

Informe Nacional de \_\_\_\_\_

# Empleo Inclusivo

# INEI

## 2021-2022



Informe Nacional de 

---

# Empleo Inclusivo

# INEI

# 2021-2022

---

Informe Nacional de

# Empleo Inclusivo

# INEI

## 2021-2022

ISSN: 2954-8209

### FUNDACIÓN CORONA

**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Daniel Uribe Parra

**GERENTE DE EDUCACIÓN Y EMPLEO**  
Rafael Andrés Arias Albañil

**COORDINADORA ESTRATÉGICA TERRITORIAL**  
Diana Senior Roca

### FUNDACIÓN ANDI

**DIRECTORA EJECUTIVA**  
Catalina Martínez Guzmán

**SUBDIRECTORA**  
Liseth Beltrán Pitta

**GERENTE DE EMPLEO INCLUSIVO**  
Sebastián Campos Lema

### USAID / COLOMBIA USAID

**DIRECTOR**  
Anu Rajamaran

**DIRECTOR OFICINA DE GOBERNABILIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ**  
Robert Rhodes

**GERENTE DEL PROGRAMA JÓVENES RESILIENTES**  
Alejandro Feferbaum

**DIRECCIÓN INEI**  
Ángela Sabogal Camargo

**COORDINACIÓN GENERAL**  
Ana María Torres Uribe

**EQUIPO TÉCNICO INEI**  
Rafael Andrés Arias Albañil  
Diana Senior Roca  
Cristina Morales Idárraga  
Marisol Forero Cárdenas

### ACDI/VOCA COLOMBIA

**DIRECTOR PROGRAMA JÓVENES RESILIENTES**  
Ricardo Amaya Fandiño

**SUBDIRECTOR COLLABORATING, LEARNING, & ADAPTING (CLA) PROGRAMA JÓVENES RESILIENTES**  
Enrique Maruri Londoño

**SUBDIRECTORA TÉCNICA - DCOPI PROGRAMA JÓVENES RESILIENTES**  
Ángela Suárez Álvarez

**GERENTE DE EMPLEABILIDAD PROGRAMA JÓVENES RESILIENTES**  
Milton Mora Angarita

### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

**REPRESENTANTE RESIDENTE**  
Sara Ferrer Olivella

**REPRESENTANTE RESIDENTE ADJUNTO**  
Alejandro Pacheco

**GERENTE NACIONAL ÁREA DE REDUCCIÓN DE POBREZA E INEQUIDAD**  
Javier Ignacio Pérez Burgos

**JEFE NACIONAL DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA**  
Alejandra Corchuelo Marmolejo

Daniela Rivera Fernández  
Nadya Bayona Prieto  
Lorena Torres Téllez

### FUNDACIÓN INTERRA

Eduard Arias León  
Jorge Mateus  
Ximena Pardo  
Hanan Sofan Ovall  
Daniela Ortiz Conrado

**EQUIPO TÉCNICO, ÁREA DE REDUCCIÓN DE POBREZA E INEQUIDAD**  
María Camila de la Hoz Moncaleano  
Laura Vargas

**.Puntoaparte**  
Editores

**.PUNTOAPARTE EDITORES**  
www.puntoaparte.com.co

**DIRECCIÓN EDITORIAL**  
Andrés Barragán

**DIRECCIÓN DE ARTE**  
Nicolás Carvajal  
Jeisson Reyes

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**  
Jeisson Reyes  
Laura Gutiérrez

**FOTOGRAFÍAS**  
Shutterstock.com

**Fundación Corona**  
Calle 70 No. 7-30 oficina 1001  
Teléfono (+571) 400 00 31

Bogotá, Colombia  
Primera edición  
Noviembre de 2022

## Socios

Fundación corona

ANDI MÁS PAÍS

Fundación ANDI

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

ACDI VOCA Ampliando Oportunidades en el Mundo

## Aliado estratégico



## Colaboradores

ONU MUJERES

GLOBAL OPPORTUNITY YOUTH NETWORK: BOGOTÁ EL FUTURO ES JOVEN aspen institute

RED DE CIUDADES cómo vamos

Pacto de productividad PROGRAMA EMPRESARIAL DE PROMOCIÓN LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

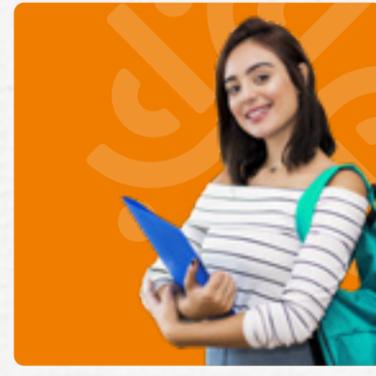
CCLGPTCO CÁMARA DE COMERCIANTES LGBT DE COLOMBIA

Fundación Saldarriaga Concha

Unidad del Servicio de Empleo

UNIANDINOS Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes

# CONTENIDO



**PRESENTACIÓN**  
pág. 6

**CONVOCATORIA DE CASOS DE ÉXITO**  
pág. 10

**REFERENCIAS**  
pág. 246

**AGRADECIMIENTOS**  
pág. 254

## 01 Capítulo

### TRAYECTORIAS DE LA EDUCACIÓN HACIA EL EMPLEO

pág. 14

#### 1. EDUCACIÓN MEDIA

Retos en el acceso a la educación media

Exclusión y deserción temprana de los jóvenes de sus procesos educativos y formativos

Persistencia de brechas y retos en la calidad de la educación media

Retos en pertinencia de la educación media.

Conclusiones

Recomendaciones

#### 2. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN POSMEDIA

Brechas en el acceso a la educación posmedia

Barreras para la permanencia y finalización de la educación y formación posmedia

Persistencia de brechas y retos en la calidad de la educación y formación posmedia

Pertinencia de programas educativos y formativos en la posmedia con respecto a las demandas del mercado laboral y el potencial productivo regional

Conclusiones

Recomendaciones

#### 3. INTERMEDIACIÓN LABORAL

Políticas de empleo y ecosistema de empleo

Acceso y resultados en los buscadores de empleo del servicio público de empleo

Apropiación y uso del servicio público de empleo por el sector productivo

Conclusiones

Recomendaciones

#### 4. EMPLEO Y EMPLEADORES

Características de la estructura productiva

Características de la oferta laboral

Conclusiones

Recomendaciones

## 02 Capítulo

### UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES

pág. 154

#### A. MUJERES

La educación y la inclusión laboral de las mujeres: prioridad estratégica para acelerar la igualdad de género y la prosperidad económica

#### B. COMUNIDADES ÉTNICAS

Panorama, retos y recomendaciones para la inclusión laboral de las comunidades étnicas

#### C. JÓVENES

El potencial de los jóvenes: análisis del acceso a oportunidades y el progreso social de la población joven en Colombia.

#### D. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Análisis de la situación de empleabilidad de personas con discapacidad

#### E. MIGRANTES

La población migrante en Colombia: retos y oportunidades para su inclusión laboral

#### F. PERSONAS LGTBI

Reflexiones sobre la inclusión de la población Igbtqi+ en los ambientes laborales de Colombia

#### G. PERSONAS DE MÁS DE 55 AÑOS

Envejecimiento y empleo: oportunidad para un desarrollo económico inclusivo

# PRESENTACIÓN



Desde la *Alianza por la Inclusión Laboral*, conformada por Fundación Corona, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) a través de su Fundación, USAID a través de ACDI/VOCA, y este año con la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como aliado estratégico, tenemos el gusto de presentar la tercera versión del Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI) 2021-2022.

Publicado anualmente desde 2020, este informe tiene el propósito de aportar un análisis sistémico del estado actual del empleo inclusivo en Colombia para *contribuir a comprender integralmente* las trayectorias educativas y laborales de poblaciones de difícil inserción. Adicionalmente, el INEI brinda *información y recomendaciones* para la acción público-privada a nivel nacional y territorial, con el fin de aportar en la promoción efectiva del empleo inclusivo.

El argumento central de estas publicaciones es tan sencillo como contundente: **el acceso y la permanencia en el mercado laboral formal es altamente inequitativo entre algunas poblaciones y territorios y cómo se ha reconocido históricamente “lo que no se mide no se puede mejorar”**. Los migrantes, los jóvenes, las mujeres, las comunidades étnicas, las personas con discapacidad, la población LGBTI, los mayores de 55 años, las víctimas del conflicto armado y otras más, enfrentan barreras más desafiantes en su camino hacia el empleo formal y estable. Esta desigual distribución de oportunidades, que se agudiza bajo ciertos contextos y territorios, incide en la injusticia e inequidad social que

existe en Colombia y, además, disminuye la productividad y la competitividad de nuestro país.

A la luz del Modelo de Empleo Inclusivo (MEI), como marco conceptual, el INEI brinda una mirada comprensiva de la inclusión laboral al plantear que **la manera diferencial en que algunas poblaciones acceden y permanecen en el mercado laboral, tiene relación con sus trayectorias desde la educación hasta el empleo**. Nuestro análisis contempla una comprensión sistémica, intersectorial e interinstitucional del empleo inclusivo, que incluye diversos elementos que van desde la educación media, la educación y formación posmedia, la intermediación laboral, hasta llegar al mercado laboral. En este sentido, este informe pone en evidencia cómo, dónde y en qué magnitud se empiezan a presentar las desigualdades, además de brindar recomendaciones sobre cómo seguir trabajando en pro del cierre de dichas brechas.

Nuestro primer informe, que fue lanzado en marzo de 2020 concentrado en los resultados de los años 2018 y 2019, sentó los pilares sobre cómo analizar el empleo inclusivo en el país desde este enfoque e, igualmente, identificó las principales fuentes de información existentes y los vacíos de estas a la hora de visibilizar la inclusión laboral. Adicionalmente, generó reflexiones sobre los principales retos que tenía el país en esta materia, sobre el estado del empleo inclusivo en algunos territorios y presentó un mapeo nacional con más de 300 iniciativas de educación y empleo inclusivo.

En octubre de 2021, presentamos la segunda edición que centró el análisis en los efectos del COVID-19 en materia de educación y empleo para el país, y constató que “la aparición del coronavirus en el 2020 —y los subsecuentes confinamientos que fueron implementados para frenar su avance— generaron distintas situaciones que pusieron en aprietos al país en su conjunto, pero que golpearon con mayor fuerza a estos grupos” (Fundación Corona, Fundación ANDI y ACDI/VOCA, 2021, p. 18), refiriéndose a aquellos con mayores barreras de inclusión laboral, por ejemplo, las mujeres y los jóvenes.

En esta ocasión, el INEI 2021-2022 busca presentarle al país el estado de la inclusión laboral en Colombia, en un contexto de recuperación o reactivación económica, de cambio de gobierno nacional y de incertidumbre ante una posible crisis económica internacional. Desde una mirada más analítica que profundiza sobre lo construido, en virtud de su esencia y propósito, este informe cuenta con dos capítulos que responden a sus argumentos centrales.

En nuestro primer capítulo, *Trayectorias de la educación hacia el empleo*, analizamos más de 60 indicadores de fuentes oficiales y más de 34 referencias bibliográficas con el fin de evidenciar las barreras que enfrentan diversas poblaciones hacia su inclusión laboral, en virtud de cada uno de los tramos o momentos clave definidos en el MEI. A lo largo del capítulo, presentamos ocho iniciativas que fueron seleccionadas como casos de éxito en temas de educación y empleo inclusivo, como una forma de visibilizar a quienes están trabajando en pro del empleo inclusivo de manera innovadora, articulada, con impacto en territorio y con un enfoque de resultados. Finalmente, a lo largo de

ese capítulo se presentan 14 recomendaciones que describen **qué debemos hacer, quién o quiénes son los llamados a hacerlo y cómo proponemos que sea esta implementación** para lograr mejores resultados en cada uno de los tramos analizados, en función de la inclusión laboral.

*Una mirada hacia las poblaciones*, que corresponde al segundo capítulo, presenta las principales barreras y recomendaciones de inclusión laboral para siete poblaciones priorizadas: comunidades étnicas, jóvenes, migrantes, mujeres, personas con discapacidad, personas LGBTI y personas de más de 55 años. Estos análisis, que fueron elaborados por entidades u organizaciones cuya misionalidad les ha permitido comprender mejor la realidad de estas poblaciones, tienen como propósito presentar las brechas y las dificultades específicas de cada segmento poblacional en su tránsito de la educación al empleo, desde una postura crítica, informada y basada en evidencias.

Adicionalmente a esta entrega con enfoque nacional, y dada la firme convicción de que para generar cambios efectivos e impactar los indicadores nacionales es necesario desarrollar acciones contundentes a nivel territorial, el INEI 2021-2022 se complementará con ocho cartillas de análisis territorial focalizadas en: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Medellín y Riohacha. Estos documentos, anexos al informe nacional, serán entregados en los próximos meses y buscan resaltar las particularidades y los retos de cada uno de los territorios en materia de educación y de empleo inclusivo, además, pretenden servir como insumo para abrir discusiones contextualizadas en los ocho territorios, especialmen-

te de cara al proceso de participación ciudadana que tendrá lugar en 2023 con las elecciones locales.

Los socios de la *Alianza por la Inclusión Laboral* creemos firmemente que la inclusión es una estrategia para la competitividad, el desarrollo y la superación de la pobreza. Confiamos en que los elementos que presentamos en este informe ayudarán al lector a tomar decisiones informadas y a guiar la consulta del informe completo, en sus diferentes versiones en nuestro hub de recursos [www.includere.co](http://www.includere.co). Reconocemos el potencial transformador de este informe como herramienta para advertir que la diversidad poblacional y territorial de nuestro país no debería ser motivo de inequidades e injusticias, y que como sociedad estamos llamados a transformar colectivamente la vulnerabilidad en oportunidad y el empleo inclusivo en motor de transformación económica y social. Con esta tercera versión del Informe Nacional de Empleo Inclusivo queremos invitarlos a contribuir en esta tarea.



Accede al Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2018-2019 escaneando el código QR



Conoce nuestro segundo Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2020-2021 escaneando el código QR



Para descargar el Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2021-2022 escanee el código QR



Descargue las cartillas territoriales y otros documentos escaneando el código QR

Fundación Corona

Fundación corona

Fundación ANDI

Fundación ANDI

ACDI/VOCA

ACDI VOCA  
Ampliando Oportunidades en el Mundo

# CONVOCATORIA DE CASOS DE ÉXITO



## ¿Por qué son importantes los casos de éxito?

Reconocemos la importancia de identificar y dar visibilidad a las experiencias que promueven la inserción laboral de la población vulnerable, a través de acciones encaminadas a mitigar barreras en las trayectorias desde la educación media hasta el empleo.

¡Recibimos 104 postulaciones!

Revisión por expertos en temas de educación y empleo:

Fundación corona



ACDI VOCA  
Ampliando Oportunidades en el Mundo



## SELECCIONADOS NACIONALES:



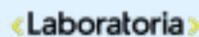
La Universidad en Tu Colegio  
Fundación Luker



Catálogos Mi Brújula hacia el futuro  
Secretaría de Educación del Distrito



Fondo Quiero Ser Digital  
GOYN Bogotá



Mujeres transformando la industria tech  
Laboratoria



Ruta de Inclusión Laboral Recorrer  
PNUD



En el camino a la inclusión  
Cafam está contigo



Rompiendo Mitos: Esenttia Diverso (a)  
Talento sin etiquetas – Esenttia



Ruta de Inclusión Laboral y Social para Población Vulnerable  
Claro Colombia



## SELECCIONADOS TERRITORIALES:



## ¡Gracias por participar!

- Accenture
- Administración Municipal de Sabaneta- Secretaria de Inclusión Social y Familia, Dirección de Inclusión Social
- Agencia de Empleo de Combarraquilla
- Agencia de Gestión y Colocación de Empleo de CONFA Caldas
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Cuso International
- Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA)
- Alas de Esperanza 25 de agosto
- Alcaldía de Barranquilla
- Alcaldía de Manizales
- ALTIPAL S.A.S
- Amazon Colombia
- Asocedt Asociación Comunitaria para la Educación el Desarrollo y el trabajo
- Asociación de Mujeres Indígenas Empoderadas
- Asociación Proyección del Futuro las Piedras
- ASOCMRA
- Banco de Bogotá
- Caja de compensación Familiar Comfandi, Agencia de Empleo
- Caja de Compensación Familiar Compensar
- Caja de Compensación Familiar de Antioquia Comfama
- Caja de Compensación Familiar de Caldas Confa
- Cámara de Comercio de Bogotá
- Centro Integral de Educación Ambiental (CIEA)
- CESDE S.A.S
- CO&TEX S.A.S
- Colsof S.A.S
- Comfenalco Antioquia
- Confección de Ropa para Dama
- Corporación Casa de Amigos con Alcance Mundial
- Corporación Instituto Colombiano de Cualificación Empresarial, Cicce
- Corporación Matavén
- Corporación Mujeres Liderando América Latina
- Delicias Daimar sabores de el cielo
- Dignifai
- Dugotex S.A.
- Ecopetrol S.A.
- El Comite de Rehabilitación
- Fribemax servicios y soluciones
- Fundación Alvaralice
- Fundación Amigos del Mundo Diverso
- Fundación Apoyar
- Fundación Artística Quichao Gold Star
- Fundación Demetrio Manyoma
- Fundación Educa Más, Prográmate Academy
- Fundación Educativa para el Desarrollo de las Competencias Laboral Pedagógico Juan Bautista de La Salle
- Fundación Famviviñ ONG
- Fundación Inclusión Polifacética
- Fundación Inspiradoras Latam
- Fundación Juan Felipe Gómez Escobar
- Fundación Kennedy Gospel
- Fundación los hijos del alfarero
- Fundación Mi Sangre
- Fundación Neme
- Fundación Óyeme
- Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo)
- Fundación ROFÉ – Toca una Vida
- Fundación SIDOC
- Fundación Soy Oportunidad
- Fundación Texmodas
- Fundación Tiempo Feliz
- Grupo Agroindustrial Riopaila Castilla
- Hannu
- Heartland Alliance International
- HIAS
- Huellitas sabías
- Institución Educativa Municipal Montessori sede San Francisco
- Institución Maestro Guillermo Vélez Vélez - Secretaría De Educación De Medellín
- LSV Technology Services Colombia S.A.S
- Luis Guillermo Laverde Manjarres
- Maloka
- Ministerio del Trabajo
- PFIZER
- Red PaPaz
- Soñadores: inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual
- SpacePortMX
- Talento de calle
- TalentpITCH
- Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria
- Teleantioquia
- Unidad de Atención Integral- UAI, Rionegro
- Untak Misak

# 01

## TRAYECTORIAS DE LA EDUCACIÓN HACIA EL EMPLEO

En este capítulo se identifican los momentos clave en las trayectorias de la educación hacia el empleo, a la luz Modelo de Empleo Inclusivo (MEI); así como los elementos que inciden en cada uno de estos momentos para activar o desactivar las barreras de inclusión laboral. Así las cosas, a lo largo de este apartado se

describe el panorama general, con una mirada comprehensiva, del empleo inclusivo, que resalta un enfoque sistémico e intersectorial y busca promover la efectividad de las acciones públicas y privadas encaminadas en el corto y mediano plazo a generar oportunidades de empleo más equitativas.





# EDUCACIÓN MEDIA



# Educación media, un paso a mejores oportunidades para los jóvenes

Según el Modelo de Empleo Inclusivo, la educación media se constituye en un hito fundamental para definir las trayectorias educativas, ya que en este ciclo se establece, en gran parte, el proyecto de vida de los jóvenes y, por lo general, hay una definición y reconocimiento vocacional. De igual manera, se determina el tránsito hacia la educación posmedia o hacia el mercado laboral. De acuerdo con Sánchez *et al.* (2016), la graduación de la educación media significa un salto importante en los retornos marginales a la educación (16,5%) en comparación con quienes no logran graduarse de bachiller. Así mismo, haber alcanzado la educación media tiene claros retornos en términos de acceso a empleos de calidad y salarios, así como de un mayor desempeño laboral. Esto demuestra la importancia de la educación media para acceder a empleos formales, en especial para quienes se encuentran en condición de pobreza, pues les sería posible transitar a la clase media y lograr la movilidad social.

**Se espera que en la educación media los estudiantes adquieran habilidades y competencias para transitar hacia trayectorias educativas posteriores con éxito; sin embargo, los resultados muestran que estas no se desarrollan lo suficiente.**

Esta situación se ve acentuada por la interseccionalidad de vulnerabilidades socioeconómicas y de condiciones institucionales del sector educativo. En la primera sección, se exploran algunas brechas entre regiones y entre lo urbano y lo rural con respecto al acceso a la educación media. En la siguiente sección, se analizan las causas de la exclusión y la deserción escolar haciendo énfasis en las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes. En la tercera subsección se estudian, con base en resultados de la prueba Saber 11 y los resultados de repitencia, las condiciones de calidad de la educación y algunas brechas que se acentuaron con la pandemia de COVID-19. Finalmente, antes de presentarse las conclusiones y recomendaciones, la sección cuarta se centra en los esfuerzos realizados frente a la pertinencia de este nivel educativo.

Es importante señalar al lector que, para elaborar este capítulo, se realizaron múltiples gestiones de solicitud de información; sin embargo, no hubo una respuesta de fondo acerca de todos los datos requeridos al Ministerio de Educación Nacional, en especial con respecto a las desagregaciones poblacionales la matrícula de educación media. En ese sentido, esta sección se compone de la información disponible a la fecha<sup>1</sup>, que es considerablemente anterior a la presentada en el informe previo en términos del tránsito de grupos vulnerables en la educación media.



Para consultar información más detallada al respecto le invitamos a consultar el INEI 2020-2021.

1. La fecha de respuesta del derecho de petición es el 15 de septiembre de 2022.

## 1 Retos en el acceso a la educación media

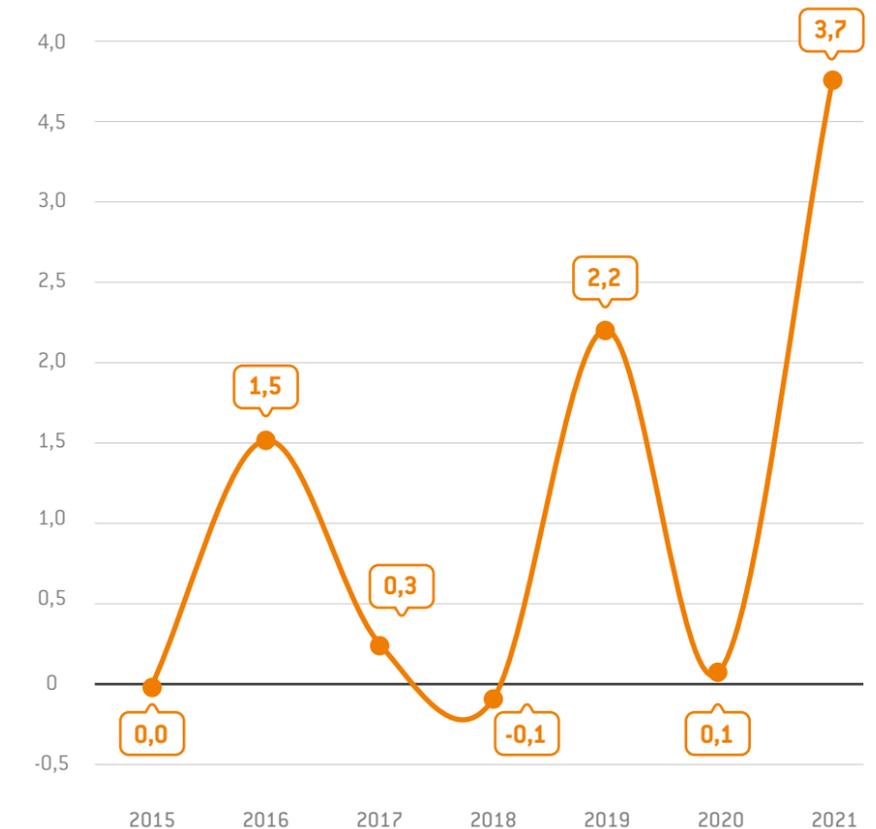
En Colombia, hay una serie de obstáculos que dificultan el acceso, la permanencia y, por consiguiente, la graduación de los jóvenes en la educación media, en particular de aquellos que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y que residen en las zonas más apartadas del país, donde la oferta resulta ser insuficiente. Además de estas barreras históricas, la pandemia de COVID-19 profundizó distintas problemáticas en el sector educativo, como la desigualdad en el acceso a la educación virtual por disponibilidad de conectividad y de medios digitales durante el proceso de aprendizaje en casa. Esto se vio reflejado en la pérdida de aprendizajes en la población escolar. Por otra parte, los efectos económicos de la pandemia golpearon, de manera importante, las finanzas de los hogares. Por esta razón, se incrementó el riesgo de deserción de los jóvenes de la educación media, como se explicará con mayor detalle en las siguientes secciones.

De acuerdo con las proyecciones del Censo Nacional de Población del DANE (2018), en Colombia, para 2021, había una población de entre 15 y 16 años<sup>2</sup> de 1 616 000 jóvenes, es decir, el 3,2% del total de la población nacional. Según estas proyecciones, la población joven, en este rango de edad, tiene una tendencia estable, con variaciones mínimas, dentro de la pirámide poblacional a 2030.

En línea con el reporte del Sistema de Matrícula Estudiantil (SIMAT), del Ministerio de Educación Nacional (MEN), la matrícula de educación media, en 2021, fue de 1 454 000 estudiantes, y presentó un crecimiento de 3,7% con respecto a 2020 y de 1,5% con respecto a 2019.

2. Edad de referencia para la educación media, según el Ministerio de Educación Nacional.

**Gráfica 1.** Variación porcentual anual de estudiantes matriculados en la educación media, 2015-2021



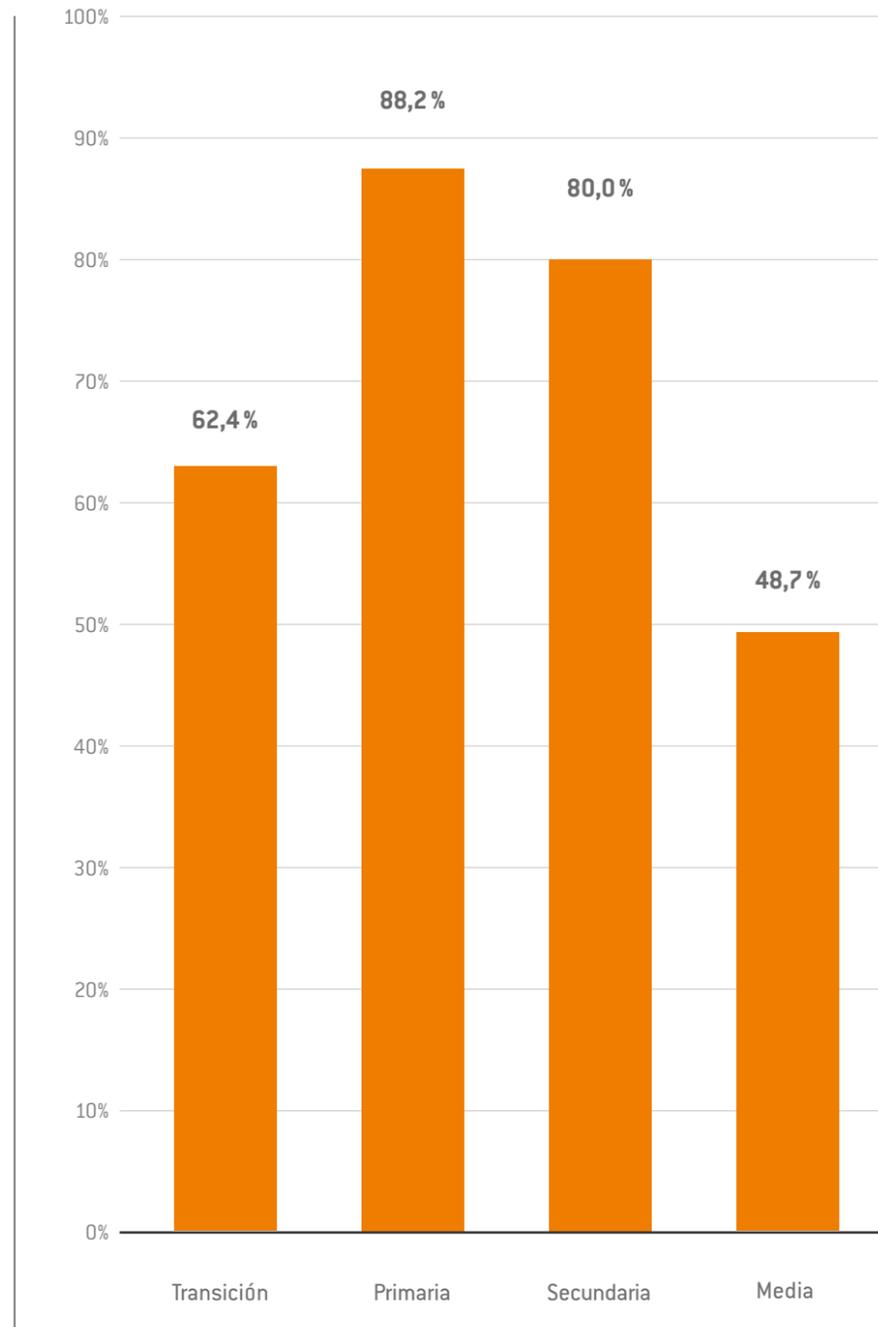
**Fuente:** Sistema Integrado de Matrícula, Ministerio de Educación Nacional.

Como se observa en la Gráfica 1, la matrícula en la educación media ha presentado un comportamiento volátil en los últimos años; la mayor tasa de crecimiento se alcanzó en 2021. En términos absolutos, 52 000 jóvenes más, estaban activos en el sistema educativo en 2021.

**La matrícula de educación media es, principalmente, pública, urbana y con una mayor participación de mu-**

**jer.** Los estudiantes de educación media representan un 14,8 % sobre el total de la matrícula de la educación preescolar, básica y media que, para el año 2021, fue de 9 822 000 estudiantes. Se compone por un 76,3 % en la educación oficial y un 23,7 % en la educación privada; un 81,3 % se ubica en zona urbana y un 18,7 % en zonas rurales. La distribución por sexo es de un 47,8 % de hombres y un 52,2 % de mujeres.

**Gráfica 2.** Tasas de cobertura neta de educación preescolar, básica y media, 2021



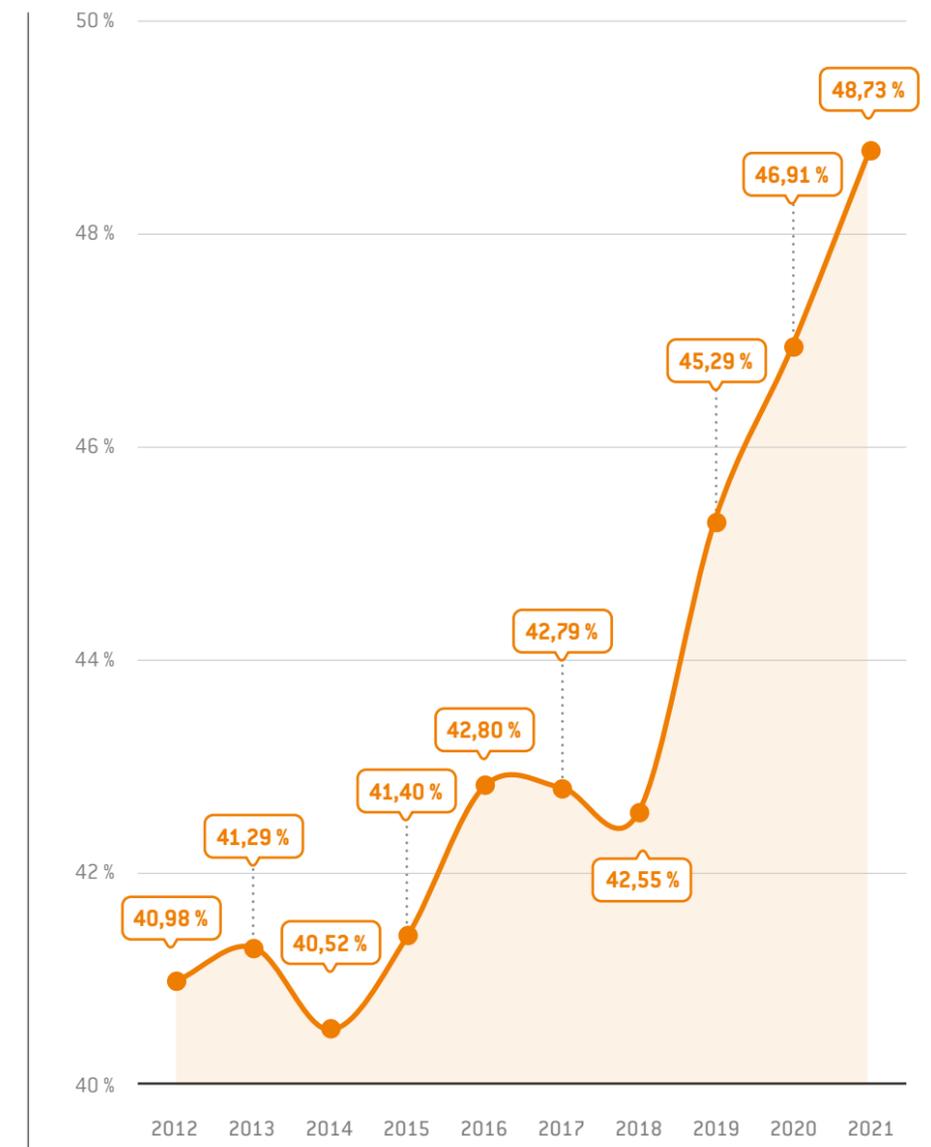
**Fuente:** Sistema Integrado de Matrícula, Ministerio de Educación Nacional.

**Uno de los principales retos del sector educativo consiste en retener estudiantes en sus últimos niveles escolares.** Históricamente, ese es el nivel con menor cobertura a nivel nacional. Para 2021, como se presenta en la Gráfica 2, la tasa de cobertura neta de la educación media se ubicó en 48,7 %, es decir, 39 puntos porcentuales por debajo de la educación básica primaria. Esto se encuentra determinado, principalmente, por una escasa oferta de educación media en zonas rurales, por dificultades socioeconómicas de las familias y por la baja valoración de los jóvenes de estos últimos grados con respecto a su proyecto de vida. Así mismo, implica retos importantes en la implementación de estrategias de permanencia y de retención, como merienda escolar,

transporte, apoyo psicosocial y metodologías flexibles de cara a la extraedad que se reporta.

**La baja cobertura se convierte en un cuello de botella para que la juventud recorra trayectorias educativas completas.** Como componente, y primer tramo del Modelo de Empleo Inclusivo, causa preocupación el bajo ritmo de crecimiento de la tasa de cobertura en educación media. En los últimos 10 años, este indicador presentó una variación de 7,7 puntos porcentuales sin lograr superar la barrera del 50% en 2021. Esto implica que más de la mitad de los jóvenes de entre 15 y 16 años no está matriculada en educación media, lo que puede significar que está en extraedad en otro nivel educativo o por fuera del sistema educativo.

**Gráfica 3.** Tasas de cobertura neta de educación media, 2012-2021



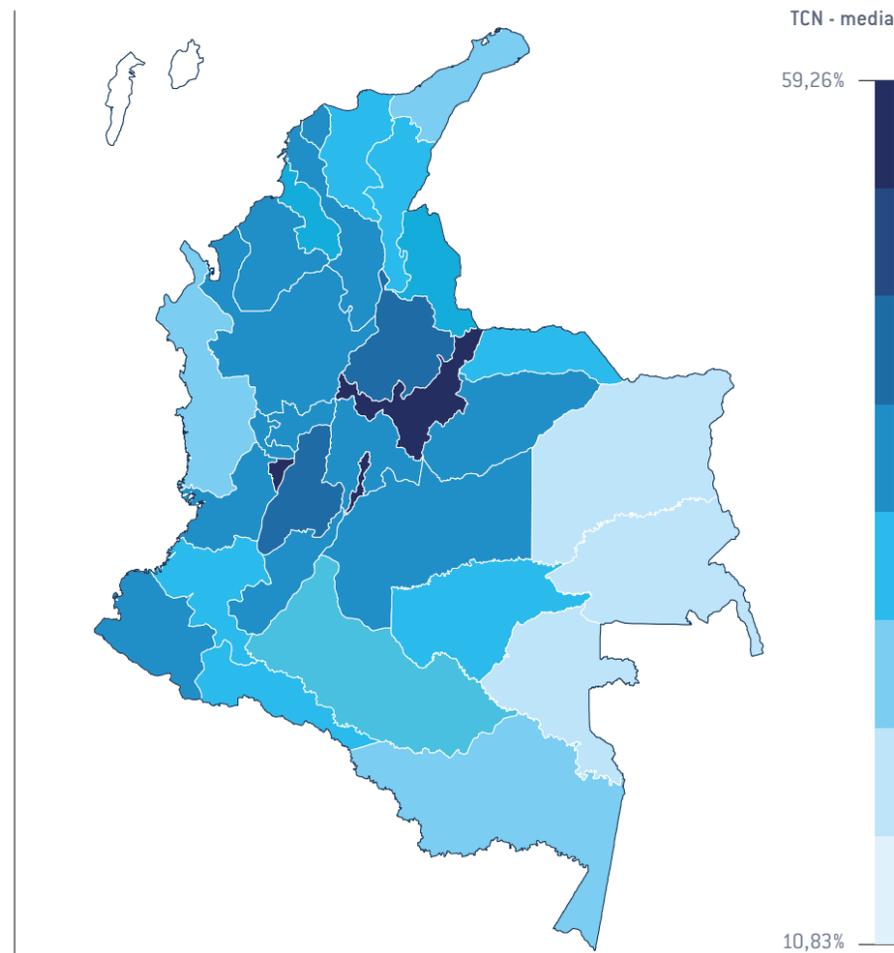
**Fuente:** Sistema Integrado de Matrícula, Ministerio de Educación Nacional.

## Las menores tasas de cobertura se reportan en departamentos con alta vulnerabilidad y dispersión rural.

Los departamentos con menor cobertura neta en la educación media, durante 2021, fueron Guainía, Vichada y Vaupés, en la región Amazónica, con 10,8 %, 11,0 % y

12,8 %, respectivamente. Los departamentos de La Guajira y Chocó, que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad socioeconómica, muestran, además, una baja cobertura en la educación media, con tasas de 27,9 % y 29,1 %, respectivamente. La baja tasa de cobertura neta de educación media, en estos territorios, resulta crítica al construir proyectos de vida de los jóvenes, que articulen las expectativas y las capacidades individuales con el entorno familiar y social. Esto, a su vez, implica una baja graduación y, por ende, un reducido tránsito a la educación posmedia. Estas situaciones, como se verá en el siguiente capítulo, se verán reflejadas en dificultades para acceder a un empleo digno y en una menor probabilidad de superar la pobreza y, por lo tanto, la movilidad social.

**Mapa 1.** Tasas de cobertura neta de educación media por departamento, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en Sistema Integrado de Matrícula, Ministerio de Educación Nacional, 2021.

Esta sección, a diferencia de lo que se presentó en el INEI 2020-2021, no cuenta con desagregaciones de la matrícula por grupo poblacional. Esto, como fue advertido, obedece a que el MEN no ha publicado esta información por el

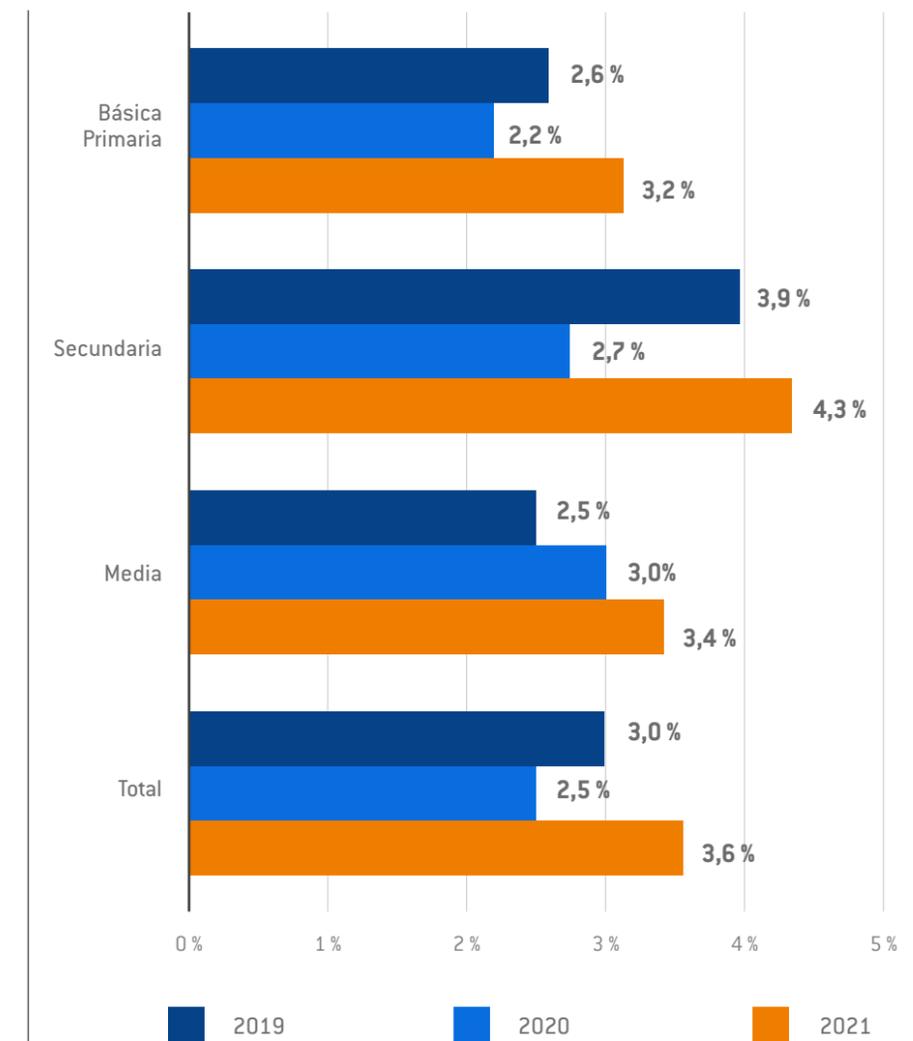
MEN y a su reticencia en entregarla cuando fue requerida a través de un derecho de petición. Para verificar la participación de grupos vulnerables en la matrícula de educación media, se recomienda [consultar el INEI 2020-2021](#).

## 2 Exclusión y deserción temprana de los jóvenes de sus procesos educativos y formativos

En términos de acumulación de capital humano, de acuerdo con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2021, para Colombia, el promedio de educación es de 9,3 años. Esto implica que **una parte importante de la población de 15 años y más, en el país, no cuenta con educación media. Esta cifra que aumenta en zonas rurales, donde los años promedio de educación reportados son 6,7.** Según nivel educativo, en 2021, un 22 % de la población colombiana de 15 años y más, había alcanzado la educación básica primaria como máximo nivel educativo y un 15,8 % la básica secundaria.

**Cada vez más jóvenes desertan de la educación media.** De acuerdo con la información reportada, se aprecia que la tasa de deserción intraanual de la educación media, se ha venido registrando una tendencia creciente desde el año 2019. Sucede lo contrario en otros niveles que presentaron caídas en este indicador en 2020, por la pandemia de COVID-19. Como se muestra en la Gráfica 4, en 2021, la tasa de deserción de educación media fue de 3,4 %, 1 punto porcentual por encima del resultado de 2019, que fue de 2,5 %.

**Gráfica 4.** Tasa de deserción intraanual del sector oficial según nivel educativo, 2019-2021



**Fuente:** Sistema Integrado de Matrícula, del Ministerio de Educación Nacional.

De acuerdo con estudios del Banco Mundial, la educación es un catalizador de progreso y oportunidades; promueve el empleo, los ingresos, la salud y la reducción de la pobreza. A nivel mundial, los ingresos, por hora, aumentan un 10 % por cada año adicional de escolarización. A nivel de las sociedades, contribuye al desarrollo económico a largo plazo, promueve la innovación, fortalece las instituciones y fomenta la cohesión social.

Resulta imperativo identificar los jóvenes que presentan factores de riesgo en este último ciclo escolar, y poner en marcha estrategias diferenciales de acuerdo con las necesidades de la población para incentivar la culminación de la educación media y conducir a trayectorias de posmedia para una cualificación pertinente.



## 2.1. Condiciones socioeconómicas e institucionales que impactan en la permanencia en los procesos educativos de los jóvenes

**Las condiciones socioeconómicas de las familias son totalmente determinantes en la permanencia en la educación media y para recorrer trayectorias educativas completas.** Al analizar a partir de la GEIH de 2021 la no asistencia a establecimientos educativos de jóvenes de entre 15 y 16 años, del total de no asistentes, un 69,7 % pertenece a familias pobres y un 22,5 % a familias de clase vulnerable. Al revisar las actividades que llevaron a cabo los no asistentes a la educación durante la semana de referencia de aplicación de la encuesta, se encuentra que un 18,0 % estaba trabajando y un 36,1 % realizando oficios del hogar. El análisis según sexo evidencia la presencia de sesgos ya que del total de jóvenes que no estudiaron y estuvieron trabajando un 87,6 % corresponde a hombres, en tanto que las mujeres se dedicaron más a oficios del hogar con un 67,7 % para esta categoría. Vale la pena señalar los efectos negativos que tuvo la pandemia de COVID-19 en los ingresos de muchas familias colombianas, con mayor afectación sobre los hogares más pobres. Con respecto a lo anterior, cuando en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2021 se indaga por las razones de no asistencia de los jóvenes de entre 15 y 16 años, un 11 % manifiesta que se retiró a raíz de la pandemia.

De igual forma, es importante mencionar que **los jóvenes no encuentran un valor agregado en la educación media y pierden interés por cursarla.** Según la ENCV de 2021, un 27,4 % de jóvenes entre 15 y 16 años argumentó que no le gusta o no le interesa estudiar. Esta es una razón de peso para repensar, como país, el alcance y el objetivo de la educación media de tal modo que sea un nivel educativo significativo para los jóvenes y que se adapte a sus intereses, a sus necesidades y a contextos particulares con el fin de contribuir al desarrollo y a la consolidación de sus proyectos de vida, así como a su orientación socioocupacional.

## 2.2. Limitado alcance de estrategias de permanencia y retención escolar

En los últimos años, el sector educativo ha venido diseñando y desplegando una serie de estrategias con el fin de prevenir la deserción y aumentar la retención escolar. No obstante, algunas iniciativas no han logrado tener un alcance suficiente en los jóvenes. Por ejemplo, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) es:

“ ... una estrategia que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables<sup>3</sup>.

”

Análisis recientes han encontrado un impacto positivo del PAE en la reducción de la deserción escolar, en cerca de 0,7 puntos porcentuales (DNP, 2020). De acuerdo con información de la Unidad de Alimentación Escolar, la cobertura del PAE para estudiantes de la media, en 2021, fue de 66 %. Así, surge un reto importante en la ampliación de beneficiarios de los grados décimo y once.

Facilitar el transporte escolar a los jóvenes matriculados en escuelas lejanas a su sitio de vivienda o subsidios de transporte son otras estrategias ampliamente utilizadas por las entidades territoriales. Con frecuencia, están financiadas con recursos propios. En zonas rurales, se reconocen estrategias que apuntan a brindar medios de transporte alternativos, como bicicletas, cuando las vías de acceso a la escuela no están en óptimas condiciones.

**Jornadas extracurriculares de interés para los jóvenes, implementación de programas de orientación socioocupacional para definición de proyecto de vida, implementación de metodologías flexibles, así como programas de articulación o integración de la educación media con la técnica se reconocen como parte de la oferta para los jóvenes.**

3. Decreto 1852 de 2015.

## Caso de éxito

## La U. en Tu Colegio



SOMOS UNA INICIATIVA GANADORA PORQUE:



Contamos con una estrategia de articulación liviana, que permite brindar una amplia oferta educativa que contribuye a la calidad en la formación y al proceso de movilidad de los estudiantes.



La Fundación Luker, en 2014, puso en marcha, en Manizales, el programa la U. en Tu Colegio (UTC), cuyo objetivo es facilitar el acceso masivo a programas de formación técnica y tecnológica a los jóvenes de los colegios oficiales de esta ciudad. Para alcanzar el propósito, la Fundación ha promovido convenios con las principales universidades e instituciones técnicas de Manizales con el fin de impartir programas técnicos profesionales o técnicos laborales a los alumnos de

los grados décimo y once de las instituciones educativas del sector oficial (estos programas tienen una duración de dos años y se realizan en jornadas contrarias a las establecidas para el ciclo lectivo de los grados de educación media).

La UTC es la plataforma ideal para cerrar las brechas de acceso a la formación técnica, dado que promueve el tránsito de la educación media a la formación posmedia y, así mismo, favorece la inserción laboral pertinente de los jóvenes. Con su implementación, se ha logrado transformar la realidad del acceso a educación posmedia en Manizales, pasando de 3 de cada 10 estudiantes que transitaban de manera inmediata de educación media a posmedia, en 2012, a 7 de cada 10 estudiantes, en 2021. Se destaca que, además de los programas que se ofrecen en el marco de la UTC, los beneficiarios pueden acceder a un título de tecnólogo si realizan un año más de estudio tras finalizar su técnico profesional. Luego, los estudiantes podrán obtener su título profesional universitario con, aproximadamente, 2 años más de estudio.

**Los programas ofertados atienden a los intereses de los estudiantes, a las fortalezas de las instituciones educativas y, principalmente, a las demandas del mercado laboral de la ciudad.**

Esto ha permitido potenciar los resultados de este programa. En 2017, se evaluaron los resultados; concluyó un impacto positivo de la iniciativa y se destaca lo siguiente:



**Los beneficiarios del programa obtuvieron mejores resultados (en un 8 %) en la prueba Saber 11** con respecto al resto de los estudiantes.



En 2017, **el 53 % de los beneficiarios deseaba transitar a la educación y a la formación posmedia** luego de obtener el título de bachiller. Esta cifra aumentó en comparación con la de 2015, cuando solo el 18 % deseaba continuar con sus estudios al culminar la educación media.



**El 80 % de los egresados del programa continúa estudiando o trabajando** una vez graduado del programa técnico.

Después de que los estudiantes culminan el programa, se hace un seguimiento anual con el objetivo de determinar quiénes siguen estudiando, quiénes están estudiando y trabajando, quiénes están trabajando, quiénes están buscando trabajo y quiénes no realizan ninguna actividad. Este seguimiento permite conectar a los egresados con otros programas que lidera la Fundación Luker, por ejemplo, la U en tu Colegio Conectando con el Empleo (antes Enlace Laboral).

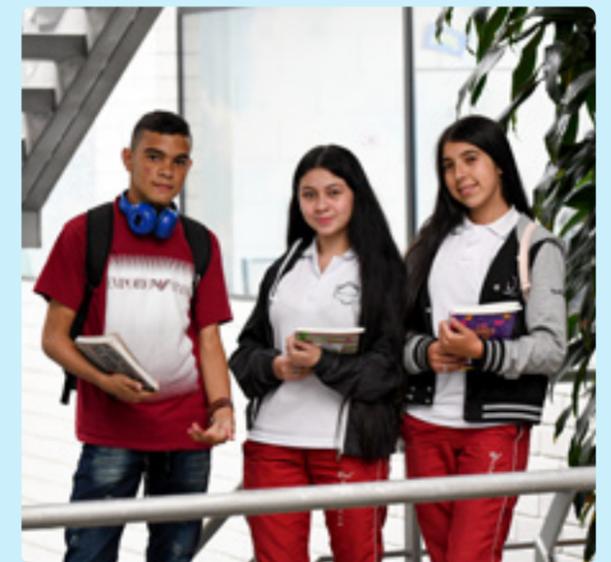
A través del trabajo articulado con actores tanto públicos, como privados, actualmente la UTC se implementa en el 76 % de los colegios públicos de Manizales. Además, la Fundación ha replicado el modelo en Necoclí y Tumaco, donde se realizaron los ajustes requeridos de acuerdo con el contexto, las demandas del sector productivo y las capacidades de las instituciones educativas. Por otro lado, la Fundación Luker transfirió el modelo a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá y a la Fundación Frisby, en Pereira. Otras 4 ciudades de Colombia realizan el proceso de transferencia metodológica para viabilizar la implementación del programa (Pensilvania, Tuluá, Santa Marta y Palmira).



LA FUNDACIÓN LUKER RECOMIENDA:



**Para promover el empleo inclusivo, es necesario trabajar en el eslabón que lo antecede y que está relacionado con las oportunidades de formación terciaria y profesional para los jóvenes. En la medida en que los jóvenes tengan la posibilidad de cualificarse más, podrán competir en mejores condiciones en el mundo productivo, aspirar a ocupar mejores cargos y, por ende, a obtener mejores ingresos.**



### 3 Persistencia de brechas y retos en la calidad de la educación media

**Acceder a una educación media de calidad es concluyente para la continuidad de la trayectoria educativa de los jóvenes.** Quienes logran obtener mejores resultados en calidad educativa tienen una mayor probabilidad de acceso a la educación superior, aun en contextos vulnerables, ya que los criterios de ingreso a la educación superior, por lo general, se basan en la excelencia de los estudiantes, ya sea a partir de la prueba Saber 11 o de pruebas escritas de alto nivel. De igual forma, la calidad educativa podría ser la vía de tránsito a la educación superior en programas que fomenten el acceso a población vulnerable, como Generación E.

#### 3.1. Desigualdad en el nivel de aprendizaje de los jóvenes en competencias básicas, digitales y habilidades socioemocionales requeridas por la educación posmedia y el mercado laboral

En virtud de los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas, en 2021, resulta indispensable considerar los impactos de la pandemia de COVID-19 sobre los aprendizajes de los jóvenes, en particular si se tiene en cuenta que, durante ese año, se llevaron a cabo procesos educativos en casa y en alternancia. No todos los jóvenes tuvieron a disposición medios digitales y conectividad para acceder y dar continuidad, de manera adecuada, a sus estudios. De acuerdo con la información socioeconómica reportada en la prueba Saber 11, en 2021, solo un 59,0% de los estudiantes contaba con computador y un 74,4% con internet en sus hogares; en la ruralidad, el acceso a estos medios disminuye significativamente, ya que un 76% de los jóvenes de la media manifestó no tener ni computador, ni internet.

**En la prueba Saber 11 de ese año, los estudiantes que tenían internet, obtuvieron un puntaje promedio global de 259 puntos, 34 puntos por encima de los jóvenes sin acceso a internet.**

En el caso de los estudiantes con computador, el puntaje promedio global fue superior en 33 puntos, con un valor de 263 en comparación con 230 para los jóvenes sin computador.

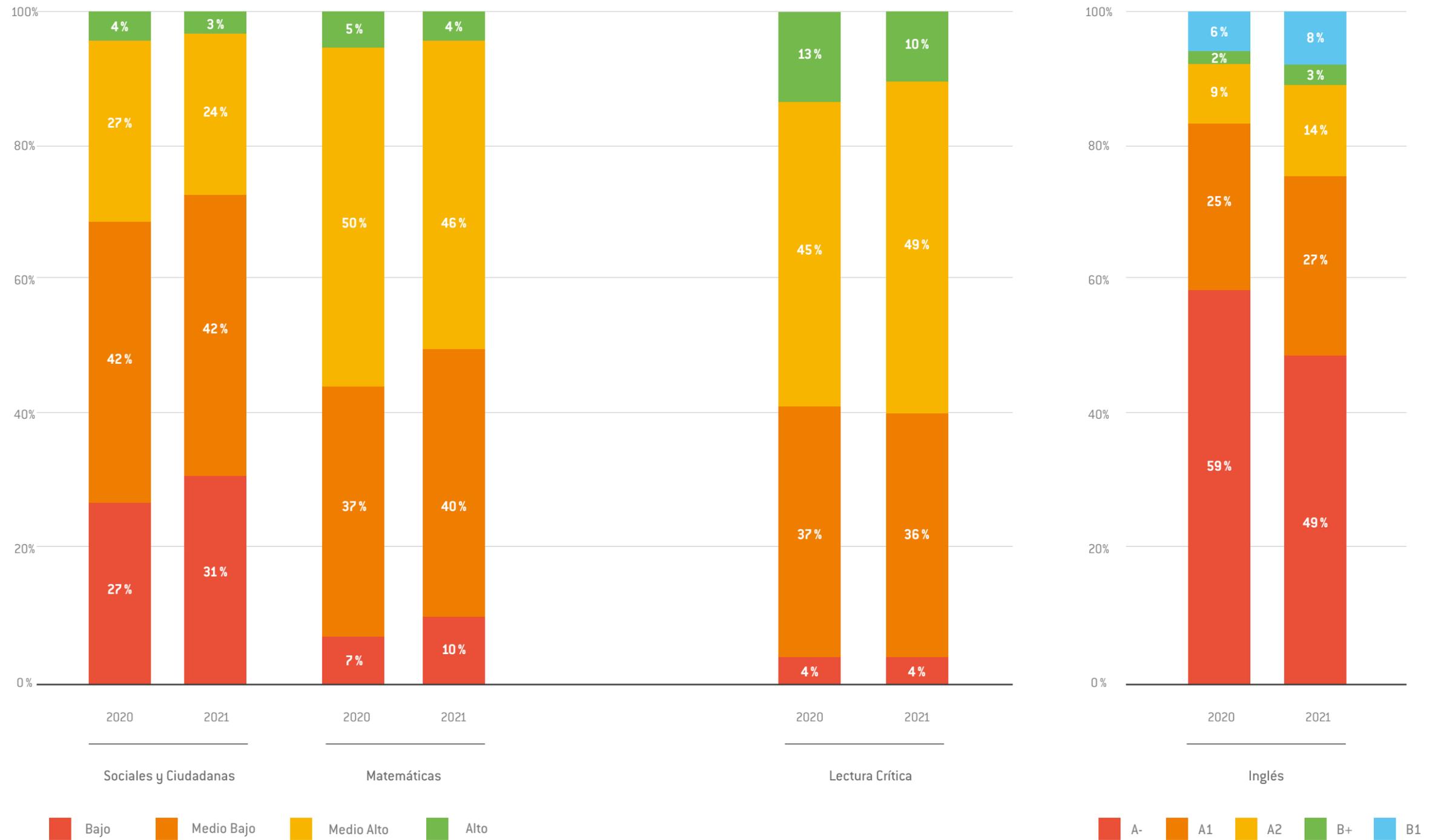
De igual forma, el puntaje promedio global de Saber 11<sup>4</sup> continuó en descenso hasta llegar a 250 puntos en 2021. Si bien se considera estable en comparación con 2020, ya que hubo una variación leve de menos de 1 punto con respecto a 2019, significó una diferencia mayor, con 3 puntos menos. Este resultado se explica, esencialmente, por una disminución en los puntajes en las áreas de Matemáticas, Sociales y Competencias Ciudadanas. De acuerdo con ni-

vel de desempeño, en 2021, el porcentaje de estudiantes en los niveles bajo (1) y medio bajo (2), en Matemáticas, incrementó para llegar a 10% y 40%, respectivamente.

4. Los resultados presentados para Saber 11 corresponden a la aplicación para los establecimientos educativos de calendario A en el segundo semestre de 2021. Lo anterior, en consideración de que 529 000 estudiantes del grado 11 en esa vigencia estaban matriculados en calendario A, lo que implicó que un 94% de los estudiantes que presentaron la prueba en 2021 pertenecían a este calendario.



**Gráfica 6.** Porcentaje total de estudiantes según su desempeño para cada área, 2020-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en los resultados de la prueba Saber 11, ICFES.

Por otra parte, como se muestra en la Gráfica 6, el porcentaje de estudiantes en los niveles alto [4] y medio alto [3], en Matemáticas, disminuyó con respecto a 2020 (en 4 pp y 1 pp, respectivamente). En Sociales y Competencias Ciudadanas aumentó la participación

de jóvenes con desempeño bajo [1] en 4 puntos en comparación con 2020. Así como en Matemáticas, en esta área, los grupos de desempeño alto y medio alto disminuyeron, registrando un 24% y un 3%, en 2021, respectivamente.

Las áreas de Lectura Crítica y Ciencias Naturales no presentaron variación en su desempeño en 2021. Por otro lado, se observaron variaciones positivas en el área de Inglés en comparación con 2020; sin embargo, frente a 2019, el resultado no es favorable, ya que el

porcentaje de estudiantes en categoría A- incrementó en 3 puntos porcentuales para 2021, ubicándose en un 47%, y la participación de jóvenes en B+ disminuyó en 2 puntos porcentuales, con un 15%.

**Es necesario mencionar que hay una serie de brechas históricas que evidencian que no todos los jóvenes del país cuentan con las mismas oportunidades para acceder a una oferta educativa en condiciones de calidad.**

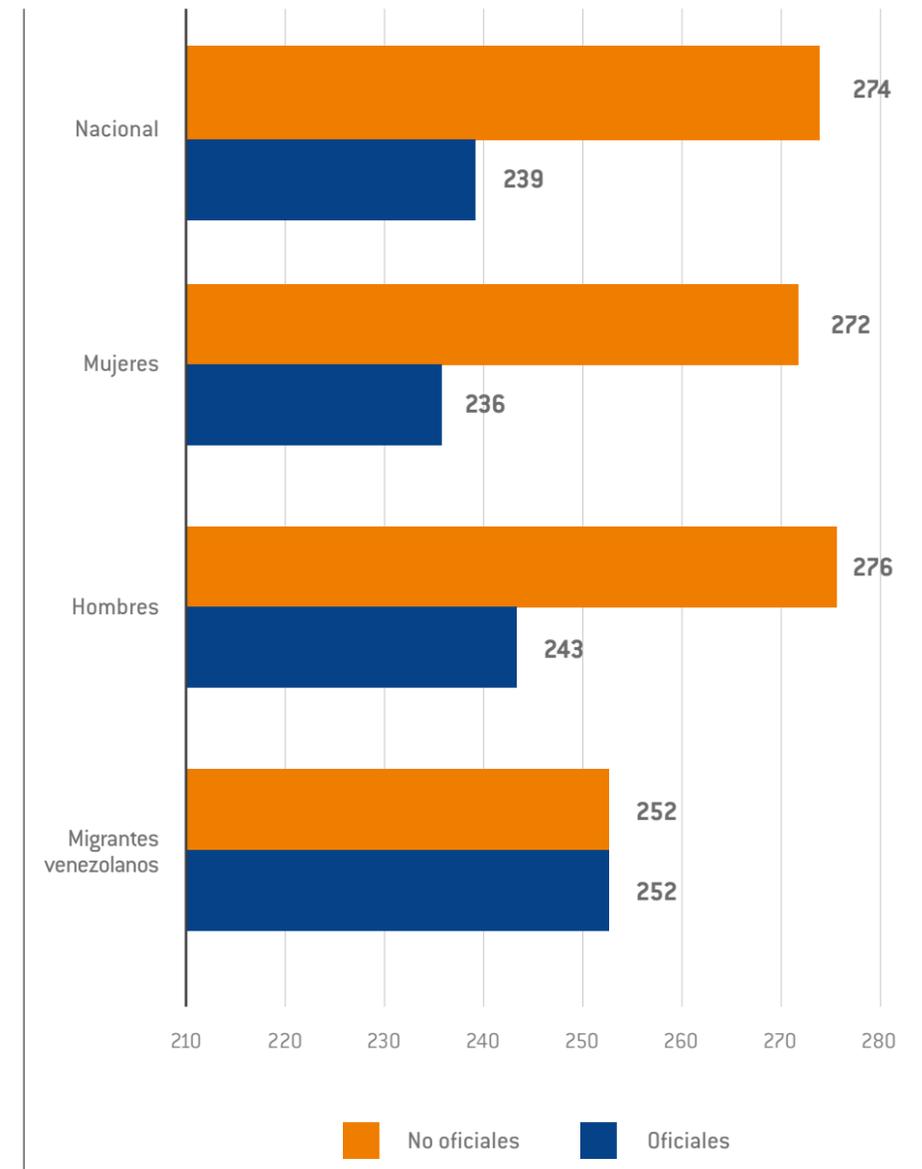
De acuerdo con el Informe Nacional de Saber 11, presentado por el ICFES en 2021, los resultados de calidad de la educación media tanto en el agregado nacional, como por departamentos, en comparación con 2014, presentan un comportamiento divergente con el paso del tiempo. Esto implica que las brechas entre los estudiantes evaluados han tendido a ampliarse con el paso del tiempo en lugar de cerrarse. De acuerdo con la condición socioeconómica, los estudiantes del nivel 1 tuvieron un puntaje promedio global inferior en 79 puntos en comparación con los estudiantes del nivel socioeconómico 4. Además, como sucede con temas de acceso, hay brechas de calidad según la zona; los colegios urbanos obtuvieron 252 puntos, en promedio, y los colegios rurales, 227.



Según el tipo de institución, también se pueden ver brechas en la calidad de la educación media entre instituciones educativas públicas y privadas, y grupos poblacionales. En 2021, como se muestra en la Gráfica 7, las instituciones educativas oficiales presentaron un promedio de puntaje global inferior en 35 puntos en comparación con el sector privado. Este es un aspecto

crítico, si se tiene en cuenta que, como se señaló en la primera sección, la matrícula de la educación media es en su mayoría pública. Por otra parte, las mujeres obtienen resultados inferiores tanto en instituciones educativas públicas, como privadas, en comparación con los hombres, con una mayor brecha, en colegios públicos, de 7 puntos.

**Gráfica 7.** Promedio de puntaje global en la prueba Saber 11 según tipo de institución y grupo poblacional, 2021

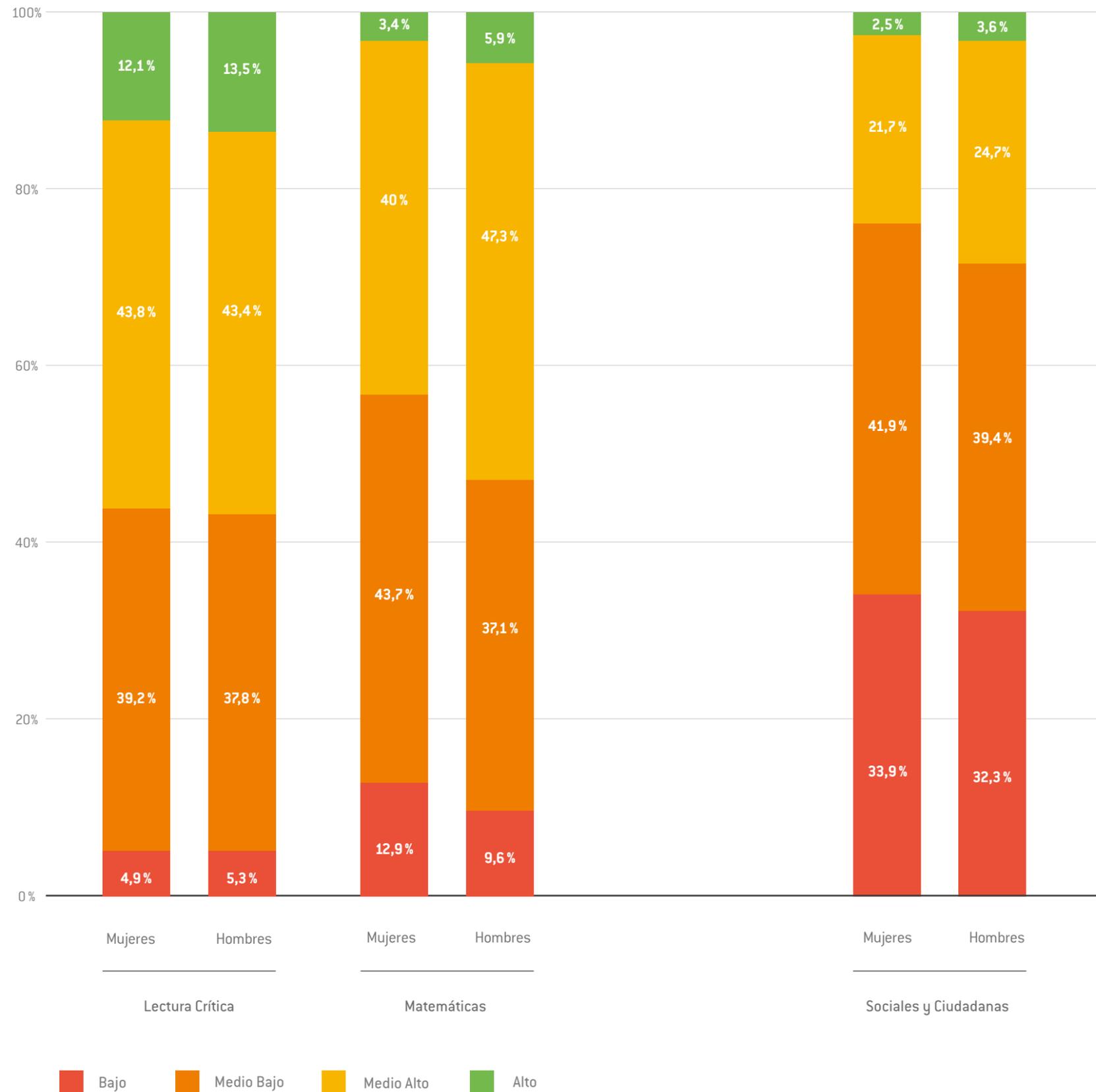


**Fuente:** elaboración propia con base en los resultados de la prueba Saber 11, ICFES, 2021.

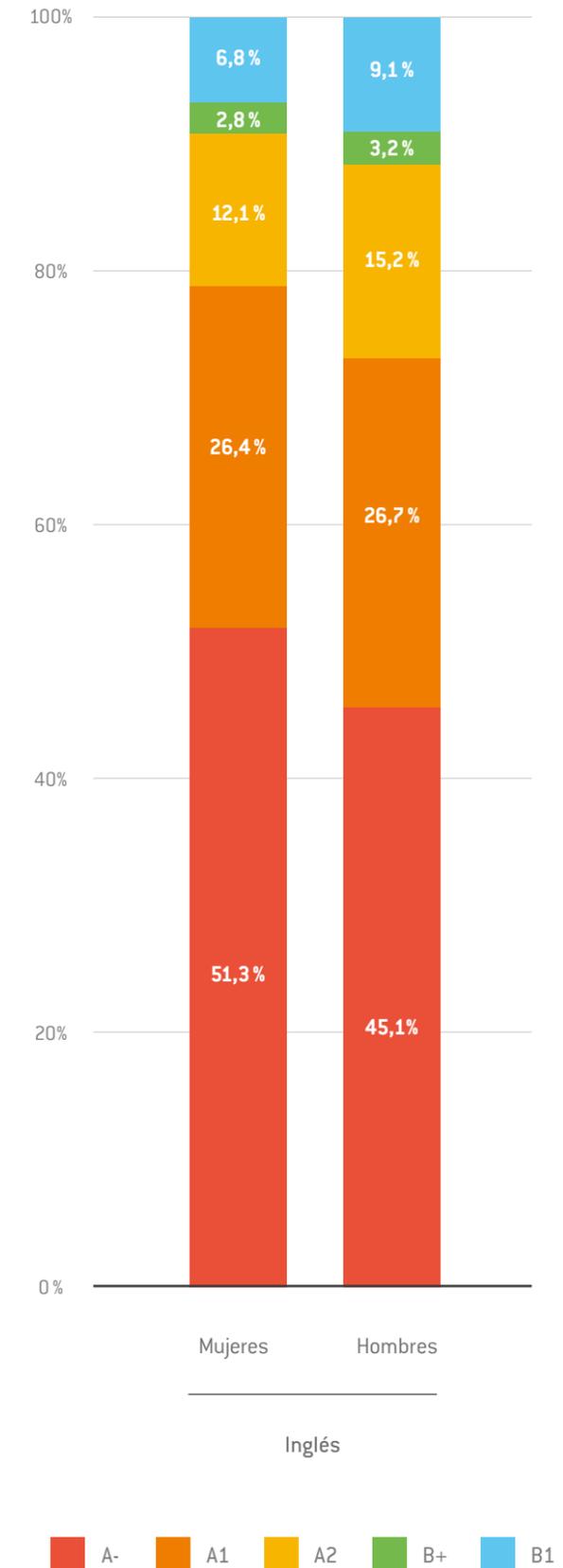
Ahora bien, en relación con las brechas de género, es importante destacar que, las diferencias entre hombres y mujeres se dan no solo en el puntaje promedio general; son más amplias en áreas clave para lograr un buen desempeño en la educación y formación pos-

media o en el mercado laboral. La Gráfica 8 refleja que en áreas, como Matemáticas e Inglés, las mujeres se ubican un 10% y un 7%, respectivamente, más que los hombres en los niveles más bajos de desempeño.

**Gráfica 8.** Promedio de puntaje global en la prueba Saber 11 según tipo de institución y grupo poblacional, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en los resultados de la prueba Saber 11, ICFES, 2021.

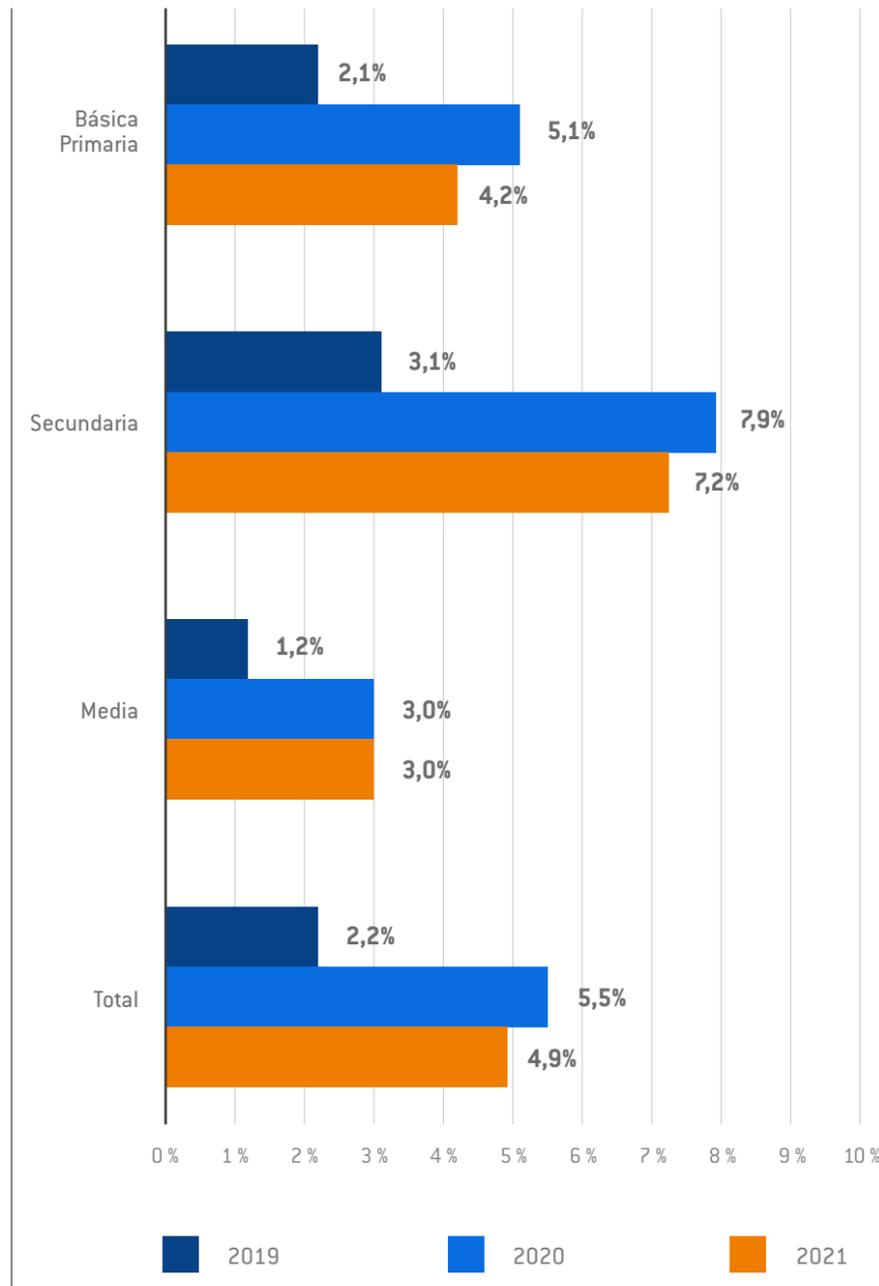


Por último, para aproximarse a la calidad de la educación, se toman como base los resultados de la tasa de repitencia. De acuerdo con el Laboratorio de Economía de la Educación, de la Universidad Javeriana (LEE)<sup>5</sup>, la repitencia conlleva ineficiencias en el sistema educativo y para las personas, ya que implica una pérdida en años de la vida productiva de los individuos. En 2021, este indicador, para la educación media, todavía estaba en niveles muy superiores a los registrados antes

de la pandemia de COVID-19; se ubicó en 3,0 %, es decir, 1,8 puntos porcentuales por encima de los niveles de 2019 (1,2 %).

5. LEE (2022). Disponible en: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/repitencia-escolar-durante-pandemia/#:~:text=La%20tasa%20de%20repitencia%20antes,en%202020%20fue%20de%205.43%20%25.>

**Gráfica 9.** Tasa de repitencia escolar del sector oficial por niveles, 2019-2021



**Fuente:** Sistema Integrado de Matrícula, Ministerio de Educación Nacional.

Las características de los establecimientos y de los docentes tienen efectos en la calidad de la educación media. Aspectos como el tipo de vinculación y el nivel de formación de los maestros en la media llegan a ser determinantes hasta del tránsito a la educación superior (Sánchez *et al.*, 2016). En 2020, un 49% de los profesores de educación secundaria y media tenían un título de posgrado (26,8% en educación y 22,5% en otras áreas); un 39,8% era profesional o licenciado y 9,8% profesional en otras áreas. En zona rural, el número de docentes con posgrado es inferior (38,2%).

En cuanto al tipo de vinculación, también hay diferencias entre zonas: en los colegios oficiales del área urbana, un 82% de los docentes está nombrado en propiedad; en la ruralidad, esta proporción es menor, con un 63%. De igual forma, en áreas rurales, la provisionalidad, que puede causar interrupción en los procesos educativos de los estudiantes, es mayor con 34% en comparación con el 16% de provisionales en zonas urbanas.

De acuerdo con lo anterior, **el cierre prolongado de los establecimientos educativos durante la pandemia y la desigualdad en el acceso a medios para el aprendizaje, principalmente en contextos vulnerables y rurales, afectan la calidad educativa.** Según el Banco Mundial (2022), hay una crisis en el aprendizaje que se profundizó con la pandemia. En América Latina, el cierre de establecimientos educativos fue más prolongado y, si se suma al acceso dispar a la educación remota, este repercutió en el incremento de la pobreza de aprendizajes. Se calcula que un 70% de niñas y niños de 10 años no tiene la capacidad de interpretar un texto simple; más grave aún, se afirma que esta pérdida de aprendizajes tendrá efectos negativos sobre la productividad y podría afectar hasta en un 12% la capacidad de ingresos futuros de los estudiantes actuales. De igual forma, para el caso colombiano, el Banco Mundial estima que, a raíz de la pandemia, la pérdida de aprendizajes para los estudiantes más pobres (49%) duplicará la de los estudiantes en el quintil más rico de la población (25%) (Banco Mundial, 2020).



## 4 Retos en pertinencia de la educación media

Sánchez *et al.* (2016) concluyen que la articulación de la educación media tiene una relación positiva y significativa con la educación superior. Los programas de articulación de la educación media con la educación superior y la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) han buscado mejorar la pertinencia mediante el vínculo con actores estratégicos y el desarrollo de competencias básicas y específicas, con el fin de crear oportunidades de inserción productiva.

A partir de 2018, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA configuraron el programa de doble titulación, como una nueva propuesta de articulación de la educación media, al vincular áreas de mayor interés para los jóvenes, propendiendo por su exploración y por el desarrollo de las competencias antes mencionadas. Se agrega el fortalecimiento de habilidades socioemocionales y la orientación socioocupacional para la toma informada de decisiones. Con este programa, los jóvenes tienen la posibilidad de obtener su diploma como bachiller y, además, una certificación técnico-laboral del SENA. Se esta manera, ofrecen mejores oportunidades para el tránsito a la educación posmedia y la posterior incursión en el mercado laboral. Para la media académica, el programa oferta 440 horas de formación en contrajornada, en la media técnica tiene una duración de 200 horas de formación en las instituciones educativas. A 2021, el programa de doble titulación acogió a cerca de 440 mil jóvenes beneficiarios.

Con respecto a la orientación socioocupacional, en los últimos años, se han llevado a cabo esfuerzos importantes a través de la estrategia Proyecta-T, una plataforma web diseñada por el Ministerio de Educación Nacional, que contiene recursos, materiales y herramientas para dar a conocer la oferta de educación posmedia disponible e instrumentos para explorar diversos caminos ocupacionales (MEN, 2022). Con esta estrategia, se busca que los jóvenes tengan la posibilidad de reconocer sus intereses e identificar su gusto en cuanto a las áreas de conocimiento. De esta forma, pueden elegir la que considere valiosa para la construcción de su proyecto de

vida. De igual forma, Proyecta-T dispone de información y metodologías útiles para orientadores y docentes en términos de los componentes de la orientación socioocupacional; entre estos se encuentran el autoconocimiento, el conocimiento del mundo de la formación y del mundo del trabajo. El alcance de Proyecta-T todavía es limitado con respecto al total de la matrícula de la media, pues favorece a cerca de 40 000 jóvenes. Esto supone importantes retos para lograr un mayor alcance en su implementación.



## Caso de éxito

### Catálogos

#### *Mi brújula hacia el futuro*



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



SOMOS UNA INICIATIVA GANADORA PORQUE:



Es el primer catálogo sectorial de su tipo a nivel nacional que contiene información de oferta educativa posmedia, tanto de educación superior como de educación para el trabajo y desarrollo humano, educación alternativa e información del mundo laboral; permitiendo a través de un lenguaje sencillo, que las y los jóvenes reflexionen sobre su trayectoria de vida; por lo que se constituye en una herramienta innovadora y práctica para dinamizar los procesos de orientación socioocupacional y promover el tránsito hacia la educación posmedia y superior. ”

La Secretaría de Educación del Distrito (SED), a través de la Dirección de Educación Media, viene implementando, desde el 2017, la estrategia de orientación socioocupacional Yo Puedo Ser, con el propósito de brindar información y herramientas para aportar a la toma de decisiones de los jóvenes sobre su proyecto de vida educativo y/o laboral. En el marco de esta estrategia, y para seguir fortaleciendo las capacidades de toma de decisiones de los jóvenes, se proponen los catálogos de trayectorias de vida *Mi brújula hacia el futuro*, un proyecto diseñado y desarrollado junto con Fundación Corona y Global Opportunity Youth Network (GOYN) Bogotá.

Los catálogos son herramientas prácticas que buscan, a través de un lenguaje juvenil, motivador y sencillo, responder a las inquietudes de los jóvenes, en la actualidad, sobre su futuro al graduarse del colegio e informarlos acerca de las oportunidades a nivel formativo y laboral en distintos sectores económicos.

Entre sus objetivos específicos, están:



Atraer a los jóvenes para que conozcan y exploren más sobre el sector, sus oportunidades y beneficios y cómo encaminarse.



Orientar a los jóvenes en su proceso de transición de la educación media a la vida adulta para que:

- 1 se conozcan más a sí mismos;
- 2 conozcan el mundo de la formación;
- 3 conozcan el mundo laboral.



Conectar a los jóvenes con recursos adicionales de apoyo que los acompañen en la fase de exploración y construcción de su proyecto de vida dentro del sector.

El primer catálogo diseñado fue la guía para el sector digital, que se elaboró junto con la Fundación Corona, con base en una metodología de pensamiento de diseño que involucró, activamente, a jóvenes de Bogotá. Este se realizó entre julio y diciembre de 2021; en este momento está en fase de implementación. Los siguientes catálogos se desarrollarán a través de convenios con Maloka y la Fundación Corona entre los meses de julio de 2022 y febrero de 2023 con la misma metodología. Estos corresponderán a cuatro sectores económicos priorizados<sup>6</sup>: 1) salud y bienestar; 2) industrias creativas y culturales; 3) construcción e infraestructura; y 4) producción de energía y electricidad.

6. Estos sectores fueron seleccionados a través de un proceso de priorización que incluyó seis criterios que iban desde la demanda laboral hasta los intereses de los jóvenes.

Específicamente, el catálogo del sector digital aborda 21 de los principales perfiles ocupacionales en los que podrán desempeñarse los jóvenes, y que tienen alta demanda en el sector, como administrador(a) de bases de datos, ingeniero(a) de la nube, animador(a) digital, diseñador(a) de interfaces (UX/UI), diseñador(a) de videojuegos y analista de datos, entre otros. Además, presenta la oferta de educación posmedia y las alternativas de acceso al mercado laboral relacionadas con estos perfiles, así como los recursos de apoyo adicionales para facilitar el reconocimiento y la exploración del sector para la construcción de su proyecto de vida.

Hasta el momento, la presentación del catálogo *Mi brújula hacia el futuro*, del sector digital, ha generado una gran aceptación entre los actores del sector educativo y del sector productivo, puesto que es una herramienta que presenta, de manera didáctica, el sector. Así, se favorece, ampliamente, la comprensión de sus características y necesidades, y la incidencia en el desarrollo social y económico del territorio. Entre los resultados, se destaca que, en las 378 instituciones educativas distritales con educación media, se entregaron 2079 ejemplares impresos. Al recibirlos, los jóvenes manifestaron que este es un insumo que utiliza un lenguaje sencillo y fácil de entender, tiene información precisa y justa para comprender qué es el sector digital e identificar las oportunidades que ofrece, sin contar con que los colores y la diagramación llamativa concuerdan con sus gustos.

Sin embargo, se ha identificado que unos de los mayores retos de esta estrategia son la divulgación y su uso adecuado por parte de las instituciones educativas distritales (IED). Por esta razón, el proceso de diseño que se llevará a cabo durante el 2022, vendrá acompañado de la elaboración de una guía dirigida a las IED. Se busca mejorar la promoción y el uso del catálogo en los procesos de orientación socio ocupacional, contemplando una validación del diseño y la implementación de la guía. Además, se creará material digital y audiovisual para aprovechar y usar los catálogos, facilitando su divulgación y socialización en las instituciones educativas.



LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO RECOMIENDA:



**Poner en marcha procesos que apoyen la orientación socio ocupacional de los estudiantes de educación media, que incluyan acciones para que los jóvenes, de manera articulada, a) identifiquen habilidades e intereses desde el autoconocimiento; b) tengan acceso a información actualizada sobre la oferta de educación posmedia en la ciudad tanto de educación superior, como de educación para el trabajo y el desarrollo humano, educación alternativa y educación no formal; c) se familiaricen con la información acerca del sector productivo, las nuevas dinámicas del mercado, la prospectiva laboral, las vacantes y las competencias más requeridas.**



## 5 Conclusiones

La educación media hace parte de un momento crucial en la vida de los jóvenes, en el que se configuran decisiones fundamentales acerca de su proyecto de vida, como la continuidad de la trayectoria educativa o el tránsito hacia el mercado laboral. De la graduación de la educación media depende la probabilidad de vincularse a mejores empleos y obtener mayores ingresos, aspectos determinantes para superar la pobreza y el lograr la movilidad social. En Colombia, la educación media es el nivel más rezagado en términos de cobertura; hay territorios en los que la cobertura no supera niveles del 20 %. Los mayores retos, en términos de acceso, están focalizados en la ruralidad y en las zonas más apartadas del país. Por otra parte, los problemas de permanencia se relacionan, claramente, con la vulnerabilidad económica y, en algunos casos, con una baja valoración de la educación media por parte de los estudiantes y sus familias. Esto ha repercutido en la ampliación de brechas entre regiones, y entre lo urbano y rural, que fueron profundizadas por la pandemia de COVID-19.

En materia de calidad, de acuerdo con la prueba Saber 11 de los últimos años, se registra un menor desempeño por parte de los estudiantes en el puntaje promedio global. De igual forma, de acuerdo con el informe de ICFES para 2021, se evidencia que las brechas en términos de calidad han tendido a divergir desde 2014 en lugar de reducirse. Entre estas vale la pena resaltar aquellas que se muestran en el desempeño académi-

co de los estudiantes de instituciones oficiales con respecto a sus pares de instituciones privadas, así como en estudiantes de familias con vulnerabilidad socioeconómica frente a aquellos que pertenecen a familias sin condiciones de vulnerabilidad.

En términos de pertinencia, se identifica un limitado acceso a información sobre oferta institucional en la educación posmedia y una baja articulación de la educación media con la educación posmedia ya que, a pesar de los esfuerzos realizados con programas como el de doble titulación, con la articulación o con la estrategia de orientación socioocupacional Proyecta-T, su cobertura es insuficiente frente al nivel de matrícula de la educación media y ante las necesidades cambiantes y las expectativas de la juventud.

Le invitamos a conocer con mayor detalle los indicadores de educación media en [includere.co](https://includere.co) ([tablero: Principales indicadores de educación básica y media en Colombia](#)).



Para consultar información más detallada al respecto le invitamos a consultar los **datos territoriales de educación básica y media** escaneando el código QR

# RECOMENDACIONES



1

## ¿Qué se recomienda?

**En acceso**

Crear condiciones que favorezcan el acceso universal a la educación media, aunando esfuerzos para el cierre de la brecha urbano-rural.

## ¿Cómo implementar?

Establecer incentivos para el acceso a la educación media en los departamentos y regiones más rezagadas, mediante el mejoramiento, adecuación, ampliación o construcción de infraestructura educativa con ambientes de aprendizajes óptimos.

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional, secretarías de educación y establecimientos educativos.

Intensificar las estrategias de búsqueda activa para el retorno de jóvenes por fuera de la educación media.

Implementar metodologías flexibles para un acceso en condiciones de equidad y oportunidades de aprendizaje para población en extraedad.

2

## ¿Qué se recomienda?

**En permanencia**

Priorizar a los estudiantes de la educación media en el diseño e implementación de estrategias de retención escolar.

## ¿Cómo implementar?

Ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar para la educación media.

Resignificar la educación media con currículos pertinentes y adecuados a los contextos que sean centrado en una educación para jóvenes.

Ampliar la Jornada Única en la educación media, con un enfoque integral en articulación con el arte y el deporte para prevención de riesgos psicosociales y la orientación socio ocupacional.

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional, secretarías de educación e instituciones educativas.

Condicionar los subsidios como Familias en Acción a la graduación de la educación media en regiones con alta deserción.

Gestionar un sistema de monitoreo de factores de riesgo para actuar de manera preventiva frente a las posibilidades de deserción, articulado a una ruta clara de apoyo para estudiantes y familias que así lo requieran.

3

## ¿Qué se recomienda?

**En calidad**

Priorizar la implementación de programas para la mejora de la calidad de la educación media en los territorios más rezagados.

## ¿Cómo implementar?

Remediar y recuperar aprendizajes perdidos a causa de la pandemia.

Aumentar el despliegue del Programa Todos a Aprender en la educación media para formación

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional y secretarías de educación.

de docentes en servicio en mejores prácticas pedagógicas.

Aumentar la focalización regional en los programas de becas para docentes de media atado a resultados de alta calidad.

4

## ¿Qué se recomienda?

**¡Nueva recomendación!****En pertinencia**

Avanzar en estrategias para la orientación socio ocupacional, la articulación de la educación media con la posmedia, y en la integración con el Sistema Nacional de Cualificaciones desde la media.

## ¿Cómo implementar?

Ampliar la articulación curricular con pertinencia territorial entre la media y la posmedia para el desarrollo de competencias significativas para los jóvenes y para su relacionamiento con actores clave como instituciones posmedia y sector productivo.

Definir claramente en los estándares de aprendizaje qué habilidades socioemocionales se deben desarrollar en cada nivel educativo, además de los niveles de logro esperados y realizar acciones encaminadas a su medición.

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional, secretarías de educación y SENA

Ampliar el alcance de la estrategia de orientación socio ocupacional para que beneficie a todos los estudiantes de la educación media a fin de que los jóvenes puedan tomar decisiones informadas sobre sus opciones educativas y contribuyendo a la construcción de sus proyectos de vida.

Promover la vinculación de docentes de la educación media en procesos de formación relacionados con orientación socio ocupacional.



# EDUCACIÓN Y FORMACIÓN POSMEDIA



# Calidad y pertinencia de la educación y formación posmedia retos para la inclusión laboral

**El adecuado tránsito por la educación posmedia contribuye a alcanzar una trayectoria educativa satisfactoria, así como una probabilidad más alta de acceder a empleos de calidad y mejores ingresos futuros, por lo tanto, una mayor calidad de vida.**

Los jóvenes que al graduarse de la educación media obtengan la orientación socioocupacional adecuada, y tengan el deseo y las posibilidades de acceder a la oferta educativa de la posmedia, podrán optar por continuar con su formación académica, por estudiar mientras trabajan o por lanzarse de lleno al mercado laboral. Desafortunadamente, algunos jóvenes no se decidirán por la posibilidad de continuar con su educación o de emplearse de manera formal; empezarán a hacer parte de la categoría NINI, es decir, jóvenes que ni estudian, ni trabajan, o se ocuparán en la informalidad. De acuerdo con el *Informe de resultados de expectativas*, realizado por el ICFES<sup>7</sup>, hay dos aspectos que podrían determinar la probabilidad de ingreso a la educación superior: en primer lugar, el *deseo* de un camino en particular en el futuro académico y, en segundo lugar, la *percepción del futuro*, que estaría condicionada por el *contexto* en el que crecen los jóvenes y por la construcción de proyecto de vida.

El contexto de los jóvenes no solo afecta su visión del futuro y, por lo tanto, su deseo de transitar a la educación posmedia, sino también sus posibilidades reales de acceder y de permanecer en los procesos educativos. En especial, aquellos jóvenes que pertenecen a grupos poblacionales vulnerables enfrentan retos relacionados con el acceso y la permanencia en el sistema educativo, como la oferta educativa y formativa ausente o insuficiente en algunas regiones, la vulnerabilidad económica que les imposibilita asumir los costos educativos, o la información incompleta o inexistente acerca de la oferta educativa y formativa disponible. Por esto, el conocimiento detallado de los contextos diversos de los jóvenes y la adopción de medidas ajustadas a sus barreras específicas son necesarios para facilitar su tránsito por la educación posmedia y la construcción de sus proyectos de vida.

Si bien los retos de acceso y permanencia tienen mayor incidencia en los grupos vulnerables, las dimensiones de calidad y pertinencia enfrentan problemáticas más transversales a todo el sistema de educación posmedia. Por un lado, los retos en términos de calidad se asocian, principalmente, con la ausencia de mecanismos para compensar niveles insuficientes de desarrollo anterior de competencias y habilidades en la educación básica y media, así como con la disparidad en la calidad de la oferta educativa y formativa en la posmedia. Por otro lado, se evidencia una brecha en la pertinencia de programas educativos y formativos en la posmedia con respecto a las demandas del mercado laboral

7. Para elaborar este informe, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) analiza una muestra de jóvenes que presentan la prueba Saber 11; posteriormente, se hace el cotejo con los resultados de esta misma población en las pruebas Saber Pro y Saber TjT.

y al potencial productivo regional. Esta carencia está relacionada con el limitado desarrollo de habilidades transversales y socioemocionales, el desacople entre la oferta educativa y la formativa y las necesidades del sector productivo, que se refleja en currículos no alineados con las necesidades del empresariado o con la vocación productiva de la región. Además, se suma un precario avance de la formación en escenarios prácticos o en ambientes de aprendizaje sofisticados, como la apuesta por la formación dual.

A continuación, se abordarán, en detalle, cada una de estas problemáticas en las dimensiones de acceso, permanencia, calidad y pertinencia. Vale la pena señalar que, algunas de estas problemáticas se pro-

nunciaron con la pandemia de COVID-19 y que, por lo tanto, su estudio se situará en este contexto y en un escenario de reactivación educativa para 2021, como se venía realizando desde el Informe anterior. De igual forma, es necesario mencionar que se realizaron las gestiones necesarias ante el Ministerio de Educación Nacional para obtener información detallada para la elaboración del informe; sin embargo, no hubo respuesta completa a dichos requerimientos y, por lo tanto, los análisis que se presentan en las secciones que componen este capítulo parten de la información sectorial disponible en datos abiertos. Así, todavía hay limitaciones en el acceso a los microdatos para analizar la situación de poblaciones en condición de vulnerabilidad.





## 1 Brechas en el acceso a la educación posmedia

Las condiciones de acceso a la educación posmedia, en el país, son heterogéneas. Hay grandes desigualdades en el acceso entre los territorios, entre las zonas rurales y urbanas, y entre los distintos grupos poblacionales. Por un lado, la concentración de la oferta educativa, en algunos departamentos y en Bogotá D.C., plantea grandes retos para ciertas regiones y para las zonas rurales, en general.

**Esta sección, además de hacer una revisión general de los indicadores de acceso a la educación posmedia, explora, en detalle, cómo la concentración de la oferta se ve reflejada en indicadores como los de cobertura o de tránsito inmediato.**

Por otra parte, los grupos vulnerables enfrentan mayores barreras de acceso, como los costos asociados a la educación o los bajos niveles de habilidades y competencias que desarrollan durante su tránsito en la educación básica y secundaria. La relación entre el acceso a educación posmedia y las vulnerabilidades económicas de la población fue explorada en un estudio realizado por la OCDE (2019) para Colombia. Según este, los dos quintiles de la población con ingresos más bajos reciben dos y tres veces menos entrenamiento que los dos quintiles más altos de la población. Adicionalmente, como se analiza en el capítulo de educación

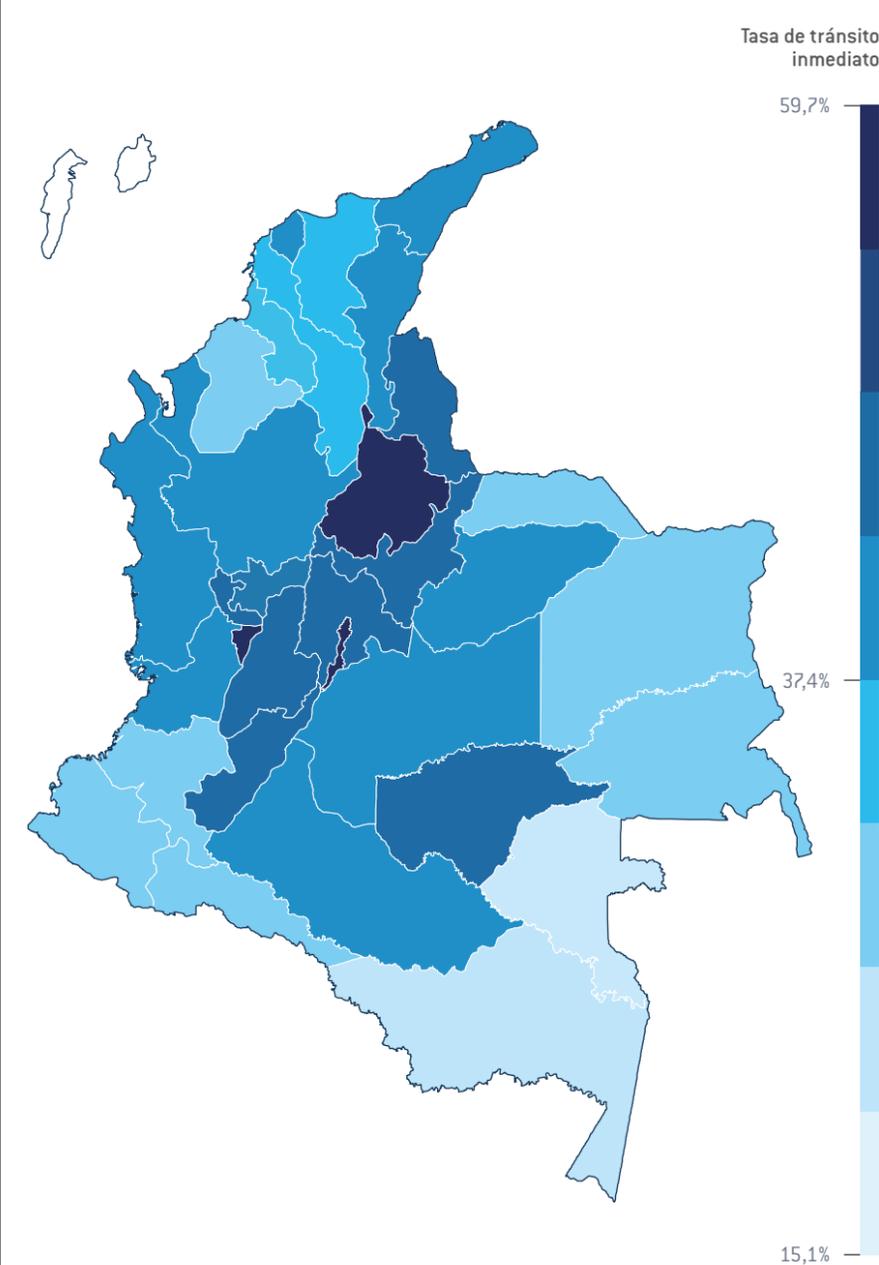
media, durante su tránsito por este nivel educativo, los estudiantes que pertenecen a grupos vulnerables no han desarrollado, de manera suficiente, las competencias necesarias para transitar por la educación superior. Esto, en el caso de instituciones de educación superior (IES) públicas, puede dificultar el acceso ya que, en ocasiones, se establecen requisitos de ingreso basados en la excelencia, como exámenes de alta complejidad o altos resultados en la prueba Saber 11. Estas relaciones entre condiciones socioeconómicas y educación posmedia se retoman en la sección 2.

### 1.1. Bajo tránsito e incipiente crecimiento de la matrícula de educación superior

Uno de los indicadores que representa la posible interrupción de las trayectorias educativas de los jóvenes, es el tránsito inmediato a la educación posmedia. De acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional, para 2021, este indicador se ubicó en 39,7 %, lo que significa que, de un total de 476 000 bachilleres graduados en 2020, cerca de 189 000 jóvenes lograron acceder a la educación superior en 2021. De acuerdo con este resultado, la tasa de tránsito inmediato registra una disminución de 0,3 puntos porcentuales con respecto a 2020 y se sitúa en el mismo nivel de 2019.

**La desagregación del indicador de tránsito inmediato evidencia que una de las principales brechas, en términos, de acceso a la educación posmedia, es la que existe entre lo rural y lo urbano.** Al realizar un análisis de este indicador, a nivel territorial, se encuentra que los departamentos con menor tránsito inmediato a la educación superior, en 2021, son, precisamente, aquellos con predominancia rural y en los que hay menor oferta de educación superior, como Amazonas (15,1 %) y Vaupés (16,1 %). Los territorios con mayor tránsito inmediato a la educación superior, en 2021, son San Andrés y Providencia (59,7 %), Bogotá (49,3 %) y Quindío (47,0 %).

**Mapa 2.** Tasa de tránsito inmediato a la educación superior según departamento, 2021

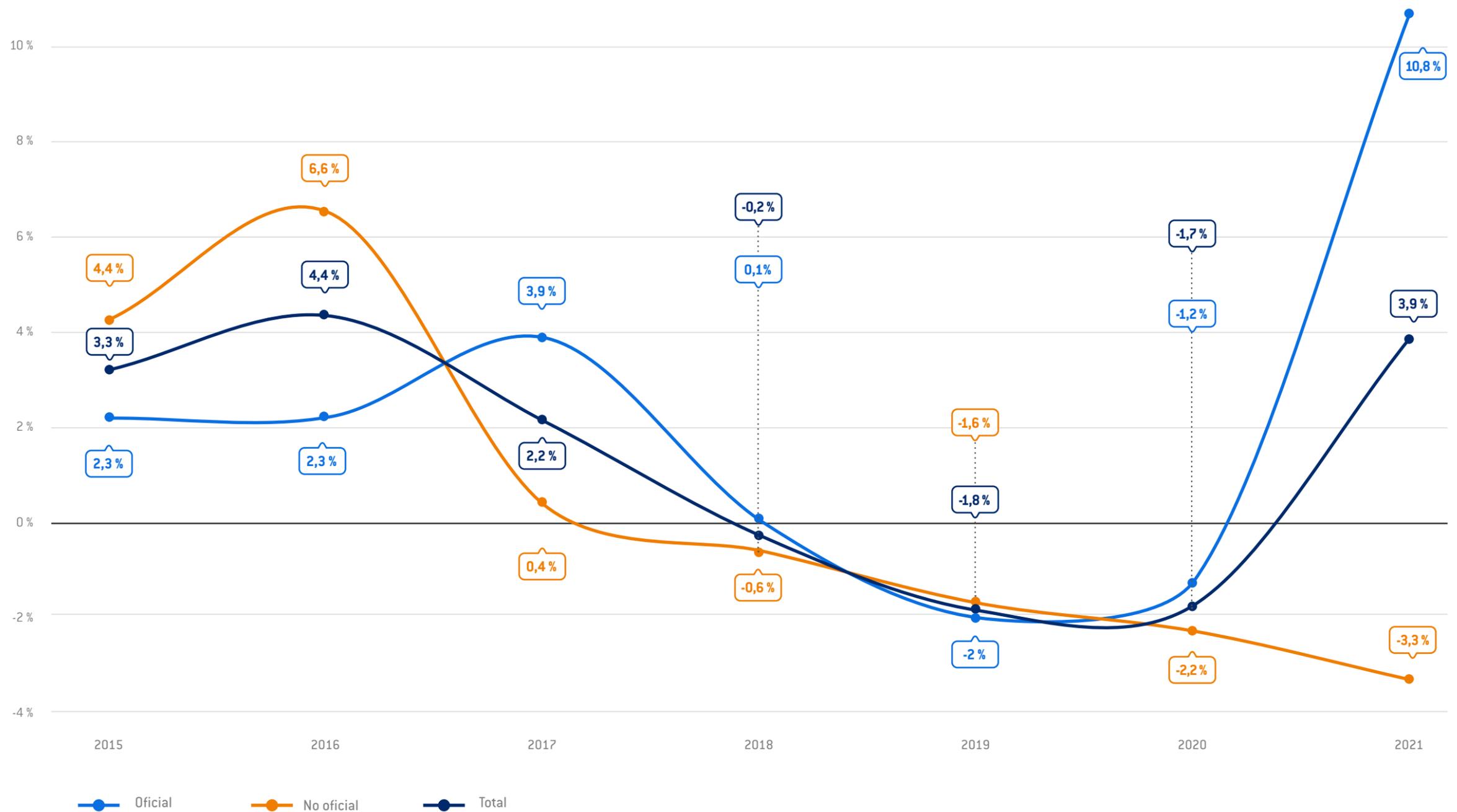


**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Matrícula Estudiantil y el Sistema Integrado de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, 2021.

Por otra parte, la matrícula en educación superior es un referente clave para entender las limitaciones al acceso. Como se observa en la Gráfica 10, en 2021, el número de estudiantes matriculados presentó una mejoría de 3,9 puntos porcentuales con respecto a 2020, revertiendo, incluso, la tendencia negativa de los últimos tres años. Este incremento correspondió a 92 000 nuevos matriculados para un total de 2 448 271 estudiantes en 2021. Sin embargo, **pese a esta variación positiva, en términos relativos, el creci-**

**miento de este indicador es limitado si se observa el histórico del agregado de la matrícula ya que, el total de estudiantes, en 2021, apenas alcanza niveles cercanos a los reportados en 2018 (2 440 367).** Para entender mejor las causas del crecimiento de la matrícula, en la Gráfica 10 se presenta la desagregación por sector y se muestra que el crecimiento total de la matrícula se atribuye al comportamiento en la educación superior pública, que tuvo una variación del 10,8 %.

**Gráfica 10.** Variación porcentual anual de matriculados en educación superior, 2015-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional.

La variación positiva en la matrícula de la educación superior pública refleja una serie de esfuerzos realizados desde el Gobierno nacional y los locales para responder a los desafíos de acceso y permanencia, que se acentuaron, considerablemente, por la pandemia de COVID-19. Esto, por ejemplo, está plasmado en los recursos adicionales asignados para el fortalecimiento de la educación superior pública que, de acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional, a 2022, se estiman en cerca de 3,1 billones adicionales del Presupuesto General

de la Nación<sup>8</sup>. Por otra parte, una estrategia que vale la pena destacar, y que se ha llevado a cabo con el apoyo de las IES, es la de *matrícula cero*, dirigida a estudiantes de estratos 1, 2 y 3<sup>9</sup>. Su objetivo era la financiación del 100% del costo de matrícula. A 2021, esta estrategia benefició a cerca de 732 000 estudiantes, lo que corresponde, aproximadamente, al 30% del total de matriculados.

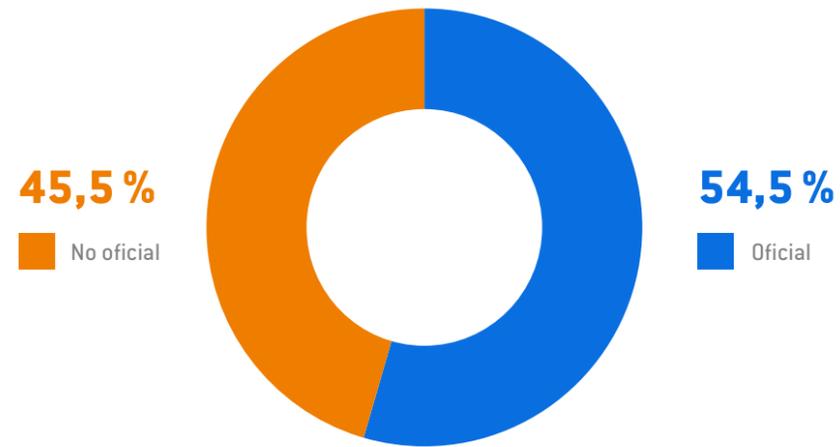
Por otra parte, la matrícula de la educación superior del sector privado continúa en descenso, con una

disminución de 3,3 puntos porcentuales para 2021; es la mayor caída en los últimos cuatro años. Si bien esta contracción se puede explicar, en parte, por los efectos de la pandemia sobre los ingresos de los hogares, en particular de aquellos más vulnerables, es importante mencionar que, desde 2017, la matrícula en educación superior privada ha venido perdiendo participación en el total de la matrícula. Esta participación de las IES privadas, en el total de la matrícula superior, en 2021, se ubicó en 45,5%. En cuanto a matrícula según sexo, las mujeres tienen una participa-

ción histórica mayoritaria y, en los últimos 10 años, esta presentó un crecimiento de 1,1 puntos porcentuales (en comparación con 52,3% en 2012); se ubicó en 53,4% en 2021, como lo muestra la Gráfica 11.

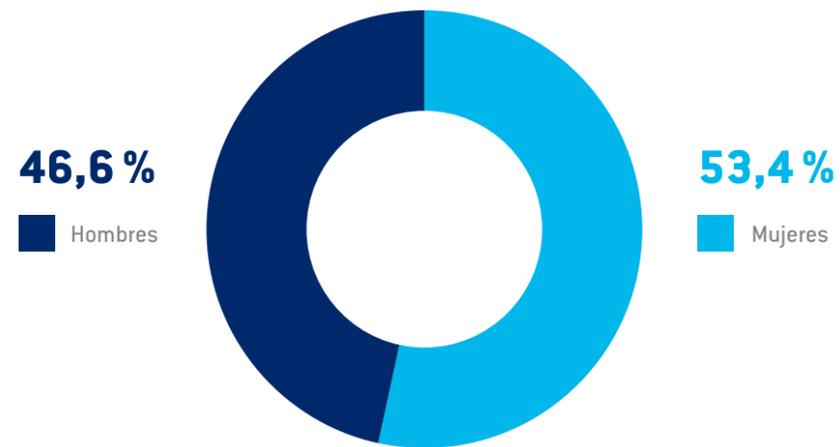
8. Estos recursos consolidan las asignaciones para fortalecimiento presupuestal de las IES públicas, proyectos de inversión y saneamiento de pasivos, entre otros.  
9. Que corresponden al 97% de los estudiantes de las IES públicas.

**Gráfica 11.** Composición de la matrícula de educación superior según sector y sexo, 2021



La participación de la matrícula en educación superior pública logró, en 2021, su máximo valor, situándose en

**54,5 %**



La participación de las mujeres en el total de la matrícula de educación superior se mantiene constante, desde 2013, con

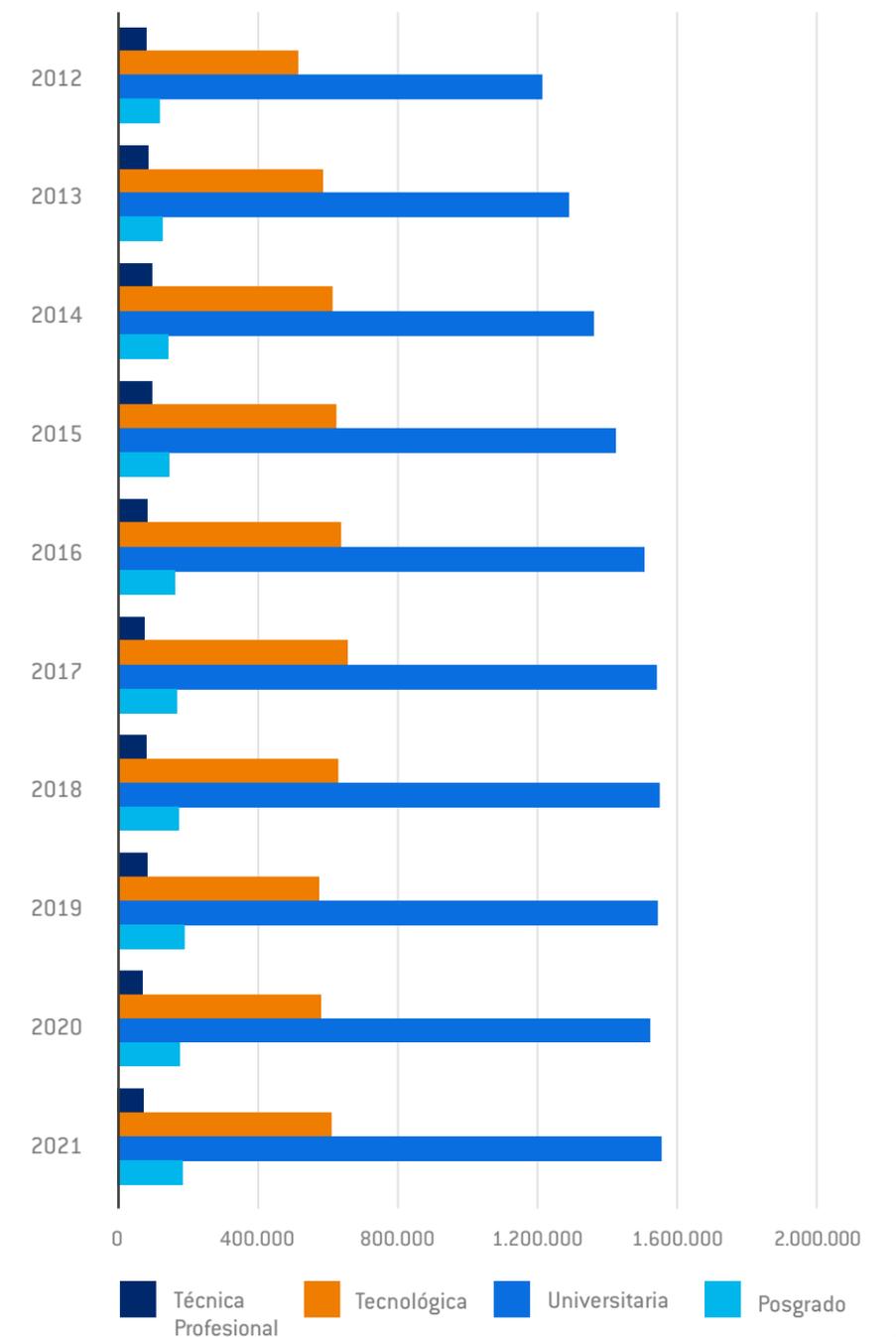
**53,4 %**

**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, 2021.

Con respecto al tipo de formación, la **educación universitaria concentra el 64,1% del total de la matrícula de educación superior** (1 568 193 estudiantes) en 2021, seguida de la formación tecnológica con un 25,2% (617 679 estudiantes). A pesar de que la educación universitaria ha ido tradicionalmente el principal nivel de formación en la educación superior (como se observa en la Gráfica 12), con respecto a 2020,

**el mayor crecimiento de la matrícula se presentó en la formación técnica profesional**, con 7,5%. Por otra parte, la matrícula en tecnologías tuvo un incremento relevante de cerca de 32 000 estudiantes, lo que representa una variación del 6,2%. En 2021, la matrícula de posgrados creció en 7,3% en comparación con 2020, lo que significa una mayor acumulación de capital humano por parte de la población.

**Gráfica 12.** Estudiantes matriculados según nivel de formación, 2012-2021



**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional.

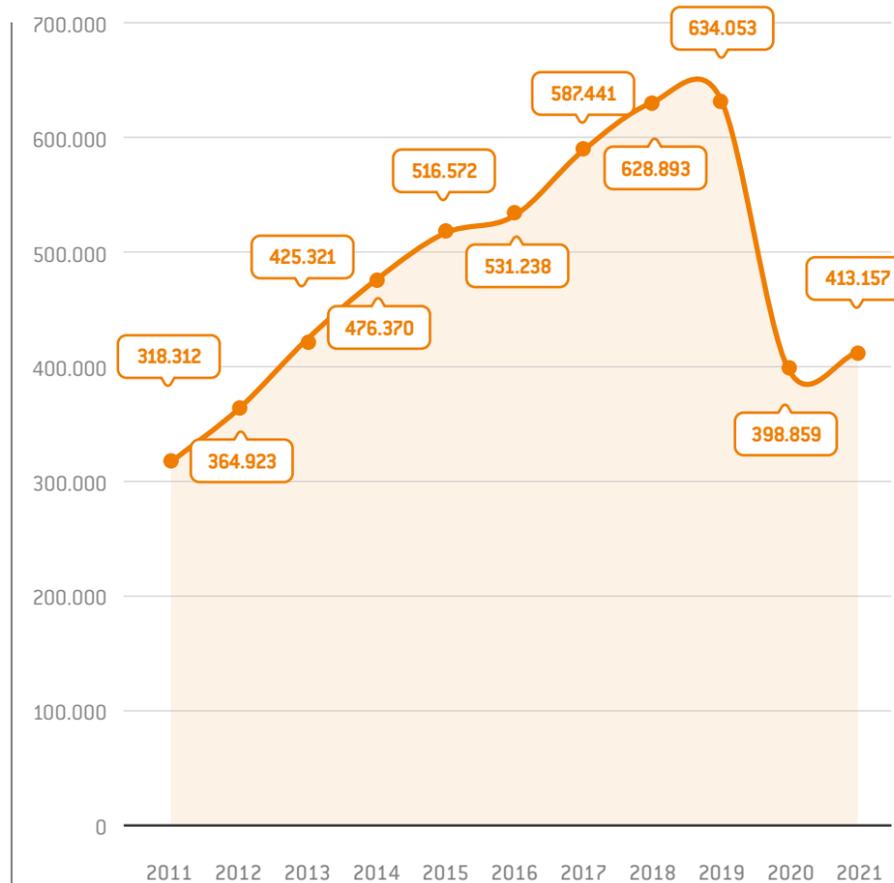
## 1.2. Matrícula en la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH)

Entre las opciones de vías de cualificación educativa<sup>10</sup>, también se encuentra la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Es aquella que se oferta con el propósito de **complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, y conduce a la certificación de aptitud ocupacional**<sup>11</sup>. La ETDH ofrece programas de formación de duración corta, de tipo laboral o académico, en respuesta a las demandas del mercado laboral y del sector productivo. En cuanto a la matrícula de formación en ETDH, luego de la significativa caída de la matrícula en 37,1%, que se presentó con la pandemia de COVID-19, en 2020, durante 2021 se registró una modesta recuperación en el número de matriculados de 3,6 puntos porcentuales, es decir, hubo cerca de 14 000 estudiantes nuevos con

respecto a la vigencia anterior. No obstante, **el número de matriculados en formación ETDH todavía dista, considerablemente, de los niveles que se alcanzaron antes de la pandemia** con más de 600 000 estudiantes en 2018 y 2019, como se observa en la Gráfica 13.

10. El Decreto 1649 de 2021, que modifica el Decreto Único Reglamentario del sector de educación, define como vías de cualificación las diferentes maneras y opciones para que las personas adquieran los conocimientos y se les reconozcan los resultados de aprendizaje necesarios para alcanzar una cualificación. Estos se aplican en los contextos social, educativo, formativo y laboral. Las vías de cualificación son la educativa, la del Subsistema de Formación para el Trabajo y la del reconocimiento de aprendizajes previos.
11. Decreto Único Reglamentario del sector educativo, 1075 de 2015, artículo 2.6.2.2.

**Gráfica 13.** Número de estudiantes matriculados en instituciones de ETDH, 2011-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información de las Instituciones y Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET), Ministerio de Educación Nacional.

## 1.3. Matrícula en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

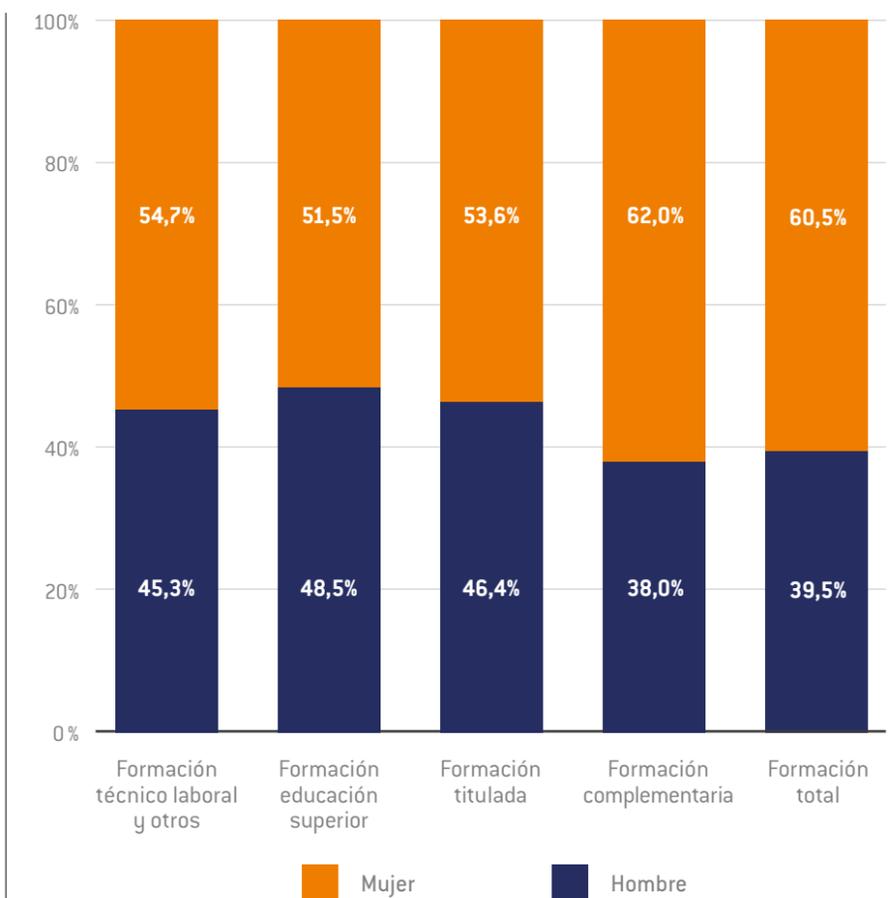
**Un oferente que resulta fundamental en la educación y la formación posmedia, en especial por su amplia presencia en territorio y porque brinda formación gratuita en programas técnicos, tecnológicos y complementarios, es el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA<sup>12</sup>.**

Durante 2021, el SENA tuvo un total de 7 269 192 aprendices; de estos, un 81,9% hizo parte de la formación complementaria, un 18,1% de la formación titulada, un 11,7% de la formación técnica laboral y 6,4% de la educación superior.

En cuanto a la composición por género de la matrícula SENA, como lo muestra la Gráfica 14, un 60,5% del total de aprendices correspondía a mujeres; su participación es mayor en la formación complementaria, con 62,0%. Por su parte, para los hombres, las formaciones en las que más participan son educación superior, con 48,5%, y formación titulada, con 46,4%.

12. El SENA respondería a la vía de cualificación de la formación para el trabajo (SFT) por la que se adquieren y reconocen los resultados de aprendizaje que una persona obtiene al culminar y aprobar un programa de formación para el trabajo, diseñado con base en los catálogos sectoriales de cualificaciones, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y de acuerdo con los niveles del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) (Decreto 1649 de 2021).

**Gráfica 14.** Aprendices del SENA según tipo de formación y género, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, SENA, 2021.

## 1.4. Limitada cobertura en la educación superior

A partir de la información de matrícula de pregrado (técnica, tecnológica y universitaria) y de las proyecciones de población del Censo 2018 para jóvenes de entre 17 y 21

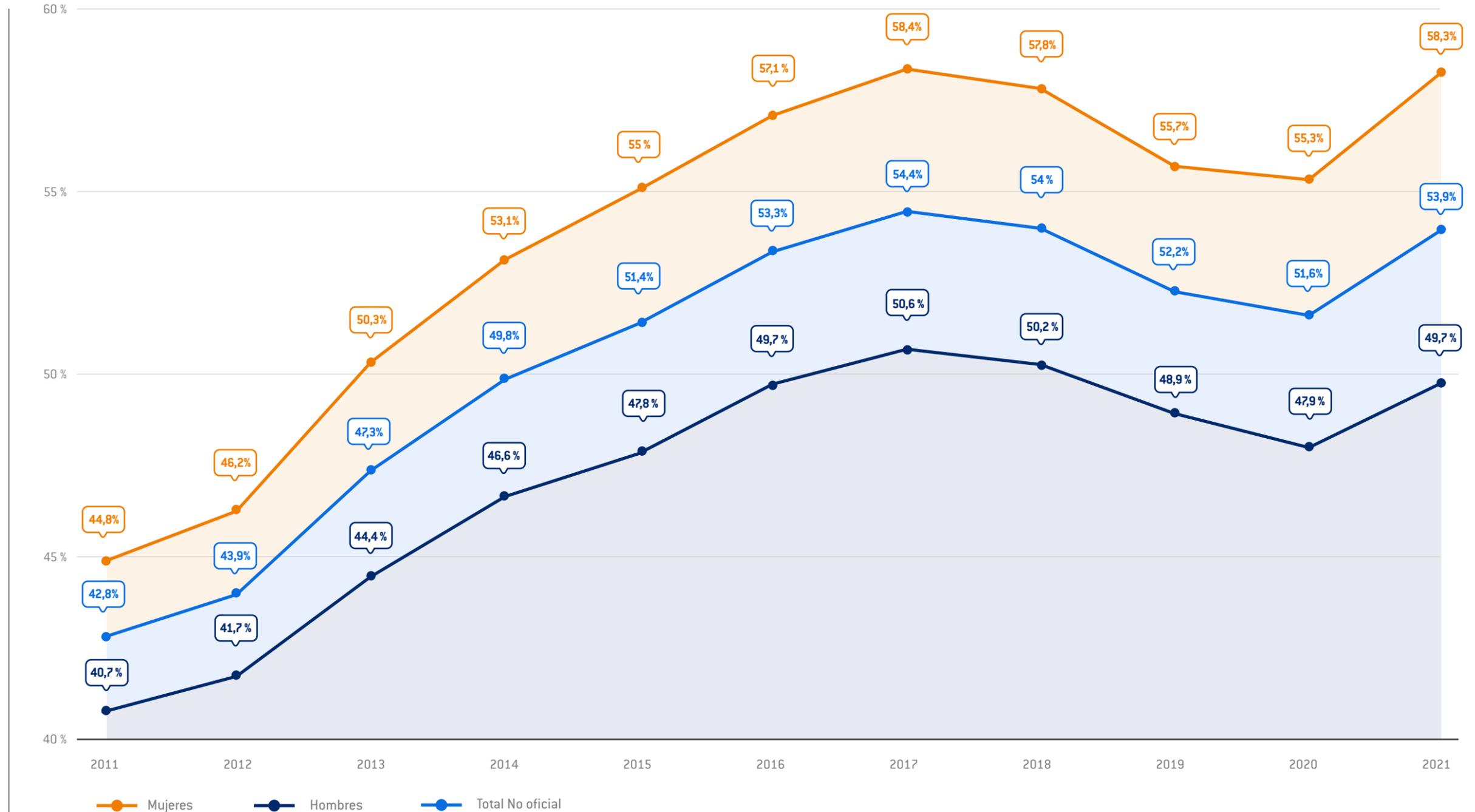
años, se obtiene la tasa de cobertura en educación superior. Durante los últimos 10 años, esta tuvo un incremento de 11,2 puntos porcentuales, llegando a 53,9% en 2021, como se puede ver en la Gráfica 15. Durante la última vigencia, la tasa de cobertura en educación superior logró revertir la tendencia negativa que venía desde 2018, que llegó a 51,6% en 2020 con la pandemia de COVID-19. Si bien el cre-

cimiento de 2,4 puntos porcentuales, en 2021, podría ser el principio de un proceso de recuperación en la cobertura de la educación superior pospandemia, todavía no se alcanza a retornar a los niveles de cobertura registrados en 2017.

Al analizar los resultados de este indicador por sexo, **se observa que las mujeres cuentan con una mayor co-**

**bertura en educación superior con respecto a los hombres** con 8,5 puntos porcentuales de diferencia (58,3% y 49,7%, respectivamente). Aunque este resultado da cuenta de un mayor acceso por parte de las mujeres a la educación posmedia, al transitar al mercado de trabajo, como se explicará en los siguientes capítulos, la participación de las mujeres es considerablemente menor.

**Gráfica 15.** Tasa de cobertura en educación superior, 2011-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional.

## Caso de éxito

Mujeres transformando la industria *tech*

## &lt; Laboratoria &gt;



SOMOS UNA INICIATIVA GANADORA PORQUE:



Trabajamos para revertir las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres para acceder a empleos de calidad en la economía digital de Latinoamérica.



Laboratoria Colombia, desde 2020, ha venido implementando el programa Mujeres Transformando la Industria *Tech*, que busca formar a las mujeres en el sector tecnológico, a través de una capacitación (*bootcamps*) de seis meses en desarrollo web y en el diseño de experiencia de usuario. Esta iniciativa surge teniendo en cuenta que, menos del 20 % de las vacantes tecnológicas en América Latina está ocupado por mujeres, lo que hace que el sector sea poco diverso. Por esta razón, Laboratoria trabaja para promover una economía digital más inclusiva y competitiva, que abra oportunidades para que cada mujer pueda desarrollar su potencial.

Este programa, que se lleva a cabo de manera virtual, tiene un enfoque de autoaprendizaje para asegurar que las estudiantes sean capaces de adaptarse a diversos entornos de trabajo y lenguajes tecnológicos. Está dirigido a las que no han podido comenzar una carrera profesional de calidad y quieren desarrollar habilidades técnicas necesarias para insertarse y crecer dentro del sector tecnológico. Para ingresar al programa, no se requieren conocimientos previos en tecnología. Al finalizar el programa, las egresadas son conectadas con oportunidades laborales en compañías que necesitan de su talento; así, inician una carrera en el sector *tech* para aumentar, de manera significativa, sus ingresos y construir un mejor futuro para ellas, sus familias y sus comunidades.

En el marco del programa Mujeres transformando la industria *tech*, desde 2020 se han formado más de 2800 mujeres en América Latina; alrededor del 85 % de las egresadas de los *bootcamps*, en 2020 y 2021, se ha empleado en la industria de las tecnologías de la información. Específicamente, en Colombia, Laboratoria ha formado 175 mujeres en desarrollo web y diseño de experiencia de usuario; de estas, el 68 % se ha vinculado al sector *tech* durante 2020 y 2021.

Laboratoria cuenta con un robusto sistema de monitoreo y evaluación interno del programa, para identificar el impacto del programa en las vidas de las egresadas. En el censo que se realizó en 2021, en América Latina, el 78 % de las beneficiarias que respondieron reportó haber crecido en términos salariales. En esa misma línea, un 20 % lidera, actualmente, equipos en sus trabajos. Además, el 35 % dice ser la primera persona en su familia que logra tener un trabajo profesional que le permite tener un salario significativamente más alto que el salario mínimo.

El principal desafío de este programa, y del que derivarán acciones estratégicas durante el siguiente año, consiste en alinear los cursos ofertados con las oportunidades disponibles en el mercado.

Además, como una de las acciones proyectadas a corto plazo, Laboratoria planea aumentar el número de egresadas en un 10 %, con miras a ampliar el impacto a miles de mujeres en América Latina en los próximos años.



LABORATORIA RECOMIENDA:



Apostar por el talento y el potencial de las mujeres para verlas triunfar en un rubro bien remunerado y de enormes posibilidades, como el de la tecnología.

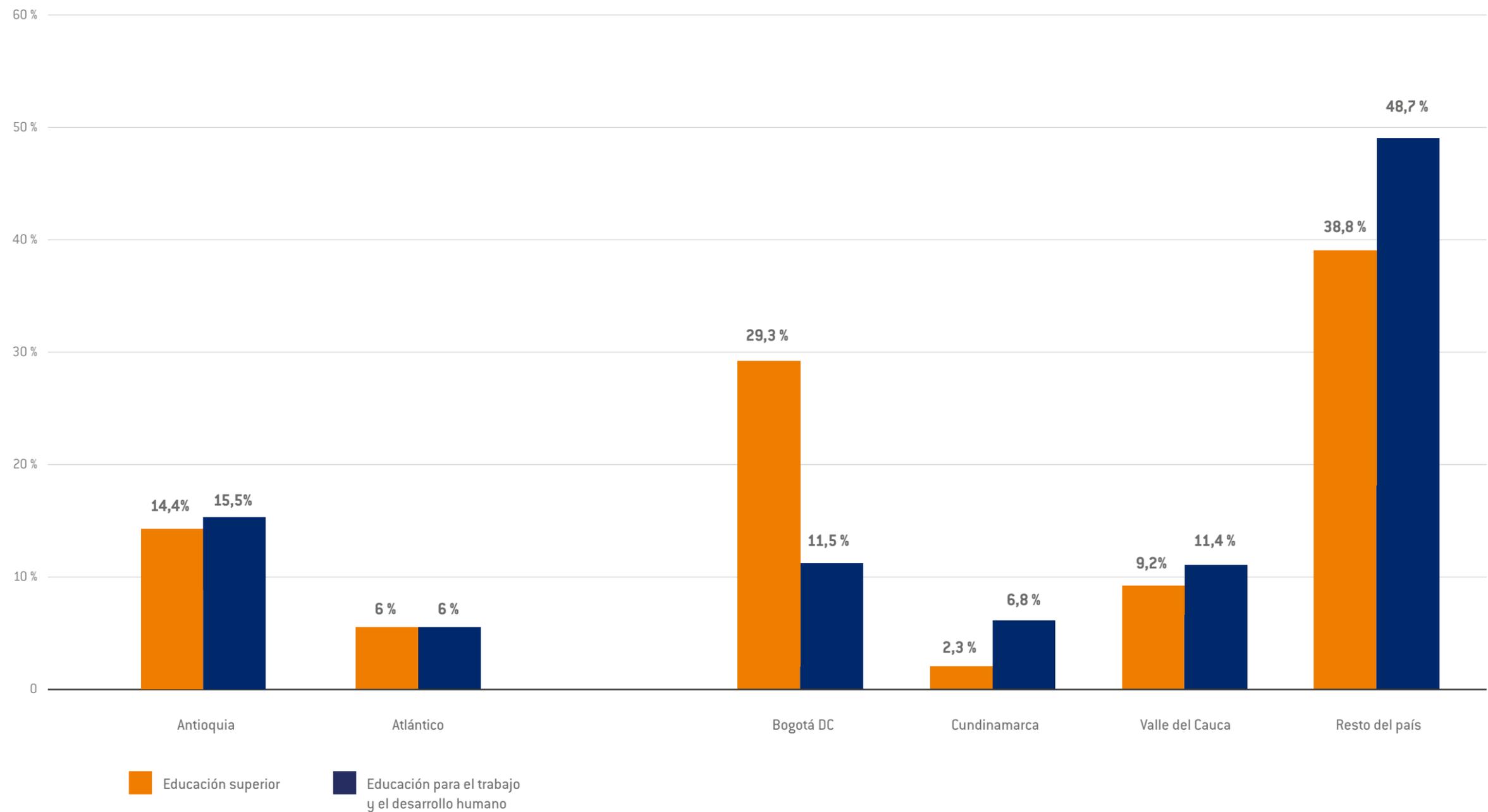


## 1.5. Oferta educativa y formativa ausente o insuficiente en algunas regiones

A lo largo del territorio nacional persisten brechas en cobertura entre los territorios y entre lo urbano y lo rural. Al revisar la cobertura en la educación superior, en el ámbito territorial, es evidente la desigualdad en el acceso ya que, 26 departamentos tienen una tasa de cobertura inferior al total

**Gráfica 16.** Porcentaje de programas en principales regiones y en el resto del país, 2021

**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y el Sistema de Información de las Instituciones y Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, Ministerio de Educación Nacional, 2021.



nacional. En cuanto a la ruralidad, a pesar de que no hay una tasa de cobertura de la educación superior exclusiva para estas áreas, los departamentos con la cobertura más baja son aquellos que son predominantemente rurales tal como Vaupés, Vichada, Arauca y Amazonas (3,7%, 5,5%, 7,3% y 8,3%, respectivamente). A su vez, en estos mismos territorios hay una menor presencia de oferta de educación superior.

Con respecto a lo anterior, **una barrera en el acceso a la educación posmedia tiene que ver con la concen-**

**tración de la oferta educativa y formativa.** En 2021, el 79,3% de la oferta de programas de educación superior se repartía en diez departamentos (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander, Bolívar, Caldas, Boyacá, Risaralda y Cauca) y el 72,5% de la oferta de ETDH también en diez departamentos (Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico, Meta, Bolívar, Magdalena, Nariño y Córdoba). Como se presenta en la Gráfica 16, en algunos territorios la concentración de programas se presenta tanto para la

educación superior, como para la ETDH. En el caso de la ETDH, el departamento con mayor oferta fue Antioquia, con un total de 3311 programas. **Esta concentración implica que la población debe desplazarse hacia departamentos y ciudades capitales con una mayor oferta de programas educativos y formativos.** Esto, por lo general, se traduce en mayores costos asociados a transporte y a manutención, que pueden tener un efecto sobre el acceso y la permanencia de algunos segmentos de la población.

De acuerdo con un estudio del Departamento Nacional de Planeación<sup>13</sup> sobre la ubicación de la oferta de educación superior y los desplazamientos de los estudiantes matriculados, se encontró que hay 58 nodos en el país (Mapa 3) que cubren un área de influencia para 294 municipios, que, además, tienen una cobertura potencial de la educación superior de 660 municipios ubicados a máximo 2 horas de los nodos. Esto se constituye en un importante insumo para que, a partir de la oferta territorial, en el sistema de ciudades, se

llegue a más población que demanda servicios educativos en el nivel de posmedia. Igualmente, los nodos de educación superior que se muestran en el Mapa 3 evidencian la necesidad fundamental de afianzar las estrategias para regionalizar la educación y fomentar el acceso de jóvenes residentes en las áreas rurales.

13. Este estudio se basó en la conmutación de los estudiantes con base en su municipio de origen y de estudio.

**Mapa 3.** Nodos de educación superior y área de cobertura potencial

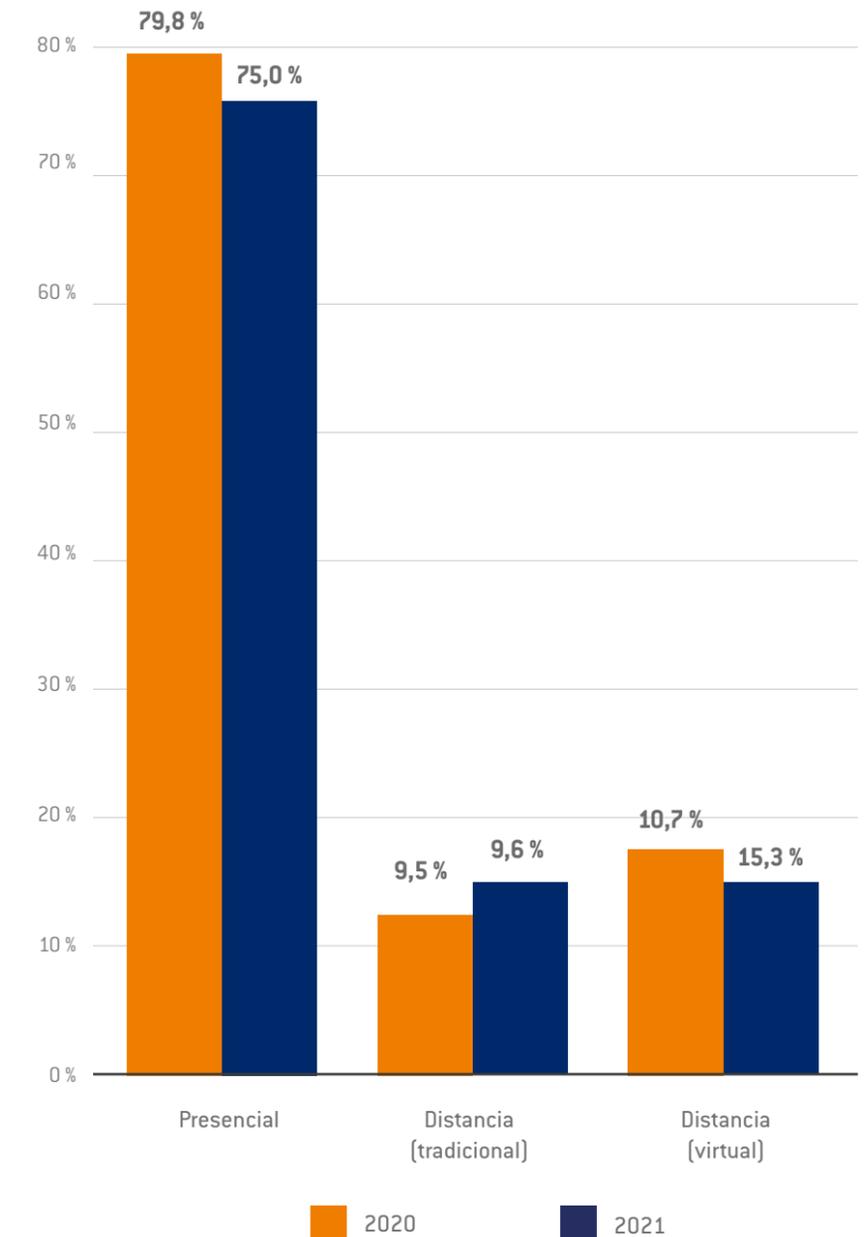


**Fuente:** Identificación y jerarquización de nodos de educación superior en Colombia. Observatorio del Sistema de Ciudades, Departamento Nacional de Planeación, 2020.

En ese sentido, vale la pena tener en cuenta el cambio que se ha presentado en la matrícula de educación superior según la modalidad de prestación. Desde 2018, la educación superior presencial ha venido decreciendo y, en 2021, presentó una disminución de 2,3%. A partir de la pandemia de COVID-19, la educación virtual ha cobrado mayor relevancia y, en 2021, presentó un incremento de 49,2% para un total de 375 000 estudiantes, es decir, un 15,3% sobre el total de la matrícula de educación superior.

**Entre 2020 y 2021, la educación virtual incrementó en 4,6 puntos porcentuales su participación como modalidad de educación superior.**

**Gráfica 17.** Distribución de la matrícula de educación superior según modalidad, 2020-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional.

## 2 Barreras para la permanencia y la finalización de la educación y la formación posmedia

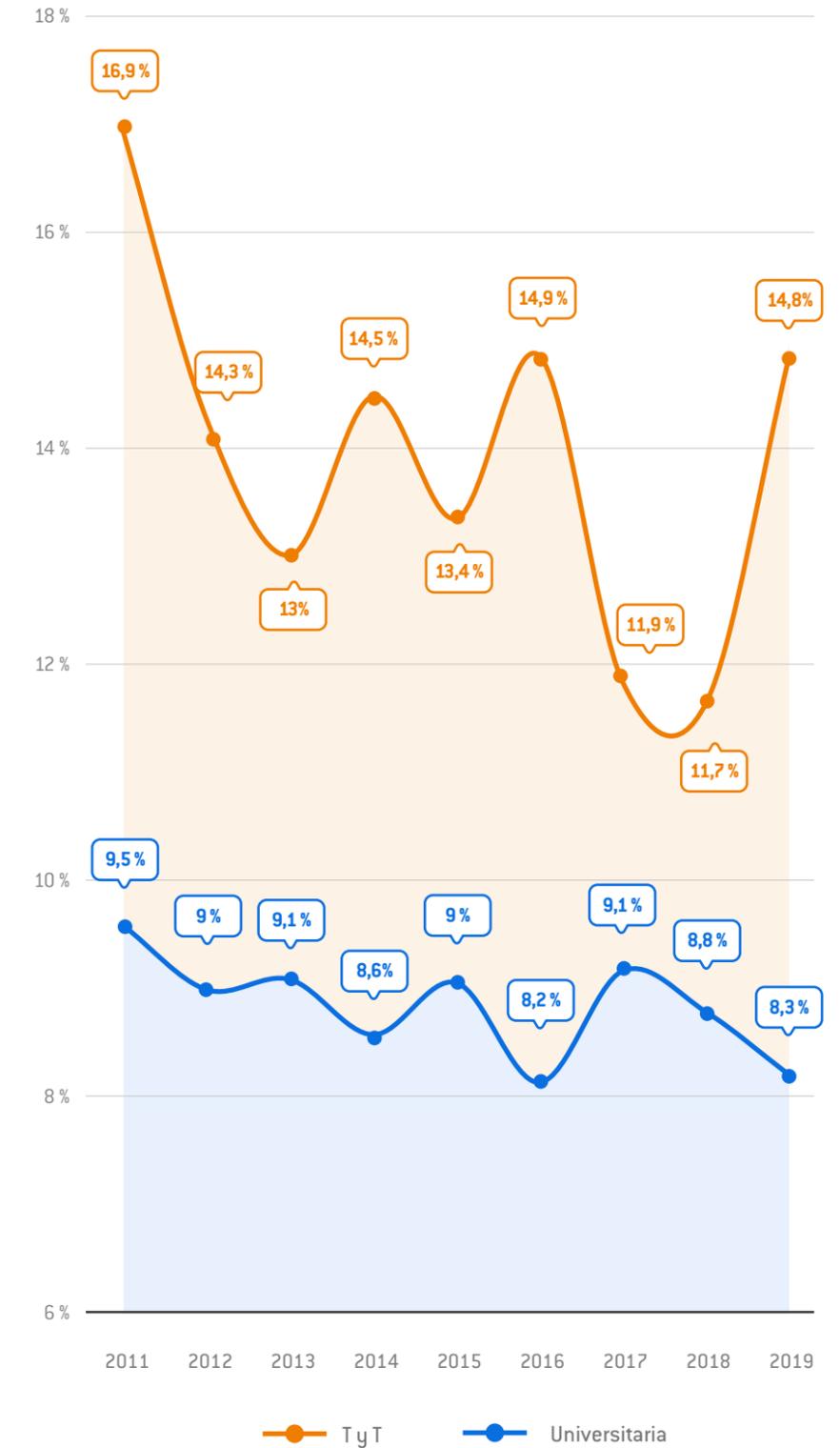
Uno de los principales retos de la educación posmedia es lograr la permanencia y la graduación de los estudiantes asegurando, con ello, una trayectoria educativa completa, que impacte positivamente en el tránsito al mercado laboral y en los retornos que allí se obtienen; además, que permita que las personas logren poner en marcha sus proyectos de vida. De acuerdo con el Modelo de Empleo Inclusivo (Fundación Corona, Fundación ANDI y ACDI/VOCA, 2017), se prestará especial atención a los obstáculos que deben enfrentar los grupos vulnerables en la educación posmedia, como la falta de recursos para solventar los costos de las matrículas y el sostenimiento.

### 2.1. Deserción de la población de sus procesos educativos y formativos

Dadas las características de los sistemas de información de la educación superior, la tasa de deserción tiene un rezago regular de dos años, de tal forma que todavía no es posible conocer los efectos de la pandemia de COVID-19 en este indicador. Para 2019, la tasa de deserción universitaria disminuyó en 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2018, y llegó a 8,3%. En contraste, la tasa de deserción de la formación técnica profesional y tecnológica presentó un crecimiento de 3,1 puntos porcentuales, ubicándose en 14,8%, en 2019. Sin bien a través de derecho de petición se solicitó este indicador semestral para el año 2021, una vez transcurrió el término legal, el Ministerio de Educación Nacional no dio respuesta.



Gráfica 18. Tasa de deserción anual según nivel de formación para el periodo 2011-2019

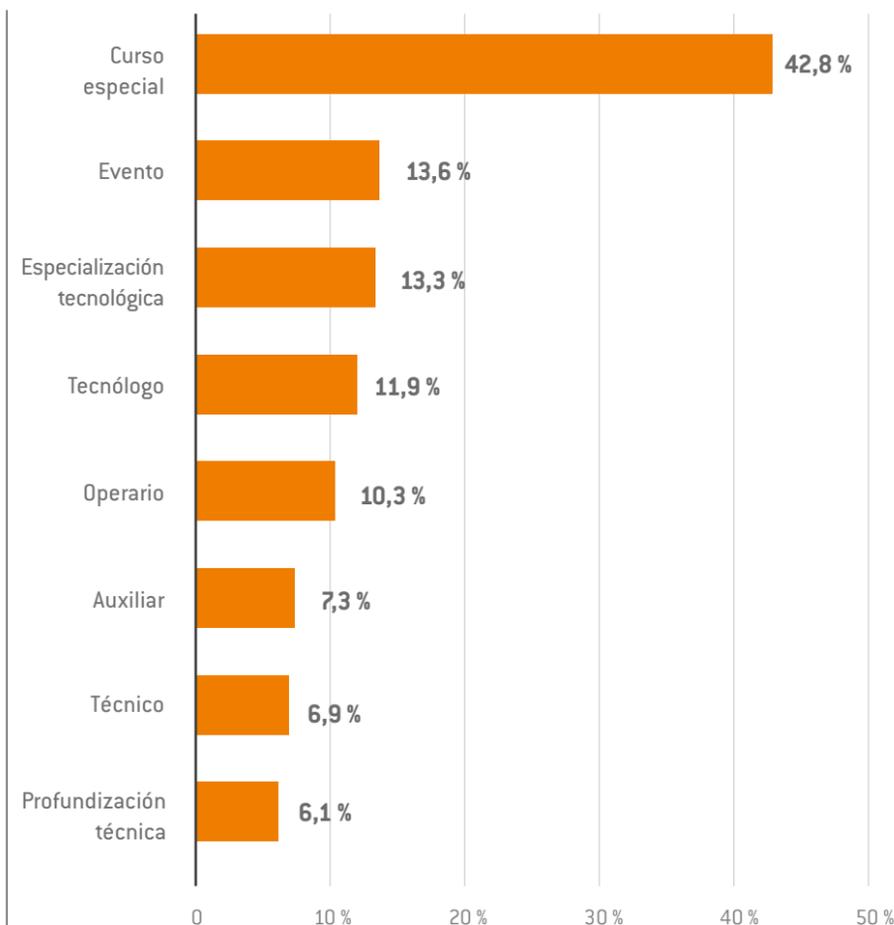


Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional.

Con respecto a la deserción de los programas de formación del SENA, en 2021, los mayores niveles se registran en los cursos especiales con 42,8%. La formación técnica

laboral tiene una tasa de deserción de 6,9%, considerablemente menor con respecto a los otros tipos de formación, como la tecnológica, cuya tasa fue de 11,9%.

**Gráfica 19.** Tasa de deserción en SENA según tipo de formación, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en información del SENA, 2021.

## 2.2. Vulnerabilidad socioeconómica y su relación con la asistencia y permanencia en los procesos educativos y formativos

**Las condiciones económicas de las familias a las que pertenecen los jóvenes están estrechamente relacionadas con el logro de trayectorias educativas completas.** Una evidencia de esto es la tasa de asistencia según el quintil de ingreso. Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) se estima que del total de los jóvenes de entre 17 y 21 años (edad de referencia para la educación superior) que no asiste a la educación posmedia, un 71,1 % pertenece al quintil 1, que corresponde a la población de menores ingresos. Esto contrasta, de manera importante, con el quintil 5, que corresponde a jóvenes en hogares con mayores

ingresos, en el que se concentra, únicamente, el 3,2 % de los inasistentes a la educación posmedia. Adicionalmente, cerca de 3 200 000 jóvenes de entre 14 y 28 años no estudian ni trabajan y, de estos, un 67,4 % corresponde a mujeres.

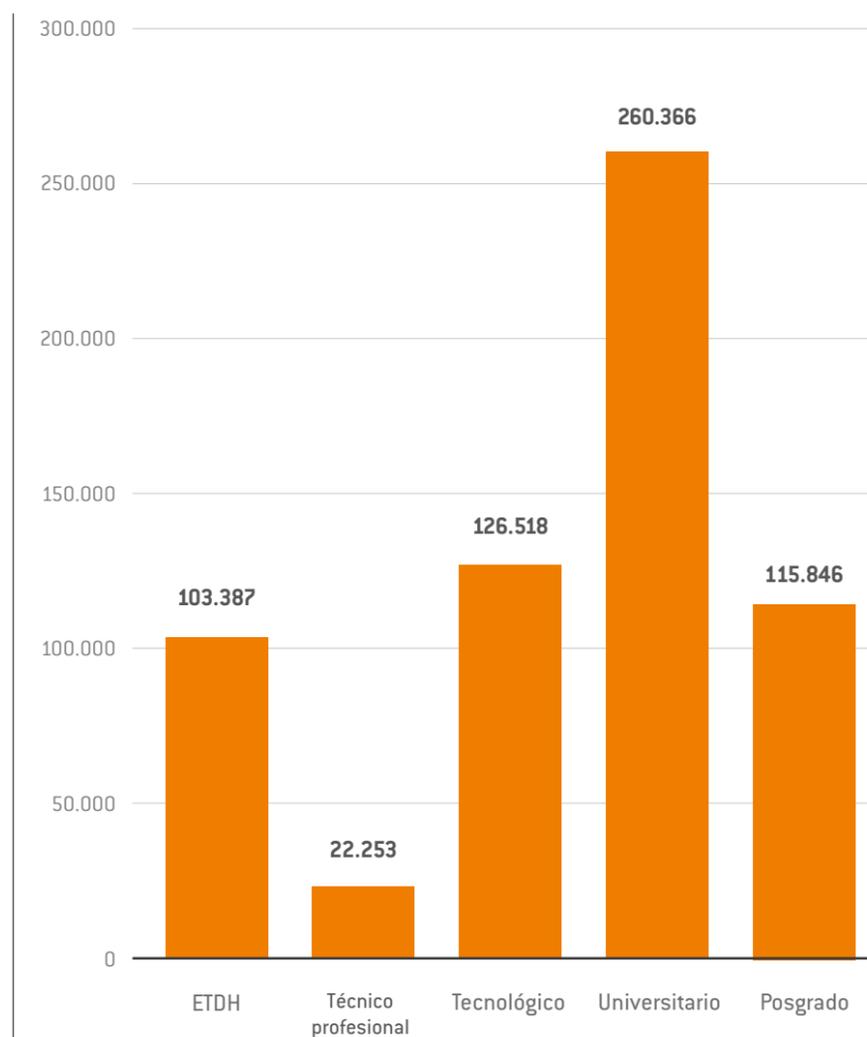
De acuerdo con información de la Encuesta de Calidad de Vida de 2021, cerca de 2 000 000 de jóvenes de entre 17 y 21 años no asisten a un establecimiento educativo, lo que implica una interrupción en sus procesos educativos y formativos. **Al indagar las razones de inasistencia, un 29,3 % de los jóvenes, en este rango, manifiesta que no lo hace por falta de dinero o por los costos educativos elevados, seguido de un 21,4 % que informa que necesita trabajar.** Un aspecto que se debe tener en cuenta, además, es el factor motivacional: un 11,9 % de los inasistentes considera que ya terminó su proceso educativo, y un 10,6 % manifiesta que no le interesa o no le gusta el estudio.

## 2.3. Culminación exitosa de la educación posmedia

Resulta crucial analizar el éxito en la culminación de los procesos educativos y formativos en términos de certificados, en el caso de la formación ETDH, y en graduados titulados por parte de la educación supe-

rior. Para 2021, la formación ETDH registró un total de 103 000 certificados, con una disminución de 16,2 % con respecto a 2020. Este resultado está estrechamente vinculado con la reducción de matriculados que se presenta desde 2020 en esta modalidad educativa. Los certificados de la ETDH representaron un 16,5 % sobre el total de estudiantes egresados de educación posmedia.

**Gráfica 20.** Número de estudiantes egresados (certificados o titulados) de educación y formación posmedia, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y Sistema de Información de las Instituciones y Programas de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto a la educación superior, el número de títulos se incrementó en un 16,7 % entre 2020 y 2021, para un total de 524 983 graduados. Según el nivel de formación en la educación superior, en 2021, la mayor proporción de graduados se encontró en el nivel universitario, con 49,6 %, para un total 260 366 egresados, seguido del nivel tecnológico con 24,1 %, que representó 126 518 graduados. **Cabe resaltar que el nivel con un mayor**

**crecimiento en el número de egresados en 2021, en comparación con 2020 fue el tecnológico, con una variación del 32,8 %.** Esto, además del crecimiento de la matrícula en esta modalidad, mencionado previamente, son una muestra de que la formación técnica profesional y la tecnológica cobran cada vez mayor relevancia en tanto elección en los procesos educativos en la posmedia.

## Caso de éxito

## Fondo Quiero Ser Digital

GLOBAL OPPORTUNITY  
YOUTH NETWORK: BOGOTÁ  
EL FUTURO ES JOVEN  
aspen institute



SOMOS UNA INICIATIVA  
GANADORA PORQUE:



Colombia, como el mundo, está experimentando una gran transformación digital; el Fondo Quiero Ser Digital hace de esta transformación una oportunidad para la inclusión de jóvenes con potencial. ”

La Global Opportunity Youth Network (GOYN) Bogotá, a través de su estrategia de Marketplace de la cuarta revolución industrial (4RI), identificó, en el sector digital, una ventana de oportunidad para los jóvenes de Colombia, por la alta oferta de vacantes laborales y la falta de talento para suplirlas. Por esta razón, a finales de 2020, se diseñó el Fondo Quiero Ser Digital, iniciativa liderada por GOYN Bogotá, que cuenta con el apoyo de Accenture y la Corporación Inversor. El objetivo de este proyecto es financiar a jóvenes con potencial<sup>14</sup> para que accedan a programas de formación en el sector digital y, posteriormente, promover su tránsito a empleos de calidad; esta ruta contempla instalar,

en las instituciones de formación, intermediadores laborales y otros actores del ecosistema capacitados.

Luego de terminar la etapa de diseño, en 2021, el Fondo Quiero Ser Digital puso en marcha la fase piloto en Bogotá, llamada Pilotos Quiero Ser Digital. En esta, con una formación intensiva de tres meses tipo *bootcamp*, se buscó fortalecer las habilidades técnicas y socioemocionales de jóvenes con potencial. Durante esta primera fase, se graduaron 207 jóvenes con potencial (como desarrolladores *front-end*, *back-end* o *full-stack*); 89 de ellos fueron colocados en empleos del sector digital, es decir, se alcanzó una tasa de colocación del 43%. Por otra parte, se destaca que el 34% de los graduados eran mujeres y el 25% de los beneficiarios, migrantes venezolanos.

Los Pilotos se implementaron en un esquema de pago por resultados, es decir, una parte del presupuesto de los operadores, específicamente el 13%, estaba atado a los resultados de graduación y colocación.

14. GOYN Bogotá trabaja particularmente con jóvenes con potencial, o jóvenes que están desconectados de sistemas formales de educación, empleo y emprendimiento. En algunos casos, estos son jóvenes "Ninis" que ni estudian ni trabajan, en otros casos, son jóvenes que trabajan en la informalidad.

En el marco de estos Pilotos, se movilizaron más de \$ 1200 millones de pesos de inversión; la inversión por joven graduado fue de casi \$ 6 millones de pesos.

El Fondo Quiero Ser Digital busca mitigar las barreras estructurales que enfrentan los jóvenes con potencial de cara al mercado laboral, en especial, aquellas que fueron identificadas a través de los Pilotos y que afectan la permanencia de los jóvenes en las rutas de formación y empleo, por ejemplo, la falta de dinero para cubrir necesidades básicas, la regularización del estatus migratorio en Colombia, y la falta de apoyo para el cuidado de los hijos, la maternidad y el cuidado del hogar. Así las cosas, este programa está planeado hasta 2030, alineado con la Agenda 2030 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 acerca del trabajo digno y el crecimiento económico. En la siguiente etapa del fondo, se proyecta formar, al menos a quinientos jóvenes con potencial en trayectorias digitales y colocar al 70%. Así mismo, se planea la expansión hacia otras ciudades, como Barranquilla y Cali.



GOYN BOGOTÁ  
RECOMIENDA:



Cuando le abres la puerta de tu empresa a personas diversas para conformar tu fuerza laboral, estás potenciando los servicios que brindas a tus clientes y a la sociedad en general.



### 3 Persistencia de brechas y retos en la calidad de la educación y formación posmedia

La calidad de los procesos educativos y formativos en la posmedia puede analizarse desde dos perspectivas. La primera es la oferta, para la cual es posible, a partir de los procesos de aseguramiento de la calidad, dar cuenta del número de instituciones y de programas acreditados, en el caso de la educación superior, y de acuerdo con el número de programas certificados para la ETDH. Por otro lado, bajo una perspectiva de resultados de la calidad de la educación superior, es posible tener resultados a partir de la aplicación de las pruebas estandarizadas Saber Pro y Saber TyT a los estudiantes. Aunque este capítulo se centrará en analizar la calidad de la educación según el segundo enfoque con los datos que se encuentran disponibles, a continuación, se presenta un breve panorama de los procesos de acreditación y de certificación en la posmedia.

#### 3.1. Niveles de calidad de la oferta educativa y formativa en la posmedia

Con respecto a la acreditación de alta calidad de la educación superior, esta se puede otorgar tanto a una IES acreditada, como a programas acreditados. En este sentido, en 2021, un 52,1% de la matrícula de educación superior estaba acreditada como de alta calidad. En los últimos cuatro años, este indicador ha tenido un incremento significativo de 12,6 puntos porcentuales: en 2018, se situaba en 39,4%. Sin embargo, parte del reto de la calidad de la educación superior tiene que ver con la limitada oferta de educación superior de alta calidad ya que, en 2021, del total de 298 IES, solo 76 (25%) se encontraban acreditadas como de alta calidad. Con respecto a la ETDH, los retos en calidad son aún mayores por la alta proliferación de programas; en 2021, se reportaron 21 306 programas de los cuales tan solo un 13,9% contaba con certificación de calidad<sup>15</sup>.

15. De acuerdo con el Decreto 1072 de 2015, la certificación en calidad de la ETDH es el acto mediante el cual un organismo de tercera parte verifica y avala el cumplimiento de las normas técnicas de calidad por parte de las instituciones y los programas.



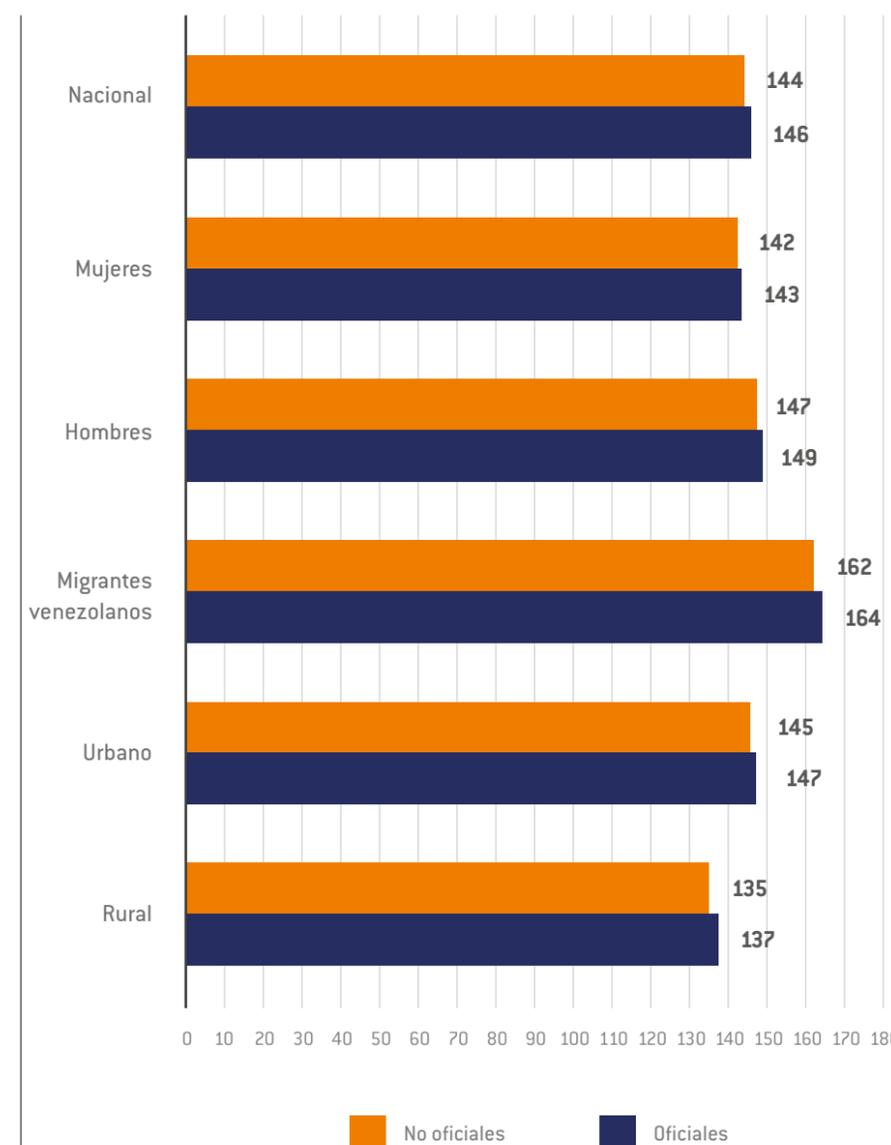
#### 3.2. Resultados de la calidad de la educación superior

Con respecto a los resultados presentados por los estudiantes de la educación superior, durante la vigencia 2021, cerca de 247 000 estudiantes presentaron la prueba Saber Pro, de estos, un 59,1% correspondió a mujeres y un 40,9% a hombres. En comparación con 2020, el número de evaluados presentó una leve variación del 0,6% y el puntaje global, a nivel nacional, cayó en 4 puntos situándose, en 145 en 2021. Este menor resultado global puede asociarse con un efecto acumulado de casi dos años de pande-

mia en los que se presentaron cambios de modalidad de prestación del servicio educativo (pasando de la virtualidad a la alternancia). Las IES contaban con niveles disímiles de preparación y de disponibilidad de recursos tecnológicos para la enseñanza de acuerdo con estos cambios.

Con base en los resultados de la aplicación de la prueba, se encuentra que, **a pesar de que las mujeres tienen una mayor participación sobre el número de evaluados, su puntaje global es inferior al de los hombres y está por debajo del promedio nacional tanto en instituciones públicas, como en privadas,** como se observa en la Gráfica 21.

Gráfica 21. Promedio de puntaje\* global Saber Pro según grupo poblacional y tipo de institución, 2021



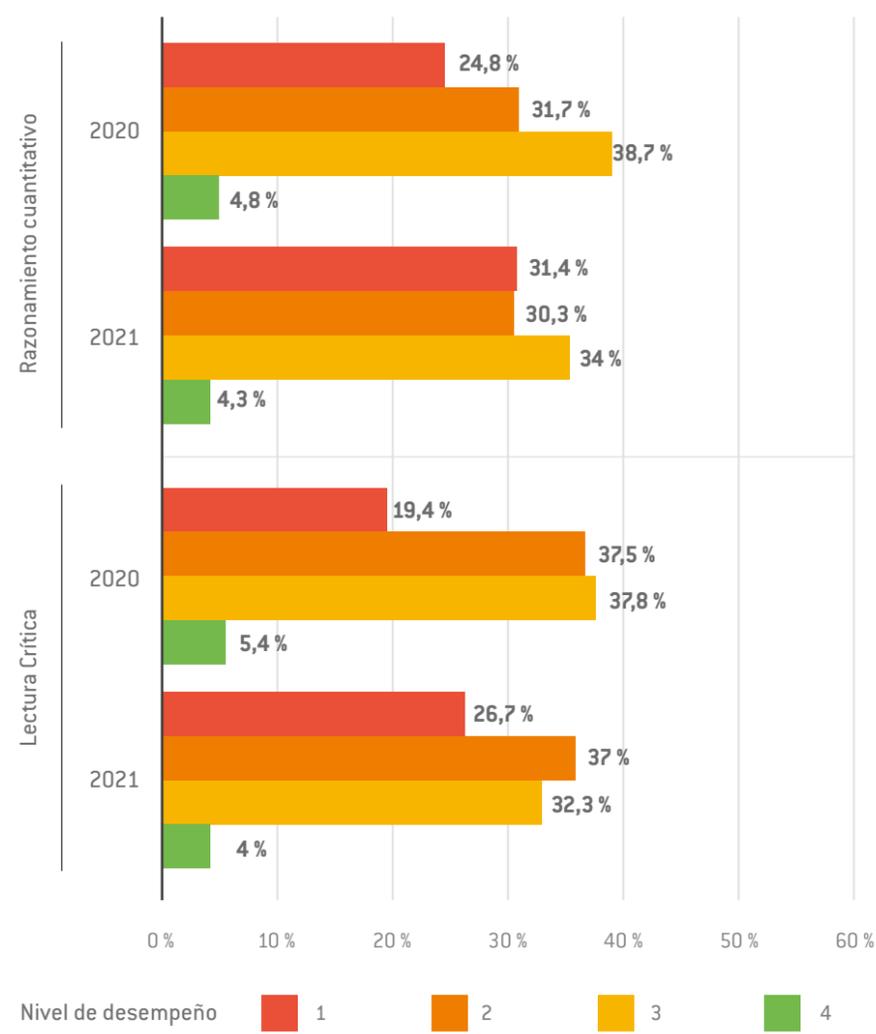
Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la prueba Saber Pro, ICFES, 2021.

\*El puntaje máximo de esta prueba es de 300 puntos.

En cuanto a la zona de residencia, **se aprecia la brecha que persiste en los resultados de la calidad de la educación superior en el área rural con respecto al área urbana**. Esta brecha, en 2021, correspondió a una diferencia de 10 puntos en el caso de los estudiantes de instituciones de educación superior públicas y de 11 puntos para los del sector privado. Vale la pena señalar que, desde el año 2019, esta brecha se mantiene en el mismo nivel, cercano a los 10 puntos. Por esto, se evidencia que no se

ha logrado una mejoría en este indicador en los últimos años. Por otra parte, al analizar los datos según nacionalidad, es llamativo el resultado obtenido por la población migrante venezolana, pues sus resultados estuvieron por encima del promedio nacional, con 164 y 162 puntos para instituciones de educación superior públicas y privadas, respectivamente. Sin embargo, los mejores resultados de este grupo poblacional contrastan con su baja participación en la prueba con el 0,1 % de los evaluados.

**Gráfica 22.** Distribución porcentual de los resultados de las pruebas Saber Pro según competencias genéricas, 2020-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en los resultados de la prueba Saber Pro, ICFES.

La prueba de Saber Pro tienen cinco módulos de competencias genéricas: competencias Ciudadanas, Razonamiento Cuantitativo, Lectura Crítica, Inglés y Comunicación Escrita. Como se presenta en la Gráfica 22, durante 2021, tanto en Razonamiento Cuantitativo, como en Lectura Crítica, la proporción

de estudiantes con menor desempeño, ubicados en nivel 1, incrementó en 6,7 y 7,3 puntos porcentuales, respectivamente en comparación con 2020. Así mismo, la proporción de estudiantes ubicados en los niveles de desempeño más altos (3 y 4) mostró un decrecimiento en 2021.

## En cuanto a la formación técnica profesional y tecnológica, la prueba estandarizada Saber TyT da cuenta del logro en los aprendizajes de la población en este tipo formación.

Parte de los análisis realizados del ICFES dan cuenta de la baja valoración y de la expectativa de los jóvenes con respecto a este tipo de formación: al indagar sobre su primera elección o deseo formativo, manifiestan que hubieran querido cursar una carrera profesional<sup>16</sup>, lo que demuestra la baja valoración de la educación TyT.

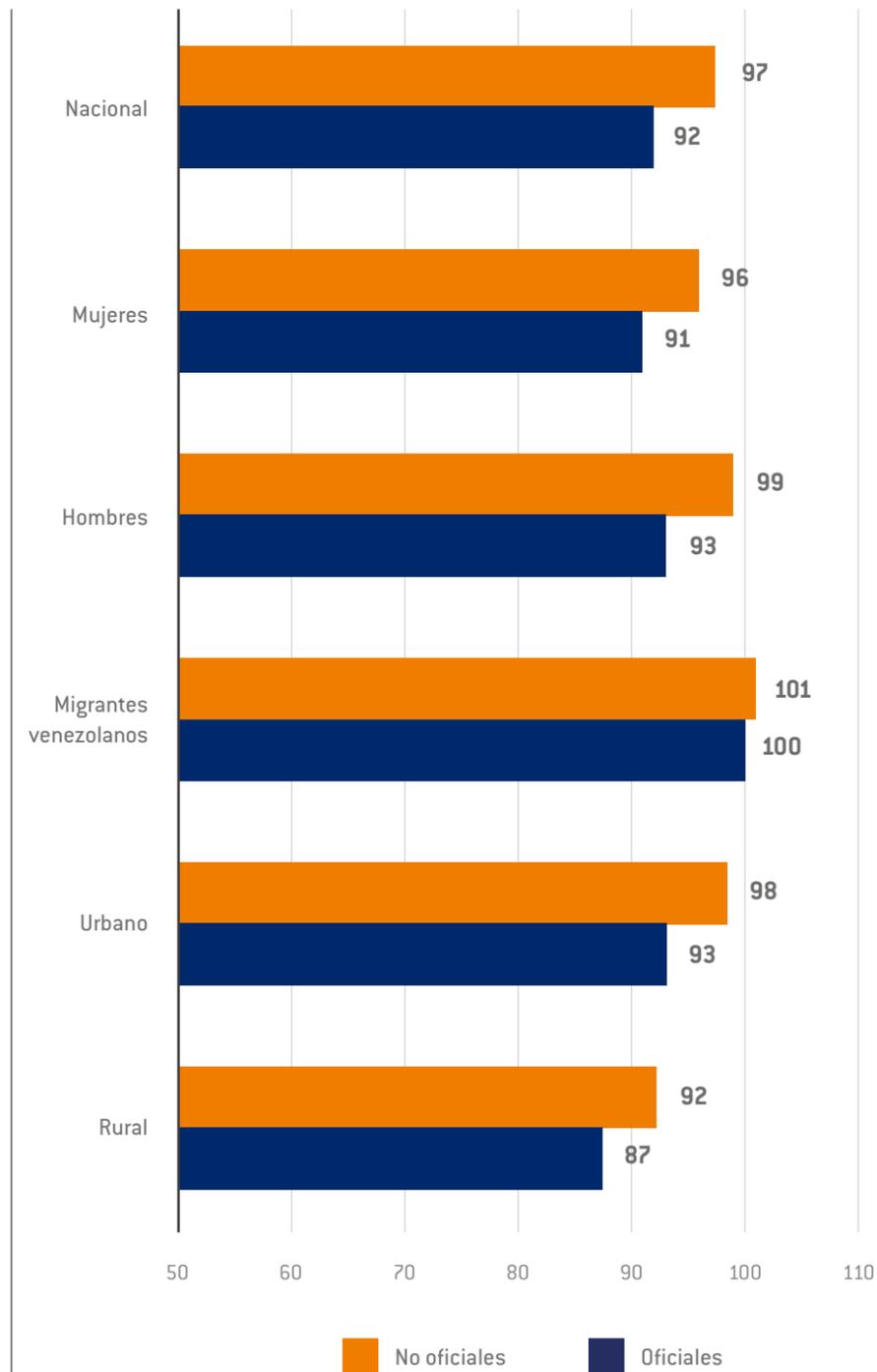
Para el año 2021, cerca de 136 000 estudiantes fueron evaluados con esta prueba. Como en el caso de Saber Pro, la participación de las mujeres en la prueba Saber TyT de 2021 fue mayoritaria, con un 54,0 % de los evaluados; sin embargo, en este caso, la diferencia se reduce a 8 puntos porcentuales en comparación con la proporción de hombres, que fue de 46,0 %. Con respecto al puntaje global de las mujeres<sup>17</sup>, se observa una brecha con respecto a los hombres tanto en instituciones públicas, como privadas en 2 y 3 puntos, respectivamente. La brecha entre lo urbano y lo rural se mantiene con 6 puntos en instituciones públicas y privadas en comparación con 2020.

16. Informe de resultados Saber Pro y Saber TyT 2020, volumen II, «Expectativas y factores asociados al desempeño académico» [ICFES, 2021].

17. De acuerdo con el ICFES, los puntajes de la prueba Saber TyT se presentan en una escala de 0 a 200.



**Gráfica 23.** Puntaje global en Saber TyT según tipo de institución, 2021

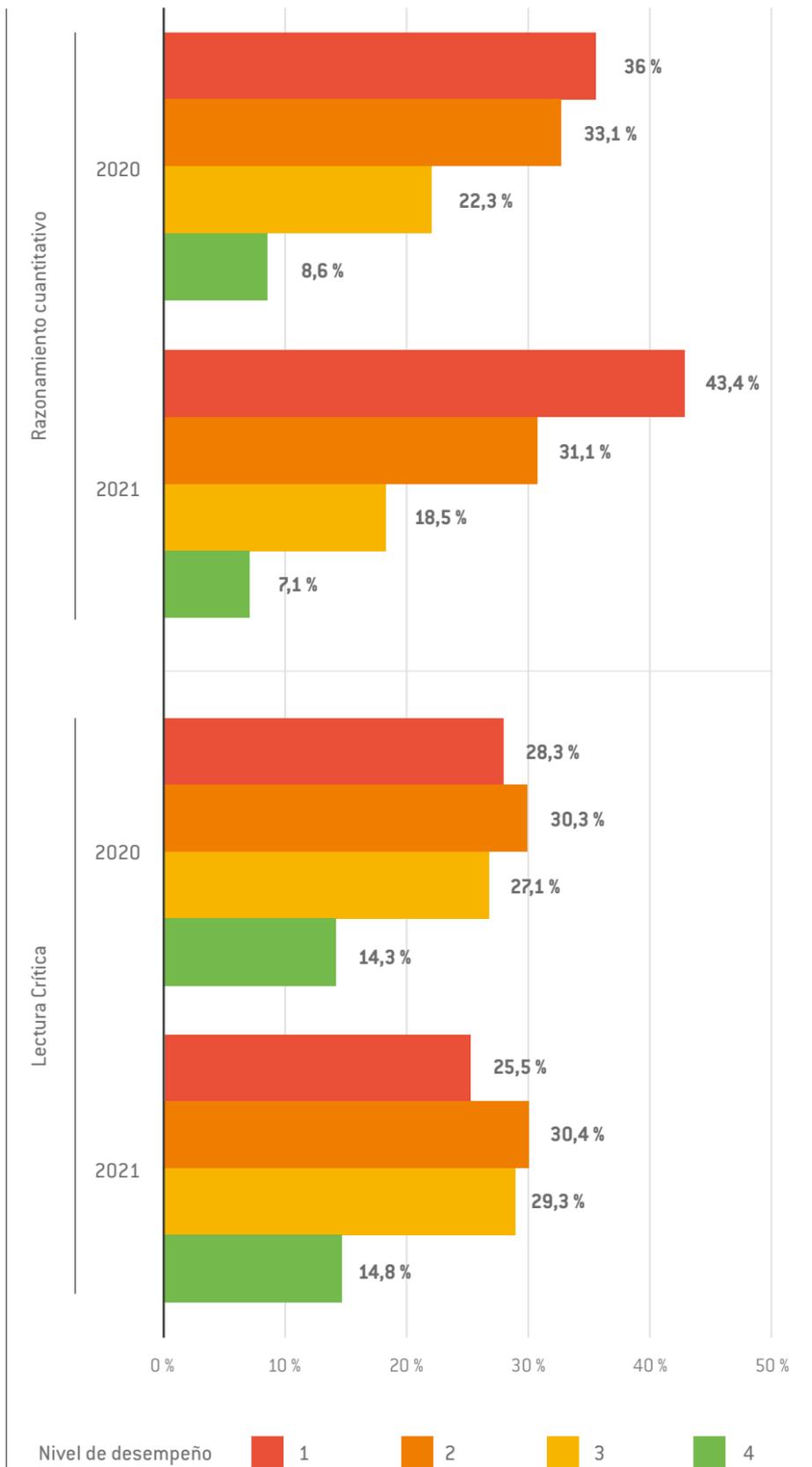


**Fuente:** elaboración propia con base en los resultados de las pruebas Saber TyT, ICFES.

De acuerdo con la información de los módulos de competencias genéricas, en 2021, hubo una desmejora en los resultados de calidad de la formación TyT en razonamiento cuantitativo. En efecto, la proporción de estudiantes, en el nivel 4 de desempeño, se redujo en 1,5 puntos porcentuales y la participación del nivel 1,

que es el de desempeño más bajo, creció en 7,4 puntos porcentuales en comparación con 2020. En Lectura Crítica, se logró un mejor resultado dado que se redujo la proporción de estudiantes en el nivel 1 (2,8 pp) y se lograron variaciones positivas en los niveles de desempeño 3 y 4 (2,2 pp y 0,5 pp, respectivamente).

**Gráfica 24.** Distribución porcentual de los resultados en las pruebas Saber TyT según competencias genéricas, 2020-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en los resultados de la prueba Saber Pro, ICFES.

## 4 Pertinencia de programas educativos y formativos en la posmedia con respecto a las demandas del mercado laboral y el potencial productivo regional

Además de las barreras de acceso y permanencia, y de las deficiencias en calidad, la pertinencia de los procesos educativos y formativos, en la posmedia, es uno de los principales retos que se enfrentan en este tramo. La pertinencia puede entenderse como la adaptación de la oferta educativa y formativa para suplir las preferencias de los individuos, y, a su vez, para atender las necesidades sociales y del sector productivo<sup>18</sup>. De acuerdo con la caracterización de la formación posmedia que se presenta en el libro de *Repensar la educación* (Empresarios por la educación, 2022), **la oferta de programas en este nivel está concentrada en po-**

**cas áreas del conocimiento** (como se muestra en las Gráficas 25 y 26) **y todavía no hay una metodología oficial para recolectar e identificar, periódicamente, las necesidades de talento humano por parte de todos los sectores de la economía.**

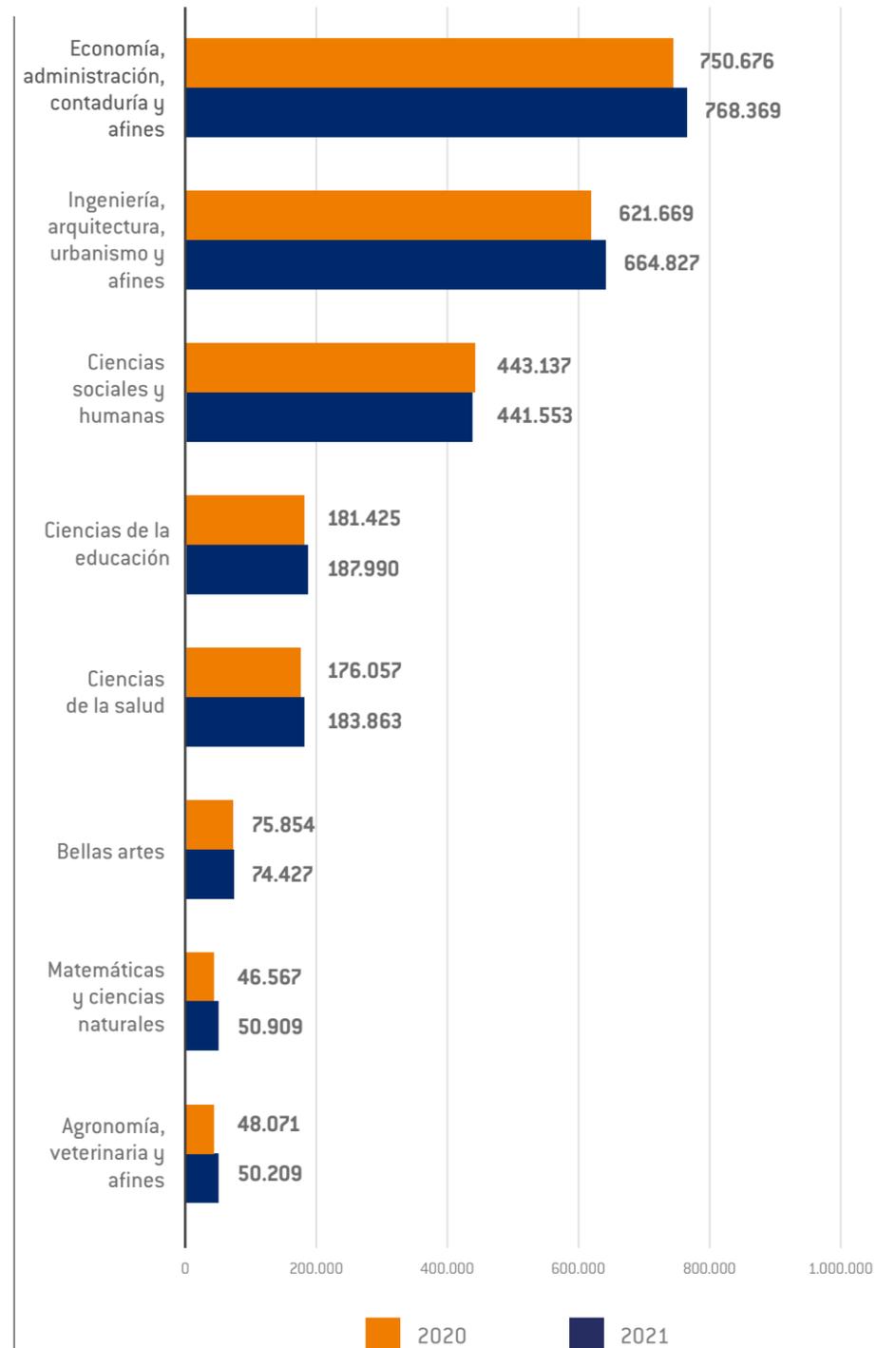
18. Una forma adecuada de fortalecer la calidad y la pertinencia es generar espacios de articulación con el sector productivo y con otros actores del sistema, como prácticas, pasantías formativas y modalidad dual.



Al examinar la información de la matrícula de educación superior para 2021, un 31 % de los estudiantes pertenecía al área de Economía, Administración, Contaduría y afines; en segundo lugar, se encontraron las ingenierías, Arquitectura y Urbanismo, con 26,3 %. En comparación con 2020, estas dos áreas aportaron, en términos absolutos,

el mayor crecimiento en el número de matriculados, con 17 693 y 23 158 estudiantes adicionales, respectivamente. En cuanto a las áreas de conocimiento con menor participación en 2021, se encuentran Agronomía, Veterinaria y afines, así como las Matemáticas y Ciencias Naturales, ambas con 2,1 %.

**Gráfica 25.** Matrícula de la educación superior según área de conocimiento, 2020-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional.



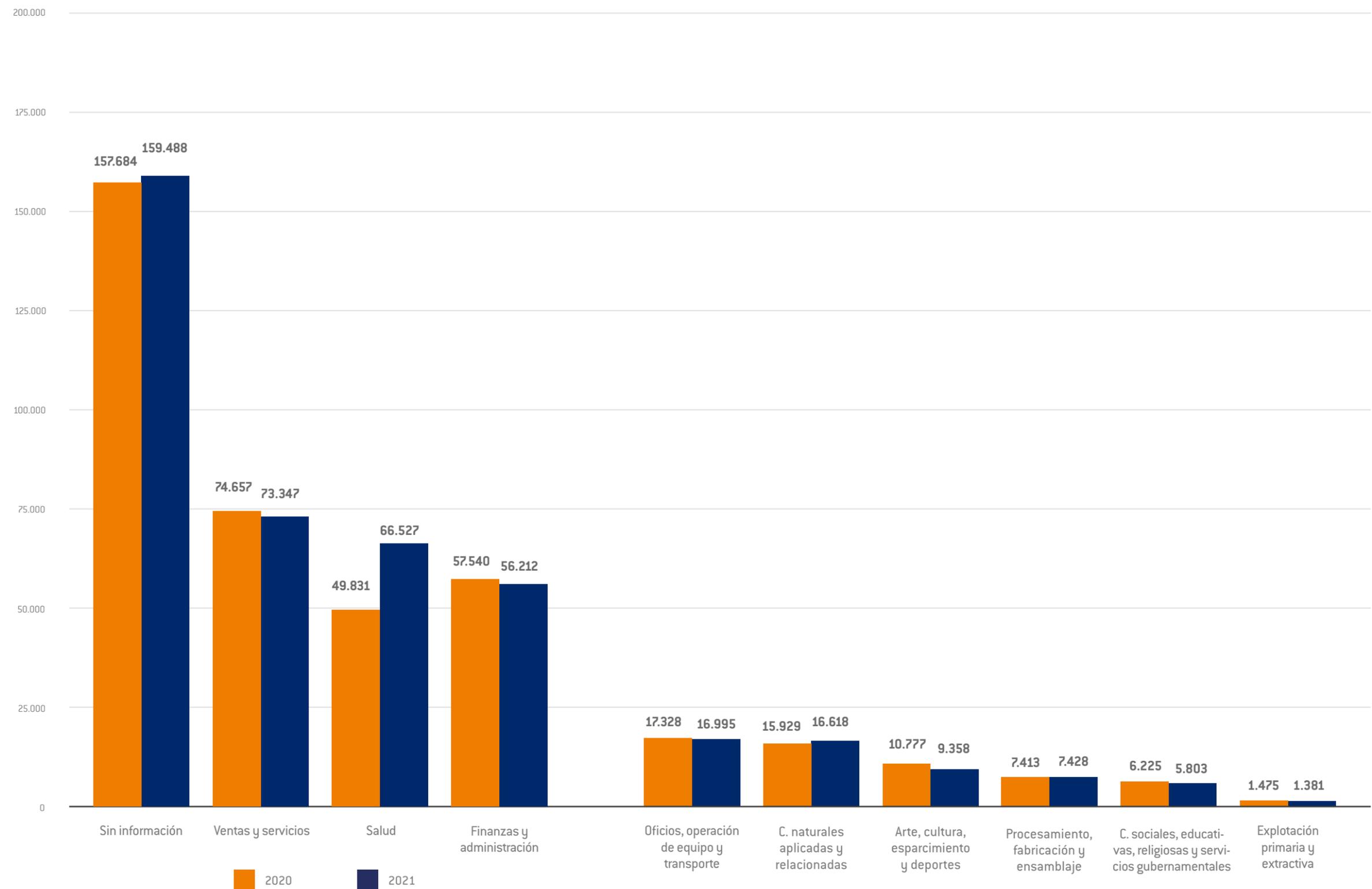
Para la formación laboral para la ETDH, el mayor número de estudiantes, en 2021, se concentró en las áreas de Ventas y servicios, con 17,8 %, seguido del

área de Salud, con 16,1 %. Se resalta el incremento del 33,5 % del número de estudiantes del área de la Salud con respecto a 2020, lo cual es evidencia de

un retorno a niveles cercanos a los registrados antes de la pandemia de COVID-19. El área de Arte, cultura, esparcimiento y deportes continuó en descenso, con

un número de matriculados, en programas de la ETDH, con una disminución de 13,2 %, en 2021, en comparación con la vigencia anterior.

**Gráfica 26.** Matriculados en ETDH según área de desempeño



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información de las Instituciones y Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, Ministerio de Educación Nacional.



## 4 Conclusiones

En el contexto de 2021, cuando los impactos adversos de la pandemia de COVID-19 se empezaron a reducir, se encontraron diversos efectos en la educación y en la formación posmedia que, en algunos casos, correspondieron a la profundización de las brechas en materia de acceso, permanencia, calidad y pertinencia. De forma general, se observaron mejorías modestas en algunos indicadores, mientras que en otros, como la tasa de tránsito inmediata a la educación superior, mostraron signos de deterioro. En cuanto a la dimensión de acceso, la matrícula de estudiantes de educación superior, registró un crecimiento importante entre instituciones públicas, pero continuó con el descenso, que comenzó en 2018, en el caso de las instituciones privadas. De la mano del incipiente crecimiento agregado de la matrícula, en términos de cobertura, se presentaron algunos avances leves. En cuanto a la oferta de posmedia, todavía presenta altos niveles de concentración en algunas áreas de conocimiento y desempeño, tanto en departamentos, como en ciudades principales, lo que representa importantes retos de acceso para la población residente por fuera de estos.

Con respecto a la permanencia, se siguen presentando limitaciones en la disponibilidad oportuna de información: a la fecha, la última tasa disponible de deserción es la de 2019. Al analizar las causas de la inasistencia a centros educativos, según la información de la Encuesta de Calidad de Vida, se observó que, además de los costos educativos y de la necesidad de trabajar, una gran proporción de jóvenes no encuentra un valor agregado en la educación posmedia. Por otra parte, con respecto a la calidad de la educación, el número de instituciones de educación superior acreditadas en alta calidad todavía es bajo (una cuarta parte del total de instituciones). En la formación ETDH, la situación es aún más alarmante ya que hay una alta dispersión de

programas y solo un pequeño porcentaje tiene certificación de calidad vigente. En los resultados de calidad de la educación superior, persiste la brecha entre zonas urbanas y rurales, y en la formación TyT, se observó, en términos generalizados, un menor desempeño de los estudiantes.

Finalmente, el país enfrenta grandes debilidades en cuanto a la pertinencia de sus programas educativos y formativos, situación que se ve agravada por la falta de herramientas estandarizadas que den cuenta, de manera periódica y oficial, de los requerimientos del sector productivo. Lo anterior, sumado a la poca flexibilidad del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que no permite una respuesta oportuna por parte de las IES, repercute en dificultades para que el sector productivo cubra las vacantes con personal con las competencias requeridas y, en especial, con habilidades socioemocionales que han cobrado principal relevancia en el escenario de la pospandemia. Todo esto lleva a que no haya un case adecuado entre la educación y la formación y las demandas del mercado laboral. Esto, a su vez, tiene implicaciones en el incremento de las brechas de capital humano y en las posibilidades de acceso a empleos de calidad.

Le invitamos a conocer con mayor detalle los indicadores de educación posmedia en [includere.co](https://includere.co), tablero: [«Datos sobre educación y formación posmedia en Colombia»](#).



Para consultar información más detallada al respecto le invitamos a consultar los **datos educación y formación posmedia en Colombia** escaneando el código QR

Según Mesina y Silva (2017), cada vez es más evidente el desajuste entre los procesos de formación y las competencias requeridas por el mercado de trabajo. En una revisión de la Misión de Empleo, se encontró **que la mayoría de los ocupados que tomaron un curso de formación para el trabajo, en los últimos dos años, se encuentran trabajando en ocupaciones no relacionadas con el curso**. Por ejemplo, el 65% de las personas que tomaron un curso de formación para el trabajo en el SENA, entre 2017 y 2019, trabajan en ocupaciones no relacionadas con la temática del curso (Chaparro y Maldonado, 2022). Otra prueba de este desajuste es la encuesta de perspectivas del empleo de ManpowerGroup Colombia (2021), en la que se encuentra que la escasez de talento humano está en su nivel más alto de los últimos quince años, teniendo en cuenta que algunas competencias duras y blandas resultan difíciles de encontrar. Esto ha repercutido en que, según esta encuesta, **un 70% de los empleadores, en Colombia, tienen dificultades para cubrir puestos de trabajo**.

De igual forma, con esta encuesta, se establece que, con base en la disrupción tecnológica, el mercado de trabajo busca una serie de combinaciones entre competencias técnicas y habilidades humanas, entre las que se destacan: operaciones/logística, *marketing*/ventas, administración/apoyo administrativo, manufactura/producción y recursos humanos. También, **se establece la necesidad de**

**continuar avanzando en el desarrollo de competencias socioemocionales, como la responsabilidad, el liderazgo, la resiliencia, la colaboración y el trabajo en equipo, entre otras**, que, luego de la pandemia, están siendo más valoradas por el sector productivo (ManpowerGroup, 2021).

Finalmente, vale la pena reiterar que, de acuerdo con los hallazgos de la Misión de Empleo, a pesar de que en el país se han llevado a cabo esfuerzos tanto desde el sector público, como del privado, como los análisis de brechas de capital humano y algunas encuestas gremiales, hay un vacío de herramientas para identificar, de manera sistemática, las demandas de habilidades del sector productivo y para comunicar dichas necesidades a las instituciones oferentes en la educación posmedia. En este sentido, y con el fin de alcanzar mayor pertinencia y oportunidad en la oferta de acuerdo con las demandas cambiantes del mercado de trabajo, como lo menciona Pacheco (2021), en un escenario pospandemia queda demostrado que hay procesos del aseguramiento de la calidad de la educación superior que se pueden simplificar y hacer más ágiles. Por otra parte, se deben revisar las limitaciones en el sistema de aseguramiento a la calidad con el fin de contemplar y de establecer alternativas más flexibles ante la oferta de microcredenciales e insignias digitales, que representan otra forma de validar y reconocer competencias valoradas por el sector productivo.

# RECOMENDACIONES



## 1

¿Qué se recomienda?

¡Nueva recomendación!

### En acceso

Mejorar la efectividad de las estrategias encaminadas a la regionalización de la oferta educativa y formativa y a la ampliación del acceso a la educación posmedia de población vulnerable en las zonas rurales del país.

¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional, instituciones de educación superior, instituciones de ETDH y SENA.

¿Cómo implementar?

👍 Establecer modelos flexibles y pertinentes para el acceso y establecer alianzas con instituciones oferentes en articulación con proyectos productivos en la ruralidad, principalmente en los territorios más excluidos y con menor oferta.

👍 Ampliar las estrategias para el acceso y financiación de la demanda de la población vulnerable en la posmedia, incluyendo la formación ETDH. En el

caso de la educación superior se puede implementar el pago contingente al ingreso que tenga en cuenta la posterior condición laboral de los egresados.

👍 Implementar una estrategia para el fomento del acceso a la educación TyT, la cual incorpore criterios de calidad específicos a este tipo de formación.

## 2

¿Qué se recomienda?

### En permanencia

Establecer una política nacional para la prevención de la deserción en la educación posmedia.

¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Trabajo, junto con las instituciones de educación superior, las instituciones de ETDH y el SENA.

### 3

#### ¿Cómo implementar?

- Elaborar y socializar de la política en lo relacionado con la oferta de sus sectores, liderada por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo.
- Las instituciones oferentes, además de adoptar e implementar dicha política, deben

fortalecer las estrategias de acompañamiento estudiantil en los procesos de adaptación al entorno a población vulnerable y la incorporación de un enfoque multifactorial en su desarrollo con el fin de mitigar la deserción en la posmedia.

#### ¿Qué se recomienda?

¡Nueva recomendación!

**En calidad**  
Desarrollar una estrategia de fomento para el desarrollo de habilidades socioemocionales en la población estudiantil de la posmedia.

#### ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Educación Nacional, instituciones de educación superior, instituciones de ETDH y SENA.

#### ¿Cómo implementar?

- Contar con un ciclo transversal a todos los programas y áreas de formación para el desarrollo de habilidades socioemocionales.

- Apoyarse del Servicio Público de Empleo para que los oferentes en la posmedia puedan contar con información relacionada con las competencias transversales y habilidades más demandadas en las vacantes de empleo.

### 4

#### ¿Qué se recomienda?

**En Pertinencia**  
Afianzar el uso de las herramientas dispuestas en los distintos componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones para la creación y actualización de programas educativos y formativos.

#### ¿Quiénes deben estar a cargo?

Instituciones de educación superior, instituciones de ETDH y SENA, con el apoyo de Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y el sector productivo.

#### ¿Cómo implementar?

- Utilizar los estudios de brechas de capital humano para establecer la oferta educativa y formativa requerida por el sector social y productivo.
- Apropiar el Marco Nacional de Cualificaciones para el diseño curricular de programas de educación y formación posmedia.
- Establecer alianzas con el sector empresarial, para avanzar en la implementación de programas en la modalidad dual o con espacios de práctica en el sector productivo, con el fin de lograr acercar a los estudiantes a ambientes de aprendizaje prácticos en el ámbito

- empresarial y contribuir a la reducción de la brecha de capital humano y la pertinencia educativa.
- Crear índices para la cuantificación y medición oficial de la pertinencia de la educación y formación posmedia.
- Revisar y ajustar los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior, con el propósito de dar respuesta oportuna a las demandas de formación por parte del sector productivo y acorde con las necesidades territoriales.



# INTERMEDIACIÓN LABORAL



# Solo juntos es posible: gestión de servicios de empleo eficiente, articulada e intersectorial

Los servicios de intermediación laboral buscan aumentar la rapidez y la calidad del proceso de enlazar a las personas interesadas en conseguir trabajo con las oportunidades de empleo disponibles (Fundación Corona, 2017), de tal manera que los trabajadores accedan a un empleo adecuado a sus competencias y experiencia, y los empleadores contraten el personal idóneo para el desarrollo de las funciones requeridas. Sin embargo, en un contexto complejo, como el colombiano, en el que hay grandes disparidades en los resultados de las trayectorias educativas de los distintos grupos poblacionales, presencia de barreras para el acceso a las oportunidades laborales y limitadas ofertas de empleo de calidad, la articulación entre oferta y demanda es altamente compleja.

Por ejemplo, los prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE) se enfrentan al reto de conectar oferta y demanda, por un lado, una gran cantidad de usuarios con poca experiencia, bajos niveles educativos y diversas vulnerabilidades y, por otro, vacantes insuficientes y con requisitos de experiencia y formación que difieren de la oferta. En otras palabras, este es un mercado laboral en el que los buscadores de empleo, especialmente aquellos que pertenecen a grupos tradicionalmente excluidos del mercado laboral formal, presentan dificultades para acceder a oportunidades de empleo que se ajusten a sus perfiles y expectativas, siendo relegados a largos periodos de desempleo o a la informalidad. Y en el que los empleadores, teniendo dificultades para suplir sus necesidades de talento humano, hacen poco uso de

los servicios ofertados por la red de prestadores del SPE, porque prefieren gestionar, directamente, sus requerimientos de trabajadores, aunque no hayan establecido procesos especializados para tal fin.

## Con tantos desafíos que confluyen en torno a la intermediación laboral, el país enfrenta tres desafíos principales.

En primer lugar, la articulación entre las entidades prestadoras del SPE, así como con las estrategias e iniciativas de inclusión laboral adelantadas por diferentes actores de los ecosistemas de empleo, y con otros servicios sociales; en segundo lugar, la focalización y ejecución eficiente de los recursos disponibles para mitigar las barreras que enfrentan los buscadores de empleo, especialmente aquellos que pertenecen a grupos vulnerables; por último, la apropiación de los servicios de gestión y colocación de empleo por parte de los empleadores. A continuación, se presentará cada uno de estos aspectos para, al final del capítulo, exponer algunas conclusiones y recomendaciones.

## 1

### Políticas de empleo y ecosistemas de empleo

Las políticas activas y pasivas de empleo son mecanismos a través de los cuales se interviene en el mercado laboral con el fin de articular de manera más eficiente la oferta y la demanda de trabajo, y propender por la protección de los desempleados. Específicamente, a través de las políticas activas, se busca reducir el desempleo y mejorar las posibilidades de vinculación laboral de la población por medio de intervenciones que promueven la articulación entre la oferta y la demanda gracias a la búsqueda de empleo o a la oferta de información, mejoran las cualificaciones de los buscadores de empleo, otorgan incentivos a la contratación y permiten la creación de empleos mediante subvenciones (OIT, 2016). Por su parte, las políticas pasivas son subsidios o seguros que proveen un ingreso monetario, o en especie, durante los períodos de desempleo con el fin de mitigar los efectos sobre el consumo de los hogares. En la medida en que estas políticas se implementen de manera articulada, se alcanzará un mejor desempeño del mercado laboral.

**Ahora bien, hay actores e iniciativas en el ecosistema de empleo que, de forma directa o indirecta, pueden ayudar a mejorar la empleabilidad de la población y su inclusión laboral.** Por ello, en este capítulo, desde el punto de vista de los actores y sus apuestas, también se explora la dinamización del ecosistema de empleo, la institucionalidad de actores tanto públicos, como privados, que busca implementar o coadyuvar la prestación de servicios que faciliten la empleabilidad y la colocación de la población, y la mitigación de diversas barreras en cuanto al acceso y la permanencia en un empleo formal.

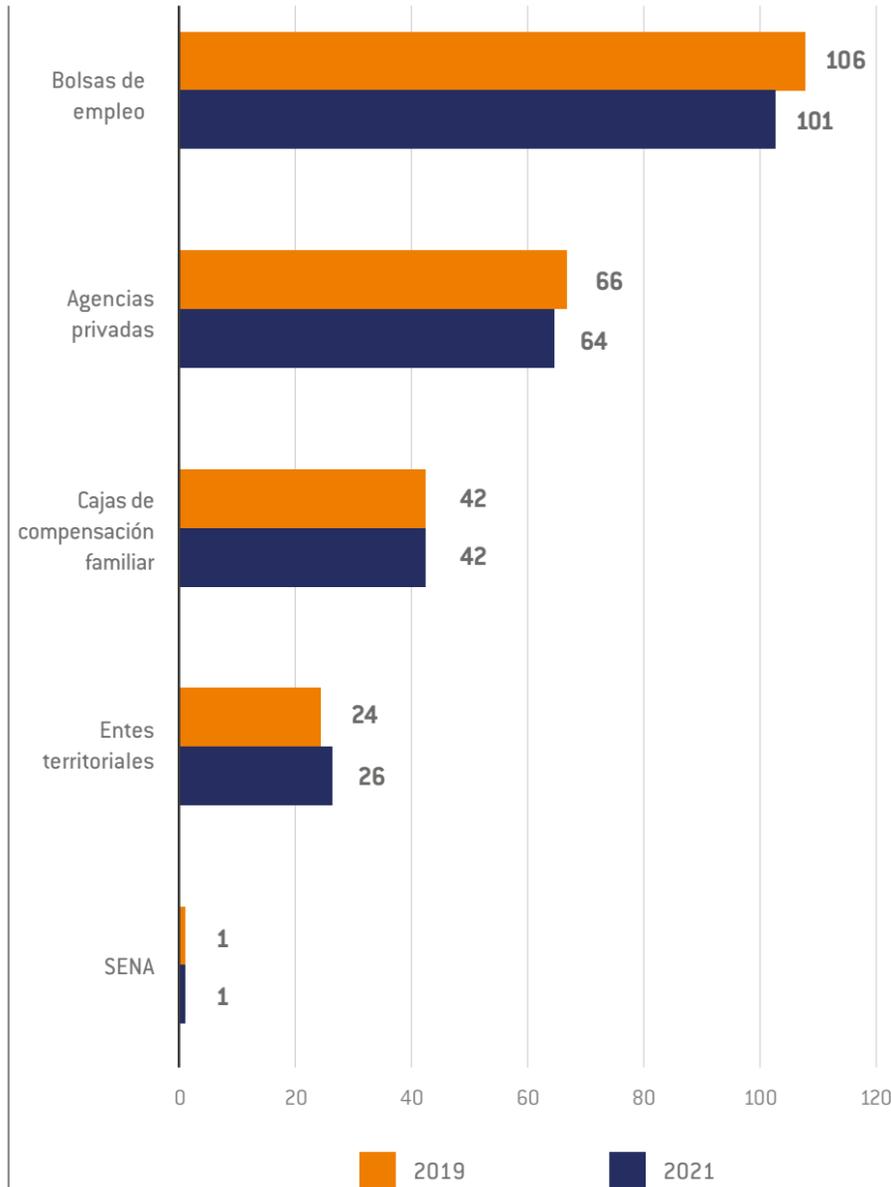
En la primera parte de este capítulo se exploran la composición de la red de prestadores del SPE, así como los retos con respecto a su articulación interna y la complementariedad de sus servicios; en la segunda, se analizan los desafíos persistentes en cuanto al seguimiento de la red y los resultados de esta política activa; por último, en la tercera sección se analizan los retos de articulación entre los prestadores del SPE y otros actores y apuestas de los ecosistemas de empleo.

#### 1.1. Estructura de la red de prestadores del SPE, su articulación e incentivos

Las estrategias para facilitar el encuentro entre oferta y demanda laboral, en Colombia, desde la política pública, se dan en el marco de lo dispuesto por la Ley 1636 de 2013 [modificada por la Ley 2069 de 2020 y la Ley 2225 de 2022], por medio de la cual se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, con el fin de articular las políticas activas y pasivas de empleo, mitigar los efectos del desempleo y facilitar la vinculación de la población al mercado laboral. Específicamente, en cuanto a la provisión de los servicios de gestión y colocación de empleo, además de promover el encuentro entre oferta y demanda, se busca mejorar las condiciones de empleabilidad y la mitigación de barreras para el acceso y la permanencia en un empleo. A estos servicios se puede acceder de manera presencial, virtual o mixta a través de una red de entidades prestadoras del SPE, que es administrada por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

**Para el año 2021, había un total de 234 prestadores autorizados. En comparación con 2019, el total de prestadores se redujo en 5 por causa de la disminución en el número de bolsas de empleo y de agencias privadas lucrativas y no lucrativas (Gráfica 27).**

**Gráfica 27.** Número de prestadores del SPE autorizados, 2019 y 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, 2021.

En comparación con el año 2019, en 2021 el número de puntos de atención se incrementó al pasar de 706 puntos a 715 puntos (Gráfica 27). Pese a este leve incremento, se observa una caída en la categoría de Centros de Empleo (que pasaron de 348, en 2019, a 322 en 2021)<sup>19</sup> específicamente de las Agencias de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) (disminuyeron en 26 centros de empleo entre 2019 y 2021). **La reducción en el número de centros de empleo es particularmente relevante porque, en estos puntos de atención presencial, se prestan todos los servi-**

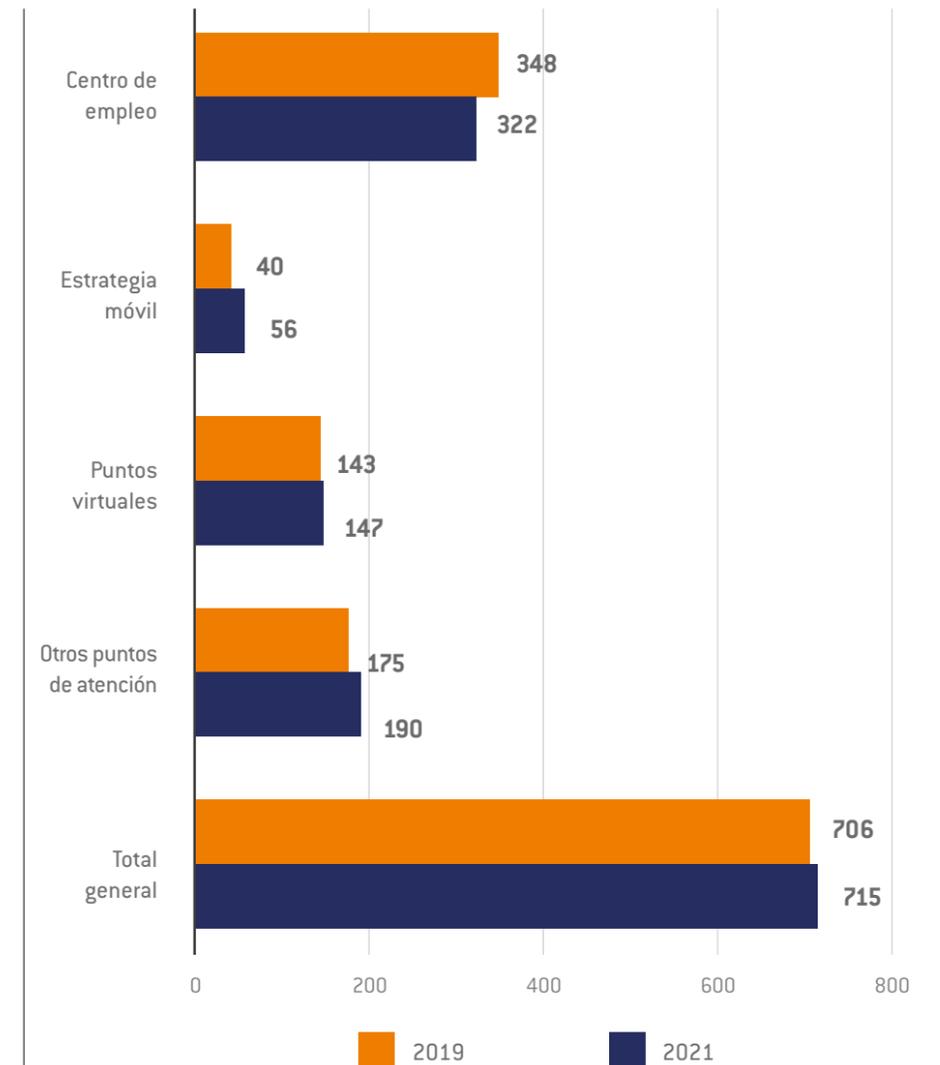
**cios básicos de gestión y colocación de empleo para buscadores de empleo y potenciales empleadores.** A nivel regional, los centros de empleo se encuentran ubicados, principalmente, en Bogotá y Cundinamarca (18,3%), Antioquia (14,6%) y Valle del Cauca (7,1%), territorios que, como se verá el próximo capítulo, concentran el 55,4% del tejido empresarial del país.

19. Cálculos propios a partir de la información del boletín de caracterización de prestadores del SPE de diciembre de 2021.

La reducción de puntos de atención de las CCF estaría asociada, en primer lugar, a la afectación sobre la prestación de los servicios presenciales de gestión y colocación de empleo por la pandemia de COVID-19 que incentivó la realización de actividades de manera 100% virtual. En segundo lugar, a las restricciones presupuestales originadas en la Sentencia C-473 de 2019, que delimitó el alcance de los servicios de las Agencias de las CCF únicamente a la población históricamente afiliada al subsidio familiar, afectando el acceso a los servicios por parte de otros grupos poblacionales, tradicionalmente excluidos de las oportunidades de empleo formal y que, por lo tanto, tienen bajos niveles de afiliación a las CCF.

Si bien, esta situación se ve mitigada por la Ley 2225 de 2022<sup>20</sup>, los efectos sobre la prestación de los servicios se verían reflejados a partir del segundo semestre de 2022

**Gráfica 28.** Número de puntos de atención del SPE, 2019 y 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

o incluso en 2023. Sin embargo, **para que esta ley tenga el impacto esperado, es necesario que, de forma prioritaria e inmediata, el Ministerio del Trabajo socialice, de manera práctica y concreta, los lineamientos para darle cumplimiento** y facilitar una oferta de servicios por parte de las CCF a la población en general.

20. Toda vez que precisa que las CCF podrán prestar servicios de gestión y colocación a la población en general aunque no cumpla con los requisitos de acceso a las prestaciones económicas del Mecanismo de Protección al Cesante, siempre y cuando, para tal fin, las CCF no destinen recursos con cargo al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) adicionales a los que se dispongan para la población beneficiaria.

Dada la naturaleza variada de las entidades que conforman la red de prestadores, las fuentes de financiación difieren entre unas y otras. Por ejemplo, la Agencia Pública de Empleo del SENA (APE SENA) se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación; los entes territoriales y las bolsas de empleo<sup>21</sup>, con recursos propios; las agencias privadas no lucrativas, con recursos de procesos de licitación o fuentes de cooperación internacional; y las agencias privadas lucrativas, con el cobro por la prestación de sus servicios, principalmente a empleadores. Por otra parte, como ya se precisó, las agencias de las CCF financian su operación con cargo a los recursos parafiscales apropiados en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).

Esta variedad en las fuentes de financiamiento influye en el enfoque con el que se prestan los servicios de gestión y colocación de empleo. En el caso de las entidades territoriales y las agencias privadas no lucrativas, los recursos están destinados a facilitar la inclusión laboral con énfasis en aquellos grupos con mayores barreras de acceso al mercado laboral formal. La APE SENA tiene una oferta disponible para todos los buscadores de empleo, en especial para sus aprendices y egresados, aunque también presenta indicadores de colocación de grupos vulnerables<sup>22</sup>. En el caso de las instituciones que conforman bolsas de empleo, por su misma naturaleza, se enfocan en la vinculación laboral de sus egresados y estudiantes (instituciones de educación superior) o de sus afiliados (agremiaciones o asociaciones). Por su parte, en el caso de las agencias lucrativas, los servicios se concentran en dar respuesta a las necesidades particulares de los empleadores, según la disponibilidad de los buscadores que se ajusten a estos requerimientos.

Aunque la oferta de servicios de las distintas entidades puede ser complementaria, teniendo en cuenta que, además, pueden ofrecer capacitación, certificación de competencias e incluso servicios sociales que impacten sobre el cierre de brechas para la empleabilidad, en la práctica, la diversidad de enfoques y poblaciones objetivo y la falta de estímulos para el trabajo coordinado generan pocas sinergias entre ellas. Según González-Velosa (2021), aunque la UAESPE ofrece reconocimientos públicos a los prestadores que se destacan en algunos aspectos<sup>23</sup>, falta un sistema con incentivos fuertes y estímulos monetarios que reconozcan el logro de resultados en la gestión. Estos, además de reconocer resultados en indicadores clave, deberían premiar el trabajo articulado entre actores.

La responsabilidad frente a la articulación de los esfuerzos de las entidades prestadoras del SPE recae en actores tanto de la esfera nacional, como territorial. En el nivel nacional, se encuentran el Ministerio del Trabajo, en tanto director y regulador del SPE, y la UAESPE, como administradora del SPE y su red de prestadores. **Una oportunidad importante que a nivel nacional se lleva a cabo y que puede tener impacto en la articulación de la red de prestadores es el Programa para el Fortalecimiento de las Políticas de Empleo<sup>24</sup>**. Se espera con este, fortalecer la asistencia técnica a la red de prestadores con un enfoque de articulación entre distintos tipos de prestadores y demás actores de los ecosistemas de empleo. Lo anterior **sin olvidar que el Gobierno nacional, además de liderar la política pública y los programas nacionales, también es llamado a desplegar esfuerzos, a nivel local, para mejorar la cooperación de los actores territoriales.**

En el nivel local, las entidades territoriales también están llamadas a asumir un rol activo con respecto a las iniciativas de mejora de la empleabilidad de su población, en articulación con las apuestas de desarrollo local, departamental y nacional.<sup>25</sup> Por ello, independientemente de que las entidades territoriales asuman o no la prestación directa de los servicios de gestión y colocación a través de agencias de empleo, estas pueden tener un rol central al articular el ecosistema, la oferta de servicios de gestión y colocación de empleo, y los programas, estrategias o servicios complementarios para mejorar el acercamiento entre buscadores de empleo y potenciales empleadores en el territorio.

21. De las cuales el 98% corresponde, especialmente, a instituciones de educación superior tanto de carácter público, como privado.
22. Si bien en el INEI 2020-2021 se presentaron resultados de colocación para grupos poblacionales por parte de la APE SENA, para este informe no fue posible acceder, oportunamente, a información sobre este indicador para el año 2021.
23. Por ejemplo, el Reconocimiento ACCEDE con el que se reconocen las acciones implementadas por prestadores y empresarios para la inclusión laboral.
24. Programa del Ministerio del Trabajo que es financiado con un empréstito autorizado bajo el CONPES 3974 de 2019.
25. Tanto las gobernaciones como las alcaldías tienen funciones relacionadas con el desarrollo económico de sus territorios, según lo previsto en los artículos 305 y 315 de la Constitución Política Nacional.

## 1.2. Retos en el seguimiento a la implementación del SPE

Actualmente, persisten grandes retos en el seguimiento y monitoreo a los resultados alcanzados por las diferentes políticas, estrategias y programas en materia de empleabilidad. Como consecuencia, existe un déficit de información pertinente y oportuna para orientar la toma de decisiones para el diseño, implementación y evaluación de las apuestas de políticas de empleo a nivel nacional y regional, con enfoque en resultados, calidad y eficiencia.

En primer lugar, en cuanto a la gestión y colocación de empleo, como se ha mencionado en los anteriores INEI, el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE) no es utilizado por la totalidad de la red de prestadores, sino por las CCF, los entes territoriales, y algunas bolsas y agencias no lucrativas. Así mismo, no hay una interoperabilidad del SISE con los sistemas de información utilizados por los demás prestadores, lo que limita el acceso a las hojas de vida y a vacantes entre prestadores con diferentes sistemas y desincentiva el trabajo colaborativo. Así, si una persona se registra en el sistema de la APE SENA, por ejemplo, o en una agencia privada, no queda registrado en el SISE (Fedesarrollo e Infométrika, 2018).

Por su parte, el Conpes 3974 señala que, este sistema de información no tiene funciones de analítica para hacer estadísticas y generar reportes. Además, carece de un motor de emparejamiento, lo que dificulta la búsqueda efectiva de hojas de vida que cumplan con los requerimientos exigidos por las vacantes (DNP, 2019). Ahora, como se mencionó, en desarrollo del Programa para el Fortalecimiento de las Políticas de Empleo, habrá un nuevo sistema de información para facilitar la interoperabilidad de las distintas plataformas utilizadas para ofertar servicios de gestión y de colocación de empleo, que debe hacer frente a los retos antes identificados.

En segundo lugar, a un nivel más global de la política de empleo, se observa, además de la baja interacción entre los sistemas de información de los prestadores del SPE, una falta de articulación con la información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Ahora bien, se espera que sí la haya con la plataforma en construcción del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC). Por otra parte, hay una carencia de acceso a los registros administrativos, encuestas y fuentes de información que puedan servir como insumos para el análisis y la evaluación de la efectividad de las estrategias implementadas para orientar la toma de decisiones, así como alertas tempranas sobre las necesidades de redireccionamiento de la política laboral (DNP, 2019).



### 1.3. Retos de articulación en los ecosistemas de empleo y otras políticas de inclusión social

En Colombia, no solo hay una baja articulación entre las entidades que conforman la red de prestadores, como se advirtió en la sección 1.1., sino también entre: (i) la red de prestadores y los demás actores del ecosistema de empleo; y (ii) entre las políticas de intermediación laboral y las políticas de inclusión social a cargo de otros actores e instituciones. En cuanto al segundo caso, aunque se observan ejemplos de articulación de la UAESPE y la red de prestadores con otros sectores, como el programa Empléate, del Departamento de Prosperidad Social (DPS) así como los programas Más Jóvenes en el Estado y Estado Joven, del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), aún está pendiente una visión transversal de la articulación de las políticas de empleo, tanto de nivel nacional, como territorial, con los demás programas sociales y los esfuerzos de inclusión laboral liderados por sectores distintos a los de trabajo.

Por ejemplo, sobresalen entre estas iniciativas para facilitar la inclusión laboral de grupos vulnerables, las lideradas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), como Empleado Futuro y Empleos para la Prosperidad<sup>26</sup>, implementados bajo el mecanismo de bonos de impacto social<sup>27</sup>. Estos programas, si bien son esfuerzos importantes aún están lejos de ser una estrategia permanente que articule y fortalezca, en ambos sentidos, la oferta institucional del DPS con el SPE y su red de prestadores. De igual forma, estas apuestas, además de un limitado nivel de articulación intersectorial, por lo general, están diseñadas y se adelantan, desde el nivel central, con una baja participación de las entidades territoriales. Así, se pueden distanciar de una respuesta a las particularidades de los territorios y se pueden presentar diferentes resultados e impactos entre las regiones.

Por otra parte, surgen oportunidades de articulación de las entidades que conforman la red de prestadores del SPE con los demás actores del ecosistema de empleo, como instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, instituciones de educación

superior, la sociedad civil, la institucionalidad pública y privada, nacional y regional, y las entidades de cooperación internacional.

**En el ecosistema de empleo hay múltiples servicios e iniciativas a cargo de estos actores que, de articularse en torno a la oferta de servicios básicos y especializados de gestión y de colocación de empleo disponibles en el territorio, pueden ayudar a consolidar una oferta integral, que mitigue las barreras de acceso al mercado laboral formal de los grupos tradicionalmente excluidos, así como a dar una mejor respuesta a las necesidades del sector productivo en materia de gestión del talento humano, como se explicará en el siguiente capítulo.**

26. Empleado Futuro se desarrolló en 2017 y Empleos para la Prosperidad, en 2016.

27. Modelo de financiación en el que el Gobierno y otros actores pagan por resultados verificados, acordados previamente, con inversionistas privados que financian su operación. Más información en el Conpes 4067 y en el programa Sibs.Co.

## 2 Acceso y resultados en los buscadores de empleo del Servicio Público de Empleo

Como se mencionó en los primeros capítulos de este informe, se ha observado un rezago en el desarrollo de competencias y habilidades durante el tránsito por la educación media y posmedia de grupos poblacionales con diversas condiciones o vulnerabilidades, lo que impacta, de manera negativa, su tránsito efectivo al mercado laboral formal.

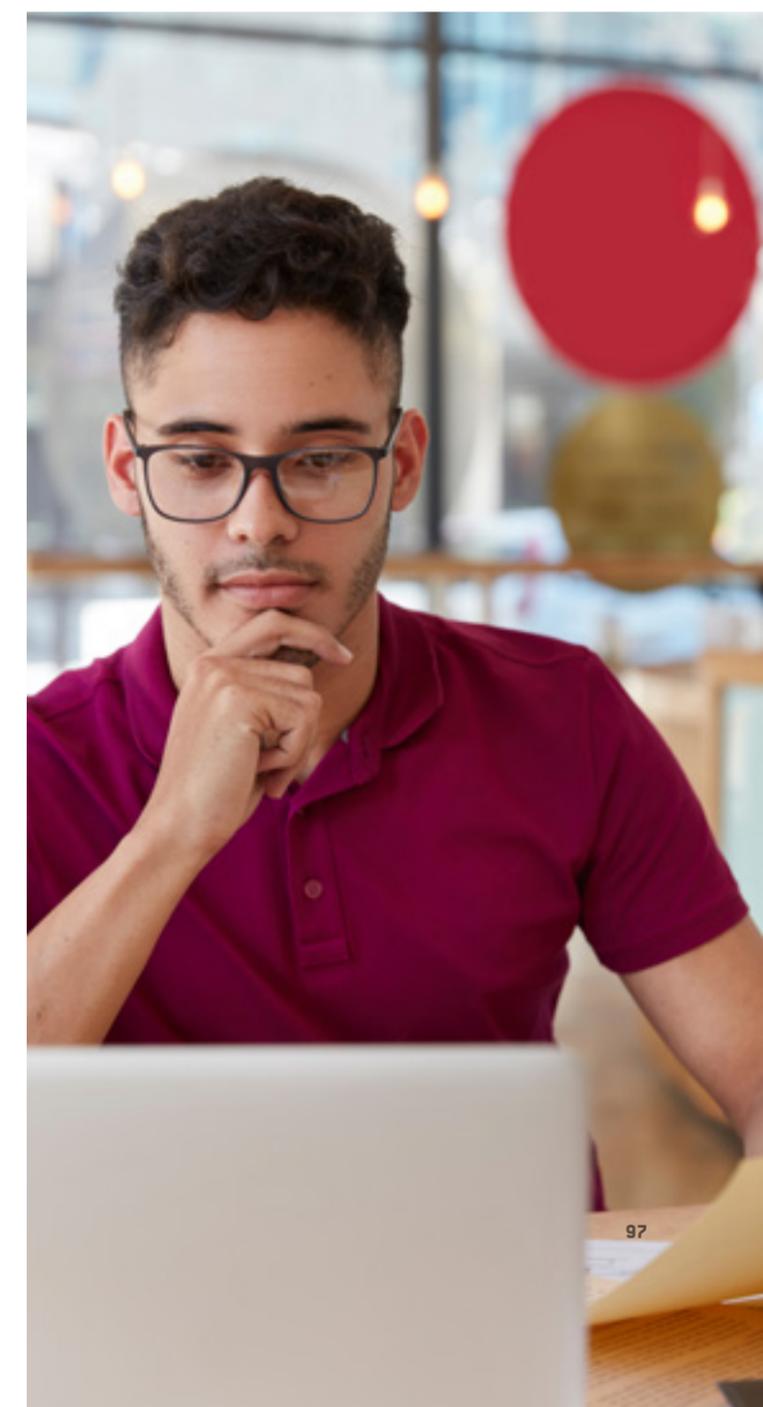
En esta sección, se analizarán los resultados de los buscadores de empleo con respecto a algunos servicios básicos ofertados por la red de prestadores del Servicio Público de Empleo, como inscripción, orientación ocupacional a buscadores de empleo y colocación, haciendo énfasis en los resultados según los distintos segmentos poblacionales.

### 2.1. Acceso a servicios de gestión y colocación de empleo

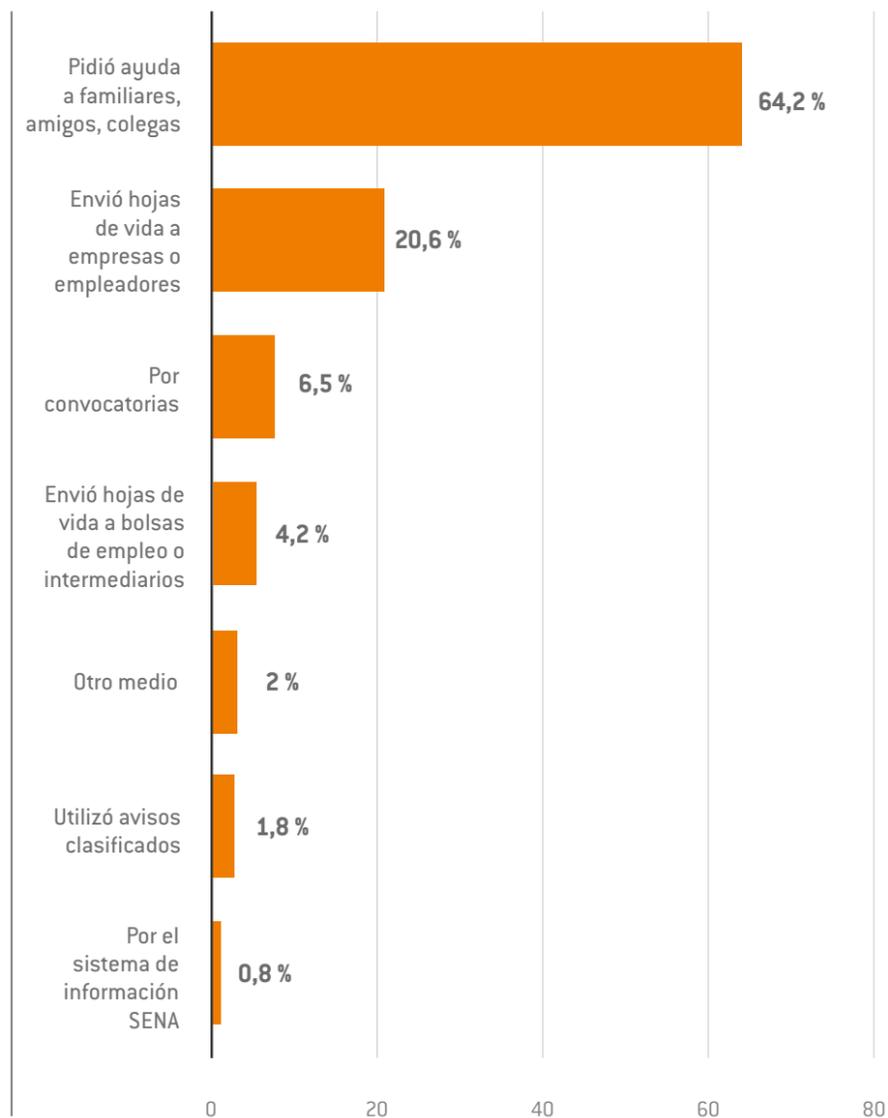
Con respecto al año 2019, en 2021 disminuyó el porcentaje de personas que encontraron empleo por medio de familiares o amigos (canales informales de búsqueda de empleo) al pasar de 67 % al 64 % de los ocupados. En contraste, el porcentaje de ocupados que utilizaron servicios de intermediación laboral se incrementó a 5 % (bolsas de empleo y SENA) mientras que, en 2019, era menos del 4 %, como se observa en la Gráfica 29<sup>28</sup>. Estas cifras todavía muestran una alta prevalencia del uso de canales informales para la búsqueda de empleo, lo que, a su vez, supone retos en términos de acceso equitativo de las personas a las oportunidades laborales, así como al acceso, por parte de las empresas, a talento humano diverso y cualificado, que se pueden enfrentar con una mayor cobertura, monitoreo y promoción del SPE.

En otras palabras, parte de la importancia de los servicios de empleo es que son un mecanismo para facilitar ese acceso equitativo a oportunidades laborales, especialmente para algunos grupos vulnerables que tienen un acceso más restringido a redes de apoyo y a conocidos.

28. Nota técnica: los datos utilizados corresponden a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) marco 2005, publicada por el DANE en el mes de enero de 2022.

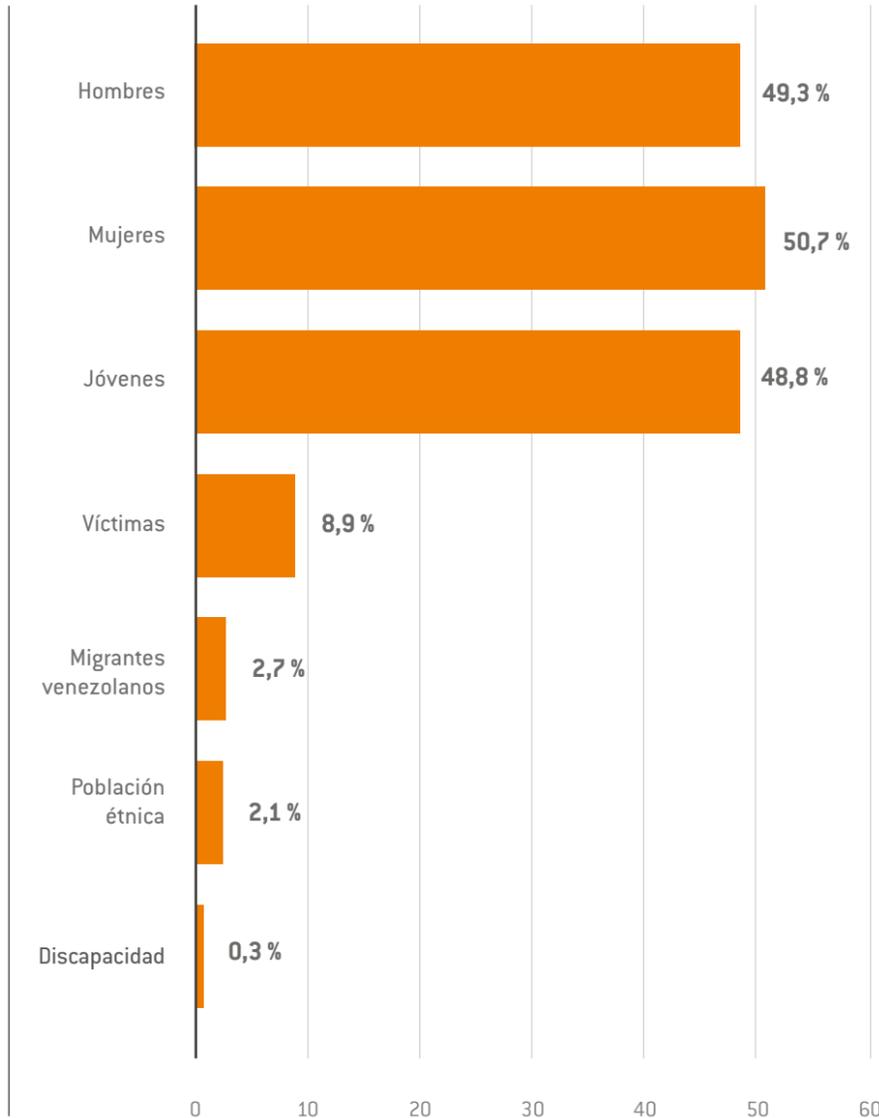


**Gráfica 29.** Canales utilizados para la búsqueda de empleo en 2021. Porcentaje de ocupados



**Fuente:** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

**Gráfica 30.** Porcentaje de inscritos nuevos según grupo poblacional, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), UAESPE, 2021.

**En 2021, entre las entidades territoriales, las CCF y algunas bolsas y agencias no lucrativas inscribieron 685 450 personas nuevas en el sistema de información SISE.**

Estas se concentraron, principalmente, en la ciudad de Bogotá [26,3 %], y en los departamentos de Antioquia [18,3 %] y Valle del Cauca [5,9 %]. Como se observa en el Gráfica 30, **durante 2021, las mujeres tuvieron una participación levemente superior a la de los hombres en el total de inscritos. Por su parte, los jóvenes representaron el 48,8 % de este indicador.** Este porcentaje representativo de la población joven puede estar asociada a las iniciativas adelantadas para promover su inclusión laboral, por ejemplo, Empléate, Más Jóvenes en el Estado y Estado Joven. En contraste, los grupos étnicos y la población con discapacidad tuvieron una participación baja en el total de inscritos en 2021.



## Caso de éxito

## En el Camino a la Inclusión, Cafam está contigo



SOMOS UNA INICIATIVA GANADORA PORQUE:



**Generamos confianza a través del impacto positivo en las vidas de las personas y de las empresas, a través del acompañamiento antes, durante y después del proceso de inclusión laboral**

La Agencia de Empleo Cafam ha venido implementando, desde 2019, la ruta «En el camino a la inclusión, Cafam está contigo», que busca mitigar las barreras e imaginarios de la población con discapacidad, a través de la promoción de condiciones favorables para la inserción en el mercado laboral de personas con discapacidad. En el marco de la ruta, se puso en marcha, en primer lugar, un proceso enfocado en la apropiación de un lenguaje inclusivo al interior de la Agencia de Empleo Cafam, con el fin de promover, de adentro hacia afuera, un lenguaje más amigable ante la diferencia, sin incurrir en discriminaciones por género, identidad o cualquier estereotipo.

La ruta «En el camino a la inclusión, Cafam está contigo» está diseñada según dos líneas de trabajo. Por un lado, se hace un acompañamiento a las personas con discapacidad en búsqueda de un empleo formal; específicamente, se ofrece apoyo en el registro de la hoja de vida en la Agencia de Empleo y, además, asesorías en orientación ocupacional y capacitación. Por otro lado, se trabaja de manera directa con las empresas con el propósito de sensibilizar y promover la inclusión laboral de la población con discapacidad. Para esto se ayuda a identificar las barreras y las oportunidades laborales.

**Una vez se determinan las vacantes, se acompañan los procesos de selección y contratación, la implementación de ajustes razonables y los talleres de sensibilización para los colaboradores de las empresas.**

Actualmente, 150 empresas hacen parte de esta ruta; han vinculado, laboralmente, a 343 personas con algún tipo de discapacidad. En este proceso, se destacan algunas empresas, como Proalimentos Liber SAS y Enfoque Ingeniería y Seguritech, entre otras. Se ha identificado que las vinculaciones de esta población han perdurado por tres años. Es importante mencionar que algunas personas con discapacidad que lograron su colocación por medio de esta ruta, han ascendido dentro de sus

empresas, lo que les ha permitido vincularse por medio de contratos a término indefinido.

En el camino a la inclusión es una apuesta que trabaja de manera articulada con diferentes actores, tanto del sector privado, como del público. De esta manera, se fortalece el proceso de inclusión laboral de población con discapacidad. Sin embargo, a pesar del trabajo colaborativo, aún persisten imaginarios o prejuicios en torno a la vinculación laboral de personas con discapacidad. Por esta razón, se seguirán sumando esfuerzos para dar a conocer las buenas prácticas en los procesos de inclusión para desmitificar todos los sesgos.



LA AGENCIA DE EMPLEO CAFAM RECOMIENDA

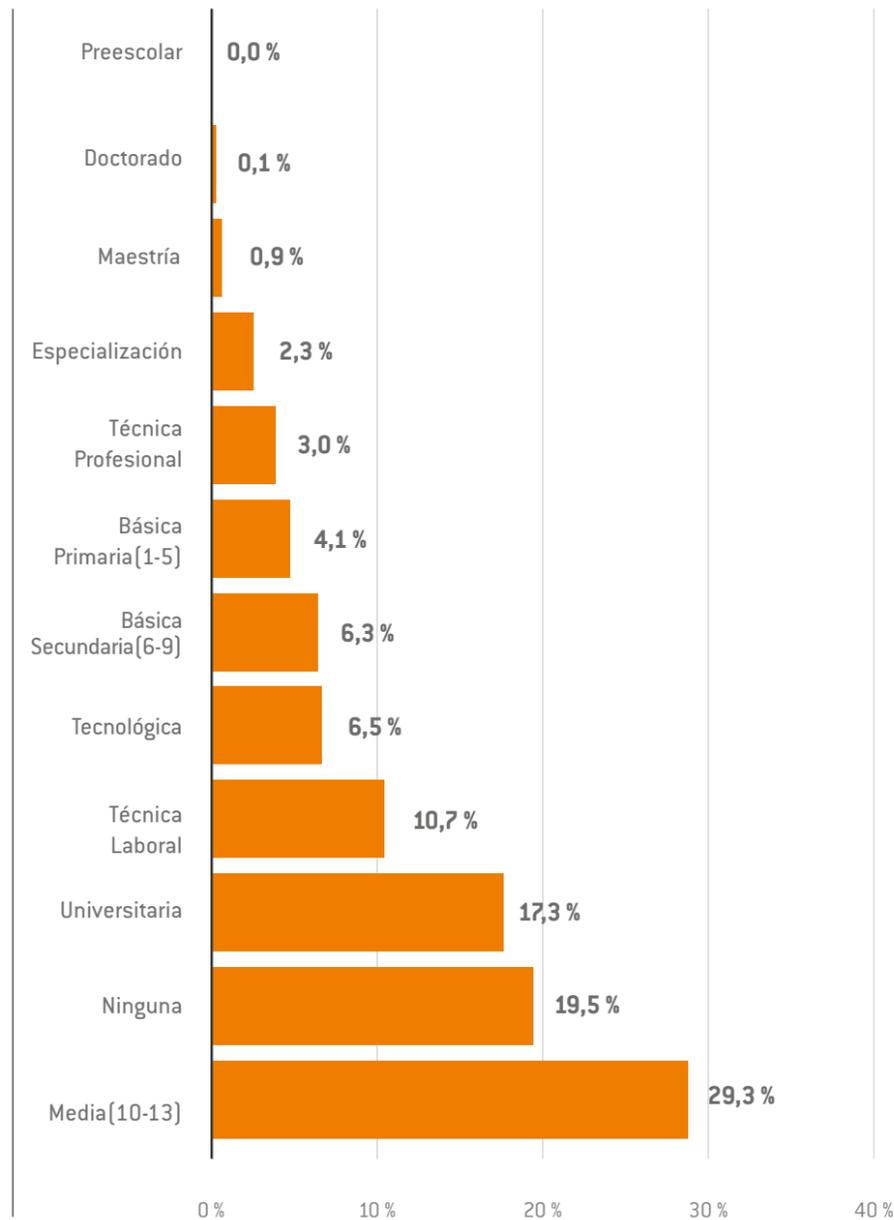


**En el equipo, nos centramos en mostrar la realidad de la inclusión laboral de la población con discapacidad de manera clara, actualizada y transparente a través de testimonios y experiencias que reflejen la mitigación de barreras y promovemos que la discapacidad es una diferencia y no una desventaja.**



Al analizar los porcentajes de inscritos nuevos por máximo nivel educativo (Gráfica 31), se encuentra que la mayoría de los usuarios corresponde a personas sin ningún tipo de educación reportada, con educación básica o media (59,2%), seguidos de aquellos con educación posmedia (41,6%) y de posgrado (3,3%). **Esta mayor inscripción de personas con bajos niveles educativos denota que la red de prestadores tiene, como desafío, promover el acceso de los buscadores de empleo a procesos de reconocimiento de saberes previos<sup>29</sup>, a certificación de competencias o bien, a formación,** con el fin de incrementar las posibilidades de enganche laboral, que se pueden

**Gráfica 31.** Porcentaje de inscritos nuevos por nivel educativo, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), UAESPE, 2021.

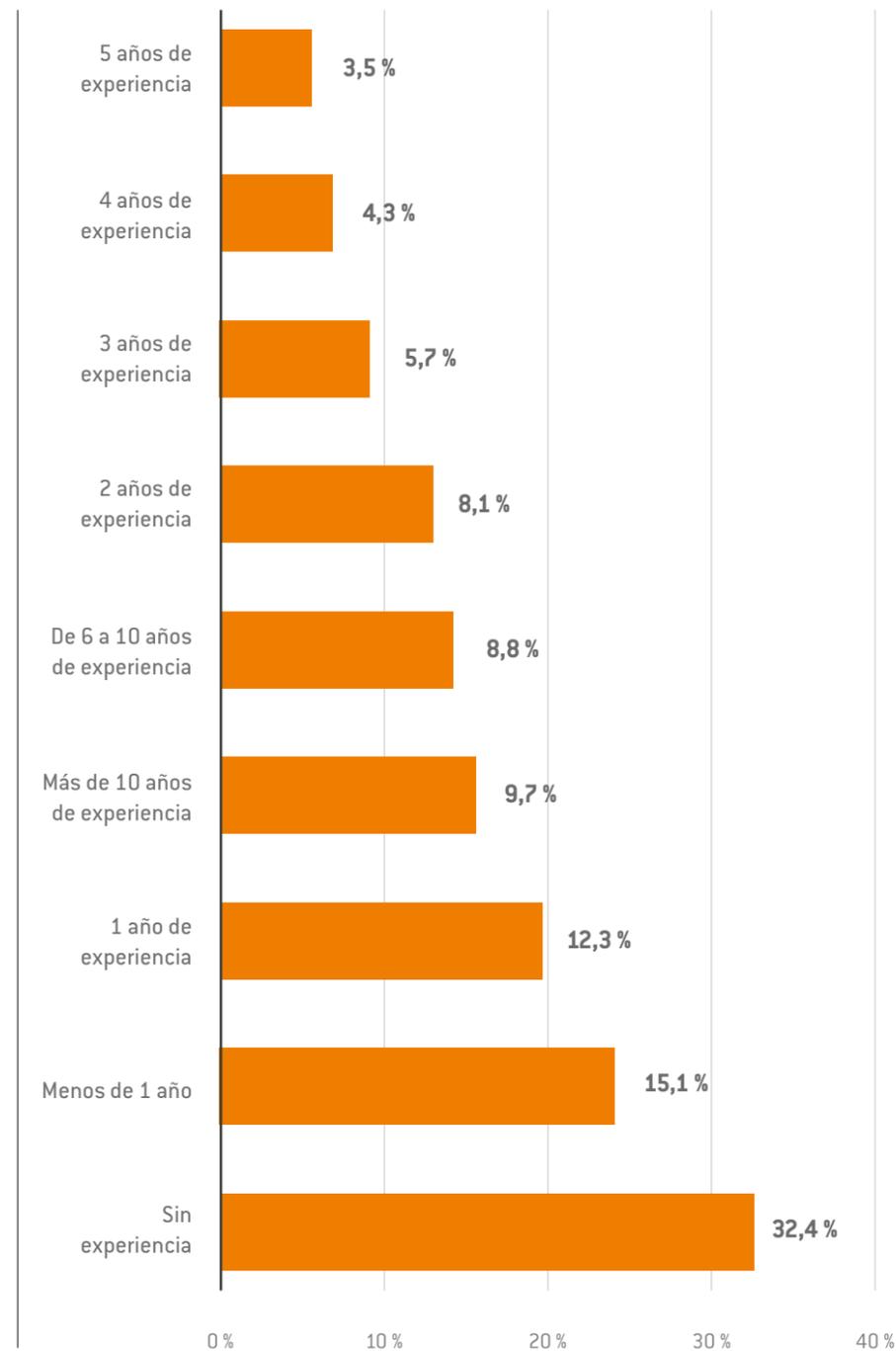
lograr en articulación con el SENA y con otras entidades formadoras o certificadoras de competencias.

29. Retomando lo explicado en capítulos anteriores, la tercera vía de cualificación es la de Reconocimiento de Aprendizajes Previos, por la cual se reconocen aprendizajes obtenidos a lo largo de la vida por una persona, independientemente de dónde, cuándo y cómo. El reconocimiento se otorgará mediante procesos de evaluación y certificación de competencias u otros mecanismos, tomando como referente los resultados de aprendizaje del Sistema Nacional de Cualificaciones (Decreto 1649 de 2021).

Al analizar por tiempo de experiencia los registrados nuevos en el SISE, en 2021 se observa que **aproximadamente 1 de cada 2 personas que buscan empleo no ha trabajado o tiene menos de un año de experiencia laboral**, como se presenta en la Gráfica 32. Sin embargo, como se explicará en la sección 3.2, el 15 % de las vacantes no requiere de experiencia y el 46 % solicita entre 1 y 12 meses de experiencia. **Esta situa-**

**ción pone de manifiesto la necesidad de articulación del ecosistema de empleo con los prestadores del SPE, y con estrategias e iniciativas que adelanten el Gobierno nacional y los locales, por ejemplo, que incentiven espacios formativos en empresas, como las etapas prácticas y pasantías laborales, así como la formación dual, para que los recién graduados acrediten experiencia para la búsqueda del primer empleo.**

**Gráfica 32.** Porcentaje de inscritos nuevos según experiencia laboral, 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), UAESPE, 2021.

Según cifras de la APE SENA<sup>30</sup>, se registraron 1 002 909 personas en 2021, concentradas, principalmente, en Bogotá (18,4%), Cundinamarca (12,5%) y Antioquia (11%). Al analizar este indicador por niveles de cualificación de la ocupación, se observa que, el 54,3% está inscrito en ocupaciones de nivel calificado (incluye auxiliares y operarios) y el 18,5% en ocupaciones de nivel elemental.

## 2.2. Resultados en los buscadores de empleo por su tránsito por el SPE

De acuerdo con las cifras reportadas en el SISE, en 2021, se alcanzó un total de 200 079 colocaciones, con un incremento del 49,5% si se compara con 2020 (147 210 colocaciones), **pero, frente a cifras prepandemia (2019), se observó una disminución del 29,6% —se registraron 312 432 colocaciones. Esta situación estaría relacionada con la crisis de los sectores generadores de empleo formal en los años 2020 y 2021, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, y que se abordará en el siguiente capítulo**

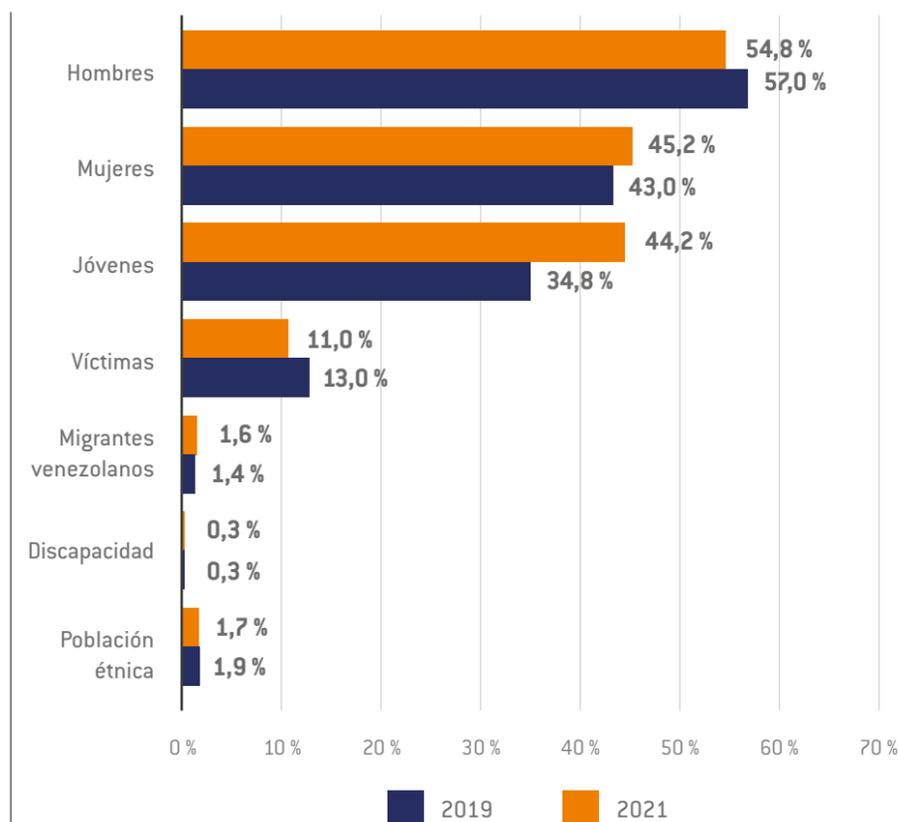
Aunque las mujeres representan más de la mitad de la población registrada en 2021, sus niveles de colocación son inferiores a los de los hombres; no obstante, con respecto al año 2019, se observa un incremento de 2,2 puntos porcentuales (Gráfica 33). En cuanto a los demás grupos poblacionales, los jóvenes presentan el mayor crecimiento en la colocación en comparación con sus niveles prepandemia, con un incremento del 34,8% al 44,2% en 2021. La población víctima del conflicto armado y la población con discapacidad mostraron una disminución en su porcentaje de vinculación, lo que muestra la necesidad de fortalecer las acciones en el marco de la ruta de empleabilidad para promover la inclusión laboral de estos grupos poblacionales.

30. Este informe presenta un menor detalle en la mayoría de indicadores de la APE SENA en comparación con su versión de 2020-2021 puesto que no fue posible acceder a esta información de manera oportuna.

**Gráfica 33.** Porcentaje de colocados según grupo poblacional, 2019 y 2021\*

**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), UAESPE, 2021.

\*Los porcentajes de cada vigencia, 2019 y 2021, se calculan sobre el acumulado de buscadores registrados a dicho corte.



## Caso de éxito

Ruta de Inclusión Laboral  
«Recorrer»GANADOR INEI  
2022 NACIONALSOMOS UNA INICIATIVA  
GANADORA PORQUE:

desde el PNUD creemos e impulsamos un modelo de empleo inclusivo para poblaciones vulnerables que se caracterice por su integralidad en la gestión adecuada y simultánea de la oferta y la demanda de trabajo, la articulación con la oferta institucional vigente en materia de intermediación laboral, y la gestión efectiva del sector privado bajo un enfoque de productividad. ”

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido implementando en Colombia, desde 2021 la Ruta de Inclusión Laboral «Recorrer» con el pro-

pósito de apoyar el proceso de recuperación temprana y la reactivación económica territorial a través de un enfoque de inclusión laboral de población vulnerable, en virtud de los efectos generados por la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral del país. La Ruta «Recorrer» busca ayudar a fortalecer la productividad empresarial y fomentar la inclusión laboral de las poblaciones más vulnerables.

Actualmente, La Ruta «Recorrer» tiene priorizados los siguientes territorios: Bogotá, Riohacha, Maicao, Bucaramanga, Barranquilla y Medellín, y sus respectivas áreas metropolitanas, en donde se están implementando las siguientes etapas:



**Gestión empresarial:** en esta etapa, hay una sensibilización y un trabajo articulado con las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas de los territorios priorizados para garantizar su participación en la ruta de inclusión laboral; esto es fundamental si se tiene en cuenta que las empresas ponen a disposición las vacantes a las que aplicará la población participante.



**Mapeo y focalización de población participante:** esta etapa tiene como objetivo lograr la participación de la población focalizada en la ruta de inclusión laboral.



**Identificación y selección de beneficiarios:** una vez realizada la focalización y el registro de la población vulnerable, se identifican aquellos perfiles laborales que se ajustan a las vacantes registradas por las empresas.



**Mitigación de barreras de empleabilidad:** en virtud de las barreras de empleabilidad identificadas en los participantes, se procede a mitigar, al menos, una de estas al prestar diferentes servicios que se ajustan a su necesidad.



**Inclusión laboral:** esta es la etapa final, que consiste en la vinculación laboral durante, al menos, seis meses.

Durante su implementación, la Ruta «Recorrer» ha logrado trabajar de manera articulada con 296 empresas, que han ofertado 12 154 vacantes en el marco de esta iniciativa. Además, se han registrado 7145 personas, de las cuales el 58,6% son mujeres, 41,1% hombres, y 0,3% se identifica con otro género. Con respecto a las colocaciones, 342 personas han sido vinculadas laboralmente en el marco de la Ruta de Inclusión Laboral del PNUD; los jóvenes y los migrantes venezolanos son las poblaciones que más se han visto beneficiadas.

El trabajo articulado con los diferentes actores, a nivel nacional y territorial, han garantizado una mejor ejecución del proyecto. Se destaca que cada actor tiene claros los tiempos y sus responsabilidades dentro de la ruta; así, su participación es pertinente y coherente con las metas del programa. De esta manera, se ha trabajado en la mitigación de la estigmatización acerca de la vinculación laboral de población vulnerable. Hay que resaltar que las personas en condición de vulnerabilidad están en capacidad de aportar al desarrollo económico de los territorios gracias a sus competencias, conocimientos y experiencias.



EL PNUD RECOMIENDA:

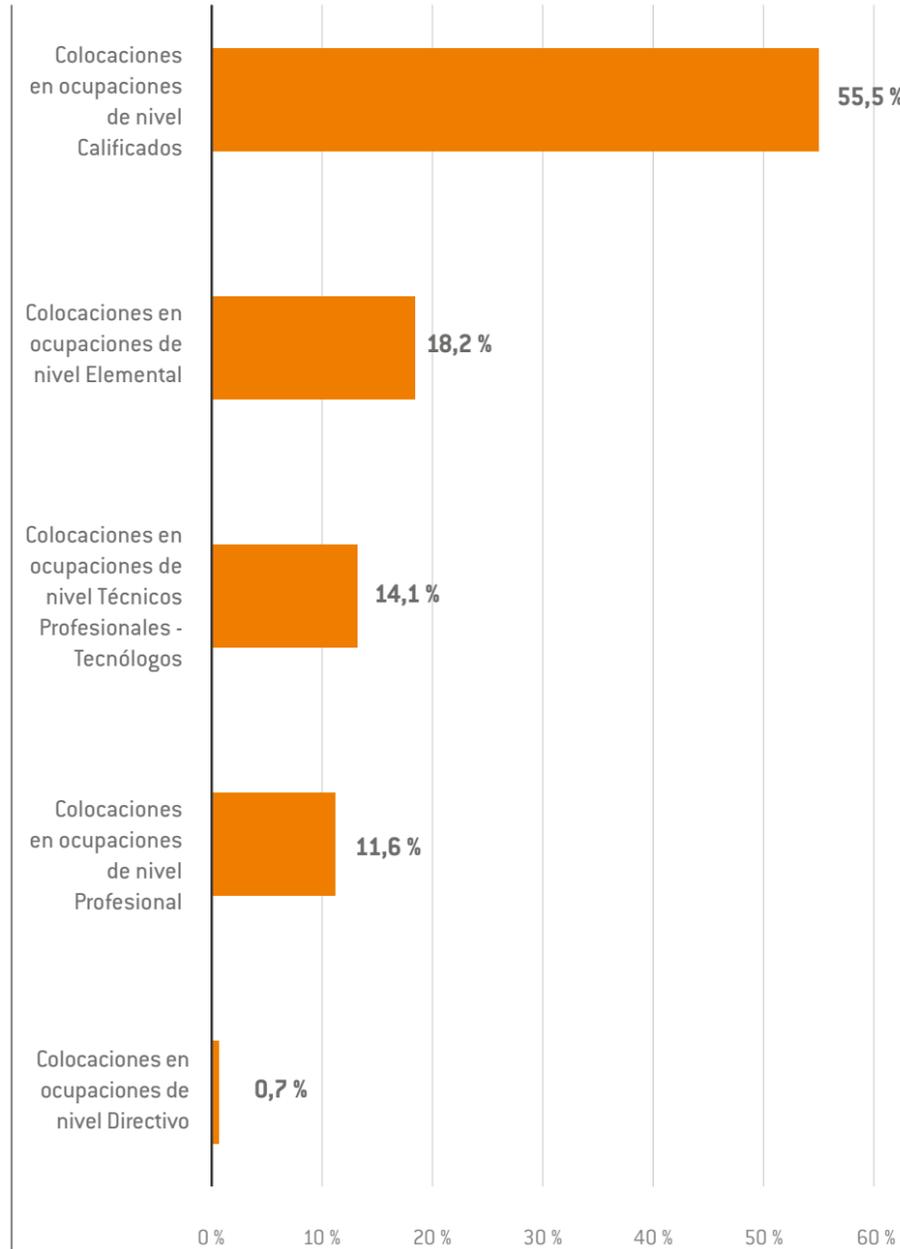


i) Identificar y analizar adecuadamente los perfiles, intereses, expectativas y proyecciones de los diferentes grupos de población, ii) Identificar y acompañar la mitigación de las barreras específicas de cada uno de éstos, iii) Implementar un enfoque interseccional de vulnerabilidades, de modo que sea posible identificar situaciones de múltiples condiciones existentes de manera simultánea que podrían dificultar el camino hacia el empleo, iv) Construir incentivos acordes con las necesidades de la demanda laboral para fomentar la inclusión laboral y la generación de alianzas estratégicas con el sector privado a nivel sectorial y gremial, y v) potenciar el uso apropiado de la oferta institucional vigente a nivel nacional y territorial. ”

Adicionalmente, la Agencia de Pública de Empleo del SENA reportó un total de 448 783 colocaciones, con una disminución del 2,9% con respecto a 2019 (462 183 colocaciones). Como se observa en la Gráfica 34,

1 de cada 2 colocaciones correspondía a ocupaciones del nivel calificado y el 18,2% a ocupaciones del nivel elemental. Por su parte, menos del 0,7% de las colocaciones se relacionaba con cargos directivos.

**Gráfica 34.** Porcentaje de colocados según niveles de la ocupación, 2021

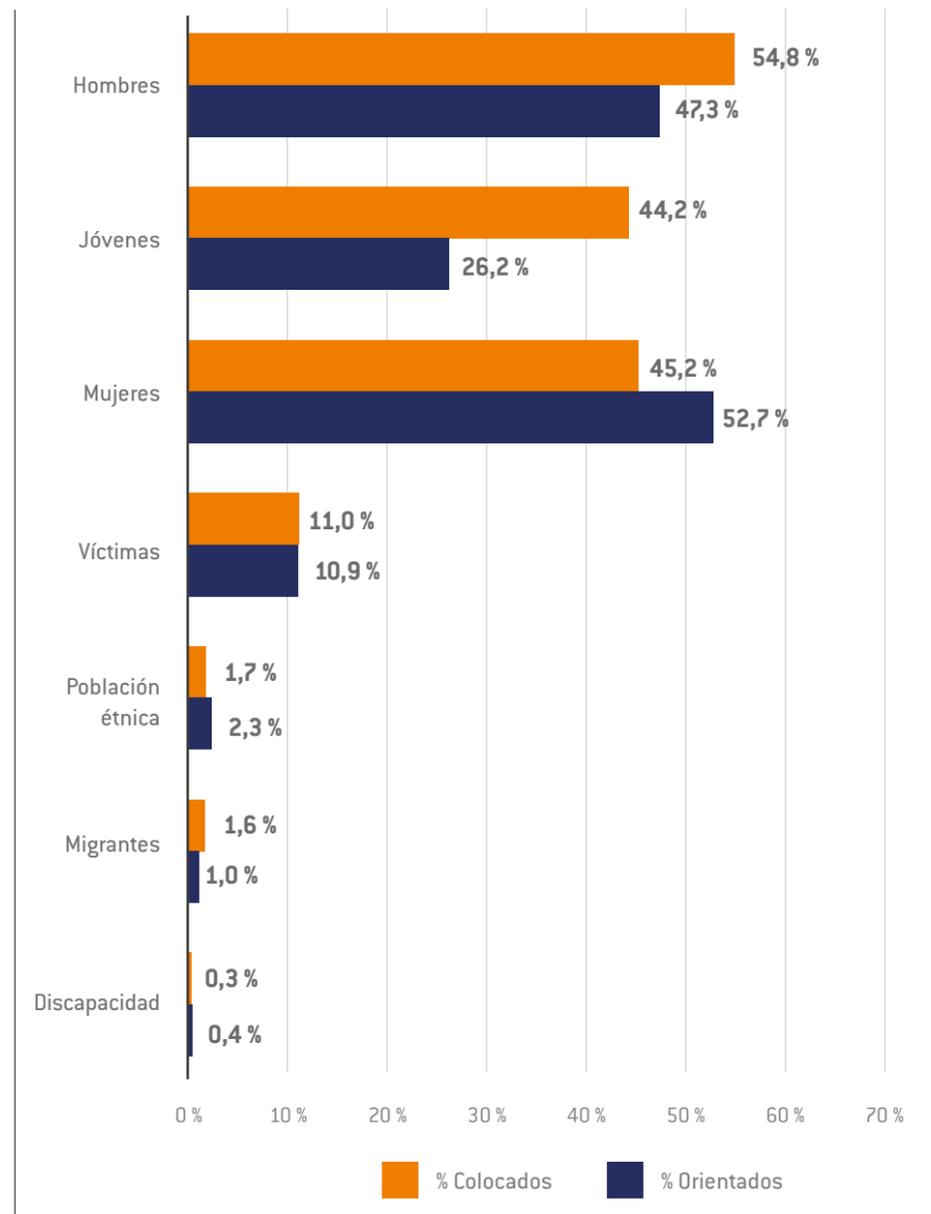


**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Agencia Pública de Empleo del SENA, 2021.

Si se observa en otros indicadores en el SISE, por grupos poblacionales, como se muestra en la Gráfica 35, en las **mujeres persisten mayores tasas de orientación y menores de colocación, mientras que en los hombres la situación se invierte.** Si bien con respecto a los datos reportados en 2020, entre los prestadores que utiliza-

ron el SISE hay una mejoría en la participación de las mujeres en el total de colocados (+2,5%), todavía hay una brecha de género entre los resultados de colocación (9,6 pp). **En el caso de los jóvenes, aunque su participación en orientación es baja (26,2%), alcanzaron un porcentaje de colocación de 44,2%.**

**Gráfica 35.** Porcentaje de colocados y orientados según grupo poblacional, 2021\*



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), UAESPE, 2021.

\*Los porcentajes de 2021 se calculan sobre el acumulado de buscadores registrados a dicho corte.

Para 2021, de acuerdo con las cifras del SISE, 389 418 de personas que buscan empleo habían recibido el servicio de orientación ocupacional, ya sea a través de talleres o de entrevistas. Con respecto a 2019, cuando se registraron 1 330 000 orientaciones, la cifra de 2021 representa una disminución de 940 582 orientados. Si se compara con el año 2020, cuando se registraron 704 799 orientaciones, hay una disminución de 315 381 orientaciones. **Esto muestra la disminución sustancial de la prestación de los servicios de gestión y colocación, especialmente de orientación a quienes buscan empleo, como eviden-**

**cia del alto impacto de la ya mencionada Sentencia C-473 de 2019 para las CCF.**

Por su parte, **la APE SENA realizó, en 2021, 1 097 795 orientaciones, lo que representa un incremento del 24,8% con respecto a 2019,** cuando se reportaron 879 729 orientados, y un incremento de 9,6% en relación con 2020, cuando se presentaron 1 001 332 orientaciones. **Este incremento muestra el importante esfuerzo institucional de esta entidad por fortalecer la oferta de servicios de gestión y de colocación de empleo ante las restricciones presupuestales y cobertura de las CCF.**

### 3 Apropiación y uso del SPE por el sector productivo

En el marco de procesos como la cuarta revolución industrial (4RI), cobra especial relevancia la utilización por parte de los empleadores de los servicios de gestión y colocación de empleo con el fin de encontrar trabajadores con la combinación adecuada de conocimientos específicos y competencias transversales requeridas. Sin embargo, como se explora en esta sección, persiste una baja apropiación de estos servicios por parte del sector productivo. Este fenómeno tiene, al menos, dos consecuencias: en primer lugar, para las empresas, mayores retos en el acceso al talento humano idóneo, principalmente por parte de las pequeñas y medianas. Para esto, las agencias de empleo deben constituirse en aliados para sus procesos de gestión, selección y fortalecimiento del talento humano, a través de una oferta de servicios más integral para este tipo de empresas. Esta situación se revisa en el capítulo de Empleo. En segundo lugar, para quienes buscan

empleo, mayores barreras en el acceso a la información de oportunidades laborales disponibles, más allá de la que obtienen por redes de conocidos y de apoyo.

De acuerdo con ManpowerGroup (2022), el 61 % de los empleadores, en Colombia, tiene dificultades para encontrar candidatos con los perfiles y habilidades técnicas requeridas. **Esta problemática es más alta para las pequeñas empresas; el 64% advirtió tener esta dificultad**, seguidas de las micro y las grandes empresas con 62 %, y de las medianas con un 58 %. A pesar de esto, persiste un bajo reconocimiento y apropiación de los servicios de la red de prestadores del Servicio Público de Empleo por parte de los empresarios en Colombia. Un antecedente de lo anterior es la evaluación de resultados del Mecanismo de Protección al Cesante, realizada en 2018, según la cual era necesario fortalecer los procesos del SPE y «profundizar en el conocimiento y relacionamiento con las empresas y sus necesidades de recurso humano para mejorar la productividad» (Fedesarrollo e Infométrika, 2018, p. 14). Así mismo, el INEI 2018-2019 identificó la necesidad de continuar trabajando para consolidar el papel de los prestadores como puntos de conexión entre las empresas y los buscadores de empleo, específicamente, en los roles que prestan de orientación y gestión empresarial.

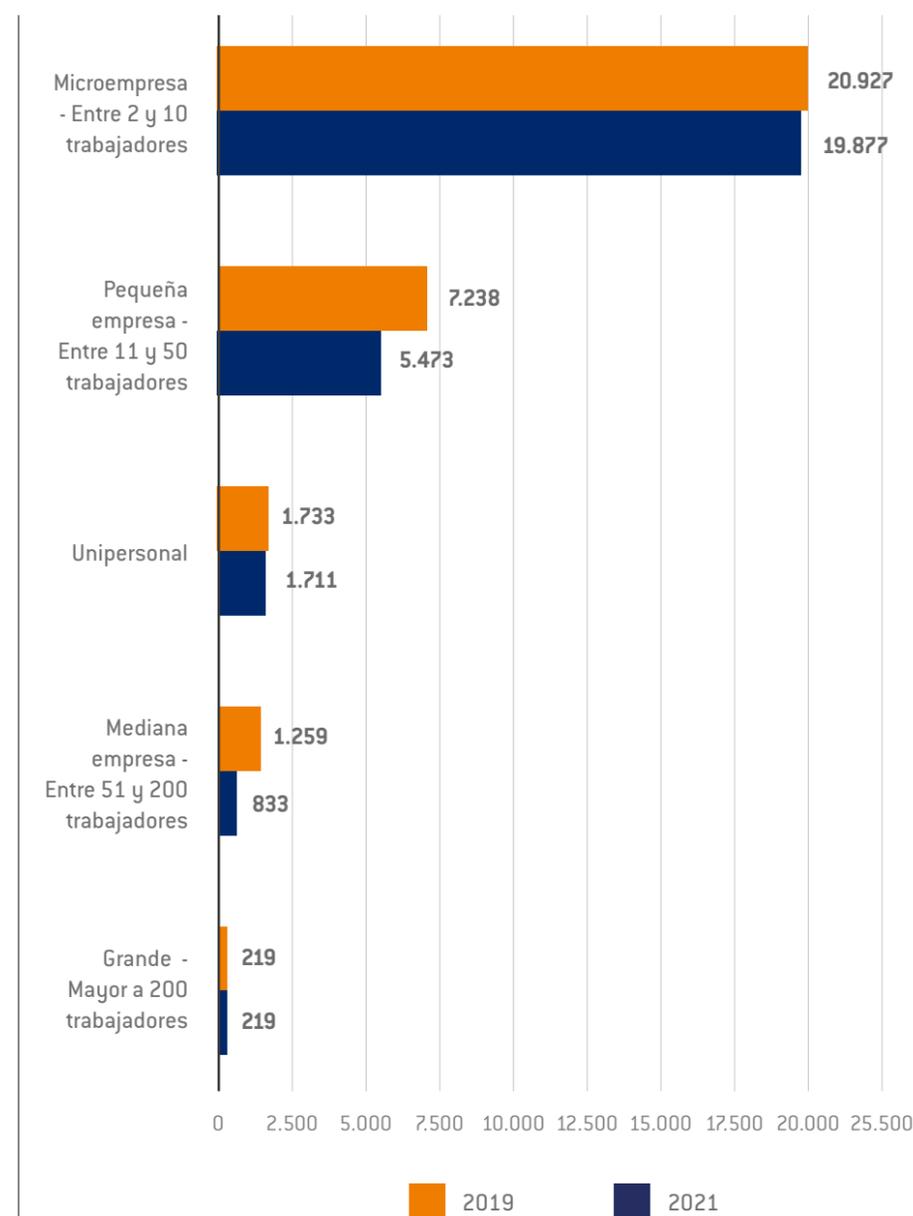
**Los bajos niveles de apropiación de los canales públicos de intermediación son una constante en todas las mediciones.** Según la Encuesta de Talento Humano de la ANDI (2021), entre los canales de búsqueda más utilizados por los empresarios son los referidos, los *headhunters* y portales web como el Empleo.com. En el estudio, del Ministerio del Trabajo y la ACRIP (2021), generalmente los medios más utilizados para la búsqueda de personal en las empresas son las convocatorias internas (16,7 %), el SPE (9,6 %), referencias personales (8,9 %), portales web (8,7 %) y *headhunters* (8,5 %). Estos últimos canales estarían dentro de las agencias privadas lucrativas autorizadas por la UAESPE, por lo que se da cuenta que **no hay una percepción ni articulación de los prestadores del SPE como una red para los empresarios del país.**

### 3.1. Principales características de las empresas y vacantes registradas en el SPE

Según datos del SISE, en comparación con el 2020 cuando se registraron 19 854 empresas, en 2021 se observó un incremento del 41,6 %, que corresponde a 28 113 empresas registradas por los prestadores que usan dicho sistema. Sin embargo, con respecto a las cifras de antes de la pandemia, hubo una caída del 24 %, en 2021, al disminuir de 31 000 empresas,

en 2019, a 28 000, en 2021. De acuerdo con la Gráfica 36, **las empresas que más redujeron sus registros, en 2021, fueron las pequeñas empresas (-1765 establecimientos) y las microempresas (-1050 establecimientos)**. Por el tipo de actividad económica, tanto en 2019 como en 2021, la mayoría de las empresas registradas se concentraba en otras actividades de servicios, comercio y construcción. La mayor reducción en el porcentaje de empresas inscritas se presentó en el sector de alojamiento y servicios de comida (-0,8 pp), mientras que el mayor incremento se dio en el sector de industrias manufactureras (0,9 pp).

**Gráfica 36.** Número de empresas registradas según tamaño, 2019 y 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), UAESPE.





Desde otra fuente de información<sup>31</sup>, el mayor porcentaje de las vacantes registradas en 2019 (24,7%) estaba asociado con las ramas de información y comunicaciones, y de comercio al por mayor y al por menor.

**Para 2021, la rama con la mayoría de vacantes fue actividades profesionales, científicas y técnicas con el 24,2 %, seguida de las vacantes asociadas a las actividades de servicios administrativos y de apoyo, con el 10,5 %.**

Por otra parte, el sector de otras actividades de servicios, que registró la mayor concentración de empresas en 2021, reportó apenas el 2,1% de las vacantes registradas. Durante la pandemia, el sector comercio fue uno de los más afectados por las medidas de aislamiento decretadas, lo que afectó, de manera negativa, la ocupación y las vacantes gestionadas, y como se verá en el próximo capítulo, para fines de 2021 aún no se había recuperado la totalidad de los empleos formales de este sector. En contraste, durante este período, el tránsito de la presencialidad a la virtualidad llevó al incremento de la demanda de servicios y soluciones digitales especializados tanto a nivel del Gobierno, como del sector privado, lo que motivó la demanda de trabajadores con conocimientos y habilidades especializados.

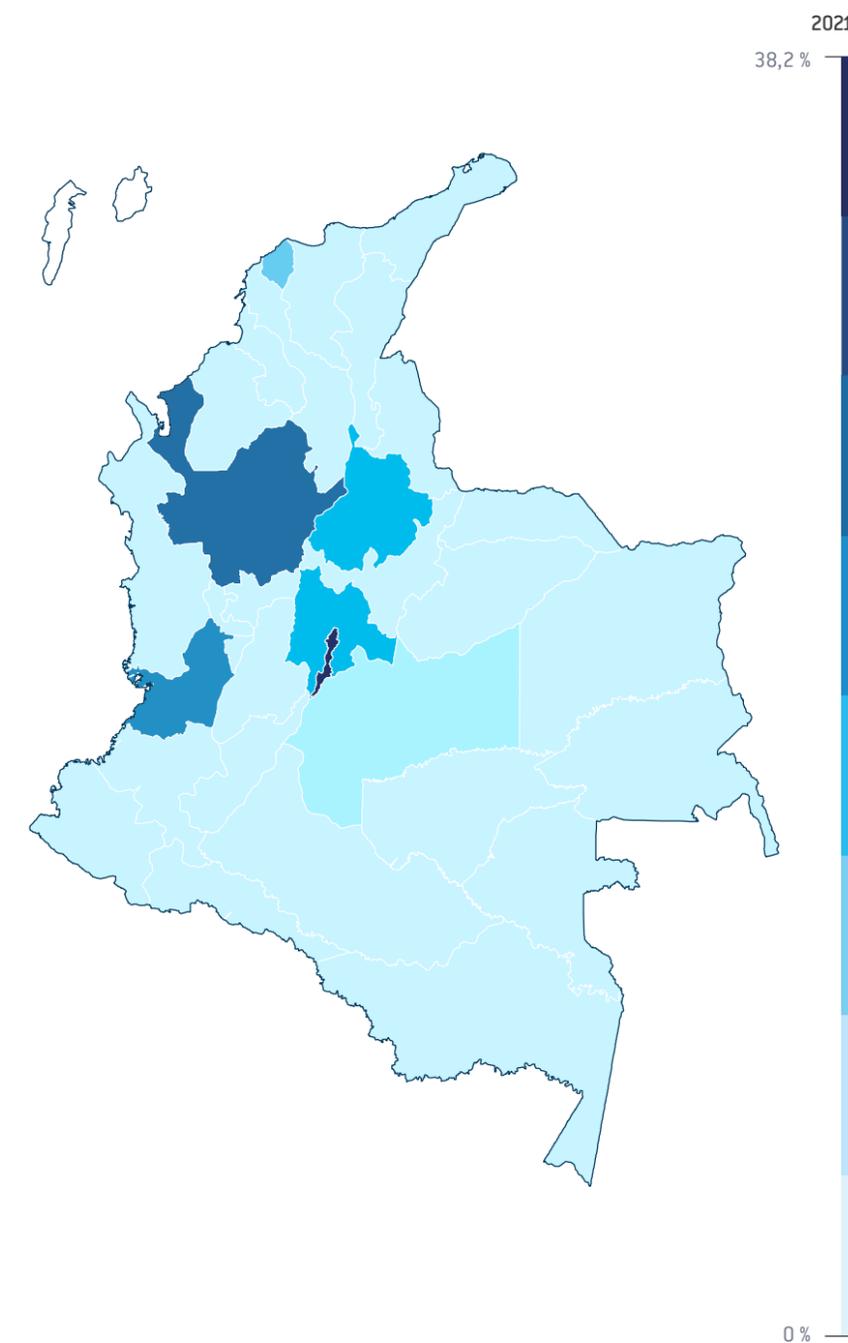
31. La información de vacantes de este informe corresponde a la reportada a la UAESPE por la totalidad de la red de prestadores, sin importar su sistema de información.

**A nivel territorial, tal como se puede apreciar en el Mapa 4, las vacantes registradas se concentraron, principalmente, en Bogotá y en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, en los que se encuentra el 40% de los centros de empleo<sup>32</sup>.** Como se verá en el siguiente capítulo, justamente estas son las regiones con mayores mercados del país, con una concentración del 55% de las empresas. En con-

traste, el 0,5% de las empresas se encuentra en los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés, Vaupés y Vichada, que cuentan con el 2,8% de los centros de empleo y el 0,4% de las vacantes.

32. Cálculos propios a partir de la información del boletín de caracterización de prestadores del SPE de diciembre de 2021.

**Mapa 4.** Porcentaje de vacantes por departamento, 2021

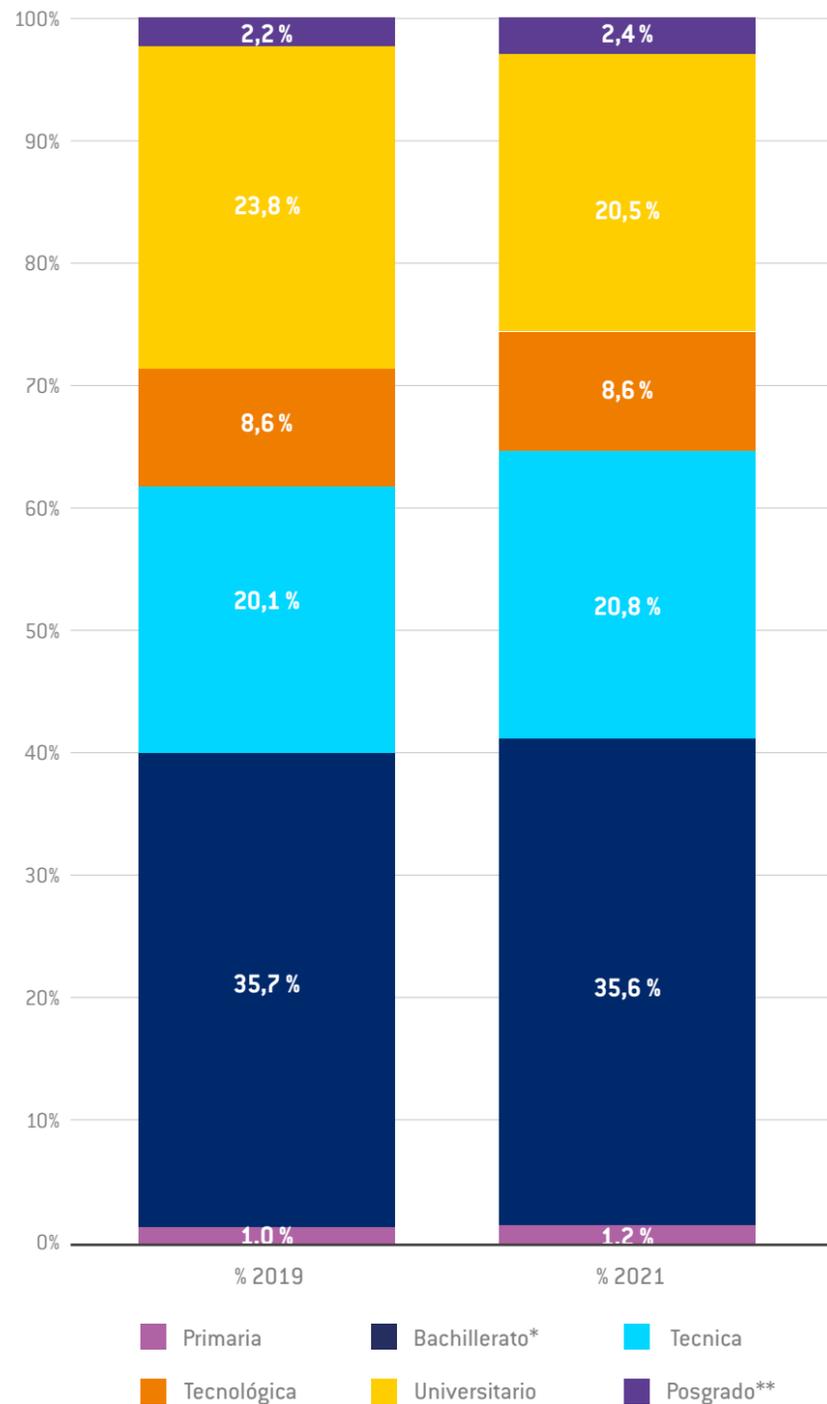


**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), 2021.

Con respecto al nivel educativo solicitado en las vacantes (Gráfica 37), es posible decir que, en 2021, **las vacantes requirieron, en su mayoría, a personas con bachillerato (35,6%) y formación técnica (20,8%)** acorde con los niveles de escolaridad presentados por las personas que buscan empleo. **El 46,6% de las va-**

**cantes requieren entre 1 y 12 meses de experiencia,** mientras que las vacantes que solicitan más de tres años de experiencia laboral representan solo el 4%. Con respecto a lo registrado en 2019, la principal reducción se presentó en las vacantes que solicitan hasta 12 meses de experiencia.

**Gráfica 37.** Vacantes por nivel educativo solicitado, 2021 y 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

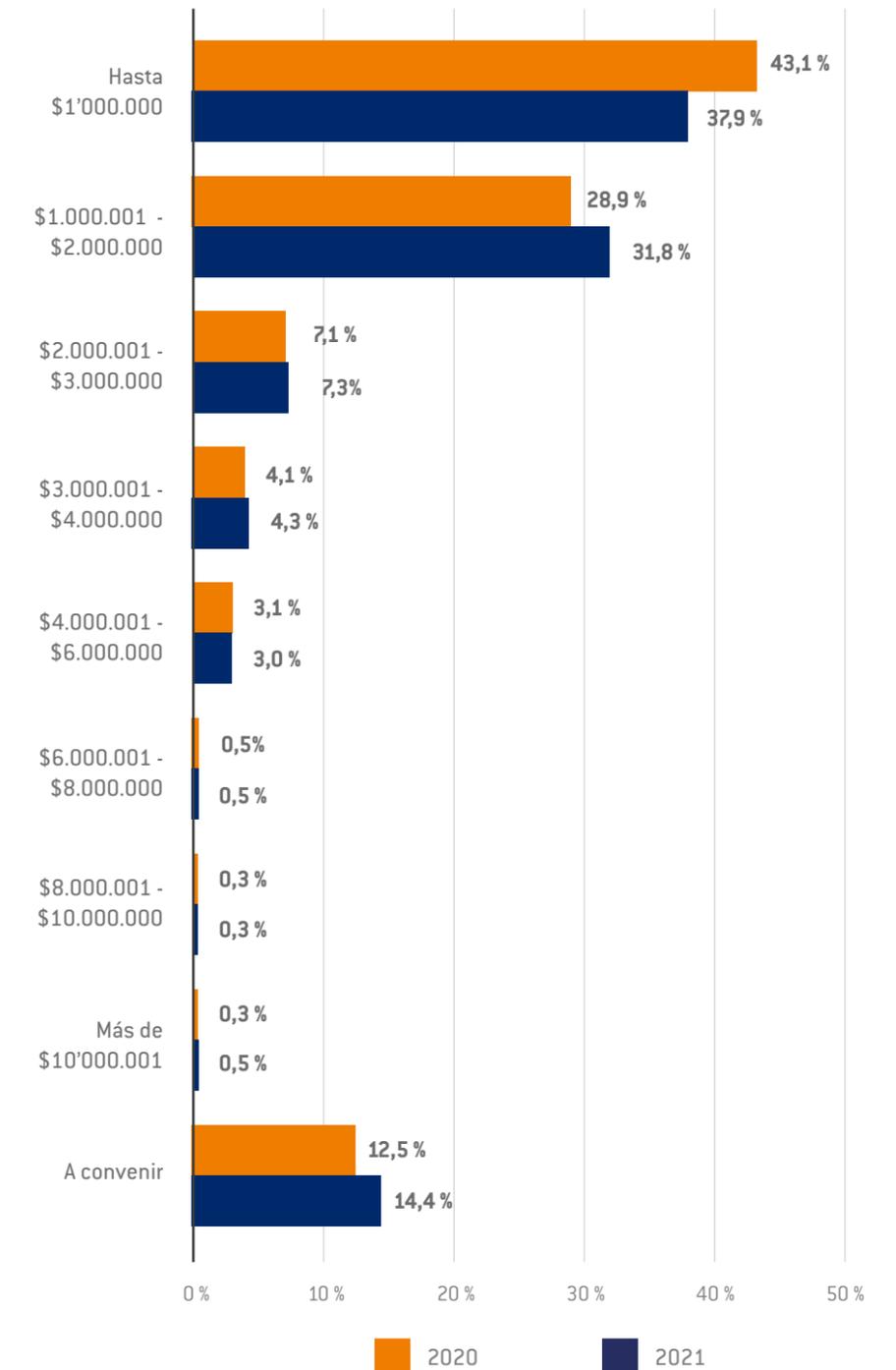
\* Bachillerato: suma secundaria.

\*\*Posgrado: suma de especialización, maestría y doctorado.

Finalmente, en cuanto a los salarios a devengar, mientras en 2019 el 50% de las vacantes ofrecía un pago de hasta 1 millón de pesos, en 2021, este porcentaje se redujo a 37,9%, y el salario de entre 1 y 2 millones de pesos aumentó del 27,2%, en 2019, a 31,8%, en 2021. De la misma manera, para este período, se observan incrementos en

los rangos salariales superiores a 2 millones de pesos. Este resultado podría asociarse al crecimiento de las vacantes para actividades profesionales, científicas y técnicas, que requieren que los trabajadores tengan conocimientos y habilidades más especializados, por lo que la remuneración tiende a ser más alta.

**Gráfica 38.** Porcentaje de vacantes según rango salarial ofrecido, 2020 y 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

## 4 Conclusiones

El país enfrenta retos con respecto a la articulación de la oferta de servicios de gestión y de colocación de empleo, producto de la baja coordinación y articulación dentro de la red de prestadores, así como de los servicios que ofrecen las demás apuestas de política de empleo e inclusión social. Para resolver este problema es necesario, por un lado, establecer incentivos para los actores del sistema con el fin de reconocer y premiar su trabajo conjunto, así como su intervención integral para atender las diversas barreras que enfrentan los grupos poblacionales más rezagados del empleo formal. Por otro lado, a nivel nacional y local se deben llevar a cabo mayores esfuerzos para articular políticas de empleo y otras políticas e iniciativas sociales que impacten en la empleabilidad de quienes buscan trabajo. En este punto, es clave que las entidades territoriales jueguen un rol más activo en la coordinación de los prestadores del SPE y demás actores del ecosistema de empleo en torno a las apuestas locales de desarrollo.

Persisten las barreras de acceso al trabajo para los grupos que, tradicionalmente, han estado excluidos del empleo formal, por ejemplo, las mujeres, que siguen teniendo bajos resultados en comparación con los hombres en términos de colocación, pese a una mejora en 2021. En cuanto a esta situación, es importante fortalecer el enfoque diferencial de las entidades prestadoras del SPE, como las entidades territoriales, las agencias privadas no lucrativas, la APE SENA y, de nuevo, las CCC habilitadas por la Ley 2225 de 2022 para extender sus

servicios a toda la población que busca empleo. Ahora, las entidades territoriales, independientemente de si son agencias de empleo o no, deben promover acciones de articulación de la oferta de servicios sociales en torno a las rutas de empleabilidad implementadas en el territorio por la red de prestadores del SPE, así como con las iniciativas y programas de otros actores del ecosistema de empleo.

Es necesario aumentar el reconocimiento y la apropiación de del Servicio Público de Empleo (SPE) por parte de los empresarios, que fortalezca el relacionamiento y la oferta de servicios disponibles para ellos. A pesar de la mayor preferencia por el personal referido, las agencias de empleo deben convertirse en aliados estratégicos, principalmente de aquellas empresas que no cuentan con un área especializada para la gestión del talento humano.

Le invitamos a conocer con mayor detalle los indicadores de intermediación laboral en [includere.co](https://includere.co), tablero: «[Datos sobre intermediación laboral en Colombia](#)»



Para consultar información más detallada al respecto le invitamos a consultar los [datos sobre intermediación laboral en Colombia](#) escaneando el código QR

# RECOMENDACIONES



# 1

## ¿Qué se recomienda?

Consolidar un sistema de seguimiento y monitoreo a los resultados, calidad y eficiencia alcanzados por las iniciativas de empleabilidad articulando diferentes fuentes de información, con el fin de potenciar los ecosistemas de empleo a nivel nacional y local.

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio del Trabajo y UAESPE en articulación con entes territoriales.

## ¿Cómo implementar?

Consolidar una batería de indicadores que permita realizar el seguimiento y monitoreo de los resultados, eficiencia y calidad de las iniciativas adelantadas en gestión y colocación de empleo.

la información de plataformas de intermediación laboral internacionales o nacionales que se encuentren por fuera de la red del SPE, como LinkedIn, TalentPitch, Torre, entre otras.

Contar con la disponibilidad y acceso desde el nivel territorial a la información consolidada de las iniciativas desarrolladas en materia de gestión y colocación de empleo —información e indicadores provenientes de la totalidad de la red de prestadores del SPE, PILA, plataforma del Sistema Nacional de Cualificaciones—, incluyendo

Socializar los resultados, eficiencia e impactos de las iniciativas sobre la empleabilidad de las regiones y de los diferentes grupos poblacionales.

Consolidar un banco de experiencias y buenas prácticas derivadas de la implementación de las iniciativas, de libre acceso y consulta por parte de toda la población.

# 2

## ¿Qué se recomienda?

¡Nueva recomendación!

Consolidar una oferta integral de servicios y programas de gestión y colocación de empleo que atiendan a las necesidades de las poblaciones de difícil inserción, así como de los empleadores y los territorios.

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio del Trabajo y UAESPE en articulación con entes territoriales y demás actores de los ecosistemas nacionales y locales de empleo.

## ¿Cómo implementar?

Acompañar, por parte del Ministerio del Trabajo y la Unidad del SPE, a las alcaldías en el empoderamiento de su rol de líder de la política de empleabilidad territorial.

Mapear los programas y las intervenciones que se han desarrollado, con el propósito de identificar posibles puntos de articulación.

Promover servicios especializados y diferenciales de las entidades

prestadoras del SPE según las particularidades de la región.

Realizar mesas de trabajo con el sector productivo de los territorios para identificación de requerimientos de talento humano y servicios diferenciales para las empresas.

Generar y utilizar estudios de brechas y de prospectiva laboral para identificar posibles impactos y cambios en la estructura del empleo de los territorios.

# 3

## ¿Qué se recomienda?

Crear un sistema de incentivos para la atención con resultados, calidad y eficiencia de poblaciones de difícil inserción laboral.

## ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio del Trabajo y UAESPE en articulación con entidades de otros sectores.

## ¿Cómo implementar?

Identificar fuentes de financiación alternativas a las existentes que permitan establecer incentivos para la atención de aquellas poblaciones que presentan mayores restricciones para vincularse al mercado de trabajo formal.

Crear incentivos para la promoción del trabajo colaborativo entre la red de prestadores, por ejemplo, viabilizando mecanismos de pago por resultados con cargo a diversas fuentes de financiación pública o privada.



# EMPLEO Y EMPLEADORES



# El momento de verdad de las empresas: empleos de calidad para la productividad y desarrollo territorial

Tradicionalmente, los empleos formales y estables se asocian con la mejora de las condiciones socioeconómicas de los trabajadores y sus familias. El acceso y la permanencia en el empleo, incluso, tiene efectos positivos en los procesos de integración social, en el fortalecimiento de lazos sociales y en la salud mental (Evans, 2000). Ahora bien, las posibilidades de quienes buscan empleo de acceder a un trabajo formal y estable están determinadas por etapas previas de sus trayectorias laborales, como la educación media y la posmedia. El tránsito por estas etapas, como se advirtió en los capítulos anteriores, es disímil para algunos grupos poblacionales, de tal manera que, las posibilidades de acceso a empleos de calidad varían en distintos segmentos de la población.

El número y la calidad de las oportunidades de empleo, en el mercado laboral, están estrechamente vinculados con las condiciones de la estructura productiva del país, como el tamaño de las empresas, su formalización y la distribución territorial. Por otra parte, la productividad de las empresas está vinculada a la cualificación y la competencia del talento humano disponible. Estas relaciones de interdependencia entre la oferta y la demanda laboral se analizan, en este apartado, en el contexto de un mercado laboral colombiano con altas tasas de desempleo e informalidad, así como con falencias con respecto a la cualificación pertinente del talento humano. Además, se analiza cómo los grupos tradicionalmente excluidos del acceso a oportunidades de empleo formal están reflejados en los principales indicadores de mercado laboral.

En la primera parte de este capítulo, se abordan aspectos relacionados con la estructura productiva y con los

procesos de gestión del talento humano —demanda laboral—, mientras que, en la segunda, se analizan aspectos que conciernen a la oferta laboral, como las características que dificultan el acceso a empleos formales y de calidad. En la tercera parte, se presentan las conclusiones y, finalmente, se incluyen algunas recomendaciones que apuntan a mejorar las trayectorias laborales de los grupos tradicionalmente excluidos del mercado laboral formal y los procesos de gestión del talento humano por parte de los empleadores<sup>33</sup>.

33. Nota técnica: los datos utilizados para la elaboración de este capítulo corresponden a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) marco 2005, publicada por el DANE en el mes de enero de 2022. Esto obedece a tres principales razones: 1) aunque entre 2019 y 2021 se llevó a cabo el proceso de rediseño de la GEIH con el fin de actualizar los diseños muestrales, operativos y conceptuales, con la información del CNPV de 2018, se llevaron a cabo, de manera paralela, operativos de la GEIH marco 2018 y la GEIH marco 2005. Las cifras oficiales publicadas durante este período corresponden a las del marco 2005; 2) el uso del marco 2005 permite mantener la coherencia y hacer comparables documentos e informes de instituciones nacionales e internacionales, publicados durante los periodos de análisis abordados en este documento (anteriores a 2022); 3) el uso del marco 2005 facilita las comparaciones con años precedentes. Se ha decidido que, a lo largo de este capítulo, se presentarán comparaciones y datos históricos de hasta 10 años de diferencia, por lo que utilizar la información oficial de esos años permite que estas sean congruentes y se puedan contrastar si así se desea.

## 1 Características de la estructura productiva

Esta sección hace una caracterización de las condiciones del tejido productivo del país y refiere cómo estas afectan la cantidad, la calidad y la distribución de oportunidades de empleo en el mercado laboral colombiano. Entre las condiciones que se analizan en esta sección, se encuentran el tamaño, la informalidad, la distribución por territorios, los resultados en términos de competitividad y productividad, y aspectos que tienen que ver con la gestión del talento humano.

### 1.1. Tamaño y formalización

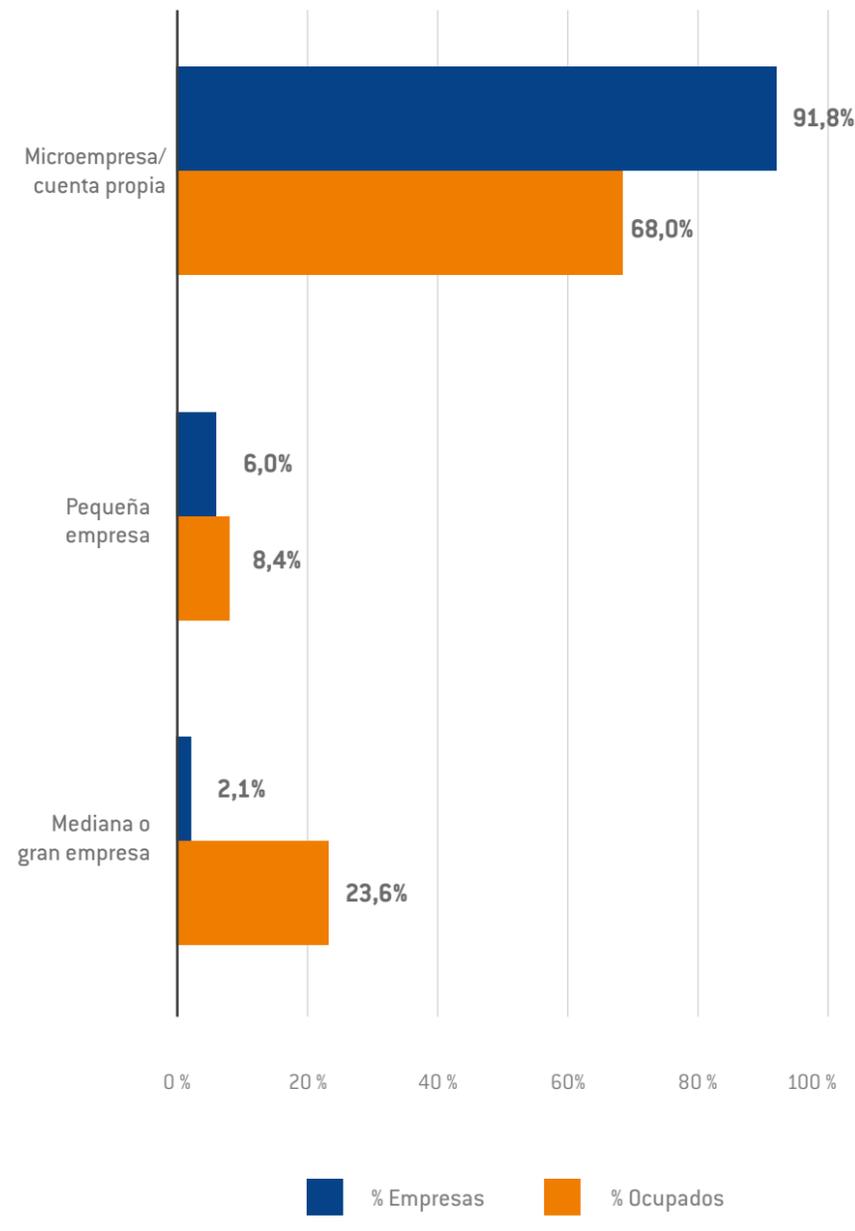
El tejido productivo del país estuvo conformado, en 2021, por 1,6 millones de empresas registradas. En ese año, de la mano con el proceso de recuperación económica, la creación de nuevas empresas en el país se incrementó en un 10,6 % en comparación con 2020. De estas nuevas empresas, 8 de cada 10 se concentran

en el sector de comercio y servicios (Confecámaras, 2021), que, tradicionalmente, ha agrupado la mayoría de empresas del país. Además, se caracteriza por la presencia de una alta informalidad y de empleos con menores niveles de cualificación.

**La estructura productiva colombiana está conformada, principalmente, por unidades productivas pequeñas, que concentran una gran proporción de los trabajadores del país.** Aproximadamente, el 92 % de las empresas, en el país, está en el rubro de las microempresas, mientras que solamente el 2,1 % en el de las grandes y medianas empresas, como se muestra en la Gráfica 39. Al observar la cantidad de ocupados según tamaño, se encuentra que, del total de trabajadores, en 2021 (21,08 millones de personas), el 68 % se encontraba trabajando por cuenta propia o en microempresas (30,5 % en microempresas y 37,5 % cuenta propia), seguido del 23,6 % que laboraba en empresas medianas y grandes, y el 8,4 % en pequeñas empresas.



**Gráfica 39.** Distribución de empresas registradas vs ocupados según tamaño de empresa



**Fuente:** elaboración propia con base en el Directorio Estadístico de Empresas y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

El tamaño de las unidades productivas influye en diversas dinámicas al interior de estas y en su desempeño en el entorno productivo. Según la OIT (2019), las grandes empresas, en comparación con las pequeñas, tienen mayores niveles de productividad laboral (+62 %), mayores probabilidades de exportar (23 %) y de añadir nuevas líneas de productos (+19 %) y nuevas tecnologías (+18 %). **El tamaño de las empresas, a su vez, repercute en la calidad del empleo que generan y en sus posibilidades de atraer talento humano cualificado.**

Las empresas más grandes tienen más capacidad para invertir en formación y en equipamiento, pagar salarios más altos y ofrecer mejores condiciones de trabajo, lo que les permite acceder a talento humano más cualificado y ser más productivas. Esta situación ilustra el reto de la institucionalidad del país de proveer las condiciones necesarias para que las empresas, independientemente de su tamaño, puedan acceder a talento humano cualificado, mejorar su productividad y generar empleo de calidad.

Otra característica de la estructura productiva del país es su alta informalidad. El Conpes 3956 de 2019, *Política de formalización empresarial*, concibe la formalidad como un proceso multidimensional, que contempla las dimensiones de entrada (registro empresarial), de insumos (aportes a seguridad social de los trabajadores y uso del suelo), de producción (cumplimiento de normatividad propia del sector) y tributaria (declaración y pago de impuestos) (DNP, 2019). Por esta razón, el grado de formalidad del tejido productivo se asocia con el nivel de cumplimiento de cada una de estas dimensiones<sup>34</sup>.

**Fernández (2020) estima que el 60 % de las unidades productivas del país es informal, aunque el traslape de los conceptos de trabajador por cuenta propia y microempresa, así como las diferentes metodologías de medición dificulten determinar el valor exacto de la informalidad de la actividad económica del país. También, refiere que las empresas informales tienden a ser pequeñas, además de generar menos ingresos y de estar en sectores menos productivos.**

El empleo que ofrecen estas empresas tiene menores condiciones de calidad (en comparación con las formales) y suele estar asociado a entornos de trabajo inseguro, a protección social inadecuada y a bajos niveles de inversión en el talento humano (OIT, 1999). Según Fernández (2020), con respecto a los trabajadores del sector formal, los del sector informal ganan un 30 % menos, pese a que tienen niveles educativos similares y trabajan en el mismo sector y con la misma intensidad horaria. Adicionalmente, las firmas informales son más intensivas en el uso de mano de obra no calificada y tienen menores niveles de capacitación y entrenamiento de su talento humano (DNP, 2019). **El tamaño y la formalización de las empresas, a su vez, repercuten en la calidad del empleo que generan y en sus posibilidades de atraer talento humano cualificado.**

Pese a los esfuerzos que se han llevado a cabo con respecto a este tema<sup>35</sup>, el país aún enfrenta retos importantes para seguir avanzando en el proceso de formalización de las empresas, y en el fortalecimiento del acompañamiento que se brinda a las Mipymes.

34. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Micronegocios del DANE, en 2021 había alrededor de 5,7 millones de micronegocios en el país, de los cuales, solamente el 23 % tenía RUT, el 11,2 % realizaba aportes a salud, a pensión o a ambos, y el 17,4 % declaraba impuesto a la renta.

35. Con el fin de avanzar hacia una mayor formalización, en el país, se han implementado estrategias de política pública como: 1) Ley 1014 del 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento, que buscaba entre otros factores, establecer mejores condiciones institucionales para la creación y la operación de nuevas empresas; 2) Ley 1429 de 2010 "Ley de Formalización y Primer Empleo"; 3) el programa Colombia se Formaliza desarrollado entre 2012 y 2014, para la formalización de empresas informales; 4) Conpes 3956 de política de formalización de empresarial; 5) Conpes 4011 de política nacional de emprendimiento; 6) el Programa de Crecimiento Empresarial para la Formalización CREEce; y 7) Ley 2069 de 2020, para el impulso del emprendimiento en Colombia.

La composición del tejido productivo revela, también, la necesidad de avanzar en la promoción de la formalización del empleo, respaldada por procesos fortalecidos de gestión del talento humano. Ambos frentes son clave para impactar, de manera favorable, sobre las condiciones del empleo disponible en las unidades productivas, así como para mejorar el acceso de las empresas a talento humano de acuerdo con sus necesidades y requerimientos.

## 1.2. Distribución regional

La dinámica empresarial y la composición del mercado laboral varían a nivel territorial, dependiendo de su capacidad productiva. En consecuencia, surgen oportunidades de empleo disímiles tanto en términos de cantidad, como de calidad. En Colombia, se observan grandes disparidades a nivel territorial en la estructura productiva: el 55,4 % del tejido empresarial está concen-

trado en 3 regiones, en la capital del país (33 %), seguido de Antioquia (13,7 %) y del Valle del Cauca (8,7 %). Territorios que, adicionalmente, reunieron la mitad del PIB nacional, en 2021, y en donde el porcentaje de incidencia de la pobreza monetaria se ubicó por debajo del promedio nacional<sup>36</sup>.

36. Mientras la tasa de incidencia de la pobreza monetaria a nivel nacional fue de 39,3 %, en Bogotá fue de 35,8 %; en Valle del Cauca de 29,7 %; y en Antioquia de 29,3 %.
37. Este indicador evalúa la competitividad de los 32 departamentos del país y de la ciudad de Bogotá a través de 106 indicadores, distribuidos en 13 pilares y agrupados en 4 factores de competitividad: i) condiciones habilitantes; ii) capital humano; iii) eficiencia de los mercados; y iv) ecosistema innovador.

Se suma que estos dos departamentos y Bogotá D.C., junto con Santander, Risaralda y Atlántico, se ubican en las 6 primeras posiciones del Índice Departamental de Competitividad (IDC) de 2022<sup>37</sup>. En contraste, en las últimas posiciones del indicador, se ubican los departamentos de Guainía, Vaupés y Vichada.

El resultado competitivo de los departamentos se relaciona, estrechamente, con el tamaño de sus economías (CPC, 2022, pág. 25).

La concentración de la estructura productiva y de los mejores niveles de competitividad, en unas pocas regiones, tiene impactos en la distribución de las oportunidades de empleo a lo largo del territorio. El mayor tamaño del sector productivo está, necesariamente, relacionado con la cantidad de empleos disponibles. Mejores niveles de competitividad se asocian, entre otros factores, a mayores niveles de innovación, lo que tiene que ver con la disponibilidad y el aprovechamiento de un talento humano con altos niveles de cualificación.

Para alcanzar una mayor competitividad en las regiones que presentan rezagos en este indicador, es necesario hacer un esfuerzo articulado entre las empresas, los actores y las instituciones locales y el sector educativo y formativo, bajo la coordinación del Gobierno nacional. Si bien el país ha hecho avances, como la creación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

(SNCI)<sup>38</sup> y sus instancias relacionadas tanto a nivel nacional, como territorial, entre las que se encuentran las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI)<sup>39</sup>, es fundamental un mayor compromiso por parte de los actores locales y de las empresas para que las grandes apuestas productivas sectoriales y de las regiones aprovechen las iniciativas adelantadas desde el Gobierno nacional. Para ello, es necesario un mayor liderazgo de las CRCI en términos de coordinación en el territorio, y una mejor focalización de los recursos para fortalecer dichas apuestas. De esta manera, se impulsa el desarrollo regional y se contribuye a cerrar las brechas entre los territorios.

## 1.3. Productividad y gestión del talento humano

El Informe Nacional de Competitividad 2020-2021 señala que, **en Colombia, la productividad de las empresas tiene el nivel más bajo registrado entre los países de la OCDE**. Con respecto a la productividad laboral<sup>40</sup>, el informe indica que, para el año 2020, una hora de trabajo representaba en Colombia tan solo el 35 % del producto generado, en promedio, por países de la OCDE. El porcentaje es incluso menor al promedio de América Latina (37 %).

38. Que se encarga de coordinar y orientar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas, relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país, con objetivos de mediano y largo plazo, con el fin de promover el desarrollo económico, la productividad y mejorar el bienestar de la población.

39. Encargadas de la coordinar y articular las distintas instancias, a nivel departamental y subregional, que llevan a cabo actividades dirigidas a fortalecer la competitividad y a innovar en los departamentos, en el marco del SNCI.

40. Producto por trabajador u hora trabajada.





Entre los factores que inciden al interior de las empresas en su productividad se encuentran la adopción de tecnología e innovación en los procesos de producción y comercialización, así como el nivel, la calidad y la pertinencia de la formación del capital humano (CPC, 2021). En Colombia, además de los problemas en la educación y la formación, analizados en los capítulos anteriores, la gestión de talento humano de las empresas afecta la forma en la que estas logran, o no, aprovechar su potencial a beneficio de la productividad y la competitividad, además del proyecto de vida de quienes conforman ese talento humano.

**Los procesos de gestión del talento humano en el país no son generalizados ni se valoran como práctica estratégica, y difieren entre las pequeñas y las grandes empresas.** Según Rodríguez (2019), en las pequeñas empresas es común tanto la ausencia de áreas especializadas y de procesos de gestión del talento humano, como una menor valoración de la importancia de este proceso en comparación con otros (contabilidad, producción, etc). Por ejemplo, las decisiones de la selección se toman a partir de procesos intuitivos o del conocimiento y la experiencia de los propietarios o gerentes (Rodríguez, 2019).

En el caso de las empresas de mayor tamaño, aunque con menor frecuencia, también es posible que se presenten procesos de selección de esta naturaleza. Si bien los prestadores del Servicio Público de Empleo están llamados a constituirse en un aliado de las empresas para sus procesos de gestión del talento humano, como se mencionó en el capítulo anterior, hay una baja apropiación de estos servicios por parte de los empresarios.

Por otra parte, en cuanto a los procesos de capacitación del talento humano en las empresas (especialmente de las Mipymes), estos, por lo general, se ven restringidos por un limitado presupuesto, además de la expectativa de las firmas de que los trabajadores que ingresan ya cuenten con los conocimientos requeridos (Pantoja-Kauffmann, 2019).

## 2 Características de la oferta laboral

Como muestran varios indicadores del mercado laboral, como desempleo, subempleo e informalidad, la demanda laboral en Colombia no asimila la totalidad de la fuerza de trabajo disponible. Por otra parte, como se explorará en esta sección, las oportunidades limitadas de empleo se distribuyen, de manera desigual, en grupos tradicionalmente excluidos del mercado laboral formal. Esta situación se asocia a las barreras que estos enfrentan en el mercado laboral y se explica por los bajos niveles de desarrollo de competencias durante el tránsito por el sistema educativo. Sumado al desacople entre la oferta de las instituciones educativas y de formación para el trabajo y las necesidades de los empresarios, que afecta la disponibilidad de capital humano con cualificaciones pertinentes.

Además de estas condiciones endógenas del mercado laboral colombiano, hay nuevos factores que afectan tanto la disponibilidad, como los requerimientos de las oportunidades laborales. Como se mencionó en el capítulo anterior, el avance tecnológico y la llegada de la cuarta revolución industrial (4RI) han puesto de manifiesto un proceso de transformación en la actividad económica y cambios en la estructura del empleo ya que, quienes se desempeñan en ocupaciones con predominio de habilidades rutinarias, de tipo manual, tienen más posibilidades de encontrarse desempleados, porque estas ocupaciones tienen una mayor probabilidad de ser sustituidas por tecnologías automatizadas (Vargas, 2020). De esta manera, se demandan tanto competencias específicas para los nuevos cargos,



como otro tipo de competencias para que los trabajadores participen en procesos de reconversión laboral y se adapten a los diversos cambios de las empresas. De acuerdo con el Conpes 3975, en Colombia, hay un gran reto en cuanto a la preparación del mercado laboral para la 4RI, pues su capital humano no tiene las capacidades suficientes para afrontar este cambio tecnológico (DNP, 2019, pág. 36). Por su parte, el Banco Mundial precisó que, en el mercado laboral colombiano, aproximadamente **el 48 % de los puestos de trabajo está en riesgo de ser automatizado**, y si se analizan las tareas que desempeñan los trabajadores en el país, el porcentaje se incrementa hasta el 70 %. Con la introducción de las nuevas tecnologías será necesario que los trabajadores

se adapten y realicen tareas más complejas, complementarias a las máquinas (Banco Mundial, 2020).

En este contexto, esta sección explora el comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral y su incidencia en las trayectorias laborales de los grupos vulnerables. De forma general, se observará cómo el proceso de deterioro de los principales indicadores del mercado laboral, que se ha presentado desde 2015, se vio acentuado durante la crisis de COVID-19. Por otra parte, si bien durante el año 2021 se inició la recuperación de la actividad económica, se revisará que la mejoría de los indicadores del mercado laboral ha sido un poco más moderada, porque aún se encuentran por debajo de los niveles registrados en 2019.

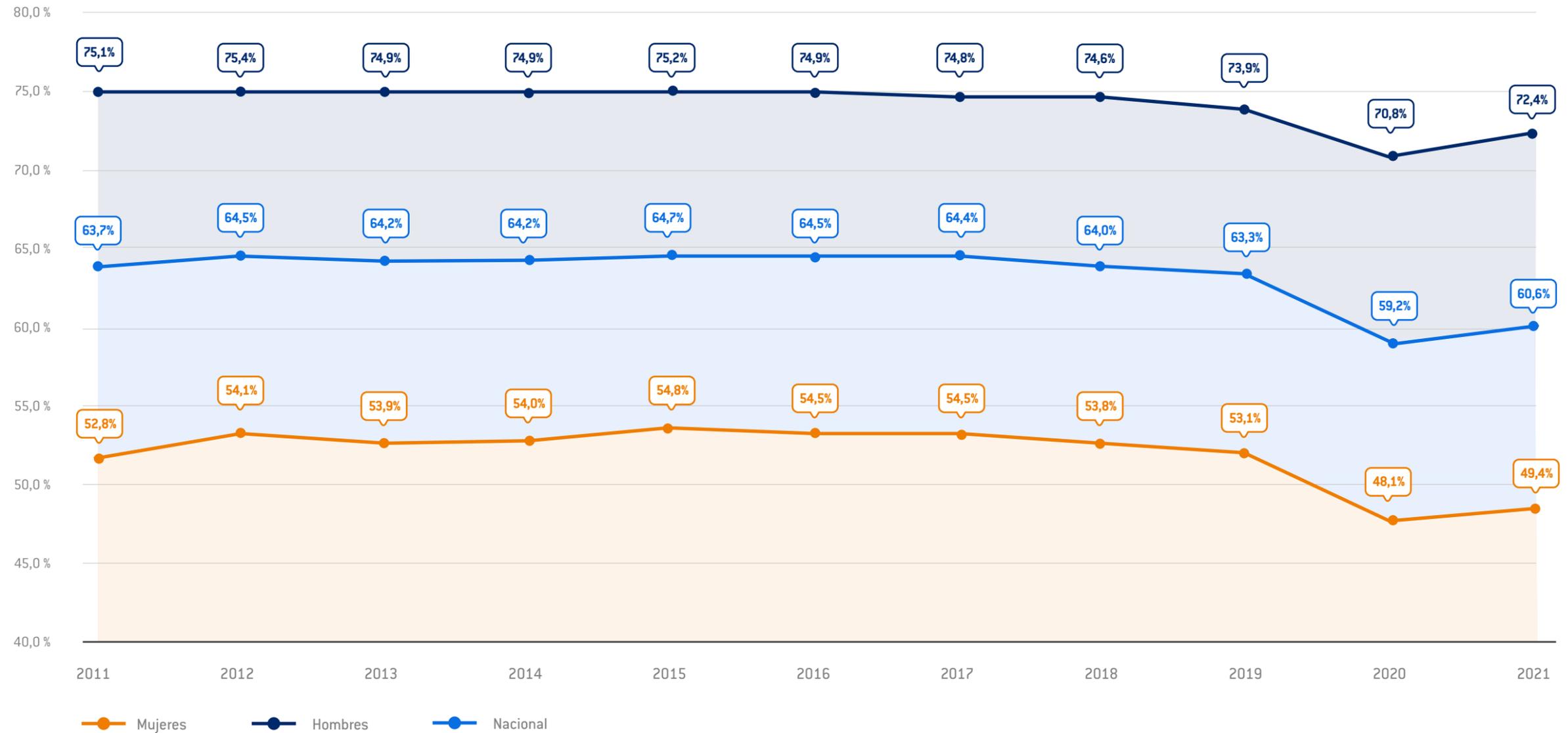
## 2.1. Panorama general del mercado laboral

El análisis histórico de la participación laboral, como medida relativa del tamaño de la oferta laboral, con los datos de la población fuera de la fuerza de trabajo (anteriormente denominados por el DANE como «inactivos»), permite observar el tránsito de la población que entra y sale del mercado laboral. Si bien la participación de las mujeres, por lo general, tiende a ser más baja que la de los hombres, ambas poblaciones han estado presentando un desplazamiento de la fuerza laboral hacia la inactividad, que se revirtió durante el

último año; sin embargo, la participación laboral sigue siendo inferior a la anterior a la pandemia.

Como se muestra en la Gráfica 40, si bien la tasa de participación a nivel nacional para el año 2021 se incrementó con respecto a 2020, este indicador se mantuvo 2,7 puntos porcentuales por debajo de sus niveles prepandemia. El incremento de esta tasa, en 2021, se vio marcado por una mejoría en la participación de los hombres con respecto a las mujeres (1,6 pp vs 1,2 pp). Esto, a su vez, **contribuyó al aumento de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres, al pasar de 20,8 puntos porcentuales en 2019, a 23,0 puntos porcentuales en 2021.**

**Gráfica 40.** Tasa global de participación en Colombia, 2011-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

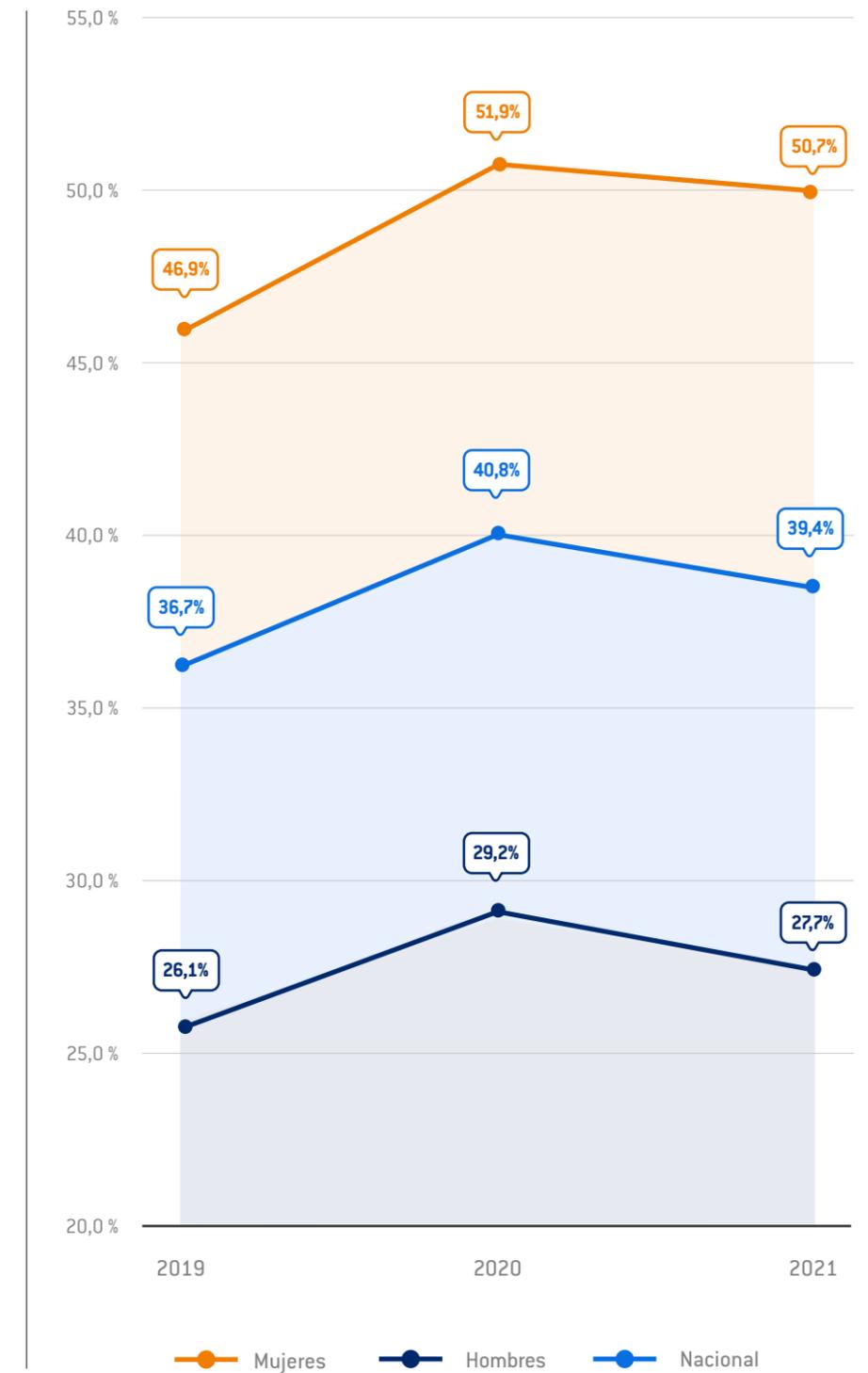
Por su parte, la proporción de la población en edad de trabajar (PET) a nivel nacional, que se encontraba inactiva, se incrementó de 36,7 % en 2019, a 39,4 % en 2021. Las mujeres son la población más afectada ya que, aproximadamente la mitad de la PET femenina (50,7 %) se encontraba fuera de la fuerza de trabajo. **La inactividad laboral entre las mujeres está fuertemente relacionada con la dedicación a oficios del hogar.** Este indicador tuvo un incremento cercano a 1 millón de personas entre 2019 y 2021; las mujeres contribuyeron, aproximadamente, con el 75 % de este incremento.

Esta situación es particularmente relevante, porque si bien las actividades de cuidado pueden ser llevadas a cabo tanto por hombres como por mujeres, la población femenina ha asumido, tradicionalmente, este tipo de actividades. Esto limita sus decisiones de participación laboral y de mejora de su empleabilidad.

**Aunque las redes de apoyo para las labores de cuidado pueden incidir de manera favorable en la participación de las mujeres en el mercado laboral, su disponibilidad horaria para trabajar se ve supeditada a la garantía de contar con dicho apoyo. Estas situaciones ponen en evidencia las condiciones que deben tener en cuenta, principalmente las mujeres, para conciliar el ámbito familiar con el laboral.**



**Gráfica 41.** Proporción de la población en edad de trabajar (PET) económicamente inactiva según sexo, 2019-2021

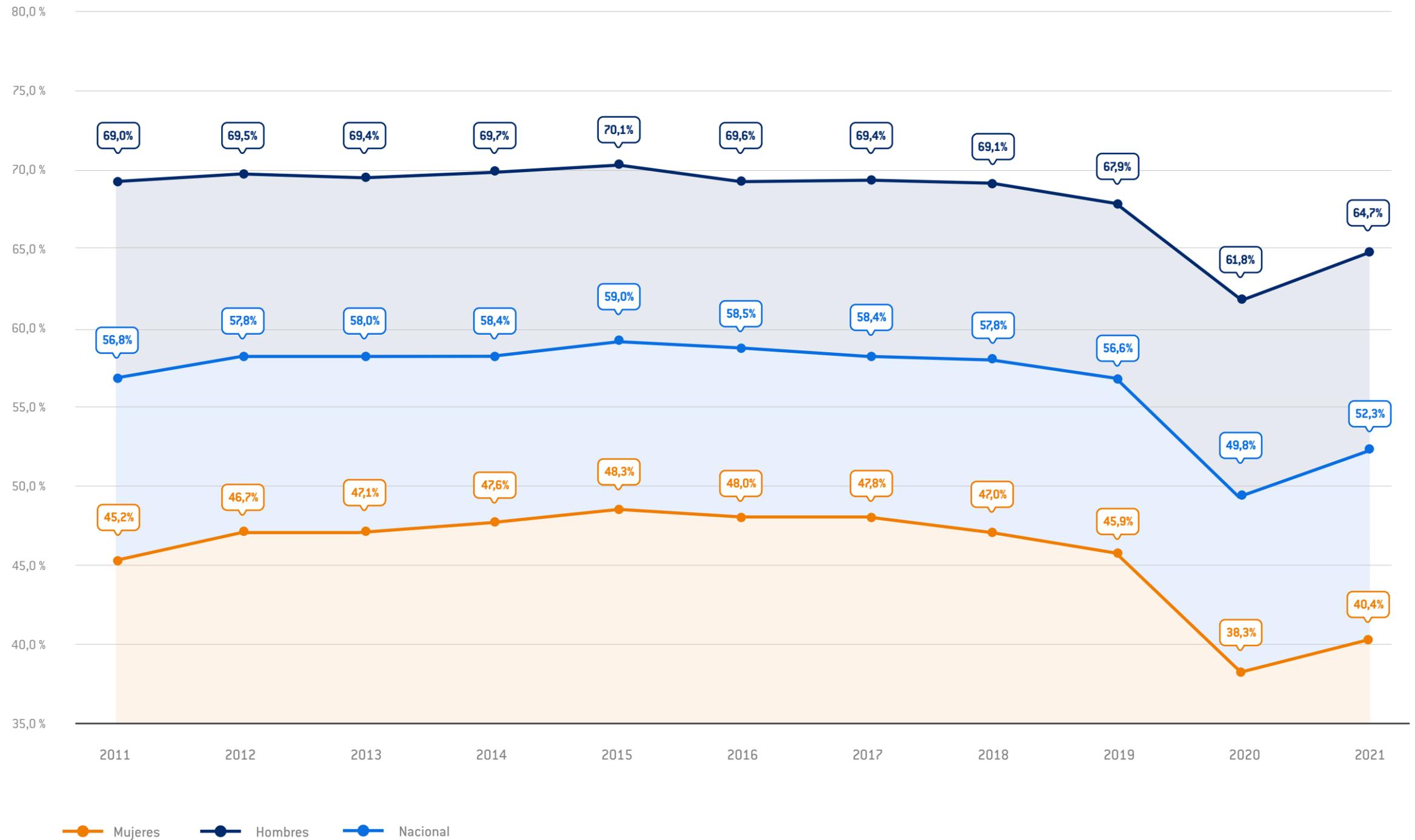


**Fuente:** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

**Aunque en 2021 se alcanzó un total de 21,086 millones de ocupados, el país aún estaba pendiente por recuperar 1 200 000 puestos de trabajo del total del año 2019 [22,287 millones].** Pese a que se observó

una mejoría de la tasa de ocupación de 2020 a 2021, este indicador siguió por debajo del de 2019 e, incluso, del promedio histórico desde 2011 (57,9 %), como se observa en la Gráfica 42.

**Gráfica 42.** Tasa de ocupación en Colombia, 2011-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

**La mejoría presentada en la tasa de ocupación nacional en 2021 se presentó de manera desigual en segmentos de la población acentuando, en algunos casos, las brechas de grupos poblacionales.** La brecha de género con respecto a la ocupación, que ya era alta antes de la pandemia, se incrementó en 2,3 puntos porcentuales en 2021 en comparación con 2019

[24,3 % versus 22,0 %]. Los jóvenes, a pesar de que su tasa de ocupación tuvo un incremento de 2,9 puntos porcentuales en 2021 con respecto a 2020, mantuvieron niveles de ocupación considerablemente bajos en comparación con la media nacional (43,1 % frente a 53,2 %). Por otra parte, los migrantes, la población NARP y la población indígena redujeron sus niveles de

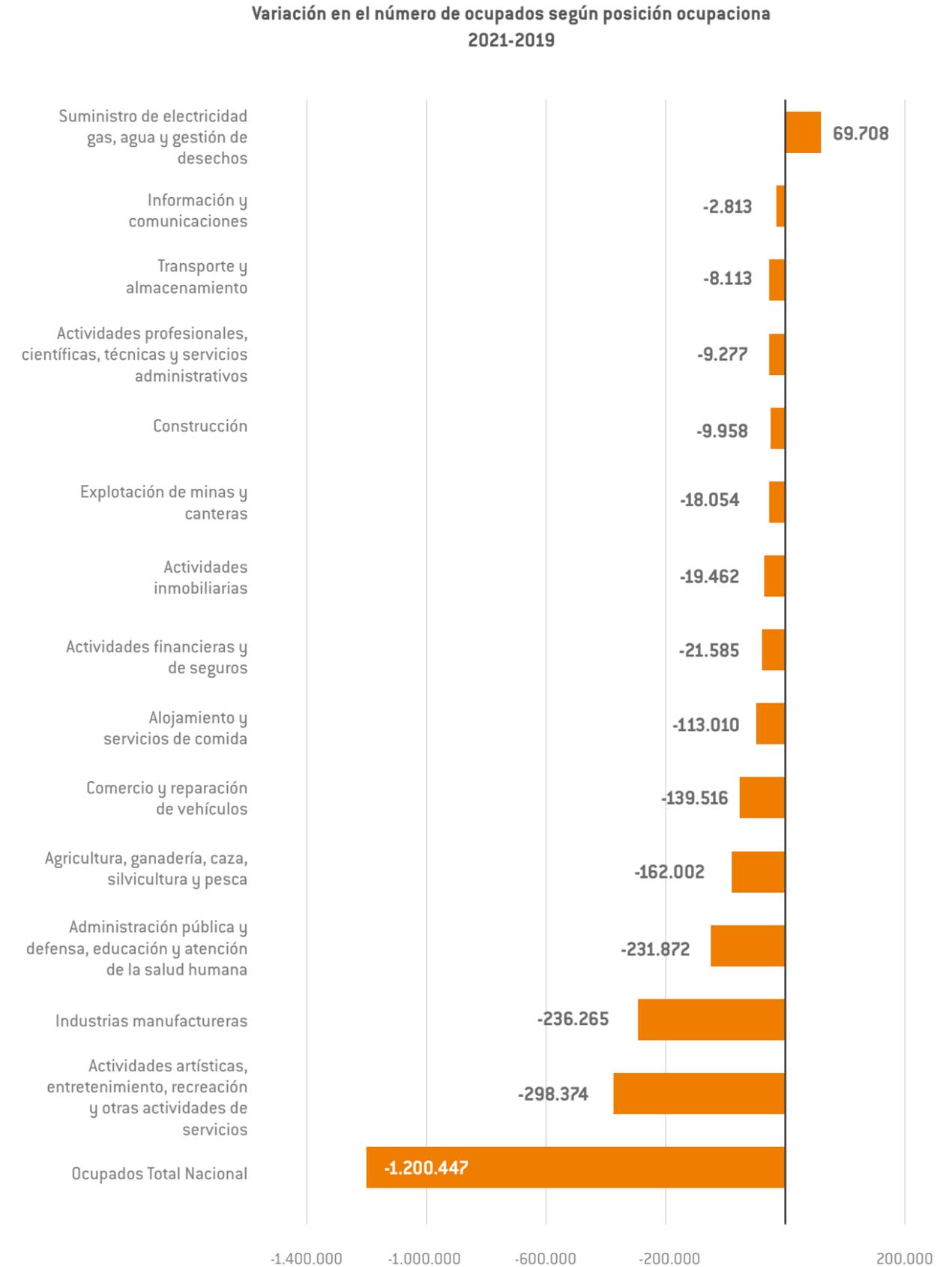
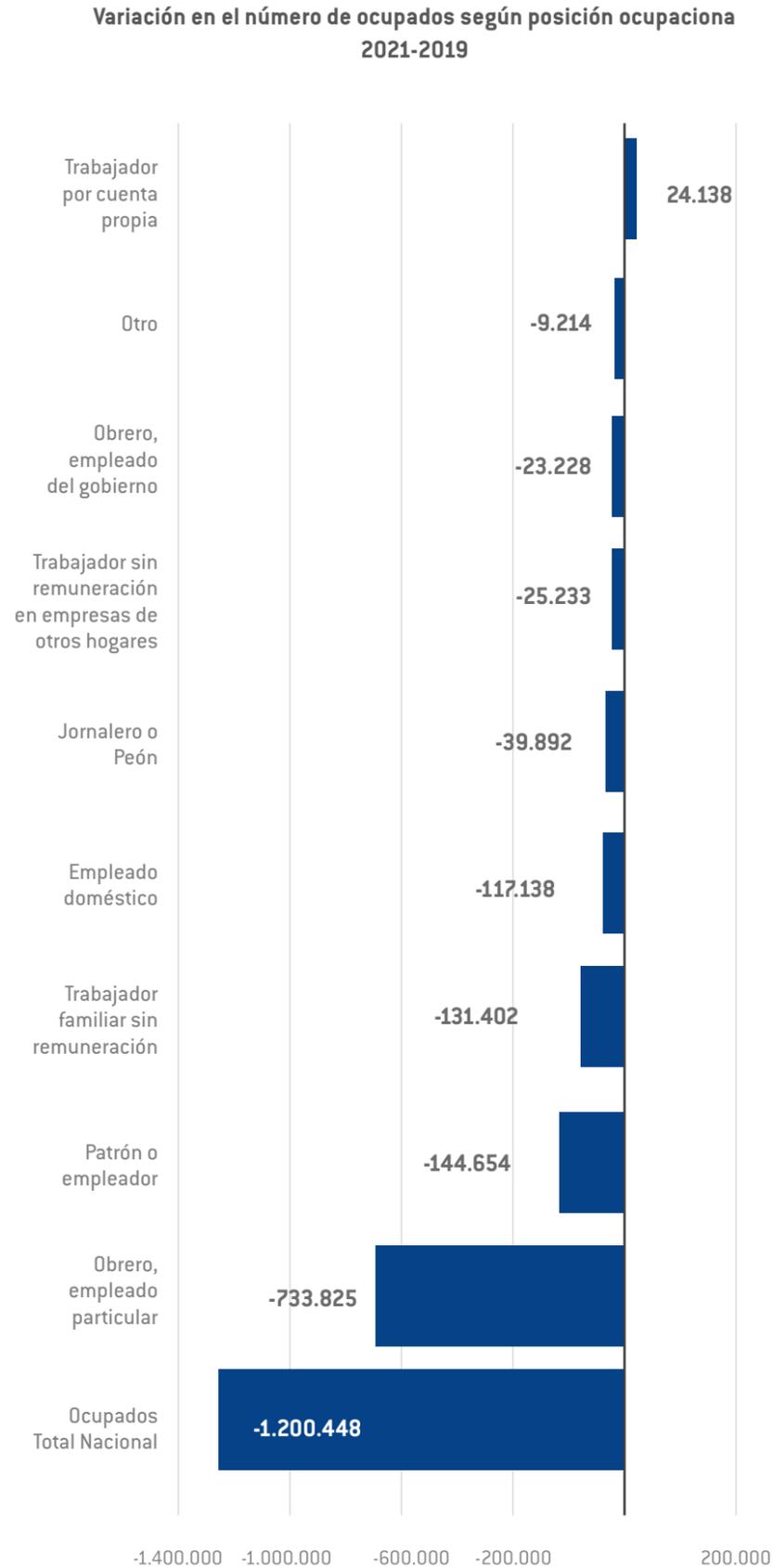
ocupación en 2021 en comparación con 2019 (-5,5 %, -4,7 % y -2,7 %, respectivamente).

El mercado laboral recuperó de 2020 a 2021 los empleos en la categoría por cuenta propia, que, incluso, sobrepasaron los niveles prepandemia al pasar de 9,45 millones, en 2019, a 9,47 millones en 2021; la categoría

empleo particular aún preserva una pérdida de más de 700 000 puestos de trabajo (Gráfica 43). Esta situación es preocupante y muestra un deterioro en la calidad del empleo del país, ya que gran parte de los puestos de trabajo que se han generado durante el proceso de recuperación económica no corresponden a empleos formales.

**Gráfica 43.** Variación en el número de ocupados según posición ocupacional y sectores económicos en Colombia, 2019-2021

**Fuente:** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.



Con respecto a 2020, los sectores económicos con mayores incrementos en ocupados en 2021, a su vez, concentraron altos niveles de informalidad. Los sectores de comercio, construcción y de alojamiento y servicios de comida presentaron los mayores crecimientos de empleados entre 2020 y 2021. Sin embargo, de acuerdo con las cifras de la GEIH<sup>41</sup>, en 2021, estos tres sectores concentraron el 45,3 % de los empleos informales en las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas, y el 25,8 % de los empleos formales.

En contraste con lo que se registró en 2019, el único sector con un crecimiento en el empleo fue el de suministro de electricidad, mientras que los sectores de actividades artísticas, de industrias manufactureras

y de administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana son los sectores con los mayores volúmenes de empleos por recuperar, como se observa en la Gráfica 43. El sector artístico fue uno de los últimos en iniciar su proceso de recuperación económica, lo que se ve reflejado en las cifras, así como la industria y la administración pública, motores de la generación de empleo formal. Por lo anterior, el hecho de que registren un déficit en los puestos de trabajo pone en evidencia que el proceso de recuperación del empleo formal aún no ha finalizado.

41. De acuerdo con la información registrada en el anexo estadístico de empleo informal y de seguridad social.

## 2.2. Factores que impactan el acceso al mercado laboral formal

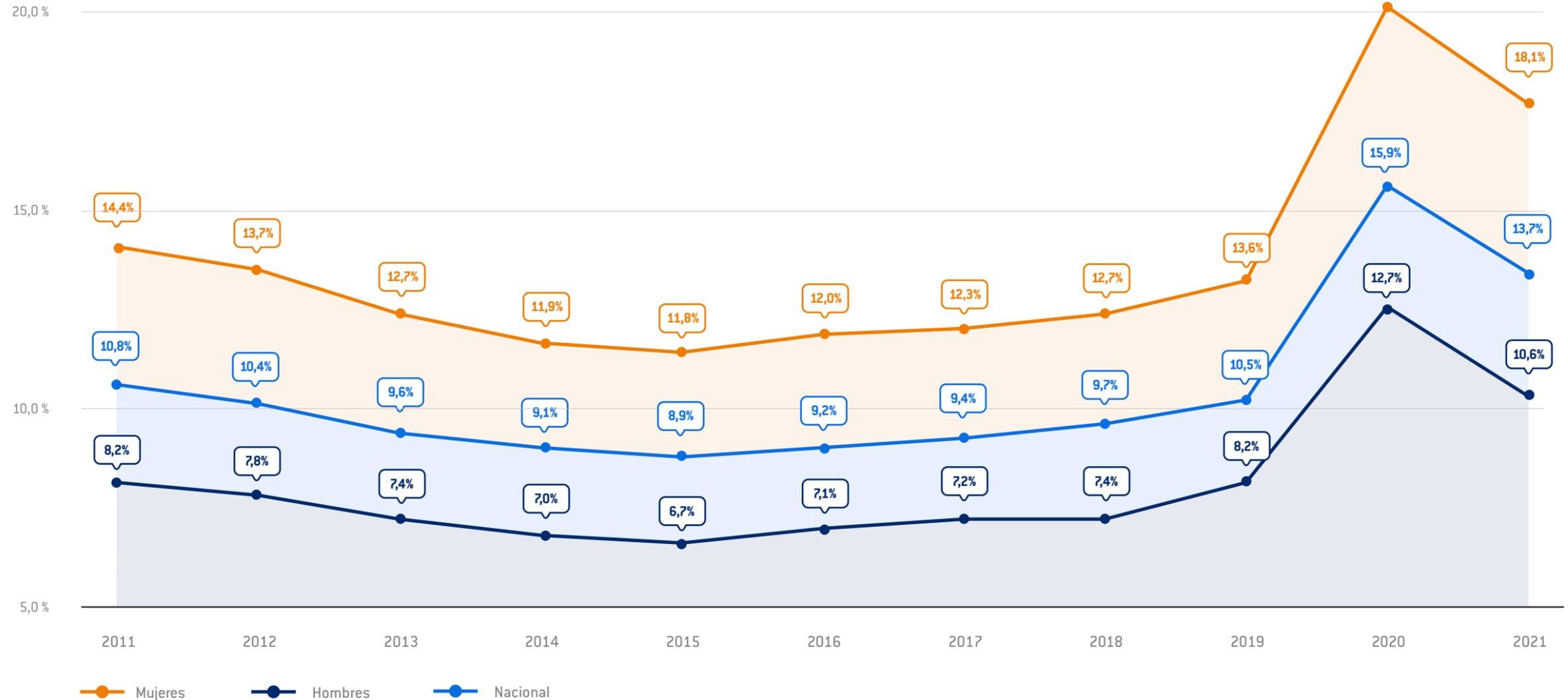
Una estructura productiva, principalmente conformada por empresas pequeñas, informales y con baja productividad, no tiene la capacidad de generar empleos de calidad para la oferta laboral disponible. Por lo tanto, parte de esa oferta se ve forzada a la inactividad, al desempleo, a ocupar empleos que no se ajustan a sus competencias y expectativas o a incorporarse al sector informal. En esta sección, se presentará cómo algunas condiciones estructurales del mercado laboral, como el desempleo, la informalidad y los bajos ingresos, moldean las trayectorias laborales de los trabajadores en

Colombia, en especial las de aquellos que pertenecen a grupos vulnerables.

### Desempleo

Aunque en 2021 la tasa desempleo se ubicó en 13,7 % mostrando una mejoría con respecto a 2020, aún está 3,2 pp por encima de los niveles prepandemia, cuando se registró una tasa de 10,5 %. Al analizar este indicador de forma desagregada por género, según el INEI 2019-2020, se observa que **persiste tanto la brecha de desempleo entre hombres y mujeres para 2021, como su aumento, porque llega a 7 puntos porcentuales cuando, para el año 2019, era de 5 puntos porcentuales.**

Gráfica 44. Tasa de desempleo en Colombia, 2011-2021



Fuente: elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

### De manera similar, persiste la incidencia de un mayor desempleo en grupos poblacionales vulnerables.

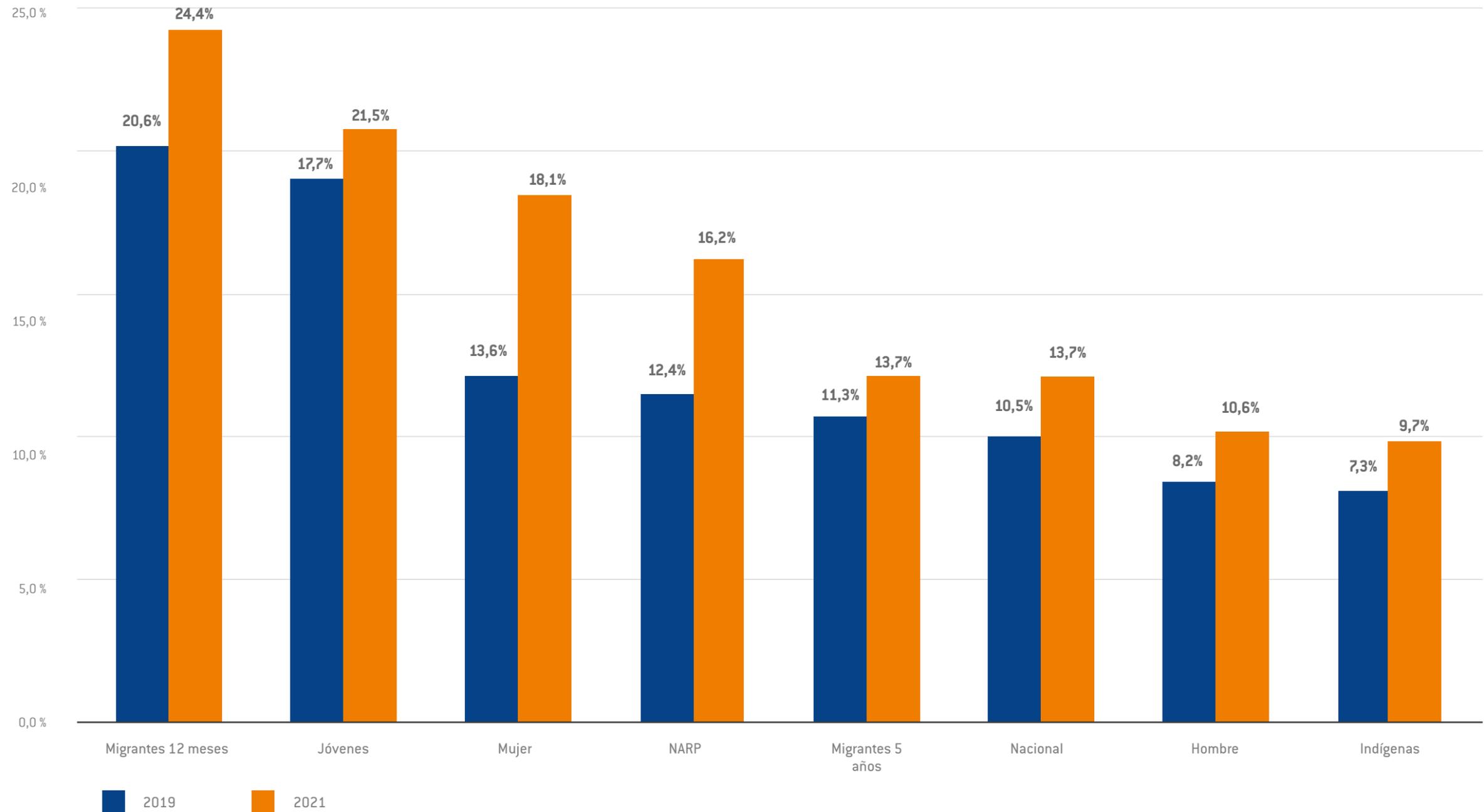
Los *migrantes* con menos de un año en el país con un 24,4 %, seguidos de los *jóvenes* con 21,5 %, las *mujeres* con el 18,1 % y la población *NARP* con el 16,2 % presentan las tasas de desempleo más altas y con mayores incrementos en comparación con 2019. Si bien la comunidad indígena tiene una tasa de desem-

pleo comparativamente baja, también tiene la mayor incidencia de la informalidad, como se explicará más adelante. Por otra parte, de acuerdo con la información presentada en los boletines de *Mercado laboral*, del DANE<sup>42</sup>, durante el trimestre de mayo a julio de 2022, la tasa de desempleo de la población con discapacidad fue de 12,5 % y la de la población LGBT fue de 15,4 %.

Los problemas que enfrentan los migrantes a la hora de homologar sus estudios y certificar sus competencias laborales han dificultado el acceso de esta población al mercado laboral formal, principalmente a los migrantes de corta duración (menos de 12 meses de residencia). Como se verá más adelante, en el caso de acceder a un empleo, hay una mayor propensión a vincularse en actividades de carácter informal.

42. A partir del proceso de rediseño de la GEIH (2019-2021), el DANE incluyó entre sus objetivos promover la visibilidad estadística de grupos poblacionales que no se tenían en cuenta para la información estadística oficial. Por ese motivo, se han emitido boletines que presentan los datos correspondientes al mercado laboral para la población con discapacidad y la población LGBT, de acuerdo con la metodología de identificación y estimación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares rediseñada, cuyos resultados se han hecho públicos a partir de 2022.

**Gráfica 45.** Tasa de desempleo según grupo poblacional en Colombia, 2019 y 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

## Caso de éxito

## Rompiendo Mitos: Esenttia Diverso(a), talento sin etiquetas



Transforma tu mundo



SOMOS UNA INICIATIVA GANADORA PORQUE:



Permite darle voz a quienes han vivido retos de diversidad e inclusión a nivel personal o en sus familias y porque lo hace apelando no a la teoría sobre diversidad e inclusión sino a las emociones de quienes han vivido en carne propia experiencias que han sabido asumir con valentía y transformarlas en experiencias ganadoras para ellos e inspiradoras para su entorno. Es un impulso a que la realidad rompa los mitos que son barreras para un mundo inclusivo. ”

La alta dirección de Esenttia puso en marcha, en 2019, la iniciativa Rompiendo Mitos: Esenttia Diverso (a), talento sin etiquetas, cuyo propósito es fortalecer una cultura inclusiva, sin etiquetas y libre de sesgos, que impulse el desarrollo de procesos que promuevan la equidad y la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad. Esta iniciativa se ha desarrollado con diferentes aliados que se han convertido en canal y medio de contacto para la búsqueda de los nuevos talentos, su integración y adaptación a la compañía.

La implementación de esta iniciativa se ha llevado a cabo en diferentes fases. En primer lugar, se seleccionaron aliados tras una búsqueda que se enfocó en identificar entidades especializadas en promover la inclusión en el sector laboral de personas en condición de discapacidad. En segundo lugar, se realizó un diagnóstico de las condiciones de infraestructura y de los procesos de la organización con el fin de identificar y definir oportunidades de mejora y ajustes razonables de cumplimiento para la contratación de personas en condición de discapacidad. Una vez culminada esta etapa, en tercer lugar, se dio inicio al proceso de selección y vinculación de las personas con discapacidad para los perfiles ofertados. En paralelo, se pusieron en marcha varios procesos de sensibilización al interior de la compañía acerca de los temas de discapacidad, inclusión y diversidad.

En el marco de este programa, se han vinculado siete personas en condición de discapacidad: cuatro con discapacidad cognitiva y tres con discapacidad física. Acá ha habido un acompañamiento constante tanto a los beneficiarios del programa, como al resto de la compañía. De acuerdo con las encuestas de seguimiento, se puede concluir que los colaboradores perciben a

Esenttia como una compañía en la que las personas reciben un trato justo y no discriminatorio por razones de apariencia física, costumbres, formas de pensar o pertenencia étnica, entre otras.

Esta iniciativa busca romper el mito de que las personas en condición de discapacidad no son útiles, y por tanto, no pueden tener un desarrollo económico. También, abre las puertas a nuevas formas de hacer las cosas, de aprender, de ser diversos. Cada uno aporta desde sus diferencias y estas se reconocen como el valor agregado para construir y transformar realidades. Este es un trabajo conjunto entre organizaciones y aliados estratégicos que ofrecen oportunidades de desarrollo, y de crecimiento económico, laboral y personal a las personas con discapacidad.



ESENTTIA RECOMIENDA:



Por un lado, impulsar que la inclusión laboral sea asumida a nivel personal, por parte de cada uno de los seres humanos que conforman la empresa, más que como un proyecto organizacional. Por otro lado, entender que todos tenemos un rol en esta misión, no es solo un reto de las áreas de Talento ni de las personas que ingresan a través de estos programas a las empresas, cada uno de nosotros es una fuente para ser incluido y ser incluyente con otros, con nuestras diferencias, dentro y fuera de la organización. Es fundamental que una vez se materialicen las contrataciones inclusivas, el 100 % de funcionarios aporte de manera decidida en acoger a las personas que ingresen y en hacerlas sentir bienvenidas y parte de la empresa. ”

## Caso de éxito

## Ruta de inclusión Laboral y Social para Población Vulnerable



SOMOS UNA INICIATIVA GANADORA PORQUE:



A través de una iniciativa de empleo inclusivo multiactor, logramos que mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto y personas migrantes venezolanos(as), binacionales y retornados(as) superen sus condiciones de vulnerabilidad al acceder a formación a la medida y a empleos formales.



Claro Colombia, a través de su estrategia de sostenibilidad, en 2019, puso en marcha la Ruta de Inclusión Laboral y Social para Población Vulnerable, que tiene como objetivo la vinculación laboral, por medio de sus empresas aliadas, proveedoras y distribuidoras, de jóvenes, mujeres, víctimas del conflicto, migrantes, retornados y binacionales, población que, históricamente, ha tenido dificultades de inserción laboral. Esta ruta es el fruto de una alianza multiactor de Claro Colombia con la Embajada de Canadá, Cuso Internacional y las agencias de empleo.

En el marco de la ruta de inclusión laboral y social para población vulnerable, que actualmente se implementa en Bogotá, Soacha, Barranquilla, Cali, Manizales y Medellín, se diseñaron seis etapas que buscan aportar a la eliminación de las barreras de acceso a un empleo formal:

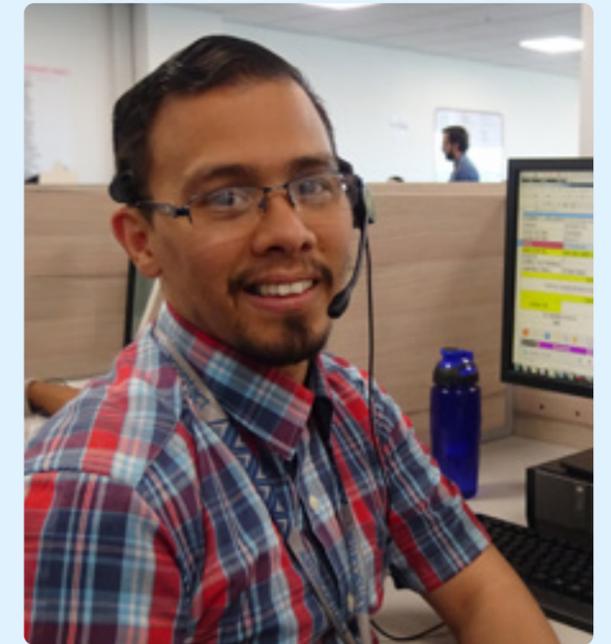
- 1 Alistamiento:** consiste en identificar las vacantes y los perfiles.
- 2 Preselección:** se realiza la búsqueda de personas que se ajustan al perfil y se preparan para las entrevistas.
- 3 Selección:** Claro Colombia acompaña los procesos de selección que hacen parte de esta ruta.
- 4 Formación:** de acuerdo con las vacantes, se lleva a cabo una formación complementaria y se brindan apoyos económicos durante el proceso.
- 5 Contratación:** una vez se formaliza la vinculación laboral, se continúa con el acompañamiento a los beneficiarios (con subsidios y apoyo psicosocial) y a las empresas (con un consultorio jurídico).
- 6 Posvinculación laboral:** con el fin de hacer seguimiento a las vinculaciones, se monitorea la per-

manencia de los beneficiarios en las empresas a las dos semanas, a los dos meses y a los tres meses.

Claro Colombia, por medio de esta ruta, ha remitido a 1784 personas a vacantes de sus empresas aliadas, proveedoras y distribuidoras. Ha logrado la vinculación efectiva de 634 personas. Del total de las colocaciones, el 59 % de las personas beneficiarias corresponde a mujeres, 62 % a migrantes venezolanos y 38 % a poblaciones de acogida. A lo largo de su implementación, la ruta de inclusión laboral y social para población vulnerable ha logrado apalancar más de 900 millones de pesos para su ejecución con cooperación internacional y con el sector privado.

Gracias a las alianzas con la Embajada de Canadá, Cuso Internacional, las agencias de empleo y emprendimiento y la Universidad Corporativa Claro, se han implementado acciones para abordar la vinculación laboral de manera integral, en virtud de las necesidades de la población beneficiaria. A lo largo de la implementación de la ruta, se ha identificado que las empresas que hacen parte de este proceso han aumentado su efectividad y productividad, han disminuido la tasa de rotación de puestos de trabajo y se ha generado mayor sentido de pertenencia a la empresa.

Además, se ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, dado que acceden a una fuente de ingresos estable y permanente.



CLARO COLOMBIA RECOMIENDA:



Hemos entendido que, al realizar ajustes razonables a los perfiles y a los roles, disminuimos las barreras de acceso que las personas pudieran tener para presentarse a las vacantes al evaluar a las personas por sus habilidades y competencias más allá de sus estudios y experiencias.

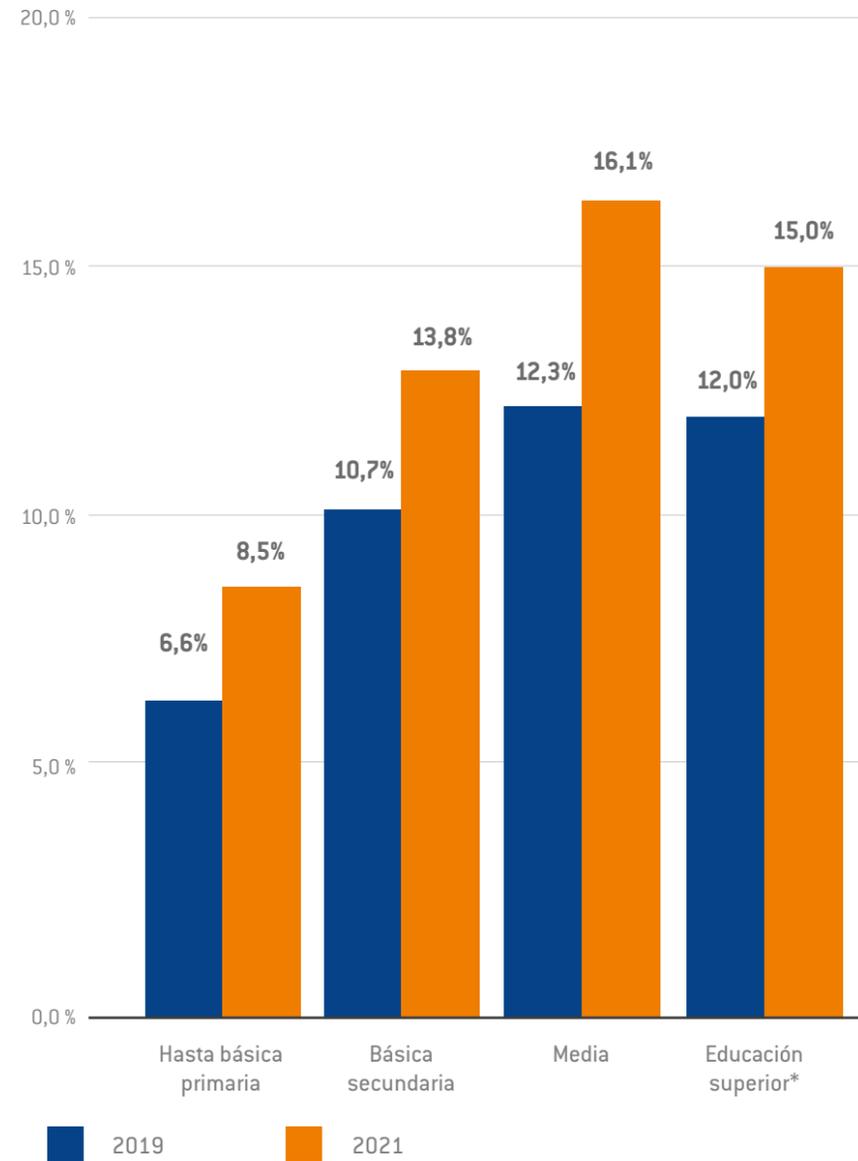


Por su parte, en los jóvenes, la dificultad para poder acreditar mejores niveles de formación y de experiencia específica solicitados por los empleadores representa barreras para ingresar al mercado laboral formal. De ahí que estrategias que promuevan la formación de los jóvenes, conectada con el entorno productivo, como programas de ciclos cortos, formación dual, prácticas y pasantías laborales, y la implementación de la normatividad que reconoce este tipo de espacios como experiencia laboral (Decreto 616 de 2021) contribuyen a mitigar las brechas de empleabilidad en esta población.

Al analizar el desempleo por nivel educativo (Gráfica 46), se observan dos situaciones. La primera es que

la tasa de desempleo de las personas con mayores niveles educativos es una de las más altas, lo que, por lo general, se asocia con el salario de reserva de estas poblaciones, ya que, a medida que aumenta el nivel de estudios de la persona, su aspiración salarial se incrementa, impactando sobre sus decisiones de vinculación laboral. En segundo lugar, se observa que la población con educación media presenta el mayor desempleo. Gran parte de esta población estaría conformada por jóvenes que, una vez culminan su etapa escolar, no realizan el tránsito a la educación o a la formación posmedia, sino que se integran a la fuerza laboral.

**Gráfica 46.** Tasa de desempleo según nivel educativo en Colombia, 2019 y 2021



**Fuente** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

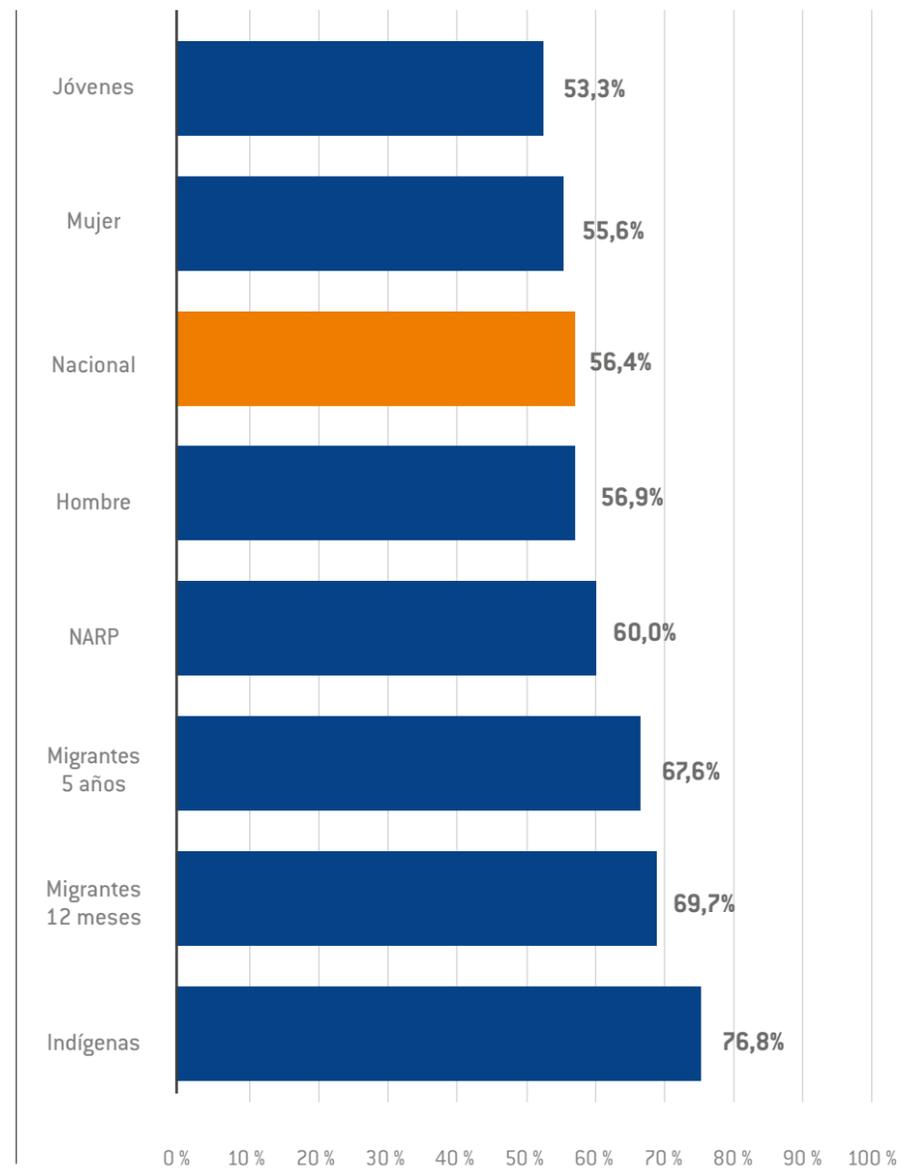
\* Incluye la información de educación técnica, tecnológica, universitaria y posgrado.

## Informalidad laboral

Aunque en los últimos años la tasa de informalidad laboral en Colombia ha presentado una tendencia a decrecer, con una disminución para el año 2021 de 2,8 puntos porcentuales con respecto a 2020, y de 2,3 puntos porcentuales en comparación con 2019, ubicándose en 56,4, **la economía informal representa una fuente de trabajo para, aproximadamente, 1 de cada 2 ocupados en el país.** Estos trabajadores se ven enfrentados, entre otras condiciones, a inestabilidad laboral, baja afiliación a los sistemas de protección social y menor remuneración con respecto a los empleados formales.

A nivel poblacional, si bien las mujeres y los jóvenes presentan las tasas más altas de desempleo, también registran las menores tasas de informalidad, con el 55,6 % y el 53,3 %, respectivamente. Se ubican por debajo del nivel nacional y de los demás grupos poblacionales. Esta situación se podría entender porque sus niveles de participación laboral y de ocupación son más bajos. Por su parte, **las poblaciones indígena y de migrantes de corta y larga duración presentaron los niveles más altos de informalidad laboral** en 2021, con indicadores superiores al 65 %.

**Gráfica 47.** Tasa de informalidad laboral según grupo poblacional en Colombia, 2021



**Fuente** elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.

## Otras condiciones que afectan la calidad del empleo

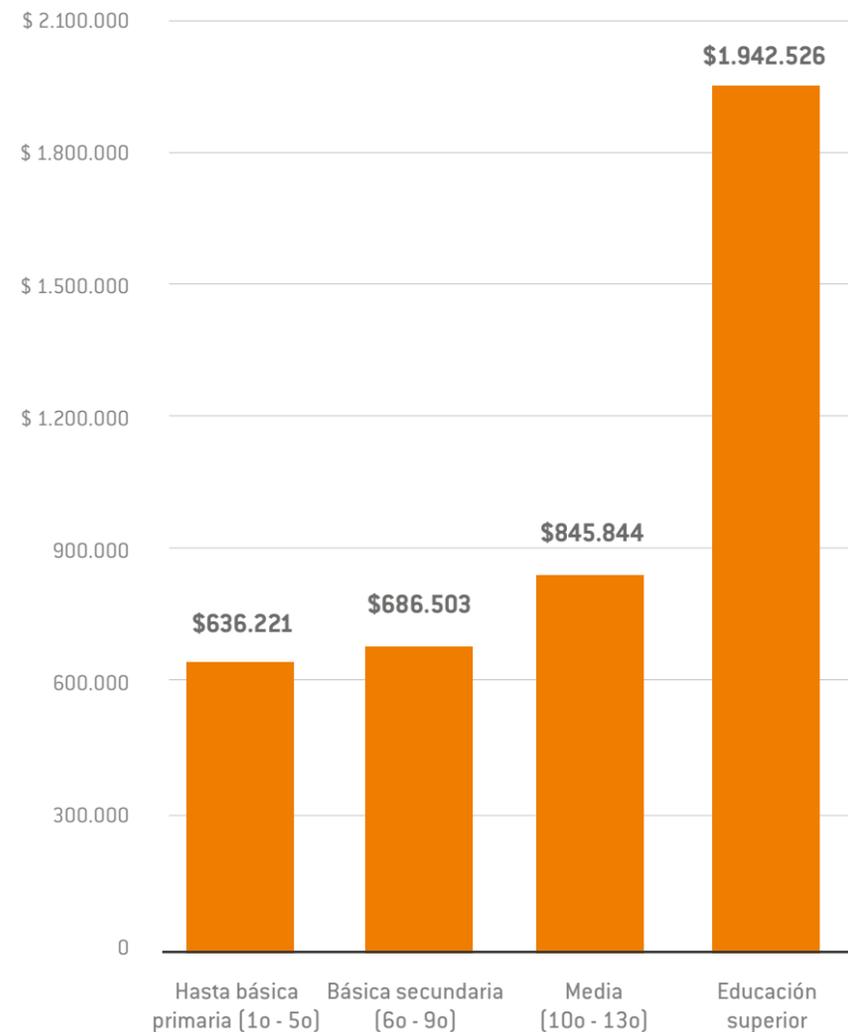
En 2021, las trayectorias laborales en Colombia se vieron afectadas por el déficit de empleos formales que se presentó en las secciones anteriores, los bajos ingresos ofertados y los tránsitos entre la inactividad y la actividad laboral. De acuerdo con la OIT, hay varios aspectos que determinan la calidad del empleo, entre ellos, la remuneración, el tiempo de trabajo, la cobertura de la seguridad social, el tipo de contrato, el grado de seguridad en el empleo, el acceso a permisos pagados, permisos parentales y bajas por enfermedad<sup>43</sup>.

En cuanto a la calidad del empleo, uno de los aspectos que impacta es el nivel de ingresos que logra obtener una persona ocupada, en el entendido de que la remuneración que recibe le permita satisfacer sus necesidades

y las de su grupo familiar. En ese sentido, al analizar los ingresos por nivel educativo para el último año, se concluye que, entre mayor sea el nivel educativo, mayor es el nivel de ingresos que obtiene un trabajador. Según la Gráfica 48, solo los ocupados con educación superior, que concentran el 29,3 % de los trabajadores, tuvieron, en promedio, un ingreso superior al salario mínimo legal mensual vigente (\$1 942 526); en contraste, para el 37,1 % de los ocupados, quienes tienen estudios de primaria o básica secundaria, su ingreso promedio es inferior al salario mínimo.

43. Para más información consulte: <https://ilostat.ilo.org/es/measuring-job-quality-difficult-but-necessary/>

**Gráfica 48.** Promedio salarial según nivel de formación en Colombia, 2021



Fuente elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2005, DANE.



**Los ingresos laborales son diferenciales según segmentos poblacionales.** Mientras para 2021, el salario mensual promedio fue de \$1,08 millones<sup>44</sup>, los trabajadores pertenecientes a comunidades indígenas recibieron solo un 55 % de este valor, los migrantes con 1 año o menos en el país un 57 %, la población NARP un 78 % y los jóvenes un 79 %. Esta situación se asocia con las barreras para la inclusión económica que presentan estos grupos; por ejemplo, el racismo y la xenofobia limitan la integración efectiva de los grupos étnicos y migrantes por lo que los beneficios económicos que perciben son menores. Por su parte, en el caso de los jóvenes, se mencionaba que la experiencia laboral es una barrera crítica para el acceso al mercado laboral formal y, por ende, para obtener mejores ingresos. Para el caso de la brecha salarial entre hombres y mujeres, se observó que, por cada 100 pesos que percibió un hombre, una mujer recibió 92.

Por otra parte, en 2021 cerca de 2,12 millones de colombianos consideraron que sus ingresos o número de horas trabajadas eran insuficientes; también, que requerían de una labor más adecuada a sus competencias. De esta cantidad, 1,45 millones indicaron haber

buscado otras oportunidades laborales con mejores ingresos de los que percibían en ese momento o más adecuadas a sus competencias (subempleo objetivo)<sup>45</sup>.

Otra condición estructural del mercado laboral colombiano, que afecta la calidad del empleo y, por tanto, las trayectorias laborales, es la alta rotación. Colombia tiene uno de los niveles más altos de rotación de la región (Alaimo, 2015). Durante 2021, el 51 % de trabajadores en el país llevaba menos de dos años en su empleo. Según González-Velosa (2021), esta alta proporción de trabajadores con poca antigüedad es muestra de una baja calidad de los emparejamientos entre empresas y trabajadores. Por esto, cobra especial importancia el papel de los procesos de gestión del talento humano para las empresas con el fin de identificar y atraer mejor su talento humano, así como para promover el desarrollo de los trabajadores y la permanencia en el empleo.

44. Cálculos propios con base en información de la GEIH del DANE.

45. Cálculos propios de subempleo objetivo según información de la GEIH del DANE.

### 3 Conclusiones

El tejido empresarial colombiano está constituido por empresas pequeñas con altos niveles de informalidad, baja productividad y debilidad en los procesos de gestión del talento humano. Esta situación supone grandes retos para el país en términos de alcanzar competitividad, crecimiento económico y generar empleos formales y de calidad. Por otra parte, la concentración en pocas regiones del país, además de sus implicaciones en términos de desarrollo y de productividad local, impacta sobre la distribución de las oportunidades de empleo disponibles, abriendo brechas socioeconómicas entre los territorios.

El fortalecimiento de los procesos de gestión del talento humano es importante, porque permite a las empresas contratar talento humano idóneo y mejorar sus condiciones de productividad. En el país, estos procesos no están generalizados ni se valoran como práctica estratégica, por lo que varían entre las empresas, con consecuencias en la rotación y, así, sobre el desarrollo y permanencia de los trabajadores.

Al finalizar el año 2021, el proceso de recuperación de la ocupación en el país frente al choque que representó la crisis asociada a la pandemia de COVID-19, aún no había finalizado. En ese año faltaban por recuperar 1,2 millones de puestos de trabajo para alcanzar los niveles que se registraban en el año 2019. Tanto en 2020 como en 2021, se recuperaron más rápido los empleos de la categoría cuenta propia, mientras que la categoría de empleados particulares presentó un déficit de 700 000 puestos de trabajo.

Este proceso de recuperación del empleo se ha presentado de manera desigual, acentuando las brechas

de algunos grupos poblacionales. Por ejemplo, para el caso de las mujeres, los resultados que se presentan en los indicadores de participación laboral, ocupación, informalidad y desempleo reflejan que el país aún enfrenta desafíos para alcanzar la equidad laboral. Por otra parte, con respecto a los grupos étnicos y migrantes, el racismo y la xenofobia son barreras de acceso al mercado laboral formal y limitan sus oportunidades de empleo y de generación de ingresos. Así mismo, en el caso de los migrantes, las dificultades que enfrentan para homologar sus estudios y certificar sus competencias laborales, principalmente para los migrantes de corta duración, restringen sus posibilidades de acceder a empleos formales.

Finalmente, acreditar los niveles de formación y de experiencia solicitados por los empleadores se ha constituido en una de las principales barreras para ingresar al mercado laboral para los jóvenes. Por ello, estrategias que promuevan la formación de los jóvenes en las empresas, como las prácticas laborales, la formación dual o el contrato de aprendizaje contribuyen a mitigar las brechas de empleabilidad en esta población.

Le invitamos a conocer en mayor detalle los indicadores de Empleo en [includere.co](https://empleo.includere.co), tablero: «[Mercado laboral en Colombia](https://empleo.includere.co)».



Para consultar información más detallada al respecto le invitamos a consultar los datos de Mercado laboral en Colombia escaneando el código QR

# RECOMENDACIONES



# 1

### ¿Qué se recomienda?

**¡Nueva recomendación!**

Promover e impulsar la competitividad empresarial regional

### ¿Quiénes deben estar a cargo?

Entes territoriales, sector educativo y formativo, e instituciones públicas y privadas, articulados con las Cámaras de Comercio, gremios y empresas, y en coordinación con las iniciativas del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y sus entidades adscritas.

### ¿Cómo implementar?

- Articular las grandes apuestas productivas de cada región, con las de otros territorios y con las iniciativas adelantadas desde el Gobierno nacional.
- Aumentar el aprovechamiento de las Comisiones Regionales en términos

de su rol de coordinación en el territorio.

- Mejorar la focalización de los recursos para fortalecer las apuestas productivas regionales.

# 2

### ¿Qué se recomienda?

Poner en marcha una estrategia de fortalecimiento de los procesos de gestión de talento humano de las empresas con el fin de que la organización de cargos, la selección, evaluación y desarrollo de trabajadores en la empresa sea inclusiva y esté mediada por las habilidades, competencias y el desempeño.

### ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Ministerio del Trabajo con sus entidades adscritas, en articulación con las Cámaras de Comercio, gremios, empresas y entidades del tercer sector.

### ¿Cómo implementar?

- Desarrollar lineamientos, documentos e instrumentos que faciliten la fácil aprehensión e implementación de procesos de gestión de talento humano por competencias, teniendo en cuenta distintos factores tales como:
  - Tamaño de la unidad productiva;
  - Sector al que pertenece;
  - Nivel de formalización de la unidad productiva.

- Replicar esta estrategia en los territorios a través de capacitación a empresas ofertada por Cámaras de Comercio; servicios de fomento y desarrollo empresarial de las Cajas de Compensación Familiar, plataformas del Ministerio del trabajo, agremiaciones, asimismo, sumar esfuerzos públicos y privados para su difusión y apropiación.

# 3

### ¿Qué se recomienda?

Desarrollar programas que movilicen sectores palanca de desarrollo territorial, para la cualificación y colocación de jóvenes, mujeres y otros grupos de difícil inserción laboral, implementando mecanismos de pago por resultados.

### ¿Quiénes deben estar a cargo?

Ministerio del Trabajo; Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Prosperidad Social con sus entidades adscritas, así como entes territoriales, en articulación con las Cámaras de Comercio, gremios, empresas, entidades privadas o del sector social.

### ¿Cómo implementar?

- Los programas desarrollados deben buscar como mínimo:
  - Identificar y analizar las barreras de empleabilidad de los segmentos poblacionales.
  - Cualificar o recualificar a los beneficiarios, teniendo en cuenta las apuestas territoriales y sectoriales, así como los requerimientos de las empresas;
  - Colocar los beneficiarios en empleos, mediada por un incentivo a una retención mínima;
  - Acompañar a la empresa previo, durante y posterior a la colocación de los beneficiarios, con el fin de que la empresa realice los ajustes necesarios que facilite la integración del nuevo trabajador en el ambiente de trabajo.
- De manera transversal, esta estrategia debe:
  - Articular otras iniciativas nacionales y territoriales de asistencia social o mitigación de barreras.
  - Analizar tendencias de las ocupaciones con base en los estudios de prospectiva laboral.



# 02

## UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES

En Colombia el acceso y la permanencia en el mercado laboral formal son altamente inequitativos dado que ciertas poblaciones enfrentan mayores barreras en sus trayectorias desde la educación hasta el empleo. Los migrantes, los jóvenes, las mujeres, las comunidades étnicas, las personas con discapacidad, la población LGBTI, los mayores de 55 años, y otras más, enfrentan aún más dificultades para llegar al empleo, en especial a uno for-

mal, que les garantice una mayor calidad de vida y les permita superar de manera real la pobreza. Teniendo en cuenta que el empleo es un elemento fundamental para la movilidad social y para la obtención de una sociedad más equitativa; en especial en un país con altos niveles de pobreza, como Colombia, trabajar por el empleo inclusivo, con una sistémica desde la educación media hasta la empleabilidad, resulta imperativo.



# A

# MUJERES



## La educación y la inclusión laboral de las mujeres: prioridad estratégica para acelerar la igualdad de género y la prosperidad económica



La educación juega un papel significativo en la búsqueda de la igualdad de género y el ejercicio de los derechos de las mujeres, junto con el trabajo digno, cimentado en las oportunidades y trayectorias educativas. También, es fundamental para transformar estereotipos nocivos y discriminatorios por motivos de género, que soportan la violencia contra mujeres y niñas.

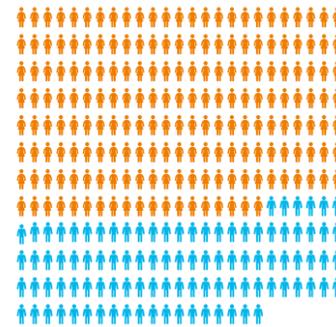
En Colombia, la población que cursa algún nivel de educación superior ha crecido de manera importante. Al menos, en los últimos quince años, la proporción de mujeres graduadas de educación superior ha sido mayor que la de hombres. En 2020, tanto a nivel de pregrado como de posgrado, por cada 100 hombres que se graduaron, 127 mujeres lo hicieron.

Lo anterior da cuenta de la creciente contribución de las mujeres al capital humano del país y de la importancia de aprovechar su talento y conocimientos. No obstante, su presencia mayoritaria no es homogénea en los diferentes campos de estudio.

En 2020, por cada **100 HOMBRES** graduados de educación superior en el área de la salud



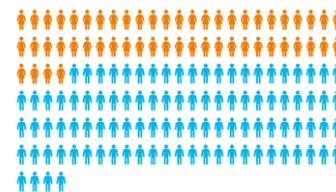
se graduaron **237 MUJERES;** en Ciencias de la Educación



esta relación fue de **194 MUJERES** por cada 100 hombres.



Por el contrario, en Ingeniería, Urbanismo y Arquitectura, se graduaron



**54 MUJERES** por cada 100 hombres.



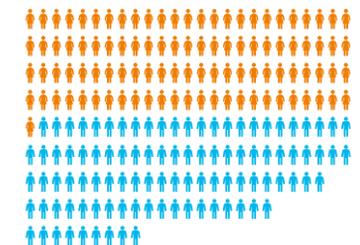
y en Tecnologías de la Información, apenas



**30 MUJERES** por cada 100 hombres.



Cabe notar que, en el caso de Matemáticas y Ciencias Naturales,



la relación de personas graduadas es de **101 MUJERES** por cada 100 hombres.<sup>1</sup>

46. Datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES).

Esta segregación en la elección de carrera profesional tiene implicaciones en la inserción laboral de las mujeres, que se concentra en ciertas actividades económicas asociadas a roles de género tradicionales, en especial, la asignación social del cuidado y atención de personas en sus hogares y fuera de ellos.

Así, el efecto de la segregación se observa en el hecho de que 21,2 % de las mujeres ocupadas se emplea en el comercio, 18,1 % en la administración pública y defensa, en la educación y en la atención de la salud humana, y 10,7 % en alojamiento y servicios de comida; en los tres casos, los porcentajes entre los hombres ocupados son menores: 16,8 %, 8,0 % y 3,8 %, respectivamente<sup>2</sup>. Sin embargo, la brecha salarial de género estimada para estas tres ramas económicas es de 26,1 %, 24,2 % y 36,3 %. Esto quiere decir, por ejemplo, que por cada 100 pesos que gana un hombre empleado en servicios de alojamiento y comida, una mujer gana 63,7 pesos (DANE, 2021a).

Es bien sabido, y se ha documentado, que la educación guarda estrecha relación con las condiciones en las que se ocupan las mujeres. En 2020, mientras una mujer sin escolaridad formal ganaba, en promedio, 354 000 pesos mensuales, una mujer con estudios profesionales algo más de 2 millones, y una mujer con estudios de posgrado ganaba casi 4 millones. En cuanto a brechas salariales, las mayores se registran entre mujeres y hombres con menor educación; una mujer sin escolaridad recibe 36,8 % menos que un hombre en la misma condición. Por su parte, la brecha entre mujeres y hombres con estudios profesionales es de 18,1 %, y de 20,8 % entre quienes tienen estudios de posgrado; en términos generales, la brecha salarial se reduce en la medida en que aumenta el nivel educativo.

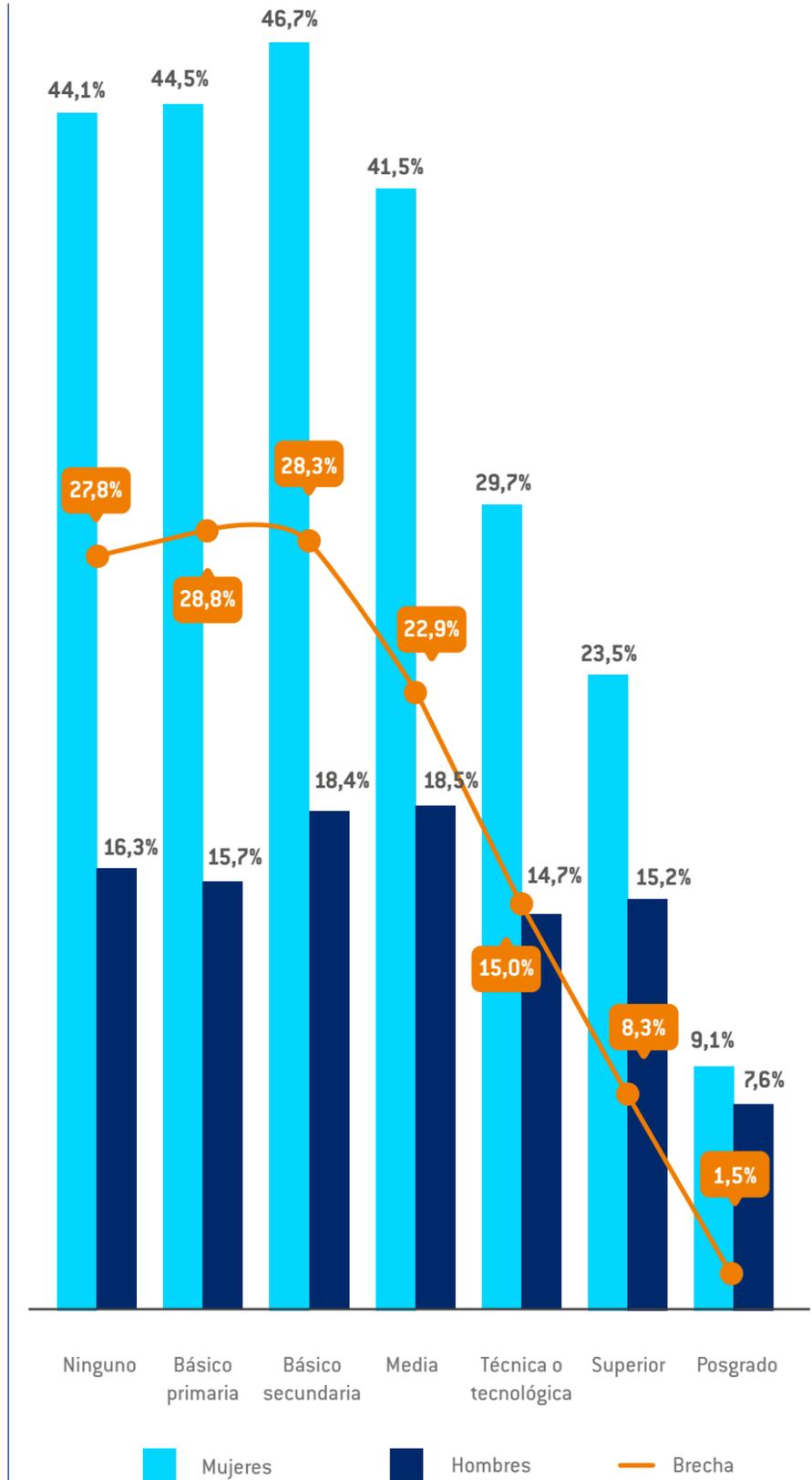
Con respecto a la informalidad, en el primer trimestre de 2022, dos quintas partes de la población ocupada estaba concentrada en este sector. De las mujeres con trabajo, 44 % trabajaba en la informalidad en comparación con el 45,3 % de los hombres. Por nivel educativo, entre mayor sea el nivel de instrucción alcanzado, es menor la proporción de población empleada en el sector informal. Así, al inicio del año 2022, mientras 81,9 % de la población ocupada, sin educación, se empleaba de manera informal, la proporción descendía a 31,0 % entre la población con educación técnica y profesional, y a 24,7 % entre quienes tienen educación superior<sup>3</sup>.

**Contar con ingresos propios es crucial para la autonomía económica de las mujeres. Según datos de 2020, 4 de cada 10 mujeres de 15 años y más, con educación media, no tenían ingresos propios; 3 de cada 10 mujeres con educación técnica o tecnológica enfrentaban la misma condición. En contraste, 1 de cada 10 mujeres con posgrado no tenía ingresos propios. La brecha de género disminuye, significativamente, en tanto el nivel educativo es mayor.**

46. Datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), trimestre enero-marzo 2022.

46. En los Anexos públicos del DANE sobre informalidad no se incluye la desagregación simultánea de sexo y nivel educativo. No obstante, las tasas de informalidad no son muy distintas entre mujeres y hombres por lo que es posible suponer que para ambos sexos la relación entre educación y la informalidad se mantiene.

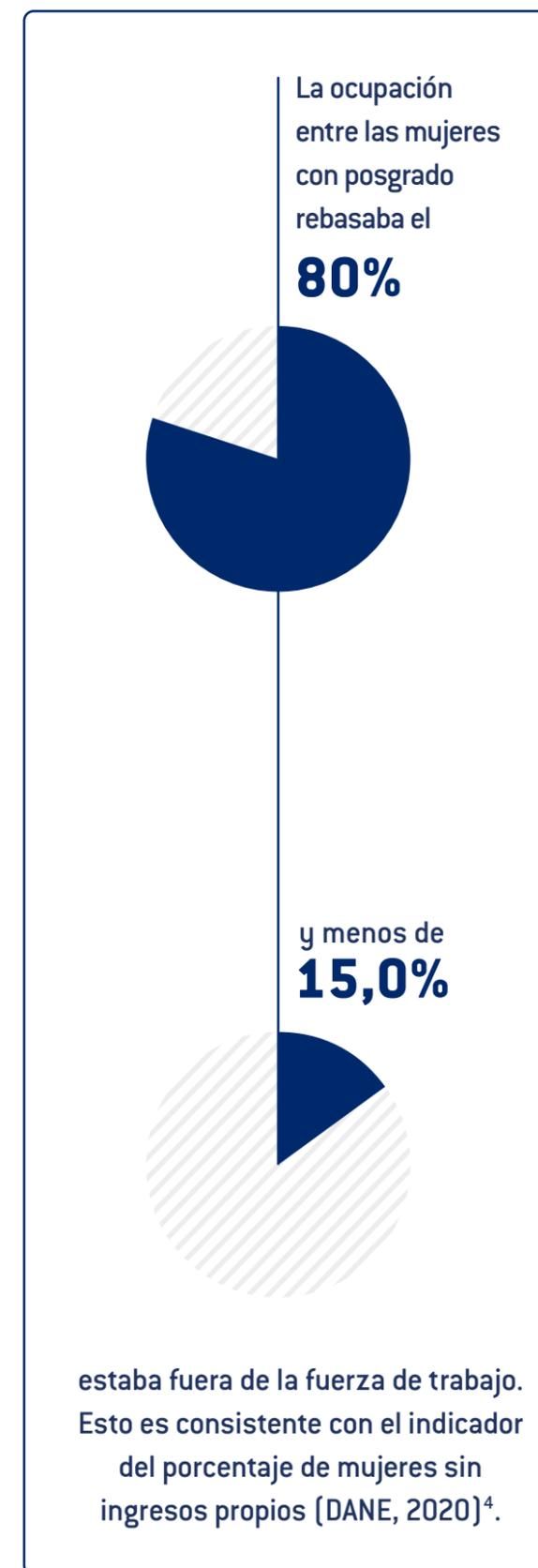
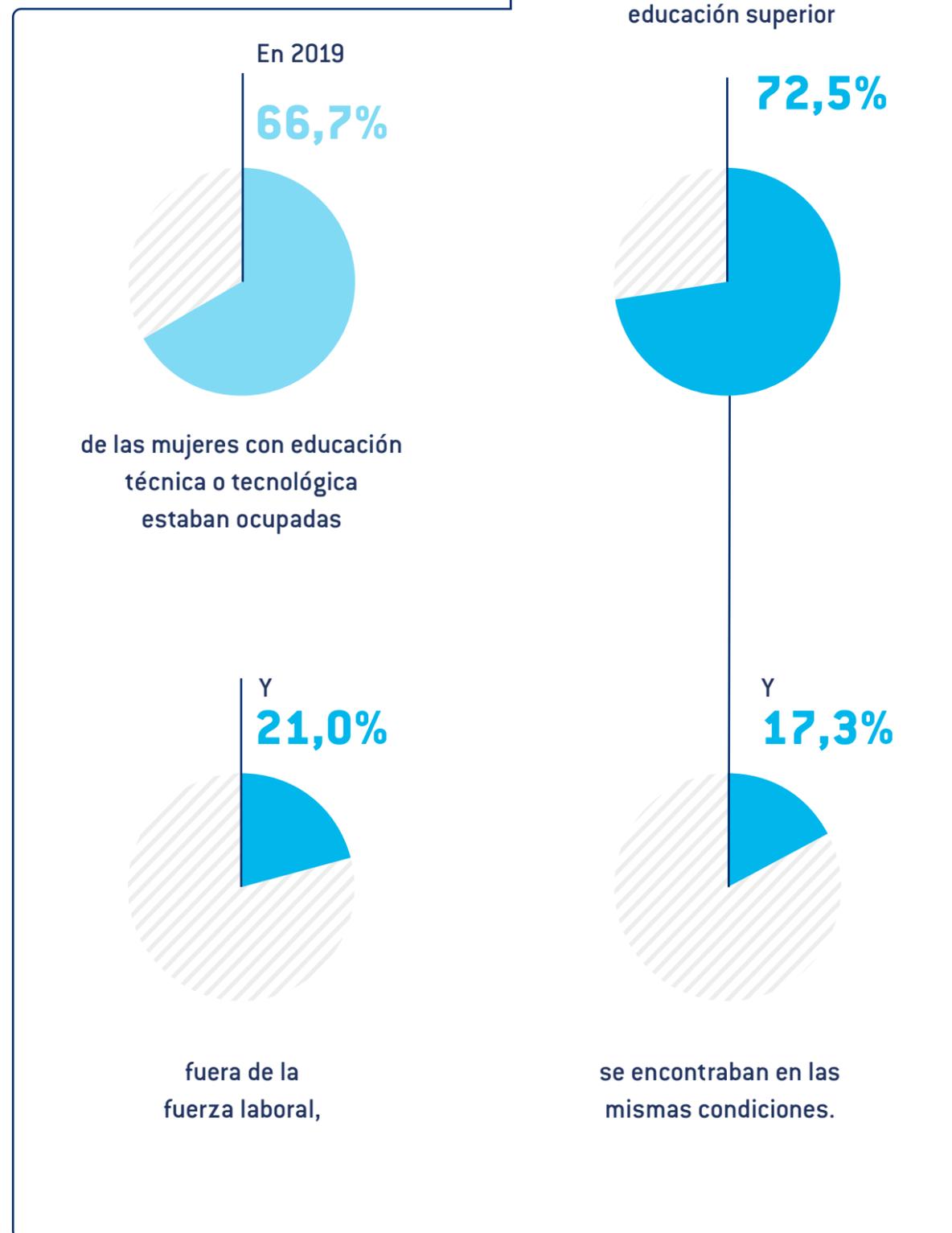
**Gráfica A.1** Colombia. Porcentaje de la población de 15 años y más sin ingresos propios por nivel educativo alcanzado según sexo, 2020



Fuente: DANE (2021).  
Nota estadística. Pobreza en Colombia, un análisis con perspectiva de género, DANE, 2021

Nota: se excluye a la población que se encontraba estudiando.

Otra manera de observar la importancia de la educación es la condición laboral de las mujeres según el nivel educativo alcanzado.



Incorporar la perspectiva de género en el análisis de la relación de las trayectorias laborales con los logros educativos llama a incluir, también, un enfoque interseccional. Dada la coyuntura, revisar la situación de las mujeres migrantes venezolanas resulta relevante. De acuerdo con el DANE (2021b), en 2014, eran casi 101 000 personas de origen venezolano las que residían en Colombia; de ellas el 49,0 % eran mujeres, en 2019, la cifra rebasó los 2 millones (54,2 % mujeres) y para el 2021, el total ascendía a 2,8 millones (50,6 % mujeres). La mayoría de estas personas migrantes se concentra en edades productivas de 12 a 45 años: 61,6 % mujeres y 53,4 % hombres. A lo largo de los años, la proporción que representan las y los menores de 5 años ha incrementado de 9,8 %, en 2014, a casi 20 % en 2019. Esto tiene implicaciones para las mujeres en quienes recae, por lo general, su cuidado. Muestra de ello es que, en enero de 2022, 41,9 % de las mujeres venezolanas dedicaba la mayor parte del tiempo a los oficios del hogar y 38,8 % a trabajar para el mercado; estos porcentajes, entre los hombres, eran 9,4 % y 67,7 %, respectivamente<sup>5</sup>.

Para analizar con mayor detalle lo anterior, ONU Mujeres recientemente desarrolló el Índice de Precondiciones para el Empoderamiento de las Mujeres Migrantes (IPE), que busca sintetizar en un indicador cinco dimensiones relacionadas con el empoderamiento: equipamiento del hogar, acceso a salud, condiciones económicas, participación en asuntos públicos y uso del tiempo<sup>6</sup>. Valores cercanos a 1 indican que las mujeres tienen mejores precondiciones de empoderamiento: el IPE toma valores entre 0,398 y 0,442 para las mujeres migrantes y valores entre 0,615 y 0,725 para las mujeres no migrantes; el 92,9 % de las mujeres migrantes no tiene las precondiciones, situación que comparte el 63,9 % de las mujeres no migrantes.

46. Los últimos datos disponibles corresponden a 2019 y se actualizaron en septiembre de 2020 a partir de la GEIH, antes de la actualización de los factores de expansión del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018.

46. Datos de la Encuesta Pulso de la Migración (EPM), resultados de la tercera ronda de enero-febrero 2022.

46. La población de estudio se conforma por mujeres jefas de hogar o mujeres cónyuges del jefe de hogar, entre 18 y 57 años. La fuente de información utilizada es la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Algo que se debe destacar es que, entre 2015 y 2021, el IPE ha caído, lo que sugeriría que las poblaciones que recién migraron presentan mayores condiciones de vulnerabilidad. Por otra parte, se resalta que, el IPE de las mujeres regularizadas es mayor que el de quienes no lo son. Esto es de esperarse en la medida en que la regularización implica el acceso a servicios básicos, como salud y educación, y a oportunidades de empleo. Otra barrera que enfrentan las mujeres migrantes para insertarse en el mercado laboral es la dificultad para homologar sus títulos académicos, así como para certificar su experiencia de trabajos anteriores.

Las desigualdades en las trayectorias educativas y laborales se explican, en gran medida, por las desigualdades en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (TDCNR). Las mujeres siguen realizando la mayor parte de este trabajo sin pago, limitando sus oportunidades de desarrollo. Una mayor escolaridad se relaciona con menos tiempo dedicado al TDCNR; en 2020 y 2021, las mujeres con estudios de primaria destinaron, en promedio, 4 horas y 37 minutos a este trabajo, mientras que las mujeres con estudios superiores y de posgrado le dedicaron 3 horas y 58 minutos: una diferencia de 39 minutos. La menor brecha de género se observó en el nivel educativo superior y de es-

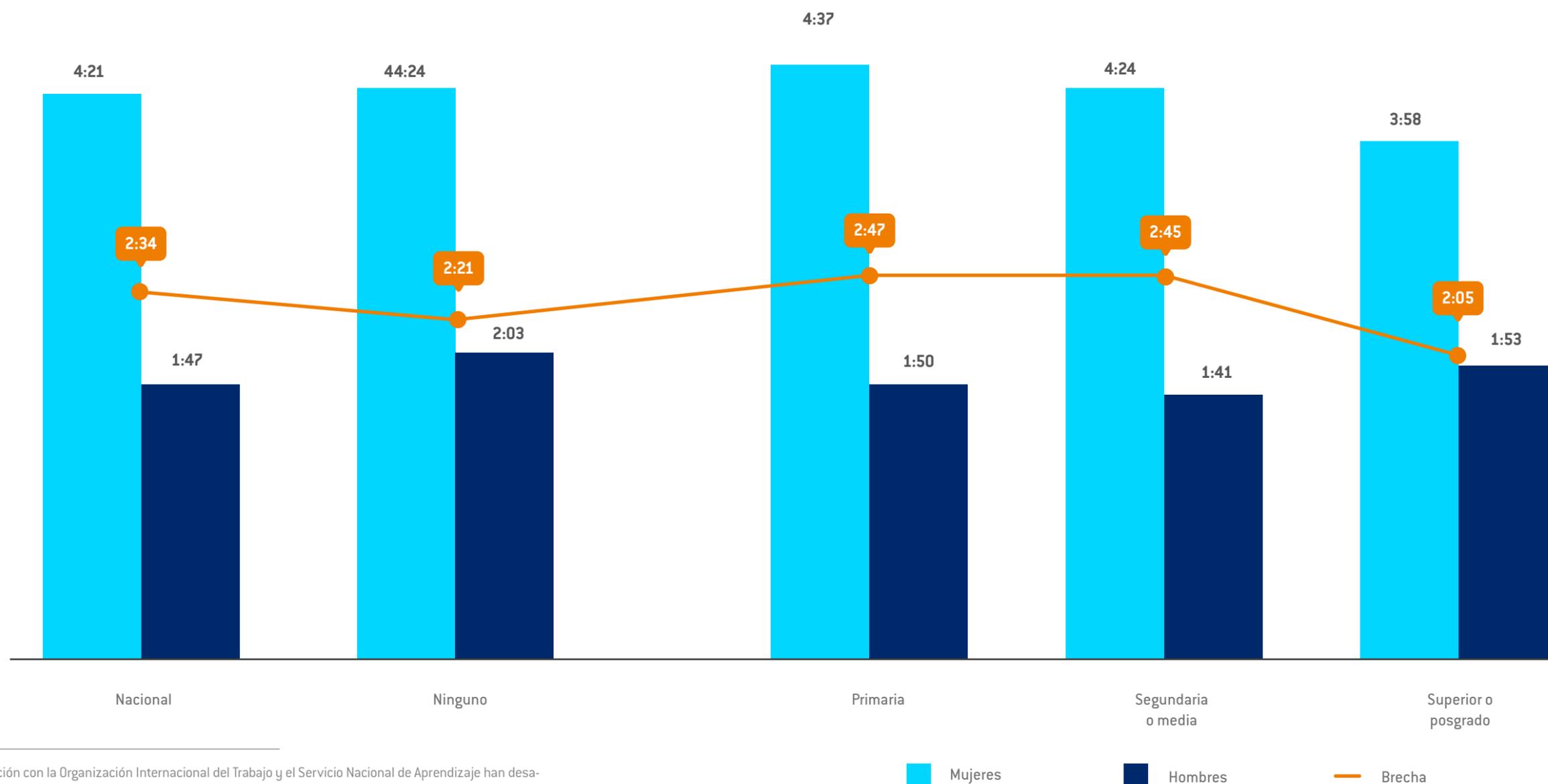
tudios de posgrado (2 horas y 5 minutos); por el contrario, la mayor brecha se presentó entre quienes tienen un nivel educativo de primaria (2 horas y 47 minutos).

Para finalizar, es necesario reconocer que las mujeres tienen presencia y están generando transformaciones en muchos espacios, pero las desigualdades continúan. Los procesos de socialización y de aprendizaje, tanto en la familia, como en la escuela y en un contexto más amplio, todavía reproducen los roles y estereotipos que dan pie a la discriminación contra las mujeres en razón de género. La necesidad de políticas públicas con perspectiva de género,

el uso de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) y la construcción de infraestructura social, que incluya el tema del cuidado, son fundamentales.

Para ello, es imperativo realizar estadísticas de género. Al respecto, como parte del programa insignia Las Mujeres Cuentan, ONU Mujeres Colombia ha unido esfuerzos con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), para publicar dos ediciones de Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia. De la segunda edición se toman los datos presentados en esta introducción.

**Gráfica A.2** Colombia. Tiempo promedio diario (hh:mm) dedicado a trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR), por nivel educativo alcanzado, según sexo, 2020-2021



Fuente: DANE (2021). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021.

46. Sobre esto, ONU Mujeres en articulación con la Organización Internacional del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje han desarrollado la estrategia de certificación de competencias laborales llamada "Certificatón", dirigida a mujeres colombianas y migrantes que cuenten con regularización, con el propósito de mejorar sus perfiles y perspectivas laborales.



# B

## COMUNIDADES ÉTNICAS



# Panorama, retos y recomendaciones para la inclusión laboral de las comunidades étnicas



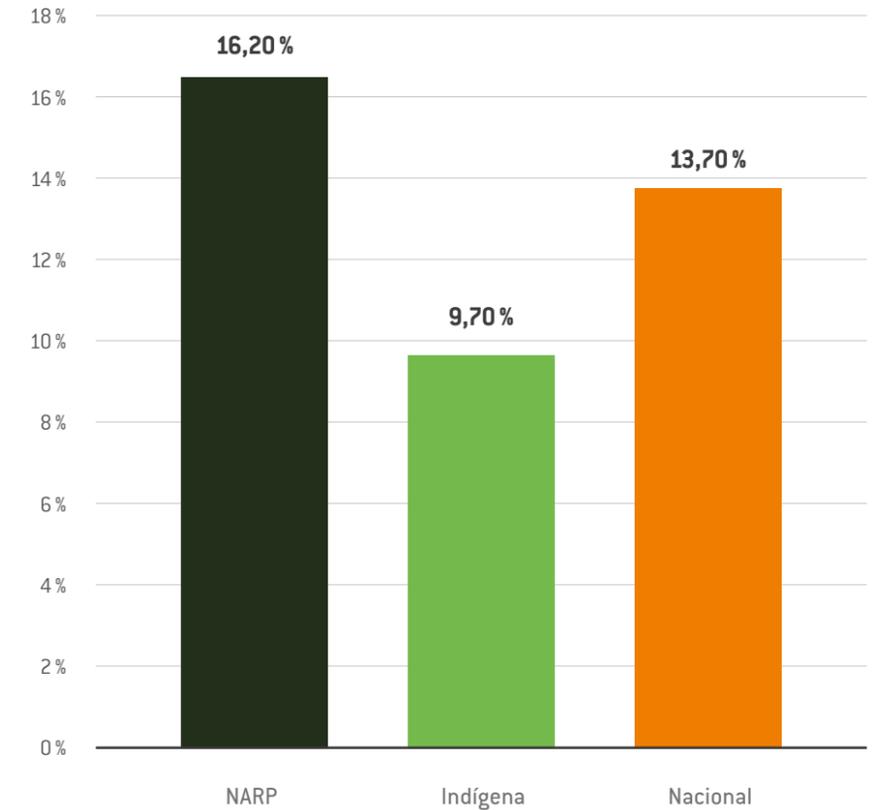
Las comunidades étnicas representan, aproximadamente, el 23,16 % de la población colombiana (DANE, 2018) y están conformadas por personas que se autoreconocen como negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras (también denominada NARP por sus siglas), o como indígenas.

Tradicionalmente, estas comunidades o grupos han enfrentado barreras en el acceso y permanencia en empleos formales que les garanticen una mayor calidad de vida y que les permitan superar la pobreza. Al analizar las tasas de desempleo e informalidad de estas pobla-

ciones (Gráfica B.1 y B.2), se encuentra, por ejemplo, que estas reflejan una brecha de 3pp entre la población NARP y el resto del país en el caso de empleo, y mayores de niveles de informalidad para ambas comunidades, pero especialmente para la población indígena.

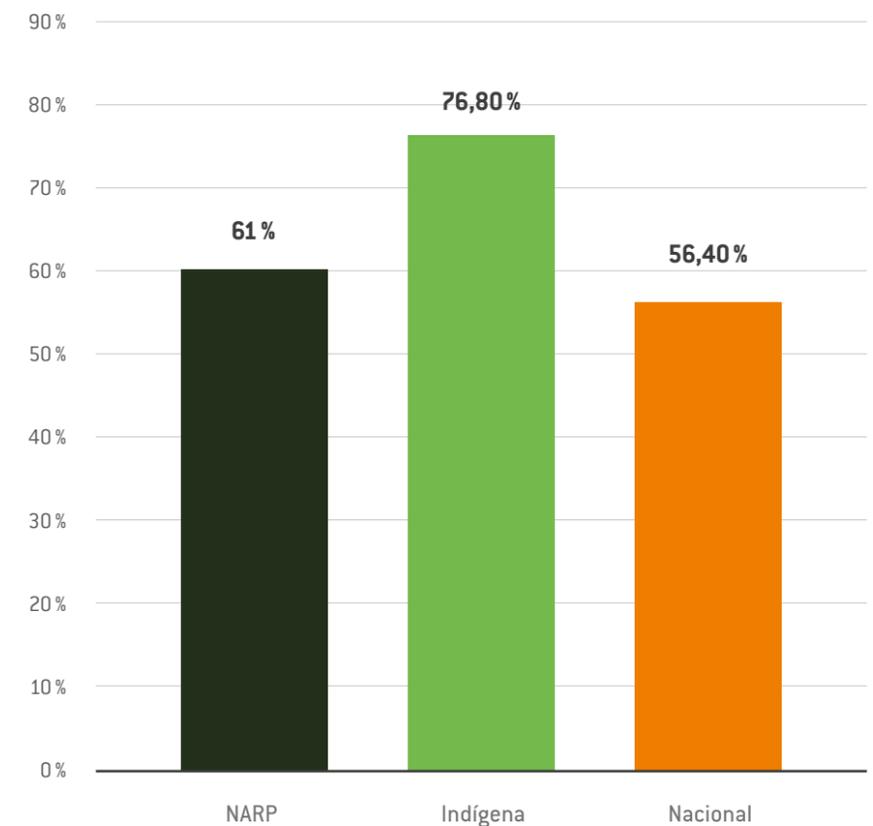


**Gráfica B.1** Tasa de desempleo para población indígena, NARP y total nacional, 2021



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE

**Gráfica B.2** Tasa de informalidad para población indígena, NARP y total nacional, 2021



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE

Según un estudio de Urrea Giraldo (2021), en la población económicamente activa existen brechas en cuanto a género y a autorreconocimiento étnico, y las mujeres NARP tienen mayores desventajas, por lo tanto, son quienes tienen mayores retos.

El mundo se ha visto afectado por los impactos de la pandemia de COVID-19, los conflictos internacionales y la recesión económica; todo esto se ve reflejado en los resultados del Índice de Desarrollo Humano en el que Colombia tuvo un leve retroceso con respecto a lo alcanzado para mejorar las condiciones de vida. Mantiene el lugar 88 entre 191 países, y pasó de 0,768 en 2019 —antes de la pandemia— a 0,759 en 2020, y a 0,752 en 2021 (PNUD, 2022). Sin embargo, los efectos de emergencia no han afectado a toda la población colombiana por igual y, por el contrario, han acrecentado

aún más los retos estructurales a los que se han visto enfrentadas las comunidades étnicas históricamente.

Dichas barreras, están asociadas a problemáticas estructurales específicas, que requieren ser atendidas para cerrar las brechas que presenta esta población con respecto al resto del país. Estas van desde la vulneración de derechos, la discriminación y segregación, la falta de acceso a oportunidades de educación o empleo, hasta la falta de representatividad en los sistemas de información estadística del país.

A continuación, se presentan ejemplos de los retos que enfrenta esta población en su camino hacia el empleo; se pone el énfasis en la educación media y posmedia y, a modo de conclusión, se muestran desafíos en diversas dimensiones.

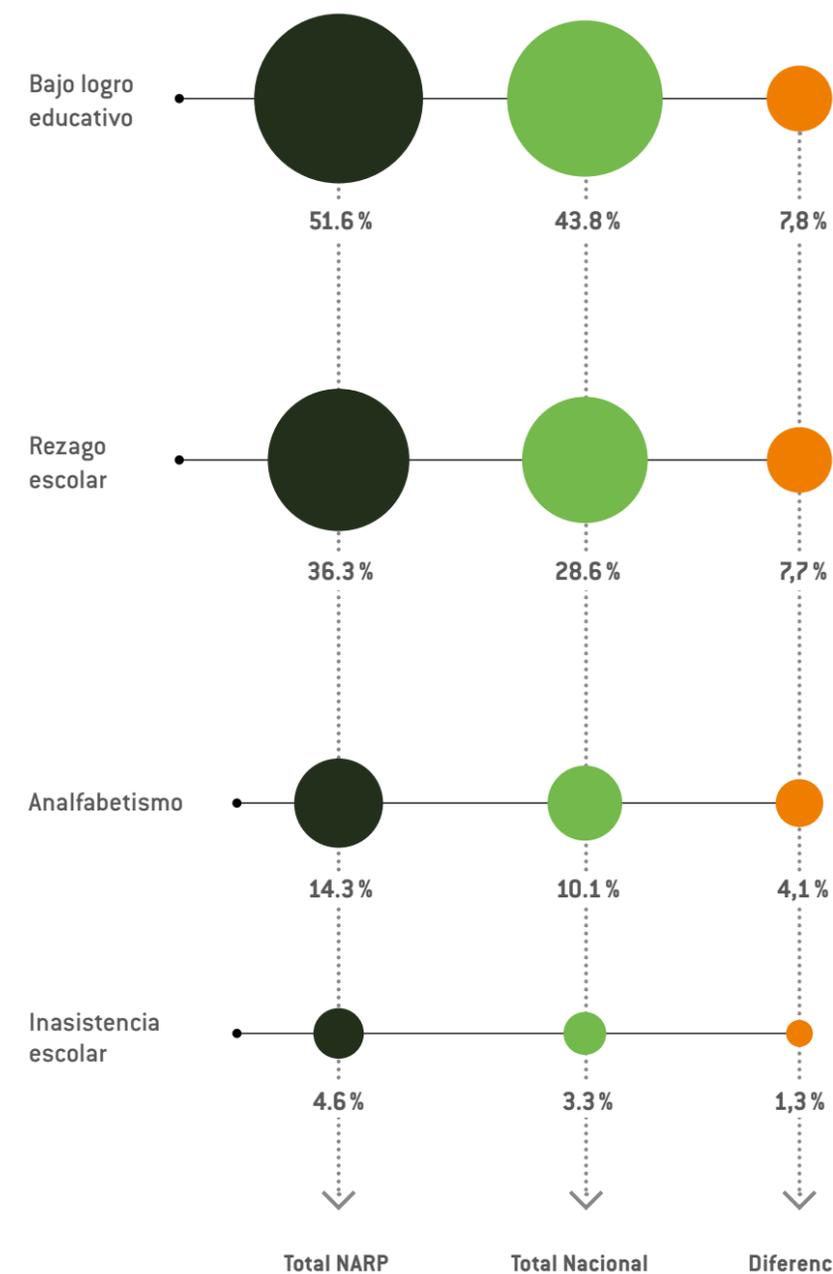


## Grandes retos: la educación media y posmedia en Colombia para las comunidades étnicas

La población negra, afro, raizal o palenquera muestra resultados que ponen en evidencia los vacíos históricos en cuanto al acceso y la pertinencia educativa. Estos son factores determinantes para alcanzar oportunidades económicas

de calidad. Algunos indicadores, como el bajo logro educativo, el rezago escolar, el analfabetismo y la inasistencia escolar son más altos para esta población que para el total nacional (DANE, 2018), como se presenta en la Tabla B.1.

**Tabla B.1** Porcentaje de privaciones de hogares con al menos una persona que se autorreconoce negro, afro, raizal o palenquero, por indicador

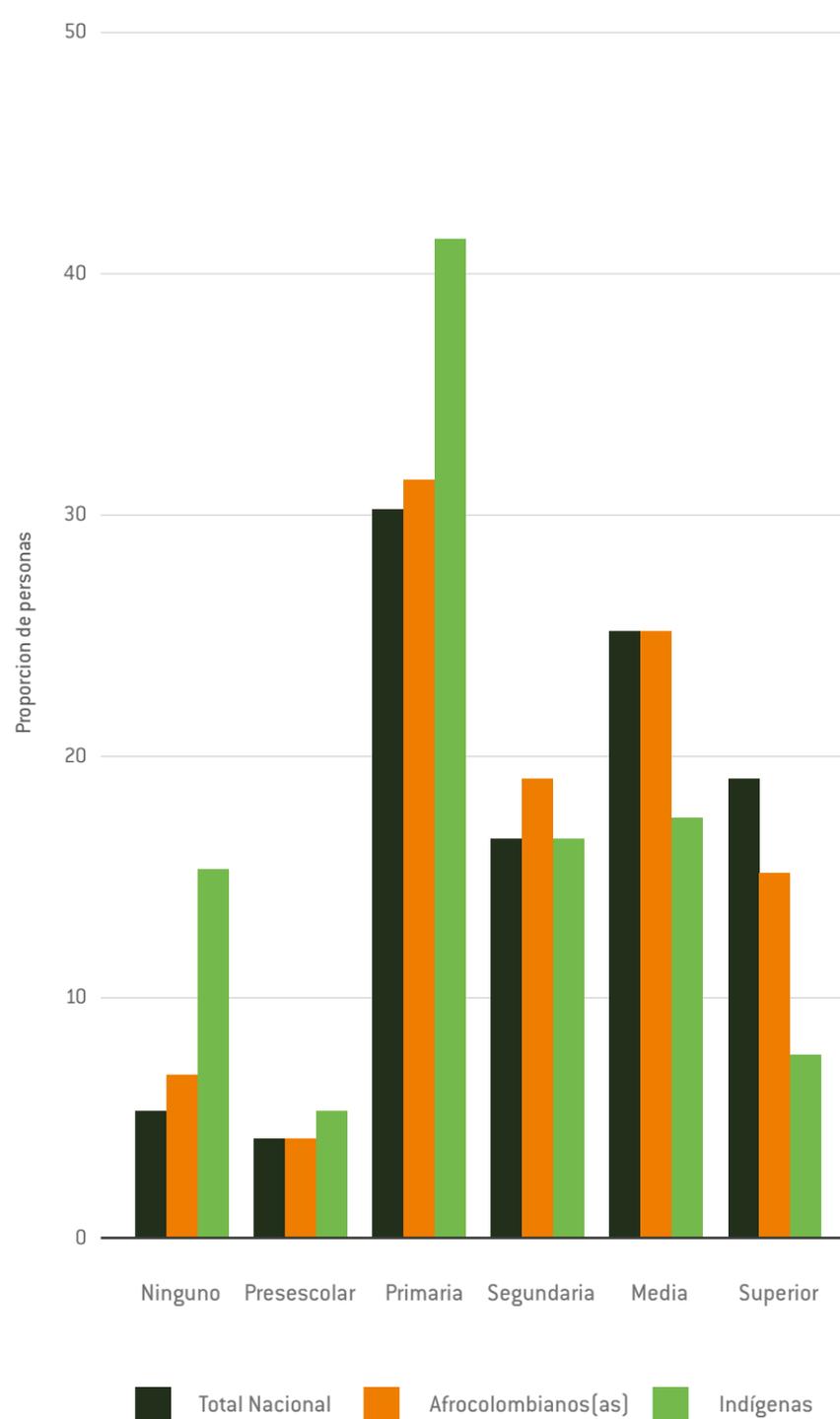


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018.

El bajo logro educativo refleja las dificultades de las comunidades étnicas para avanzar en educación, lo que repercute de manera negativa en sus posibilidades de acceder a un empleo formal o de mayor calidad y aumenta

las probabilidades de caer en la informalidad o en empleos menos calificados. Como se muestra en la Gráfica B.3, con mayores niveles educativos es menor la proporción de personas de comunidades étnicas que alcanza este nivel.

**Gráfica B.3** Distribución de población indígena, NARP y total nacional, por nivel educativo, 2021



Fuente: Estrategia de inclusión laboral para las comunidades afrodescendientes e indígenas de Colombia, UAESPE, 2021.

En particular, para la población NARP, el estudio de Urrea Giraldo (2021) encontró que, en el caso de educación secundaria, media y normalista hay una participación cercana, aunque ligeramente superior, al de la población no étnica; no obstante, al llegar a los niveles técnico, tecnológico y universitarios, la participación NARP se vuelve menor dado que «no tod(o)as l(o)as que culminan la educación media ingresan a la educación posmedia».

Por otro lado, las brechas educativas también se presentan al analizar temas de calidad, dado que los establecimientos con un sistema etnoeducativo, a los que accede población indígena o NARP prioritariamente, obtienen menores resultados en las Pruebas Saber 11 en comparación con los otros establecimientos.

### La mayor parte de la población étnica presentó las Pruebas Saber 11 de 2021 en calendario A.

De cada 100 estudiantes evaluados en este calendario, 6 pertenecen a algún grupo étnico, es decir el 6 % del total evaluado. De los 33 233 alumnos evaluados, reportó ser parte de un grupo étnico el 52,86 % (población negra, afrocolombiana, raizal o palanquera). Con respecto a los estudiantes de comunidades indígenas (47,12 %), en su mayoría pertenecían a pueblos zenú, wayú, nasa y pasto (ICFES, 2022).

De los 10 889 establecimientos educativos con alumnos que participaron en las Pruebas Saber 11 2021 (calendario A), cerca del 8 % (834) indicó que contaba con un sistema de etnoeducación. El resultado promedio que se obtuvo, por estos establecimientos, fue de 223 puntos, esto es 29 puntos porcentuales por debajo de la puntuación de las instituciones que no tenían dicho sistema en 2021 (252 puntos) (ICFES, 2022).



## Retos a nivel nacional y territorial para garantizar la inclusión laboral de las comunidades étnicas

La inclusión laboral de las comunidades étnicas requiere de un trabajo que aborde diferentes dimensiones para lograr mejoras sostenibles en el mediano y largo

plazo. Algunos de los desafíos que podrían contribuir al aumento de la inclusión laboral se presentan a continuación (Tabla B.2).

**Tabla B.2** Retos para la inclusión laboral de comunidades étnicas

Dimensiones	Retos
<b>Política pública</b>	Seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas ya establecidas para la protección de los derechos de las comunidades étnicas.
	Aplicación de los estándares relativos al principio de igualdad y no discriminación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y OEA, 2019).
<b>Estadística</b>	Definición y consolidación de estadísticas étnico-raciales por parte de diferentes entes del Estado para dar visibilidad y obtener información sobre las problemáticas de la población étnica y hacer seguimiento a los datos encontrados para el cierre de brechas.
	Continuidad en la incorporación del enfoque étnico-racial en la producción de estadísticas oficiales del país, tal como lo indicó la Sentencia T-276/22 (Corte Constitucional de Colombia, 2022).
	Fortalecimiento de los instrumentos de recolección de la GEIH y la ECV y otras encuestas y censos frecuentes, que resultan cruciales para el análisis poblacional de las trayectorias desde la educación hasta el empleo en el país (Fundación Corona, Fundación ANDI, USAID y ACIDI/VOCA, 2021).
	Visibilizar análisis estadísticos realizados por las comunidades étnicas.

Dimensiones	Retos
<b>Educativa</b>	Creación y consolidación de programas de fortalecimiento de las capacidades en los distintos campos del saber de los(as) profesores(as) que brindan formación en zonas geográficas de alta concentración de población étnica (Urrea Giraldo et al., 2021).
	Creación del estatuto para etnoeducadores y profesionalización de estos (Ministerio de Educación Nacional, 2022).
	Programas académicos en los diferentes niveles educativos, adecuados a los contextos regionales en los que reside la población étnica (Urrea Giraldo et al., 2021).
	Combinación de formación técnica, tecnológica y universitaria para el empleo formal y encaminada hacia el emprendimiento, y el pequeño y mediano negocio (Urrea Giraldo et al., 2021).
	Ampliación de la cobertura de programas y cupos de formación para el trabajo y universitaria sin excluir ninguna población por criterio étnico-racial (Urrea Giraldo et al., 2021).
	Articulación funcional entre la educación media y la educación superior (Fundación Saldarriaga Concha, 2020).
	Atención y tutorías a estudiantes que se encuentran en riesgo de deserción (Consejo Privado de Competitividad, 2021).
Aumento de la calidad educativa en zonas con alta concentración de población étnica.	



Dimensiones	Retos
<b>Laboral</b>	<p>Facilitar y permitir el acceso a oportunidades laborales (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021) por medio de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilización a las empresas y gremios empleadores.</li> <li>• Gestión de alianzas estratégicas.</li> <li>• Ferias de empleo para población étnica.</li> <li>• Acuerdos con organizaciones empleadoras.</li> </ul>
	<p>Análisis del contexto de mercado laboral colombiano para vincular a la población étnica según las necesidades identificadas (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
	<p>Oferta de programas de capacitación y formación para el empleo flexibles, de corto plazo, para adquirir habilidades y destrezas en nuevas ocupaciones de baja complejidad (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
	<p>Experiencias a partir de fondos propios y del sector empresarial (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
<b>Intermediación</b>	<p>Adaptación a las necesidades territoriales para responder de manera directa a la vocación económica del territorio, al perfilamiento de los participantes seleccionados y a la dinámica empresarial (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
	<p>Formación en competencias básicas y laborales específicas: las primeras fortalecen las capacidades comunicativas, científicas y matemáticas; y las segundas, los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para desarrollar un trabajo de manera eficaz (Fundación Saldarriaga Concha, 2020; USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>

Dimensiones	Retos
<b>Intermediación</b>	<p>Desarrollo de habilidades para la vida. Este fortalecimiento se realiza a través del acompañamiento psicosocial individual y/o grupal (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
	<p>Creación de centros de formación para el trabajo y el desarrollo humano (Fundación Saldarriaga Concha, 2020). Estos podrían ubicarse en las zonas con mayor concentración de población étnica.</p>
	<p>Llevar a cabo actividades de orientación socio-ocupacional (Fundación Saldarriaga Concha, 2020; USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
	<p>Intermediación y vinculación laboral.</p>
	<p>Ruta de emprendimiento (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
<b>Cooperación</b>	<p>Consolidación de un sistema de buscadores de empleo, vacantes ofrecidas y empleadores (Fundación Corona, Fundación ANDI, USAID y ACIDI/VOCA, 2021).</p>
	<p>Caracterización y preparación de los participantes para iniciar su participación en los procesos de selección, así como acompañamiento a las empresas (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2021).</p>
	<p>Benchmarking de referentes internacionales, como Brasil, México o Bolivia, entre otros.</p>
<b>Organizacional</b>	<p>Aumentar la inversión nacional y extranjera para el desarrollo de iniciativas de las comunidades étnicas.</p>
	<p>Fortalecimiento de los liderazgos en las comunidades étnicas (USAID y ACIDI/VOCA Colombia, 2022):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación de líderes en las comunidades.</li> <li>• Promoción para el reconocimiento de la cultura y la diversidad.</li> <li>• Promoción de iniciativas para el desarrollo económico sustentable en los territorios.</li> </ul>

# C

# JÓVENES



# Panorama general del acceso a oportunidades para la población joven



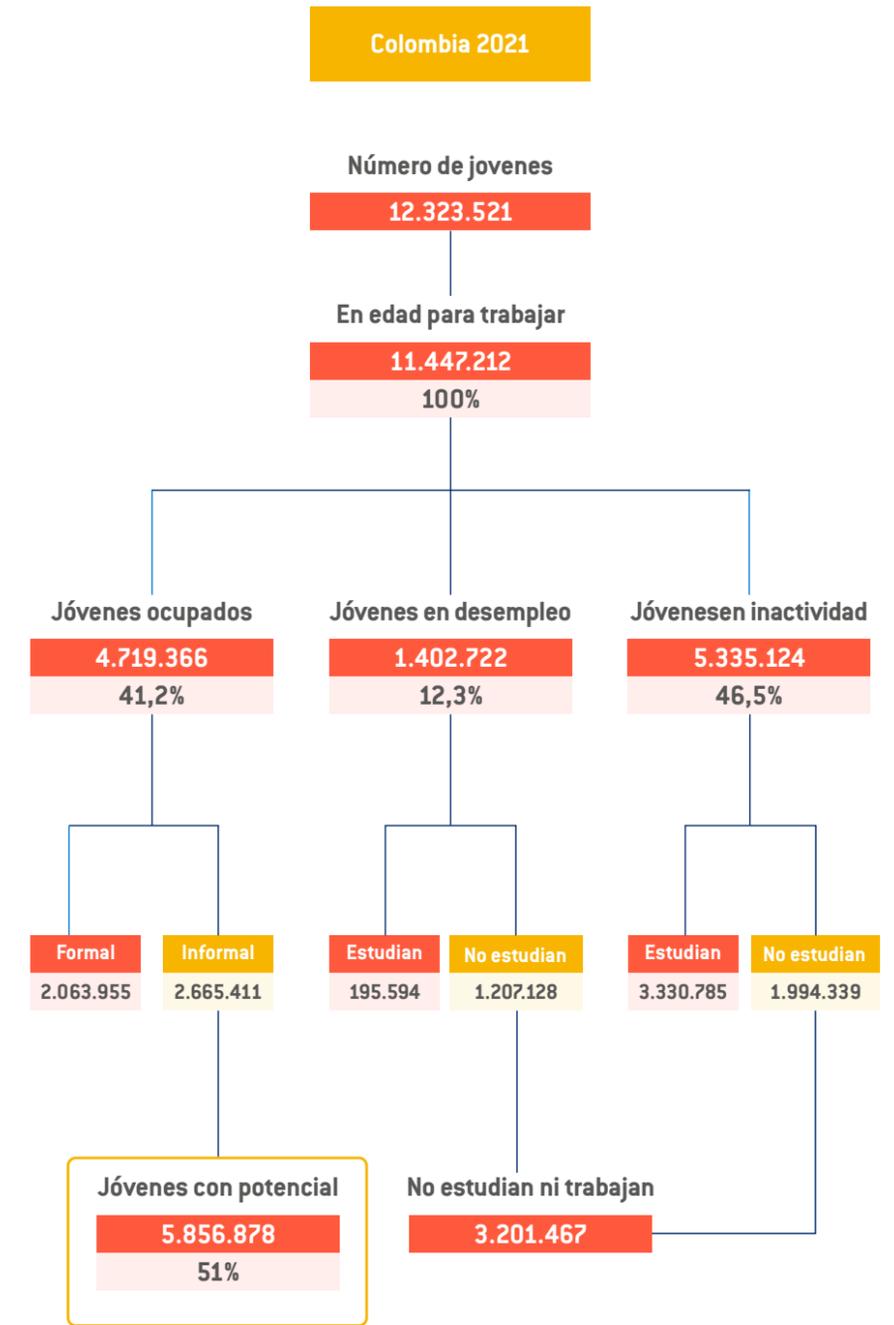
Colombia tiene un reto prioritario en la agenda de juventud con respecto al acceso a oportunidades de educación y de ingresos para la población joven<sup>48</sup>.

**El panorama actual contempla desafíos importantes para los y las jóvenes que enfrentan mayores barreras en las trayectorias educativas, lo que se traduce en un menor acceso a oportunidades económicas, que limita su bienestar y calidad de vida.**

Para 2021, se estima que, en Colombia, el 51 % de los jóvenes en edad de trabajar está excluido de oportunidades de educación o empleo formal, es decir, 1 de cada 2 jóvenes no estudia, ni trabaja o está en trabajos informales. A los jóvenes que se reúnen bajo ese grupo de condiciones, la Global Opportunity Youth Network les denomina *Jóvenes con Potencial*, con el fin de visibilizar y enfatizar en las barreras que les impide acceder a oportunidades y reconocer su potencial.

- 46. El Programa Global Opportunity Youth Network (GOYN) Bogotá es una estrategia global de impacto colectivo comprometida con la generación de cambios sistémicos, que se basa en un enfoque territorial, para generar oportunidades para la población joven de Bogotá.
- 47. La Red de Ciudades de Cómo Vamos (RCCV) es una alianza entre el sector privado y la sociedad civil, centrada en la difusión de información confiable y comparable para medir y hacer un seguimiento a la calidad de vida y a la sostenibilidad en las ciudades colombianas. La RCCV tiene como objetivo contribuir al desarrollo de gobiernos locales más efectivos y eficientes, y de ciudadanías más informadas, responsables y participativas. Actualmente, la Red reúne 21 iniciativas que agrupan 42 municipios del país, incluyendo 15 ciudades capitales o distritos y es liderada por los programas Cómo Vamos y la Fundación Corona. Además, cuenta con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, el El Tiempo y la Universidad Javeriana como socios nacionales, y de más de 150 socios a nivel regional.
- 48. En Colombia, la juventud la etapa de vida comprendida entre los 14 y los 28 años, según la Ley 1622 de 2013.

**Figura C.1.** Jóvenes con potencial en Colombia. Participación de la población joven en el mercado laboral, 2021

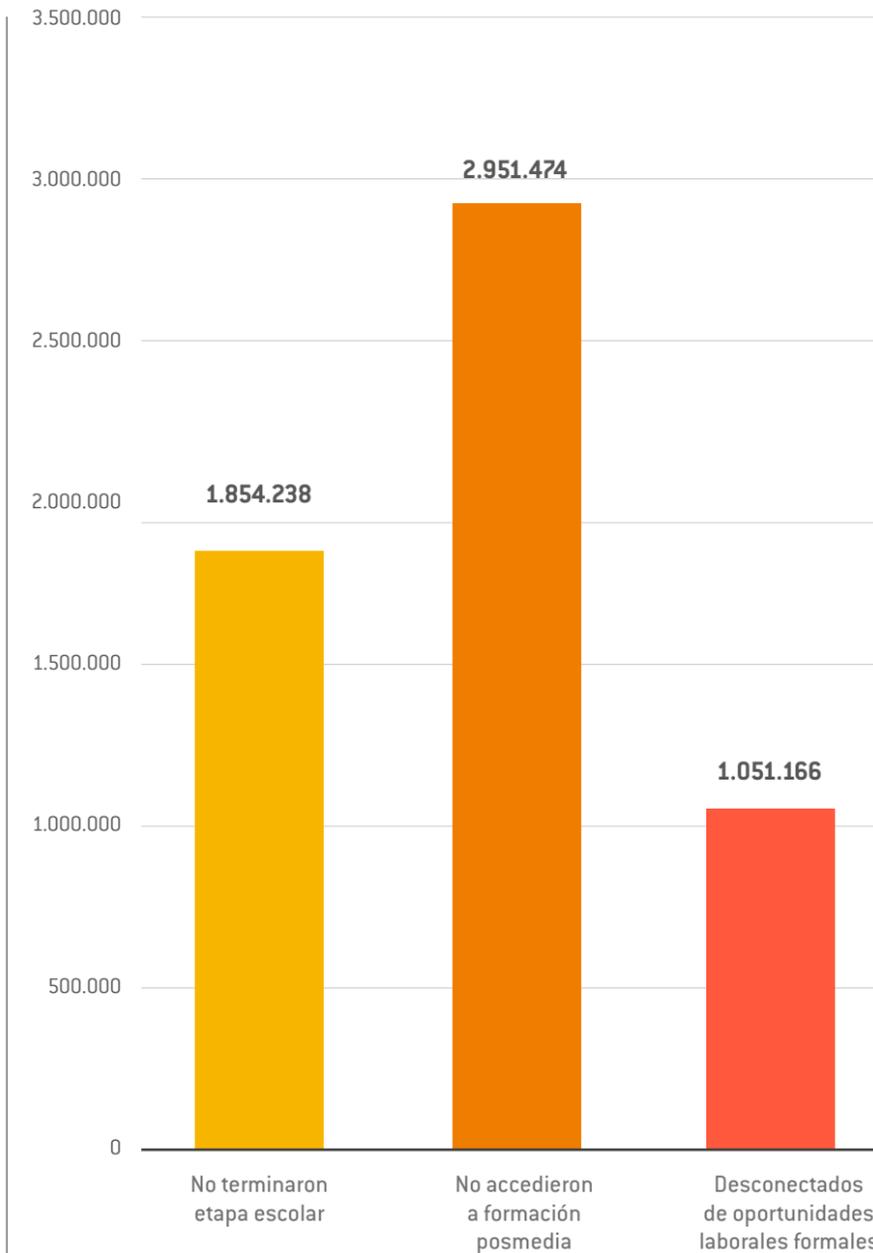


Fuente: Informe Jóvenes con Potencial, GOYN, 2022.

A lo largo de la trayectoria de la educación al empleo, la población joven que enfrenta mayores barreras deserta antes de culminar algunas etapas quedando desconectada de las oportunidades. Del total de Jóvenes con Potencial, en Colombia, 1 854 238 (32 %) no terminaron la educación media; 2 951 474 (50 %), a pesar de terminar

la etapa escolar, no accedieron a un mayor nivel educativo; y 1 051 166 (18 %), aun con formación posmedia, no están conectados con oportunidades laborales formales. Estos datos son el resultado de trayectorias incompletas que impiden a los jóvenes acceder a oportunidades económicas de empleo o emprendimiento.

**Gráfica C.1.** Jóvenes con Potencial en Colombia. Punto de desconexión de la trayectoria



**Fuente:** elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE, 2021.

Algunas de estas barreras se generan y acumulan desde la etapa escolar. Están enmarcadas en el déficit de competencias escolares básicas, en la falta de información y orientación y en un débil desarrollo de habilidades socioemocionales, que sumadas conllevan a una menor probabilidad de tránsito a la educación posmedia, lo que dificulta el acceso a oportunidades laborales o de emprendimiento.

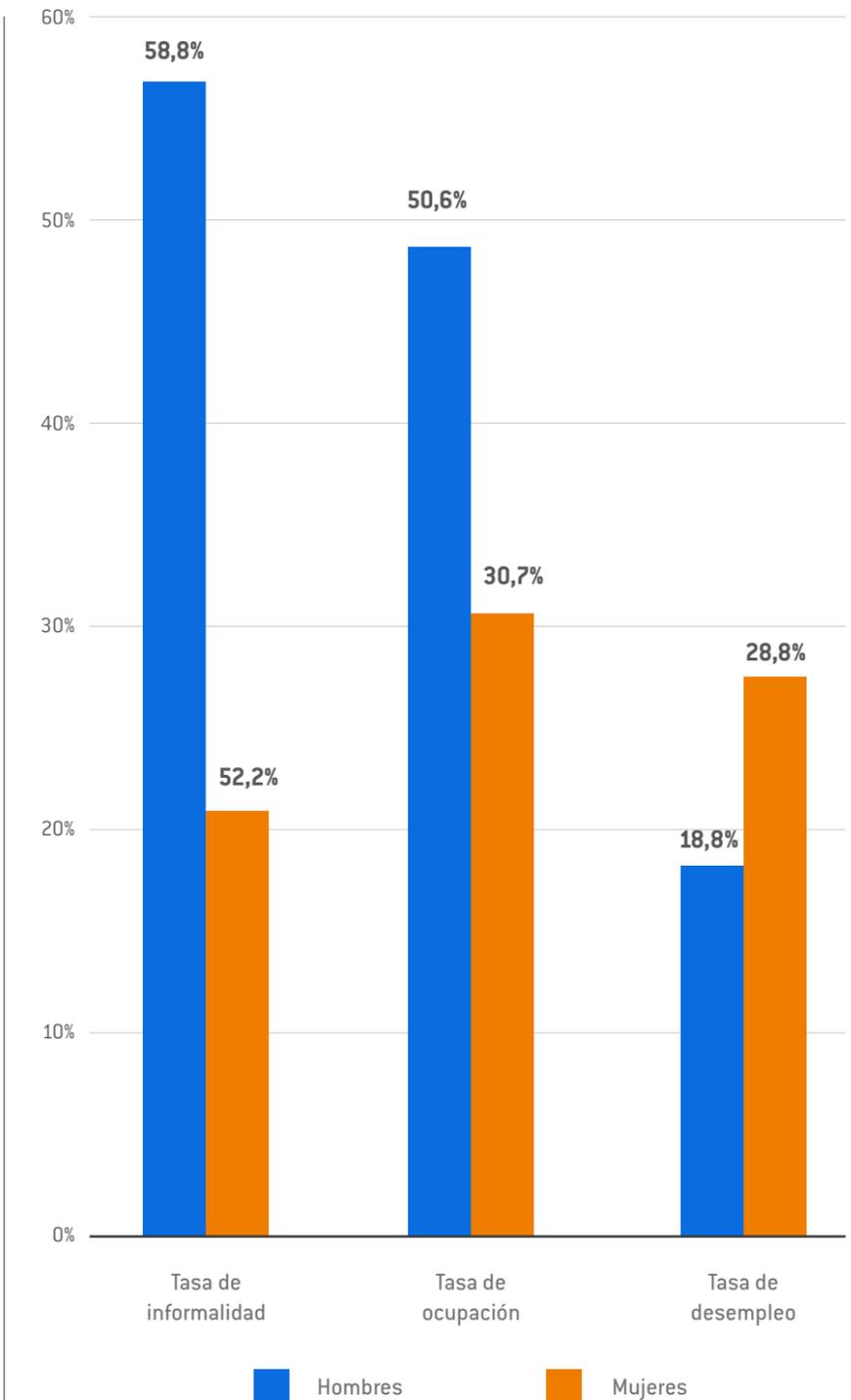
Estos obstáculos se reflejan en las brechas que se muestran en la población joven en los principales in-

dicadores de mercado laboral. En 2021, se registró una tasa de desempleo joven de 22,9 % comparado con el 14,2 % de desempleo nacional; una tasa de ocupación joven de 41,2 % frente a 52,4 % a nivel nacional; y una tasa de informalidad joven de 56,2 % confrontado con el 58,6 % a nivel general. Estas cifras aumentan al hacer la comparación por género, lo que pone en evidencia que, además de retos en cuanto a oportunidades para los jóvenes, es necesario aplicar una visión interseccional para identificar las barreras diferenciales dentro de esta misma población.

Adicional a las barreras presentes durante las trayectorias educativas, hay factores, en el contexto y el entorno de la población joven, que implican mayor vulnerabilidad y riesgo de no acceder a oportunidades. Algunos de estos están asociados a condiciones económicas, barreras geográficas, o factores culturales, especialmente en

subgrupos poblacionales, como población joven migrante, jóvenes con discapacidad, grupos étnicos, población LGTBI, población rural y mujeres. Estos se ven más afectados por las barreras estructurales relacionados con su entorno y con características demográficas, como su género, nacionalidad u orientación sexual, entre otros.

**Gráfica C.2.** Indicadores de mercado laboral de la población joven: tasas de informalidad, ocupación y desempleo por género, 2021



**Fuente:** elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, marco 2018, DANE, 2021.

**Figura C.2.** Barreras e injusticias estructurales que limitan el desarrollo del potencial de la población joven



Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Empleo Inclusivo, GOYN Bogotá.

## Panorama del Progreso Social en las principales ciudades de Colombia

Avanzar en la comprensión de las barreras estructurales a las que se enfrentan los *Jóvenes con Potencial* es esencial para abordarlas y superarlas. Como un aporte en ese sentido, y como complemento a la revisión de indicadores económicos, la Red de Ciudades Cómo Vamos ha desarrollado el Índice de Progreso de la Juventud 2016-2021 (IPJ) para 15 ciudades de Colombia, con el fin de medir y entender los avances en materia de bienestar de la población joven desde una perspectiva centrada en variables sociales y ambientales.

El IPJ mide, en una escala de 0 a 100, el bienestar de la población juvenil a través de tres dimensiones, 12 componentes y 53 indicadores: i) las condiciones mínimas de supervivencia (dimensión de Necesidades Humanas Básicas<sup>49</sup>); ii) las bases para garantizar su calidad de vida (dimensión de Fundamentos de Bienestar<sup>50</sup>); y iii) las condiciones de cada territorio para que la juventud alcance su pleno potencial (dimensión de Oportunidades<sup>51</sup>). Cada dimensión arroja un puntaje individual en el rango de 0 a 100 que permite complementar la visión integral del bienestar de los jóvenes con respecto al desempeño específico de cada dimensión, componente e indicador.

Para 2021, los resultados del IPJ muestran que 12 de las 15 ciudades revisadas han hecho importantes avances en la atención de las necesidades básicas de supervivencia (Necesidades Humanas Básicas). A su vez, las ciudades que ya lograron esta meta, ahora hacen avances más importantes en la dimensión de Oportunidades con el fin de asegurar los factores estructurales para que la juventud alcance su pleno potencial (ver Gráfica C.3).

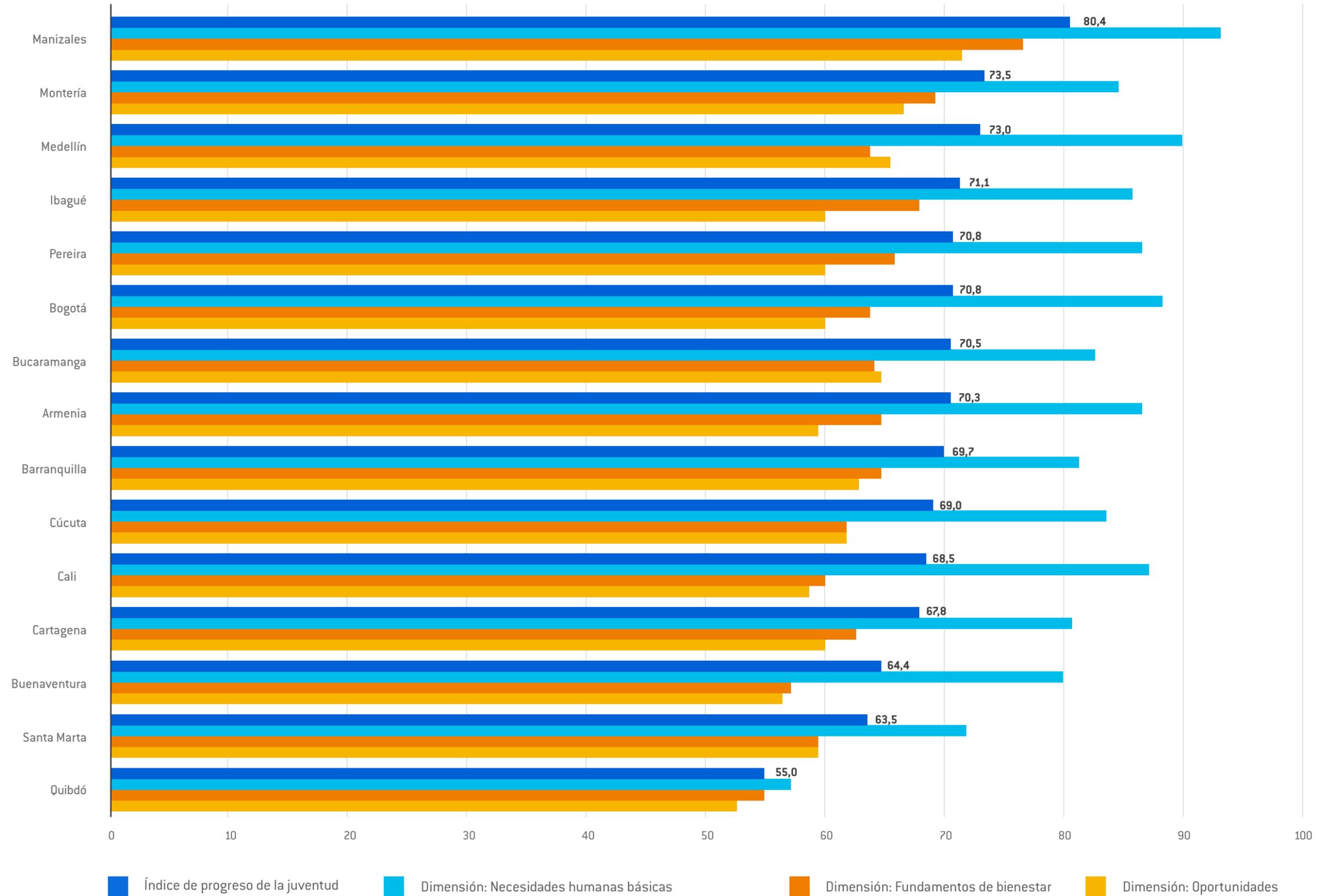
Por otro lado, las ciudades que ya consiguieron altos niveles de calidad de vida, esto es, aquellas que tienen mejor desempeño en la dimensión de Fundamentos del Bienestar, ahora se preocupan por mejorar las Oportunidades de la población joven. Un ejemplo es

Manizales, ciudad que, en 2021, presentó el mejor puntaje en las Necesidades Humanas Básicas y en los Fundamentos de Bienestar, y viene avanzando con mayor rapidez en el componente de Oportunidades (ver Gráfica C.3).

49. La dimensión de Necesidades Humanas Básicas se compone por: Nutrición y Cuidados Médicos Básicos, Agua y Saneamiento, Vivienda, y Seguridad Personal.
50. La dimensión de Fundamentos de Bienestar se compone por: Acceso a Conocimientos Básicos, Acceso a Información y Comunicaciones, Salud y Bienestar, y Calidad Medio Ambiental.
51. La dimensión de Oportunidades se compone por: Derechos Personales, Libertad Personal y de Elección, Inclusión, y Acceso a la Educación Superior.



**Gráfica C.3.** Resultados del Índice de Progreso de la Juventud (general y por dimensiones), 2021



Fuente: Índice de Progreso Social, Red de Ciudades Cómo Vamos, 2022.

Ahora bien, aunque los conceptos de Progreso Social de la juventud y de Jóvenes con Potencial se soportan en marcos conceptuales diferentes, se encontraron similitudes entre la capacidad de las ciudades para garantizar el bienestar de la población joven y el número de jóvenes excluidos de oportunidades de empleo formal y educación. Esto se explica porque, por lo general, las ciudades que cubren las Necesidades Humanas Básicas, las bases para calidades de vida (Fundamentos de Bienestar) y, sobre todo, donde hay factores estructurales que permiten a los jóvenes alcanzar su pleno potencial (Oportunidades) son las que aglomeran menos jóvenes excluidos de oportunidades de educación y empleo formal.

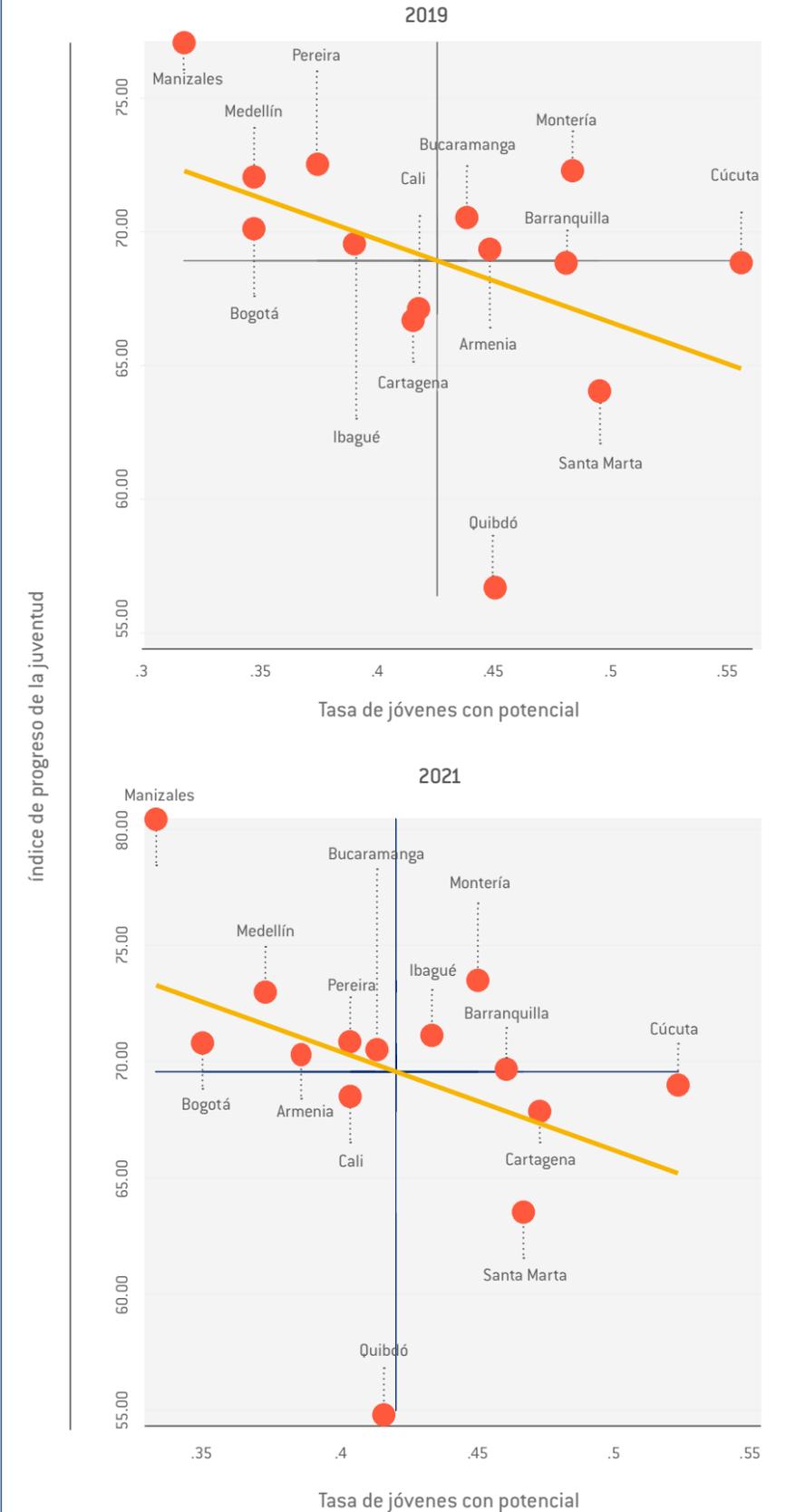
Así, por una parte, la Gráfica C.4 muestra que, gran parte de las ciudades del interior del país, incluidas en el IPJ, presentan altos grados de progreso social en la población joven y, a la vez, un menor porcentaje de jóvenes excluidos de oportunidades de educación y empleo formal: Medellín, Bogotá, Manizales, Pereira y Bucaramanga. Por otra parte, gran parte de las ciudades periféricas enfrenta retos en el progreso social de la población joven

y, además, aglomera un alto porcentaje de Jóvenes con Potencial: Cúcuta, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

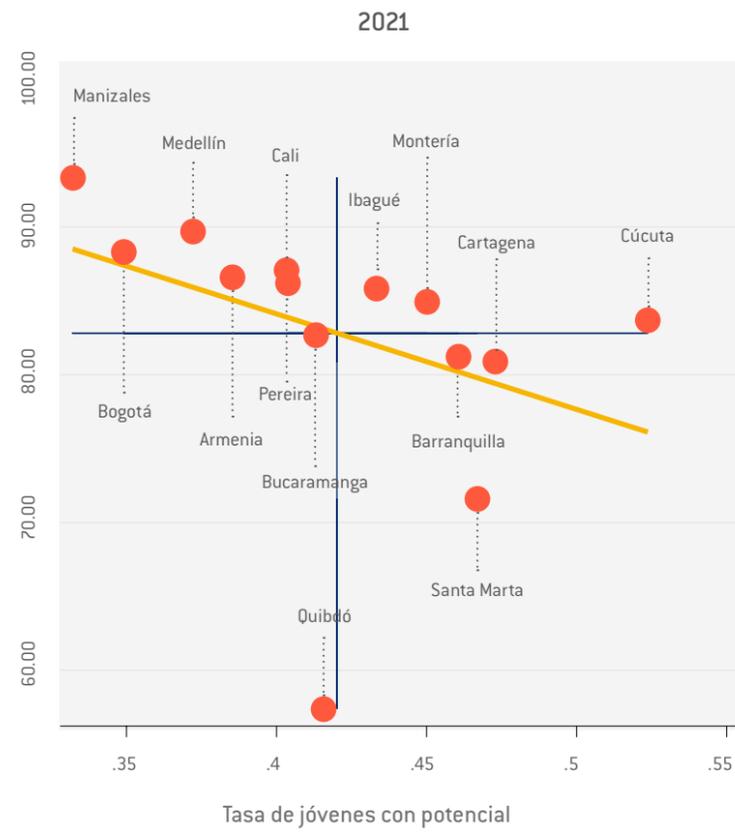
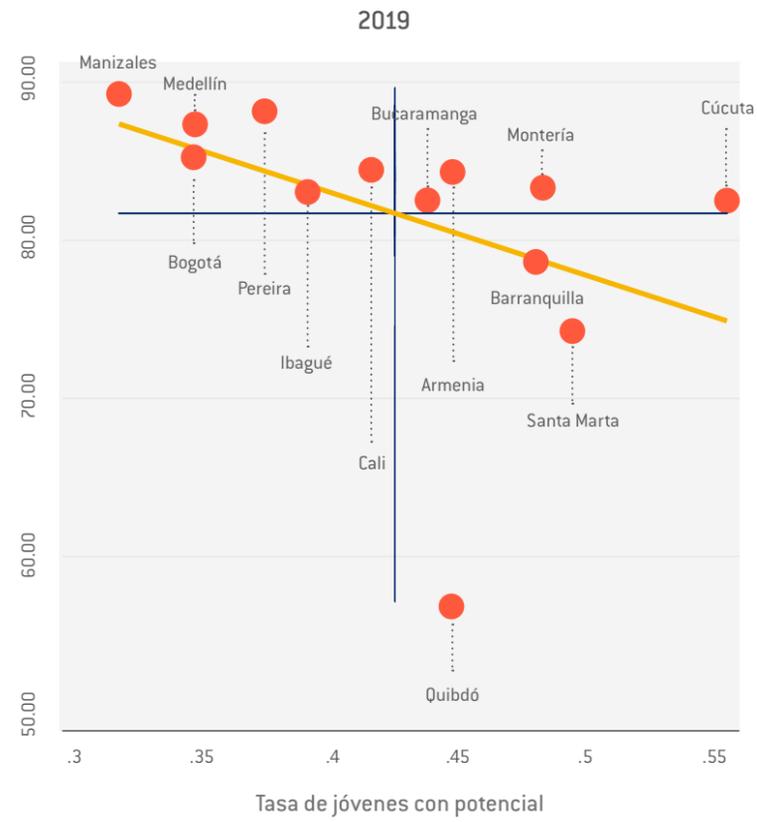
Las ciudades resilientes en las condiciones mínimas de supervivencia (Necesidades Humanas Básicas) y en las bases de calidad de vida (Fundamentos de Bienestar) ante la pandemia de COVID-19 lograron mantener estables las condiciones para que la población joven alcance su pleno potencial en la crisis (Oportunidades). Así, las ciudades que tuvieron la capacidad de mantener estables estas Necesidades Humanas Básicas, en pandemia experimentaron menores retrocesos en dichas Oportunidades. A su vez, los territorios que lograron que los Fundamentos de Bienestar no se vieran tan afectados en pandemia, también consiguieron mantener estables las Oportunidades.

Se destacan los casos de Manizales y Medellín, que fueron resilientes ante la pandemia al no ver afectado ni su puntaje en las condiciones para desarrollar el pleno potencial de la población joven, ni en el número de Jóvenes con Potencial.

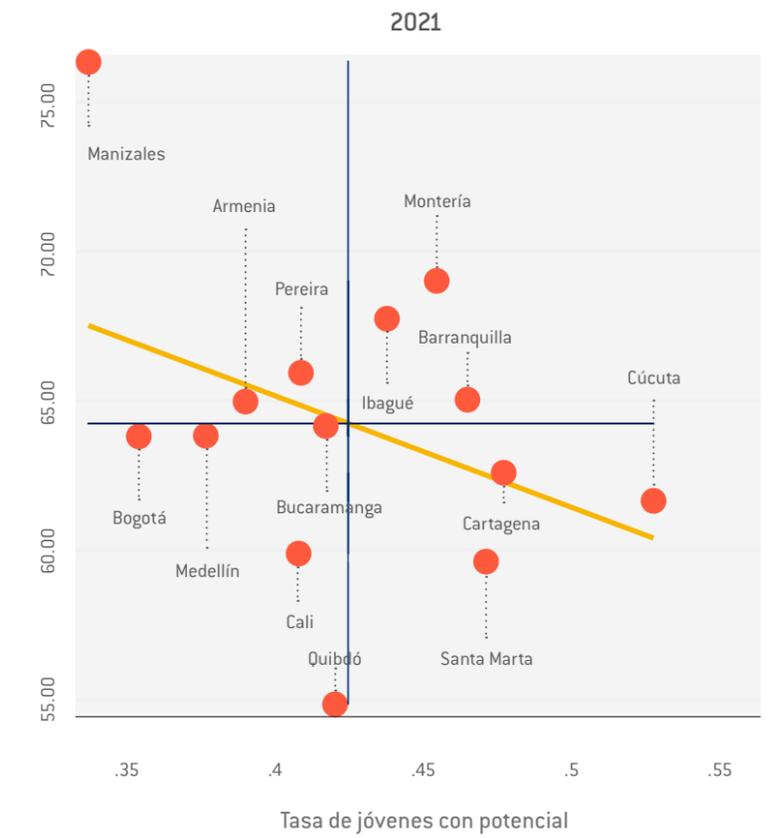
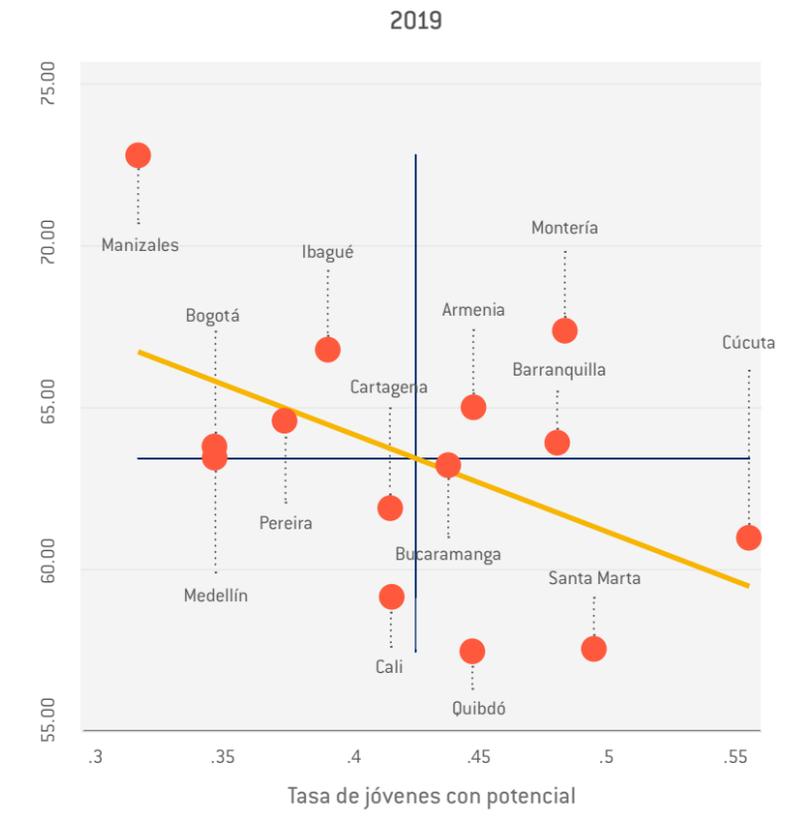
**Gráfica C.4.** Índice de Progreso Social y tasa de Jóvenes con potencial, 2019 y 2021



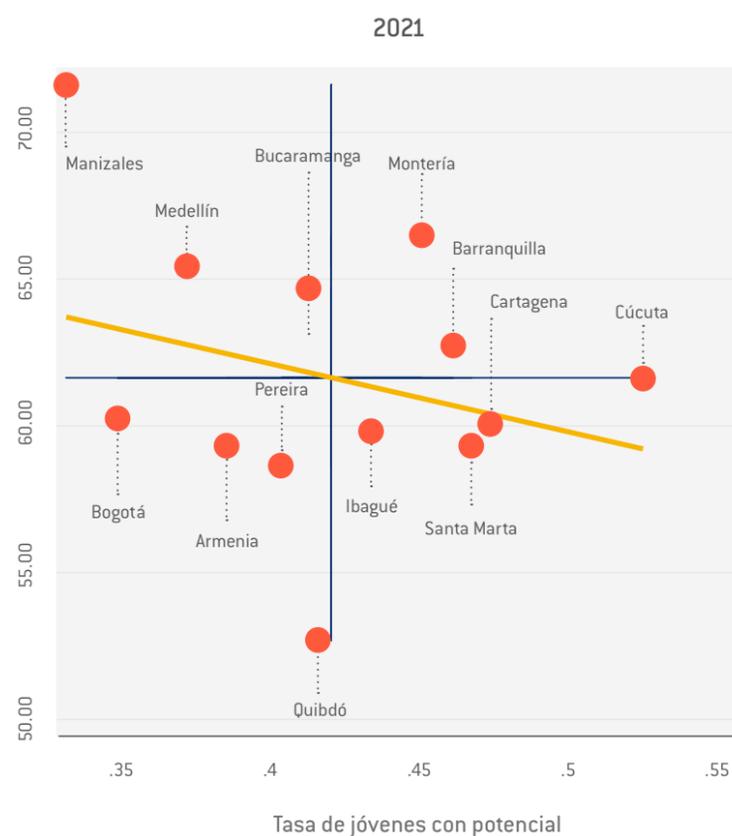
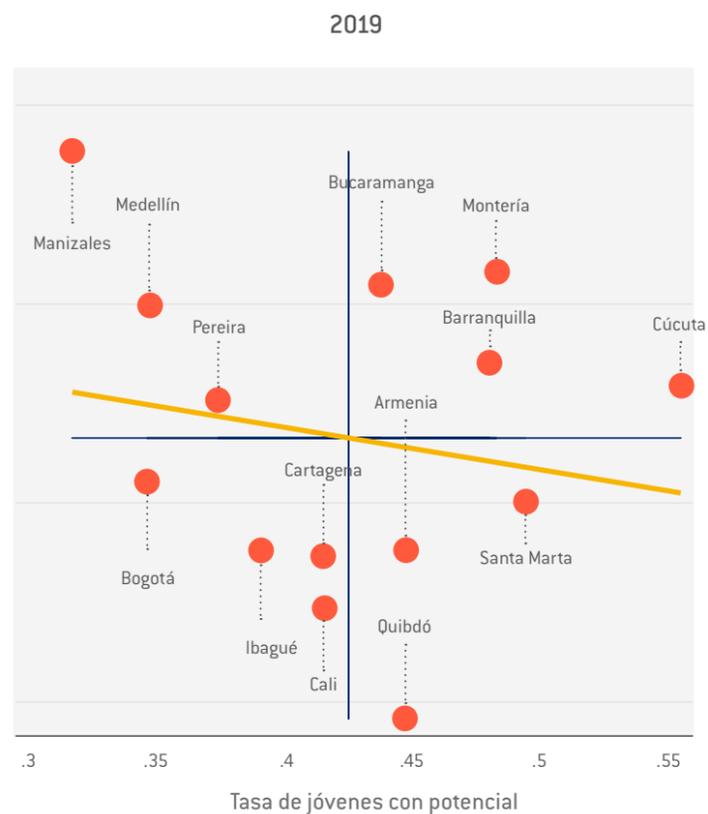
Dimensión de necesidades humanas básicas



Dimensión de fundamentos de bienestar



Dimensión de oportunidades



## Recomendaciones para mejorar el bienestar y el acceso a oportunidades de la población joven

De acuerdo con el panorama expuesto sobre los retos que presenta la agenda joven nacional, para mejorar el acceso a oportunidades de formación y empleo, y

promover mayor bienestar y calidad de vida, enfocada en los territorios, se plantean seis recomendaciones que abordarían, de manera integral, la problemática.

- 1 Promover un enfoque integral para reconocer las diferentes barreras que se presentan a lo largo de las trayectorias de los jóvenes desde la etapa escolar, pasando por la formación posmedia, hasta el acceso al empleo y emprendimiento a partir de la articulación de actores y esfuerzos a lo largo de estas etapas.
- 2 Implementar estrategias de mitigación que reconecten a la población joven que ha desertado de las trayectorias de manera que los jóvenes se reconecten con los puntos de la trayectoria en los que desertaron para garantizar su tránsito completo por la etapa escolar y la formación posmedia, antes de su tránsito al empleo o al emprendimiento.
- 3 Implementar estrategias para prevenir la aparición de barreras sistémicas que expliquen deserción de la trayectoria de los jóvenes, especialmente en las brechas que surgen en competencias básicas escolares, orientación socioocupacional, habilidades socioemocionales y en el tránsito a la educación posmedia a partir del entendimiento de las necesidades y de factores críticos en los territorios.
- 4 Implementar enfoques diferenciales en estrategias de oportunidades para poblaciones que enfrentan mayores barreras desde el reconocimiento y entendimiento de sus contextos particulares (mujeres, migrantes, LGBTQ+, grupos étnicos, ruralidad, población con discapacidad).
- 5 Fortalecer los factores estructurales mencionados que permiten a la juventud alcanzar su potencial. Un camino indispensable, pero no el único, es mantener altos niveles en las necesidades básicas de supervivencia y en las bases para garantizar calidades de vida de la población joven, pues, sin estas condiciones sólidas, los territorios tendrán más dificultades para garantizarle a la población joven las oportunidades para desarrollarse. Dado que las ciudades de la periferia del país fueron, por lo general, menos resilientes a las afectaciones en el progreso social de la población joven y en el número de jóvenes excluidos de oportunidades de educación o empleo formal, se recomienda, a dichas ciudades, trabajar en la estabilidad de las oportunidades de la población joven para no poner en riesgo el desarrollo de la sociedad.
- 6 Promover la construcción de agendas temáticas sobre los asuntos más relevantes para el bienestar de la población joven al integrar, a su estructuración, implementación y seguimiento los enfoque diferencial y territorial, así como plataformas multiactor para incentivar la concurrencia de diferentes actores y la articulación de diversos esfuerzos.

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Índice de Progreso Social, Red de Ciudades Cómo Vamos, 2022, e Informe Jóvenes con Potencial, GOYN, 2022

# D

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD



## Análisis de la situación de empleabilidad de personas con discapacidad



Colombia es uno de los 184 países que han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), promulgada por la ONU.

Con esta acción, nuestro Estado se compromete a promover la autonomía y, sobre todo, a garantizar el goce pleno de los derechos de este grupo de la población, entre los que se incluye el derecho a la educación y al trabajo (Ley 1346, 2009).

Con respecto a estos dos últimos puntos, la CDPC estableció lineamientos que permiten a los actores sociales del ecosistema de inclusión laboral dinamizar acciones que beneficien a las personas con discapacidad. En nuestro contexto, por ejemplo, estos lineamientos son la base para promover los procesos de inclusión laboral de la población con discapacidad. Estos pueden ser analizados en cuatro etapas que promueven el tránsito de esta población desde la educación hasta el empleo<sup>52</sup>:

- 1 Desarrollo de competencias básicas.
- 2 Formación para el trabajo.
- 3 Proceso de vinculación a la empresa.
- 4 Desarrollo de la vida laboral.

Estas etapas se consideran parte del Modelo territorial de inclusión laboral de personas con discapacidad «Pacto de Productividad», que se viene implementando en el país y que está alineado con las premisas conceptuales del Modelo de Empleo Inclusivo.

52. Estas etapas se consideran parte del Modelo Territorial "Pacto de Productividad" que fue creado en Colombia de manera participativa en un ejercicio liderado por el Programa que lleva su mismo nombre. El Modelo de Empleo Inclusivo, creado en el año 2015, igualmente en Colombia, es una herramienta que brinda lineamientos para promover las prácticas de inclusión laboral de población vulnerable.



Desde este punto de vista, quienes forman parte del ecosistema y han participado en su implementación, aportan al análisis de las diferentes barreras que afectan el encuentro entre las personas con discapacidad y las empresas.

Sin embargo, hay una escasa producción de datos cuantitativos (o acceso restringido a los que existen) de fuentes oficiales, sobre todo, con respecto a la educación, lo que limita este ejercicio de análisis. Cambiar esta realidad permitiría conocer, de manera oportuna, la forma cómo, en los diferentes escenarios y etapas de la vida, se afecta, o no, la calidad de vida de este grupo de la población.

Cabe anotar que, aunque en los últimos años la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) ha incluido información con respecto a las personas con discapacidad, sigue habiendo vacíos que impiden, por ejemplo, valorar de una manera más detallada su nivel de acceso o deserción de los servicios de educación o el comporta-

miento de su participación en el mercado laboral, entre otros parámetros.

Para el trimestre de enero a marzo de 2022, la GEIH indica que la tasa de desempleo (TD) de la población con discapacidad, en Colombia, es de 16,9 %, y se ubica 3,7 puntos porcentuales (PP) por encima de la TD de la población sin discapacidad, que se estima en 13,1 %. Ahora bien, al revisar la tasa de ocupación (TO), durante ese mismo periodo, se encuentra un panorama desalentador para la población con discapacidad, ya que hay una diferencia negativa de 38,5 PP, pues se reporta una TO de 18,6 % para las personas con discapacidad y de 57,1 % para las personas sin discapacidad.

Con esta información de contexto, y a partir del trabajo articulado de los diferentes actores sociales del ecosistema, se ha logrado recoger información cualitativa para evidenciar la situación de los procesos de inclusión laboral de este grupo de la población en las cuatro etapas mencionadas. Los principales hallazgos se comparten a continuación.

## Etapas 1 y 2: desarrollo de competencias básicas y formación para el trabajo

Las dificultades de acceso y permanencia en los servicios básicos de educación, derivadas de las barreras más comunes del entorno (como las de acceso al medio físico, a la información y las comunicaciones, las concernientes al diseño de los servicios y políticas institucionales, o las relacionadas con temas actitudinales) impactan, de manera negativa, en la participación de las personas con discapacidad en las diferentes etapas de los procesos de inclusión laboral.

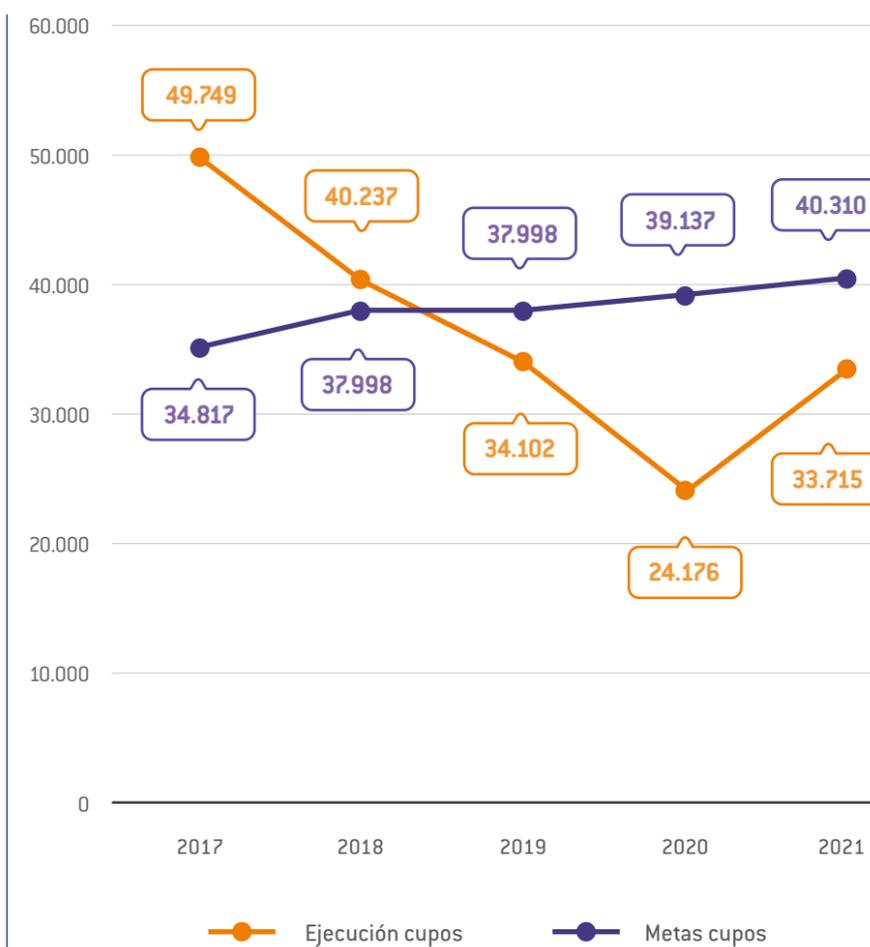
No poder acceder o tener que retrasar la llegada a los servicios o entornos que facilitan el desarrollo de competencias básicas, por ejemplo, limita, a cualquier individuo, sus posibilidades de conseguir un empleo decente; en el caso de las personas con discapacidad, esta realidad se multiplica ya que se enfrentan a obstáculos adicionales. Esto se materializa en la manera cómo se agranda la brecha entre quienes forman parte de este grupo de la población y no logran avanzar en su proceso formativo. Esto se puede observar en datos de la GEIH de 2021: mientras que el 30,8 % de la población sin discapacidad no tiene ningún tipo de educación o ha alcanzado máximo el grado de educación primaria, la población con discapacidad dobla este porcentaje, con un 64,51 %.

También se concluye que la diferencia en el máximo nivel educativo alcanzado para ambos grupos se percibe a lo largo de toda la trayectoria educativa. Así, las personas

sin discapacidad que alcanzan el nivel educativo de media técnica o académica llegan a un 28,7 %, mientras que las personas con discapacidad que logran el nivel en mención corresponden 15,11 %. La brecha es permanente en la educación posmedia: el 9,0 % de las personas sin discapacidad consigue llegar a los niveles técnico profesional y tecnológico, mientras que el 3,8 % de personas con discapacidad culmina dichos niveles. En el nivel universitario, la brecha es de 7,3 PP a favor de la población sin discapacidad: el 12,2 % alcanza tal nivel en comparación con el 4,8 % de personas con discapacidad en la misma situación.

Con respecto al acceso a la formación para el trabajo de la población con discapacidad, específicamente en el caso del SENA, los cupos efectivamente usados por personas en condición de discapacidad venían decreciendo desde antes de la pandemia y llegaron a su punto más bajo en 2020. Si bien hubo una recuperación en 2021, esta tendrá que monitorearse en los próximos años para identificar la tendencia. Aun cuando, como se muestra en la Gráfica D.1, esta entidad ha proyectado, durante los últimos años, un aumento en la meta de los cupos para la población con discapacidad, según lo establecido en la Resolución 1726 de 2014. En 2021 se reportó que, de los 40 310 cupos proyectados para atender aprendices con discapacidad, se ejecutó el 83,6 %.

Gráfica D.1 Cupos en formación SENA. Población con discapacidad



Fuente: elaboración propia Aprendices y cupos en formación - poblaciones vulnerables, SENA.

Por otro lado, la calidad en los servicios educativos ofrecidos a la población con discapacidad debe mejorar de manera integral, de acuerdo con las demandas de las organizaciones nacionales que velan por sus derechos en diferentes instancias de participación e incidencia en políticas públicas. En parte, esto se puede lograr si se considera, por ejemplo, la creación o el fortalecimiento de programas que promuevan el proceso de adquisición de las competencias básicas, orientados a discapacidad durante la primera infancia; la implementación de los principios del Diseño Universal de Aprendizaje en la estructuración de los diferentes programas curriculares (en los que se puedan reconocer las necesidades específicas de las personas según las diferentes categorías de discapacidad); o la ampliación de una oferta formativa, en etapa posmedia, que promueva, igualmente, la inclusión y tenga una relación real y directa con las demandas del mercado.

Ahora bien, los retos de acceso, calidad y pertinencia de la educación para las personas con discapacidad presentan obstáculos adicionales por cuenta de barreras específicas según el tipo de discapacidad.

Una de ellas, por ejemplo, tiene que ver con el acceso a la información y las comunicaciones por parte de las personas sordas. Este se ve afectado, entre otras razones, por las dificultades para implementar una educación bilingüe y bicultural, considerada clave en los procesos de aprendizaje. Según lo ha manifestado la Federación Nacional de Sordos de Colombia (FENASCOL), persisten debilidades en cuanto a la calidad en la formación de los docentes y a la oportunidad de los servicios de intérpretes de lengua de señas y modelos lingüísticos que, en muchos casos, están sujetos a disponibilidad de presupuestos que se asignan tardíamente. En otros casos, los servicios son contratados sin tener la adecuada experiencia o idoneidad.



Con respecto a las personas sordociegas, la brecha es mucho más compleja, pues además de la falta de formación de los docentes acerca de las características de quienes presentan esta discapacidad y de las dificultades para la contratación de guías intérpretes, se suman el limitado acceso a la tecnología requerida específicamente por esta población y otros ajustes razonables<sup>53</sup>, como ha señalado la Asociación de Sordociegos de Colombia (SURCOE) en múltiples ocasiones.

En el caso de las personas con discapacidad visual, en la trayectoria del Programa Pacto de Productividad, se han identificado circunstancias que afectan o dificultan su avance en la formación posmedia, entre otras razones, por causa de las dificultades de accesibilidad de las plataformas virtuales usadas en los ámbitos académicos, o del uso sin restricciones de los lectores de pantalla. Ambas herramientas figuran hoy como los principales insumos tecnológicos de acceso a la información y, por tanto, a la educación.

**Por otro lado, según lo ha manifestado la organización de familias Asdown Colombia, el país no cuenta todavía con una verdadera educación inclusiva, lo que aleja a muchas personas con discapacidad intelectual de la posibilidad de terminar su educación básica y media.**

Igualmente, para este colectivo, el nivel de cobertura y de diversidad de los servicios de formación para el trabajo disponibles es limitado, si se compara con los que están disponibles para otro tipo de poblaciones vulnerables. De acuerdo con lo que ha identificado esta organización, persiste, además, en muchos territorios, la idea equivocada de que este grupo de la población debe desarrollar compe-

tencias para el trabajo a través de talleres ocupacionales como parte de sus procesos de rehabilitación, sin que esto se articule con procesos reales de inclusión educativa en la etapa posmedia.

Además, la accesibilidad a la infraestructura de las edificaciones sigue siendo una barrera, especialmente para quienes tienen discapacidad física. Esto limita la utilización y el aprovechamiento de instalaciones como escuelas, colegios y otras instituciones de capacitación, impactando, de manera negativa, en el goce pleno del derecho a la educación y, consecuentemente, al trabajo. Así mismo, llegar a estos establecimientos, a diario, también se convierte en una dificultad para muchos; según el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), del Ministerio de Salud y Protección Social, se reporta que, de las personas con discapacidad registradas, el 46 % enfrenta obstáculos para su movilidad en las calles y el 34 % en vehículos de servicio público.

Por último, la tendencia ha llevado a virtualizar muchos procesos formativos desde la pandemia, lo que podría haber minimizado las restricciones de transporte para algunas personas, pero no se han considerado suficientemente las medidas efectivas para acercar a la población con discapacidad, en general, al uso de tecnologías, cuyas características, en muchos casos, requieren condiciones específicas de implementación y uso.

Todo lo anterior se agudiza con el hecho de que, si bien los entes competentes del Gobierno Nacional han establecido lineamientos y ofrecen asistencia técnica para mejorar la calidad de los servicios educativos en beneficio de este grupo de la población, estas acciones corren el riesgo de quedar supeditadas a la autonomía y disposición de las instituciones locales, como se viene discutiendo en diferentes espacios de participación promovidos por las organizaciones que velan por sus derechos.

53. Se entiende por Ajustes Razonables toda adaptación necesaria y adecuada del ambiente físico, social y actitudinal de acuerdo con las necesidades específicas de las personas con discapacidad, que no imponga una carga desproporcionada o indebida, cuando se requiera en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos (CDPCD).

## Etapas 3 y 4: proceso de vinculación a la empresa y desarrollo de la vida laboral

En las etapas posteriores a la adquisición de competencias básicas y formación para el trabajo, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras adicionales. Una de ellas tiene que ver con los prejuicios con respecto a sus potencialidades como parte del talento humano que puede aportar a la productividad en sus territorios. Esta situación es común en toda la población, pero tiene algunos matices según el tipo de discapacidad.

Según Fundamental Colombia, organización que orienta sus esfuerzos y acciones al reconocimiento y goce efectivo de derechos de personas con discapacidad psicosocial, persiste un gran temor, por parte de los empresarios y la sociedad en general, a vincular laboralmente a este colectivo. Por otra parte, cuando este obstáculo se puede superar, muchos trabajadores con discapacidad suelen enfrentarse a un alto estrés al tener que trabajar en un entorno que, por causa de barreras actitudinales, afecta las condiciones de inclusión y propicia dificultades en el desempeño o en la calidad de vida laboral.

Ahora bien, aunque el Servicio Público de Empleo (SPE) continúa implementando estrategias de capacitación y de asistencia técnica a su Red de Prestadores de Servicios, el número de usuarios registrados en el sistema se ha visto afectado desde 2020 por las diferentes circunstancias derivadas de la pandemia. Una de ellas es la migración de los servicios presenciales hacia los virtuales.

**No obstante, llama la atención que, a pesar de esta situación, según el Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE), hay un aumento en el número de candidatos remitidos a procesos de selección.**

Esto podría convertirse en un indicador del mejoramiento de la gestión de la red, así como en una mayor apertura de parte de los empresarios. Además, la cantidad de personas con discapacidad colocadas (contratadas) ha aumentado, puesto que, en 2018 fueron 967 y, en 2021, 1292.

Sin embargo, es necesario, seguir avanzando en la implementación de ajustes razonables en los servicios de la red y promover la flexibilización y adaptación de los procesos de reclutamiento, de selección e inducción, de manera que se creen condiciones de equidad para sea posible seguir aumentando el número de contrataciones efectivas de personas con discapacidad. Es pertinente seguir capacitando a los prestadores de servicios para el empleo acerca de cómo ofrecer una mejor atención a los usuarios con discapacidad y, al tiempo, sobre cómo mejorar el acompañamiento a las empresas interesadas en llevar a cabo prácticas de inclusión laboral a través de estrategias de orientación con respecto a la implementación de ajustes en los procesos de gestión humana y en los entornos. Este tipo de acciones, de acuerdo con las instituciones que apoyan los procesos de seguimiento a las personas vinculadas, incide en el mejoramiento de los tiempos de permanencia en los empleos y promueve experiencias verdaderamente inclusivas, que impactan sobre el desarrollo de la vida laboral de los trabajadores con discapacidad.

Finalmente, cabe mencionar otro obstáculo que, en la actualidad, afecta los procesos de contratación de este grupo de la población en la medida en que dificulta, a los empleadores, la posibilidad de acceder a los beneficios tributarios que ofrece la legislación colombiana. Recientemente, nuestro país logró ajustar el proceso de certificación de la discapacidad, alineándolo con las orientaciones de la CDPC y de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF). Este es un avance significativo, porque este procedimiento se enmarca en el modelo biopsicosocial; sin embargo, de acuerdo con la Ley 361 de 1997, para que los empresarios puedan sustentar ante la DIAN el descuento tributario, deben presentar un certificado con un porcentaje de discapacidad, cosa que no sucede y contradice la actualización técnica de este mecanismo.

# E

# MIGRANTES



## La población migrante en Colombia: retos y oportunidades para su inclusión laboral<sup>54</sup>



Esta sección abordará los principales retos que enfrenta la población migrante venezolana en Colombia a la luz de los tramos del Modelo de Empleo Inclusivo.

Esta sección abordará los principales retos que enfrenta la población migrante venezolana<sup>55</sup> en Colombia a la luz de los tramos del Modelo de Empleo Inclusivo. En términos generales, se mostrará cuáles son los principales retos para la población migrantes en la educación media y en la educación posmedia, en la intermediación laboral y en el mercado laboral. Asimismo, se ilustrará cómo la población migrante, con énfasis en la población venezolana, representa también una oportunidad para Colombia en términos de diversidad, crecimiento y capital humano.

De acuerdo con las cifras de Migración Colombia, con corte a febrero de 2022, en Colombia, había un total de 2 477 588 personas provenientes de Venezuela (con un aumento de 34,5 % con respecto a 2021). Desde 2014, el país experimentó un aumento exponencial en el flujo de población venezolana que llegó al país como consecuencia de la crisis social y económica que vive el país vecino (Gráfica E.1). A pesar de que, durante la pandemia, muchos migrantes retornaron a su país de origen, durante 2021 y 2022 se ha vuelto a observar una tendencia creciente en el flujo de migrantes. Con corte a febrero de 2022, el 49,7 % (1 231 675) de migrantes estaba cobijado por el Estatuto Temporal

de Protección (ETP)<sup>56</sup>, 24,9 % (617 069) tenían autorización para residir en el país, 13,5 % (333 806) correspondía a migrantes regulares y 11,9 % (295 038) a migrantes irregulares. Aproximadamente, el 60 % de los migrantes es relativamente joven y está en edad productiva (entre los 16 y 45 años) (Gráfica E.2), lo que representa una oportunidad para el país en términos de absorber y aprovechar ese bono demográfico con miras a aumentar la productividad de la economía y beneficiarse del capital humano que esta población representa en cuanto a habilidades, conocimientos y diversidad profesional.

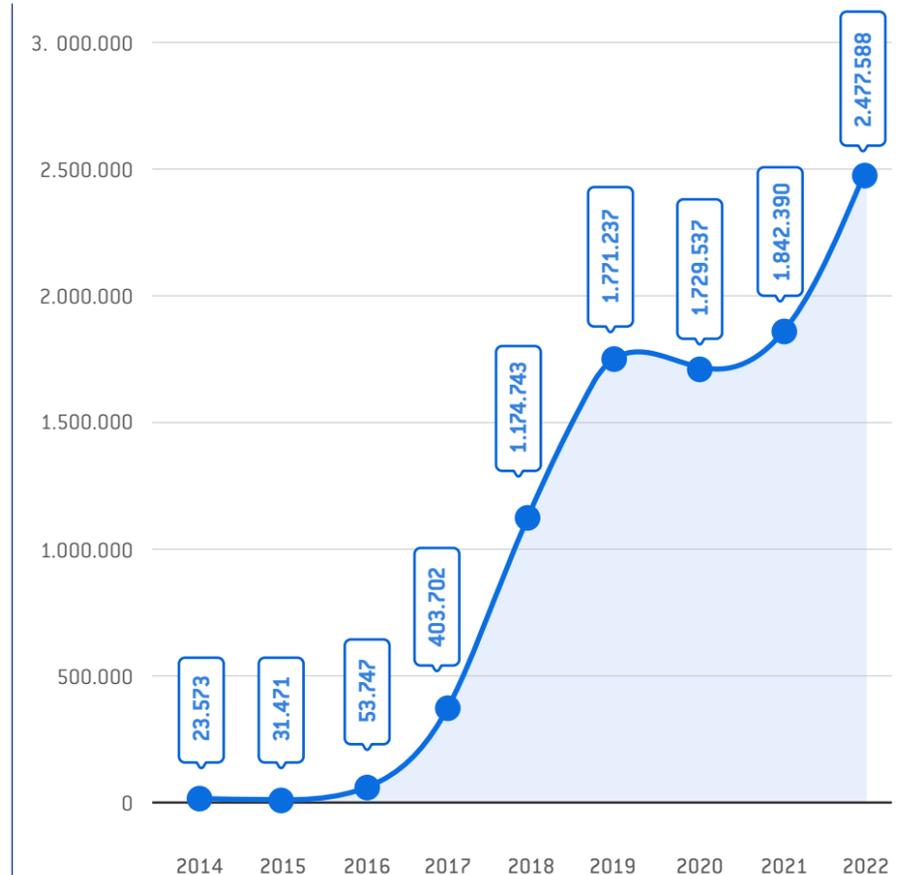
54. Se agradece la participación y colaboración de Laura Vargas, María Camila de la Hoz, Santiago Plata, Jaime Buitrago y Sebastián Rodríguez de PNUD Colombia en la elaboración de esta sección.

55. En este documento se hará énfasis en el grupo de migrantes venezolanos, dada la cantidad de personas y las dinámicas migratorias entre ambos países.

56. Para más información sobre el ETP, consultar la página de la Cancillería de Colombia.



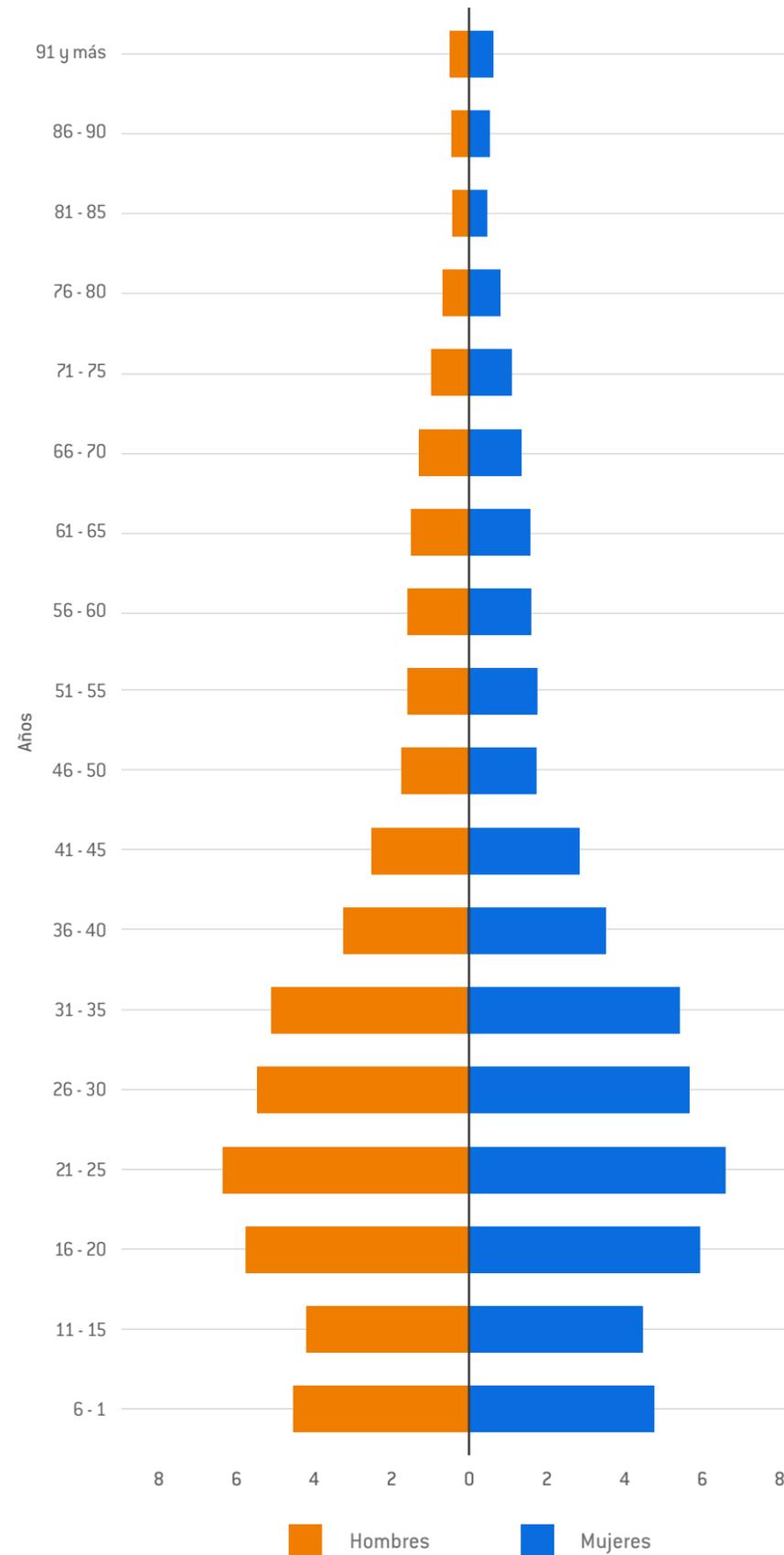
**Gráfica E.1** Migrantes radicados en Colombia [cifra acumulada], 2014-2022 (con corte a febrero)



Fuente: Migración Colombia, 2022.



**Gráfica E.2** Pirámide poblacional de la población migrante en Colombia, 2022



**Fuente:** Proyecciones a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda, DANE, 2018.

**Nota:** Población migrante que hace cinco años vivía en Venezuela.

## Educación media

Entre enero y diciembre de 2021, en Colombia había un total de 496 027<sup>57</sup> estudiantes venezolanos matriculados en instituciones de educación preescolar, básica y media. De estos, 343 452 (69,2 %) estaban inscritos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y 391 978 (79%) se encontraban matriculados en zonas urbanas. Bogotá y Medellín son los municipios con mayor número de migrantes venezolanos matriculados (62 432 y 28 952, respectivamente). A su vez, el 92,5 % estaba inscrito en entidades oficiales y el 4 % (20 039) se encontraba cursando educación media (con una mayor proporción de mujeres que de hombres matriculados: 56,1 % de mujeres frente a 43,9 % de hombres).

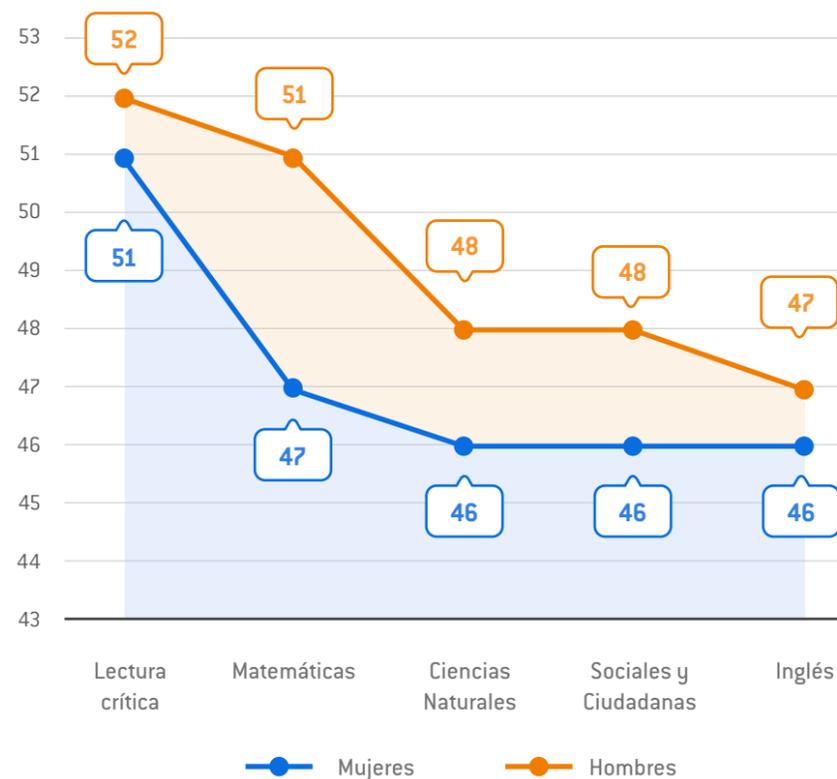
De acuerdo con cifras del ICFES, durante 2020, un total de 2927 estudiantes de nacionalidad venezolana presentaron el examen de Estado Saber 11 (comparado con 501 708 de nacionalidad colombiana). Una de las brechas identificadas en los resultados de las pruebas está en el puntaje, que es inferior para la población migrante

[241] que para la colombiana [248]. En particular, los resultados en las áreas de Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales y Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés se encuentran por debajo de los promedios de los estudiantes colombianos (GIFMM y R4D, 2021). Además, se observa también una desigualdad importante al interior de la población migrante en términos de género y de estrato: los hombres migrantes obtuvieron mejores resultados que las mujeres en las diferentes competencias (ver Gráfica E.3); los estudiantes de estratos más bajos presentan puntajes inferiores que aquellos de estratos más altos (ver Gráfica E.4). Finalmente, el 39 % de los estudiantes migrantes que presentaron el examen no tenía un documento de identidad válido, lo que repercute en el tránsito hacia la educación superior o el mercado laboral (GIFMM y R4D, 2021).

57. DNP a partir del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) del Ministerio de Educación Nacional.

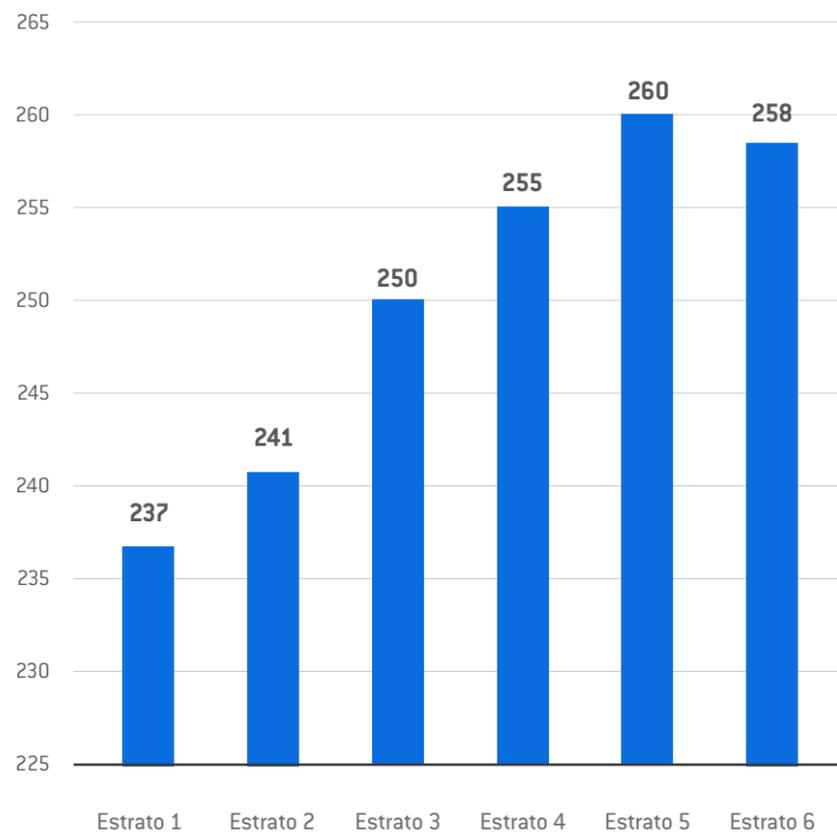


**Gráfica E.3** Puntaje según competencias del examen de Estado Saber 11, por sexo, 2020



**Fuente:** Análisis de resultados escolares del examen de estado de la educación media, ICFES-SABER 11 (2020) en población refugiada y migrante de Venezuela, GIFMM y R4D, 2021, a partir de ICFES.

**Gráfica E.4** Puntaje global del examen de Estado Saber 11 por estrato de estudiantes de nacionalidad venezolana, 2020



**Fuente:** Análisis de resultados escolares del examen de estado de la educación media, ICFES-SABER 11 (2020) en población refugiada y migrante de Venezuela, GIFMM y R4D, 2021, a partir de ICFES.

Aunque ha habido avances importantes en materia de cobertura<sup>58</sup> (facilitados, en gran medida, por la Circular 016 del 2018 del Ministerio de Educación<sup>59</sup>) aún persisten barreras importantes para que los estudiantes que están culminando la educación media puedan continuar con su ruta hacia la empleabilidad: la falta de una situación migratoria regular<sup>60</sup> impide obtener un título de bachiller y un diploma de grado (Ministerio de Educación, 2022)<sup>61</sup>. En este sentido, la falta de un título de bachiller representa una dificultad adicional para los migrantes en tanto este suele ser solicitado en varias instancias para aplicar a trabajos y para ser admitido en ciertos programas de educación superior, entre otros. Esto resulta en un desincentivo para continuar con la ruta educativa y puede resultar en un aumento de la desescolarización, que se traduce en el incremento de la vulnerabilidad de los jóvenes<sup>62</sup>.

En este contexto, el Gobierno Nacional ha procurado acelerar el proceso de emisión del Permiso por Protección Temporal (PPT) para que los estudiantes, que están próximos

a culminar la educación media, puedan obtener su título a través de la campaña «1, 2, 3 por mí»<sup>63</sup>. Para noviembre de 2021, según Migración Colombia, se estaba tramitando el PPT de 103 000 menores, pero aún había más de 300 000 que aún no se habían regularizado. Este es un cuello de botella para aquellos estudiantes que están próximos a graduarse y cuyo PPT aún no ha sido expedido.

**Para noviembre de 2021, según Migración Colombia, se estaba tramitando el PPT de 103 000 menores, pero aún había más de 300 000 que aún no se habían regularizado. Este es un cuello de botella para aquellos estudiantes que están próximos a graduarse y cuyo PPT aún no ha sido expedido.**

- 58. Un total de 750 matriculados en educación media, en 2018; 6518, en 2019; 13 624, en 2020; y 20 039 en 2021, para un incremento del 2571,87 % entre 2018 y 2021.
- 59. Indica que se debe garantizar el derecho a la educación independientemente de la nacionalidad o estatus migratorio del menor.
- 60. A la fecha, se solicita el Permiso por Protección Temporal (PPT) que se concede por 10 años. El PPT se expide gracias a la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).
- 60. Sin embargo, desde octubre de 2020, los jóvenes venezolanos pueden validar el bachillerato al presentar la prueba Saber 11.
- 60. Aumenta la probabilidad a ser reclutados por grupos armados ilegales y/o ser explotados sexual o laboralmente.
- 60. Durante noviembre de 2021, Migración Colombia anunció la campaña «1, 2, 3 por mí» que busca que los hogares venezolanos informen a la entidad si sus hijos están próximos a graduarse para acelerar la expedición de su PPT.



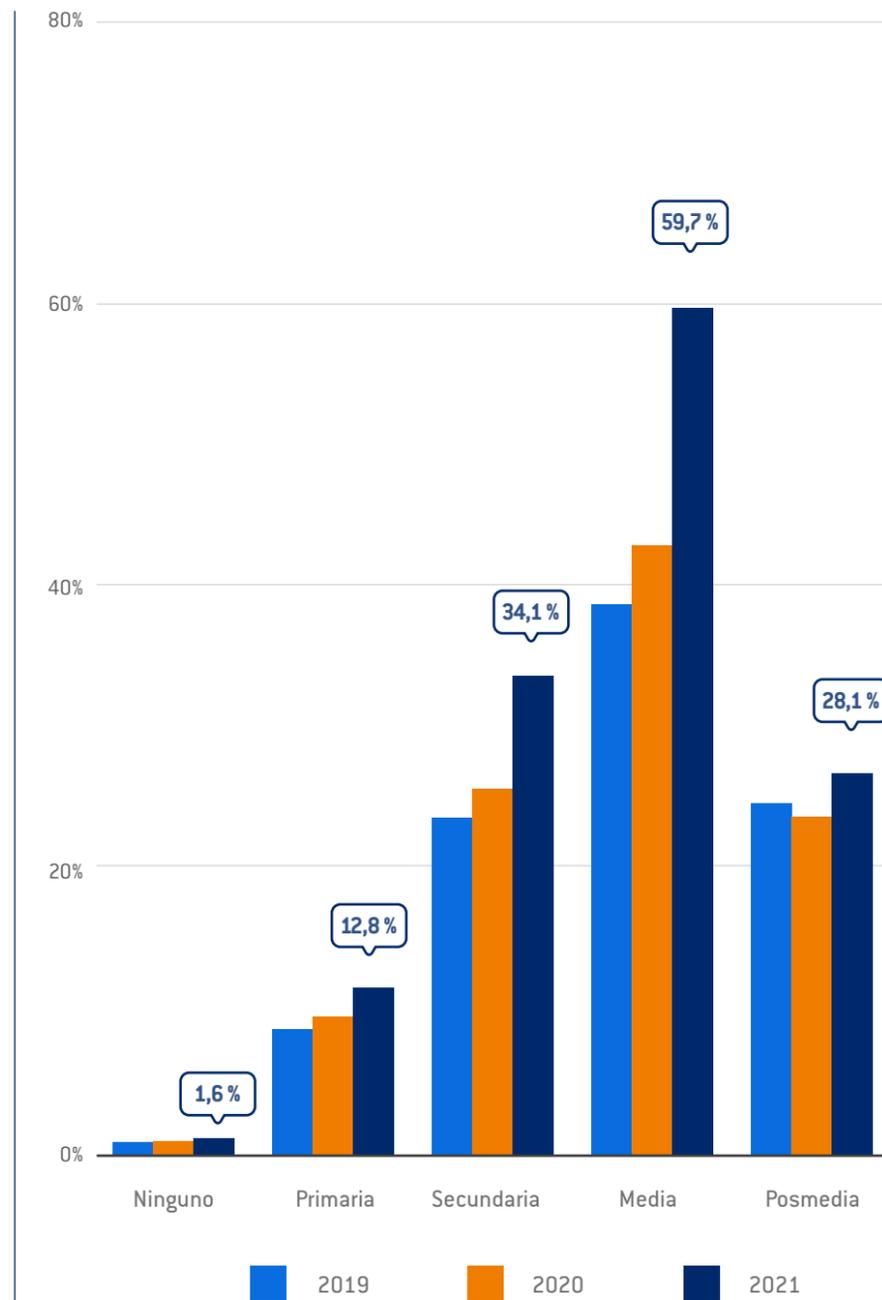
## Educación posmedia<sup>64</sup>

Estos esfuerzos se han evidenciado en el tránsito a la educación posmedia, que implica algunos escenarios y retos para la población migrante. De acuerdo con la información del DANE, en los últimos años, ha habido un aumento de un 51 % la proporción de migrantes con educación media entre 2019 y 2021, mientras que para

la formación posmedia, la variación de personas llega a 9,9 % en ese mismo periodo.

64. En esta sección, se entiende por migrantes a la población venezolana que vive en Colombia y que se ha matriculado en instituciones de educación preescolar, básica, media y superior.

**Gráfica E.5** Logro educativo de la población migrante venezolana en Colombia

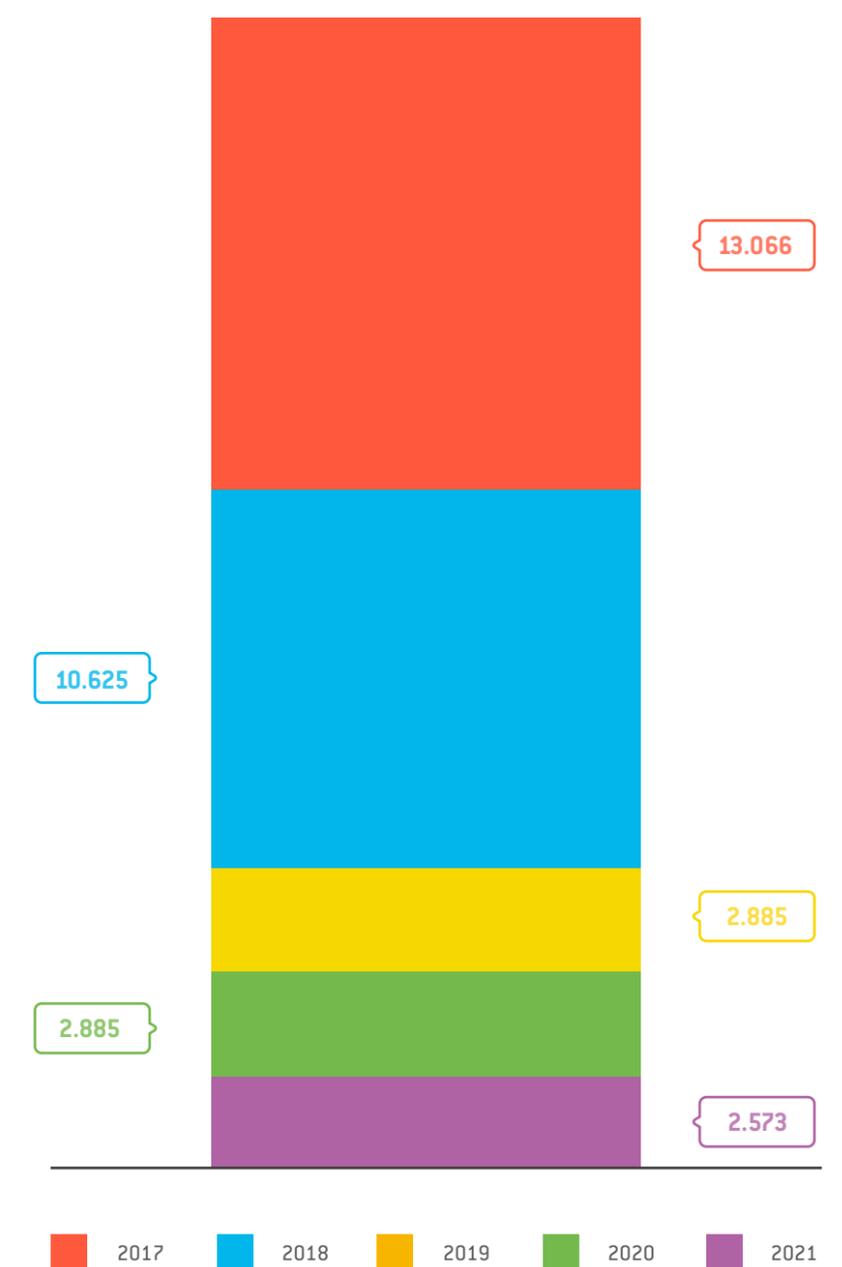


**Fuente:** elaboración propia del PNUD con base en Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, DNP, 2021.

Las barreras para acceder a la educación posmedia se presentan a lo largo del país con diferentes poblaciones; sin embargo, las limitaciones aumentan cuando se trata de poblaciones que, tradicionalmente, son consideradas vulnerables. La situación que enfrentan los migrantes con respecto a la educación posmedia no es homogénea; hay diversas condiciones. Una primera dinámica la enfrentan quienes culminan la educación media en

Colombia y, por la falta de documentación, no logran graduarse, como ya se explicó. Sin embargo, gracias a las medidas que se han adoptado por medio de leyes, decretos y políticas públicas y al aumento de entrada de población venezolana en territorio nacional, se han aumentado, en 374,61 %, las personas matriculadas en alguno de los programas de la educación posmedia entre 2017 y 2021 [Gráfica E.6].

**Gráfica E.6** Número de estudiantes migrantes matriculados en educación superior 2017-2021



**Fuente:** elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, DNP, 2021.

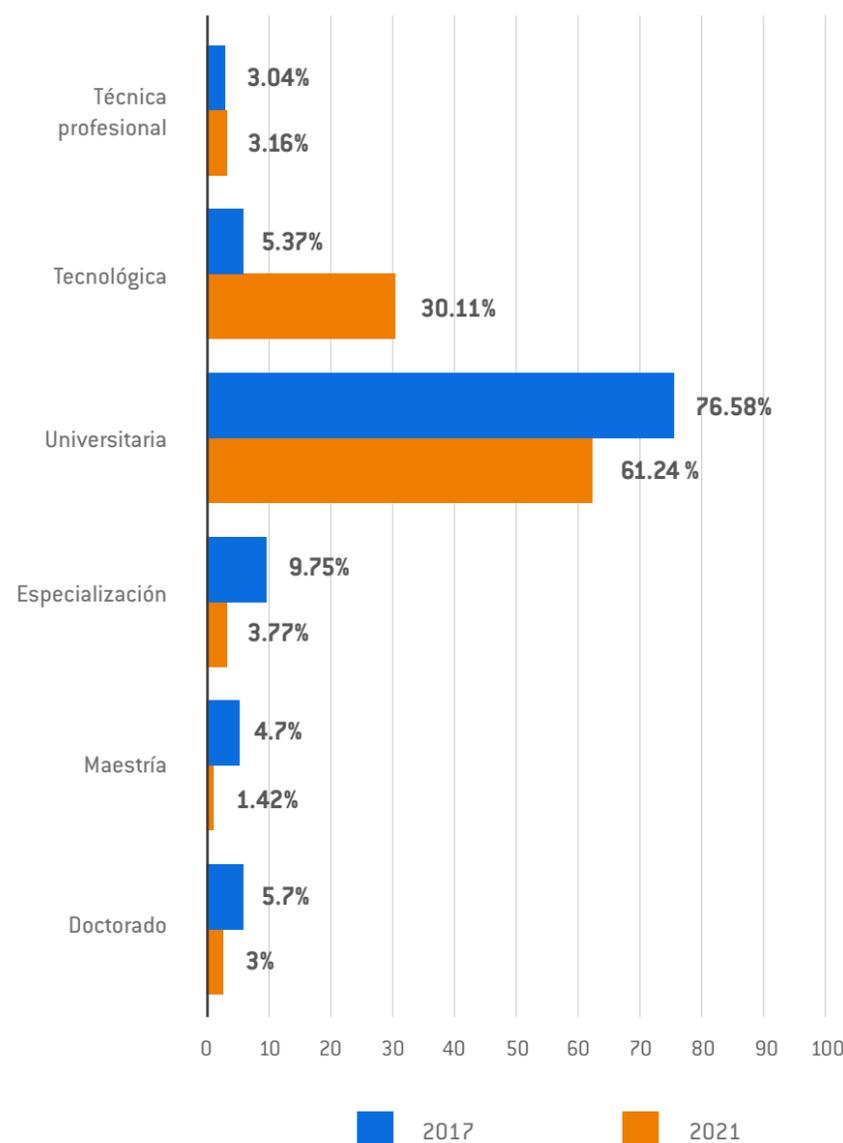
## La educación superior tiene diferentes modelos, énfasis y propósitos de acuerdo con cada uno de los niveles.

En el caso de los migrantes, la elección es, en mayor medida, la educación universitaria; no obstante, se destaca el crecimiento de 5,37 % a 30,11 % de los programas tecnológicos entre las elecciones de los migrantes [Gráfica E.7] entre 2017 y 2021. Situación que difiere

de la generalidad del caso colombiano, puesto que la formación tecnológica agrupó en promedio 25,33 % y no se presentó un aumento entre ellos, mientras que la educación universitaria se ha mantenido en el 64,18 % entre esos años.

El nivel tecnológico representa oportunidades laborales y uno de los mayores retos para el país dado que puede llegar a cualificar a las personas en ocupaciones que requieren de este tipo de educación y proveer competencias que permitan la movilidad educativa, laboral y social, al tiempo que responden a las demandas de capital humano del sector productivo.

**Gráfica E.7** Porcentaje de estudiantes migrantes matriculados por niveles de educación superior entre 2017 y 2021



**Fuente:** elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, DNP, 2021.

Los programas de educación superior con más demanda responden a las áreas de conocimiento que, tradicionalmente, escogen los jóvenes locales, pero se destaca la aparición de las tecnologías en sistemas de informa-

ción, en gestión de mercados y en logística. Esto muestra una búsqueda de oportunidades en otros niveles de cualificación que, algunas veces, la población local no valora de la misma manera [Tabla E.1].

**Tabla E.1** Programas más demandados por los migrantes - 2021

Programas con mayor número de matrículas de población migrante	Porcentaje
Medicina	4,26 %
Administración de Empresas	3,05 %
Psicología	2,96 %
Tecnología en Análisis y Desarrollo de Sistemas de Información	2,53 %
Ingeniería de Sistemas	2,44 %
Derecho	2,35 %
Ingeniería Industrial	2,10 %
Negocios Internacionales	1,85 %
Tecnología en Gestión de Mercados	1,68 %
Arquitectura	1,66 %
Odontología	1,57 %
Tecnología en Gestión Logística	1,48 %

**Fuente:** elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, DNP, 2021.



En consecuencia, los centros de formación más seleccionados por los jóvenes migrantes para la educación superior son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con 3165 personas matriculadas en 2021, seguido de universidades ubicadas en frontera, como la Universidad de Pamplona, con 689 en el mismo año de análisis, y de universidades en el interior, como la Universidad de La Sabana, con 532, la Pontificia Universidad Javeriana, con 490, y la Universidad Nacional de Colombia, con 472. Sin embargo, las barreras legales y procedimentales se siguen presentando a la hora del registro de migrantes en las instituciones de educación superior; por ejemplo, la Circular 000043 del Sistema de Gestión Académica del SENA, SOFIA Plus, informó que, mientras se lleva a cabo la habilitación del PPT en este sistema, se adopta un «línea-

miento temporal» para prestar servicios de formación y certificación de los migrantes venezolanos con PPT. Este proceso añade un nuevo trámite para las personas al momento de realizar el registro con una nueva forma de diligenciar los campos dentro de la plataforma.

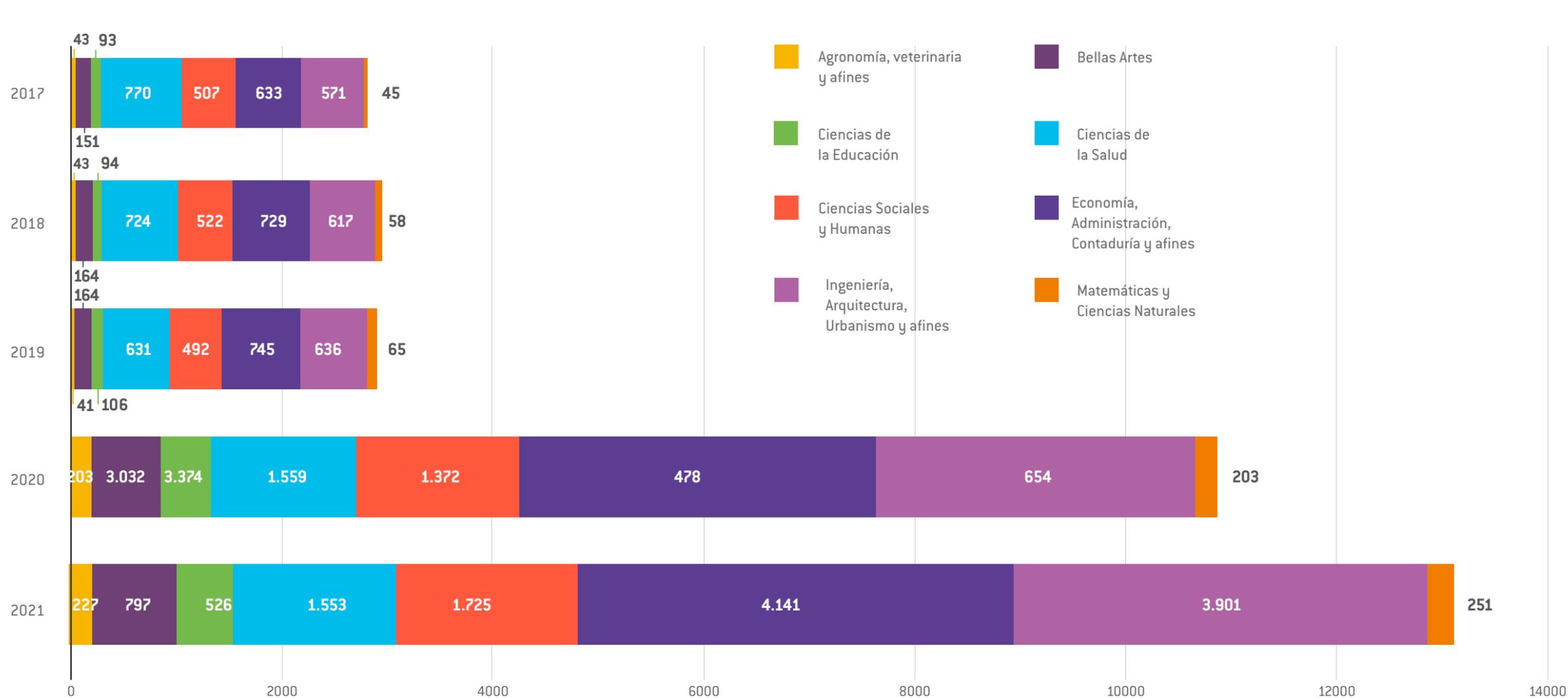
Con respecto a las áreas en las que deciden estudiar los migrantes, se destacan los núcleos básicos de Economía, Administración, Contaduría y afines, con un 29,48 % de personas matriculadas en el periodo de 2017 a 2021, e Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines, con 26,83 % de manera agregada (Gráfica E.8). Estos núcleos básicos de conocimiento, además de tener la mayor cantidad de migrantes registrados, presentaron mayor variación positiva entre los años analizados.

Algunos migrantes eligen la educación para el trabajo y desarrollo humano como mecanismo para certificar sus competencias y acceder al mercado laboral. Así, la cantidad de migrantes certificados ha aumentado en los últimos años: en el año 2019, un total de 1441 migrantes se certificó y, para el año 2021, la cifra aumentó a 4073. Esto estaría relacionado, directamente, con los migrantes que han sido vinculados laboralmente; entre más personas se encuentren certificadas, más posibilidad de conseguir empleo tendrán. Finalmente, el número de migrantes certificados en formación profesional integral también ha aumentado notoriamente desde el año 2019. La diferencia entre el año 2019 y el

2021 es más del doble; sin embargo, casi el total de las certificaciones ha sido en formación complementaria y muy pocas en formación titulada.

Una segunda dinámica a la que se ven expuestos los migrantes al obtener un título de la educación posmedia, es la convalidación de los programas que ejercen en su país de origen. Esto representa aún una barrera para la población. No obstante, se han venido creando mecanismos, como la resolución del Ministerio de Educación Nacional 014448 del 25 de julio de 2022, que facilita la convalidación de títulos aceptando el PPT como documento de identificación para hacer los trámites.

**Gráfica E.8** Número de estudiantes migrantes matriculados por núcleo básico de conocimiento, 2017-2021



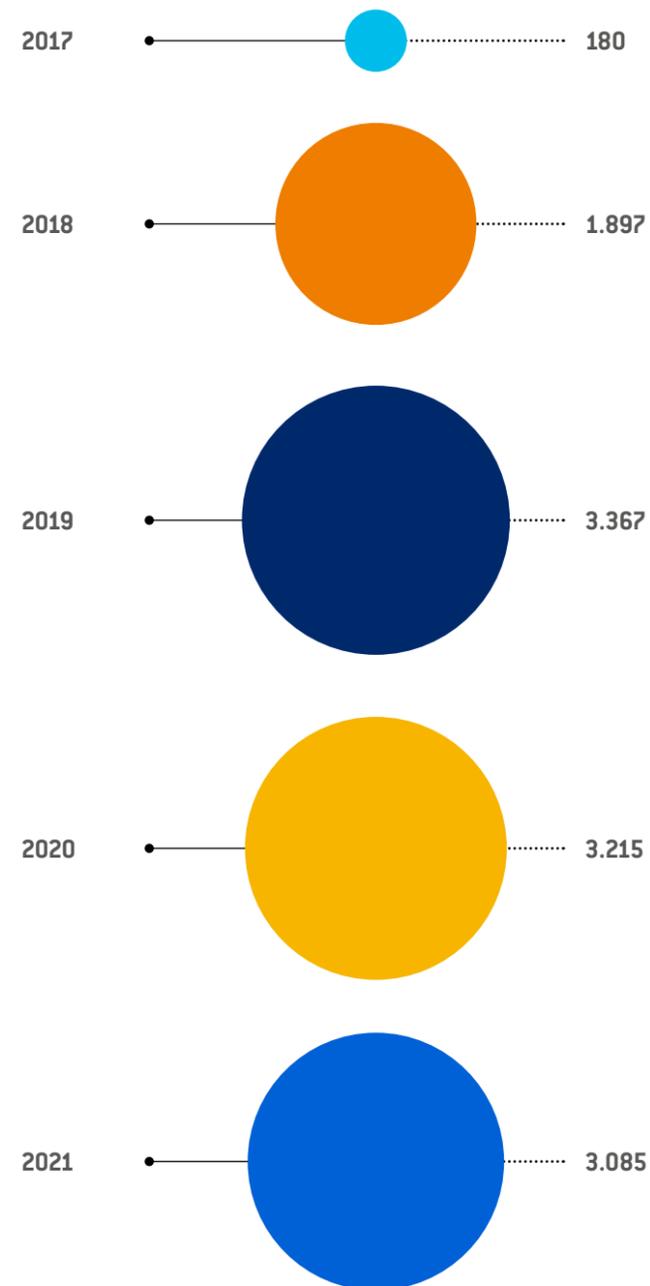
**Fuente:** elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, DNP, 2021.



## Intermediación laboral<sup>65</sup>

Las colocaciones de los migrantes venezolanos y retornados reportadas en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de agosto del 2021, ascendieron a 12 150. Se debe resaltar que el periodo con mayores contrataciones fue de 2019 a 2021, con un 79,5 %.

**Gráfica E.9** Número de migrantes venezolanos colocados entre 2017 y 2021



**Fuente:** Caracterización de las colaciones de los migrantes venezolanos y retornados, UAESP, 2021.

65. Para el caso del SISE, se entiende por migrantes las personas que indicaron haber nacido en un país distinto a Colombia.

## En los últimos años, se presentan dos dinámicas marcadas: un crecimiento entre el número de colocaciones entre 2017 y 2019, y una caída desde este año hasta agosto 2021.

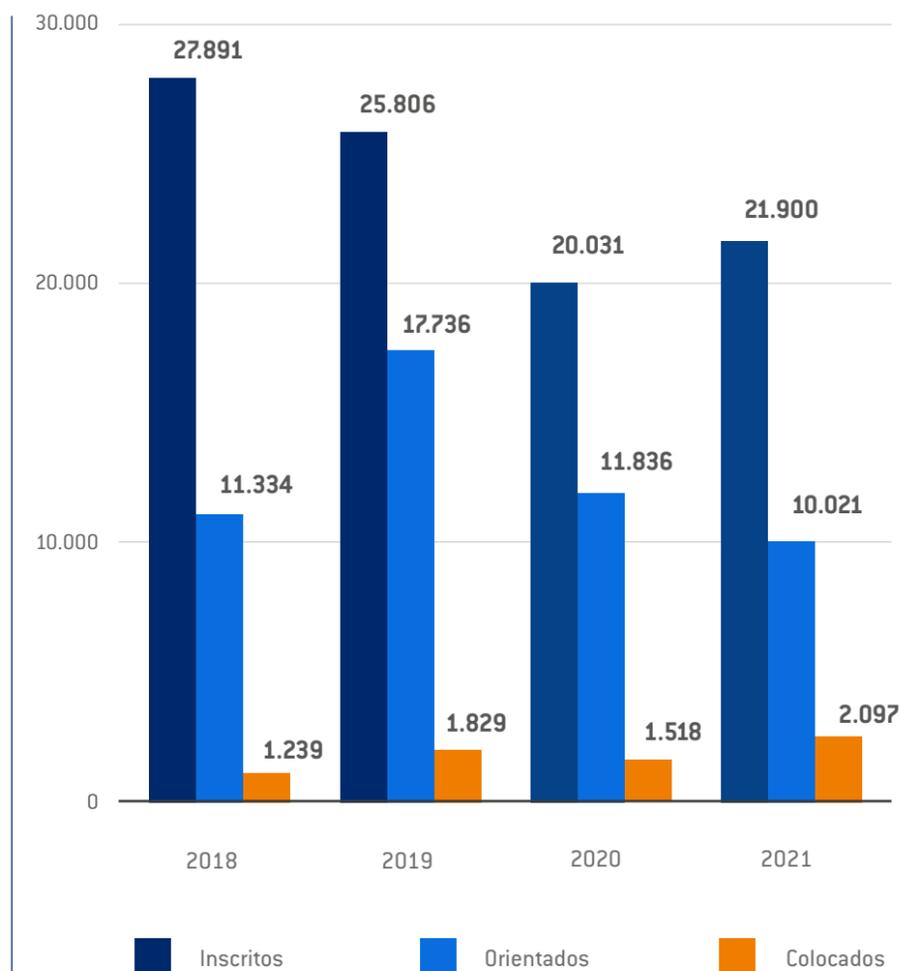
En términos comparativos, frente al periodo de crecimiento en la cantidad de colocaciones, fue mayor el aumento porcentual para los migrantes: 62,4 % entre 2017 y 2018, y 46,3 % de 2018 a 2019, comparado con un incremento del 32,3 % de las colocaciones de los colombianos para el primer periodo, y un 24,5 %, de 2018 a 2019. Por otro lado, con respecto a la caída que se presenta desde 2019 hasta agosto de 2021, tanto los colombianos, como los venezolanos se vieron afectados; sin embargo, la disminución porcentual fue mayor para los nacionales, ya que se redujo en un 15,8 % entre 2019 y 2020, y en un 17 % entre 2020 y 2021. Las colocaciones de los venezolanos disminuyeron en un 4,7 % para el primer periodo, y en un 4,2 % entre 2020 y 2021 (Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo [UAESPE], 2021).

Un ejemplo de las instituciones presentes en la trayectoria de educación superior a intermediación y empleo, no solo para población migrante, sino a nivel nacional, es el SENA, entidad que, además de los temas de educación, se encarga de la orientación, de la inscripción a la Agencia Pública de Empleo y de la colocación. Así, el indicador del número de migrantes inscritos en la Agencia Pública de Empleo ha disminuido en los últimos años; entre 2018 y 2021 se evidencia una diferencia de casi 7000 personas. En el año 2021, 21 900 migrantes se inscribieron en la agencia, de ellos, 10 021 fueron orientados. Sin embargo, tan solo 2 097 fueron vinculados laboralmente. Se debe resaltar que, pese a que el número de inscritos ha disminuido con el tiempo, el de colocados ha aumentado en mayor proporción (Gráfica E.10). En ese sentido,

resulta evidente que este proceso aún requiere de mayor atención con el fin de agilizar los procesos de colocación y de inscripción en términos de comunicación, divulgación, y uso y apropiación por parte de los potenciales empleadores.



**Gráfica E.10** Número de migrantes inscritos, orientados y colocados en la Agencia de Empleo del SENA



**Fuente:** Reporte estadístico de migración n.º 1, DANE, 2022.

## Mercado laboral<sup>66</sup>

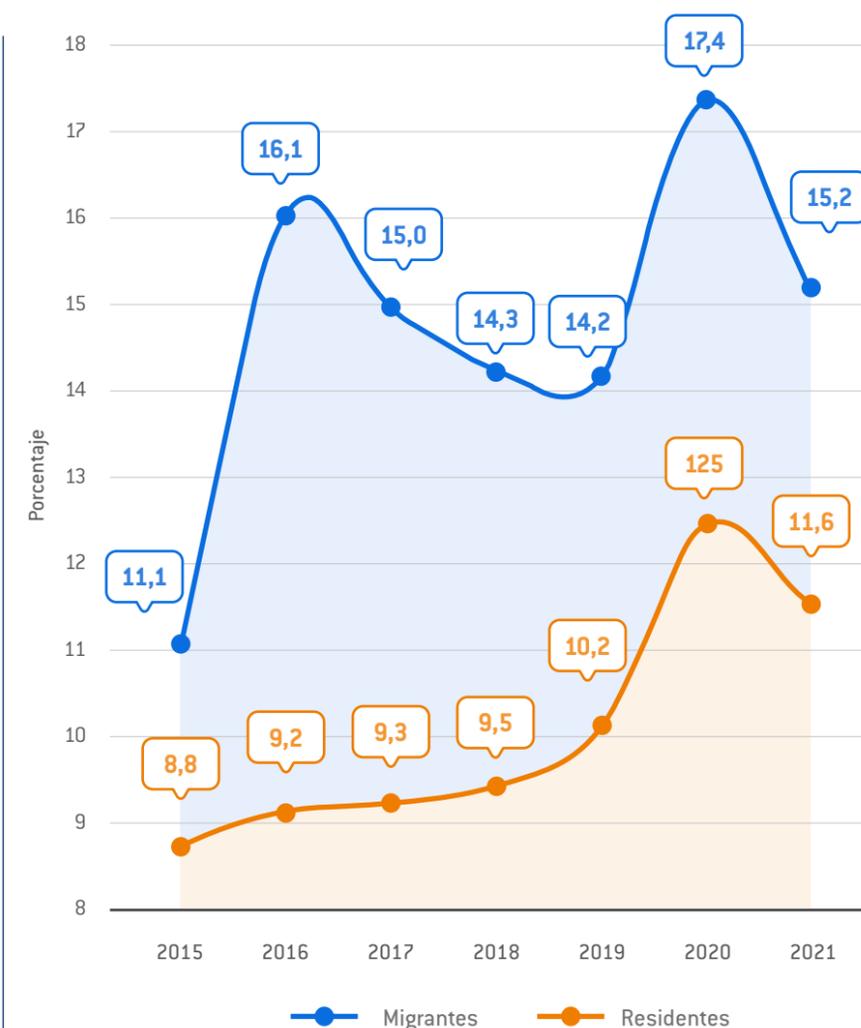
Con respecto a las cifras de mercado laboral de la población migrante, los datos evidencian que esta población presenta retos importantes en materia de inclusión laboral y que la brecha se ha ido ampliando en los últimos años. La tasa de desempleo es, sistemáticamente, mayor para la población migrante que para la residente; para la población migrante en Colombia, para 2021, fue de 15,2 %, cifra que contrasta con la correspondiente al total nacional (11,6 %) puesto que es 3,6 puntos porcentuales mayor. Esta refleja la barrera estructural que enfrenta esta población en materia de empleo (Gráfica E.11). A su vez, esta dinámica también se puede analizar con un enfoque de género: para el año 2021, el des-

empleo de mujeres migrantes fue significativamente mayor que el de los hombres (17,2 % vs 13,1 %)<sup>67</sup>. Estas cifras muestran la mayor vulnerabilidad de la mujer migrante frente a los hombres.

66. Con respecto a la información de mercado laboral analizada a través de la GEIH, el grupo de migrantes se entiende como la población que manifestó que hace cinco años residía en Venezuela.

67. DANE a partir de la GEIH (Marco 2005). Calculado con factor de expansión departamental.

**Gráfica E.11** Tasa de desempleo de la población migrante<sup>68</sup> comparada con la de la población residente, 2015-2021



**Fuente:** Gran Encuesta Integrada de Hogares, marco 2005, DANE, 2021.

Además, resulta preocupante la alta tasa de informalidad laboral que presenta esta población: para 2020<sup>69</sup>, el 89,7 % de los hombres migrantes recientemente ocupados y el 88,9 % de las mujeres migrantes recientemente ocupadas, no estaban afiliados a salud (DANE, 2021). Esto sugiere que los empleos a los que acceden los migrantes están en el sector informal y no son empleos de calidad que garanticen la afiliación al sistema de seguridad social, lo que representa, para la población migrante, mayores niveles de vulnerabilidad.

Al desagregar la tasa de desempleo de migrantes y de residentes por máximo nivel educativo alcanzado, sobresale el hecho de que las personas que únicamente terminaron la educación media son quienes tienen una mayor tasa de desempleo. Esta tasa es superior

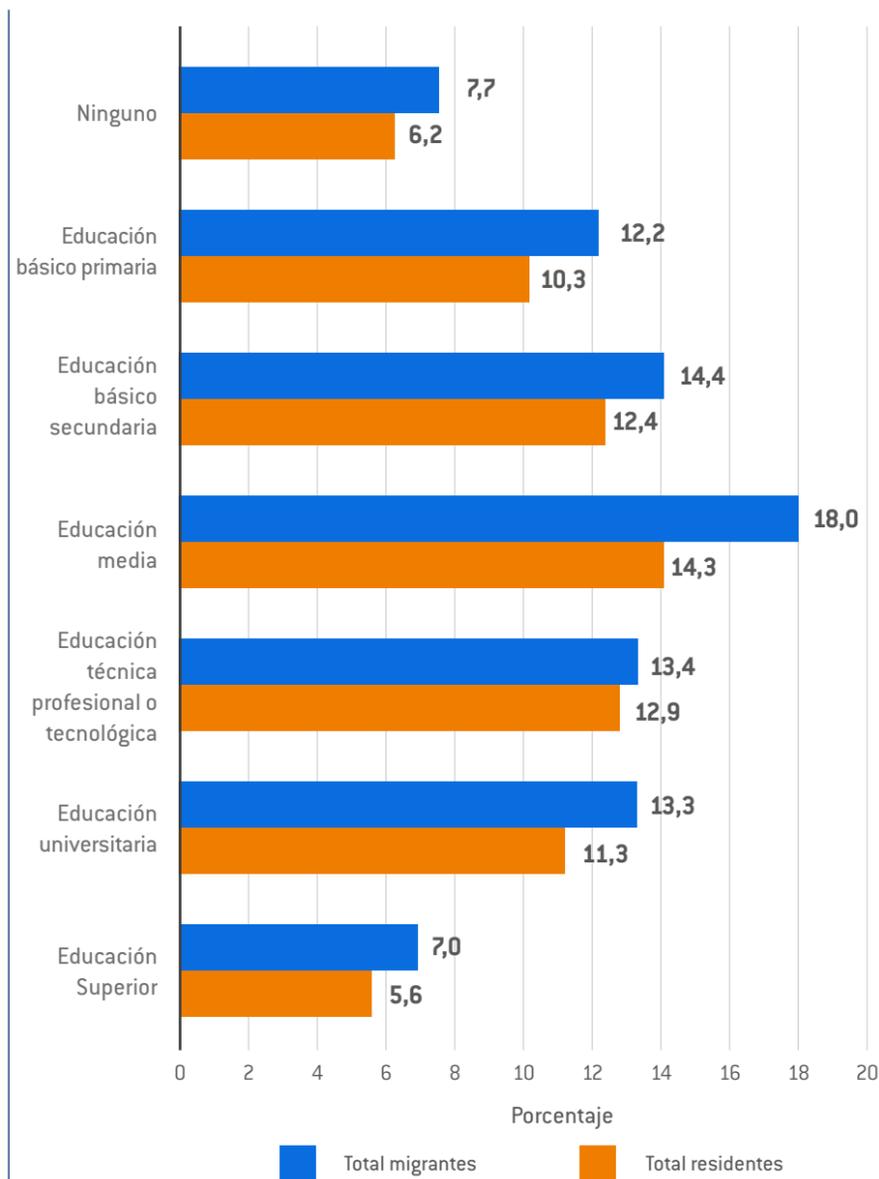
para migrantes que para residentes (18 % comparado con 14,3 %)<sup>70</sup>. Sin embargo, esta tasa se reduce en la medida en que los migrantes adquieren mayores niveles de educación (Gráfica E.12), lo que revela que el acceso a la educación superior es una de las rutas para cerrar brechas y mitigar las vulnerabilidades que pueden surgir del desempleo.

68. Población migrante que hace cinco años vivía en Venezuela.

69. Periodo mayo-diciembre de 2020.

70. DANE a partir de la GEIH (Marco 2005).

**Gráfica E.12** Tasa de desempleo de acuerdo con el máximo nivel educativo alcanzado. Total de migrantes<sup>71</sup> vs total de residentes, 2022 (año corrido)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, marco 2005, DANE, 2022.

En el ámbito productivo, el empleo, a través de los micronegocios, ha sido uno de los principales medios de sustento de la población migrante. Más del 90 % trabaja por cuenta propia (DANE, 2022). Por otro lado, de estos micronegocios, los hombres eran propietarios del 57,5 %, mientras que las mujeres del 42,5 % en el año 2021. En comparación con los años 2019 y 2020, esta cifra tendió a equilibrarse y, por lo tanto, la brecha ha ido disminuyendo (DANE, 2022).

En 2021, el 59,2 % de los micronegocios de la población migrante prestaba servicios; esta es su princi-

pal actividad económica, seguida del comercio, con 28,8 % y, finalmente, de la industria manufacturera y la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Los ingresos mensuales que genera la población migrante con los micronegocios son de, aproximadamente, \$ 1 522 000 en el año 2021, cifra que disminuyó con respecto a la de 2019, que fueron de \$ 1 636 000.

71. Población migrante que hace cinco años vivía en Venezuela

## Conclusiones y recomendaciones

La población migrante residente en Colombia aún enfrenta importantes barreras que resultan en limitaciones para acceder a oportunidades laborales para generar ingresos, construir y fortalecer capacidades en el sistema educativo, ser miembros productivos de la sociedad, ser ampliamente aceptados y desarrollar un plan de vida que los satisfaga. En este sentido, aún hay esfuerzos que, desde el sector público y privado, pueden realizarse con miras a que esta población alcance una mayor inclusión laboral en la sociedad colombiana:

- Promover mayor eficiencia en los procesos de regularización para que los jóvenes puedan transitar con más facilidad de la educación media, hacia la educación superior y al mercado laboral.
- Promover la transición de los migrantes a procesos educativos posteriores a la educación media, que es el nivel de educación para el cual la tasa de desempleo es mayor para esta población.

- La población migrante ha identificado otro tipo de oportunidades con respecto al acceso de la educación posmedia al inscribirse en programas tecnológicos. Estos deben fortalecerse para atender las necesidades tanto de la oferta, como de la demanda.
- Difundir mejor la validez del PPT como documento de identificación para trabajar, así como los requisitos y trámites para la contratación de migrantes, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas.
- Los programas y políticas que se diseñen para atender las necesidades de esta población deberán tener un enfoque de género a la luz de las barreras que enfrenta esta población, que muestran diferencias para hombres y mujeres migrantes.





# F

## PERSONAS LGTBI



## Reflexiones sobre la inclusión de la población LGBTIQ+ en los ambientes laborales de Colombia



La población LGBTIQ+ en Colombia está compuesta por las personas que se identifican como lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex, quienes representan entre el 6,8 % y el 10 % de la población nacional (Community Marketing & Insights [CMI], 2019).

Estas personas se enfrentan a barreras de acceso y permanencia en educación, procesos de intermediación y empleo, que imposibilitan su efectiva inclusión en el mercado laboral del país. De esta manera, se ponen en riesgo las condiciones propias de bienestar y autonomía. Por eso, atender la inclusión laboral de estos sectores sociales es crucial con miras a un mercado laboral más inclusivo y diverso.

Si bien en los últimos siete años se han hecho avances importantes en el reconocimiento jurídico de derechos fundamentales, como el matrimonio igualitario, la adopción por parte de parejas homoparentales, el tránsito de género en los documentos de identidad y una política pública nacional LGBT, estos cambios aún no terminan de enraizarse en las dinámicas sociales, económicas y culturales del país. Actualmente, la inclusión social de estos sectores se enfrenta a grandes retos que van desde barreras individuales, usualmente determinadas por dinámicas socioculturales, hasta obstáculos institucionales que incluyen burocracia y

el no cumplimiento de directrices nacionales o locales que buscan facilitar el acceso al trabajo formal de diversas poblaciones vulnerables.

Una de las claves para emprender acciones que favorezcan la inclusión de las personas LGBTI es comprender su profunda diversidad. Como muestra el *Diagnóstico y recomendaciones para la inclusión laboral de los sectores sociales LGBTI* (Dirección de Diversidad, Fundación ANDI, Fundación Corona y ACIDI/VOCA, 2022), las personas trans enfrentan, de manera particular, muchas más barreras que otras personas de otros sectores sociales en tanto expresan su identidad de género de manera no normativa. Así mismo, las personas lesbianas o gais que expresan su identidad de género de manera abierta tienden a ser objeto de burlas y críticas por ser «muy femeninas» o «muy marimachos» según sea el caso. Así, caminar en pro de la inclusión de las personas LGBTI implica tener una mirada sistémica y diferencial sobre cada uno de los sectores.

## Prejuicios, estereotipos y sesgos: las principales barreras para la inclusión laboral de la población LGBTIQ+

Los retos que enfrenta la población LGBTIQ+ son la consecuencia de una serie de barreras inmersas en las dinámicas socioculturales del país. Encontramos obstáculos personales, relacionados con imaginarios que develan sesgos inconscientes, por lo general basados en creencias y principios éticos, religiosos y/o morales, que conllevan a acciones de exclusión y discriminación en los entornos familiares, escolares y sociales. En el contexto educativo, por ejemplo, las expresiones de rechazo por parte de personas miembro de la comunidad educativa generan no solo temor y desconfianza, sino, muchas veces, la deserción escolar (World Bank Group, 2012). De esta manera se impide, desde muy temprano, que las personas que desertan puedan terminar su educación y, posteriormente, acceder a trabajos formales.

En el contexto laboral, los prejuicios llevan a que las personas LGBTI no puedan disfrutar de ambientes laborales sanos y en los que se puedan expresar de manera libre. De acuerdo con los hallazgos identificados en la Primera Encuesta de Empleo de la Comunidad LGBTIQ+, realizada por la Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia y el Centro Nacional de Consultoría se encontró que «el 50 % dice sentirse incómodo en algunos momentos en donde quede expuesta su diversidad» (2016, p. 20). Esto quiere decir que, más del 50 % de los encuestados manifestó que no hacía públicas sus características personales porque no se sentía seguro en el lugar de trabajo.

Esta situación también se ve reflejada en la *Encuesta latinoamericana sobre diversidad sexual, acoso, violencia y discriminación en el ámbito laboral*, realizada por la consultora NODOS (2020). En esta, se afirma que, en Colombia, el 40,3 % de los encuestados sufrió de acoso, violencia y/o discriminación por su orientación sexual y/o identidad de género entre 2019 y 2020.

Además, esta problemática se profundiza mucho más en el caso de las personas transgénero y transexuales. Según el estudio citado, solo 4 de cada 100 cuentan con un contrato laboral formal (CNC, 2021). En particular

para estas personas, los prejuicios les llevan ya sea a postergar el tránsito, a someterse a la violencia, o, incluso, a huir del lugar de trabajo.

**Es también frecuente identificar que los equipos de gestión humana encargados de selección y contratación no están preparados para la inclusión de personas LGBTIQ+, lo que desencadena actos de discriminación en sus procesos.**

A este hecho se debe sumar el poco conocimiento y sensibilidad frente a la diversidad sexual y de género en los medios utilizados para reclutar y contratar, así como en los espacios de entrevistas o pruebas técnicas. De acuerdo con el *Diagnóstico y recomendaciones para la inclusión laboral de los sectores sociales LGBTI* (Dirección de Diversidad, Fundación ANDI, Fundación Corona y ACIDI/VOCA, 2022), los sesgos inconscientes, en entornos laborales, tienden a priorizar los juicios de valor antes que el perfil de las personas aspirantes a la vacante.

En cuanto a las barreras institucionales, ampliamente presentes en los entornos laborales, los documentos que certifican tanto la identidad, como la experiencia académica y laboral de las personas trans constituyen obstáculos para su empleabilidad. Es común que las personas trans sean rechazadas porque los empleadores encuentran incongruencias entre los nombres o fotografías de las hojas de vida y los que aparecen en los documentos de soporte.



## ¿Qué acciones pueden subsanar estas barreras?

En el tramo de empleabilidad, ha habido grandes avances que contribuyen, significativamente, a la inclusión de la población LGBTIQ+ en el mundo laboral. La Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia, una organización sin ánimo de lucro, creada en 2012 con el fin de empoderar económicamente a la población LGBTIQ+, creó, en articulación con la Embajada de Estados Unidos en Colombia y el Centro Nacional de Consultoría, el programa Talento Diverso, que trabaja en cuatro grandes frentes. Por un lado, conecta a la población LGBTIQ+ con empresas y organizaciones que cuentan con políticas y estrategias en temas de diversidad, equidad e inclusión, a través de una plataforma online para la búsqueda de empleo<sup>72</sup>.

Así mismo, la Cámara ofrece un amplio portafolio de formaciones y capacitaciones para empresas en temas de inclusión, cuyo impacto se complementa con la labor del Observatorio Nacional de Buenas prácticas y Casos de Éxito, de empresas con amplio reconocimiento en la inclusión laboral de personas LGBTI. Así mismo, la Cámara diseña el *Ranking* Nacional de Empresas Incluyentes, con el que se reconoce, anualmente, el esfuerzo de las empresas y de las organizaciones

que, en el país, se comprometen a construir ambientes laborales seguros y libres de discriminación.

Como fruto de esta labor, para 2022, la Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia cuenta con más de 220 empresas miembro de diferentes sectores económicos, ubicadas a lo largo y ancho del país. Algunas de ellas están certificadas con el sello Friendly Biz, un reconocimiento internacional que avala a las organizaciones como espacios seguros, con políticas, procesos y procedimientos libres de discriminación.

Partiendo del marco establecido por el Modelo de Empleo Inclusivo (Fundación ANDi, Fundación Corona, ACIDI/VOCA, 2016), es clave resaltar que la inclusión laboral empieza desde la escuela. Por tanto, es necesario generar rutas de inclusión en entornos educativos, que atiendan la alta probabilidad de deserción de personas LGBTI. En ese sentido, y como recomienda el *Diagnóstico y recomendaciones para la inclusión*

72. Para mayor información consulte: <https://talentodiverso.com.co/>

*laboral de los sectores sociales LGBTI* (Dirección de Diversidad, Fundación ANDI, Fundación Corona y ACIDI/VOCA, 2022), es necesario establecer sistemas de seguimiento de las alertas de deserción de los estudiantes, de manera que se activen procesos pertinentes de acompañamiento y de atención socioemocional.

Para atender al desafío institucional con respecto a la documentación, es clave que haya articulación entre las agencias de intermediación, los empleadores y las entidades públicas encargadas de procesos como la cedulación, para que abran escenarios de sensibilización sobre la relevancia de solicitar ciertos documentos a personas trans (como la libreta militar), así como para llevar a cabo campañas para promover procesos de cedulación y cambio del componente sexo. Es clave concienciar a todos los actores implicados en el ecosistema de empleo inclusivo sobre los lineamientos para favorecer el empleo formal de diferentes poblaciones vulnerables, como los jóvenes o las mujeres. Al respecto, es clave resaltar la Circular 039 del Ministerio de Trabajo en la que se exige a jóvenes entre los 18 y los 28 años de presentar la libreta militar en su primer acceso a trabajo formal.

**Aunque los retos son muchos, los grandes avances de empresas y organizaciones nacionales e internacionales en la inclusión de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas nos dan esperanzas para la construcción de una sociedad cada vez más justa y equitativa, que reconozca al ser humano por sobre las etiquetas.**

# G

## PERSONAS DE MÁS DE 55 AÑOS



## Envejecimiento y empleo: oportunidad para un desarrollo económico inclusivo



El 19 de abril de 2022, Walter Orthmann cumplió 100 años. Este centenario lleva más de 84 años trabajando para una compañía en Brasil llamada ReneauxView, y este año recibió el Guinness World Records por la carrera más larga en la misma empresa<sup>73</sup>.



A medida que avanza el proceso de envejecimiento de la población en el mundo, y en Colombia, cada vez será más frecuente encontrar casos como el del señor Orthmann.

El hecho de que las personas hoy en día vivan más tiempo es un gran logro como sociedad. Sin embargo, el proceso de envejecimiento de la población trae consigo, entre otros, grandes retos en materia laboral. El primero es cómo garantizar la plena participación de las personas de edades más avanzadas en los mercados de trabajo. Como país, debemos entender que, mediante la implementación políticas laborales inclusivas, es posible aprovechar la experiencia, el conocimiento y las habilidades de las personas mayores. Esto bajo el entendimiento de que, contar con el talento y la capacidad de trabajo de todas las personas, independientemente de su condición, es fundamental para garantizar un desarrollo económico más incluyente y equitativo.

73. Para mayor información consulte: <https://www.guinnessworldrecords.es/news/2022/4/un-brasileno-de-100-anos-rompe-record-mundial-por-la-carrera-mas-larga-en-la-mism>

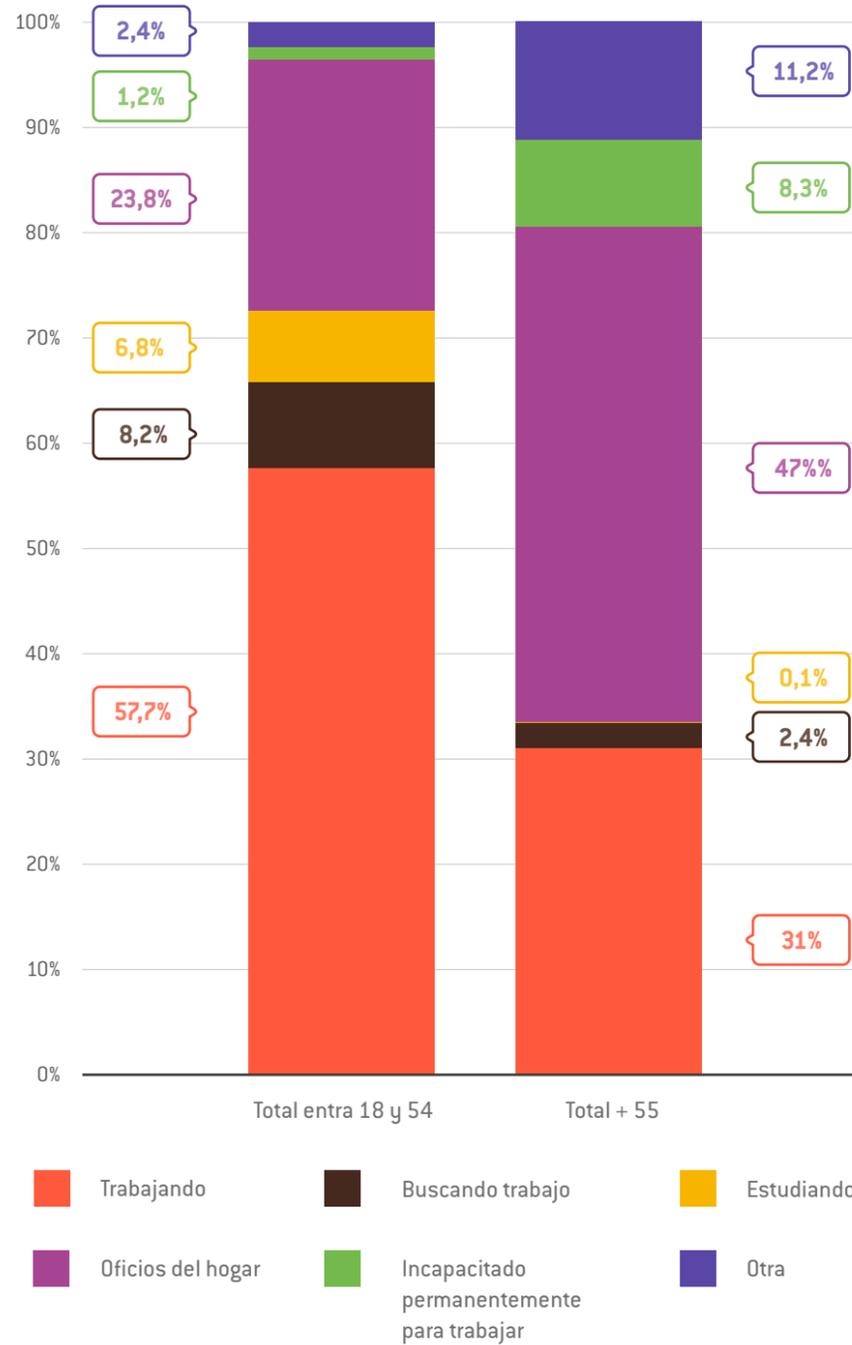


### Situación laboral de las personas mayores de 55 años en Colombia

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el proceso de envejecimiento de la población mundial ha estado acompañado de una participación acelerada y en aumento en el mercado laboral de las personas mayores. La tasa de participación para los mayores de 55 era del 52 %, en promedio, durante la primera década de este siglo y, para finales de la segunda década, era

del 64 % (Working Better With Age, 2019). En el caso colombiano, la participación en el mercado laboral de las personas mayores de 55 años es significativa. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2021, el 31,0 % de las personas mayores de 55 años reportó el trabajo como su actividad principal. En el caso de las personas entre los 18 y los 54 años, este porcentaje fue de 57,7 %.

**Gráfica G.1** Actividad principal en la semana de referencia por grupo de edad



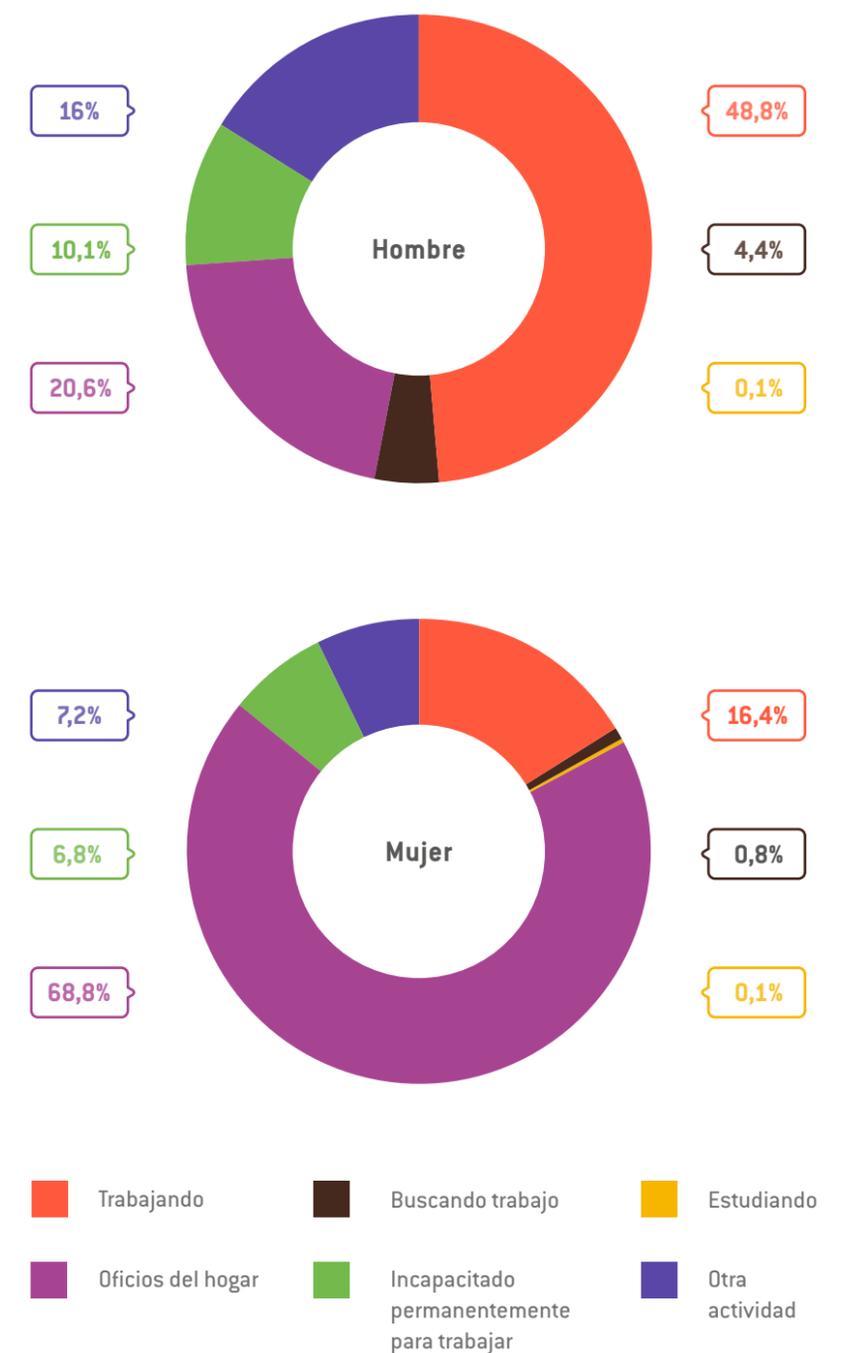
Fuente: elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE, 2021.

Al analizar los resultados por sexo, en 2021, el 48,8 % de los hombres mayores de 55 años reportó, como actividad principal, estar trabajando, mientras que, para las mujeres, la principal actividad fue oficios del hogar, con un 68,8 %. El 16,4 % de las mujeres aseguró que su actividad era el trabajo. Este indicador evidencia la sobrecarga que tienen las mujeres mayores de 55 años en las actividades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Aquí es importante resaltar la necesi-

dad que tiene el país de implementar una política clara y eficaz para formalizar y regular estas actividades y su impacto en el mercado de trabajo<sup>74</sup>.

74. De acuerdo con el DANE, el valor económico del trabajo doméstico y las actividades de cuidado no remunerado (TDCNR) en 2021 fue equivalente al 19.6% del PIB.

**Gráfica G.2** Actividad principal de las personas mayores en la semana de referencia

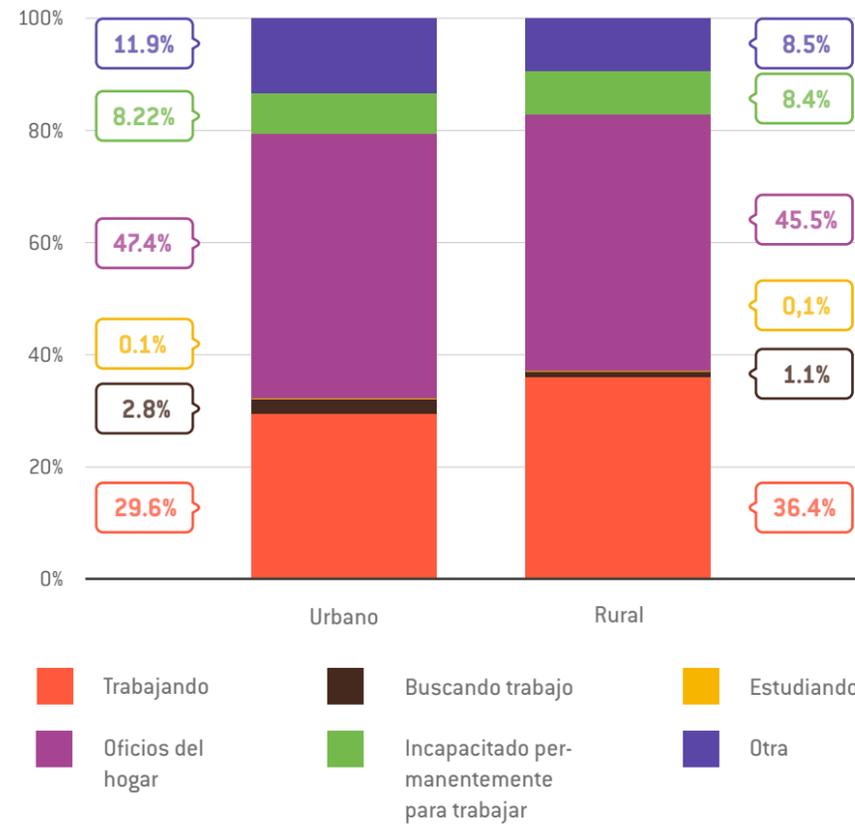


Fuente: elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE, 2021.

Al analizar la actividad principal de las personas mayores de 55 años, por ubicación geográfica, se puede concluir que hay una mayor participación laboral en las zonas rurales. El 36,4 % de las personas mayores de 55 años, en estas zonas, tuvo como actividad principal trabajar. En las zonas urbanas, este porcentaje fue de 29,6%. En términos de posición ocupacional, las tres principales categorías son: trabajadores por cuenta propia (59,9%), empleados de empresas particulares (20,42 %) y empleados del Gobierno (6,38 %).

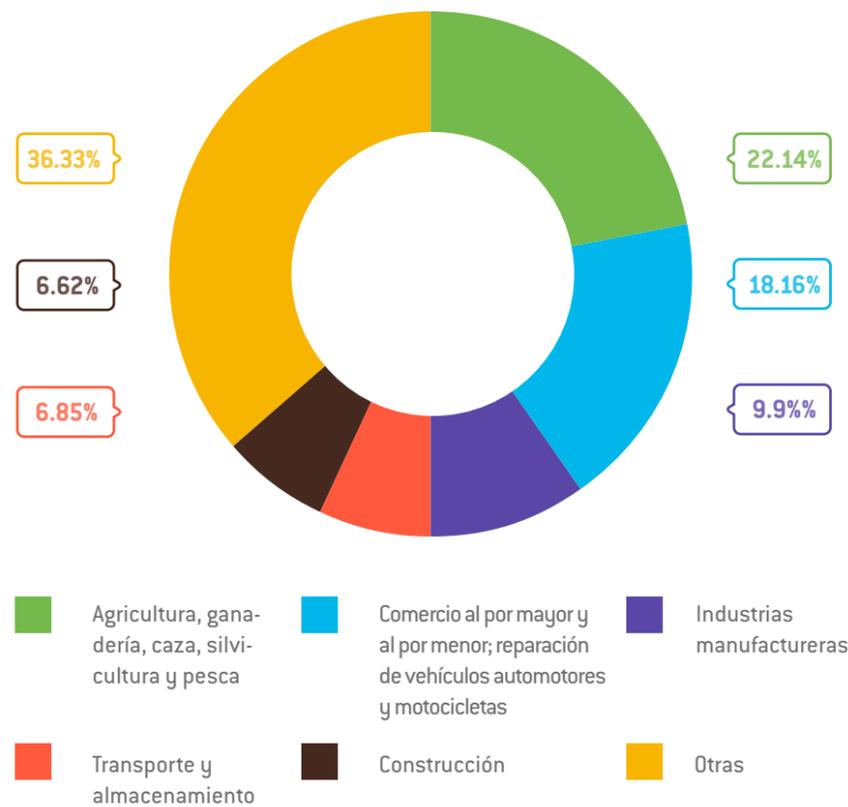
Los principales sectores de la economía en los que se desempeñan laboralmente las personas mayores de 55 años, en Colombia, son agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (22,14 %); el comercio al por mayor y al por menor (18,16 %); la industria manufacturera (9,9 %); el transporte y almacenamiento (6,85 %) y la construcción (6,62 %). Estas cinco actividades concentran el 63,67 % de las personas mayores de 55 años que participan en el mercado laboral.

**Gráfica G.3** Actividad principal en la semana de referencia por dominio geográfico



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2018, DANE, 2021.

**Gráfica G.4** Porcentaje de ocupación por rama de actividad económica de mayores de 55 años



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2018, DANE, 2021.

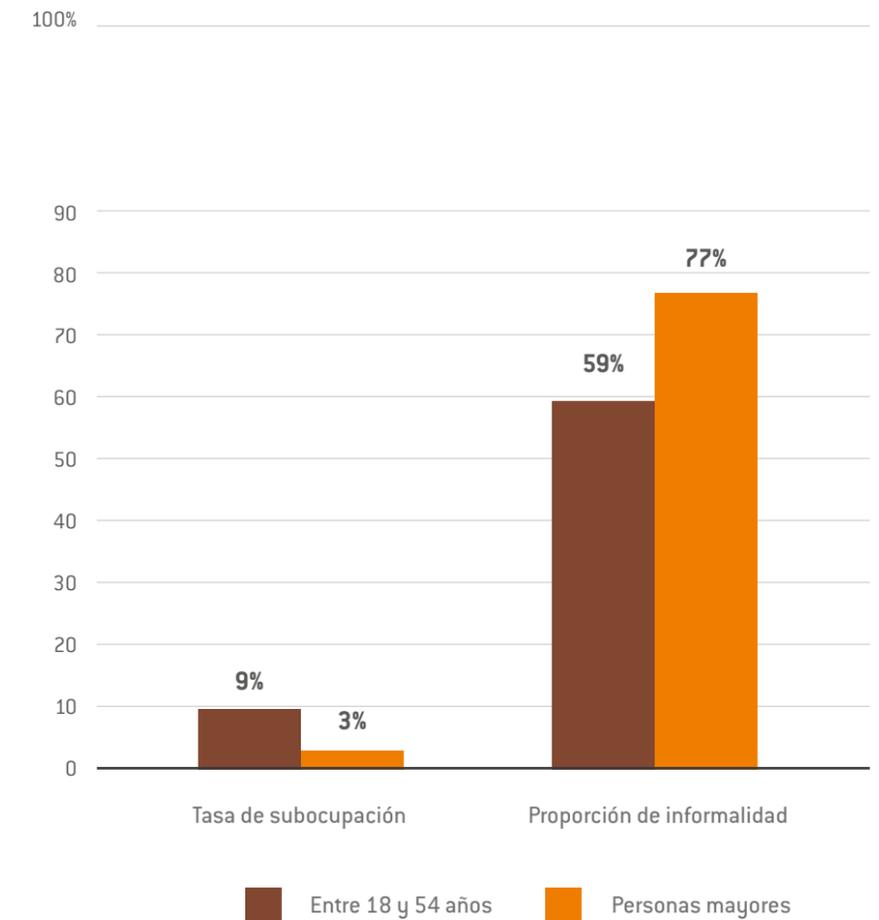
Con respecto a la calidad del empleo en cuanto a subocupación e informalidad, las personas mayores registran comportamientos diferentes en comparación con la población ocupada más joven. Mientras la tasa de subocupación<sup>75</sup> es menor entre las personas mayores (3,15 %) que entre las personas menores de 55 años (9,44 %), la proporción de informalidad<sup>76</sup> es sustancialmente mayor entre las personas mayores (76,97 %) que entre los menores de 54 años (58,59 %). En el grupo

etario de los mayores de 55 años, por cada ocupado formal hay un poco más de 3 ocupados informales; en el grupo etario de los menores de 55 la razón entre ocupados formales e informales es de 1,41.

**En línea con los hallazgos presentados para el total de la población mayor, la proporción de informalidad es más alta en áreas rurales (92,60 %) que en áreas urbanas (70,20 %).**

- 75. Es la relación porcentual de la población ocupada que manifestó querer y poder trabajar más horas a la semana, mejorar sus ingresos y/o tener una labor más propia de sus competencias y el número de personas que integran la fuerza laboral (DANE, 2022a).
- 76. Es la relación porcentual de la población ocupada informal y el número de personas que integran la población ocupada (DANE, 2022b).

**Gráfica G.5** Subocupación y empleo informal



Fuente: elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE, 2021.

## La educación de las personas mayores: un reto de la política educativa

Hablar de empleo inclusivo, para las personas mayores, implica pensar también desde la perspectiva del derecho a la educación y al aprendizaje para toda la vida. En este contexto, son varios los retos de la política educativa, entre ellos, la necesidad de fortalecer la oferta y las rutas educativas formales y no formales, con diversidad y pertinencia, para las personas mayores en el marco de la inclusión y la equidad en la educación.

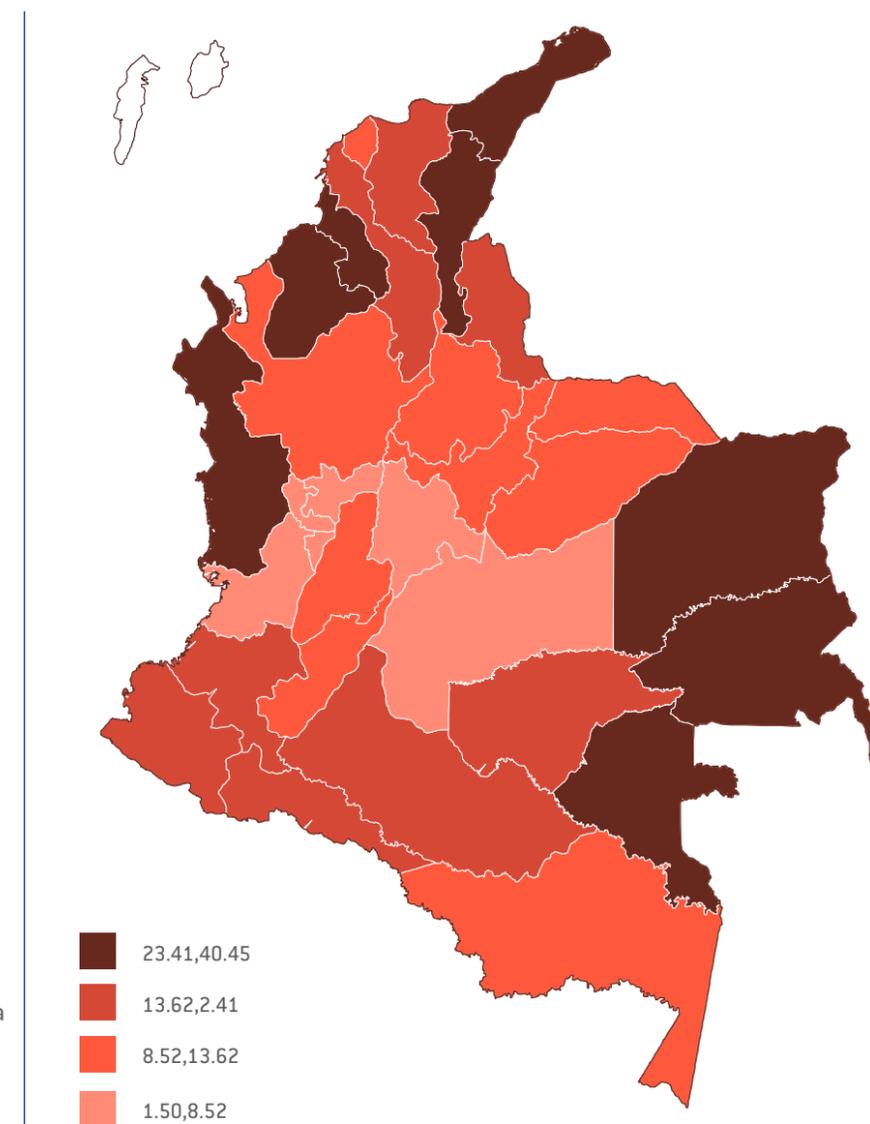
Si bien los objetivos y las motivaciones de la educación y la formación son diferentes para las personas mayores, para pensar en el enfoque de educación y formación para el empleo o el emprendimiento, para este grupo poblacional, se debe tener en cuenta su diversidad: los niveles educativos, sus trayectorias de vida y desarrollo laboral, las ofertas y modalidades de atención

educativa para adultos, la alfabetización informacional y digital, las diferencias territoriales —por ejemplo, rural y urbano—, los enfoques diferencial e interseccional, y los sectores de desarrollo y mayor empleabilidad.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2021, 10,9 % de las personas mayores de 55 años en el país no sabe leer ni escribir. La tasa de analfabetismo de las personas mayores es 4,5 veces superior a la de las personas entre 18 y 54 años. En áreas rurales, la tasa de analfabetismo de las personas mayores de 55 años es de 26,5 %, 17,6 puntos porcentuales por encima de la observada en áreas urbanas. En departamentos como Chocó, La Guajira y Vichada, la tasa de analfabetismo de las personas mayores de 55 años es superior al 35 %.



**Mapa G.1** Tasa de analfabetismo de las personas mayores de 55 años



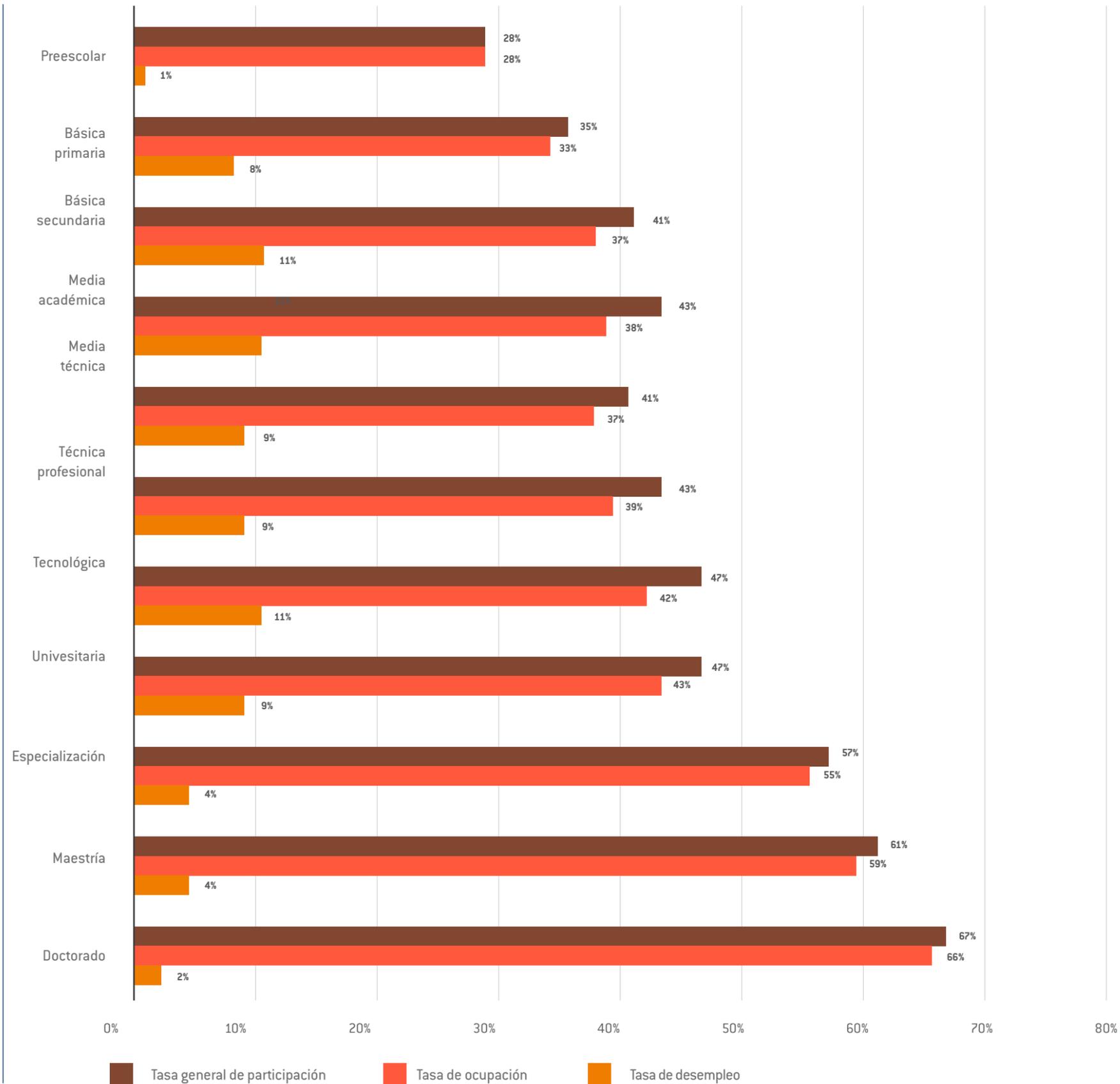
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, DANE, 2021.

A su vez, el nivel educativo máximo que alcanzó el 82 % de las personas mayores de 55 años fue educación media y, la mayor parte, solo llegó hasta básica primaria [44 de cada 100]. En las áreas rurales de Caldas, Huila y Nariño, por ejemplo, más del 70 % de las personas mayores solo alcanzó básica primaria. Y con respecto a la educación universitaria, 11 de cada 100 personas entre 18 y 54 años alcanzaron este nivel educativo, mientras que menos de 8 personas mayores de 55 años lo lograron.

Las disparidades en los niveles educativos alcanzados por las personas mayores tienen efectos tanto en su participación en el mercado laboral, como en los ingre-

sos laborales que reciben. De acuerdo con la GEIH 2021, en promedio, la tasa general de participación laboral de las personas mayores que solo alcanzaron preescolar, básica primaria, básica secundaria y media [académica y técnica] es de 28, 35, 41 y 42 %, respectivamente, mientras que la de aquellos que alcanzaron niveles de profesional universitario, especialización, maestría y doctorado es de 47, 57, 61 y 67 %, en el mismo orden. Esto indica que, en Colombia, tal como se ha registrado en otros países, la tasa general de participación de las personas mayores está positivamente relacionada con una mayor escolaridad. Este debe ser un aspecto prioritario en los lineamientos y las acciones de política educativa de las personas mayores.

**Gráfica G.6** Indicadores del mercado laboral para las personas mayores de 55 años por nivel educativo



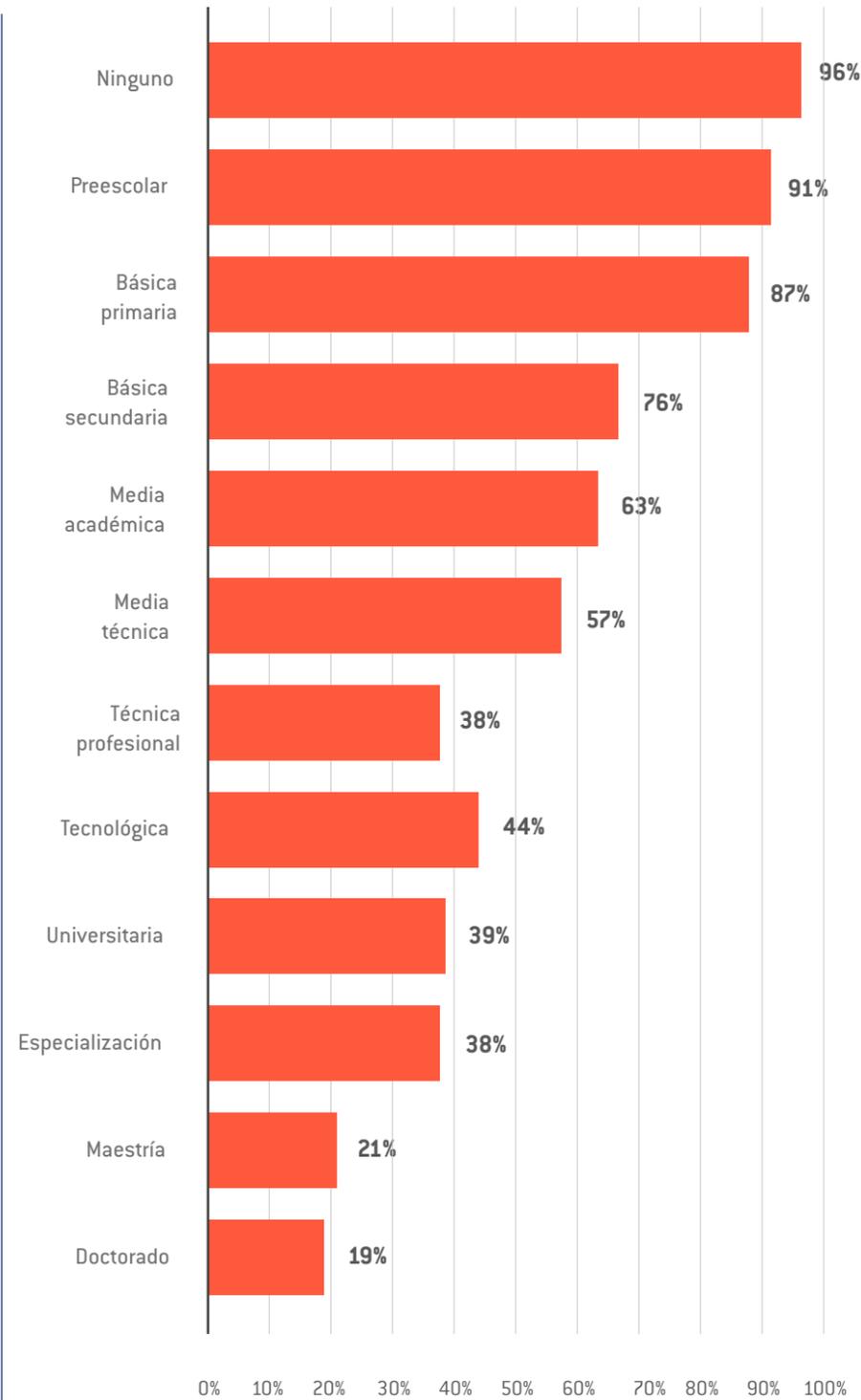
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), marco 2018, DANE, 2021.



Por su parte, los datos disponibles indican que la ocupación informal de las personas mayores está inversamente relacionada con su nivel educativo.

**En promedio, 87 de cada 100 personas mayores que no cursaron estudios o llegaron hasta básica secundaria están ocupados laboralmente en condiciones informales. Mientras que 27 de cada 100 que alcanzaron la educación universitaria, en pregrado o posgrado, están ocupados en la informalidad.**

**Gráfica G.7** Proporción de informalidad de las personas mayores de 55 años por nivel educativo

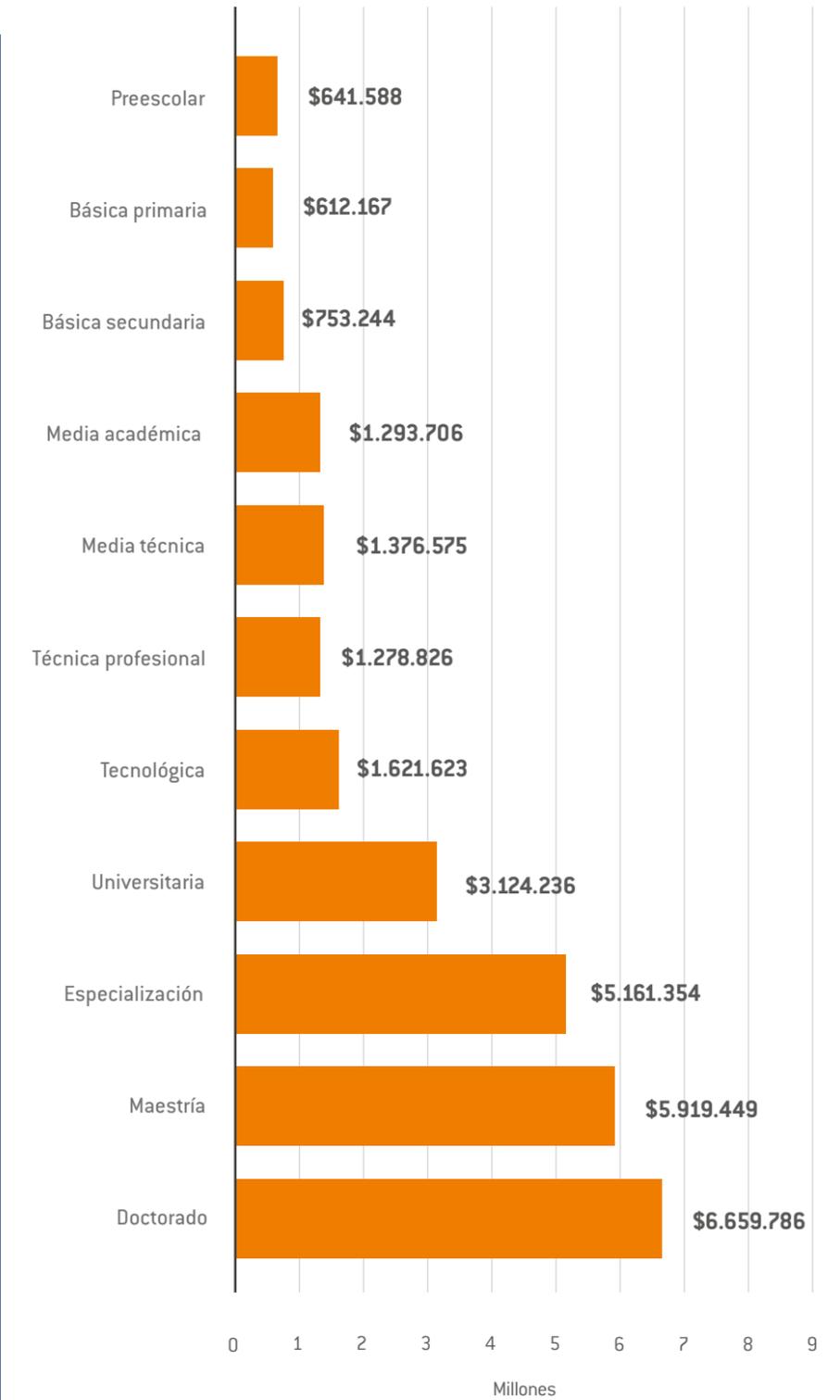


Fuente: elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE, 2021.

En línea con las tasas de participación, ocupación e informalidad, el ingreso laboral promedio de las personas mayores que solo alcanzaron hasta básica se-

cundaria es de \$731 270, mientras que el de aquellos que alcanzaron niveles superiores de educación es de \$3 068 467.

**Gráfica G.8** Ingresos laborales promedio de las personas mayores de 55 años por nivel educativo (en pesos)



Fuente: elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE, 2021.

Pensar, entonces, en el empleo para esta población parte de definir cuáles son las competencias y habilidades que los sectores de generación de oportunidades laborales,

o de empleo formal, requieren del capital humano a la luz de una apuesta inclusiva. En ese sentido, a partir de estudios realizados por la Fundación Saldarriaga Concha,



se encuentra que el desarrollo de habilidades para personas mayores debe tener un foco especial en el proyecto de vida, su bienestar y la formación para el trabajo, al considerar la adquisición y el fortalecimiento de capacidades de acuerdo con las demandas del mercado laboral, por ejemplo, el sector de cuidado y el desarrollo de competencias digitales.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el país debe fortalecer una política educativa que promueva el aprendizaje para toda la vida y las trayectorias de educación y de empleo de las personas adultas y mayores. Esto implica:

- 1 Fortalecer las ofertas educativas diversas para el empleo y el emprendimiento: desarrollo y fortalecimiento de habilidades para el trabajo y el emprendimiento, habilidades digitales, educación financiera y competencias socioemocionales de acuerdo con las necesidades del territorio y el sector productivo.
- 2 Fortalecer las ofertas y modalidades de programas, como las que ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para las personas mayores. Esto no implica la creación de una oferta especializada, sino garantizar los apoyos y ajustes que requiere esta población.
- 3 Ampliar la oferta de programas enfocados en nivelar en competencias básicas y habilitantes, por ejemplo, los programas de alfabetización y alfabetización digital e informacional, en especial en las zonas rurales.
- 4 Las instituciones de educación superior deben seguir ampliando la oferta tanto de los programas formales, como de las áreas de extensión o educación continuada con programas pertinentes para esta población.

El acelerado proceso de envejecimiento en Colombia marca un imperativo, para el país, de establecer una política poblacional integral para garantizar la inclusión y el bienestar. Así, amplificar el aporte a la sociedad de las personas mayores y su educación son factores fundamentales para lograr este objetivo.

## La tecnología y el empleo inclusivo de las personas mayores

Para hacer frente a los retos del mercado laboral colombiano, derivados del proceso de envejecimiento de la población, la Fundación Saldarriaga Concha considera que el país necesita implementar, de manera urgente, una serie de políticas públicas para garantizar el uso y la apropiación de las tecnologías de información por parte de las personas mayores. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2021, en Colombia, el 54,2 % de las personas mayores de 55 años no utiliza internet. En las zonas rurales, este porcentaje llega al 81,6 % de la población en ese rango de edad. A la luz de los segmentos que propone el Modelo de Empleo Inclusivo —educación media, educación y formación posmedia, intermediación laboral y empleo—, el uso de la tecnología es el principal habilitador para garantizar la plena participación de los ciudadanos mayores en esta trayectoria.

En materia de formación, es quizá donde se presentan los principales retos para este segmento de la población. Como se mencionó anteriormente, es urgente implementar medidas que promuevan el uso y la apropiación de la tecnología para aprovechar el conocimiento y la experiencia de las personas mayores y ampliar su participación activa en la sociedad. Así, la adaptación a las cambiantes necesidades del mercado laboral requiere de un esfuerzo masivo de cualificación y reentrenamiento de los trabajadores mayores de 55 años. Las personas de mayor edad pueden estar, potencialmente, más expuestas al riesgo de exclusión productiva y, por ende, para garantizar su empleabilidad es necesario un abordaje diferencial para que se puedan mantener vigentes y activas en el mercado laboral formal.

En términos de intermediación laboral, la situación no es diferente. Las personas mayores de 55 años, al no tener acceso a internet y a un dispositivo para conectarse, se pueden excluir de los servicios de intermediación que ofrece, de manera virtual, la red de

prestadores del servicio público de empleo. Si bien existe la posibilidad de acceder a estos servicios de manera presencial, la tendencia, en el futuro, es que haya una mayor oferta de canales virtuales para la gestión y la colocación de oportunidades de empleo.

La tecnología se ha convertido en el principal instrumento para el desarrollo de actividades laborales en varios sectores de la economía, ha generado la creación de nuevos oficios y ha incrementado la demanda laboral en algunos sectores particulares. Sin embargo, también hay una alta probabilidad de que se puedan automatizar trabajos en sectores de alta participación laboral de personas mayores de 55 años, como la agricultura, el comercio o la industria, y de esta manera excluir a las personas de esta edad que no tengan las competencias mínimas para enfrentar esta nueva configuración del mercado laboral.

En resumen, garantizar la participación en condiciones de equidad e igualdad de las personas mayores, en todos los tramos que plantea el Modelo Empleo Inclusivo, requiere de un abordaje sistémico. Se trata de aprovechar las ventajas que trae para la productividad del país contar con la participación de millones de personas mayores de 55 años que tienen la capacidad y la voluntad de seguir participando del mercado laboral; de implementar estrategias que promuevan la capacitación y el reentrenamiento de las personas mayores para enfrentar los nuevos retos de los mercados de trabajo; de garantizar el acceso al mercado laboral formal de personas que, durante la mayor parte de su vida, han trabajado en tareas domésticas y de cuidado no remunerado o en condiciones de informalidad; de entender las diferencias de género y las particularidades de las zonas urbanas y rurales en materia de empleabilidad; y, lo más importante, de garantizar una participación articulada y ordenada de todos los actores que hacen parte del ecosistema de formación y empleo en el país.

# REFERENCIAS



## CAPÍTULO 1. TRAYECTORIAS DE LA EDUCACIÓN HACIA EL EMPLEO

- Alaimo, V. (2015). *Empleos para crecer*. BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17019/empleos-para-crecer>
- ANDI. (2021). *Encuesta de talento humano 2021*. ANDI.
- Banco Mundial. (2020a). *Efecto viral: COVID-19 y la transformación acelerada del empleo en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020b). *Impactos de la crisis del COVID-19 en la educación y respuestas de política en Colombia*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2022). *El aprendizaje está en crisis: dar prioridad a la educación y las políticas eficaces para recuperar el aprendizaje perdido*. Banco Mundial.
- BID. (2021). *El futuro ya está aquí. Habilidades transversales en América Latina y el Caribe*. BID.
- Chaparro, J. C. y Maldonado, D. (2022). *Reporte de investigación sobre la educación vocacional y técnica (formación para el trabajo) en Colombia para la Misión de Empleo*. Ministerio del Trabajo y Departamento Nacional de Planeación.
- CPC. (2022). *Índice Departamental de Competitividad*. CPC.
- Confecámaras. (2021). *Informe de dinámica de creación empresas en Colombia*. Confecámaras.
- DANE. (2021a). *Nota estadística. Brecha salarial de género en Colombia 2020*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-brecha-salarial-de-genero-en-Colombia.pdf>
- DANE. (2021b). *Nota estadística. Perfil demográfico, educativo y laboral de la población migrante de Venezuela en Colombia, 2014-2021*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-perfil-demografico-laboral-poblacion-venezolana-en-colombia-2014-2021.pdf>
- DANE. (2021c). *Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género*. DANE. <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/NOTAS-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-perfil-demografico-laboral-poblacion-venezolana-en-colombia-2014-2021.pdf>

- DANE. (2022). *Reporte estadístico de migración n.º 1*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/documento-SIEM.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Evaluación de la estrategia de articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019a). *Conpes 3956. Política de formalización empresarial*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019b). *Conpes 3974*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019c). *Conpes 3975. Política Nacional para la transformación digital e inteligencia artificial*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020a). *Evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020b). *Observatorio del Sistema de Ciudades. Identificación y jerarquización de nodos de educación superior en Colombia*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Diagnóstico. Documento CONPES 4040. Pacto Colombia con las juventudes*. DNP.
- Empresarios por la Educación. (2022). *Repensar la educación. Rutas para transformar la calidad educativa*. Empresarios por la Educación.
- Fedesarrollo e Infométrika. (2018). *Evaluación de resultados del mecanismo de rotación al cesante*. Fedesarrollo.
- Fernández, C. (2020). Informalidad empresarial en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 1, 133-168.
- Fundación Corona, Fundación ANDI y ACIDI/VOCA. (2017). *Modelo de Empleo Inclusivo para población vulnerable*.
- GIFMM y R4D. (2021). *Análisis de resultados escolares del examen de Estado de la educación media, ICFES-SABER 11 (2020) en población refugiada y migrante de Venezuela*. GIFMM y R4D.
- González-Velosa, C. (2021). *Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia*. BID.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2021). *Informe de resultados Saber Pro y Saber TyT 2020. Volumen II. Expectativas y factores asociados al desempeño académico*. ICFES.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2022). *Informe nacional de resultados del examen Saber 11 2021*. ICFES.
- Laboratorio de Economía de la Educación. (2022). *¿Por qué el doble de estudiantes colombianos repitieron el año en 2020?* Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/repitencia-escolar-durante-pandemia/>
- ManpowerGroup. (2022). *Escasez de talento humano en Colombia 2022*. ManpowerGroup. <https://manpowergroupcolombia.co/cases/escasez-de-talento-en-colombia-2022/>
- Messina, J. y Silva, J. (2017). *Wage inequality in Latin America: Understanding the past to prepare for the future*. Banco Mundial.
- Migración Colombia. (2022). *Distribución de venezolanos en Colombia*. Migración Colombia. <https://migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-cor-te28-de-febrero-de-2022>
- Ministerio de Educación Nacional. (2022a). *Doble titulación: apuesta por la pertinencia y la protección de trayectorias desde la educación media: nota técnica*. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional. (2022b). *Estrategias del sistema educativo colombiano para la atención de la población estudiantil en contextos de movilidad humana y migración: una mirada al caso migratorio venezolano*. MEN. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_33.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_33.pdf)
- Ministerio de Trabajo y ACRIP. (2021). *Principales resultados de la aplicación de la encuesta «Conociendo las necesidades del talento humano»*.
- Misión de Empleo. (2022). *Ampliando las opciones en el mercado laboral: el presente y el futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia*. Ministerio de Trabajo y Departamento nacional de Planeación.
- OECD. (2019). *Fostering high-quality jobs for all in Colombia. Chapter 2*. OECD Economic Surveys: Colombia 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/54fe8e73-en/index.html?itemId=/content/component/54fe8e73-en>
- OIM. (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- OIT. (1999). *Job quality and small enterprise development. Series on Job Quality in Micro and Small Enterprise Development. Working Paper n.º 4*. ILO. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_117730.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117730.pdf)
- OIT. (2016). *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. OIT.
- OIT. (2019). *El poder de lo pequeño: hay que activar el potencial de las pymes*. ILO. <https://www.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Employment/SMEs#intro>
- OIT. (2021). *Panorama laboral 2021. América Latina y el Caribe*. OIT.
- Pantoja-Kauffmann, G. (2019). Gestión del talento humano en micro, pequeñas y medianas empresas de servicios en Colombia: aproximaciones a un modelo de diagnóstico organizacional. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 87, 13-26.
- Rodríguez, D. (2012). Prácticas de gestión humana en pequeñas empresas. *Revista Apuntes del CENES*, 31(54), 193-226.
- Rodríguez, D. (2019). *La gestión del recurso humano en la micro y pequeña empresa*. UPTC.
- Sánchez Torres, F., Munari, A., Velasco Rodríguez, T., Ayala Guerrero, M. y Pulido Ramírez, X. (2016). *Beneficios económicos y laborales de la educación media y acceso a la educación superior*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- SIBs.CO y Fundación Corona. (2019). *Mapeo de tipos de resultados de empleabilidad y empleo inclusivo en el país*. Fundación Corona.
- Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo. (2021). *Caracterización de las colaciones de los migrantes venezolanos y retornados*. UASPE.
- Vargas, F. (2020). *Formación profesional en la respuesta a la crisis y en las estrategias de recuperación y transformación productiva post COVID-19. Nota técnica regional*. OIT.

## CAPÍTULO 2.

### UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES

#### Mujeres

DANE. (2020). *Fuerza laboral y educación*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/fuerza-laboral-y-educacion>

DANE. (2021a). *Nota estadística. Brecha salarial de género en Colombia 2020*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-brecha-salarial-de-genero-en-Colombia.pdf>

DANE. (2021b). *Nota estadística. Perfil demográfico, educativo y laboral de la población migrante de Venezuela en Colombia, 2014-2021*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-perfil-demografico-laboral-poblacion-venezolana-en-colombia-2014-2021.pdf>

OIM. (2021). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>

#### Comunidades étnicas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y OEA. (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. CIDH.

Consejo Privado de Competitividad. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2021-2022*. Consejo Privado de Competitividad. [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/11/CPC\\_INC\\_2021-2022-libro-web-1.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/11/CPC_INC_2021-2022-libro-web-1.pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (1º de agosto de 2022). Sentencia T-276-22 [M.P.: Fajardo, D.].

DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Fundación Saldarriaga Concha. (2020). *Orientaciones para promover la trayectoria educativa desde la educación media a la educación superior, en el marco de la educación inclusiva*. Fundación Saldarriaga Concha.

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2022). *Informe nacional de Saber 11 2021*. ICFES. [https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1689945/Informe\\_nacional\\_de+resultados\\_Saber11\\_2021.pdf/68ccc718-dc51-71de-5693-bb907477fa87?t=1655481600171](https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1689945/Informe_nacional_de+resultados_Saber11_2021.pdf/68ccc718-dc51-71de-5693-bb907477fa87?t=1655481600171)

Ministerio de Educación Nacional. (2022). *El Ministerio de Educación Nacional y el Espacio Nacional de Consulta Previa protocolizaron el Estatuto Especial de Profesionalización para docentes y directivos docentes etnoeducadores en Colombia*. MEN. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/411436:El-Ministerio-de-Educacion-Nacional-y-el-Espacio-Nacional-de-Consulta-Previa-protocolizaron-el-Estatuto-Especial-de-Profesionalizacion-para-Doctores-y-Directivos-docentes-Etnoeducadores-en-Colombia>

PNUD. (2022). *Informe sobre el desarrollo humano 2021/2022. Panorama general*. PNUD. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviews-ppdf.pdf>

Fundación Corona, Fundación ANDI, USAID y ACIDI/VOCA (2021). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2020-2021*. ACIDI/VOCA.

Servicio Nacional de Empleo. (2021). *Cerca de 12 400 personas de población étnica se emplearon formalmente por medio del SPE | Servicio Público de Empleo. SPE*. SENA. <https://www.serviciodeempleo.gov.co/prensa/noticias/2021/cerca-de-12-400-personas-de-poblacion-etnica-se-em>

Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2021). *Estrategia de inclusión laboral para las comunidades afrodescendientes e indígenas de Colombia*. UAESPE.

Urrea Giraldo, F., Carabalí Hinestroza, B., Quiroz, L. G., Vallores Vélez, V., Ortega, D., Loja, J. J., Castaño, J. A., Romero, D. F. y González, N. (2021). *Brechas étnico-raciales en Colombia*. Universidad del Valle.

USAID y ACIDI/VOCA Colombia. (2021). *Modelo de oportunidades económicas*. USAID y ACIDI/VOCA Colombia.

USAID y ACIDI/VOCA Colombia. (2022). *Indigenous and Afro-Colombian empowerment activity*. USAID

y ACIDI/VOCA Colombia. <https://flipbooklets.com/pdf/flipbooklets/inigenous-and-afro-colombian-empowerment-activity#page2>

#### Personas con discapacidad

Cubillos, J. C. y Perea, S. A. (2020). *Boletines poblacionales: personas con discapacidad-PCD1*. Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud y Protección Social.

DANE. (2020). *Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional*. DANE.

DANE. (2020). *Panorama general de la discapacidad en Colombia*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Panorama-general-de-la-discapacidad-en-Colombia.pdf>

DANE. (2022). *Mercado laboral de personas con discapacidad. Boletín técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_poblacion\\_discapacidad/boletin\\_GEIH\\_discapacidad\\_ene22\\_mar22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GEIH_discapacidad_ene22_mar22.pdf)

ONU. (2006). *Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. ONU. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

## Migrantes

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género*. DANE. <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-perfil-demografico-laboral-poblacion-venezolana-en-colombia-2014-2021.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Reporte estadístico de migración n.º 1*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/documento-SIEM.pdf>

GIFMM y R4D. (2021). *Análisis de resultados escolares del examen de estado de la educación media, ICFES-Saber 11 (2020) en población refugiada y migrante de Venezuela*. R4D.

Migración Colombia. (2022). *Distribución de venezolanos en Colombia*. Migración Colombia <https://migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022>

Ministerio de Educación Nacional. (5 de 2022). *Estrategias del sistema educativo colombiano para la atención de la población estudiantil en contextos de movilidad humana y migración: una mirada al caso migratorio venezolano*. MEN. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_33.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_33.pdf)

Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2021). *Caracterización de las colaciones de los migrantes venezolanos y retornados*. UAESPE.

## Personas LGBTI

Centro Nacional de Consultoría, Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia. (2016). *Relacionamiento con los trabajadores LGBTI*. Centro Nacional de Consultoría. [https://www.centronacionaldeconsultoria.com/\\_files/ugd/c967c2\\_51ad2c264e744a6582945baba-f5ccf57.pdf?index=true](https://www.centronacionaldeconsultoria.com/_files/ugd/c967c2_51ad2c264e744a6582945baba-f5ccf57.pdf?index=true)

Community Marketing & Insights. (2019). *13th annual LGBTQ community survey (USA report)*. CMI. [https://www.communitymarketinginc.com/documents/temp/CMI-13th\\_LGBTQ\\_Community\\_Survey\\_US\\_Profile.pdf](https://www.communitymarketinginc.com/documents/temp/CMI-13th_LGBTQ_Community_Survey_US_Profile.pdf)

Dirección de Diversidad, Fundación Andí, Fundación Corona y ACIDI/VOCA. (2022). *Diagnóstico y recomendaciones para la inclusión laboral de los sectores sociales LGBTI*. Dirección de Diversidad, Fundación Andí, Fundación Corona y ACIDI/VOCA. [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_recomendaciones\\_inclusion\\_laboral\\_sectores\\_sociales\\_lgbti.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_recomendaciones_inclusion_laboral_sectores_sociales_lgbti.pdf)

Fundación Corona, Fundación ANDI y ACIDI/VOCA. (2017). *Modelo de Empleo Inclusivo para población vulnerable*.

Nodos Consultora Argentina, Integra Diversidade de Brasil, Sentiido de Colombia, Nodos Consultora México y MSN Consultorías Uruguay. (2020). *Encuesta latinoamericana sobre diversidad sexual, acoso, violencia y discriminación en el ámbito laboral*. MSN Consultorías. <http://www.msnconsultorias.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Encuesta-2020-VF.pdf>

World Bank Group. (2012). *Equality of opportunity for sexual and gender minorities*. World Bank Group.

## Personas de más de 55 años

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)* [conjunto de datos marco 2018]. DANE. [https://microdatos.dane.gov.co/catalog/701/get\\_microdata](https://microdatos.dane.gov.co/catalog/701/get_microdata)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)* [conjunto de datos marco 2018]. DANE. [https://microdatos.dane.gov.co/catalog/734/get\\_microdata](https://microdatos.dane.gov.co/catalog/734/get_microdata)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022a). *Boletín técnico. Medición de empleo informal y seguridad social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022a). *Nueva medición de informalidad laboral*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

OECD. (2019). *Working better with age, ageing and employment policies*. OECD Publishing.

# AGRADECIMIENTOS



La Alianza por la Inclusión Laboral, conformada por Fundación Corona, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) a través de su Fundación, el Programa Jóvenes Resilientes de USAID y ACIDI/VOCA, y este año con la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como aliado estratégico, expresa sus agradecimientos a todas aquellas personas y entidades que hicieron posible el desarrollo y publicación del tercer Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI) 2021-2022.

En primer lugar, agradecemos a las organizaciones e instituciones que, como colaboradores expertos, consolidaron las entradas técnicas de cada una de las siete poblacionales vulnerables priorizadas en la tercera versión del INEI; en las que se resaltaron las principales problemáticas y las posibles soluciones para mitigar las barreras en sus trayectorias desde la educación hasta el empleo:

- 1 ONU Mujeres.
- 2 Programa Juntanza Étnica de ACIDI/VOCA.
- 3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- 4 Global Opportunity Youth Network Bogotá.
- 5 Red de Ciudades Cómo Vamos.
- 6 Pacto de Productividad.
- 7 Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia.
- 8 Fundación Saldarriaga Concha.

Nuestra gratitud es también para las iniciativas, programas o proyectos que fueron seleccionados en la convocatoria de casos de éxito y nos dieron su tiempo para documentar casos exitosos, innovadores o destacados, que tanto a nivel nacional o territorial, realizan acciones encaminadas a mitigar barreras en las trayectorias desde la educación media hasta el empleo:

- 1 Catálogos Mi brújula hacia el futuro, Secretaría de Educación Distrital.
- 2 En el camino a la inclusión - Cafam está contigo, Agencia de Empleo Cafam.
- 3 Fondo Quiero Ser Digital - GOYN Bogotá.
- 4 Iguales en la diferencia, Colegio Técnico José Félix Restrepo (IED).
- 5 Inclusión por convicción, Fortox Security Group.
- 6 La U. en Tu Colegio, Fundación Luker.
- 7 Mujeres transformando la industria tech, Laboratorio.
- 8 Plomero Profesional, Pavco Wavin.
- 9 Programa de empleabilidad. Certificación técnica, Air-e.
- 10 Programa Empleabilidad pertinente, inclusiva y sostenible, Fundación Carvajal.
- 11 Programa Más Empleo Juvenil, Fundación Promigas.
- 12 Programa Projectarse, Fundación Santo Domingo.
- 13 Rompiendo Mitos: Esenttia Diverso (a) – Talento sin etiquetas, Esenttia S.A.
- 14 Ruta de inclusión laboral para personas con discapacidad, Agencia de Gestión y Colocación de Empleo Cajasan.

15 Ruta de Inclusión Laboral Recorrer, PNUD.

16 Ruta de Inclusión Laboral y Social para Población Vulnerable, Claro Colombia.

Asimismo, agradecemos a los diferentes actores del ecosistema que sumaron esfuerzos para continuar posicionando la agenda del empleo inclusivo en el país, especialmente a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y a la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.

Este informe se dio gracias a la Familia Echavarría, y los aportes y respaldo de Fundación Corona, de Fundación ANDI, del Programa de Jóvenes Resilientes de USAID y ACIDI/VOCA, y del PNUD. En ese sentido, esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo (USAID).

Los contenidos son responsabilidad del equipo técnico del INEI y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o del Gobierno de Estados Unidos. Todos los análisis elaborados en el presente informe son producto del trabajo de este equipo técnico y en ningún caso comprometen a las entidades socias ni a sus aliados.

---

**La colaboración de todas estas personas y entidades no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis y recomendaciones incluidos en la propuesta, ni de las organizaciones que pertenecen. Los errores y omisiones en la información o los análisis son de responsabilidad exclusiva de los autores.**

Informe Nacional de

**Empleo  
Inclusivo**

**INEI**

**2021-2022**



Fundación corona



MÁS PAÍS

