



MODULO 1

CAJA DE HERRAMIENTAS

Versión 1

DOCUMENTO CONCEPTUAL DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL CON ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS

**SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO – ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES**





Claudia Ximena Camacho Corzo

DIRECTORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

Eduard Augusto Arias León

SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y SEGUIMIENTO - SPE

Everardo Marín Buitrago

COORDINADOR EQUIPO DE DISEÑO

Leydy Johanna Duarte Castro

COORDINADORA EQUIPO DE IMPLEMENTACIÓN



TABLA DE CONTENIDO

00	INTRODUCCIÓN	5
01	ANTECEDENTES	9
02	MARCO DE REFERENCIA DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL CON ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS	17
	1. BRECHA DE EMPLEABILIDAD	22
	2. ENFOQUES TRANSVERSALES DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL CON ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS	25
	3. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL	34
	3.1. Servicios de gestión y colocación	35
	3.2. Fortalecimiento institucional de la Red de prestadores y articulación actores	38
	3.3. Promoción del SPE	40
	3.4. Seguimiento, monitoreo y prospectiva laboral	41
	3.5. Financiamiento	43
03	¿QUÉ PROVEEREMOS DESDE LA UAESPE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL?	47
	1. DISEÑO DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS	47
	2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	50
	3. CAJA DE HERRAMIENTAS	57
04	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59
05	GLOSARIO	63
06	BIBLIOGRAFÍA	67





INTRODUCCIÓN

Los organismos de servicio público de empleo en el mundo han surgido como respuesta a los problemas de información en el mercado laboral y como mecanismo de protección ante el desempleo. Para consolidar este propósito se crea en el año 2013, mediante la ley 1636, el mecanismo de Protección al Cesante, el cual significó un importante avance en la Política Pública de Empleo y Protección Social al adoptar una visión integral del tema. Esta ley estableció al Servicio Público de Empleo (SPE) como piedra angular del sistema y a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) como entidad encargada de administrar, promocionar y hacer seguimiento a la red de prestadores¹.

Dentro de las funciones específicas asignadas a la unidad, mediante el decreto 2521 de 2013 en el artículo 3, se encuentran: i) desarrollar instrumentos para la gestión y colocación de empleo, ii) realizar acciones de articulación y coordinación entre entidades públicas, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr una mejor prestación del servicio público de empleo, iii) y apoyar la implementación de planes y programas relacionados con el servicio público de empleo para la población vulnerable. El SPE funciona a través de una red de prestadores, que son personas jurídicas, públicas o privadas, autorizadas para ofrecer servicios de gestión y colocación de empleo, los cuales se han venido fortaleciendo durante los últimos años.

¹ La red de prestadores administrada por la unidad, se entiende como una sombrilla en la que se integran las agencias de gestión y colocación tanto públicas como privadas, así como las bolsas de Empleo, de manera que se constituye un modelo mixto particular en comparación con otros servicios públicos de empleo de la región.



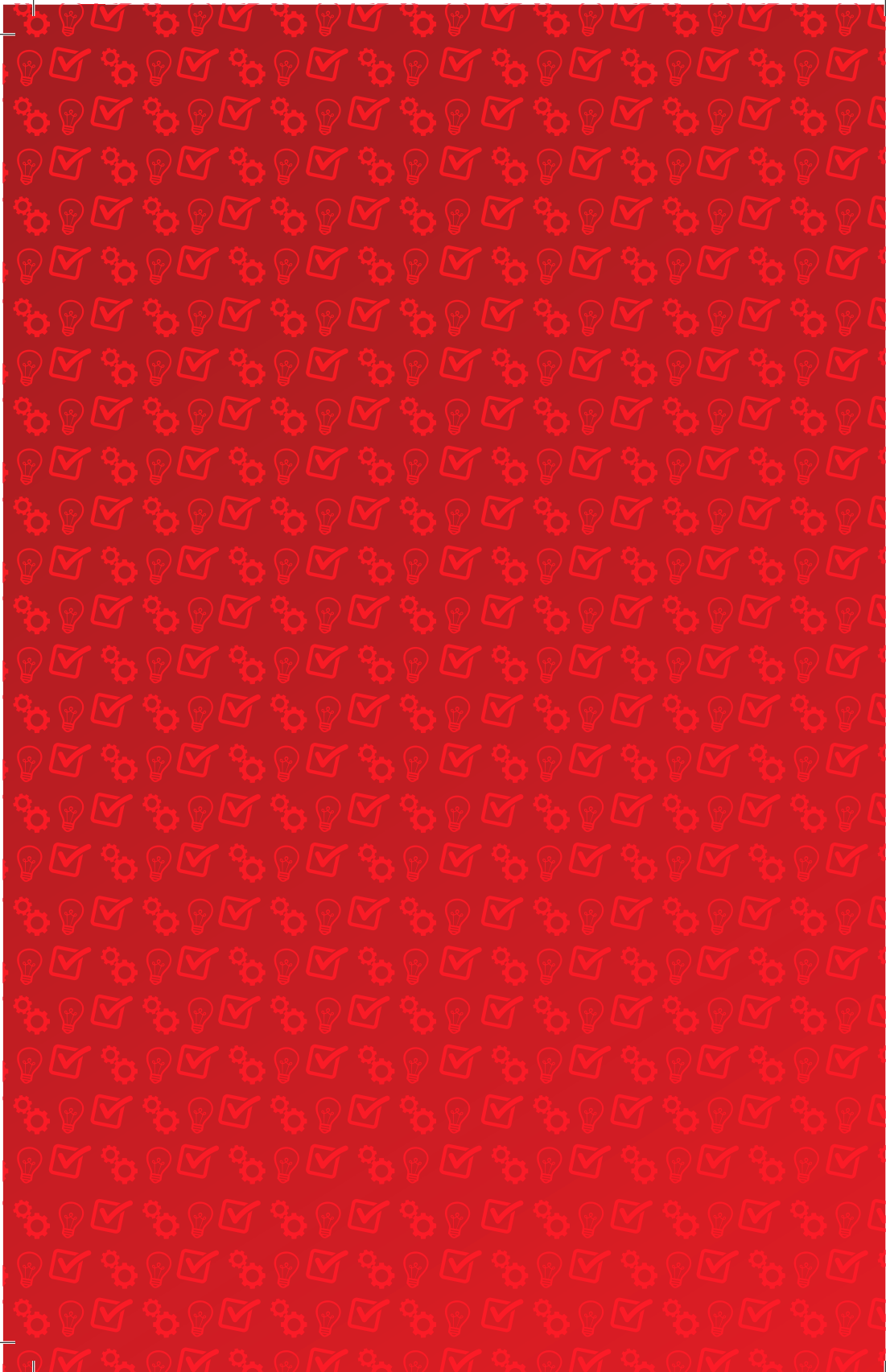
Los prestadores autorizados por el SPE, benefician a miles de colombianos que acceden, a través de los servicios de gestión y colocación, a una ruta de empleo con el fin de aumentar las posibilidades de conseguir un empleo formal y estable; sin embargo, la experiencia en la operación y el desarrollo de diferentes estrategias y programas han notado la necesidad de contar con un marco general que se implemente a través de un modelo de gestión e intervención y que permita: mejorar los niveles de empleabilidad de la población en Colombia, desarrollar acciones para que exista un efectivo encuentro entre oferta y demanda de trabajo, promover un uso mayor, de manera eficaz y con calidad del SPE por parte del sector empresarial, lograr mayores niveles de articulación interinstitucional en el ámbito nacional y regional en temas de generación y promoción de políticas y programas de empleo, generar ajustes en los servicios básicos en la ruta de empleabilidad y brindar servicios especializados para mitigar las barreras de acceso de población de difícil inserción laboral.

Para cumplir los objetivos mencionados, el Servicio Público de Empleo adopta el *Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas* para generar intervenciones efectivas y focalizadas que mitiguen las barreras de acceso a un empleo formal o a la generación de ingresos de la población. Si bien, cualquier prestador de servicio público de empleo puede estar en capacidad de implementar este modelo, el diseño e implementación del mismo se ha orientado a aquellos que generan rutas de empleabilidad como las agencias de empleo de las CCF, entes territoriales, Agencia Pública de Empleo del SENA y prestadores sin ánimo de lucro que generan acciones en pro de poblaciones vulnerables². En el presente documento, se expondrán los principales componentes del Modelo de inclusión laboral

² Las agencias de empleo privadas, principalmente las que operan únicamente con plataformas virtuales, no implementan rutas de empleabilidad y, por lo tanto, no es de su interés la aplicación del Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.



con enfoque de cierre de brechas: en la primera parte, el marco referencial sobre la concepción de barreras y brechas de empleabilidad y los enfoques transversales del modelo; posteriormente, el desarrollo de los enfoques como pilares del modelo y finalmente, se detalla sobre la *ruta única de empleo*, sus niveles de intervención y las herramientas que se proveerán desde la UAESPE para la adecuada implementación. Este documento constituye el primer módulo de la caja de herramientas y será la guía de referencia para la apropiación y adaptabilidad del modelo por parte de las agencias de empleo.

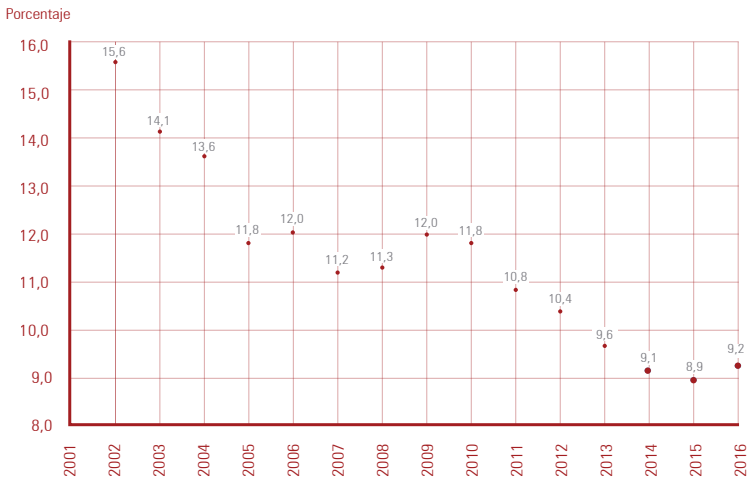




ANTECEDENTES

El Servicio Público de Empleo busca contribuir a la disminución de la tasa de desempleo en el país, mitigando en particular el desempleo friccional³ y promoviendo la organización del mercado de trabajo. Actualmente, la tasa de desempleo del país se ubica en 9.2 puntos porcentuales, mientras que la tasa de desempleo de Latinoamérica es del 6.7 (a diciembre de 2016). La política del SPE también busca incidir en la disminución de las semanas de búsqueda de empleo (actualmente 17 semanas), la promoción del uso del SPE como canal formal de búsqueda de empleo

Figura 1. TASA DE DESEMPLEO, 12 MESES - COLOMBIA



Fuente: Filco (2017).

³ Desempleo normal en cualquier economía, surgido de las fricciones en el proceso de toma de contacto entre trabajadores y empresas (trabajadores en tránsito entre dos puestos de trabajo, que buscan un empleo mejor, o trabajadores que se incorporan a la población activa en busca de su primer empleo).



y de gestión del recurso humano por parte de las empresas⁴, el desarrollo de acciones para la disminución de la informalidad y la contribución a trayectorias exitosas de los buscadores de empleo.

El Servicio Público de Empleo de Colombia, si bien da respuesta a variables macro que sustentan la política de empleo del país, como las relacionadas anteriormente, también tiene como propósito fundamental el desarrollo de estrategias para la generación de oportunidades a poblaciones de difícil colocación. Así, en el año 2014, el Ministerio del Trabajo transfiere a la unidad algunas responsabilidades con relación a la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado contempladas dentro de la ley 1448 de 2011. La atención a víctimas del conflicto armado se convierte en el primer grupo poblacional atendido con un *enfoque diferencial*⁵ por el Servicio Público de Empleo.

Para responder a éste compromiso, la UAESPE diseñó un proyecto piloto para la implementación del programa de empleabilidad para las víctimas del conflicto armado en dos modalidades: básica y especializada. La modalidad básica consistió en la aplicación de algunos ajustes a los cuatro servicios básicos de gestión y colocación de empleo: registro, orientación ocupacional, preselección y remisión, y especializada; se desarrolló mediante la asignación de recursos a algunos prestadores que garantizaran la prestación de servicios especializados a personas víctimas del conflicto armado, así como la colocación de acuerdo a una meta establecida.

Para el año 2015, el tema poblacional se convirtió en una línea estratégica de la UAESPE, esto, con el objetivo de facilitar el acceso

⁴ Según estudio de la OIT (2016), Colombia es el país de la región donde menos se utilizan canales formales de búsqueda de empleo.

⁵ Más adelante el documento se desarrolla el enfoque diferencial como una de las miradas transversales a la implementación del modelo.



diferencial a los servicios de gestión y colocación de poblaciones con dificultades para la inserción laboral. En ese sentido, se estableció que la segunda población a ser atendida con enfoque diferencial fuera la de personas con discapacidad (PcD).

El diseño de la estrategia de empleabilidad para personas con discapacidad, contó con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, quienes, mediante los avances ya obtenidos en el programa Pacto de Productividad, implementaron un proceso de transferencia de conocimientos del modelo de inclusión laboral a la unidad y a las diferentes agencias de empleo⁶, y la realización de ajustes razonables⁷ en cuatro centros de empleo del país.

La transferencia de conocimientos tuvo como objetivo contextualizar y capacitar acerca de los temas relacionados con las personas con discapacidad y su inserción laboral. Los ejes temáticos incluyeron conceptos y normatividad, ajustes razonables, diagnóstico de barreras, abordaje empresarial y revisión de la ruta de empleo. A partir de esta transferencia, se identificaron cuatro centros de empleo (Comfandi, Cali; Comfasucre, Sincelejo; Comfamiliar, Pereira; y la alcaldía de Barranquilla), en los que se implementaron ajustes razonables en

⁶ Las agencias de empleo, son aquellas públicas y privadas pertenecientes a la red de prestadores que brindan servicios de gestión y colocación de empleo, de acuerdo a la resolución 3999 de 2015.

⁷ Se entiende por ajustes razonables "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales" (Definición de la Organización de las Naciones Unidas en su Convención de Derechos Humanos para las Personas con Discapacidad (Nueva York, 2006).



materia de infraestructura y funcionamiento que permitieran atender de manera adecuada a las personas con discapacidad.

Durante 2015, el proyecto piloto de atención a víctimas del conflicto armado se fortaleció. En la modalidad de atención básica se incentivó y apoyó la realización de ferias de empleo y servicios para la población víctima del conflicto armado; mientras que, en la modalidad de atención especializada, se asignaron recursos económicos mediante concurso público en diferentes regiones establecidas por la UAESPE. Sin embargo, el principal mecanismo de acción impulsado durante este año fue un fondo de cierre de brechas, compuesto por recursos destinados para el pago de libretas militares, vestuario para entrevistas (denominado "Pinta para el empleo"), validaciones de bachillerato, entre otros, con el fin de apoyar a la población víctima en la financiación de bienes o servicios que facilitarían la consecución de un empleo. El fondo se realizó mediante la formulación de proyectos concursables para las agencias de empleo que estaban participando de la estrategia, donde a partir de criterios definidos se seleccionaban las intervenciones que permitiesen mitigar las barreras de empleabilidad más relevante de la población víctima del conflicto armado.

El fondo tuvo un impacto positivo y permitió vislumbrar la necesidad de pensar las barreras que enfrentan los buscadores de empleo de una manera más comprensiva. De allí, que para el año 2016 los recursos se ampliaron con el fin de incluir acciones que tuvieran incidencia sobre mujeres y personas con discapacidad, además de continuar beneficiando a víctimas del conflicto armado. Este fue el punto de inicio del Fondo de Oportunidades para el Empleo (FOE), un instrumento práctico de mitigación de barreras y fortalecimiento de capacidades de los centros de empleo⁸, que se ejecuta a través

⁸ Los centros de empleo son aquellos puntos de atención donde se brindan los servicios de gestión y colocación, en este sentido, una agencia puede tener asociados diferentes centros de empleo tal y como se define la resolución 293 de 2017.



de un esquema concursable por recursos, los cuales son asignados a los prestadores mediante la presentación de proyectos calificados de acuerdo a criterios técnicos definidos por la Unidad del Servicio de Empleo.

En la línea de mitigación de barreras, los proyectos del FOE debían beneficiar directamente a la población focalizada mediante un bien o servicio que permitiera su vinculación laboral o que mejorara sus condiciones de empleabilidad para acceder a las vacantes, mientras que, en la línea de fortalecimiento de capacidades, los proyectos debían estar dirigidos a alguna acción que permitiera mejorar el funcionamiento, la capacidad institucional o la infraestructura del centro de empleo en pro de un mejor servicio para los usuarios.

Este mismo año, se evidenció con base en los datos recopilados por la Unidad del Servicio Público de Empleo, que las mujeres que acudían a los centros de empleo del SPE presentaban un mayor número de registros que los hombres, periodos más largos de desempleo y menos colocaciones. Esta información, permitió identificar la existencia de ciertas limitantes para la participación de las mujeres en el mercado laboral. Por tanto, se decide generar una estrategia poblacional encaminada a la inclusión de mujeres en el mercado laboral mediante acciones en los centros de empleo.

En el año 2016, la estrategia de inclusión laboral con equidad de género, al igual que las estrategias de atención a víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad, se desarrollaron fundamentalmente mediante cuatro componentes, que reflejaban las lecciones aprendidas en los años anteriores: i) transferencia de conocimientos para el fortalecimiento de capacidades de los centros de empleo para el ajuste de sus servicios básicos y la generación de nuevos servicios, ii) fortalecimiento del componente de gestión empresarial mediante alianzas y pactos, iii) articulación interinstitucional, y iv) comunicaciones encaminadas a la sensibilización y promoción.



Otras apuestas del Servicio Público de Empleo se fundamentaron en la operación y acompañamiento de programas intensivos en mano de obra en el marco del *Pacto Agrario*⁹ y manos a la obra por la paz en convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Dichas intervenciones permitieron llegar a zonas alejadas y con escasas oportunidades de empleo, donde a partir de la contratación de mano de obra local se ejecutan proyectos de baja escala, pero con impactos significativos en las capacidades de las personas beneficiadas y de los territorios priorizados (trabajo con organizaciones de base), convirtiendo a la población rural en otra de las prioridades del Servicio Público de Empleo.

Al tiempo de desarrollo de las acciones enunciadas, la UAESPE articulada con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol y el PNUD, consolidaron la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector de Hidrocarburos con el fin de reducir la intermediación laboral irregular en territorios de explotación de hidrocarburos, la cual limita a la población de estas regiones acceder a empleos formales. Por medio de esta estrategia, el SPE genera acciones que van más allá de fortalecer la prestación del servicio de gestión y colocación laboral a través de prestadores autorizados. Al hacer parte de la construcción de las políticas públicas de empleo, se busca mitigar las barreras de acceso al mercado laboral, principalmente en territorios donde se realizan actividades propias y asociadas a la industria de hidrocarburos con altos niveles de intermediación laboral irregular.

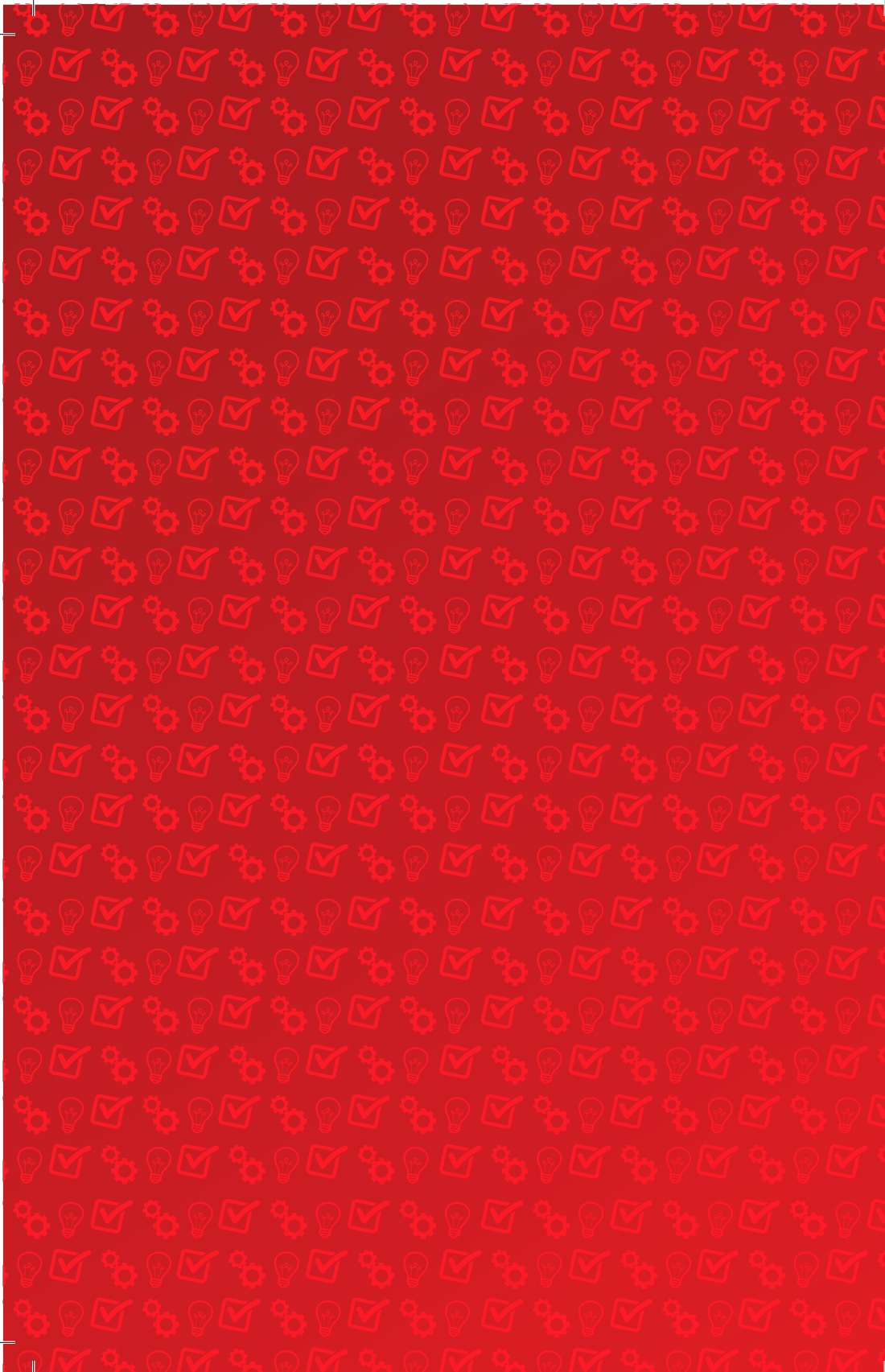
En el año 2017, producto de la evaluación de las estrategias desarrolladas durante los años anteriores, se observó que las intervenciones se estaban realizando de manera estandarizada, sin considerar las

⁹ El "Pacto Agrario" es el mecanismo por el cual, de una manera incluyente y bajo la premisa de la participación activa de las organizaciones sociales, se pretende reformular la política pública del sector agropecuario y de desarrollo rural.



barreras propias ni el contexto de los buscadores de empleo, lo que implicaba esfuerzos poco articulados, la transmisión de un mensaje errado según el cual para cada población sujeta de atención era necesaria una estrategia con acciones uniformes, y finalmente, la consideración que las barreras de acceso al mercado laboral estaban relacionadas con la población y no con el *individuo*.

Para brindar una respuesta a esta situación, la unidad del Servicio Público de Empleo decide diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión e intervención, donde se promueva la **inclusión laboral** de los buscadores de empleo, en el entendido de humanizar el Servicio Público de Empleo, de implementar enfoques que permitan el desarrollo de intervenciones considerando las garantías de los ciudadanos en cuanto a sus derechos, las dinámicas y estructuras territoriales, los contextos y las relaciones sujeto – sociedad y finalmente la atención diferencial en los servicios de gestión y colocación que permita el cierre de brechas de empleabilidad de la población que ingresa a las agencias de empleo del país.





MARCO DE REFERENCIA DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL CON ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS

En la teoría económica se identifican los siguientes tipos de desempleo: *friccional*, *estructural*, *estacional* y *cíclico*. El primero es un tipo de desempleo de corta duración, que se explica por el tiempo que le toma a un individuo encontrar un puesto de trabajo cuando ha tomado la decisión de buscar uno nuevo, con mejor remuneración o que se ajuste más a su perfil, o de otro lado, por los espacios de tiempo que genera la decisión de una empresa cuando decide reemplazar un trabajador. La segunda tipología de desempleo, la *estructural*, se explica por la falta de correspondencia entre la oferta y la demanda, ya sea porque las habilidades o competencias de los individuos no se ajustan a los requerimientos de la demanda, o por la insuficiencia del sector productivo para absorber la mano de obra disponible. El desempleo estacional, ocasionado por las variaciones en la demanda de empleo en ciertos momentos del año donde algunos sectores disminuyen sus puestos de trabajo. Finalmente, la dinámica del desempleo *cíclico* responde a los cambios en los períodos de mayor o menor crecimiento de una economía, que a su vez afecta la contratación de mano de obra por parte de las empresas.

Identificar los tipos de desempleo y la naturaleza de los factores que los generan, ayuda a entender qué tipo de variables o situaciones son las que inciden en las posibilidades de una persona para encontrar un empleo, a la vez que permite evaluar la pertinencia de las intervenciones para mejorar sus niveles de empleabilidad, siendo uno de los grandes retos del modelo presentado.



El *Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas* será entendido como un marco de intervención de política pública que reúne programas, metodologías e instrumentos los cuales tienen como propósito fortalecer y ampliar la oferta de servicios de gestión y colocación de la red de prestadores del servicio de empleo, con el fin último de generar procesos de mitigación de barreras más pertinentes para los buscadores que acuden a los centros de empleo, mejorando sus niveles de **empleabilidad**. Este término, tiene una gran complejidad y es asumido como un constructo multidimensional que involucra múltiples aspectos personales y sociales; respecto a su dimensión social puede decirse que existen varios determinantes, muchos de ellos relacionados con aspectos como la educación formal, la familia, la comunidad el contexto social, así como con las estructuras macroeconómicas y políticas nacionales e internacionales (Formichella y Lóndon, 2012; Universidad de Deusto, 2012; Rentería y Malvezzi, 2008 y Chávez, 2010). De esta forma y para efectos del modelo de inclusión laboral del Servicio Público de Empleo, la empleabilidad se entenderá como:

“Conjunto de condiciones que facilitan el encuentro entre un buscador de empleo, atendiendo a sus características, perfil y expectativas, y la demanda laboral en un territorio, que le permiten acceder a un puesto de trabajo, mantenerse en él o reorientarse laboralmente, en caso de ser necesario”

En este contexto y como parte de los primeros años de operación de la Unidad Servicio Público de Empleo, la entidad ha identificado que el problema de vinculación laboral no está determinado exclusivamente por las restricciones de acceso a la información o por los canales de búsqueda deficientes, sino que adicionalmente existen factores que afectan de manera particular la empleabilidad¹⁰ de los

¹⁰ Entendida como el conjunto de condiciones que facilitan el encuentro entre un buscador de empleo, atendiendo a sus características, perfil y expectativas,



individuos, y que se traducen en las denominadas *barreras de acceso al mercado laboral*, con un impacto negativo en las posibilidades de vinculación laboral de los buscadores de empleo.

La definición de *éste modelo* se construye con base en la tesis de la existencia barreras de acceso, asociadas principalmente a la población *con mayores carencias económicas y en general con mayores dificultades para acceder a servicios de empleo*. En la operación del SPE se ha identificado que estas barreras pueden ser de orden individual, organizacional, o del entorno (social, institucional o geográfico) y que requieren una intervención más focalizada, de acuerdo a su naturaleza. A continuación, desarrollamos el concepto de las barreras de acceso, clasificadas en las siguientes categorías:

Barreras individuales. Este tipo de barreras están relacionadas directamente con el buscador y se incluyen las de tipo *personal, educativo, laboral, y documentales*. **Las personales**, están asociadas con la ausencia de habilidades o destrezas específicas para desempeñar un oficio por parte del buscador, como habilidades blandas o conocimientos técnicos, mientras que las de tipo **educativo** tienen que ver con la falta de un conocimiento formal del buscador, que sea brindado y validado por una entidad educativa (formación corta certificada, formación tecnológica o técnica); las de tipo **laboral** se refieren a la falta o insuficiente experiencia en el mercado laboral, en un determinado sector u oficio. Por último, se encuentran las barreras asociadas a los **“requisitos documentales”** relacionadas con la falta de documentos que son indispensables para iniciar procesos de aplicación o contratación como documento de identidad, licencias de conducción, homologación de títulos, tarjetas profesionales, etc.

y la demanda laboral en un territorio, que le permiten acceder a un puesto de trabajo, mantenerse en él o reorientarse laboralmente, en caso de ser necesario.



Barreras organizacionales. Este tipo de barreras pueden surgir por la falta de información completa o prejuicios por parte del empleador y que pueden resultar en procesos de selección menos objetivos. Con respecto a la información incompleta, para efectos del modelo, las denominaremos barreras por desconocimiento y pueden estar relacionados, entre otros, con los requisitos técnicos que corresponden a los perfiles ocupacionales, es decir, los empleadores podrían incluir requisitos adicionales que no se ajustan a los reales de los perfiles ocupacionales. Así mismo, un empleador podría estar menos dispuesto a contratar a una persona que no tiene una certificación formal pero que sí cuenta con una amplia experiencia en un oficio específico, desconociendo la posibilidad de la certificación de competencias. En estos escenarios descritos, el buscador se enfrenta a requisitos particulares exigidos por las empresas que afectan su perfil de empleabilidad.

En cuanto a los sesgos o prejuicios, que denominaremos barreras de discriminación, se hace referencia en el primer caso a preferencias preestablecidas con el nombre o reputación de las instituciones educativas de las que provienen los candidatos a la vacante, así como la ciudad, edad, experiencia y el género. Con base en estas preferencias, un empleador podría pensar, que solo las personas egresadas de cierta universidad son aptas para un cargo ocupacional, desconociendo que buscadores de empleo de otras universidades pueden contar con las mismas o mejores competencias para ese puesto de trabajo. Las barreras asociadas a prejuicios e imaginarios, afectan principalmente a grupos poblacionales con condiciones históricas y de contexto de exclusión como los afro descendientes, indígenas, LGTBI, personas en proceso de reintegración, víctimas de conflicto armado, entre otros; donde se parte de preceptos y constructos sociales por parte del empleador quienes desconocen las competencias y potencialidades de personas pertenecientes a estos grupos y/o colectivos poblacionales.



Barreras de entorno. Referente aquellos obstáculos que enfrenta el buscador de empleo, determinados por factores externos y no relacionados con las condiciones del individuo. Se asocian a condiciones institucionales, sociales y geográficas propias del territorio. *Las institucionales* se refieren a temas como la ausencia de políticas públicas en materia de inclusión laboral, tanto de nivel central como de nivel local; débil coordinación entre el sector educativo y el sistema de empleo que afecta la pertinencia de la oferta de formación y por lo tanto la capacidad de proveer la mano de obra requerida en el territorio, entre otras que son explicadas por la baja presencia del estado para atender las principales necesidades en materia de empleabilidad. En cuanto las barreras *sociales*, algunos grupos poblacionales como las mujeres vulnerables¹¹, se enfrentan a unos parámetros construidos a partir de la cultura (y de acuerdo al territorio) que asignan roles y liderazgos que pueden afectar de manera negativa su inserción laboral, como, por ejemplo, el rol tradicional que se cree, debe ser exclusivo de la mujer. Estas construcciones mentales a partir de las creencias culturales, se pueden reflejar en otro tipo de poblaciones como indígenas, afro descendientes, jóvenes, LGTBI, víctimas del conflicto armado, entre otros. Por último, las condiciones **geográficas**, como vivir en municipios que se ubiquen a grandes distancias de los centros económicos de una región, disminuyen de manera importante en el potencial de empleo de un buscador, ya que esto representa menor acceso o un mayor costo para lograr el acceso a: canales de búsqueda formales, a opciones de formación, e incluso a iniciar y continuar un proceso de selección, particularmente en territorios

¹¹ La vulnerabilidad puede definirse como la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Es un concepto relativo y dinámico. La vulnerabilidad casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones.



donde existen condiciones selváticas como el Amazonas o desérticas como el caso de la población Wayuu en la Guajira.

Estas barreras referenciadas son las que complementan y determinan la magnitud y profundidad de la brecha de empleabilidad del buscador de empleo.

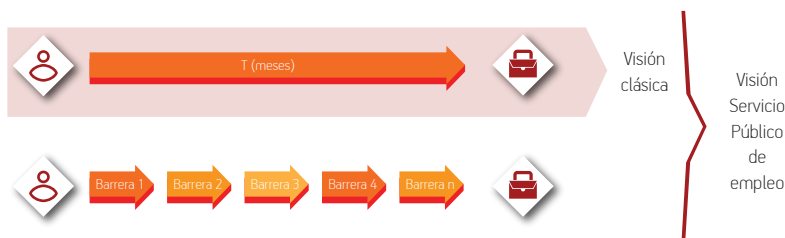
1. BRECHA DE EMPLEABILIDAD

Este modelo se propone además con un enfoque particular de cierre de brechas de empleabilidad, entendida éstas como una forma de ilustrar qué tan lejos se encuentra un buscador de empleo de un puesto de trabajo o de generar ingresos de manera autónoma (emprendimiento) y que se generan a su vez, por los diferentes tipos de barreras de acceso al mercado laboral a las que se enfrentan los buscadores. El concepto de "cierre de brechas", está referido desde perspectivas o programas institucionales nacionales e internacionales (DNP, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Presidencia de la República -Plan Nacional de Desarrollo- entre otros). En éste ámbito es entendido principalmente como una metodología para ir de una situación no deseada a un punto esperado, ya sea en el marco de un programa institucional o de cara al análisis de procesos empresariales, sociales, técnicos, entre otros.

Su utilización es cada vez mayor en diferentes sectores, especialmente en el ámbito de la institucionalidad pública, en donde las diferentes políticas, programas y estrategias procuran en la mayoría de los casos ir de una situación "problema" o "no deseada" a un escenario en donde se procura un "mayor bienestar" o mejor desempeño de cualquiera de los procesos y fenómenos abordados (desarrollo económico, bienestar social, incremento productivo, calidad en los servicios, etc.).

La visión clásica de *brechas* nos referencia aquellas medibles por el periodo de duración de búsqueda activa de empleo, es decir, a mayor tiempo, la brecha de empleabilidad era más grande. Para nuestro caso, el *tiempo de búsqueda de empleo* es un factor adicional, *pero no el determinante*; y son las barreras referenciadas en este documento las que complementan y determinan la magnitud y profundidad de la brecha de empleabilidad del buscador. Estas dimensiones que se reconocen para las barreras (magnitud y profundidad), de alguna manera van a determinar a su vez la complejidad de la intervención para minimizarlas, por ejemplo, si se habla de una certificación de competencia laboral, superar esta barrera será más sencillo, comparada con la falta de una formación técnica en el buscador de empleo.

Figura 1. Brecha y Barreras de Empleabilidad



Ante esta realidad, el SPE adopta una visión desde la consolidación del Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas que permita la superación de las barreras que a diario experimentan los buscadores de empleo de Colombia, siendo de gran pertinencia en el marco de las prioridades que en materia de desarrollo productivo y social tiene el país, por lo que una de las principales funciones que en este campo ha de asumir el Servicio Público de Empleo es promover la creación de metodologías, estrategias y herramientas que permitan identificar y mitigar las barreras existentes en los individuos, las organizaciones y el entorno, a nivel local y sectorial, siendo el territorio quien asume el liderazgo de estos procesos.



Dada la diversa tipología de las barreras de acceso descrita en los anteriores apartes, es importante considerar el nivel de incidencia en cada una de ellas por parte de los prestadores del Servicio Público de Empleo. Para las barreras individuales y organizacionales, hoy los prestadores cuentan con instrumentos y metodologías que permiten tener una incidencia más directa para modificar las situaciones que originan las barreras, en particular las asociadas a las personas (mejoras en sus habilidades y competencias) y a las empresas (asociadas al desconocimiento). En cuanto a las barreras del entorno, cuya naturaleza está más asociada a factores externos complejos, los prestadores a través de acciones de articulación institucional, pueden contribuir a reducir los impactos en la empleabilidad de los buscadores.

Figura 2. Nivel de incidencia de las acciones del SPE sobre barreras de acceso.



El Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas se materializa con la identificación de las barreras de los buscadores de empleo y la generación de acciones que contribuyan a mitigarlas. Estas acciones se ven reflejadas en los ajustes a los servicios básicos de gestión y colocación que realiza cada agencia de empleo, la puesta a disposición de los buscadores de nuevos servicios, los procesos de articulación con actores del territorio para ampliar dicha oferta de servicios, el fortalecimiento institucional de los prestadores, la bús-



queda de fuentes de financiamiento y el conjunto de acciones de promoción que contribuyen a posicionar el Servicio Público de Empleo como instrumento esencial de las políticas activas del mercado laboral en el territorio.

Si bien el modelo persigue la inclusión laboral de los buscadores de empleo, esto no es posible si las empresas del país (demanda laboral) no hacen uso del SPE y no gestionan su recurso humano con las agencias de empleo. Por esta razón, el modelo incorpora como elemento esencial el relacionamiento con el sector productivo como piedra angular en la implementación del mismo. Son las empresas las que generan las oportunidades de empleo y, por lo tanto, se deben desarrollar acciones para promocionar el servicio, brindarles información acerca de los beneficios que obtienen al utilizar el Servicio Público de Empleo y de esta manera, garantizar la publicación de sus vacantes. En general, desde el modelo se construirá una agenda, con sus respectivos instrumentos, para que el SPE junto con las empresas desarrollen las estrategias que mejor convengan para una efectiva gestión del recurso humano, contribuyendo al cierre de brechas de empleabilidad desde la demanda laboral.

2. ENFOQUES TRANSVERSALES DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL CON ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS.

Tras el reconocimiento de conceptos como empleabilidad, barreras de acceso y brechas, así como de las múltiples variables que inciden en su favorecimiento, este modelo de inclusión laboral se ancla en los siguientes enfoques: derechos humanos, diferencial, territorial y psicosocial, que soportan la implementación del modelo a través de las líneas de acción que se desarrollaran más adelante. Los enfoques referenciados están asociados a la Política de Servicio de Empleo o a la correspondencia con la política pública del país.



Así, los lineamientos de política pública propuestos, tienen en cuenta, en primer lugar, los derechos que tienen como ciudadanos los buscadores de empleo a recibir servicios por parte del Estado para mejorar sus niveles de empleabilidad; en segundo lugar, que el modelo reconoce las características propias de las personas como género, orientación sexual, discapacidad, pertenencia étnica, vulnerabilidad, entre otras; en tercer lugar, el enfoque psicosocial, que ayuda la comprensión de las relaciones del buscador de empleo, su historia, su entorno y otros factores. Y por último, el enfoque territorial toma en cuenta las dinámicas sociales y económicas únicas de cada territorio con el fin de diferenciar el tipo de intervención en materia de promoción de empleo en cada región.

a. Enfoque de derechos

Desde los principios fundamentales de la Constitución Política, se reconoce que Colombia es un Estado social de derecho, y que como tal está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Igualmente corresponde al Estado, como finalidad propia, en esa misma lógica, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales y velar por la vigencia de un orden justo, entre otros.

Los derechos fundamentales, incluyen al menos dos de mayor interés para efectos del modelo: la protección especial de aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y por otra parte, derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

En los derechos económicos, sociales y culturales constitucionalmente previstos, se prevé entre otros tantos pertinentes a este modelo, la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la garantía



a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario. Del mismo modo, forma parte de estos derechos que el Estado y los empleadores ofrezcan formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a las personas con discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Por tanto, el Servicio Público de Empleo, como toda política pública, basa su quehacer en la garantía de los derechos constitucionales y se complementa con un sinnúmero adicional de derechos. Lo que significa que un modelo inclusivo de empleo debe fundarse en un *enfoque de derechos*.

“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006)

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes entre sí. Es difícil imaginar una vida digna, sin el derecho al más alto grado posible de salud, conexo al derecho a la vida y por supuesto, el derecho a condiciones de trabajo adecuadas y satisfactorias, si no se puede acceder a un empleo, y en especial si ello es a causa de algún factor discriminatorio, que emerge de una condición individual o social.



Hay conjunción de derechos previstos constitucionalmente, cuando el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece el derecho fundamental a la igualdad prohibiendo cualquier tipo de discriminación por cualquier factor y estableciendo que el Estado deberá velar en favor de una igualdad real y efectiva. A la vez que se entiende que el derecho fundamental al trabajo se constituye en “principio rector del Estado social de derecho y (...) objetivo primordial de la organización política¹². Lo que es inequívoco es que una persona con discapacidad, una mujer, un joven o un desplazado en razón de la violencia, debe acceder al trabajo, sin discriminación alguna y que es deber del Estado generar acciones para garantizarlo.

Siguiendo la lógica de la Organización de Naciones Unidas, las acciones públicas tienen una conjunción de intervenciones que permiten el enfoque de derechos, en tanto deben no interferir con su disfrute, adoptar medidas para garantizar que terceras partes no interfieran con su disfrute. Y por supuesto, adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate.

b. Enfoque diferencial.

La OIM (2017) expone que el enfoque diferencial, puede ser entendido como una perspectiva o un instrumento jurídico mediante el cual se reducen brechas históricas o consuetudinarias que generan exclusión, segregación y discriminación a poblaciones específicas. Surge de la interacción del sistema de los derechos humanos y la formulación de premisas del desarrollo humano, con énfasis en el también llamado “enfoque de derechos” que a su vez centra su perspectiva en la prelación del derecho a la igualdad y la no discriminación.

El enfoque diferencial se ha encaminado a procurar el goce de los derechos de poblaciones étnicas, poblaciones con orientaciones o

28 ¹² Constitución Política de Colombia (1991).



identidades de género diversas, personas con discapacidad, población víctima del conflicto y población en situación de vulnerabilidad por ciclo vital como lo son niñas, niños y adolescentes o personas en etapa de vejez.

Mediante el enfoque diferencial se reconocen las barreras y factores de discriminación por condición y por razón de “imaginarios” o creencias que se convierten en obstáculos para el acceso a la igualdad y el goce de sus derechos en condiciones de dignidad. De esta manera, “la generación de política y prestación del servicio público de empleo, atenderá las características particulares de personas y grupos poblacionales en razón de su edad, **género**, orientación sexual, situación de discapacidad o vulnerabilidad”¹³.

c. Enfoque territorial.

Se ha insistido, en la importancia de que en el marco de una política o programa destinado a mejorar las condiciones de vida (en este caso laborales) de la sociedad, se parta del reconocimiento de las realidades y características de todos y cada uno de los actores involucrados en la dinámica laboral de un país, ejercicio que no puede desligarse del reconocimiento del territorio, de su potencial, sus debilidades, sus fortalezas y sus proyecciones, todo ello con el objetivo de favorecer el empoderamiento de los actores locales, puesto que en su ausencia no será posible superar las brechas existentes tanto en materia laboral como en todo lo concerniente al desarrollo de capacidades individuales, comunitarias, institucionales y organizacionales.

Cuando se habla de territorio desde una perspectiva social se pretende en esencia favorecer la identificación, construcción, consolidación y movilización de recursos territoriales, así como el desarrollo de capa-

¹³ Resolución 3999 de 2015.



ciudades, que les permitan a las comunidades locales empoderarse de cara a la generación de bienestar colectivo. En el enfoque territorial.

El territorio es visto y comprendido como la nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque del desarrollo territorial se hace, por lo tanto, un modo de acción que valora los atributos políticos y culturales de las comunidades y de los actores sociales allí existentes. En este sentido, gobernanza local y participación social son atributos del desarrollo territorial (Schneider y Peyré, 2006, Pp. 16)

Desde esta perspectiva, el asunto de la identificación de las brechas en materia laboral, así como la implementación de estrategias para mitigarlas, no puede convertirse en una tarea exclusiva de entes nacionales, por el contrario, deben ser los actores locales quienes las desarrollen. Al respecto, el Consejo Privado de Competitividad (CPC), la Corporación Andina para el Fomento (CAF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco de los Lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país (2015), plantean que:

En muchas ocasiones, el problema [de la identificación y mitigación de barreras del capital humano] se entiende erróneamente como del resorte exclusivo de la nación (Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio del Trabajo (Mintrabajo), MinCIT, SENA, entre otros), cuando en últimas son los actores locales – públicos, privados y sector formación– quienes están llamados a liderar estos procesos de identificación y cierre de estas brechas.

d. Enfoque psicosocial.

Dado que la empleabilidad es una característica que involucra diferentes facetas de la vida del individuo, así como diversos aspectos



externos al mismo, es necesario que en el proceso de análisis e intervención de esta realidad se asuma una perspectiva integral: histórica, familiar, social, política, cultural, económica y territorial que favorezca los procesos de intervención y acompañamiento a los sujetos y a la misma institucionalidad.

El enfoque psicosocial debe ser asumido como transversal para permitir el abordaje de la empleabilidad como un fenómeno que pone en el centro al ser humano en contexto, siendo esa la razón por la que a continuación se plantearán los criterios mínimos en esta perspectiva.

Es necesario partir del reconocimiento de la existencia de los procesos psicosociales como una realidad que “se genera y se hace visible en las relaciones que se dan al interior de las comunidades a partir de la conversación, la forma de pensar y de representar el mundo, del modo de interacción, de los valores y de los sentimientos de los sujetos que conforman los grupos” (Montero, 2004), razón por la que cuando se haga referencia al concepto de intervención psicosocial se debe pensar entonces en una serie de mecanismos que buscan fortalecer los procesos psicosociales que existen en los grupos sociales, en las organizaciones y en las instituciones (Montero, 2004).

De este modo, “pensar los procesos psicosociales implica reconocer que existe una relación bidireccional constante entre el sujeto (persona) y la sociedad (contexto), una relación que transforma a cada una de las partes: las personas son en gran medida lo que su contexto de vida hace de ellos y a su vez, los contextos y la sociedad se configuran como el resultado de las acciones de cada uno de los individuos que la componen” (Mejía, 2016).

Así, “lo psicosocial siempre nos remitirá a pensar no sólo en el individuo sino en todo lo que conforma su contexto de vida, entendiendo que el sujeto está determinado tanto por sus características personales como por todo aquello que le rodea: la familia, la comunidad, el



territorio, el desarrollo económico, político, social, entre otros". (Mejía y Zuluaga, 2016).

El Enfoque Psicosocial, es desde esta perspectiva asumido como un "modelo comprensivo de la realidad que se vale de diferentes medios para facilitar los procesos de transformación social y comunitaria (...), una forma de comprender la realidad que parte del sujeto, del contexto, de la historia, de las memorias, la cultura, las redes sociales y en general de los riesgos y de las oportunidades de las personas en sus territorios" (Mejía, 2016. Pg. 40).

"Lo psicosocial como enfoque supera el ámbito exclusivo de las técnicas, para configurarse principalmente en un "modo de ser y de hacer" (Villa, 2014 citado por Mejía, 2016); un modo de ser en la medida en que la manera como es percibido y comprendido el mundo y los fenómenos sociales, depende de lo que cada persona es; de su historia, sus prejuicios y predisposiciones, y un modo de hacer en tanto las acciones que se realizan para acompañar a los otros y a las comunidades han de circunscribirse en la mencionada comprensión integral de la realidad, los contextos y los territorios" (Mejía, 2016).

Por ende, puede asumirse el acompañamiento psicosocial como "una acción basada en la comprensión y enmarcada en la relación sujeto-sociedad; orientada hacia el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones vulnerables (y no vulnerables) y las comunidades en las que estos habitan" (Mejía, 2015).

En este sentido, "lo psicosocial como enfoque enmarca todas las acciones de encuentro, atención y orientación a sujetos y comunidades, no se circunscribe a una disciplina, área del conocimiento o campo de acción específico y uno de sus principales propósitos termina siendo el favorecimiento de relaciones que pongan en el centro de su atención al ser humano que facilita y recibe las acciones de acompañamiento" (Mejía, 2016).



Lo psicosocial como enfoque o como modelo de acompañamiento buscará, en esencia, mejorar la relación entre la institución y el buscador de empleo; una relación que habrá de poner como prioridad el bienestar del ser humano al que se orienta y ello sólo será posible si se parte de la comprensión integral de la realidad social y de las personas que se atienden. En palabras de USAID, Et.Al. (2016) el acompañamiento psicosocial "busca construir el plan de vida de las personas, enfocándose en el conocimiento y fortalecimiento del ser, y contribuyendo a una formación integral donde los valores y la autoestima se constituyan en los elementos centrales y transversales al proceso" (pp. 69).

Los enfoques de derechos, diferencial, territorial y psicosocial, obran como un conjunto de principios y elementos transversales del presente Modelo del Inclusión Laboral, sin los cuales éste no podría alcanzar efectividad. En este sentido, la perspectiva propuesta desde cada uno de estos enfoques ha de permear todas y cada una de las acciones de diseño, gestión, planeación y atención implementadas por las agencias de empleo y actores estratégicos, es decir, estarán presentes en las diferentes líneas de acción propuestas desde el presente modelo, pues como se ha venido planteando durante el desarrollo de este documento, es una prioridad para el SPE responder de manera equitativa e integral a las necesidades que en materia de empleabilidad tienen todos los colombianos, para lo que es determinante partir del reconocimiento de sus derechos; de sus necesidades y capacidades particulares; de sus realidades históricas, sociales, culturales y territoriales.

Se ha subrayado la importancia y el alcance de cada uno de los enfoques, pero desde la perspectiva metodológica debe garantizarse que estos enfoques se verifiquen e instrumentalicen a través de las líneas estratégicas que se integran también al modelo. Así, por ejemplo, estos enfoques deben verificarse en cada una de las líneas de acción del modelo, considerando sus interacciones.



De esta manera, el cierre *de brechas* recoge las miradas y enfoques referenciados anteriormente y busca el reconocimiento de las características y barreras de empleabilidad de colectivos y personas con la finalidad de generar intervenciones focalizadas y pertinentes para mejorar sus niveles de empleabilidad y de generación de ingresos.

Ante esta realidad la consolidación d un Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas que permita la superación de las barreras que a diario experimentan los buscadores de empleo de Colombia, es de gran importancia en el marco de las prioridades que en materia de desarrollo productivo y social tiene el país, por lo que una de las principales funciones que en este campo ha de asumir el Servicio Público de Empleo es promover la creación de metodologías, estrategias y herramientas que permitan al nivel local y sectorial identificar y mitigar las barreras existentes, siendo el territorio quien asume el liderazgo de estos procesos, para ello, es necesario, definir líneas de acción, que si bien, interactúan y en conjunto impactan la gestión de empleo en territorio, es necesario diferenciarlas para tener unidad de análisis, generar acciones específicas en los *planes de trabajo de los prestadores*¹⁴ y apropiar los principales componentes del modelo de inclusión laboral.

3. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL.

Para efectos del modelo, las líneas de acción se conciben como esquemas de orientación y organización de diferentes actividades relacionadas con un campo de acción, de tal forma que se puede garantizar la integración, articulación y continuidad de esfuerzos, de manera ordenada, coherente y sistemática. Esto con el fin de generar acciones más específicas que conduzcan a mitigar las barreras de

¹⁴ Instrumento de los prestadores, sobre el cual establece las acciones estratégicas a implementar en sus territorios en una vigencia determinada.



los buscadores de empleo y acercarlos cada vez más a oportunidades reales en el mercado de trabajo.

Con el fin de facilitar la implementación, se cuenta con cinco líneas de acción: los servicios de gestión y colocación; el fortalecimiento institucional de la red de prestadores y la articulación de actores en territorio; el financiamiento de las estrategias y programas; la promoción institucional del Servicio Público de Empleo y por último el seguimiento, monitoreo y prospectiva laboral para la toma de decisiones. Las líneas de acción permiten enfatizar en la interacción del SPE con los diferentes entornos, en particular con los sistemas de empleo de los territorios, a partir de la generación de intervenciones efectivas para la mitigación de barreras individuales, organizacionales y del entorno. Aunque por unidad de análisis y de esquema del modelo se plantean cinco (5) líneas de acción, estas estarán interactuando entre sí y las acciones podrán generar valor agregado sobre la gestión de los prestadores para mejorar los niveles de empleabilidad de la población en sus territorios.

3.1. Servicios de gestión y colocación.

Los servicios de empleo ofertados en los Centros de Empleo podrán considerarse el componente operativo básico del funcionamiento del Servicio Público de Empleo, ya que de manera integrada conforman la ruta única de empleabilidad. La Resolución 3999 de 2015 establece los siguientes servicios básicos:

- a. **Registro (oferentes y vacantes):** Es la inscripción de manera virtual o presencial en el sistema informático autorizado al prestador, que incluye:
 - Hojas de vida de los oferentes.
 - Información básica de demandantes.



- Vacantes.
- b. **Orientación Ocupacional:** comprende el análisis del perfil del oferente, información general del mercado laboral, información sobre programas de empleabilidad y asesoría en el desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo a través de instrumentos como:
 - Pruebas psicotécnicas asociadas a la orientación.
 - Entrevista de orientación personalizada o grupal.
 - Talleres de competencias básicas (claves y transversales).
 - Talleres de herramientas para el autoempleo.
 - Talleres de herramientas para la búsqueda de empleo.

La orientación también incluye la asesoría brindada a los demandantes de empleo para la definición y registro de vacantes.

- c. **Preselección:** es el proceso que permite identificar entre los oferentes inscritos, aquellos que tengan el perfil requerido en la vacante.
- d. **Remisión:** es el proceso por el cual se envían, o se ponen a disposición del empleador, los perfiles de los candidatos preseleccionados.

Sin embargo, para efectos de mejor comprensión de la ruta de empleabilidad, vamos a distinguir cuatro procesos básicos, de la siguiente manera:

PROCESOS	SERVICIOS
I. Registro y recepción	Registro de buscadores de empleo
II. Orientación ocupacional	Orientación a buscadores de empleo



III. Gestión empresarial	Registro de vacantes y empresas y orientación a empresas.
IV. Intermediación laboral	Preselección y remisión

En el marco del modelo presentado, los servicios enmarcados en estos 4 procesos se desarrollan a través de una ruta única de empleo, donde todos los buscadores serán atendidos ofreciendo los servicios básicos, la determinación de si se ofrecen **más servicios o se** realizan otras acciones tendientes a mejorar la empleabilidad, estará dada por las *barreras* que presente el individuo y no por su pertenencia a un grupo o colectivo.

1. Nivel básico de intervención.
2. Nivel especializado de intervención.

El primer nivel, denominado *nivel básico de intervención* se refiere a los ajustes en los servicios básicos y procesos como gestión empresarial y se contemplan todas las modificaciones, adaptaciones y/o adiciones a los mismos durante la ruta única de empleo para identificar, atender y mitigar las barreras de los buscadores de empleo. De esta forma, se busca que todas las agencias de empleo del país estén en la capacidad de realizar estos ajustes considerando los enfoques del modelo y las líneas de acción del mismo.

El segundo nivel de intervención que denominaremos *nivel especializado de intervención*, está enfocado a todos los servicios asociados, relacionados, complementarios y demás acciones desde los prestadores que se realicen de *forma más intensiva*, a partir de una identificación más precisa e individual de las necesidades del buscador en términos de barreras de acceso, que permita responder con un servicio y/o una acción especializada, con mayores niveles de pertinencia.

Los servicios y acciones del nivel especializado serán utilizados únicamente cuando se identifiquen barreras intensivas que no puedan



ser mitigadas en el primer nivel de intervención y que requieran un grado de acciones más profundas para lograrlo. La selección y asignación de los mismos, dependerá de las barreras identificadas por las agencias de empleo, siempre coherente con las realidades del territorio¹⁵.

3.2. Fortalecimiento institucional de la red de prestadores y articulación actores.

Adicional a los esfuerzos por mejorar la pertinencia de los servicios de gestión y colocación, la preocupación de la UAESPE es la de promover el funcionamiento del Servicio Público de Empleo en red, a través de la integración de la oferta de servicios entre prestadores y otros actores del territorio que puedan contribuir con servicios adicionales a los de empleo y así lograr una respuesta de mayor impacto y coordinada en términos de cierre de brechas para los buscadores de empleo.

En los procesos de articulación es importante identificar la oferta institucional de las entidades de orden nacional con representación en el territorio con el fin de construir procesos conjuntos para las diferentes poblaciones y de otros actores de soporte que desde lo local generan acciones en pro de la empleabilidad. También, se pretende participar en espacios con alta incidencia en la promoción de políticas y programas de empleo, donde se articulen acciones como los Consejos Regionales de Competitividad, mesas técnicas, subcomités departamentales de concertación de políticas laborales y salariales, mesas intersectoriales, equipos interinstitucionales, comités regionales, OCAD y demás, cuyos consensos garanticen nivelar las necesidades del mercado y la oferta laboral en los territorios.

¹⁵ En el manual de desarrollo operativo se explica y desarrollan ambos elementos por cada uno de los procesos referenciados.



En esta lógica se pueden impulsar proyectos ocupacionales en las redes nacionales y territoriales de empleo. Es decir, sistemas municipales, departamentales y regionales donde converjan los principales ecosistemas e iniciativas de empleo que generen mayores niveles de gestión e implementación del fortalecimiento de capacidades para la implementación del modelo de inclusión laboral. Esta línea de acción responde a interrogantes sobre ¿qué están necesitando los empleadores?, ¿qué está ofreciendo la demanda laboral?, ¿Qué estrategias son óptimas para equiparar oferta y demanda laboral?, de ésta manera se plantea el desarrollo de las siguientes acciones estratégicas, entendidas como aquellas intervenciones específicas que buscan el fortalecimiento de las capacidades de los prestadores dentro de cada línea de acción.

- Fortalecimiento de capacidades: consiste en la generación de acciones en las agencias de empleo para garantizar la prestación adecuada de los servicios de gestión y colocación, así como la ampliación de servicios mediante la articulación de actores.
- Identificación de actores y oferta institucional: el componente de identificación de actores y oferta institucional pretende generar herramientas para la identificación de elementos que faciliten el funcionamiento en red de los prestadores de un territorio y la articulación con los diversos actores que pueda mejorar el accionar del Servicio Público de Empleo.
- Herramientas de soporte: el componente de las herramientas de soporte, como su nombre lo indica, debe facilitar el trabajo de los prestadores y adecuarse a las particularidades propias de su territorio. De alguna manera son herramientas que facilitan una lectura del contexto, tanto en términos normativos, como institucionales, financieros, etc., de manera que la identificación de sus objetivos y metas sean relevantes y pertinentes en el territorio a los cuales pertenecen.



- Estrategias y alianzas territoriales: el componente de estrategias y alianzas territoriales busca proveer herramientas e instrumentos para facilitar la construcción de alianzas con los actores y escalas territoriales pertinentes para mejorar la calidad del SPE y el funcionamiento del mercado laboral en el territorio. Acorde al enfoque del modelo de inclusión laboral, es necesario el desarrollo de una estrategia de gestión del territorio, donde el prestador cuente con los insumos y las herramientas necesarias para hacer lectura de sus regiones y poder incidir de manera más significativa en los niveles de empleabilidad de la población, de acuerdo a las necesidades y dinámicas que se enmarque en cada territorio.

Se podrá avanzar así, en una intervención decidida sobre las brechas de empleabilidad que se generan en la disparidad entre la oferta y la demanda de empleo, lo cual debe resolverse acudiendo a lineamientos de política, consensos, mecanismos de coordinación y planes de “interface” entre los sectores públicos y privados.

3.3. Promoción del SPE.

Parte del éxito de las estrategias e instrumentos presentados en este modelo dependerá de la visibilización y el reconocimiento del Servicio Público de Empleo en el territorio, no solo por parte de los buscadores y empresas que son los usuarios potenciales del SPE, sino de los demás actores que interactúan con el servicio de empleo: entidades territoriales que cuentan con oferta institucional (educación, salud, servicios sociales, entre otros) que puede ser complementaria a los servicios de empleo; entidades del orden nacional con presencia en el territorio a través de programas focalizados, recursos, metodologías y equipo humano; entidades locales como las cámaras de comercio con las cuales se pueden generar estrategias de promoción y abrir canales de acceso a las empresas del territorio; los observatorios de mercado laboral para fortalecer el componente de



diagnósticos y estadísticas del panorama laboral local que permitan la visibilidad y posicionamiento de la red de prestadores como actor estratégico en los territorios, entre otros. Estos son algunos de los actores que hacen parte de los sistemas de empleo en el territorio y constituyen clientes estratégicos del SPE, para los cuales se deben estructurar mensajes clave desde el SPE para lograr acciones concretas en materia de empleabilidad, mediante una planeación de las comunicaciones desde las agencias de empleo.

Desde el nivel central, la Unidad del Servicio Público de Empleo promueve la red de prestadores a través de la realización de eventos de empleabilidad, ruedas de negocio, encuentros nacionales y regionales, foros de discusión sobre las problemáticas propias del sector trabajo, la generación de alianzas, acciones y trabajo conjunto con clientes estratégicos como los prestadores de la red del SPE, gremios y cámaras de comercio, instituciones públicas, academia, fundaciones y ONGs. Las agencias de empleo, deberán definir sus clientes estratégicos y población objetivo para estructurar sus comunicaciones, narrativa, portafolio y demás que visibilicen y posicionen la política del SPE.

Para el desarrollo de esta línea, se plantea la siguiente acción estratégica:

- a. **Comunicaciones:** busca desarrollar herramientas tendientes a la estructuración de planes, protocolos de eventos, portafolios de servicios, manual de imagen, entre otros, que soporten las intervenciones del Servicio Público de Empleo, con mensajes fuerza, promesas de valor del SPE, contenidos diferenciados en las regiones, entre otros.

3.4. Seguimiento, monitoreo y prospectiva laboral.

Como parte de las líneas de acción del modelo de inclusión laboral se busca consolidar instrumentos de seguimiento, monitoreo y



prospectiva laboral que permita el adecuado uso y explotación de la información para la toma de decisiones en los territorios. Dentro de esta línea se espera el desarrollo de las diferentes acciones:

- a. **Gestión de Indicadores:** es importante fortalecer el seguimiento a los buscadores que acuden y son atendidos en los centros de empleo, con el fin de medir la efectividad de los servicios de empleo ofertados en términos de vinculación laboral, orientación, capacitación y registro. De esta manera, se busca que los prestadores hagan lectura de sus indicadores para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia, analizando las razones de eficacia, el índice básico de gestión, metas de colocación, indicadores propios de gestión, etc. que ayuden a comprender los avances, retrocesos y demás información para la toma de decisiones.
- b. **Análisis mercado laboral:** busca potencializar el análisis del mercado laboral de los territorios (tasas de desempleo, tasas de ocupación, informalidad, sectores potenciales, vacantes, etc.) así como identificar necesidades en materia de formación, competencias y perfiles ocupacionales, que puedan ser utilizados como insumos por los centros de empleo para sus procesos.

Adicional, es importante el seguimiento del comportamiento de las barreras y la reducción de brechas en el acceso al empleo, lo que permite operar una estrategia multivariada, de ajuste permanente y adaptación a las respuestas positivas de los factores orientados a reducir las barreras y mitigar los impactos negativos de los diferentes factores involucrados en los niveles de empleabilidad de la población.

Complementariamente, este mayor conocimiento de las barreras en territorio permite ajustar el diseño, implementación y recopilación de la información pertinente a través de instrumentos, herramientas y modalidades de análisis de la información de manera



cualitativa y cuantitativa, que permita el análisis multidimensional de los factores que más inciden en la empleabilidad de la población.

- c. **Prospectiva laboral:** busca fomentar la participación de todos los actores del sistema de empleo en los territorios y su permanente apertura a la adecuación y mejora de las condiciones para operar el modelo de inclusión laboral en el marco de la productividad, fortalecimiento de capacidades, innovación e inclusión social, apropiando estudios aplicados a sectores definidos, analizado en prospectiva las necesidades de recurso humano de las empresas, el desarrollo del tejido empresarial, la estructura productiva, etc..

3.5. Financiamiento.

Como instrumento principal de financiamiento de parte de las estrategias propuestas por la Unidad, las agencias de gestión y colocación de las cajas de compensación familiar cuentan con los recursos del Fondo de Solidaridad del Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), los cuales pueden ser invertidos en rubros de gestión y colocación, capacitación, prestaciones económicas, sistemas de información y gastos administrativos, entre otros.

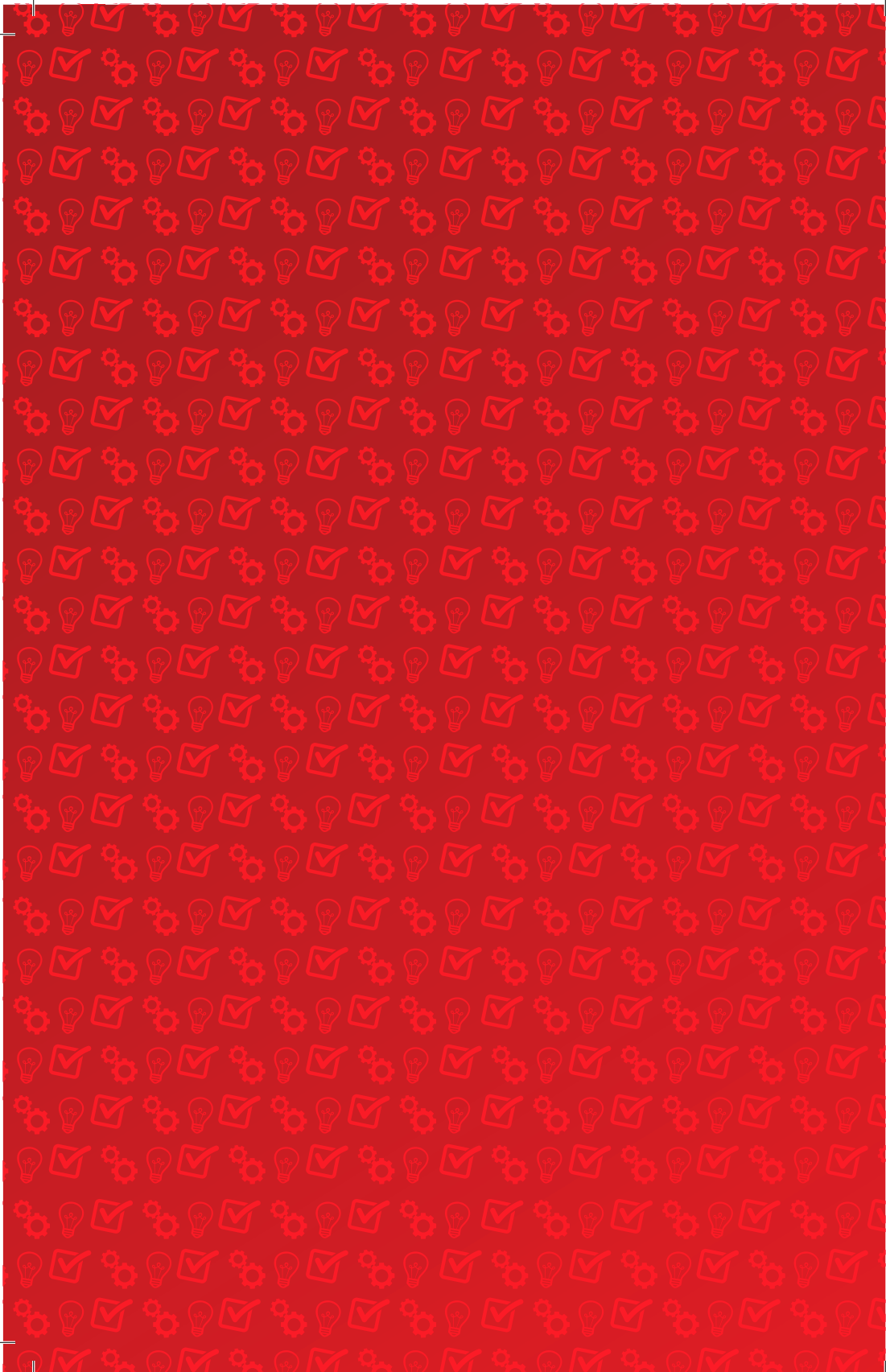
Adicional a estos recursos, la Unidad del Servicio Público de Empleo, ha implementado un instrumento propio para la mitigación de barreras de acceso al mercado laboral, denominado el **Fondo de Oportunidades para el Empleo (FOE)**, con un componente importante de recursos para financiar estrategias de este tipo y al cual pueden acceder los prestadores de la red del Servicio Público de Empleo.

Los entes territoriales destinarán recursos de inversión para promover la empleabilidad de sus territorios, ejecutando de manera óptima y autónoma los mismos, a través de sus agencias de empleo o mediante alianzas efectivas con otros prestadores de la región que permita mejores resultados. En esta línea además, se encuentran todas



las iniciativas de financiamiento que permitan soportar la implementación de las líneas de acción del modelo de inclusión laboral, por ejemplo, recursos *de cooperación internacional, cofinanciación con sector privado para programa de cierre de brechas, donaciones etc.*







03

¿QUÉ PROVEEREMOS DESDE LA UAESPE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE INCLUSIÓN LABORAL?

Hasta el momento, se ha desarrollado los principales componentes del modelo de inclusión laboral, en cuanto a los principales conceptos, enfoques y líneas de acción. Sin embargo, es necesario definir cuáles son aquellos procesos liderados desde la UAESPE que se definen para proveer a la red de prestadores con miras a la implementación del modelo de inclusión laboral. Lo anterior, en el entendido, que todo lo realizado desde el SPE, debe ser apropiado y utilizado de manera diferencial por los prestadores en los territorios, analizando la pertinencia y las capacidades de las agencias de empleo.

1. DISEÑO DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS

La superación de barreras apela a lograr mayor equidad a través de intervenciones focales de distintos actores sobre aquellas barreras que son susceptibles de intervenir, de manera que se impacte sobre los nodos inequitativos que reproducen o generan la exclusión de poblaciones hacia el empleo. (OIT, 2016).

En esta línea se encuentra la necesidad de constituir mediaciones que a través de la equidad permitan a los actores del sistema adecuar sus necesidades y construcción de oportunidades en la perspectiva de la inclusión social y el acceso en condiciones no excluyentes ni discriminatorias a las opciones laborales. El SPE no solo realiza la tipología de las barreras existentes o previsibles, sino que avanza en la formulación de estrategias y programas que favorezcan la identificación, superación o mitigación de las barreras que afectan el acceso



al empleo en cada territorio. Desde la UAESPE se ha avanzado hacia la consolidación de estrategias y programas en el marco del modelo de inclusión laboral como:

1. Estrategia de atención diferencial a víctimas del conflicto armado: se propone lograr la apropiación y el fortalecimiento técnico de los centros de empleo en atención diferencial a población víctima e incrementar el número de oportunidades laborales para población víctima del conflicto armado.
2. Estrategia de inclusión laboral a personas con discapacidad: brinda formación en capacidades técnicas y operativas a la red de prestadores del servicio público de empleo para garantizar la adecuada prestación del servicio para las PCD y los empleadores, permitiendo la vinculación y permanencia laboral de la población con discapacidad.
3. Estrategia de inclusión laboral con equidad de género: promover acciones para la inclusión y el cierre de brechas desde el nivel territorial que permitan aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral y sus niveles de empleabilidad.
4. Estrategia de Hidrocarburos: fortalecer el rol de los centros de empleo en las apuestas de desarrollo en territorios con actividad hidrocarburífera y de posconflicto y fomentar la articulación de actores que favorezcan la implementación del Servicio Público de Empleo en dichos territorios.
5. Programa de empleo rural “Manos a la obra por la paz”: busca mejorar las condiciones de vida de la población rural colombiana, a través de la generación de empleo mediante la construcción de proyectos de infraestructura que impactan positivamente el desarrollo social y económico de la región.



Actualmente la UAESPE; se encuentra trabajando en coordinación con otras entidades para el desarrollo de lineamientos para atención a otras poblaciones como:

1. Afrodescendientes (en coordinación con el Ministerio del Interior).
2. LGTBI (en coordinación con Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior y actores estratégicos).
3. Jóvenes (Ministerio de Trabajo).
4. Retornados (Cancillería, OIM, Ministerio de Trabajo).

Si bien, es importante la existencia de estrategias poblacionales en coherencia con el enfoque diferencial que promueve el modelo de inclusión laboral, los servicios brindados para la mitigación de barreras se realizan a partir de las características y contexto del individuo y no por su pertenencia a un grupo poblacional, es decir, nunca la condición o situación de una persona es considerada por sí misma una barrera de acceso. En el caso de víctimas del conflicto armado, algunas barreras están asociadas a los estereotipos o imaginarios que se crean alrededor de las mismas.

En la misma línea, no todas las víctimas del conflicto armado son sujetas a las mismas intervenciones, porque su grado de afectación por haber sufrido una acción dentro del conflicto armado del país ha de ser muy diferente; puede tener un nivel alto, medio o bajo, por ejemplo, de sus habilidades socioemocionales (varían de acuerdo a la edad en que sufrió el hecho victimizante). También se puede encontrar casos de buscadores de empleo jóvenes, víctimas del conflicto armado y pertenecientes alguna comunidad étnica, estas interseccionalidades¹⁶ son las que fundamentan el análisis de barreras en los buscadores de empleo.

¹⁶ La teoría sugiere y examina como varias categorías biológicas, sociales y cul-



Figura 3. Posibles interseccionalidades de buscadores en el SPE.



Aunque si bien las acciones y/o servicios se ajustan, especializan o crean de acuerdo a las barreras del buscador, no se puede desconocer la existencia de una institucionalidad y políticas supra sectoriales específicas dirigidas hacia los diferentes grupos poblacionales, sobre los cuales deben enmarcarse las acciones de las estrategias y programas del modelo de inclusión laboral, coherente al enfoque de derechos y al enfoque diferencial que plantea el mismo.

2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Gestión del conocimiento es el proceso por el cual una organización facilita la trasmisión de informaciones y habilidades a sus colabora-

turales como el género, la etnia, raza, clase, discapacidad, orientación sexual, religión, casta, edad, la nacionalidad y otros ejes de identidad interaccionan en múltiples y a menudo simultáneos niveles.



dores de una manera sistemática y eficiente. Es importante aclarar que las informaciones y habilidades no tienen por qué estar exclusivamente dentro de la entidad, sino que pueden estar o generarse fuera de ella. De esta manera podemos definirlo como:

“La Gestión de Conocimiento es un proceso abierto con múltiples interfaces de retroalimentación que busca por una parte generar nuevo conocimiento con base en el ya sistematizado y validarlo para que pueda ser integrado a la base de conocimiento-académico para su difusión a través de diversos canales y medios y también con diversos objetivos”. Fuentes (2010).

Generalmente la mayoría de las entidades identifican gestión del conocimiento solamente con la información y habilidades internas, lo que se conoce como business intelligence. De esta forma, casi todos los esfuerzos se orientan a canalizar la información y habilidades que ya posee una organización, centrándose en la eficiencia de los procesos de comunicación interna a través de la implantación de sistemas. Sin embargo, la gestión del conocimiento abarca una serie de procesos del entorno propio de la entidad, que favorecen y fortalecen de manera innovadora y eficiente la estructura y servicios que proveen.

Si el conocimiento fluye y se transmite de manera correcta en la agencia de empleo y entre los prestadores, este solo puede crecer. Las habilidades e informaciones útiles se transmiten entre los colaboradores de forma rápida y de esta manera aumenta la posibilidad de generar nuevo conocimiento que deriva en aplicaciones nuevas, mejoras en procesos o productos, mejoras en la calidad de la prestación de servicios, nuevos servicios y acciones para el cierre de brechas y en general nuevas oportunidades en materia de empleabilidad.

La importancia de la gestión del conocimiento, la resaltamos en tres (3) niveles:



- A nivel macro, permite al Gobierno Central diseñar y articular políticas en forma oportuna para apoyar, acelerar y potenciar los niveles de empleabilidad de los territorios.
- A nivel sectorial, permite detectar tendencias para aprovecharlas en el diseño oportuno de planes y programas estratégicos y tácticos en el mercado de trabajo.
- A nivel micro, permite a la red de prestadores y actores del territorio adelantarse a los cambios para diseñar nuevos productos y servicios y reorganizarse oportunamente para atender y mitigar barreras de empleabilidad de la población.

En este sentido, para que el conocimiento pueda ser una fuente de ventaja competitiva sostenible debe fundamentarse:

- Que esté basado en la experiencia acumulada más que en la tarea, lo que implica que contenga una gran cantidad de conocimiento estratégico que permita innovar en la gestión de empleo de los prestadores.
- Que no radique y no dependa de una persona, por el contrario, que haga parte de la memoria institucional de las entidades y que se retroalimente de las interacciones, cambios institucionales, cuellos de botella y demás factores evidenciados en su implementación.

Por otro lado, desde esta línea estratégica han de promoverse y liderarse ejercicios de sistematización, intercambio y construcción del conocimiento nacional e internacional en materia de empleabilidad, en tanto se parte del reconocimiento de que el Modelo de Inclusión Laboral es un paradigma que se retroalimenta y reconstruye a diario, en especial a partir de un ejercicio de construcción colaborativa de saberes con los territorios.



Figura 4. Metodología para sistematización de buenas prácticas y transferencia



La gestión de conocimiento se nutre de diferentes intervenciones como técnicas, minería de datos, memoria institucional, buenas prácticas, experiencias, repositorios de información, eventos de conocimiento etc., que se estructuran de acuerdo a las necesidades del proceso a atender. En caso del Servicio Público de Empleo, una de las primeras acciones a implementar ira dirigida hacia la *sistematización, socialización y apropiación de buenas prácticas* que permita que la red de prestadores conozca aquellas experiencias innovadoras y fácilmente apropiables en cualquier territorio.

Como se señala en la figura 4, el proceso de apropiación de una buena práctica requiere contar con una serie de elementos que van más allá de la sistematización de la misma, requiere criterios de sosten-



nibilidad, innovación, gestión e impactos que permitan los resultados deseados. Así, el Servicio Público de Empleo empieza adoptar la *gestión de conocimiento* como uno de sus procesos clave para el posicionamiento del SPE entre todos los actores del territorio.

3. CAJA DE HERRAMIENTAS

El Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas contiene entramados de líneas de acción, estrategias e instrumentos que se articulan en niveles para el desarrollo de actividades específicas en territorio.

Las líneas de acción definen fines y medios que incluye el uso de uno o varias herramientas y/o instrumentos específicos para la mitigación de barreras de los buscadores de empleo. En este sentido, se identifican dos tipos de elementos generales asociados al diseño del modelo: *las herramientas y los instrumentos*.

Una herramienta es por definición multipropósito, de ahí que por ejemplo la misma herramienta pueda usarse en varias fases del ciclo del modelo de inclusión laboral y sirve para apoyar distintas actividades relacionadas en el mismo. Aunque las herramientas pueden asumirse por sí mismas como parte central de una línea de acción, su diseño y funcionamiento estará siempre asociado a un engranaje mayor. Una misma herramienta puede usarse de distintas formas atendiendo en cada caso a los objetivos concretos del proceso, dependiendo de la orientación que se le dé a la misma y los fines que busque lograr.

Los instrumentos pueden definirse como los insumos mediante los cuales se busca lograr un fin específico en el proceso de implementación del modelo de inclusión laboral, es decir, representan la ope-



rativización de las acciones estratégicas (consolidadas en herramientas) propuestas dentro de cada línea de acción.

Figura 5.



De esta manera, el SPE no solo realiza la tipología de las barreras existentes o previsible, sino que avanza en la formulación de las metodologías, acciones e instrumentos que, favorezcan la identificación, superación o mitigación de las barreras que afectan el acceso al empleo en cada territorio.

El Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas está relacionado con la activación de mecanismos, acciones e instrumentos que permitan reducir brechas desde la equidad. Se trata de generar condiciones y desencadenar acciones que “impulsen” equidad, generen inclusión y habiliten para la inclusión laboral de los colombianos. La base y el escenario de estas actuaciones deben ser desentendidas en el territorio. De esta manera, ha de aportar herramientas técnicas que estimulen, apoyen y favorezcan el desarrollo de estos ejercicios en cada prestador de las regiones.

Con el diseño e implementación de la caja de herramientas, se pretende generar documentos técnicos por cada una de las líneas de acción del modelo: servicios de gestión y colocación, red de prestadores y articulación de actores, promoción del servicio de empleo, seguimiento, monitoreo y prospectiva y financiamiento, que respondan a las necesidades de las agencias de acuerdo con las particularidades de los territorios, para brindar una atención cada vez más



focalizada y especializada a los buscadores de empleo, empresas y actores regionales. A continuación, se presentará la estructuración de la caja de herramientas que estará a disposición para toda la red de prestadores de acuerdo a sus principales necesidades.

Figura 6. Estructura caja de herramientas UASPE.

Módulo 1. Documento conceptual del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.

Módulo 2. Enfoques transversales al modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.

Herramienta 1. Enfoque psicosocial.

Módulo 3. Línea de acción Servicios de gestión y colocación de empleo.

Herramienta 2. Manual de desarrollo operativo servicios de gestión y colocación.

Módulo 4. Línea de acción Red de prestadores y articulación de actores.

Herramienta 3. Planeación estratégica.

Herramienta 4. Conocimiento y normatividad del SPE.

Herramienta 5. Desarrollo estrategia territorial.

Herramienta 6. Territorios y estrategia de hidrocarburos.

Módulo 5. Líneas de acción y promoción.

Herramienta 7. Comunicaciones.

Herramienta 8. Alianzas y cooperación.

Módulo 6. Líneas de acción de monitoreo, seguimiento y prospectiva.

Herramienta 9. Gestión de indicadores.

Herramienta 10. Análisis del mercado laboral.

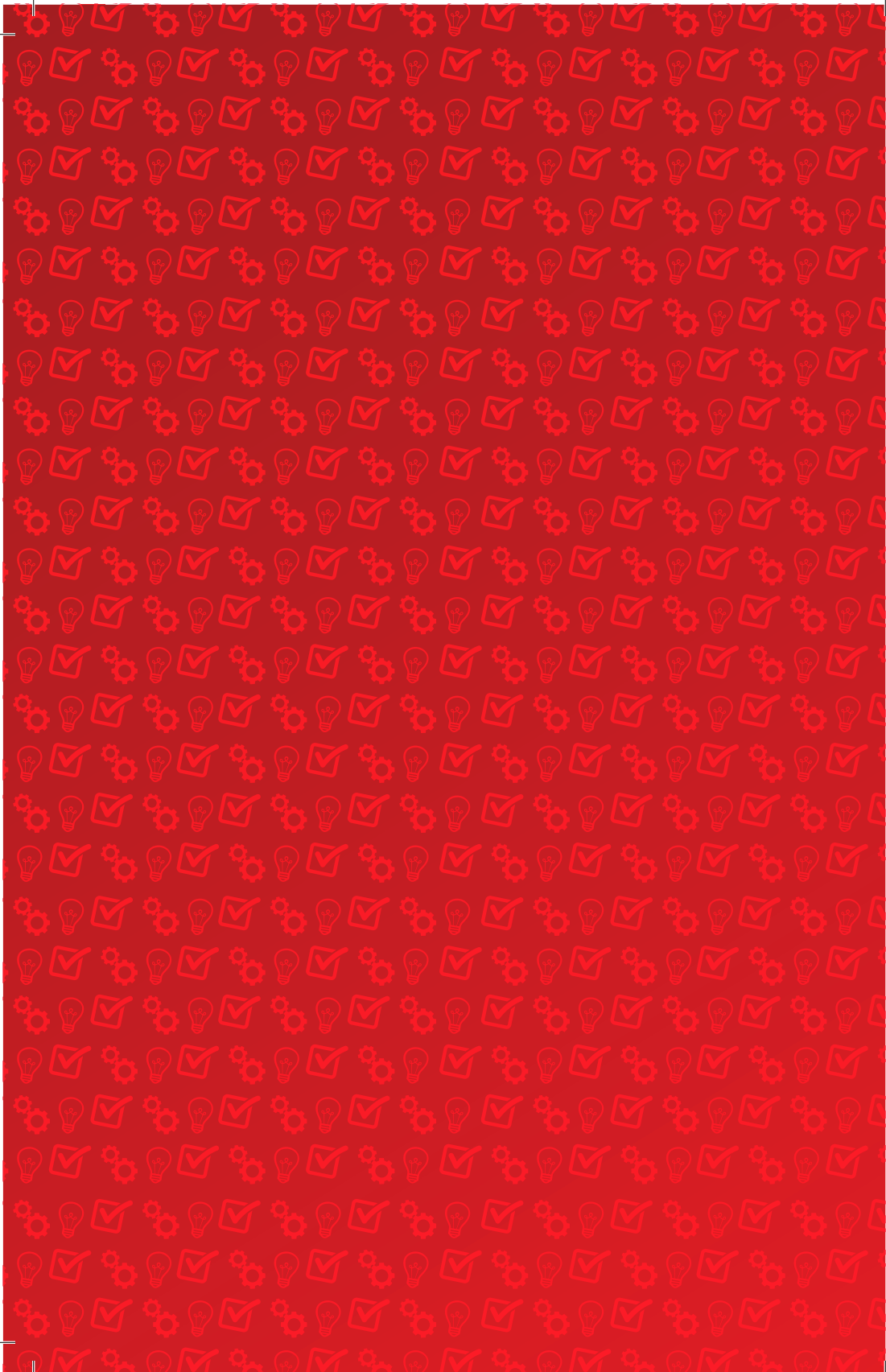
Herramienta 11. Prospectiva laboral.

Módulo 7. Línea de acción de financiamiento.

Herramienta 12. Fosfec.

Herramienta 13. FOE.







CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para lograr un mercado de trabajo más incluyente y equitativo en los últimos 80 años en Colombia se ha promovido un marco normativo e institucional, que busca la promoción del empleo a través de los servicios de intermediación laboral, con igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y con especial atención en aquellos grupos que presentan mayores barreras para acceder al mercado de trabajo. Los servicios de intermediación laboral promueven el encuentro entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo, adicionalmente a los servicios de colocación, se integran una serie de servicios complementarios que incluyen la asesoría individual en la búsqueda de empleo, orientación ocupacional, información sobre el mercado de trabajo, ofertas de formación, entre otros servicios.

El Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas presentado en este documento, busca generar un marco de intervención que reúne actores, temáticas, acciones, programas, metodologías e instrumentos desarrollados e implementados por el Servicio Público de Empleo con el fin de fortalecer y ampliar la oferta de servicios de gestión y colocación, y la generación de acciones afirmativas que contribuyan a la mitigación de las barreras de los individuos para su inserción laboral. Para ello, se busca que la red de prestadores reconozca y apropie los enfoques del modelo, las líneas de acción y los diferentes elementos conceptuales presentados en éste documento. La UAESPE trabajará en el desarrollo de una caja de herramientas a partir de las líneas de acción del modelo, promoverá la gestión de conocimiento y continuará con el desarrollo de estrategias y programas que se enmarquen dentro del modelo de inclusión laboral, sin desconocer, el nivel de desarrollo de políticas supra sectoriales sobre las cuales se realizaran acciones específicas.



Se propone realizar ajustes sobre servicios o procesos que garanticen la mitigación de barreras de los buscadores de empleo, si bien existe un enfoque diferencial en el modelo, hay que reforzar siempre que la barrera no guarda dirección directa sobre la pertenencia a una población y/o colectivo como tal, por el contrario, el accionar del SPE es sobre los prejuicios, imaginarios, construcciones sociales y/o condiciones de acceso que pueden restringir las oportunidades de tener acceso equitativo a un empleo formal y estable.

La implementación del modelo de inclusión laboral es pensada en el mediano plazo y busca ser flexible y adaptado de acuerdo a las principales necesidades de los territorios, es decir, no busca ser un esquema rígido, por el contrario, pretende estar en continua construcción bajo las premisas, enfoques y lineamientos generales del Servicio Público de Empleo.

Este documento, hace parte del primer módulo de la Caja de Herramientas del Servicio Público de Empleo, que se estructura en seis más: *enfoques transversales del modelo de inclusión laboral, línea de acción de servicios de gestión y colocación, línea de acción de fortalecimiento institucional de la red de prestadores y articulación de actores, línea de acción de promoción, línea de acción de seguimiento, monitoreo y prospectiva y finalmente, la línea de acción de financiamiento.*







05

GLOSARIO

Empleabilidad: conjunto de condiciones que facilitan el encuentro entre un buscador de empleo, atendiendo a sus características, perfil y expectativas, y la demanda laboral en un territorio, que le permiten acceder a un puesto de trabajo, mantenerse en él o reorientarse laboralmente, en caso de ser necesario.

Enfoque de cierre de brechas: enfoque que busca el reconocimiento de las características y barreras de empleabilidad de colectivos y personas con la finalidad de generar intervenciones focalizadas y pertinentes para mejorar sus niveles de empleabilidad y de generación de ingresos.

Enfoque de derechos: generación de acciones y decisiones tomando como centro a la persona humana, con lo que se propenderá por favorecer el bienestar individual y colectivo de los ciudadanos en lo concerniente a su acceso a un empleo digno.

Enfoque diferencial: esfuerzo para tomar en cuenta las necesidades particulares de una población en la provisión de la asistencia humanitaria, provisión de servicios y atención general.

Enfoque territorial: perspectiva heurística que contempla al territorio como el escenario socialmente construido donde ocurre todo lo social y simbólico; sin embargo, es a la vez natural, espacial, social, cultural, económico, político, e histórico.

Enfoque psicosocial: modelo comprensivo, que como tal invita a conocer la realidad para poder acompañarla, puede ser asumido en el ámbito de las políticas, programas, estrategias y proyectos como un medio o un soporte metodológico destinado a favorecer los procesos de atención y



acompañamiento, de cara a la realización de los propósitos institucionales u organizacionales relacionados con el favorecimiento del acceso y garantía de derechos, el bienestar, el empoderamiento, la superación de la vulnerabilidad, el desarrollo integral y la calidad de vida de los individuos, las comunidades y los territorios

Estrategia: direccionamiento y planeación de un conjunto de actividades para lograr un fin determinado.

Herramienta: conjunto de instrumentos que hacen parte de una acción estratégica para lograr un fin determinado y que puede utilizarse en los diferentes ciclos de implementación del modelo de inclusión laboral.

Inclusión laboral: entendida como la vinculación de personas al sector productivo a través de empleos formales y estables, en consideración a sus competencias y no a características o condiciones como su pertenencia étnica, orientación sexual, sexo, religión y discapacidad, entre otras.

Instrumento: insumos mediante los cuales se busca lograr un fin específico en el proceso de implementación del modelo de inclusión laboral, es decir, representan la operativización de las acciones estratégicas (consolidadas en herramientas) propuestas dentro de cada línea de acción.

Interseccionalidad: sugiere y examina varias categorías biológicas, sociales y culturales como el género, la etnia, raza, clase, discapacidad, orientación sexual, religión, casta, edad, la nacionalidad y otros ejes de identidad interaccionan en múltiples y a menudo simultáneos niveles.

Línea de acción: estrategias de orientación y organización de diferentes actividades relacionadas con un campo de acción, de tal forma que se pueda garantizar la integración, articulación y continuidad de esfuerzos, de manera ordenada, coherente y sistemática.



Modelo de inclusión laboral: es el marco de intervención que reúne actores, temáticas, acciones, programas, metodologías e instrumentos desarrollados e implementados por el Servicio Público de Empleo con el fin de fortalecer y ampliar la oferta de servicios de gestión y colocación, y la generación de acciones afirmativas que contribuyan a la mitigación de las barreras de los individuos para su inserción laboral.

Nivel básico de intervención: modificación, adición y/o adaptabilidad de los servicios de gestión y colocación con la finalidad de atender las barreras de un buscador de empleo y a procesos como el de gestión empresarial que se desarrollan en el marco de la ruta única de empleo.

Nivel especializado de intervención: conjunto de servicios adicionales, asociados y/o relacionados que se prestan dentro de la ruta de empleabilidad, con el fin de atender barreras específicas que no son cubiertas en la ruta básica con ajustes de servicios.

Programa: conjunto de proyectos y actividades concretas ejecutadas de manera secuencial o simultánea para cumplir un objetivo.

Ruta de empleabilidad: se define como la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo, de manera diferencial e integral, cuyo fin es la mejora de la empleabilidad del buscador de empleo, atendiendo las necesidades del empleador y el territorio.





BIBLIOGRAFÍA

- Campos, g. (2003). Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad. Aportes, mayo-agosto, 2003/vol. VIII. Número 023, pp. 101-111. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México.
- CELALC. Informe Panorama económico y social de América Latina y el Caribe. Presentación de Alicia Bárcena, enero 24 de 2017.
- CEPA1: CEPAL, Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible., 2016
- CPC, PNUD y CAF, (2015). Lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/prensa/informes/Lineamientos-para-la-identificacion-Brechas-Capital-Humano.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad, (2014). Política de Desarrollo Productivo para Colombia. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/06/Pol%C3%ADtica-de-Desarrollo-Productivo-1.pdf>
- Convenio C2. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo Disponible:http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=-NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312147:NO
- Chávez, N. (2010). Inflación y crecimiento económico: determinantes del desempleo en Colombia. Finanzas y Política Económica, ISSN: 2248-6046, Vol. 2, No. 1, enero-junio. Bogotá, Co-



lombia. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yukpofSj4TYJ:editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/RFYPE/article/download/543/564+Gcd=9Ghl=es-419Gct=clnkGgl=co

Decreto Ley 2318 en septiembre de 1953. [Archivo PDF]. Disponible en [http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1435571?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1435571?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Departamento Nacional de Planeación, (2014). Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales. Documento institucional. Bogotá.

Document of the World Bank. Volume Two. INTERMEDIACION LABORAL COMO MECANISMO DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES - Background Papers. Poverty Reduction and Economic Management Unit Latin America and the Caribbean Region March 16th, 2009

Formichella, M. y London, S. (2013). Empleabilidad, educación y equidad social. En Revista de Estudios Sociales, septiembre - diciembre 2013, Páginas: 79-91. Recuperado de:

https://res.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=./data/Revista_No_47/n47a07.pdf

Fuentes Morales, B. A. (2010): La gestión del conocimiento en las relaciones académico-empresariales. Un nuevo enfoque para analizar el impacto del conocimiento académico. Tesis Phd. Universidad Politécnica de Valencia, España.

Fundación Saldarriaga Concha –FSC- y Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo –UASPE- (2016a). Identificación de poblaciones con dificultades de acceso al mercado laboral: jóvenes, mujeres, mayores de 40 años, víctimas del



conflicto y personas con discapacidad. Documento Institucional no publicado. Bogotá, Colombia.

Fundación Saldarriaga Concha –FSC- y Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo –UASPE- (2016b). Metodología para la identificación de las barreras de acceso al mercado laboral. Documento Institucional no publicado. Bogotá, Colombia.

Lampis, A. (2010). ¿Qué ha pasado con la Vulnerabilidad Social en Colombia? Conectar libertades instrumentales y fundamentales. *Sociedad y Economía* (19), 229-261.

Ley 37 de 1967. [Archivo PDF] en Disponible en [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1593061?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1593061?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

Ley 50 de 1990. [Archivo PDF]. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=281>

Ley 789 de 2006 [Archivo PDF]. Disponible en <https://www.google.com.co/search?q=Ley+789+de+2002&oq=Ley+789+de+2002&aqs=chrome..69i57j0l5.1514j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Mejía, L. (2016). Lo psicosocial en el marco del proceso de reintegración social y económico de personas y grupos alzados en armas. En *Anuario de Reintegración 2016: a la vanguardia del posconflicto*. Agencia Colombiana para la Reintegración. Procesos Digitales SAS. Bogotá, Colombia. 35-49

Mejía, L. & Zuluaga, L. (2016). *El Enfoque Psicosocial y su Aporte a los Procesos de Acompañamiento e Intervención a Víctimas del Conflicto Armado y Otras Poblaciones*. Lineamiento Institucional del Servicio Público de Empleo. Bogotá.



Montero, M. (2004). *Introducción a la Psicología comunitaria*, Editorial Paidós.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo" Nueva York y Ginebra, 2006.

OIM, 2017. "Propuesta modelo de inclusión laboral al Servicio Público de Empleo de Colombia". Convenio OIM – UASPE. Bogotá. 2017.

OIT, 2016. "Perspectivas sociales y el Empleo en el mundo. Tendencias 2017", 2016.

OIT. 2010 Entrevista con Lawrence Jeff Johnson. En: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120473/lang-es/index.htm?ssSourceSiteId=jobspact.

Ramos, S. (2015). *Introducción a la macroeconomía*; Capítulo 8, apartado 8.4: Tipos de Desempleo. Universidad del País Vasco. España.

Rentería, E. y Malvezzi, S. (2008). Empleabilidad, cambios y exigencias psicosociales en el trabajo. *Universitas Psychologica*, vol. 7, núm. 2, mayo-agosto, 2008, pp. 319-334 Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64770202>

Roitman, R. (2012). "La integración laboral como estrategia de inclusión social". Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

Schneider, S. y Peyré, I. (2006). *Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales en Desarrollo Rural*. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Pp. 71-112. Buenos Aires: Ed. Ciccus.



Recuperado de: [file:///C:/Users/LUISA%20MEJIA/Downloads/Territorio%20y%20enfoque%20territorial%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LUISA%20MEJIA/Downloads/Territorio%20y%20enfoque%20territorial%20(1).pdf)

Sen, A. (1999). Desarrollo y Libertad. Barcelona: Planeta

Servicio Público de Empleo [SPE]. Modelo cierre de brechas para empleabilidad del SPE. Septiembre 2016.

URL del artículo <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/la-integracion-laboral-como-estrategia-de-inclusion-social13>

Universidad de Deusto (2012). Informe Bizkailab 2011: Desempleo como factor de vulnerabilidad a la exclusión social. Madrid. Recuperado de: <https://www.bizkailab.deusto.es/wp-content/uploads/2012/04/5707-Report-01-Inserci%C3%B3n-laboral.pdf>

Universidad Nacional de Colombia (2012). Direccionamiento institucional: guía de análisis de brechas. Consultado en: <http://Modelo%20Cierre%20de%20Brechas/Docs.%20Conceptuales/2%20Definici%C3%B3n%20Análisis%20de%20Brechas%20UNAL.pdf>

USAID; ACDIVOCA; Fundación ANDI & Fundación Corona. (2016). Modelo de Empleo Inclusivo para Población Vulnerable. Documento Institucional. Bogotá, Colombia.

Villa. J. (2014). Ponencia: intervención psicosocial con víctimas del conflicto armado en Colombia. Catedra libre Ignacio Martín Baró. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá – Colombia.

Web: Transformación, habilidades para la productividad, (2017). Recuperado de: <http://habilidadesyproductividad.org/es/porque/>

Weller, Jürgen, Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo. Una perspectiva latinoamericana.