso de atención empieza en el momento cuando los usuarios se acercan al módulo de información, que los direcciona al servicio de recepción o al de gestión empresarial, según si se trata de un buscador de empleo (desocupado) o de un empleador, respectivamente.

El servicio de recepción tiene por objetivo incrementar las posibilidades de inserción laboral de los desocupados, mediante la publicación de sus hojas de vida y organización de capacitaciones para fortalecer sus capacidades, cuando se estime necesario. Inicialmente, los usuarios registran sus hojas de vida en el sistema informático autorizado por el centro de empleo, para luego analizarlas y direccionarlas hacia aquellas vacantes en las que las posibilidades de acuerdo sean las más altas posibles. Dado que uno de los objetivos del centro de empleo es disminuir la presencia de información incompleta en el mercado de trabajo, el servicio de recepción recopila información sobre sus movimientos y perspectivas, la normatividad laboral existente y las prácticas empresariales en materia de empleo.

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 asociados a las vacantes. Primero los empresarios se registran en la plataforma habilitada por el centro de empleo, inscriben sus vacantes, elaboran el listado de requerimientos de acuerdo con los formatos y lineamientos establecidos por el SPE y, posteriormente, se trazan recomendaciones para un efectivo encuentro con la oferta laboral.

Del mismo modo que el servicio de recepción, gestión empresarial recopila información sobre las características del mercado, el tejido empresarial existente y los beneficios contemplados en la legislación laboral vigente para los empleadores.

Una vez los datos de perfiles y vacantes ingresan al sistema, se procede al emparejamiento, consistente en minimizar las diferencias entre las necesidades de los empleadores y las capacidades de los desempleados. El servicio de orientación laboral y de intermediación laboral son los encargados de dicha responsabilidad. En el proceso de emparejamiento se realiza un análisis de oferta y demanda por cargo o área de trabajo, de tal modo que pueden presentar casos de sobreoferta, de equilibrio o de déficit. En los dos primeros, 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, competencias claves y específicas³⁴ en los desempleados.

En resumen, los centros de empleo tienen una ruta de atención claramente definida, en la que se integran diferentes recursos humanos y logísticos con el fin de cumplir con la misión del SPE en los territorios de influencia, de acuerdo con las leyes 1636 y 2852 del 2013. El conocimiento de las generalidades de la organización de los centros de empleo facilita al lector la comprensión de la integración de las diferentes áreas en el proceso de diseño y presentación de proyectos, en aras de aumentar las probabilidades de una implementación exitosa de políticas de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral.

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Corresponde a la caracterización y análisis de relaciones encontradas en el contexto general donde interactúan la oferta y demanda de trabajo. Son partes de este diagnóstico: la normatividad, que regula los acuerdos que se realicen en el mercado de trabajo, características socioeconómicas de los desempleados y del tejido empresarial que se encuentran en el área de influencia del centro de empleo. A manera de sugerencia, se proponen algunas variables a las cuales los centros de empleo podrían hacerle seguimiento y la forma como recopilarían la información:

1. 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, cabe realizar preguntas como: ¿Pertenece a algún grupo poblacional de interés? (jóvenes, mayores de 40 años, mujeres, personas con discapacidad o

34 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.

víctimas del conflicto armado) ¿Lugar de residencia? ¿Ingreso familiar promedio? ¿Tamaño del hogar al cual pertenece? ¿Número de perceptores de ingreso dentro del hogar?

- 2. Tejido empresarial.** Elaborar la matriz de empresas con influencia en el territorio, que se consideran potenciales empleadores. Como se mencionó anteriormente, el servicio de gestión empresarial recopila información básica de los empleadores que acuden a los centros de empleo; sin embargo, estos no representan el universo de las empresas existentes en el territorio, por lo cual se sugiere complementarla con información adicional, como la del registro mercantil de las cámaras de comercio locales.
- 3. Características generales del mercado de trabajo.** Estimaciones de tasa de ocupación, de desempleo, informalidad y salarios, entre otras variables, según grupos poblacionales y sectores que 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 grupo poblacional, mientras que gestión empresarial puede determinar salarios por sector. En el caso de que variables agregadas sean de interés, las fuentes de información para conseguirlas son la Gran Encuesta Integrada de Hogares, Sispro del Ministerio de Salud y la Primera Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la Contraloría General de la República.
- 4. Normatividad laboral.** Tanto el servicio de recepción, como 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 ex ante del diseño del proyecto, que se realiza con el fin de fortalecerlo; sin embargo, no es necesario que cada proyecto implique una fase de diagnóstico. De hecho, 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 de interés que mejorarían las condiciones de los grupos poblacionales de interés.

SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

El diagnóstico sirve para entender las condiciones generales en las cuales se desenvuelven la oferta y la demanda laboral en un territorio. Además, permite inferir la existencia de problemáticas particulares que afectan a los usuarios del SPE, las cuales pueden ser más profundas en determinados grupos poblacionales. Por ejemplo: altas tasas de desempleo e informalidad pueden ser un problema común en cierto dominio geográfico; sin embargo, si se analiza la base de datos del centro de empleo, al separar los individuos por grupos poblacionales, se puede observar que algunos tienen menores probabilidades de cambiar su estado de desempleo. En este sentido, el diagnóstico puede ser un factor clave para determinar el grupo poblacional potencialmente beneficiario de un proyecto de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral.

Existen **tres criterios válidos** que sirven para seleccionar el grupo poblacional que puede ser beneficiario:

- 1. Mayor número total de posibles beneficiarios.** Se separan los usuarios desempleados de acuerdo con algún(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, que se mencionó en el apartado anterior, se priorizan los grupos poblacionales que se encuentran en las condiciones socioeconómicas relativas más complicadas.

Los tres criterios anteriores son consecuentes con la búsqueda de al menos uno de los siguientes objetivos: atender al grupo poblacional con mayor número de desempleados o con mayor dificultad de inserción o con mayores necesidades socioeconómicas.

Sin embargo, estos no constituyen 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 este no tiene que constituirse en el conjunto de beneficiarios al cual pretende llegar el proyecto. Se puede delimitar al hacer una selección adicional, que permita centrarse en un subconjunto del grupo poblacional, proporcionando mayor control sobre la implementación y los resultados. Un ejemplo: del total de personas con discapacidad, el proyecto se centra en quienes tienen discapacidad de índole sensorial, considerados de más rápida y efectiva atención, que el resto del grupo. Es importante destacar que todo proyecto social, como el de barreras de acceso al mercado laboral, debe ser potencialmente evaluable en términos de su impacto, para lo que se aconseja tener grupo de intervención y de control.

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 que una vez el proyecto entra en ejecución, se presentan 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 hubiese contemplado los costos adicionales de transporte y de mantenimiento, entre otros, en la elaboración del proyecto

IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

En el apartado anterior se dieron las recomendaciones que cualquier investigador debe tener en cuenta al momento de identificar barreras de acceso al mercado laboral. En esta sección se aterriza dicha propuesta al caso particular de los centros de empleo del SPE, con el ánimo de facilitar la comprensión del ejercicio en el marco de sus funciones.

Se recuerda que en torno al desempleo estructural y friccional se enmarcan diferentes tipos de barreras de acceso. De acuerdo con estos tipos de desempleo, se consideraron diferentes rutas de identificación de barreras de acceso al mercado laboral. Asimismo, en congruencia con la ruta de servicio de los centros de empleo, explicada en la primera sección, se presenta el esquema general para la identificación de barreras en cualquier población de interés.

DESEMPLEO ESTRUCTURAL

Las barreras encontradas en este tipo de desempleo son **las brechas de capital humano**, expresadas en términos de competencias técnicas³⁵ y blandas. Igualmente, se recuerda que dichas brechas pueden ser de cantidad o de calidad.

En el caso de las de cantidad, el proceso de identificación parte del cruce de las vacantes, de acuerdo con algún sistema de clasificación de ocupaciones, como la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CON), con los perfiles de los aspirantes que más se acerquen a las necesidades de los empleadores. Como resultado del cruce de los requerimientos de la demanda laboral, asociados con las vacantes y las cualidades de la oferta, se derivan casos de sobreoferta, emparejamiento perfecto y escasez.

Los dos primeros casos indican que no hay problemas de brechas de capital humano, al menos en cuanto a cantidad. Por el contrario, un escenario de escasez sí señala desajustes entre las capacidades de la oferta laboral y las necesidades de la demanda, que deja vacantes sin cubrir o con pocas postulaciones idóneas. A partir de esta información, se listan dichas

35 Las competencias técnicas se desglosan en competencias claves y específicas. Sus definiciones se presentaron en el pie de página 1.

vacantes sin emparejamiento con sus respectivos perfiles, detallando las competencias técnicas y blandas necesarias para ocuparlos satisfactoriamente, con el ánimo de orientar la formación de la oferta laboral hacia estos cargos.

En cuanto a las **brechas de calidad**, que se refieren al grado de satisfacción que tienen los empresarios o los empleadores respecto a las competencias de los trabajadores, se pueden realizar **dos ejercicios de identificación**: uno inferencial y otro por medio de la aplicación de instrumentos como encuestas o grupos focales.

Aun cuando exista el suficiente número de aspirantes a un cargo particular, la presencia de brechas de capital humano puede prolongar los tiempos para suplir las vacantes; por tanto, una forma de inferir la existencia de brechas de calidad consiste en identificar los cargos de difícil cubrimiento. Estos pueden ser encontrados tanto mediante el análisis de los tiempos de emparejamiento, que se identifican en las bases de datos del centro de empleo, como por medio de la realización periódica de grupos focales con empresarios, que den cuenta de los perfiles de cargo de difícil consecución.

En resumen, las brechas de capital humano se pueden identificar mediante el análisis del emparejamiento de las vacantes ofrecidas frente a los perfiles de los oferentes. Si el emparejamiento no se produce, quiere decir que hay brechas de cantidad, mientras que los cargos de difícil consecución o de emparejamiento de tiempo prolongado señalan la existencia de brechas de calidad.

DESEMPLEO FRICCIONAL

En el capítulo anterior se presentaron las barreras de acceso al mercado laboral asociadas al desempleo friccional. Las barreras se clasificaron en costos de transacción inherentes al proceso de búsqueda, institucionales y deficientes canales de búsqueda. Igualmente, se propuso una metodología general para su proceso de identificación, en el ejercicio realizado por cualquier investigador.

En principio, la existencia de deficientes canales de búsqueda es el primordial motivo que justifica la misión del SPE como agencia de colocación e intermediación. En este sentido, fortalecer los procesos internos de los centros de empleo, que deriven en la mejora de la calidad del servicio, es parte de su constante quehacer. Algunos de los procesos que se deben mejorar son la atención a los usuarios, en cuanto a su orientación, diseño de

proyectos de interés general, determinación de los mejores emparejamientos posibles y manejo de información, entre otros.

Por otra parte, para las barreras relacionadas con costos de transacción y fricciones institucionales se sugiere recolectar información de aquellos que experimentan el problema: los desempleados. Es importante tener claro cuál es la población beneficiaria, según el tamaño de la misma, las metodologías más recomendables son grupos focales o encuestas, tomadas a partir de un muestreo de la población. Se destaca igualmente la necesidad que el centro de empleo intente eliminar sesgos en las respuestas y organizar las barreras de acceso al mercado laboral encontradas. El servicio de recepción, en sus actividades y talleres, puede realizar este proceso.

SELECCIÓN DE LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

PARA PRIORIZAR LAS BARRERAS SOBRE LAS QUE SE VA A TRABAJAR ES NECESARIO EVALUAR SU IMPACTO Y VIABILIDAD

Una vez identificada(s) la(s) barrera(s) de acceso al mercado laboral, se procede a estructurar la política de mitigación, que permitirá mejorar las condiciones de la población objetivo. Este proceso parte de la priorización de las barreras de acceso al mercado laboral, continúa con el análisis de las

alternativas de solución y termina con la selección de alguna de ellas. Con el ánimo de ofrecer una mejor explicación, a continuación se profundiza un poco más en las fases del proceso:

- a. Priorizar las barreras de acceso al mercado laboral en la población.** En el apartado anterior se explicó el procedimiento para identificar los diferentes tipos de barreras que dificultan el acceso al mercado laboral. Una misma población puede, por tanto, 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 tanto, se recomienda jerarquizarlas, de acuerdo con algún esquema de puntuación que permita cuantificar el grado de importancia como factor que dificulta el ingreso al mercado de trabajo.



- b. Listar los servicios de intervención asociados al problema.** En el capítulo anterior se mostró que 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.
- c. Priorizar algún servicio de intervención.** En donde se presenten más de dos opciones de intervención, como en el caso de las competencias técnicas, es necesario seleccionar una de ellas para convertirla en el centro del proyecto. Es mejor tener un proyecto acotado, bien definido, que una amalgama de acciones carentes de estructura. Adicional a esto, se propone realizar un ejercicio que evalúe 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 similares³⁶. En el cuadro 4.1 se encuentran ejemplos de preguntas que sirven para evaluar el impacto y viabilidad de las alternativas de intervención.

CUADRO 4.1. EJEMPLO DE PREGUNTAS PARA EL EXAMEN DE IMPACTO Y VIABILIDAD EN EL PROCESO DE SELECCIÓN 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 al identificar las líneas de intervención, asignan 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 tomar una decisión más estudiada. La alternativa seleccionada es la que tenga mayor puntaje en la suma de ambos componentes.

36 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.

RECOMENDACIONES ANTES DE LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

Antes de dar paso a la formulación del proyecto es importante mencionar algunos puntos que se consideran fundamentales para asegurar su correcta implementación, que derive en los resultados esperados. Estos puntos vienen a complementar y formalizar el análisis de viabilidad que se expuso en la sección anterior.

ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Es necesario realizar un examen de la capacidad institucional del territorio para dar satisfacción a las intervenciones programadas. Se esperaría que esta revisión relacionara el inventario de las instituciones identificadas, sus posibles contribuciones y alguna calificación que refleje el grado de idoneidad para los efectos del proyecto y su nivel de compromiso en el desarrollo de sus operaciones. En este caso las instituciones pueden separarse en: proveedores y aliados. Los proveedores suministran los bienes y servicios necesarios para la ejecución del proyecto. Los aliados son todas las entidades que facilitan la adquisición final de esos bienes y servicios, sirviendo en su mayoría como intermediarios o como corresponsables de la ejecución del proyecto; ejemplos de estos últimos son instituciones como el SENA u otros centros de empleo.

En el caso de los proveedores debe tenerse en cuenta el tipo de oferta local frente a la externa, ya que, en ocasiones, las intervenciones que se desean realizar en el territorio no pueden ser cubiertas por los locales debido a la falta de idoneidad, su formalización o falta de capacidad operativa, lo cual puede incrementar los costos que se deben acometer para darle vida al proyecto. Si este es el caso, la implementación del proyecto está en riesgo porque requeriría la contratación de proveedor externo.

ASEGURAMIENTO DEL RECURSO HUMANO

El recurso humano corresponde al personal del centro de empleo, cualificado o no, disponible para la ejecución del proyecto. Se trata de asegurar la dedicación e idoneidad, expresada en tiempo y capacidades, respectivamente. El mecanismo para realizar este aseguramiento es la celebración de contratos en los que se estipulen, de manera clara, las obligaciones contraídas en la implementación de un proyecto del programa de Mitigación de Barreras. De lo contrario, otras obligaciones, ajenas al proyecto, se considerarán más importantes, con la consecuente ralentización en el avance de la implementación.

ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto es la relación de todos los bienes y servicios que se adquirirán para la realización del proyecto. Como tal debe tener el inventario detallado de dichos bienes y servicios valorados a precios de mercado. En su elaboración se deben tener en cuenta algunos principios:

- 1. Costo mínimo.** Se recomienda realizar varias cotizaciones para la adquisición de elementos como materiales de trabajo, ropa para entrevista o servicios como cursos de capacitación, suministro de alimentos o de transporte. Se deben privilegiar las propuestas de menor valor económico que cumplan con las especificaciones de los bienes y servicios contemplados en el proyecto.
- 2. Minimización de proveedores.** En la medida de lo posible, los bienes y servicios deben ser contratados con un solo proveedor. Esto disminuye la dedicación del recurso humano en el establecimiento de acuerdos, celebración de contratos y seguimiento a su cumplimiento.
- 3. Privilegiar la no intervención.** En consonancia con el principio 1, es importante que los bienes y servicios sean adquiridos directamente con el proveedor. Los intermediarios no solo incrementan los costos del proyecto, sino que pueden hacer más difícil el acceso a dichos bienes y servicios.
- 4. Información completa.** Ningún bien o servicio, primario o secundario, debe quedar por fuera del presupuesto elaborado. Por ejemplo, si la intervención es una capacitación para formación en el trabajo, de más de 60 horas (servicio primario), pero la población no tiene los

recursos para desplazarse hasta el lugar de la capacitación, se deben contemplar en el presupuesto los costos de transporte asociados (servicio secundario).

VIABILIDAD LOGÍSTICA

Las dotaciones de infraestructura física e institucional, y la distribución de la población objetivo en el territorio pueden imprimirle dificultades adicionales a la implementación del proyecto. Por ejemplo: poblaciones rurales dispersas y una red de vías terciarias inadecuada hacen más difícil llevar los servicios hacia los beneficiarios. En Casanare se concibió un proyecto para ofrecer servicios de formación en sistemas o seguridad en alturas para la población en su mayoría rural del municipio de Paz de Ariporo. Se encontró un problema: en el territorio no existía un proveedor, sino que el más cercano estaba localizado en Yopal, a casi tres horas y media de la cabecera de Paz de Ariporo y a más de siete horas de algunas zonas rurales del municipio. La solución planteada fue que el proyecto sufragara gastos de movilización y hospedaje para los beneficiarios durante el proceso de formación en Yopal, lo cual incrementaba enormemente los costos del proyecto. El resultado final fue su no aprobación.



FORMULACIÓN DEL PROYECTO

La identificación del problema, la selección de la población objetivo y del servicio de intervención son los primeros pasos para la formulación de un proyecto de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral. En este apartado se introducen los elementos restantes, que dan vida al diseño y presentación de un proyecto: planteamiento de los objetivos, descripción de los recursos necesarios para su cumplimiento, cronograma de trabajo y el plan de mecanismos para garantizar la consecución de los objetivos propuestos.

PLANTEAMIENTOS DE LOS OBJETIVOS

Existen dos clases de objetivos: **de resultado o de impacto**. Los primeros hacen alusión a los medios; los segundos, a los fines. Para el caso del Fondo de Oportunidades, un propósito de resultado puede ser el suministro de alimentos o de transporte, como servicios complementarios de un proceso de formación, mientras que el objetivo de impacto es la reducción de la barrera de acceso al mercado laboral.

Los objetivos deben ser congruentes, alcanzables y cuantificables, e integrar el componente de temporalidad. Congruentes significa que tengan coherencia y que efectivamente apunten al problema que motivó el proyecto; alcanzables porque deben tener en cuenta las limitaciones de los recursos humanos, financieros e instrumentales; cuantificables porque deben ser sujetos de evaluación en cuanto a su cumplimiento; y estar enmarcados en la temporalidad del ciclo de implementación del proyecto establecido de forma previa.

DESCRIPCIÓN DE LOS RECURSOS

Se refiere al listado y especificación de los bienes y servicios, recursos financieros, humanos e institucionales, necesarios para la implementación del proyecto. Se deben contemplar todas las necesidades posibles de inputs o entradas en el proyecto, de lo contrario, se verán afectados sus objetivos. Las especificaciones de los bienes y servicios deben ser lo más detalladas posible; los recursos financieros deben relacionar sus fuentes y sus posibles destinos; los recursos humanos deben señalar cantidades y cualificaciones;

y los apoyos institucionales deben ser precisos e indicar tipo, fases del proyecto en que participa y los tiempos.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Consiste en la planificación y organización de los recursos humanos, financieros e instrumentales, en torno al tiempo y lugar donde se utilizarán. Una correcta implementación necesita de una agenda anterior que sirva de guía para el manejo de dichos recursos, a lo largo del ciclo del proyecto. La organización de dichos elementos debe tener en cuenta su disponibilidad, por tanto, es necesario tener asegurado el capital de trabajo, el compromiso humano e institucional.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Es la continuación del cumplimiento de los objetivos del proyecto, según el cronograma diseñado, con el fin de identificar problemas y plantear soluciones inmediatas que permitan corregirlos. Para este ejercicio se debe contar con un conjunto de indicadores que reflejen claramente los objetivos propuestos y que puedan revisarse de manera periódica durante la fase de implementación del proyecto. Algunos indicadores básicos son el porcentaje de ejecución presupuestal, de avance del proyecto, del número de beneficiarios atendidos y de recursos utilizados como las horas de capacitación dictadas, entre otros. Lo importante es identificar diferencias entre expectativas y salidas de los indicadores, diseñar los mecanismos para cerrar dichas brechas y realizar así el exitoso cumplimiento del cronograma pactado.

PRESENTACIÓN DE PROYECTOS EN EL MARCO DE LA MISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

La presentación de los proyectos no es más que la organización de los elementos para el diseño de un proyecto asertivo de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral, que sea congruente con las necesidades del

SPE. En esta se persiguen unos mínimos de información, que garanticen orden, simplicidad y coherencia, pero que sean lo suficientemente completos como para facilitar la comprensión del proyecto. Además, la presentación tiene por objetivo la estandarización de la información, lo cual facilita la comparabilidad entre diferentes proyectos, con el fin de tomar decisiones de asignación de recursos.

A continuación se propone el esquema general de presentación de proyectos, que corresponde a los elementos básicos de diseño descritos a lo largo del documento, con algunas anotaciones adicionales donde se estimen convenientes.

Datos básicos del proponente

Contiene la información del nombre y tipo del centro de empleo, departamento, ciudad, dirección de atención, número de teléfono institucional, nombre del responsable del proyecto, número de teléfono celular y correo electrónico del responsable.

Planteamiento del problema

Describe el funcionamiento de la barrera de acceso al mercado laboral encontrada en algún grupo poblacional y la exposición de su importancia como factor que dificulta el ingreso al mercado de trabajo en el territorio. El planteamiento del problema se nutre del diagnóstico y del proceso de identificación de barreras de acceso al mercado laboral, que se presentó en secciones anteriores.

Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general es la reducción de la barrera de acceso al mercado laboral que origina el proyecto, mientras los objetivos específicos son instrumentales y representan las actividades que se deben cumplir para alcanzar el objetivo general. Como se mencionó anteriormente, los fines deben ser congruentes con el problema original, además de alcanzables y cuantificables.

Población objetivo

Es la descripción básica de las características de la población objetivo y la justificación de su selección. Algunas variables recopiladas por el servicio de recepción como tasas de desempleo, estructura etaria, sexo, grupo poblacional y tiempo en desempleo, entre otras, permiten elaborar el perfil de la población objetivo. Para la justificación de la elección se debe haber seguido alguno de los criterios propuestos: según condiciones económicas,

dificultades como largos tiempos de espera o bajas probabilidades de inserción en el mercado laboral o el número de individuos con necesidades de empleo.

Antecedentes del proyecto

Es la breve descripción de intervenciones anteriores en el mercado de trabajo, que se han realizado a favor de la población objetivo, lo cual permite poner en contexto la intervención que se va a realizar. Es posible que el grupo poblacional³⁷ escogido no haya sido beneficiado por algún proyecto anterior, en cuyo caso se hace alusión a algunas intervenciones que se han realizado para toda la población en el territorio.

Metodología

Es la explicación de cómo se alcanzarán los objetivos propuestos. Dado que el proyecto es un proceso, la descripción se puede separar por fases. Es importante mostrar cómo se articulan los bienes y servicios, recursos humanos y acuerdos institucionales en cada una de las etapas propuestas. La relación de los recursos debe tener el mayor nivel de detalle posible, respecto a cantidades y especificaciones.

Descripción de proveedores y alianzas

Contiene la información básica de los aliados y sus posibles contribuciones en el desarrollo del proyecto. De igual forma, se presentan propuestas de proveedores y se relacionan detalladamente los bienes y servicios que pueden suministrar.

Presupuesto

Corresponde a la relación de todos los bienes y servicios que se adquirirán para la realización del proyecto. Debe tener el inventario detallado de dichos bienes y servicios valorados a precios de mercado. Los principios para su elaboración se explican en la sección de las recomendaciones, antes de la formulación del proyecto.

Para efectos del SPE es importante distinguir entre los recursos solicitados al Fondo de Oportunidades (FOE) y los de cofinanciación, que pueden ser financieros o no financieros.

37 El grupo poblacional escogido hace alusión al conjunto de todos los individuos que comparten una característica distintiva en el territorio de análisis, no solo a los que se encuentran en estado de desempleo actualmente.

Cronograma

Como se explicó anteriormente es la organización de los recursos humanos, financieros y de los bienes y servicios alrededor del tiempo y lugar donde se utilizarán. El cronograma traza la ruta de trabajo a lo largo del ciclo del proyecto y de administración de los recursos. Asimismo permite poner en contexto los avances realizados durante el periodo de implementación del proyecto.

Monitoreo y evaluación

Se deben diseñar indicadores que permitan dar seguimiento al avance del proyecto, en torno a fines y resultados. Algunos indicadores son el porcentaje de ejecución presupuestal, de avance del proyecto, del número de beneficiarios atendidos y de recursos utilizados, como las horas de capacitación dictadas, entre otros. Adicionalmente, se debe elaborar una estrategia de monitoreo y de corrección de desajustes entre expectativas y resultados.

Los 11 puntos anteriores, con su respectivo contenido, son las piedras angulares para la formulación y presentación de un proyecto de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral. El SPE cuenta con un instrumento de recolección de esta información, que se muestra en el anexo.

ANEXO

Formulario de Presentación de Proyectos para el Fondo Oportunidades para el Empleo LÍNEA MITIGACIÓN DE BARRERAS						
UNIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO						
INFORMACIÓN BÁSICA DEL POSTULANTE						
Nombre del prestador que postula el proyecto						
Tipo postulante				Si usted es CCF, especifique de que tipo:		
Punto de atención que presenta el proyecto						
Municipio donde se ubica el punto de atención						
DATOS DEL PUNTO DE ATENCIÓN						
Dirección			Teléfono			
				Correo electrónico		
DATOS RESPONSABLE DEL PROYECTO						
Nombre				Cargo		
Teléfono			Celular			
				Correo electrónico		
INFORMACIÓN DEL PROYECTO						
Nombre del Proyecto						
Objetivo General del Proyecto						
Población Objetivo que se beneficiará con el proyecto	TIPO DE POBLACIÓN	SELECCIÓN MÚLTIPLE	DESCRIPCIÓN/CARACTERIZACIÓN SOCIOLABORAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN			
	Víctima del conflicto armado					
	Personas con discapacidad					
	Mujeres					
	Jóvenes					
	Grupo Étnicos					
Mayores de 40 años						
Número de personas beneficiadas						
Periodo de ejecución del proyecto						
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO						
Descripción del proyecto						
Identificación de las barreras (Posible solución)						
SERVICIOS QUE REQUIEREN LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTOS PARA PODER SER VINCULADOS POR LA EMPRESA	COMPONENTE	SERVICIOS	Marque con una X (el) los servicio(s) que se financiarán			
	Fortalecimiento de competencias laborales	Formación en competencias claves (más de 40 horas).				
		Formación en competencias transversales (más de 40 horas).				
		Formación en tecnologías de la información y la comunicación				
		Formación para la alfabetización				
		Curso de entrenamiento o reentrenamiento técnico (curso corto)				
		Curso en técnico laboral (mínimo 600 horas)				
		Certificación (nacional) de competencias laborales				
	Certificación (internacional) de competencias laborales					
	Gestión para el Empleo	Ayuda técnica para persona con discapacidad				
		Transporte para entrevistas, talleres o capacitaciones				
		Libreta Militar				
		Licencia/matriculación/tarjeta profesional				
		Licencias de conducción				
		Examen médico ocupacional				
Otro	Cual? Dotación indumentaria					
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (Marcar los cuadros de los meses en que se llevarán a cabo cada una de las actividades)						
ACTIVIDADES		MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	
Actividad 1 (Descripción breve)						
Actividad 2 (Descripción breve)						
Actividad 3 (Descripción breve)						

MITIGACIÓN DE BARRERAS: UN PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE EMPLEABILIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO CON ENFOQUE DIFERENCIAL

INFORMACIÓN DE LA EMPRESA CON NECESIDADES DE RECURSO HUMANO						
Nombre de la empresa	ASORECamm					
Sector Económico al que pertenece	---		Tiempo estimado para suplir vacantes	---		
Datos de la empresa	Dirección		Teléfono			
Persona responsable desde la empresa (Enlace con el proyecto)	Nombre		Teléfono			
	Correo Electrónico		Celular			
Necesidad de la empresa (Describir la necesidad que tiene la empresa para suplir sus vacantes y el tipo de vacantes que necesita o genera)						
IMPACTO E INDICADORES DEL PROYECTO						
INDICADORES	Número de personas beneficiarias del proyecto		Vinculaciones laborales estimadas			
	Número estimado de personas que desertan durante la formación		Vacantes estimadas (Puestos de trabajo)			
ALIANZAS PARA DESARROLLO DEL PROYECTO (Diligenciar sólo si se cuenta con un aliado-OPCIONAL)						
NOMBRE DEL ALIADO						
¿Es alianza con otro prestador del SPE?	---		Tipo de prestador	---		
Datos de aliado	Dirección		Teléfono			
Persona responsable (Enlace con el proyecto)	Nombre		Teléfono			
	Correo Electrónico		CELULAR			
Objetivo de la alianza						
PRESUPUESTO DEL PROYECTO						
Descripción del bien o servicio que requieren los beneficiarios	Unidad de medida	Cantidad	Valor Unitario	Aporte FOE	Aporte Prestador/Aliado	TOTAL
Camisa para dama manga larga						
Pantalon para dama						
Botas para dama						
Refrigerios						
Capacitación						
Alquiler auditorio						
TOTAL				\$ -	\$ -	\$ -
Valor Total del Proyecto (Valor solicitado al FOE+Valor de la contrapartida)	\$ -					
Valor solicitado al FOE	\$ -					
Valor contrapartida del punto de atención o del aliado	\$ -					
POTENCIALES PROVEEDORES DEL BIEN(ES) O SERVICIO(S):						
Incluir el nombre de al menos dos empresas que presten los bienes o servicios que requiere el proyecto. Debe coincidir con los bienes o servicios descritos en el presupuesto"						
Bien o servicio requerido	"Nombre Proveedor (Incluya ciudad de ubicación)"		Nombre Contacto	Teléfono y Correo Electrónico		

CAPÍTULO V

RESULTADOS

PRELIMINARES DEL FONDO

Y SISTEMATIZACIÓN DEL

PROGRAMA 2016

FIGINA PÚBLICA
DE EMPLEO

Alcaldía de
Cue

De

Se



INTRODUCCIÓN

En el 2016 se realizó el primer ejercicio de implementación del programa de Mitigación de Barreras, creado por la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE), con el fin de contribuir a la solución de los problemas de empleo de poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado laboral. Como resultado, 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.

Un programa de reciente implementación, de estas dimensiones e importancia, no puede quedar excluido de un ejercicio reflexivo de sus procesos y resultados, que contribuya con su fortalecimiento y consolidación. Los hallazgos derivados de este ejercicio permitirán la construcción de una hoja de ruta de ajustes, que los responsables del programa deben seguir para mejorar los resultados actuales y un referente para programas de características similares.

Con el ánimo de facilitar la lectura, el contenido de este documento está dividido en cuatro secciones. En la primera se presentan los resultados preliminares del FOE y se introducen algunas consideraciones al análisis de sus resultados. En la segunda se describen algunos hitos significativos del programa, un componente cualitativo relacionado con su experiencia. En la tercera se muestran las buenas prácticas y lecciones aprendidas, que orientan la ruta de acción de mejoramiento continuo. En la cuarta y última, que corresponde a las conclusiones, se destacan los puntos más importantes del documento.

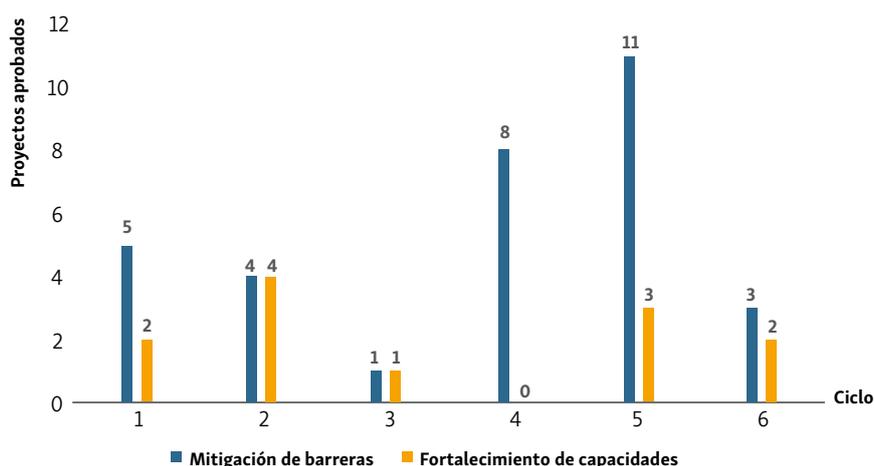


PRESENTACIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS EN EL PRIMER AÑO DEL FONDO DE OPORTUNIDADES PARA EL EMPLEO

RESULTADOS GENERALES

En el primer ejercicio del programa de Mitigación de Barreras, se aprobaron un total de 44 proyectos, 12 en la línea de fortalecimiento de capacidades y 32 en la de mitigación de barreras de acceso. Los ciclos con más proyectos aprobados fueron los dos últimos, lo que puede interpretarse como resultado del proceso de aprendizaje del funcionamiento del programa de los centros de empleo. Los departamentos con más proyectos aprobados fueron Antioquia, Bogotá, Santander y Risaralda, que concentran el 64 % del total. Esta concentración se podría explicar por la distribución de la población objetivo³⁸ y la capacidad de formulación técnica de los centros de empleo en los territorios. En el cuadro 5.1 se relacionan el número de proyectos aprobados por departamento y en el gráfico 5.1 se presentan los proyectos aprobados por la línea de intervención y ciclo correspondiente.

GRÁFICO 5.1. PROYECTOS APROBADOS SEGÚN CICLO Y LÍNEA DE INTERVENCIÓN. 2016



Fuente: FSC - UASPE.

38 En el capítulo 1 se encuentra la distribución de la población objetivo según departamentos.

CUADRO 5.1. PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO Y LÍNEA DE INTERVENCIÓN. 2016

Departamento	Mitigación de barreras	Fortalecimiento de capacidades
Antioquia	11	1
Bogotá	5	1
Santander	4	1
Risaralda	3	0
Nariño	2	0
Atlántico	2	1
Casanare	2	1
Arauca	1	1
Meta	1	1
Quindío	1	0
Amazonas	0	1
Bolívar	0	1
Boyacá	0	1
Norte de Santander	0	1
Tolima	0	1

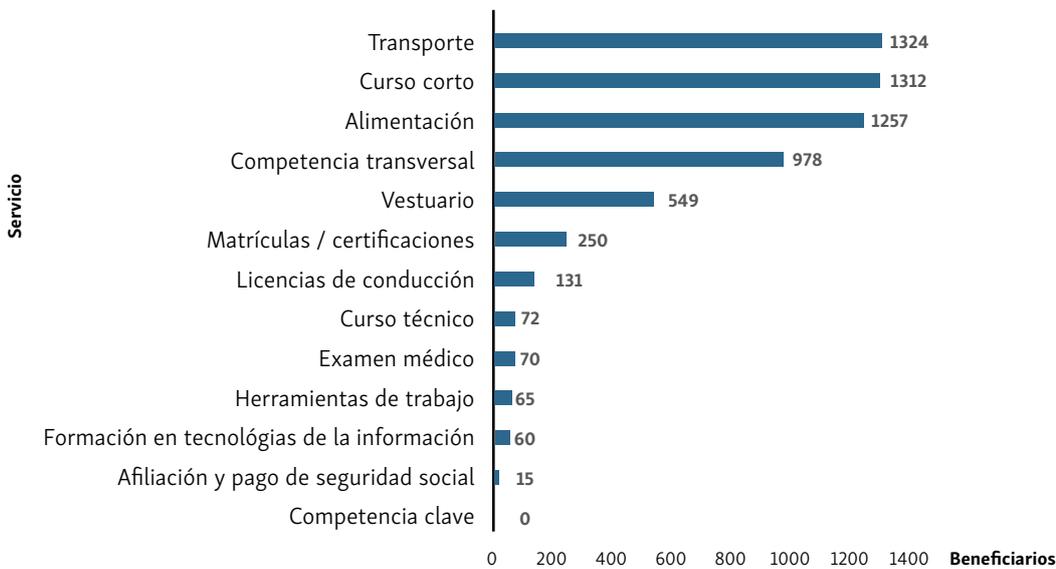
Fuente: FSC - UASPE.

En total, el FOE desembolsó 1.762 millones de manera exclusiva en la implementación de los proyectos aprobados, de los cuales el 66,1 % se utilizó para financiar proyectos de mitigación de barreras y el restante 33,9 % en fortalecimiento de capacidades. Un hecho destacable es que a pesar de que la línea de fortalecimiento de capacidades comprendía varias categorías (adquisición de tecnología, transferencias de conocimientos y ajustes razonables), la totalidad de los proyectos se dirigió hacia ajustes razonables.

En total, 1.774 personas se beneficiaron de la línea de mitigación, de los cuales el 78 % recibió formación en competencias específicas y 55,1 % en competencias blandas, núcleo del componente de cierre de brechas de

capital humano. Con el fin de facilitar la realización de las capacitaciones, el 74,6 % y el 70,8 % de los beneficiarios recibieron auxilios de transporte y alimentación, respectivamente. La discriminación de los beneficiarios según tipo de servicio recibido se puede observar en el gráfico 5.2.

GRÁFICO 5.2. BENEFICIARIOS POR SERVICIO DE INTERVENCIÓN. LÍNEA DE MITIGACIÓN



Fuente: FSC - UASPE.

APROXIMACIÓN A LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA

Bajo la premisa de escasez de recursos, el proceso de maximización del bienestar de una población implica la realización de asignaciones eficientes. En estas condiciones, el programa debe satisfacer como mínimo la condición de ganancia social neta positiva, para justificar su importancia frente a otras alternativas de utilización de los recursos del FOE.

Se define ganancia social neta como la diferencia entre los beneficios sociales totales y los costos sociales totales. Los **beneficios sociales totales** son la suma del beneficio directo e indirecto, mientras el costo social total es la suma del costo directo y el indirecto.

El beneficio directo del programa sería el valor monetario derivado de remuneración, que los vinculados³⁹ reciben en el tiempo que, de no ser apoyados por el programa, estarían utilizando en el proceso de búsqueda de trabajo⁴⁰. De este modo, podríamos definirlo por la siguiente fórmula:

$$(1) \sum_{i=1}^n \sum_{mi=1}^{Mi} S_i * m_i^{41}$$

Donde n representa al número beneficiarios que ingresan al mercado laboral, al terminar la intervención del programa, Mi es el total de meses que habría estado desempleado el vinculado, en caso de no haber recibido la intervención y Si es el salario promedio que devenga el individuo durante el periodo Mi, luego de ser tratado.

Asimismo, se definen los beneficios indirectos como la sumatoria de la variación del ingreso futuro de los beneficiarios, producto del aumento del potencial productivo asociado con la adquisición de capital humano y físico como resultado del programa.

$$(2) \sum_{i=1}^N \int_{ti=1}^{ti} \Delta S_i$$

N representa al total de beneficiarios del programa, S el salario y ti el tiempo laboral que le resta al individuo i.

Los costos directos son la suma de los desembolsos realizados por el FOE para la financiación de los proyectos, mientras que los indirectos corresponden al valor imputado del tiempo que el personal de las instituciones aliadas utilizó en el diseño e implementación del programa.

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.

39 Los vinculados son las personas del programa que ya no se encuentran en estado de desempleo.

40 Se recuerda que el motivo del nacimiento del programa es la dificultad que tienen algunos buscadores de empleo para vincularse al mercado laboral, reflejado en largos periodos de desempleo. En esta vía, el programa es efectivo en la medida en que acorte los tiempos de búsqueda de la población objetivo.

41 Note que esto está fundamentado sobre las hipótesis del ciclo de vida y se asume una tasa de descuento de 1 a lo largo del periodo para simplificar la fórmula.

En principio es factible calcular el costo total a partir del valor de los desembolsos del FOE y la dedicación del personal de los actores institucionales al programa, sin embargo, 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. Este componente, denominado contrafactual, correspondería a un ejercicio de evaluación de impacto, que queda por fuera del alcance del presente documento de gestión del conocimiento, al tratarse de un programa que solo lleva un año de implementación.

El que no se pueda hacer un análisis de evaluación de impacto no implica que no se pueda realizar una aproximación a la cuantificación de los beneficios, a partir de la información disponible y la construcción de un escenario, como se muestra a continuación.

Durante la vigencia del Convenio 0083 del 2016, 538 beneficiarios se habían vinculado laboralmente con las empresas que habían respaldado desde su formulación. Aunque no se tienen datos oficiales, se asume que los buscadores han sido vinculados al devengar un ingreso equivalente, al menos el salario mínimo, que para el año 2017 corresponde a \$737.717 pesos corrientes, dado que las empresas involucradas en este proceso están constituidas de manera formal.



Por otra parte, hasta el momento no se tiene ningún cálculo del tiempo que permanecerían los beneficiarios del programa en situación de desempleo, de no haber participado en el programa de Mitigación Barreras, motivo por el cual se construye una aproximación y se toma como referencia dos documentos: *Duración del desempleo en Colombia: género, intensidad y búsqueda y anuncio de vacantes* (Arango y Ríos, 2015) y *Cuánto dura el desempleo en la población más pobre de Chile* (Montero, 2007). En el primero se calcula que la duración del desempleo es de 7,4 meses para el caso de las mujeres, mientras que en el segundo se sostiene que mujeres, personas entre 45 y 53 años, los jóvenes y aquellos que tienen niveles bajos de escolaridad (cómo las víctimas del conflicto armado y las personas con discapacidad), experimentan mayores tiempos de búsqueda. Con esta información podríamos suponer que el tiempo aproximado de duración de desempleo de nuestra población objetivo es cercano a los 7,4 meses.

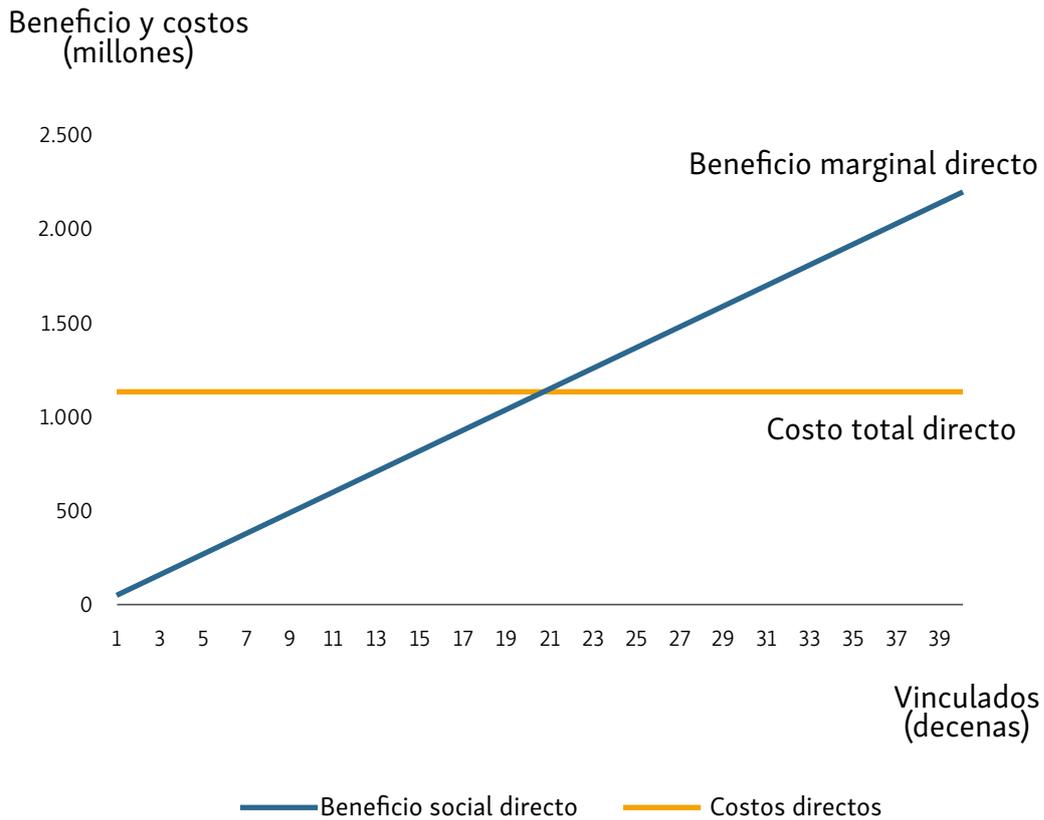
A partir de la información anterior, se propone un escenario que asume un comportamiento homogéneo entre los beneficiarios, de tal modo que comparten el mismo salario como resultado de la vinculación y tiempos de búsqueda de empleo similares, en caso que no hubiesen participado en el programa. De este modo, los 538 vinculados ganarían \$737.717 pesos corrientes por haber participado en el programa, mientras que la duración de la búsqueda hubiese sido de 7,4 meses, en caso contrario.

Con este escenario, la fórmula 1, correspondiente a los beneficios directos, quedaría expresada como: $S * m * V$, donde el acento superior significa promedio. Al reemplazar los valores correspondientes, tenemos que los beneficios directos del programa, en su primer ejercicio de implementación, sumaron \$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 compensan más que sus costos sociales.

Asimismo, con esta sencilla 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. La cifra de 213 vinculados equivale al 12 % del total de los beneficiarios del programa; por tanto, bajo los supuestos anteriores, comprometer a los centros de empleo con este porcentaje mínimo de vin-

culación garantizaría la viabilidad del programa, un porcentaje considerado asequible. En el gráfico 5.3 se puede observar lo analizado anteriormente.

GRÁFICO 5.3. BENEFICIOS Y COSTOS TOTALES DIRECTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA. 2016



Fuente: FSC - UASPE.

Un beneficio económico no contemplado en el análisis anterior, asociado con la vinculación, es el incremento en la probabilidad de salir de la condición de pobreza monetaria, definida por el DANE⁴². Suponiendo que en ningún caso los vinculados pertenecen al mismo núcleo familiar, estamos hablando de al menos 538 hogares que se alejan de la condición de pobreza monetaria.

42 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.

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 una 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, mientras 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 haber brindado herramientas para afrontarse a la vida, que los hace sentir más útiles y seguros de sí mismos.

SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

JUSTIFICACIÓN

Se identificó la necesidad de realizar un ejercicio de gestión del conocimiento en el programa de Mitigación de Barreras, por las siguientes razones:

- a. Es un programa nuevo. En el 2016 se realizó el primer ejercicio de implementación del programa, con el fin de contribuir con la solución de los problemas de empleo de poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado laboral. Por tal motivo, no se han documentado sus particularidades, las lecciones y buenas prácticas aprendidas en el camino, que pueden ser utilizadas para mejorar la eficiencia en futuras implementaciones o ser objeto de replicación en otros programas.
- b. Su impacto y viabilidad. En el apartado anterior se explicó que el programa tiene dos efectos directos; por un lado, mejorar el perfil profesional de los buscadores de empleo y, por otro, promocionar su vinculación laboral. Para ser el primer ejercicio de implementación, y de acuerdo con el análisis anterior sobre el costo-beneficio, se estimó que el programa superó el punto de equilibrio, al ser sus beneficios superiores a los costes sociales. Esto justifica su continuidad y la necesidad de su sistematización, para conseguir mejores resultados en futuras implementaciones.

OBJETIVO GENERAL

Identificar las principales fortalezas y debilidades del programa, en sus componentes de diseño, evaluación e implementación, con el propósito de incrementar su efectividad, en términos de mitigación de barreras y fortalecimiento institucional de los centros de empleo del Servicio Público de Empleo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Reflexionar sobre los procesos que realizan los actores institucionales en programa de Mitigación de Barreras.
- b. Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en el quehacer de los actores institucionales que participan en el programa, en aras de su extensión.

EJES DE SISTEMATIZACIÓN

En consonancia con el capítulo 2, se definieron las etapas y sus respectivas fases⁴³, sobre las cuales se hizo el proceso de sistematización:

- a. Evaluación de proyectos. Fase diseño y formulación, selección de proyectos y notificación.
- b. Implementación de proyectos. Fase contratación, ejecución y seguimiento, y cierre del programa.

MATRIZ DE RECONSTRUCCIÓN

Teniendo en cuenta los actores institucionales y su participación en el programa, se decidió combinar diferentes metodologías de recolección de información cualitativa, como lo son las revisiones después de la acción (RDA) y las entrevistas semiestructuradas. Los ejercicios de RDA se consi-

43 Para comprender los ejes de sistematización, favor dirigirse al capítulo 1 de este documento.

deran la mejor forma de extraer aprendizajes y buenas prácticas, para el caso de la FSC y el SPE, que participan activamente en todo el proceso del programa. Las entrevistas semiestructuradas se utilizaron para recolectar información de la experiencia de los centros de empleo, resaltando las dificultades que tuvieron en el proceso y las necesidades, de cara a futuras implementaciones. La estructura de reconstrucción de experiencias se presenta en el cuadro 5.2.

CUADRO 5.2. MATRIZ DE RECONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE BARRERAS

Fecha	Actividad	Participantes	Objetivos
13/05/2016	Inicio ciclo I	Equipo FSC - Centros de Empleo y FSC	Apertura de la fase de diseño, presentación y aprobación de proyectos, en las líneas de fortalecimiento de capacidades y mitigación de barreras.
3/06/2016	Comité de evaluación ciclo I	FSC y UASPE	Seleccionar las mejoras propuestas de proyecto presentadas por los centros de empleo.
7/06/2016	Cierre del ciclo I	FSC y UASPE	Brindar un intervalo de tiempo para que los centros de empleo presenten nuevos proyectos o corrijan los subsanables del ciclo I.
21/07/2016	Inicio del periodo de contratación	FSC	Adquirir los bienes y servicios que garantizarán la correcta implementación de los proyectos aprobados.
2/08/2016	Primera visita de seguimiento	FSC	Tener un contacto directo con los beneficiarios y analizar los resultados preliminares de la implementación de los proyectos del ciclo I
8/08/2016	RDA implementación	Equipo FSC	Revisar los procesos en la fase de contratación
30/09/2017	Cierre del primer proyecto de la línea de Mitigación de Barreras.	Centro de empleo Camacol Apartadó, FSC y SPE.	Cierre de “Jóvenes Electricistas formados y certificados en una ruta de empleo hacia la paz”. Entrega de certificados y dotación de equipo de trabajo. Entrega de certificados y dotación de equipo de trabajo.

Fecha	Actividad	Participantes	Objetivos
28/11/2016	Cierre de proyecto de la línea de Mitigación de Barreras.	Centro de empleo, beneficiarios , empleador	Cierre del proyecto Conductores de Vida. Materialización efectiva de la vinculación.
13/12/2016	Cierre de ciclo VI	Equipo FSC y UASPE	Cierre del total de ciclos del programa.
13/12/2016	Entrevista semiestructurada	Equipo de trabajo Acopi centrooccidente	Recolectar información de la experiencia del prestador
16/12/2016	Entrevista semiestructurada	Equipo de trabajo Oficina de Empleo de la Alcaldía de Medellín	Recolectar información de la experiencia del prestador
16/12/2016	Entrevista semiestructurada	Equipo de trabajo Fundación Apoye	Recolectar información de la experiencia del prestador
19/12/2016	Entrevista semiestructurada	Equipo de trabajo Comfiar	Recolectar información de la experiencia del prestador
20/12/2016	Entrevista semiestructurada	Equipo de trabajo Oficina de Empleo de la Alcaldía de Villavicencio	Recolectar información de la experiencia del prestador
20/12/2016	Entrevista semiestructurada	Equipo de trabajo Cofrem	Recolectar información de la experiencia del prestador
28/12/2016	RDA evaluación de proyectos	Equipo FSC	Revisar los procesos en la fase de contratación
29/12/2016	RDA implementación	Equipo FSC	Revisar los procesos en la fase de ejecución y cierre de los proyectos
23/02/2017	Evento de cierre del programa de Mitigación de Barreras, fase 1	Centros de empleo, FSC y SPE.	Presentar los resultados del primer ejercicio de implementación fase I, recolección de información de dificultades, lecciones aprendidas y propuestas de los centros del empleo para la segunda fase y presentación de ésta última.

Fuente: FSC - UASPE.

CRONOLOGÍA DE HITOS SIGNIFICATIVOS DEL PROGRAMA

El programa empezó en mayo del 2016 con la apertura del ciclo 1 para los centros de empleo. En este se presentaron 17 proyectos, de los cuales 13 se llevaron a consideración del comité de evaluación, al ser valorados subsanables o en línea con los objetivos del FOE. Nueve de estos 13 se presentaron en la línea de mitigación, mientras que los otros cuatro en la de fortalecimiento. Los proyectos provenían de nueve centros de empleo de ocho departamentos. El departamento con mayor número de centros de empleo y proyectos presentados fue Antioquia con dos y seis, respectivamente.

El primer ciclo de presentación de proyectos dejó la impresión característica de un programa en sus inicios. Los participantes no tenían claro el funcionamiento del programa y existía cierta confusión, lo que dificultó el proceso de presentación, subsanación y aprobación. Por tanto, fue necesario tomar un tiempo adicional para explicarles a los centros de empleo cómo mejorar sus propuestas de acuerdo con los objetivos del FOE.

De los proyectos aprobados, la mayoría provenían de Medellín, resultado de la combinación de dos factores: la capacidad de diseño de proyectos por parte de los centros de empleo en la ciudad y el tamaño de la población objetivo que se encontraba a su alcance. Sin embargo, el FOE previniendo la concentración de la asignación de los recursos en unos centros de empleo, introdujo en el manual operativo una restricción sobre el número de proyectos aprobados por centro de empleo, la cual se hizo efectiva en algunos casos.

Paralelamente a la realización de los ciclos de los proyectos, se desarrolló la implementación. Esta empezó el 3 de junio con el proyecto “Mi primer empleo” que benefició a 187 personas, con curso de formación en ventas y fortalecimiento de capacidades blandas. Fue el primer proyecto considerado integral, en el sentido que seguía de forma adecuada un modelo de mitigación de barreras de acceso al mercado laboral y ofrecía un paquete de servicios completo. El centro de empleo había acudido al empresario para identificar sus necesidades particulares de empleo y, con base en ello, orientó la formación, preparándolos para una futura vinculación.

El primer contacto con los beneficiarios, diferente del centro de empleo y el proveedor, se realizó en el ejercicio de seguimiento. El primero de estos se hizo en una visita realizada a los dos centros de empleo ganadores del ciclo 1 en Medellín, el 2 de agosto del 2016. Esta visita permitió identificar varios hechos que sirvieron al programa:

1. Un alto grado de autonomía para los centros de empleo del SPE y los proveedores en el proceso de implementación de los proyectos no era totalmente deseable, se necesitaba un nivel de supervisión mínimo con el fin de garantizar los resultados.
2. Las interacciones entre los actores institucionales de nivel local-local o local-nacional son diferentes a los nacional-nacional. Existían acuerdos implícitos entre las instituciones, derivados de la experiencia en sus relaciones. Por tal motivo, es aconsejable apoyarse en los centros de empleo en el proceso de consecución de bienes y servicios necesarios para la correcta ejecución de los proyectos.
3. Los centros de empleo no tenían claros sus compromisos con el FOE, pensaban que no iban más allá de la formulación y de punto de enlace con los proveedores. Era necesario explicarles que su rol no se limitaba solo a los puntos anteriores.
4. La heterogeneidad de los centros de empleo en la interpretación de los fines del programa, propia de cualquier inicio, al tratamiento de los beneficiarios y en sus capacidades de diseño e implementación.
5. La importancia del programa para sus beneficiarios, que iba más allá de la valoración de lo económico, al tratar temas como la dignidad y la satisfacción personal.

Estos hallazgos fueron muy importantes para que el programa tomara medidas en los procesos de selección y seguimiento a los proyectos posteriores, que tendieron a mejorar el compromiso de los actores institucionales con los beneficiarios. Entre estas medidas se destacan el aumento de la frecuencia de viajes de supervisión, mayor contacto con proveedores y centros de empleo, aumento de la exigencia en el proceso de selección de los proyectos y algún ajuste al manual operativo.

El 30 de septiembre se cerró el primer proyecto, correspondiente a “Jóvenes electricistas formados y certificados en una ruta de empleo hacia la paz”. Este se concibió para dar respuesta a la existencia de barreras no tradicionales que afectaban la inserción de la población objetivo. En particular, los beneficiarios no contaban con las certificaciones para la realización del oficio, con el consecuente impacto sobre la celebración de trabajos de esta índole. En el proyecto se entregaron un total de 50 certificaciones, algunas acompañadas por procesos de formación y otras a través de la validación de la experiencia.

El 28 de noviembre se terminó uno de los proyectos emblemáticos del programa: “Conductores de vida”. En un evento organizado por el centro de empleo Fundación Apoye y el empleador Coordinadora Mercantil, se hizo la entrega oficial de los uniformes a 17 beneficiarios del proyecto. Dicha entrega representaba la vinculación efectiva a Coordinadora para realizar el oficio de conductor de transporte de mercancías. Este proyecto fue representativo por seguir el modelo que se proponía con la constitución del fondo, articulando el componente de mitigación de barreras y la vinculación real de los beneficiarios. Este caso fue tan importante que consideraciones respecto al financiamiento de licencias de conducción y la ruta de identificación de las necesidades del empleador fueron incluidas en el manual operativo.

Los ciclos de presentación y aprobación de proyectos se cerraron el 13 de diciembre del 2016. Entre esa fecha y hasta el 28 de febrero del 2017, cuando terminó el programa de Mitigación de Barreras en su primera fase, se realizaron principalmente actividades de implementación, seguimiento y clausura de los proyectos aprobados.

La gran cantidad de actividades realizadas en el programa y las experiencias con las particularidades de los territorios, resaltó la importancia de la necesidad de la sistematización de experiencias, como un factor clave para buscar un plan de mejoramiento continuo, que lleve a los beneficiarios soluciones más efectivas de mitigación. Los resultados de esta actividad de sistematización se presentan en la siguiente sección:

RESULTADOS ETAPA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS

BUENAS PRÁCTICAS

Una buena práctica es todo procedimiento o pauta que se considere aconsejable dentro de un proyecto, por producir resultados positivos. Las buenas prácticas se caracterizan por ser replicables en proyectos que comparten características similares, lo que genera resultados deseados. En particular, para la etapa de evaluación de proyectos se encontraron las siguientes buenas prácticas:

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

El manual operativo contiene el detalle de los objetivos y funcionamiento del programa de Mitigación de Barreras, 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.

- Solicitar al centro de empleo la carta del socio-empresario, como prerequisite 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.
- Incluir en el formato de presentación de proyectos a los potenciales proveedores. Los centros de empleo, al estar en el territorio de influencia, conocen mejor a los actores institucionales y sus interacciones, lo cual les facilita la realización de un mapeo más eficiente de los futuros 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-proveedor.
- 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.
- La selección de los proyectos se realiza en escenarios de articulación entre la FSC y la UASPE. En cada ciclo, los puntos focales de cada institución se reúnen a discutir las características de los proyectos. Posteriormente se desarrolla el comité de evaluación, en el cual dos

miembros de la FSC y tres de la UASPE, escogidos al inicio del calendario del FOE, aprueban o no los proyectos presentados, mediante el mecanismo de votación por mayoría. Esta continua comunicación permite construir un concepto más asertivo sobre la viabilidad e impacto de los proyectos.

- Antes de la reunión entre los puntos focales y el comité de evaluación, se realiza un comité interno ante miembros de la FSC. En este espacio se recogen ideas que permiten afinar el diseño de los proyectos o se proponen soluciones a ciertas problemáticas identificadas, como la consecución de certificaciones laborales o adquisición de bienes y servicios de proveedores locales y no locales.
- Mantener un único formato de aprobación que facilita el proceso de notificación en los tiempos convenidos y, además, garantiza igual tratamiento a los centros de empleo, independientemente del proyecto ganador.
- 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, el 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.

LECCIONES APRENDIDAS

Una lección aprendida es todo conocimiento que, de ser aplicado, sirve para mejorar las actividades realizadas en el programa. Las lecciones aprendidas son producto de la reflexión de lo que funciona o no en el proyecto. Para la etapa de evaluación de proyectos se identificaron las siguientes lecciones aprendidas:

- El instrumento de evaluación debe tener criterios claros, objetivos, verificables y, sobre todo, diferenciales, con el fin realizar un proceso de preselección eficiente. Criterios que no dependan de las características del centro de empleo o de la propuesta no deberían ser tenidos en cuenta. Un ejemplo es la categoría municipal del territorio de influencia del centro de empleo. La UASPE y la FSC deben definir, en consenso, los criterios que se utilizarán para analizar el impacto y viabilidad de los proyectos que se presenten al Fondo de Oportunidades (FOE).

- 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.
- En la primera fase, la presentación del programa y su funcionamiento no fue la adecuada debido a lo apretado del calendario. Esto les dificultó a los centros de empleo su participación en el FOE. La presentación del programa al inicio del calendario del FOE, su conjunto de herramientas y las condiciones de participación son una estrategia de comunicación necesaria para que estos comprendan las particularidades del programa, se familiaricen con los cambios que puedan introducirse en el año en curso y programen en su calendario el inicio de las operaciones del FOE.
- 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. Diagnóstico más preciso por parte de los buscadores, a través de la autoevaluación.

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.

- Las personas con discapacidad, las de mayor dificultad de acceso al mercado laboral, son las menos atendidas por los centros de empleo. Esto podría deberse a varias razones, entre las cuales 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.
- 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, como se mencionó en el punto anterior. 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.
- La inexistencia de un formato de cronograma crea dificultades en los ejercicios de evaluación y seguimiento. Un formato claro, único para los centros de empleo, que se adjunte al formato de presentación de los proyectos, a la lista de potenciales beneficiarios y la carta de intenciones, facilitaría a la FSC la comprensión de los tiempos de ejecución y el respectivo seguimiento del proyecto. Además, esta herramienta le permitiría al centro de empleo tener en cuenta mejor los tiempos que se manejan en el desarrollo del programa de Mitigación de Barreras.
- La no obligación del diligenciamiento del presupuesto dificultó el proceso de evaluación y la contratación del proveedor. El presupuesto es un insumo para analizar tanto la viabilidad del proyecto, como para dimensionar el costo por beneficiario durante la fase de implementación. En el formato de presentación de proyectos deben detallarse los requerimientos de bienes y servicios, valorados a precios de mercado. Los precios se deben construir a partir de la cotización de una pequeña muestra de proveedores.

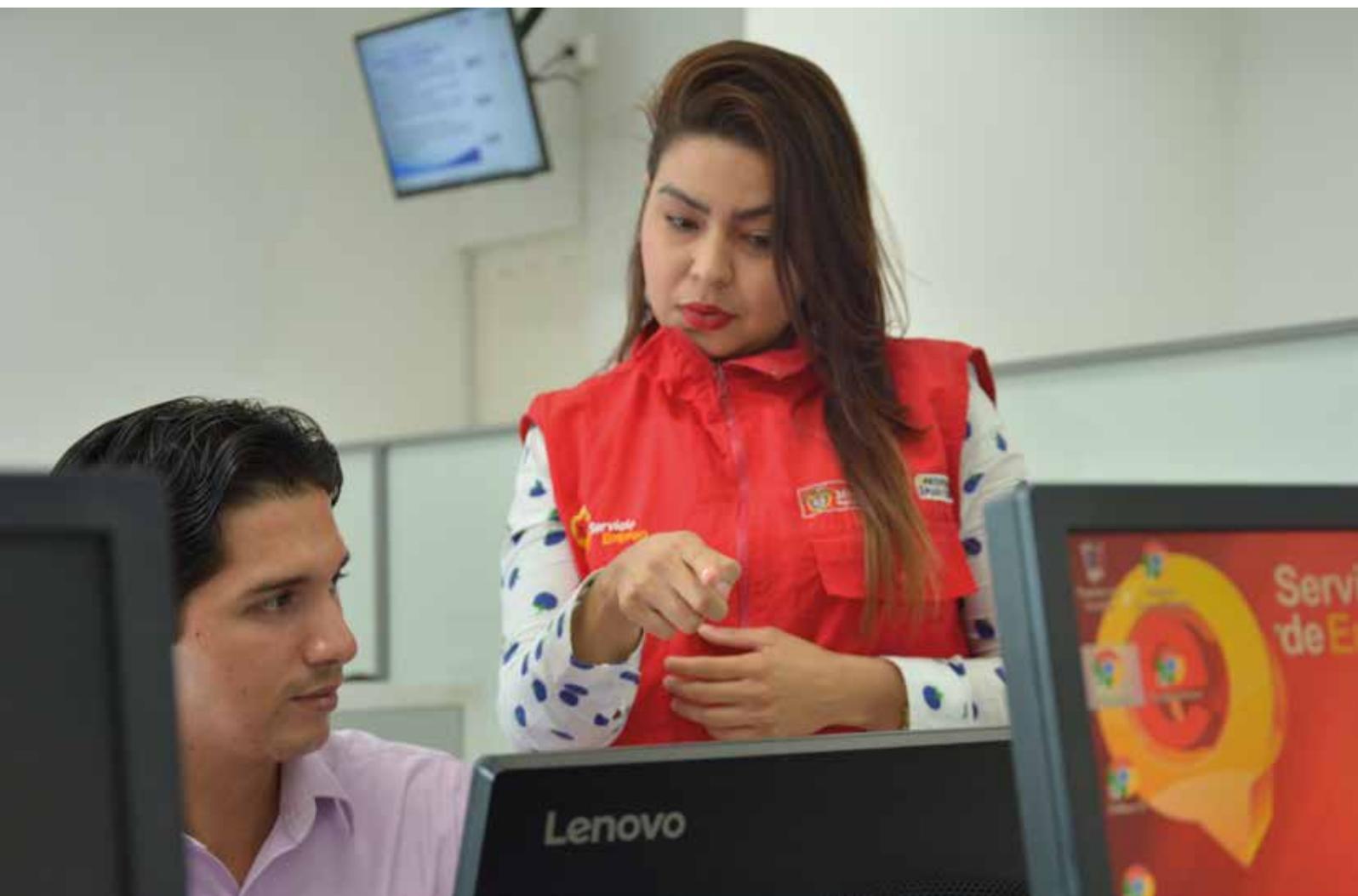
- Los proyectos no deben desconocer las realidades del mercado porque podrían no producir los resultados esperados. Por realidades se entienden dos cosas: sectores económicos que apuntalan el crecimiento y las particularidades del mercado de trabajo. Los proyectos dirigidos a la creación de puestos de 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.

- Se presentaron muchos proyectos similares, por no decir iguales. Hay que disminuir los incentivos para que los centros de empleo formulen proyectos idénticos a los de otros. Compartir experiencias entre los centros de empleo es una forma de transferir conocimientos y buenas prácticas; sin embargo, no es conveniente presentar proyectos similares sin tener en cuenta que lo que funciona en una población no tiene que necesariamente generar los mismos resultados en otros contextos. Por tanto, en proyectos que tengan un grado alto de similitud, los centros de empleo deben presentar una justificación de la selección del proyecto presentado, comparándolo con las demás alternativas que tuvieron en mente.
- El formato de presentación de proyectos contiene información irrelevante y limitada en ciertos temas, como la metodología. El formato debe ser claro, simple y amplio donde se requiera; de lo contrario, se corre el riesgo que los centros de empleo no lo diligencian de la manera correcta. Por ejemplo: en algunos proyectos se ha observado que la descripción de la población no se realiza sobre los beneficiarios potenciales, sino sobre el universo total del territorio. Un perfilamiento de los beneficiarios ex ante es importante para analizar la importancia del proyecto como solución a sus problemas de empleo e ingresos.
- La votación por mayoría, utilizado en el comité de evaluación, no es el mejor sistema de decisión en la selección de proyectos. El consenso, a diferencia de las de mayoría, genera un espacio de discusión entre

los actores, que permite contrastar posiciones y enriquecer el análisis respecto a la viabilidad e impacto de los proyectos. Sin discusión, muchos argumentos relacionados con la relación beneficio/costo esperado del proyecto pueden quedar por fuera o se imponen consideraciones subjetivas de algunas de las partes.

- 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 son los exámenes médicos, transporte o dotaciones de vestuario.
- La capacidad de diseño e implementación de proyectos de mitigación está relacionada con el recurso humano, división del trabajo y redes institucionales del centro de empleo. La calidad del recurso humano se asocia con una comprensión de las particularidades de los proyectos y la apropiación de los instrumentos disponibles en el programa; la división del trabajo es señal de especialización y de una distribución correcta de las responsabilidades, y las redes institucionales son una muestra de la gestión institucional, de la capacidad para conseguir soluciones externas, en caso de ser necesarias.



En consonancia con lo anterior, se propone la creación de un indicador de desempeño que puede arrojar luces sobre la capacidad que tienen los centros de empleo para diseñar, formular y acompañar los proyectos de su interés. Este indicador podría ser tenido en cuenta por la UASPE y la FSC en sus análisis de evaluación. Actualmente no se han definido los componentes de dicho indicador; sin embargo, es claro que debe estar diseñado sobre medios verificables que no incrementen la carga de documentos que entregan los centros de empleo a la FSC.

Aquellos centros de empleo que no superen algún umbral de desempeño, medido por el indicador o que se le diagnostiquen falencias en sus procesos de intermediación, no deberían participar en la línea de mitigación, sino en la de fortalecimiento. El objetivo es mejorar el canal de búsqueda formal, con el fin de ofrecer mejores servicios a los usuarios de empleo.

- El formato de evaluación de proyectos cuenta con criterios poco susceptibles de evaluación, inamovibles en el tiempo, por ejemplo: la categoría del territorio donde se localiza el centro de empleo. Se propone eliminar este tipo de criterios para ofrecer mayor margen de discrecionalidad al evaluador en la decisión. Se pueden introducir o ponderar otros criterios con una mayor calificación. La consistencia entre los objetivos y la metodología del proyecto puede ser uno de ellos. Este criterio de correspondencia permite analizar el grado de desarrollo del diseño en la propuesta y la pertinencia de la intervención respecto al problema que se quiere tratar.
- En la primera fase, el perfilamiento de la población objetivo no estuvo definido sobre un conjunto de variables socioeconómicas que sirvan 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.
- En el 2016, varios centros de empleo tuvieron dificultades en el proceso de convocatoria que antecede al inicio de sus proyectos, porque esperaban que sus potenciales beneficiarios salieran de sus bases de datos, sin percatarse que se encontraban desactualizadas. El centro

de empleo debería presentar el listado de potenciales beneficiarios y un avance del perfilamiento socioeconómico durante el periodo de selección de proyectos. Por tanto, solicitar el listado de potenciales beneficiarios contribuiría al desarrollo de un proceso más fluido de implementación y a la identificación del estado de las bases de datos de los centros de empleo.

Las víctimas del conflicto son poblaciones movibles, cuyos datos tienden a desactualizarse con relativa facilidad. Antes del envío de las listas de los posibles beneficiarios es importante verificarlas para no realizar procesos de convocatoria sobre la carrera que involucran mayores gastos en tiempo y dinero, que afectan el calendario de implementación y el monto de recursos disponibles.

RESULTADOS EJE DE IMPLEMENTACIÓN

BUENAS PRÁCTICAS

- Verificación jurídica del proveedor. La revisión de antecedentes disciplinarios y fiscales permite identificar casos de inhabilidades, lo cual minimiza los riesgos frente a una posible contratación. La verificación jurídica se realiza antes de evaluar las propuestas de los proveedores, para evitar esfuerzos del equipo del programa en un proveedor que no será contratado.
- 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.
- Los centros de empleo pueden ser proveedores, si estos se encuentran en la capacidad de hacerlo y no se generan conflictos de intereses. Esto va dirigido principalmente a los centros de empleo que cuentan con trayectoria en programas de formación, alineados con los objetivos del FOE y concursan para conseguir recursos para la financiación

de sus actividades. Un centro de empleo que a su vez es proveedor, es directamente responsable de la implementación y seguimiento, lo cual facilita la realización de las actividades y el efectivo cumplimiento de sus obligaciones.

- En los procesos de formación, las propuestas de los proveedores deben contemplar la alimentación y el transporte de los beneficiarios. Una propuesta que contemple los servicios asociados al proceso de formación garantiza la coordinación y el suministro oportuno de los bienes y servicios. Este principio de simplicidad es aplicable a todo tipo de proyecto.
- 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: primero es el conocimiento que tienen los proveedores locales de las características de la población objetivo en su territorio y, segundo, el fomento de dinámicas de generación de ingresos en lo local.
- Validar los precios de mercado generando mayor claridad y coherencia sobre las propuestas del proveedor y 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.
- Verificación técnica del contratante adicional a la verificación documental. La verificación técnica permite evaluar las competencias técnicas y blandas (como el compromiso) del futuro centro de empleo, para la realización efectiva de los compromisos adquiridos en el contrato.
- Tener los contratos firmados en una plataforma virtual, lo cual facilita su organización y el acceso a todas las personas que participen en el ejercicio contractual.
- Todas las obligaciones de los proveedores se incluyen en el contrato. En un escenario de confianza FSC-proveedor, si bien es posible realizar algunos acuerdos implícitos, es preferible que todas las actividades queden establecidas en el contrato para disminuir el riesgo de incumplimiento o evitar problemas de comunicación.

- Para el último pago a los proveedores, se incluyó como porcentaje de desembolso un valor mayor al 20 % del total del contrato. Un porcentaje inferior puede generar pocos incentivos para cerrar los proyectos en los tiempos convenidos, por lo que se evidenció que esta regla minimiza ese riesgo.
- Eficiencia administrativa en el tema financiero. En el primer año se aprobaron 39 proyectos de mitigación de barreras y fortalecimiento de capacidades, se contrató al menos un proveedor por proyecto y se estipularon tres desembolsos en cada uno de los contratos. Más desembolsos incrementan la carga administrativa de la FSC, sin generar ganancias en el nivel de compromiso del proveedor. Menos desembolsos pueden afectar el flujo de caja del proveedor y la consecución del capital de trabajo necesario para una correcta implementación.
- Respuestas rápidas y efectivas para solucionar problemas identificados en el proceso de ejecución. El equipo siempre está dispuesto a trabajar para eliminar cualquier cuello de botella que se presente en los proyectos, para que estos cumplan con las expectativas propuestas. De la solución rápida de los inconvenientes que se presenten en el programa depende la satisfacción del calendario de implementación y la no imposición de sobrecostos adicionales para los beneficiarios, como el tiempo, por ejemplo.
- 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 a 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, mientras la segunda sirve para analizar el proyecto como un todo.

LECCIONES APRENDIDAS

- 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.
- 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.
- La falta de competitividad en la oferta de bienes y servicios necesarios para el proyecto, y el desconocimiento de la trayectoria de los proveedores, afecta la calidad de los bienes y servicios adquiridos. Por tanto, se debe promover la competitividad entre los proveedores ampliando el número de candidatos con opciones de contratación. A los centros de empleo se les debe recordar presentar al menos tres posibles proveedores dentro de sus propuestas y se debe abrir un espacio de comunicación para recibir proposiciones externas.

Igualmente, a los proveedores se les debe solicitar referencias contractuales anteriores, con el fin de disminuir los riesgos de incumplimiento y verificar la calidad de los bienes y servicios entregados.

- Las visitas en el territorio son estratégicas para la celebración de los contratos con los proveedores y la satisfacción de los objetivos propuestos en los proyectos. En el momento las visitas están focalizadas, de manera principal, en aquellos proveedores y centros de empleo que presentaron dificultades en el ejercicio de implementación; sin embargo, no se recomienda que solo sean para eso, sino que también se utilicen para verificar las condiciones en las cuales se encuentran los beneficiarios y apropiarse de las buenas prácticas identificadas en los territorios.

- La especialización del equipo de trabajo del programa en procesos específicos genera ineficiencias en la asignación del tiempo y responsabilidades. Un especialista en contratación, por ejemplo, tendrá una carga de trabajo descompensada, alta en el periodo de adquisición de bienes y servicios y baja en el resto.

Se propone que el equipo de trabajo se distribuya por territorios, por tanto, todos sus miembros deben tener la capacidad de participar en cualquier proceso asociado con la formulación, evaluación, seguimiento y cierre de proyectos en los territorios que tenga a su cuidado. Esta distribución busca garantizar una carga homogénea del equipo de trabajo a lo largo del periodo de duración del programa y el establecimiento de responsables de los proyectos que se implementen en el FOE.

- 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.
- La base de datos de beneficiarios definitiva es un insumo importante para hacer un seguimiento diferencial a los vinculados y no vinculados. Esta contiene las variables de la descripción socioeconómica señalada en el perfil de la población objetivo y debería ser entregada durante la fase de implementación, como uno de los productos del contrato. En la primera fase esta base de datos no fue entregada por los centros de empleo.
- 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 que sea más congruente con las necesidades del programa.

- 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.

La obligación de presentar y reportar bases de datos por grupo poblacional no puede recaer sobre una entidad que no tenga acceso a la plataforma SISE, ni a la plataforma de validación de las personas víctimas del conflicto armado. Esta responsabilidad se debería trasladar a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, que dispone de dicho acceso.

CONCLUSIONES



Este documento presenta los resultados preliminares del programa de Mitigación de Barreras y las reflexiones alrededor de los procesos que le dan vida, en sus ejes de evaluación de proyectos e implementación. El objetivo propuesto es contribuir a la discusión de la importancia social del programa y a la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, de cara a futuras implementaciones.

El primer ejercicio del programa alcanzó a beneficiar a 1.774 personas que se encontraban en situación de desempleo, mediante la provisión de bienes y servicios que buscan fortalecer las capacidades productivas y facilitar la transición desempleado-empleado, en condiciones laborales dignas. Los beneficiarios provienen de poblaciones tradicionalmente excluidas en el mercado de trabajo, como lo son las víctimas del conflicto armado, mujeres, adultos mayores de 40 años, jóvenes y personas con discapacidad.

En total, 538 de los 1.774 beneficiarios tuvieron la oportunidad de vincularse laboralmente, una vez concluyeron sus procesos de formación. La inserción se realizó con los empleadores del programa, después de pasar los debidos procesos de selección. Los centros de empleo de la red del Servicio Público de Empleo (SPE) fueron el puente entre estos socios-empresarios de los proyectos y los beneficiarios.

En el documento se pudieron identificar los beneficios y costos sociales de la implementación del programa. El beneficio directo es el valor monetario derivado del flujo de ingresos que los vinculados reciben en el tiempo que, de no ser tratados, estarían utilizando para buscar trabajo. El beneficio indirecto se definió como la sumatoria de la variación del ingreso futuro de los beneficiarios, producto del aumento del potencial productivo, asociado con la adquisición de capital humano y físico en el programa. Los costos directos son la suma de los desembolsos realizados por el FOE para la financiación de los proyectos de la línea de mitigación de barreras, mientras que los indirectos corresponden al valor imputado del tiempo que el personal de las instituciones aliadas utilizó en la ejecución de los proyectos.

En este ejercicio de gestión del conocimiento, la identificación de los beneficios no estuvo acompañada de su cuantificación debido a que esta pertenece al ámbito de evaluación de impacto, cuyas metodologías no son recomendables de utilizar en un programa que lleva un año de implementación. Sin embargo, una primera aproximación, basada en un escenario de características homogéneas de los beneficiarios, permitió calcular los beneficios sociales directos en \$2.936.998,920 pesos corrientes aproximadamente, para los 538 vinculados actuales. Este valor es 152 % más alto que los costes directos, que alcanzaron los \$1.165 millones pesos corrientes. La conclusión final es que en el programa, los beneficios sociales compensan más a los costos y, por tanto, se considera que su continuidad es viable e importante.



Por otra parte, la reflexión de los procesos, llevada a cabo durante los ejes de evaluación e implementación de proyectos, contribuyó a la identificación de las buenas prácticas y lecciones aprendidas, que se utilizarán para garantizar la transferencia del conocimiento, identificar dificultades y proponer cambios que mejoren los procesos actuales en próximas vigencias.

Entre las modificaciones más urgentes se encuentra la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos, mejorar los existentes y realizar una asignación más eficiente de las cargas del equipo de trabajo del programa. En particular, los instrumentos por mejorar son los formatos de presentación y selección de proyectos, mientras que el que se necesita crear es el de evaluación de proveedores.

Un hecho estilizado del programa fue la identificación de falencias en los centros de empleo, en la ruta de servicio de atención a los buscadores de empleo que no se reflejaron en la presentación de proyectos al FOE para su mitigación. No se sabe a ciencia cierta a qué se puede atribuir este hecho, pero está claro que la línea de fortalecimiento institucional debe ser mejor utilizada a como se ha hecho hasta el momento.

Para terminar, este documento extiende una invitación a los investigadores en los próximos años para analizar el impacto real en la población objetivo y al equipo de trabajo a continuar el proceso de consolidación del programa, en aras de alcanzar a muchas más personas que necesitan atención en el mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Arango Luis Eduardo y Ríos Ana María. *Duración del desempleo en Colombia: género, intensidad de búsqueda y anuncio de vacantes.* Borrador de economía número 886. Banco de la República. 2015.

Montero Rodrigo. *¿Cuánto dura el desempleo de la población más pobre en Chile?* En: Cuadernos de economía, vol. 44, n.º 130. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Páginas 211-231. 2007.

Suárez Milena y Valencia Natalia. *La sistematización de experiencias en la Fundación Saldarriaga Concha.* Bogotá. Fundación Saldarriaga Concha. 2015.

CONCLUSIONES FINALES



En el 2016, se constituyó el programa de Mitigación de Barreras como una respuesta a la necesidad de mejorar los procesos de inserción de la población tradicionalmente excluida del mercado de trabajo que, además, complementara la oferta de servicios vigente de la red de centros de empleo del SPE. Personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado, jóvenes, mujeres y adultos de 40 años hacen parte de esta población.

Al seguir las consideraciones teóricas del modelo de Diamond, Mortensen y Pissarides (DMP), se pudo inferir que existen barreras de acceso al mercado laboral en estos grupos poblacionales que dificultan sus procesos de inserción o afectan sus condiciones de empleo. Es importante destacar la heterogeneidad en estos grupos, en los que las mujeres y las personas con discapacidad se encuentran en el peor escenario con mayores dificultades de inserción y en sus condiciones de empleo, mientras que adultos mayores de 40 años presentan problemas, en especial, en el segundo componente.

En el documento se definieron las barreras de acceso al mercado laboral como el conjunto de factores que causan el desempleo y que tienen poca relación con la posición del ciclo económico. Esta definición abarca el total de factores que afectan los procesos de inserción laboral y que, al no estar relacionados con el desempleo coyuntural, son objeto de intervención de políticas públicas, como las implementadas en el Fondo de Oportunidades (FOE).

En el informe se propuso una ruta metodológica en el ejercicio de identificación de barreras de acceso al mercado laboral, que se puede resumir en una serie de pasos: diagnóstico de las condiciones del entorno en que se desenvuelven la oferta y demanda laboral, diseño de instrumentos de recolección, su aplicación y análisis de los resultados. Es importante resaltar que esta estructura debe tener en cuenta las particularidades de la investigación y el tipo de población objetivo, entre otros.

En el primer ejercicio de implementación, el programa ejecutó 1.762 millones de pesos para financiar los proyectos del FOE, de los cuales el 66,1 % se utilizó para financiar proyectos de mitigación de barreras y el restante 33,9 % para la línea de fortalecimiento de capacidades. Con estos recursos se pudieron beneficiar 1.774 personas en 15 departamentos. Los resultados del programa han sido satisfactorios: 538 personas se han vinculado al mercado de trabajo en condiciones dignas de empleabilidad, 1.388 personas han sido formadas en competencias claves y 978 en transversales,

con la consecuente mejora en su capacidad productiva y de generación de ingresos. Más allá de estas cifras es importante tener en cuenta que el programa ofrece la posibilidad de una vida en mejores condiciones a aquellas personas que, por su contexto económico y social, han tenido pocas oportunidades de crecimiento personal y profesional.

Con las cifras anteriores, se construyó un escenario para realizar un ejercicio de identificación de los beneficios y costos directos del programa. El resultado de este muestra un programa en el que dichos beneficios compensan más que a los costos, lo cual justifica la continuidad y fortalecimiento del programa.

Un componente de sistematización de experiencias derivó en la identificación de buenas prácticas que continuarán aplicándose en el programa y de lecciones aprendidas, que se tendrán en cuenta para la implementación de la fase 2. Entre las buenas prácticas se resaltan:

1. La carta de intenciones firmada por el empleador, que promueve la vinculación laboral inmediata para los beneficiarios del programa. La carta, sin ser vinculante, muestra el interés del empleador por la población beneficiaria, lo cual incrementa las probabilidades de estos últimos de conseguir un empleo. Esta carta debe ser presentada por el centro del empleo, junto con los demás documentos, como requisito de participación en el FOE.
2. La oferta de servicios complementarios a los proyectos de formación, como auxilio de transporte y alimentación, disminuyen la deserción de la población que participa en ellos, pues constituyen una ayuda en una situación de dificultades económicas.
3. La orientación de las acciones de mitigación de barreras hacia las necesidades del empresario, con el fin de incrementar las posibilidades de empleabilidad de los beneficiarios. Un proceso de emparejamiento, como los que realizan los centros de empleo, necesita el análisis de dos componentes: las características de las vacantes ofrecidas por los empleadores y de los buscadores de empleo. Sin embargo, como el empleador es el que contrata finalmente a los buscadores de empleo, los perfiles de estos últimos deben ajustarse a las necesidades de los primeros.

Entre las lecciones aprendidas se destacan:

1. Orientar las acciones de mitigación hacia aquellos sectores y ocupaciones de mejores expectativas de crecimiento y condiciones laborales. Es necesario fortalecer el diagnóstico económico y laboral de los territorios de influencia del centro de empleo, con el fin de satisfacer dicha acción.
2. Para la segunda fase, los centros de empleo deben entregar la base de datos de los potenciales beneficiarios durante el periodo de diseño y presentación de los proyectos, lo cual implica un proceso de identificación previo. En el primer ejercicio de implementación del programa, los centros de empleo no estaban obligados a hacerlo. Esto generaba incentivos en estos para realizar el proceso de identificación de beneficiarios solo si sus proyectos salían ganadores. El problema es que encontrar los beneficiarios no es un ejercicio que se hace de la noche a la mañana, ya que implica un proceso de convocatoria que puede demorar hasta un mes, con el consecuente retraso en el periodo de implementación del proyecto.
3. Realizar un mayor seguimiento a los proyectos, con el fin de identificar dificultades en el proceso de implementación y hacer los ajustes necesarios para cumplir los objetivos propuestos. En la primera fase, debido a lo estricto del calendario del programa, el equipo técnico no pudo hacer un seguimiento continuo a los proyectos, cuando varios de estos necesitaban un acompañamiento para solucionar sus problemas.

Por último, se invita a todos los actores institucionales que han participado a continuar haciéndolo, y a los que no, a que participen en el desarrollo de este programa, en la búsqueda de mejores oportunidades de empleo para aquellos que realmente lo necesitan.



MINTRABAJO



**Servicio
de Empleo**

Unidad del Servicio Público de Empleo



FUNDACIÓN
SALDARRIAGA CONCHA

PUBLICACIONES