

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

# Empleo Inclusivo

# INEI

## 2020-2021





Informe Nacional de

---

# Empleo Inclusivo

# INEI

# 2020-2021

---

Fundación corona



MÁS  
PAÍS



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**ACDI VOCA**  
Ampliando Oportunidades en el Mundo

**DIRECCIÓN INEI**

Germán Barragán Agudelo

**COORDINACIÓN GENERAL**

Angela Sabogal

**COORDINACIÓN OPERATIVA**

Everardo Marin

**EQUIPO TÉCNICO INEI**

Laura Lozano Frias  
Paulina Morales Camargo  
Natalia Salazar Sarmiento  
Isabel Padilla Camargo  
Valentina Morales Beltran  
Lorena Torres  
María Fernanda Parra

**FUNDACIÓN INTERRA**

Verónica Castro  
Daniela Ortíz  
Jorge Mateus  
Paola Vanegas

**FUNDACIÓN CORONA**

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Daniel Uribe Parra

**GERENTE DE EDUCACIÓN Y EMPLEO**

Germán Barragán Agudelo

**COORDINADORA DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN MODELO EMPLEO INCLUSIVO**

Angela Sabogal

**COORDINADORA DE PROYECTOS EDUCACIÓN Y EMPLEO**

Daniela Rivera

**COORDINADORA TÉCNICA DE EDUCACIÓN Y EMPLEO**

Natalia Salazar

**USAID / COLOMBIA**

**DIRECTOR**

Lawrence J. Sacks

**DIRECTORA DE LA OFICINA DE GOVERNABILIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

Elizabeth Ramírez

**GERENTE DEL PROGRAMA DE ALIANZAS PARA LA RECONCILIACIÓN**

Laura Calderón

**ACDI/VOCA Colombia**

**DIRECTORA PROGRAMA DE ALIANZAS PARA LA RECONCILIACIÓN**

Jimena Niño Cáceres

**SUBDIRECTORA PROGRAMA DE ALIANZAS PARA LA RECONCILIACIÓN**

Erika Arango Puerta

**GERENTE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PROGRAMA DE ALIANZAS PARA LA RECONCILIACIÓN**

Milton Mora Angarita

**ESPECIALISTA OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PROGRAMA DE ALIANZAS PARA LA RECONCILIACIÓN**

Viviana Aguirre Córdoba

**FUNDACIÓN ANDI**

**DIRECTORA EJECUTIVA**

Catalina Martínez Guzmán

**SUB DIRECTORA**

Liseth Beltrán Pitta

**LÍDER DE COMPETITIVIDAD INCLUSIVA**

Mariana Maldonado

**.Puntoaparte**  
bookvertising

**.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING**

**DIRECCIÓN EDITORIAL**

Andrés Barragán

**DIRECCIÓN DE ARTE**

Andrés Álvarez

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Laura Gutiérrez

Adriana Villegas

Daniela Cuervo

ISBN: 978-958-8402-45-1

Informe Nacional de

# Empleo Inclusivo

# INEI

# 2020-2021

# CONTENIDO

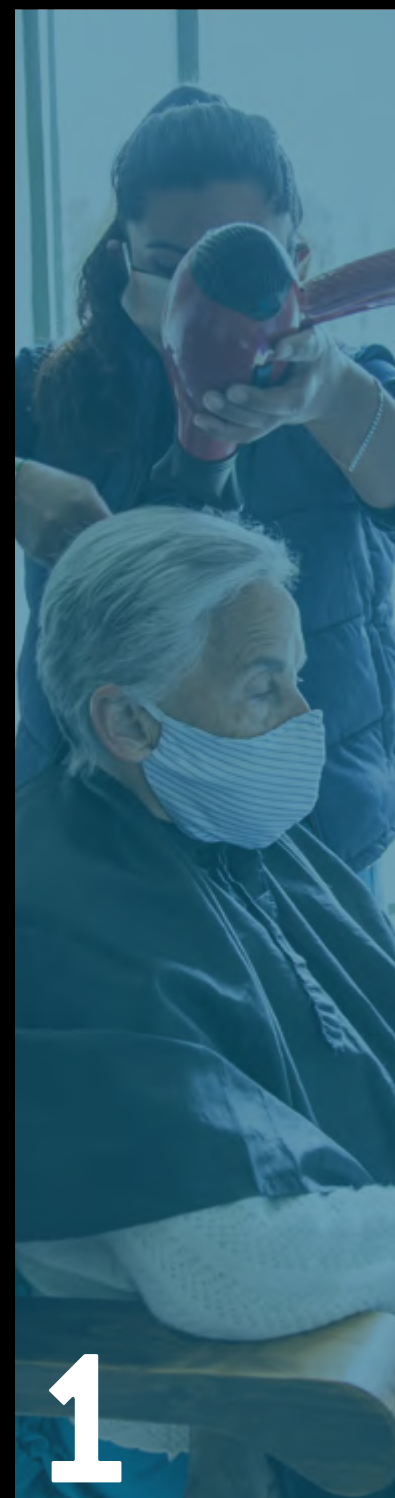
Presentación INEI Página 6

Introducciones institucionales Página 9

Siglas Página 312

Referencias Página 318

Agradecimientos Página 324



## CAPÍTULO

**Panorama general del empleo inclusivo**

**Página 17**



## CAPÍTULO

**Educación media  
Aprendizaje en casa  
nuevos retos frente a  
las mismas brechas**

**Página 53**

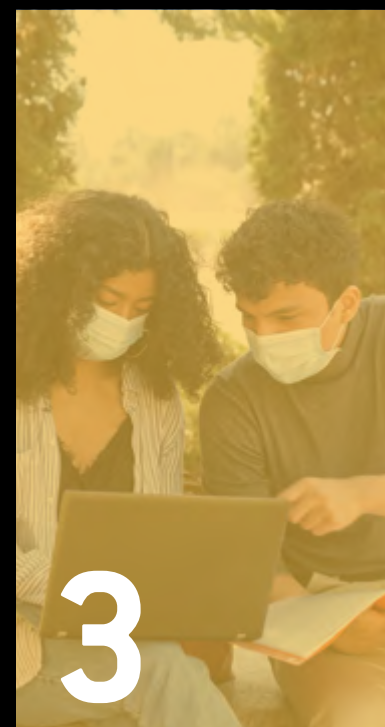
LO QUE DICEN LOS EXPERTOS  
Isabel Segovia

PRINCIPALES DATOS E INDICADORES  
Educación media

UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES  
Migrantes

LO QUE DICEN LOS EXPERTOS  
Victor Saavedra

RECOMENDACIONES



## CAPÍTULO

**Educación y formación  
posmedia.  
Elementos prioritarios  
para un tránsito efectivo**

**Página 119**

LO QUE DICEN LOS EXPERTOS  
Brigitte Baptiste

PRINCIPALES DATOS E INDICADORES  
Educación Posmedia

UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES  
Población NARP

RECOMENDACIONES



## CAPÍTULO

**Intermediación laboral.  
Retos en el diseño e  
integración de acciones  
de promoción y gestión  
de empleo en Colombia**

**Página 179**

LO QUE DICEN LOS EXPERTOS  
Adriana Guillén

PRINCIPALES DATOS E INDICADORES  
Intermediación laboral

UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES  
Personas con Discapacidad

RECOMENDACIONES



## CAPÍTULO

**Empleo y empleadores.  
De la crisis hacia las  
oportunidades**

**Página 241**

LO QUE DICEN LOS EXPERTOS  
Rosario Córdoba

PRINCIPALES DATOS E INDICADORES  
Empleo y Empleadores

UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES  
Jóvenes

UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES  
Mujeres

RECOMENDACIONES



# PRESENTACIÓN INEI



El 2020 fue un año de enormes desafíos para Colombia y para el mundo. Los impactos que trajo consigo la pandemia por el COVID-19 marcarán una generación y condicionarán el rumbo del país en adelante.

Un mes antes de las primeras cuarentenas, lanzamos el primer Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI), con el objetivo de poner la mirada del país en las dificultades que enfrentan varios segmentos poblacionales para completar sus trayectorias desde la etapa escolar hasta el empleo. Ese diagnóstico fue un correlato anticipado de lo que, en meses posteriores, el país comprendió con más fuerza, que las oportunidades se distribuyen de manera inequitativa y que varias poblaciones del país son especialmente vulnerables.

Las mujeres, los jóvenes, las poblaciones étnicas, las personas con discapacidad, los migrantes, la población LGBT+ y varias otras enfrentan aún más dificultades para acceder a empleos, sobre todo a empleos formales que les garanticen una mayor calidad de vida y que les permitan superar de manera real la pobreza. Lo ocurrido con la pandemia echó por la borda más de una década de avances en materia de superación de la pobreza; avances logrados en gran parte a través de estrategias que centraron su acción en la entrega de subsidios, pero que fueron menos efectivas en la inclusión económica a través de mecanismos más sostenibles de educación y empleo.

Sin lugar a duda, la magnitud del impacto por la pandemia pone de nuevo al país en una situación en la que

debe destinar, en el corto plazo, una importante cantidad de recursos públicos hacia diferentes modalidades de subsidios que permitan solventar la emergencia económica y social. Pero debemos aprender la lección e intentar que estas estrategias tengan una decisión política y un esfuerzo como sociedad sin precedentes, enfocados en romper las barreras que impiden a los segmentos poblacionales más excluidos tener la posibilidad real de transitar de manera adecuada por el sistema educativo y completar, cuando así lo deseen, sus trayectorias hacia el mercado laboral. En un país que tiene cerca de 70 ciudades con más de 100 000 habitantes y mercados laborales en desarrollo, hacer equitativo el acceso al mercado laboral formal debe ser parte de las prioridades.

En este contexto, el INEI 2020-2021 muestra el impacto del año pasado en las trayectorias de la educación hacia el empleo en el país, insistiendo en la tarea de poner en evidencia las dificultades que enfrentan de manera diferencial varios grupos poblacionales. Entenderlas es tarea obligatoria si se quiere que la agenda de recuperación económica de los próximos años permita una mayor equidad. Hay que entender que la vulnerabilidad de estas poblaciones es, en el fondo, la vulnerabilidad del país entero.



---

# Introducciones institucionales

---







# CATALINA MARTINEZ GUZMÁN

Directora de Fundación ANDI

Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Especialista en Gobierno y Políticas Públicas, y Administradora de empresas. Cuenta con experiencia en sector gobierno, cooperación internacional y en ONG, particularmente en agendas que comprenden temas de desarrollo, superación de pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, justicia transicional, construcción de paz y reconciliación, reparación integral a víctimas del conflicto, procesos de enfoque diferencial étnico, niñez, adolescencia y juventud.



El empleo se constituye como un mecanismo clave para el desarrollo de un país, ya que vincula a las personas con la sociedad y la economía en las que viven, mejorando sus condiciones de vida y aumentando su movilidad social. Igualmente, el acceso a un empleo formal, sostenible y digno afianza el sentido de pertenencia de las personas y sus familias en las comunidades, al igual que genera una contribución productiva a sus entornos, habilitando el crecimiento económico. En otras palabras, el empleo es el motor del desarrollo.

En Colombia, la situación del mercado laboral presenta varios desafíos. Uno de ellos está relacionado con la inequidad en el acceso a empleo formal: algunas poblaciones vulnerables tienen diferentes barreras de acceso al empleo, y los impactos de esto en la productividad de las empresas, la superación de pobreza y la movilidad social son muy importantes. A su vez, como efecto directo del COVID-19, y para hacer frente a la propagación de la pandemia, muchas empresas se vieron en la obligación de parar sus operaciones, y el proceso de recuperación ha sido paulatino. Más aún, a la hora de reactivarse, el sector empresarial enfrentó nuevos retos en productividad, adaptación a nuevas tecnologías, bioseguridad y modalidad de trabajo. Esta situación afectó al mercado laboral, agudizando aún más las brechas que las poblaciones vulnerables y los territorios tradicionalmente excluidos enfrentan en el ámbito de la empleabilidad.

Tras un año crucial en el que todos los sectores afrontaron cambios, es indispensable no perder de vista la relación entre el empleo formal, el fin de la pobreza y la movilidad social. Del mismo modo, tampoco hay que desconocer que un crecimiento económico inclusivo, sostenido y sostenible es necesario para las personas, para la economía y para el medio ambiente. Encontrar herramientas que faciliten el acceso a empleo formal, digno y sostenible —especialmente para la población vulnerable— en un contexto de posconflicto, y con los retos de equidad por los que atraviesa Colombia, es una de las mejores alternativas. Pero, para alcanzar este objetivo es necesaria la participación de los actores que intervienen en el mercado laboral: instituciones educativas y de formación, sector empresarial, entidades de intermediación y la población misma.

Aspirar a una economía fuerte sin contar con las empresas es algo inviable, así como no se puede tener

empresas exitosas en entornos adversos, desiguales y excluyentes. Desde la fuerza de los negocios se puede contribuir a la construcción de un país más equitativo y competitivo, así como también desde el enfoque del empleo, que tiene la capacidad de generar movilidad social.

**En la Fundación ANDI creemos firmemente que el sector privado es un actor fundamental en la construcción de un país incluyente y reconciliado.** Por este motivo, hemos implementado estrategias para fortalecer la gestión social de las empresas y acompañarlas en el proceso de inclusión de poblaciones vulnerables dentro de sus cadenas de valor. Esperamos, de esta manera, proyectar al sector privado dentro de la agenda de desarrollo sostenible y de capitalismo consciente, entendiéndolo como agente activo en la transformación social e institucional para la inclusión y equidad en Colombia.

En línea con este objetivo, el empleo es uno de los componentes principales de nuestra Estrategia de Competitividad Inclusiva, la cual busca acompañar a las empresas con metodologías y herramientas para que puedan vincular a los más vulnerables dentro de su cadena de valor. Desde allí hacemos parte del Programa de Promoción del Modelo de Empleo Inclusivo, una alianza con Fundación Corona y ACIDI/VOCA con la que buscamos guiar las acciones de los actores involucrados en empleo inclusivo, desde lo privado y lo público, para cerrar las brechas de acceso para poblaciones vulnerables.

El Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI) es una herramienta creada en el marco de esta alianza con el propósito de brindar herramientas y reflexiones que permitan una versión más comprehensiva del empleo inclusivo, al igual que de las dificultades que enfrentan algunas poblaciones en sus trayectorias de la educación hasta el empleo.

Recordemos que las empresas, como generadores fundamentales de empleo, deben revisar y transformar sus procesos para mejorar su capacidad institucional a la hora de vincular laboralmente, de manera adecuada, a personas de poblaciones vulnerables. Procesos de talento humano sólidos; oferta de vacantes que correspondan a necesidades reales y pertinentes para las empresas y las personas; y compromiso y vinculación institucional de la empresa con la generación de empleo inclusivo son algunas de las acciones particulares a tener en cuenta para lograr avances en materia de inclusión laboral en el sector privado.



# LAWRENCE J. SACKS

Director de USAID Colombia



Analista experimentado y oficial de democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se especializa en procesos políticos, creación de consenso, participación comunitaria, estado de derecho y prevención del crimen, particularmente en entornos de alto conflicto.

El Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI) es una publicación dirigida a actores públicos, privados, educativos, a la ciudadanía y a la cooperación internacional, quienes hacen parte del ecosistema de empleo inclusivo en el país. Se desarrolla bajo la alianza Promoción del Programa del Modelo de Empleo Inclusivo, conformada por la Fundación Corona, la Fundación ANDI, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y ACIDI/VOCA. El Modelo fue concebido como una herramienta que brinda lineamientos para mejorar las prácticas de inclusión laboral de población vulnerable, desde una lógica territorial que tiene en cuenta las características, variables y necesidades de cada región. En este sentido, el INEI es una herramienta de información estadística y descriptiva que procura ser un insumo relevante para la acción público-privada en las regiones. Además, incluye recomendaciones para la toma de decisiones y la promoción del empleo inclusivo, a través de experiencias exitosas en materia de educación e inserción laboral dirigidas a población vulnerable.

Esta segunda versión del Informe busca presentar un panorama de lo que ha pasado durante los años 2020 y 2021 en Colombia respecto a la educación media, la formación posmedia, la intermediación laboral y la empleabilidad. Por esto, se hace énfasis en los efectos del COVID-19 sobre los temas educativos y de empleo para población joven, mujeres, afrocolombianos, migrantes procedentes de Venezuela y personas en situación de discapacidad.

**Desde el año 2016, USAID y ACIDI/VOCA han priorizado la práctica de acciones de inserción al mercado laboral dirigidas a potenciar las oportunidades de integración.** Tales acciones buscan acompañar a la población y a las empresas en la mitigación de barreras, al igual que buscan el acceso a opciones dignas para la generación de ingresos. Igualmente, por medio de rutas de intervención basadas en servicios de formación para el trabajo, orientación socio-ocupacional, acompañamiento psicosocial, gestión empresarial e intermediación laboral, USAID y ACIDI/VOCA —junto con el sector privado y el Gobierno

de Colombia— han mejorado las condiciones de vida de más de 5000 personas.

Esta misión ha cobrado mayor importancia en medio de la pandemia que, tanto en Colombia como en el mundo, ha afectado mayoritariamente a grupos como los jóvenes y las mujeres. El COVID-19 afectó la educación y el empleo, y aumentó la incidencia de la pobreza monetaria. Sumado a esto, como país seguimos enfrentando y trabajando por uno de los desafíos más importantes de nuestra actualidad: la inclusión social y económica de cerca de 1,8 millones de venezolanos que se han radicado en nuestro territorio, para quienes el panorama de desempleo y pobreza es mucho más crítico, especialmente en medio de la actual pandemia. De acuerdo con estudios realizados por la consultora Raddar, alrededor del 40% de quienes llegan a Colombia lo hacen buscando empleo, y el 54% reciben menos de 800 000 pesos por su trabajo. A pesar de estos múltiples retos, USAID —junto con el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil— mantiene su compromiso y continúa trabajando por generar nuevas oportunidades sociales y económicas para contribuir al desarrollo y la consolidación de la paz en Colombia.

Así las cosas, el desempleo ha sido siempre uno de los grandes desafíos de las sociedades modernas, con diversos matices y particularidades según las épocas y el enfoque poblacional que se haga. Así, como sociedad deberíamos trabajar para que todos tengamos los mismos derechos y que las oportunidades no le sean negadas a nadie debido a su edad, nacionalidad, género, cultura u otra condición. Por eso, sumándonos a los esfuerzos que han desarrollado diferentes actores de la sociedad, hemos puesto toda nuestra atención sobre jóvenes, grupos étnicos, mujeres y migrantes, para promover su inclusión y desarrollo. La inclusión es y seguirá siendo la estrategia para aportar al desarrollo y competitividad del país; en este sentido, hacemos un llamado a que más actores se atrevan a pensar diferente y a ejecutar acciones articuladas que busquen mejorar la calidad de vida de diferentes grupos poblacionales.





# DANIEL URIBE PARRA

Director ejecutivo de Fundación Corona



Ingeniero industrial con énfasis en organizaciones y finanzas corporativas.

Se ha especializado en emprendimiento de alto impacto, involucramiento ciudadano, educación y empleo. Cuenta con experiencia en modelos sistémicos, impacto colectivo y herramientas de pago por resultado e innovación financiera.

Momentos tan inusuales como el que vivimos el último año requieren entender desde una perspectiva sistémica el impacto de la pandemia, los cambios vividos y la capacidad de respuesta que se generó durante el 2020 y 2021. Esto es lo que se encuentra en este segundo Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI), que realizamos en el marco de la alianza de Promoción del Programa del Modelo de Empleo Inclusivo que tenemos entre Fundación Corona, Fundación ANDI y ACEDI/VOCA.

Desde Fundación Corona, reconocemos la importancia de contar con datos e información sobre los diferentes tramos de la trayectoria educativa hacia el empleo (educación media, educación y formación posmedia, intermediación laboral y empleo), al igual que la contribución del INEI en fortalecer las políticas, acciones y esfuerzos que se están realizando para la reactivación económica y social en los diferentes territorios del país. En particular, al reconocer los impactos que han vivido las poblaciones más vulnerables, identificando las principales brechas y necesidades de cada uno de los segmentos poblacionales (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población NARP y migrantes).

La inasistencia al sistema educativo, la disminución en la transición de las trayectorias de los jóvenes, el impacto en las vacantes y los efectos de los cierres transitorios de centros de empleo y desempleo para la población más vulnerable son algunos de los retos que se profundizarán a lo largo del informe. De igual manera, soluciones y alternativas que cobraron importancia durante este año — como el fortalecimiento de las habilidades socioemocionales en las diferentes trayectorias, los programas de activación económica y la necesidad de contar con esquemas alternativos de formación — son aspectos destacados de esta segunda versión. Vale la pena resaltar que aún continúan existiendo retos en el desarrollo y consecución de información por tipos de población en los diferentes tramos, al igual que en la consolidación y unifica-

ción de datos; por ejemplo, en intermediación laboral, donde no se logra capturar el total de la gestión de empleo en el país.

**Fundación Corona trabaja bajo el enfoque de modelos sistémicos, promoviendo la generación de conocimiento, herramientas y lineamientos que permitan articular a los diferentes actores para implementar soluciones que contribuyan al desarrollo y la movilidad social de forma integral.** De igual forma, reconocemos la importancia del enfoque territorial en la definición de estrategias, acciones y programas que respondan a los retos planteados en el INEI. Por eso, uno de los propósitos trazados es consolidar este ejercicio como un insumo para las discusiones y la definición de agendas a nivel local, para que estas permitan consolidar el análisis de trayectorias como un enfoque necesario al abordar retos de formación y empleo. El INEI es, entonces, un claro reflejo de la estrategia de Fundación Corona y sus aliados.

Igualmente, buscamos que el INEI cada año se consolide como un marco de referencia y una herramienta de monitoreo entre los diferentes actores de Gobierno, organismos de cooperación, academia, gremios y sector privado, que permita a cada uno desde su lectura e incidencia poder apropiarse los elementos resaltados en los capítulos.

En este segundo informe, además, buscamos incorporar las voces de expertos invitados, que exponen sus perspectivas de la problemática y nos comparten los retos más apremiantes para el país; casos prácticos, que visibilizan iniciativas en las regiones y han permitido abordar aspectos estratégicos de educación y empleo en el contexto de COVID; recomendaciones específicas; y diferentes formatos para poder hacer más accesible la información. Además, que sirvan para invitar a todos a contribuir en la agenda de trayectorias educativas y empleo inclusivo, promoviendo la recuperación económica incluyente y sostenible en el país.



CAPÍTULO 1

# PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO INCLUSIVO

Germán Barragán Agudelo  
Gerente Educación y Empleo  
Fundación Corona



El Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI) del año anterior buscó llamar la atención sobre las marcadas diferencias que enfrentan algunas poblaciones para acceder al mercado laboral en Colombia. Además de esto, expuso que estas tienen una menor pro-

babilidad de llegar y permanecer en el mercado laboral, en especial en el mercado laboral formal, y que esta menor probabilidad está condicionada por las barreras que enfrentan con mayor frecuencia en su tránsito desde la educación hasta el empleo.





Lo anterior hace que estos segmentos poblacionales tengan menos posibilidades de acceder a entornos donde puedan desarrollar su vocación y sus talentos, además de adquirir los medios para su realización personal y para poder garantizar niveles mínimos de calidad de vida para sí mismos y para sus familias. Igualmente, la menor probabilidad de completar estas trayectorias los hace, en la práctica, más vulnerables a caer y permanecer en la pobreza o pobreza extrema, al igual que reduce sus posibilidades de movilidad social. El corolario de esto es su también mayor vulnerabilidad ante situaciones de crisis, al contar con mecanismos más frágiles de protección.

La aparición del coronavirus en el 2020 —y los subsecuentes confinamientos que fueron implementados para frenar su avance— generaron distintas situaciones que pusieron en aprietos al país en su conjunto, pero que golpearon con mayor fuerza a estos grupos. En consecuencia, los efectos de la pandemia fueron diferenciales, como era de esperarse, afectando de manera mucho más aguda a aquellos segmentos que ya habían sido resaltados en el informe INEI anterior. De hecho, el país advirtió las grandes dificultades que ellos tuvieron durante el año para asegurarse un sustento diario para sí mismos y sus familias, y, en el caso de los más jóvenes, para continuar en sus trayectorias educativas o formativas.

El informe INEI de este año analiza lo ocurrido en 2020 en relación con las trayectorias de la educación hacia el empleo de las poblaciones más vulnerables. Para esto, el análisis detalla las consecuencias diferenciales de la pandemia sobre la educación media, la educación y formación posmedia, la intermediación laboral y el empleo en el mercado laboral colombiano.

## El efecto diferencial de la pandemia

Un efecto positivo de la pandemia fue, tal vez, el haber permitido —en medio de un escenario muy difícil— que la sociedad en su conjunto fuera un poco más consciente de las condiciones particulares de distintas poblaciones frente a la educación y el empleo. Si bien esto parece evidente, es cierto que hoy el país es mucho más consciente, por ejemplo, de los efectos diferenciales de la pandemia frente al empleo y el bienestar de mujeres y jóvenes.

**En el caso de los jóvenes**, la vulnerabilidad descrita se manifestó en 2020 con un mayor porcentaje de desempleo e inactividad, al igual que una afectación significativa en la continuidad del sistema educativo. Si bien el desempleo juvenil cerró el año en 24,2%, frente al 17,7% del año anterior, durante el 2020 los jóvenes debieron enfrentar en meses como abril y mayo un incremento en el desempleo frente al mismo mes en 2019, de 12,1 y 12,3 puntos porcentuales adicionales, respectivamente.

Es importante seguir insistiendo en la urgencia de volcar nuestra mirada en esos **Jóvenes con Potencial**<sup>1</sup> que al no estar estudiando, trabajando o estar sumidos en la informalidad, no cuentan con mecanismos de protección social ni posibilidades de desarrollar ese potencial y talento<sup>2</sup>.

Por otra parte, en el caso de las mujeres también ha sido divulgado el impacto de la pandemia en sus niveles de desempleo e inactividad. Al finalizar el año 2020, su porcentaje de desempleo cerró en 20,4%, y tuvieron una tasa de ocupación de solo el 38,3%. Esto ocurre a pesar de que las mujeres son mayoría en el total de la población del país (51,2%), mayoría en la población de personas en edad productiva (51,1%) y mayoría entre las personas que culminan la etapa escolar.

Más aun, la vulnerabilidad descrita suele potenciarse cuando las mujeres hacen parte también de otros segmentos poblacionales vulnerables. Esta desprotección más intensa se hace visible cuando se analiza desde un enfoque interseccional, comprendiendo que hay mujeres que también hacen parte de otros segmentos poblacionales y, por lo tanto, se ven afectadas por múltiples vulnerabilidades. El caso tal vez más visibilizado de esta perspectiva ha sido el de las mujeres jóvenes,

1. Este término de **Jóvenes con Potencial** es acuñado por el Programa GOYN Bogotá que hace parte de la red global Global Opportunity Youth Network, para referirse a los jóvenes que son ninis o que están en la informalidad laboral, muchas veces en modo autoempleo e inclusive en lo que ellos mismos denominan el rebusque diario. La categoría NINIs es una denominación que fácilmente incita al error de adjudicar una situación como característica identitaria de los jóvenes, además de invisibilizar al otro segmento de jóvenes que desde la informalidad también necesitan del acceso a las oportunidades.
2. Lo anterior sienta las bases para una situación muy delicada de mediano plazo para el país, en la cual estos futuros adultos no tendrán ni los ahorros ni el acceso a pensión —o cualquier otro mecanismo de protección por parte del Estado— cuando ya no estén en edad de trabajar. Esta desprotección estará agravada por una nueva distribución poblacional inversa a la actual, en donde las personas en edad productiva del país ya no serán la mayoría. Tal situación pondría en aprietos serios al Estado respecto a los niveles de tributación e ingresos y, por lo tanto, de recursos disponibles para velar por las condiciones mínimas de calidad de vida de su población.

cuya tasa de desempleo en 2020 (31,7%) superó en 13 puntos porcentuales la de los hombres, y en 17 puntos los niveles de inactividad (tasa del 55,2% para mujeres jóvenes). Vale la pena resaltar también al segmento de ellas dentro de los jóvenes con potencial; en el 2020 representaron el 52% de esta población, 4,6 puntos más que los hombres jóvenes.

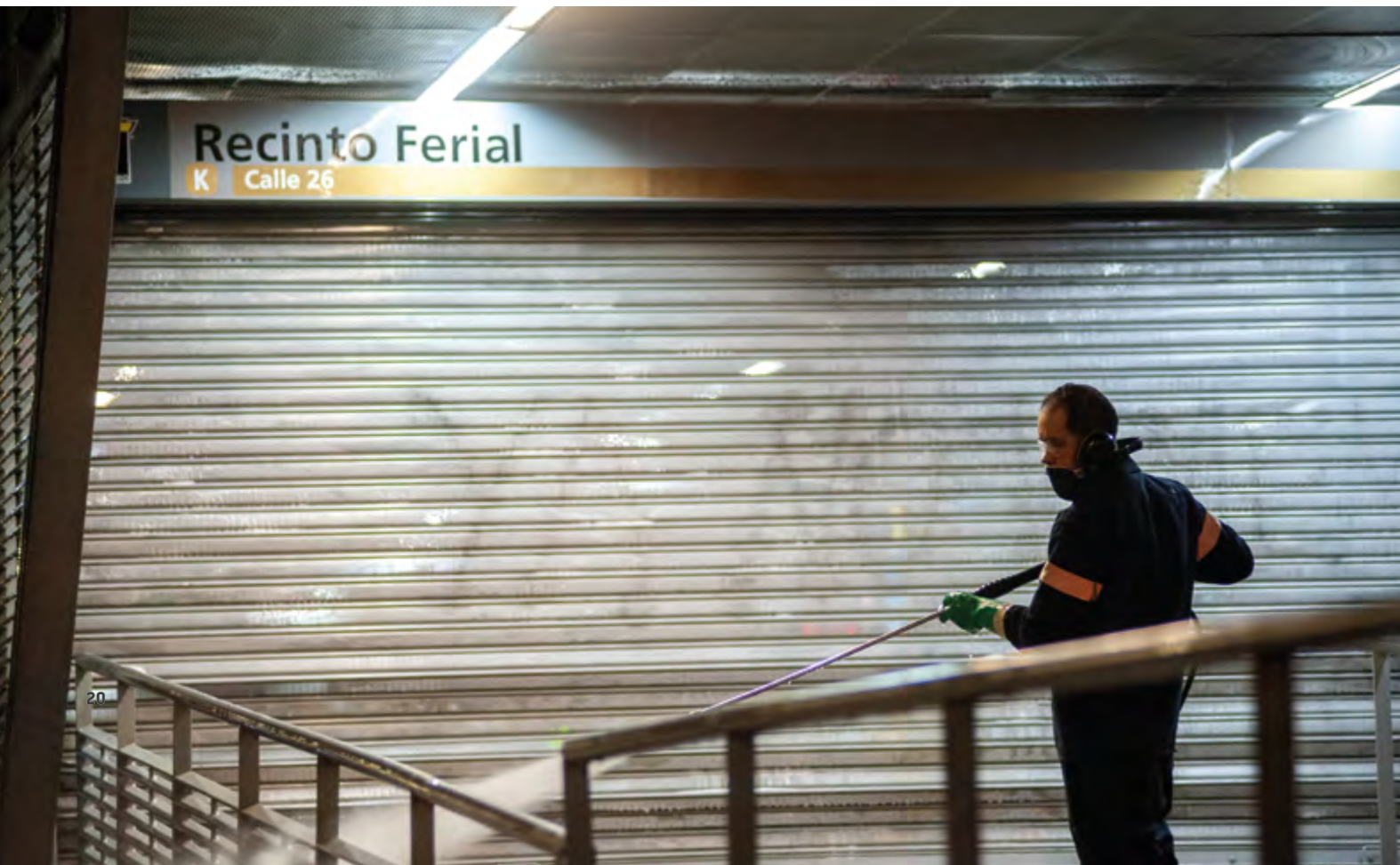
Aunque la mayor visibilización de la situación de mujeres y jóvenes constituye, de alguna manera, un avance, aún es necesario que la sociedad también se haga consciente de los efectos diferenciales que enfrentaron otros segmentos poblacionales y, en general, de las mayores barreras que enfrentan en sus trayectorias desde la educación hasta el empleo. Estas barreras y efectos son menos visibles, en la medida en que no se tienen cifras disponibles para esas otras poblaciones, como sí ocurre para el caso de mujeres y jóvenes. Al no hacerse el mismo tipo de seguimiento en las cifras oficiales de empleo y educación, en la práctica estos grupos sufren una suerte de invisibilización. Indicadores clave de educación y empleo, como la tasa de desempleo de la población en condición de discapacidad actualizada, el número de migrantes provenientes de Venezuela que acceden a

programas de educación y formación posmedia, o la tasa de informalidad de población víctima del conflicto armado actualizada son algunos de los datos que el país debe empezar a consolidar de manera urgente para poder monitorear el estado del empleo inclusivo.

Si bien en el caso de las mujeres y los jóvenes estamos hablando del 51% y el 26% de la población, respectivamente, otros segmentos poblacionales representan también una participación importante. En el caso de las poblaciones étnicas, se trata de más de 4,8 millones de colombianos; respecto a la población con discapacidad, de 3,1 millones de personas; para el caso de las personas víctimas del conflicto, de 9 millones; en población migrante, de casi 2,2 millones; y para el caso de población LGTB+, se tienen datos de 256 000 personas en zonas urbanas, por citar unos ejemplos<sup>3</sup>.

3. Estas estimaciones se hacen a partir de las cifras oficiales disponibles. La estimación de población LGTBQ+ fue tomada de UNODC 2014, Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas.

## TRAYECTORIAS de la educación hasta el empleo





# La importancia de analizar las trayectorias

La mayor desconexión de las poblaciones vulnerables con el mercado laboral responde, como hemos insistido, a lo que ocurre en sus trayectorias desde la educación hasta el empleo. Por lo mismo, no es posible explicar completamente el mayor desempleo, los niveles de informalidad o la inactividad de estos segmentos poblacionales sin analizar en su conjunto varios de los elementos presentes en dichas trayectorias.

Esto implica también que las medidas de política pública o de ajuste al marco normativo —o las acciones de actores privados, como las fundaciones o los operadores de recursos de cooperación internacional— dirigidas a incentivar el empleo de estas poblaciones no serán tan efectivas si no parten de un análisis integral, que contemplan acciones para corregir y desactivar las barreras existentes en los tramos previos. Este punto es especialmente importante para los meses venideros, en los que el país implementará con más fuerza distintas estrategias de reactivación económica con enfoque poblacional.

**La necesidad de implementar medidas en distintos puntos de las trayectorias ha sido siempre un imperativo**, pero lo es aún más en este momento, en el que la crisis acaecida en el 2020 ha aumentado las brechas entre unas y otras poblaciones. Hay que aprovechar el enorme esfuerzo que el país ha emprendido —y deberá llevar a cabo en los próximos años— para su reactivación económica, ya que es una gran oportunidad para que se implementen medidas de tipo diferencial. Dicho enfoque diferencial no implica necesariamente generar acciones afirmativas centradas en las consecuencias, sino más bien construir acciones más sostenibles que ajusten estructuralmente las causas de dichas brechas, logrando así trayectorias desde la educación hacia el empleo que sean más equitativas y, en última instancia, que lleven a que el país consolide niveles importantes de movilidad social.

La relevancia de tomar en cuenta las trayectorias para el fomento efectivo del empleo inclusivo se puede evidenciar con los siguientes tres ejemplos: los esfuerzos para la integración cada vez más equitativa de las mujeres al empleo formal; las acciones dirigidas a aprovechar la transformación del mercado laboral y la llamada cuarta revolución industrial; y aquellos procesos encaminados a generar oportunidades para los jóvenes. En los tres casos, será crucial incorporar esta mirada amplia para hacer más efectivas las estrategias.

**Sobre el caso de los programas dirigidos a la inclusión laboral de las mujeres, estos no serán suficientes, cuando se trata de esfuerzos de última milla, si en complemento no se implementan medidas integrales que simultáneamente mitiguen las barreras que enfrentan ellas en sus trayectorias antes de llegar a la empresa.** En este sentido, no se nivelará la proporción de mujeres vs. hombres que llegan y permanecen en el mercado laboral —en especial en el empleo formal de mayor calidad— ni se alcanzarán niveles de ingresos equitativos entre hombres y mujeres con el mismo nivel educativo<sup>4</sup> si antes no se ajustan los procesos de intermediación laboral, que hoy día privilegian a los hombres sobre las mujeres a la hora de remitir a los buscadores de empleo a procesos de selección. Del mismo modo, tampoco ocurrirán estos cambios si la proporción de mujeres y hombres no es más equitativa en los programas de formación asociados a ocupaciones con mayor remuneración.

4. En ingresos, la brecha entre las mujeres trabajadoras y los hombres trabajadores es del 12,1%. Esta cifra se incrementa en el caso de mujeres vs. hombres que no tienen ningún tipo de formación (37,5%) o que solo completaron primaria o secundaria (35% y 34%, respectivamente) (DANE, 2021).

Asimismo, los resultados serán tímidos si no se implementan acciones de orientación o acompañamiento en la última etapa de secundaria o media que permitan que las mujeres ganen autoconfianza, que tanto hombres como mujeres tengan una visión más equitativa frente a los imaginarios de los roles que cada uno tienen en la sociedad, o que permitan mitigar las brechas que lo anterior alimenta en los niveles de aprendizaje durante su paso por el bachillerato.

## Esto es lo que nos dicen los números:

A pesar de que ellas son mayoría y que son más las mujeres en edad de trabajar, en 2020 más hombres que mujeres buscaron empleo en la red de centros de intermediación laboral del país, con lo que se invirtió la proporción frente a lo que había ocurrido en años anteriores. De igual forma, la cantidad de mujeres buscadoras de empleo que fueron remitidas y obtuvieron un empleo a través de los centros de intermediación laboral fue de solo el 38,8%, frente a los hombres que lo hicieron en un 61,2%.

Igualmente, son más las mujeres matriculadas en programas de formación luego de la etapa escolar, pero la cantidad de mujeres en programas relacionados con ingeniería fue solo del 31,3% en 2020. De hecho, de acuerdo con la Unesco, solo el 3% de las mujeres matriculadas en educación superior lo está haciendo en programas relacionados con las TIC<sup>5</sup>. Más aun, ellas siguieron matriculándose en mayor medida en programas de formación asociados a remuneraciones más bajas en el mercado laboral. Entre 2001 y 2018, las mujeres fueron el 58% de los graduados de educación superior, sin embargo, la brecha STEM —Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Matemática— desde lo técnico hasta el doctorado, sigue aumentando en Colombia y por primera vez en los últimos 17 años superó el 30%<sup>6</sup>.

Por último, las mujeres tienen usualmente un mejor desempeño en las pruebas estatales aplicadas a lo largo de la etapa escolar; sin embargo, en los últimos años de bachillerato este desempeño cae, al punto de crearse una brecha frente a los hombres que en 2020 alcanzó en las pruebas Saber 11, los 3 puntos porcentuales en matemáticas, 0,3 en lectura crítica, y 1,8 en ciencias. En las últimas pruebas Pisa se observa algo similar. La brecha entre hombres y mujeres es de 20 y

de 12 puntos a favor de los primeros en los niveles de aprendizaje de matemática y ciencia, respectivamente. Con esto, la brecha de género en estas dos áreas fue una de las más grandes en todos los países y economías participantes en PISA. Adicionalmente, la brecha en lectura, donde las mujeres superaron a los hombres, fue la más pequeña de todos los países o economías que participaron.

Aspectos como los narrados generan que al final de las trayectorias solo 2 de cada 10 trabajadores en el sector de las TIC en Colombia sea mujer. Además, restan capacidad de impacto a las políticas públicas y las acciones de actores privados enfocados casi exclusivamente la parte final de la trayectoria.

**Otro ejemplo de la importancia que tiene considerar las trayectorias desde la educación hasta el empleo está relacionado con la agenda de competitividad y los esfuerzos para el aprovechamiento de la cuarta revolución industrial.** En los últimos años se han implementado programas masivos de última milla, dirigidos a aprovechar las oportunidades de la industria 4.0 y embarcar al país de manera masiva en el sector digital, que usualmente han contemplado en su diseño cupos masivos de formación corta en temas relacionados con tecnología y, en ocasiones, algún refuerzo con algunas horas de enseñanza en inglés.

Estos esfuerzos podrían ser más efectivos y dar resultados en una escala mayor en la medida que contemplaran acciones dirigidas a desactivar varias de las barreras presentes a lo largo de las trayectorias.

En el entretanto, no serán tan efectivos en la medida que las definiciones de cargo y los perfiles de las vacantes dentro de las empresas empleadoras en el

5. En 2020, las mujeres contratadas en puestos de alta dirección de las TIC fue solo el 21,8% en el mundo. Foro Económico Mundial, Unesco, 2021.

6. Informe Datos Abiertos “Un Maratón de Tacones”, El Tiempo, 2021.



sector de tecnología no precisen las competencias y cualificaciones requeridas para el desempeño en cada ocupación. Hoy día continúan exigiendo años previos de experiencia y el nivel de pregrado como requisito para ocupar todas las vacantes, aun sin requerirse.

Igualmente, no serán tan efectivos si no se contemplan acciones complementarias dirigidas a compensar los importantes vacíos que tienen las personas luego de pasar por el sistema educativo, por ejemplo, en los niveles de inglés y pensamiento lógico. Tampoco serán tan efectivos en la medida que no se implementen mecanismos efectivos de orientación y acompañamiento desde la etapa escolar, o en que no se implementen medidas, de corte más estructural, que ajusten a la manera como está dispuesta la oferta de formación posmedia en el país.

#### Esto es lo que nos dicen los números:

En 2020 el 83,4% de los estudiantes de grado once tenían niveles bajos o medios-bajos en las pruebas de inglés, y el 47,7% los tenían en las pruebas de matemáticas. Para el caso de la formación posmedia, el 40,5% y el 39,4% de los estudiantes de pregrado universitario, tecnólogo y técnico profesional, respectivamente, tuvieron niveles bajos o muy bajos en las pruebas de matemáticas.

Adicionalmente, durante el 2020 el país siguió postergando la implementación de medidas necesarias para ordenar la oferta formativa posmedia y hacerla más clara, pertinente y de mayor claridad. Del total de la oferta en educación posmedia, solo el 8,1%/13% (ETDH/superior) de la oferta de programas y el 8,6%/23% de las entidades contaba con algún tipo de acreditación o certificación de calidad.

Por otra parte, los futuros estudiantes interesados en programas relacionados con tecnología, sistemas o sector digital en general aún deben enfrentar el desafío que en el país significa entender las diferencias entre los aprendizajes adquiridos a través de las distintas modalidades de la oferta de formación. Es un reto distinguir de manera concreta las diferencias en los conocimientos y las competencias desarrolladas entre programas de técnico laboral y técnico profesional impartidos por el SENA, aquellos de técnico profesional impartidos por una entidad privada, y los programas de

tecnólogo; además, es igual de difícil hacerlo con los conocimientos adquiridos a través de un *bootcamp* o, inclusive, para algunas temáticas, lo que se adquiere a través de un pregrado en sistemas.

Los inscritos en programas de formación ETDH cayeron en 2020 un 48%, y los matriculados en Educación Superior, incluyendo Técnico Profesional y Tecnólogo, continuaron con una caída sostenida por quinto año consecutivo. En contraste, los inscritos en formación informal en temas de tecnología siguen en aumento, así como su oferta. Un análisis realizado a la oferta de formación en el sector digital en varias ciudades del país, encontró que en Bogotá se contaba con una oferta de 247 programas de 7 instituciones educativas en educación superior -incluyendo técnico profesional y tecnólogo-, en formación ETDH con 179 programas de 102 entidades, y que en formación informal ya se tenía información de 128 programas de 39 entidades<sup>7</sup>.

Esta falta de claridad sigue también generando desafíos similares a los empleadores con vacantes en cargos de tecnología, quienes igualmente deben enfrentar el reto de entender qué tipo de oferta formativa es la requerida para cada una de sus vacantes. Ante la falta de claridad, los empleadores siguen optando por la alternativa de exigir nivel de pregrado universitario y experiencia laboral previa en sus convocatorias. De hecho, en 2020 solo 14 de cada 100 vacantes no exigió experiencia laboral previa.

Por último, está el tema de la orientación y acompañamiento. El trabajo adelantado por GOYN Bogotá y la SED en Bogotá pone en evidencia el desconocimiento de los jóvenes que se encuentran terminando su etapa escolar respecto al sector digital y la creencia de muchos de ellos de que el sector digital no es una posibilidad plausible para sus propias trayectorias. Lo anterior, aunado a lo dicho en el caso de las trayectorias de mujeres, reitera la importancia de la implementación de estrategias de orientación socio ocupacional y acompañamiento que lleve información a los jóvenes sobre el sector digital y sus grandes oportunidades, que apoye la identificación temprana de jóvenes que pueden encaminarse en estas trayectorias desde la etapa escolar, incentivando especialmente la participación de las mujeres, y que facilite el tránsito a

formación posmedia relacionada con el sector digital. En Colombia, sin embargo, se estima que hay un orientador por cada 10 000 estudiantes (OCDE, MEN 2016).

Si el país no implementa esfuerzos complementarios dirigidos a mitigar los impactos de estas barreras y a cerrar las consecuentes brechas, los programas de última milla (enfocados en la gestión de intermediación laboral y en componentes cortos de formación) tendrán unos márgenes de efectividad reducidos y, al final, el país seguirá teniendo un déficit que se estima en 250 000 desarrolladores para el sector digital.

**Un tercer ejemplo de la importancia que tiene incorporar la visión de trayectorias es el caso del diseño de políticas públicas o de programas desde actores privados que están dirigidos a generar oportunidades para los jóvenes.** Para el cierre de 2020, se estimaba que cerca de 1 600 000 jóvenes estaban desempleados. Esta cifra aumenta a unos 3 000 000 si se toma a los jóvenes ninis que no trabajan o que no estudiaban; o a cerca de 6 000 000 si también incluimos a los jóvenes sin acceso a las oportunidades que estaban en la informalidad laboral. Las acciones desplegadas a través de iniciativas de formación y empleo, sin embargo, no alcanzan la misma escala. A septiembre de 2021, el programa principal de incentivos del gobierno nacional había logrado fomentar la contratación de solo 77 000 jóvenes, y la alcaldía del país con las metas más ambiciosas se había propuesto lograr la vinculación de cerca de 90 000 jóvenes.

El país enfrenta un problema de escala importante, más aún si centra su esfuerzo únicamente en iniciativas de última milla. Una alternativa es la de diseñar diversas acciones complementarias, específicas para subgrupos dentro de esos 6 000 000 jóvenes, entendiendo el momento en el que se encuentran dentro de sus trayectorias, y a partir de ahí ofrecer alternativas más acordes a cada uno. Los esfuerzos serán insuficientes si en los próximos meses solo se diseñan programas de última milla que ofrezcan incentivos únicamente para el empleo de jóvenes, empleo que además en muchos casos es temporal.

7. Puede consultar más información en la infografía del capítulo 3.



En ese sentido, Colombia debe adelantar una estrategia que distinga a cuáles de esos jóvenes debe ofrecerles prioritariamente oportunidades de retorno a la escuela para completar el nivel de educación media; o, por ejemplo, a cuáles debe darles incentivos para retornar a la formación posmedia y completar sus programas, entendiendo si han quedado por fuera del sistema educativo por falta de recursos para el pago de matrícula, por la necesidad de ingresos complementarios para sus familias o por la necesidad de cambiar de programa ante la no participación en programas previos de orientación que hubieran guiado mejor la decisión antes de ingresar al programa.

Por otra parte, hay que pensar en los jóvenes que ya completaron sus programas de formación posmedia, pero que tienen dificultades para acceder a información de vacantes relacionadas con su formación, o en quienes ya estaban en el mercado laboral, pero requieren acceder a formación más corta que permita su reconversión y direccionamiento a nuevos sectores de la economía. Solo en algunos casos (cerca de 700 000), la mejor alternativa es ofrecer opciones con la fórmula de formación corta y servicios de intermediación (ver infografías páginas 292 y 301).

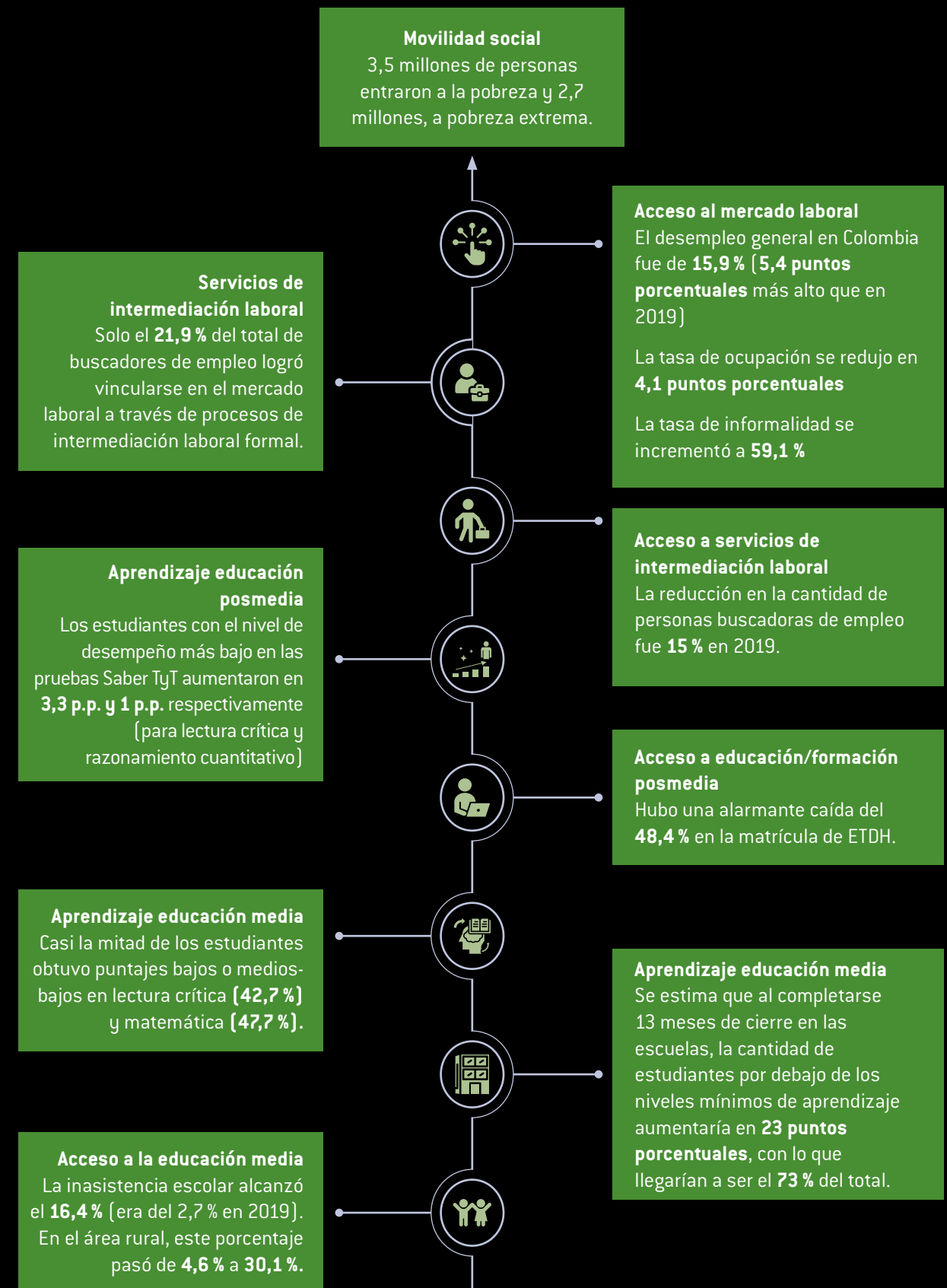
En los meses venideros, el gobierno nacional y los gobiernos locales desarrollarán los programas especiales que diseñaron en el último periodo dirigidos a mitigar los impactos de la pandemia, pero también

encaminados a la reactivación económica. El nuevo gobierno nacional contemplará también estrategias de reactivación económica y seguramente una agenda ambiciosa de superación de pobreza. En complemento, el sector privado a través de las fundaciones empresariales, las fundaciones familiares, las entidades de cooperación y las agencias de desarrollo, entre otros actores, también diseñarán, implementarán y profundizarán iniciativas dirigidas a la recuperación económica y social.

Es tremendamente importante que la agenda incluya las medidas necesarias para incorporar la perspectiva de inclusión. Los aprendizajes logrados durante los años recientes en materia de empleo inclusivo deben permitir mejores resultados tanto en términos de equidad como de la productividad del país. Este nuevo INEI busca seguir recalando la importancia de visibilizar las barreras que enfrentan de manera diferencial varios segmentos poblacionales del país, así como en insistir en la mirada de trayectorias como aspecto clave para la mayor efectividad de las acciones de política pública y de actores del sector privado.

Para dar una comprensión más detallada de dichas trayectorias, el Informe contempla cuatro capítulos que ahondan en lo ocurrido en cuatro tramos de esas trayectorias, durante el 2020. A continuación, los principales hallazgos del análisis realizado.

## IMPACTO DEL 2020 EN LAS TRAYECTORIAS de la educación hacia el empleo



# Educación media

**El capítulo 2 del INEI detalla lo ocurrido en 2020 en materia de educación media y resalta los primeros impactos visibles de la pandemia sobre los estudiantes de últimos años y sobre el sistema escolar en general, que a todas luces deben prender todas las alarmas del país.**

El análisis de los principales datos e indicadores centra la mirada en aspectos como la matrícula y cobertura, deserción y repitencia, y calidad. Considerando los efectos del año pasado, el análisis incluye una mirada al aprendizaje remoto y el uso de recursos tecnológicos, al igual que a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para hacer frente a los efectos de la suspensión de clases y la no presencialidad. Adicionalmente, el capítulo trae las entrevistas de dos expertos —Isabel Segovia y Víctor Saavedra—, quienes analizan los principales efectos de la pandemia sobre la educación media y el panorama a futuro.

Igualmente, esta sección incluye tres casos que evidencian el tipo de respuestas públicas, privadas y colectivas que se dieron en el país para hacer frente a los enormes desafíos enfrentados durante el año. En primer lugar, se habla del caso de Aprende en Casa, el esfuerzo de una entidad pública —en este caso la Secretaría de Educación de Bogotá— por dar respuesta a la no presencialidad. En segundo lugar está A Prender la Onda, una iniciativa que buscó conectar a las comunidades más remotas del país para dar continuidad a la educación en el 2020, y que estuvo dinamizada por maestros de distintos territorios, la mayoría de ellos pertenecientes a Enseña por Colombia. En tercer lugar, también se presenta la iniciativa La Educación Que Nos Une, un esfuerzo colectivo por brindar recursos educativos aplicables durante la pandemia al ecosistema de educación del país. El capítulo incluye, también, un análisis desde la mirada poblacional de los migrantes provenientes de Venezuela. Por último, el análisis de la educación media en 2020 cierra con una sección que incluye ocho recomendaciones.

**En cuanto a los principales hallazgos, el acceso a la educación media continuó en niveles bajos.** La cobertura neta de educación media siguió siendo menor al 50 % (en zona rural fue menor al 30 %)⁸, impidiendo que la mayoría de los jóvenes del país completen su etapa escolar y transiten de manera mucho más efectiva a la formación posmedia. Esto implica que cada año sean más los estudiantes que desertan del sistema educativo que los que se gradúan, y que muchos jóvenes están saliendo del sistema escolar con menos de 15 años a enfrentar una vida adulta y a tomar decisiones para las que seguramente no están del todo preparados y que condicionarán para siempre su bienestar.

En el caso de las mujeres, el acceso no fue menor al de los hombres, lo que mantiene un avance en equidad alcanzado por el país hace algunos años y que es necesario proteger. Ellas son el 51 % de la población total del país y el 49 % de la población en edad escolar, en particular, fueron el 52 % del total de la matrícula en educación media. El panorama no fue igual de favorable para otras poblaciones; en el caso de la población étnica —que en el país es más del 11 % del total de la población y el 9,3 % de la población en edad escolar—, su participación en la matrícula fue del 8,5 %. En el caso de las personas con discapacidad, que corresponden al 2,4 % de la población en edad escolar, su participación en la matrícula fue del 1,8 %. Para el caso de población migrante proveniente de Venezuela, su participación en la matrícula correspondió al 1,4 %, a pesar de que representan el 4,2 % de la población en edad escolar; además, mientras que la inasistencia escolar estaba

8. Mientras que la brecha frente a países de la OCDE es de 10 y 18 puntos porcentuales en la cobertura de educación primaria y de educación secundaria, respectivamente, la brecha en educación media llega a 46 puntos porcentuales.

presente en el 16,4% de los hogares, esta cifra aumentaba a 28,2 % para los hogares con al menos un migrante venezolano. Finalmente, para el caso de la población víctima del conflicto, que corresponde al 7,9 % de la población en edad escolar, su participación en la matrícula correspondió al 7,3 %.

**Los niveles de aprendizaje también siguen siendo deficientes.** Más del 40 % de los estudiantes que lograron completar el grado once obtuvieron resultados bajos o medios-bajos en lectura, y casi el 50 % los tuvo en matemática. En particular, para el caso de las mujeres los resultados son alarmantes. Durante el 2020 la brecha de género en los puntajes promedio de las pruebas Saber 11 fue de 7,2 puntos porcentuales frente a los hombres, lo que implica un aumento de 1,6 puntos en la brecha consecuencia de lo ocurrido en 2020. Del mismo modo, esta brecha aumentó en 0,3 puntos en lectura, 1,8 en ciencias y más de 3 puntos en matemáticas. En el caso de población étnica, la brecha en sus niveles de aprendizaje frente a aquellos obtenidos por el resto de la población fue una alarmante cifra de 34 puntos porcentuales. Para el caso de población migrante, la brecha fue de 10,5 puntos.

En el informe sobre pruebas PISA publicado por el Ministerio de Educación en 2020, los datos muestran que se mantuvo una brecha de 10 puntos en contra de las mujeres frente a los hombres en el área de lectura. En el caso de matemáticas, la brecha fue de 20 puntos; 9 puntos más frente al reporte anterior de Colombia, 11 puntos más frente a los resultados de la misma cohorte para Latinoamérica, 15 puntos de diferencia adicionales frente a las que hay en los demás países OCDE y 20 puntos frente a la diferencia promedio vista en países no OCDE. En ciencias, la brecha en contra de las mujeres llegó a los 13 puntos; 3 puntos más frente a la brecha observada en la cohorte anterior, 7 puntos más que la brecha vista en LATAM, 6 puntos más que la existente en países no OCDE y 11 puntos más frente a la diferencia encontrada en los otros países OCDE.

**En cuanto a los niveles de habilidades socioemocionales** —relacionadas con dimensiones de autoconocimiento, autogestión, conciencia social, habilidades de relacionamiento o toma responsable de decisiones—, el país completa un año más sin mediciones en este frente, a pesar de las recomendaciones dadas por dis-

tintas entidades durante los últimos años⁹. Otras mediciones reflejan el impacto negativo del entorno sobre los niveles de confianza, la tolerancia a la frustración, el optimismo, la energía y el control emocional en mujeres jóvenes de 15 años (OCDE, 2021). Estas evidencian cómo se incrementan significativamente las brechas entre mujeres y hombres en esta etapa, en relación, por ejemplo, con la percepción de sentirse alegres, de buen ánimo, tranquilas, descansadas y con energía cada mañana, además de que su vida diaria esté llena de cosas que les interesan y las motivan. Estas habilidades condicionan no solo su bienestar —por ejemplo, en sus niveles de ansiedad, su desempeño escolar y sus niveles de aprendizaje en lectura, matemática o ciencias—, sino además sus probabilidades de tránsito a la posmedia y posteriormente al mercado laboral; en general, afectan también sus niveles de bienestar y calidad de vida en la adultez.

**Pero tal vez el impacto más grande del 2020 en la etapa escolar se dará en las consecuencias de la no presencialidad en el proceso educativo.** Colombia fue durante la pandemia uno de los países del mundo que menos tiempo tuvo abiertas las escuelas y colegios¹⁰. En 2020, la inasistencia escolar alcanzó el 16,4 % (frente al 2,7 % en 2019) y en área rural este porcentaje pasó de 4,6 % a 30,1 %.

Las consecuencias de la inasistencia y de la no presencialidad con seguridad acompañarán a una generación entera. Otros países ya han comenzado a generar las primeras mediciones en **pérdida y rezago de aprendizaje a causa de la no presencialidad**, y algunas de ellas se han hecho en países con niveles de conectividad y de cobertura de educación remota, virtual o asis-

9. Se puede consultar una aproximación al tema, en los datos presentados en el capítulo 2 sobre la primera medición de HSE hecha por un conjunto de entidades desde el sector privado en varios territorios del país.

10. A esto debe sumarse que cerca de 6,3 millones de estudiantes de colegios oficiales no contaba con acceso a internet y a dispositivos digitales, según estimaciones hechas a partir de ECV por el Banco Mundial en 2020.



tida mucho mayores que los que tiene Colombia<sup>11</sup>. Estas primeras mediciones muestran impactos significativos en la no generación de los aprendizajes previstos durante los meses de cierre de las entidades educativas, pero también han mostrado el retroceso en aprendizajes alcanzados en los años anteriores a los cierres de las instituciones educativas, lo que pone por delante un desafío enorme en materia de educación<sup>12</sup>. El Banco Mundial estima que al completarse 13 meses de cierre en las escuelas, la cantidad de estudiantes en Colombia por debajo de los niveles mínimos de aprendizaje aumentaría en 23 puntos porcentuales y llegarían a ser el 73 % del total de estudiantes. Respecto a la simulación de la pérdida en Años de Escolaridad Ajustados por Aprendizaje (LAYS) debido al COVID-19, esta podría ser superior a lo equivalente a 2 años de aprendizajes, y terminar siendo aun mayor para las regiones donde los colegios permanezcan cerrados más de 13 meses (Banco Mundial, 2021).

**Otro punto importante ha sido la deserción.** Por la manera en que está estructurado el FGP, existen desincentivos importantes para que las instituciones educativas y las entidades territoriales reporten números altos de deserción, lo que —sumado a las debilidades en los sistemas de información y en la capacidad práctica del Ministerio de hacer seguimiento a todo el sistema y dar reportes mucho menos rezagados— genera un escenario en el que aún se desconoce la verdadera magnitud de la deserción de estudiantes que abandonaron el sistema educativo por los efectos de la pandemia. De todas formas, se estima que entre 53 000 y 76 000 estudiantes abandonaron la escuela en 2020 (Banco Mundial, 2021).

Otro aspecto a considerar son **los efectos sobre la salud mental y el bienestar emocional** de los estudiantes. La no presencialidad y la falta, en la práctica, de poder continuar con el proceso educativo no solo genera un rompimiento en el desarrollo de habilidades socioemocionales (que son consecuencia de la interacción cotidiana con pares), sino que además ese cierre de los establecimientos educativos llevó a los estudiantes a tener que pasar varios meses del 2020 confinados en sus casas, en ambientes que muchas veces no eran espacios seguros y que, en la mayoría de los casos, representaban un escenario de alto estrés para ellos y otros miembros de sus familias. Sabemos ya que durante los meses de confinamiento en 2020

los niveles de violencia intrafamiliar se incrementaron en varios ítems<sup>13</sup>. Igualmente, en temas como el embarazo infantil y adolescente en 2020, con el transcurrir de los meses se están comenzando a ver otros dolorosos impactos. El número de nacimientos registrados por parte de madres entre 14 y 19 años se incrementó en 6,3 % en 2021 (trimestre II), y la cifra de nacimientos por parte de madres menores de 14 años, en 22,2 %.

Por todo esto, es urgente la implementación de acciones decididas que contengan y compensen las pérdidas de aprendizaje, fomenten el retorno a la escuela, mitiguen la deserción y fomenten de nuevo las trayectorias. Como lo manifestaban Isabel y Víctor en sus entrevistas, la educación presencial es vital y, sin embargo, la inasistencia escolar llegó en 2020 a 1,5 millones de estudiantes. Mientras que en departamentos como Antioquia se tuvo la decisión política y la suficiente coordinación de la comunidad educativa ampliada para retornar a la presencialidad en un porcentaje significativo, en la mayoría del país esto no ocurrió, como fue el caso las secretarías de educación de Santa Marta, Magangué o la del Departamento del Magdalena. Al mes de agosto de 2021 cerca de 3,5 millones de estudiantes aun no había regresado a clases, siendo casos como el del Magdalena donde menos del 2 % de estudiantes ha retornado y la conectividad de los hogares es menor al 35 %, uno de los más preocupantes.

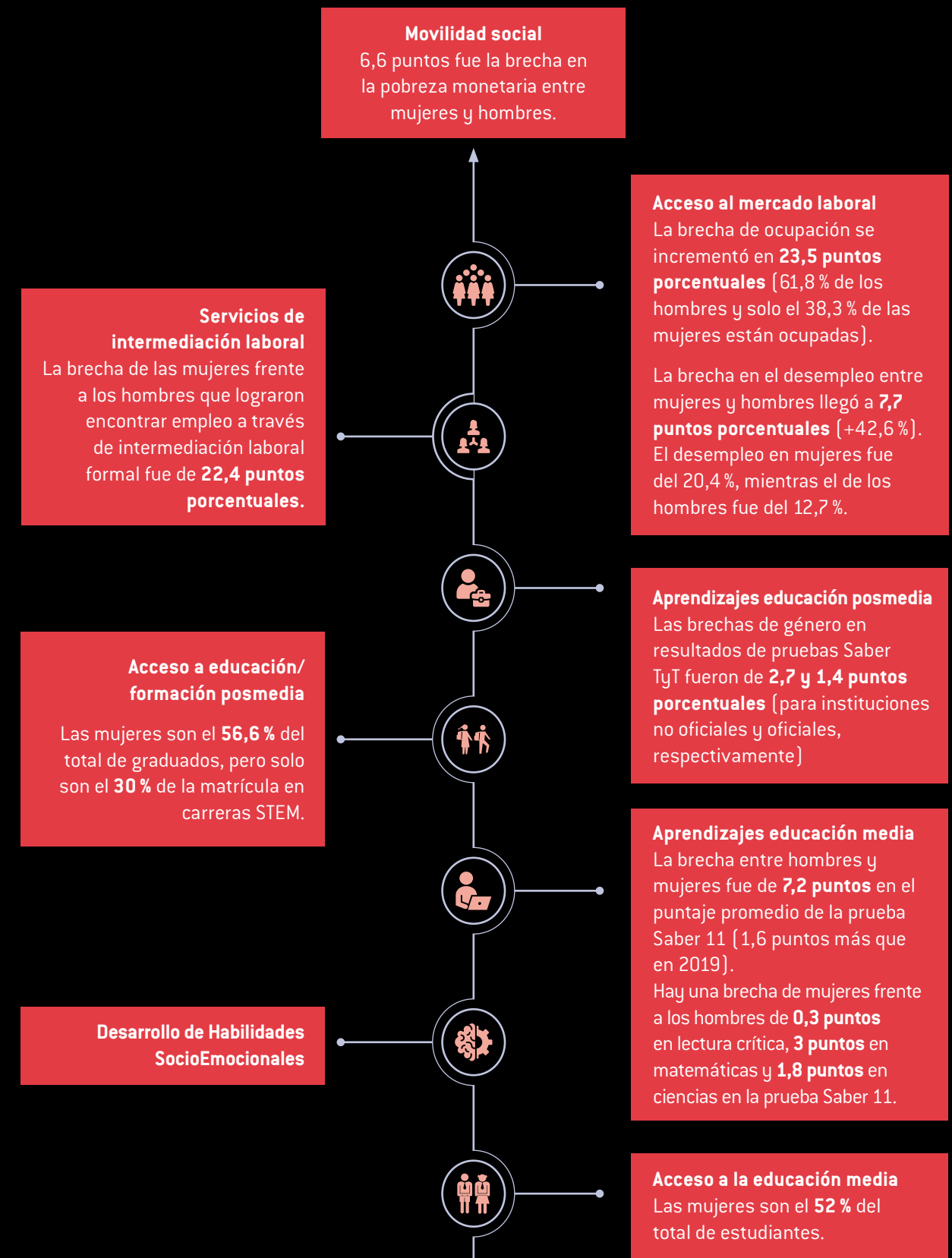
11. En Bélgica, luego de solo tres meses de cierre de las escuelas, los puntajes en matemáticas y lenguaje se redujeron 0,19 y 0,29, respectivamente, desviaciones estándar, para estudiantes de primaria (Banco Mundial, 2021). Otros estudios en Suiza, Estados Unidos, Brasil y Holanda, entre otros, muestran resultados similares. También se han empezado a evidenciar los efectos diferenciales en el aprendizaje entre poblaciones, como el caso de población hispana y negra vs. la blanca (ver McKinsey, 2020).

12. Ver otras estimaciones en el capítulo 2.

13. Por ejemplo, durante los dos primeros meses de pandemia el número de llamadas a las líneas de atención de violencia, como la de Bogotá, se incrementó en un 142 % frente al año anterior (Observatorio Colombiano de Mujeres, 2021).

## TRAYECTORIAS DE LAS MUJERES de la educación hacia el empleo

51,2%  
de la población del país



# Educación posmedia

**El capítulo 3 detalla lo acontecido en 2020 en materia de educación posmedia y resalta la situación de la educación para el trabajo y desarrollo humano y la educación superior.** El informe de este año incluye una primera aproximación a los datos de la formación informal, que cada año gana mayor importancia, en especial la formación informal relacionada con tecnología que se imparte en formatos como los *bootcamps*.

El análisis de los principales datos e indicadores centra la mirada en aspectos como lo que ocurre en el tránsito a la formación posmedia; el análisis de matrícula, graduados certificados y tasas de cobertura; la deserción en la posmedia; las instituciones y programas; y el desempeño académico. Adicionalmente, el capítulo incluye una entrevista a Brigitte Baptiste, en la que hace un análisis sobre la transformación posmedia y los desafíos a los que debió enfrentarse este nivel educativo durante el 2020. De igual forma, el capítulo incluye —como en el capítulo anterior— una muestra de la respuesta del país a la pandemia. Se muestra el caso de Saber Hacer Vale, una respuesta del SENA y el Ministerio del Trabajo a los desafíos de la población migrante y su formación posmedia; se señalan los programas de formación de la Fundación Acción Interna para población carcelaria y pospenada; y se habla de Diálogos de Futuro, un ejercicio colectivo para pensar la educación superior a largo plazo y dar respuesta a los desafíos del presente. El capítulo incluye, también, un análisis desde la mirada poblacional de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Al final, el análisis de la educación posmedia en 2020 cierra con una sección que incluye siete recomendaciones.

**En cuanto a los principales hallazgos, a pesar de los avances en cobertura de las últimas décadas, solo 40 de cada 100 estudiantes graduados de educación media hacen tránsito a la educación superior;** esto es, a los niveles de pregrado universitario, pero también a programas de formación técnica profesional o forma-

ción tecnológica. Por desgracia, el país aún no cuenta con un mecanismo claro para hacer seguimiento a las trayectorias de quienes transitan por el sistema educativo, por lo que no se tiene información de los niveles de tránsito de la secundaria y media a los distintos niveles de posmedia, por ejemplo, a programas de técnico laboral y no solo a la educación superior<sup>14</sup>.

Como se detallará en el capítulo, **en términos de calidad, el aprendizaje adquirido durante la formación posmedia (reflejado en las pocas pruebas de desempeño disponibles) sigue teniendo enormes desafíos.** En cuanto a las pruebas Saber Pro, aplicadas a estudiantes universitarios, el promedio de los estudiantes del país tan solo llegó a 148 de 300 puntos posibles. Por el lado de las pruebas Saber TyT, aplicadas a estudiantes de técnico profesional y de tecnólogos, los estudiantes con los niveles de desempeño más bajo se incrementaron en 1 punto porcentual en razonamiento cuantitativo y en 3,3 puntos en lectura crítica. No contamos con información equivalente respecto a los niveles de aprendizaje de las personas con formación técnica laboral.

La formación técnica o formación para el trabajo, que por naturaleza es una formación de carácter más vocacional, sigue siendo desarrollada en el país a través de la formación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH), por ejemplo, con los programas de técnico laboral; a través de la educación superior, por medio de programas de técnico profesional o de tecnólogo; o a través de la formación informal, que incluye forma-

ción continua y los cursos libres dados por instituciones educativas, los *bootcamps*, los programas dados a través de aulas propósito, y otras alternativas presenciales y/o virtuales dentro de una oferta cada vez más innovadora. En complemento a todo lo anterior, en la actualidad Colombia trabaja en estructurar una oferta adicional a las anteriores enfocada en la formación por competencias, dentro del nuevo Subsistema de Formación para el Trabajo.

La complejidad en la arquitectura institucional del país termina generando una oferta difícil de entender, en la que estudiantes y empleadores no tienen claridad suficiente sobre las diferencias entre un nivel y otro, lo que genera, además, enormes desafíos en calidad y pertinencia.

**La deserción en la etapa posmedia también ha comenzado a mostrar impactos significativos.** En el caso de la formación ETDH, por ejemplo, el análisis de las cifras de matrícula para el segundo semestre de 2020 muestra una alarmante caída en el número de estudiantes inscritos del 48,4%, volviendo casi a los niveles de 2010. Para el caso de la educación superior, la matrícula cayó en 12,8%, y la matrícula de nuevos estudiantes en pregrado disminuyó en 23,3% en el segundo semestre de 2020, profundizando la tendencia en la caída de la matrícula iniciada desde 2017 (desde ese año, la matrícula de educación superior se ha reducido en más de 100 000 estudiantes). Esta deserción también se manifiesta de manera diferencial; históricamente más del 60% de quienes se retiran en educación superior corresponde a estudiantes de estratos 1 y 2 (Fedesarrollo, 2021 a partir de SNIES<sup>15</sup>). Igualmente, en el caso de la población afrodescendiente, esta ha tenido una tasa de culminación de educación terciaria de 5%, frente al 14% de la población no afrodescendiente (Banco Mundial, 2021).

En el caso de las mujeres, los niveles de cobertura siguen siendo elevados. Esta cobertura es un avance en equidad que el país debe proteger y consolidar en los próximos años, evitando cualquier posible impacto negativo de la pandemia -como ha ocurrido para el caso del empleo y la participación de las mujeres en el mercado laboral-. Para el 2020, las mujeres representaron el 52,8% y el 56,6% de la matrícula y de los graduados en educación superior, respectivamente. Sin embargo, un análisis más detallado muestra cómo la cobertura en la posmedia de las mujeres en campos como ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines sigue siendo significativamente menor frente a los hombres, con un 31,3% (SNIES, 2021)

Del mismo modo, en términos de aprendizaje, el desempeño en las pruebas Saber Pro muestra que los resultados, comparados entre mujeres y hombres, tuvieron niveles de 2,5 y 2,8 puntos a favor de las mujeres en instituciones educativas no oficiales y oficiales, respectivamente. Estos números a favor de las mujeres no se mantienen, sin embargo, en el caso de los resultados de las pruebas Saber TyT, aplicadas a estudiantes de programas de técnico profesional y de tecnólogo. En estas, en 2020 las mujeres tuvieron una brecha negativa respecto a los hombres de 2,7 y 1,4 puntos en instituciones educativas no oficiales y oficiales, respectivamente. Esto seguramente está relacionado con que durante 2020 los niveles de informalidad laboral de las mujeres que completaron un programa de técnico profesional o de tecnólogo fueron 5,4 puntos porcentuales mayores que los de hombres con el mismo nivel de formación (DANE, 2021).

15. En 2019, este indicador superó el 70%.

14. Se espera la puesta en funcionamiento del Observatorio de Trayectorias Educativas anunciado por parte del MEN.







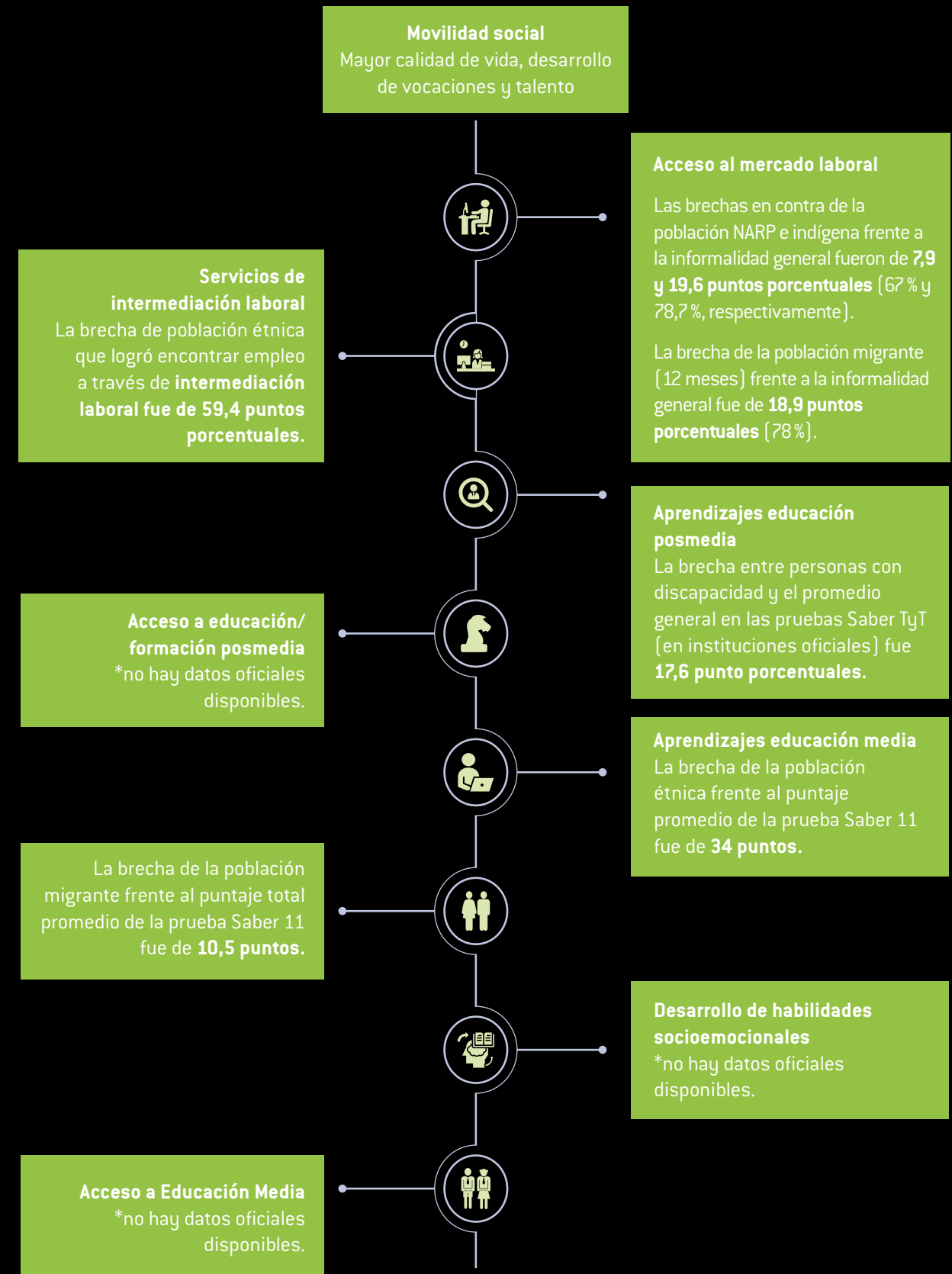
En cuanto a la calidad de los servicios, la cantidad de buscadores de empleo que lograron vincularse a una compañía a través de la gestión de estos intermediadores se redujo, llegando a solo el 21%. Igualmente, la brecha entre mujeres y hombres que lograron encontrar un empleo a través de servicios de intermediación llegó al 22% en 2020 a favor de los hombres. Respecto a otras poblaciones, esta brecha llegó a 59,4 y 46,4 puntos porcentuales para el caso de población étnica y víctimas del conflicto, respectivamente. Para el caso de población joven, migrante venezolana y con discapacidad, esta brecha fue de 16,6, 60 y 69,9 puntos, respectivamente.

El país completó otro año sin un sistema consolidado de buscadores de empleo, vacantes ofrecidas y empleadores. Aún se tienen desafíos importantes para tener datos consolidados de los 233 prestadores de servicios de intermediación autorizados, pertenecientes a la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. Este sistema permitiría una administración más eficiente de la gestión de la intermediación laboral del país y mejores servicios para empleadores y buscadores de empleo, teniendo importantes impactos en la

productividad y equidad en el acceso al mercado laboral del país. Además, un sistema de estas características serviría como base importante para realizar distintos análisis sobre la oferta y demanda laboral del país, en la medida en que permitiera contar con información unificada de buscadores, vacantes y sus perfiles. Para esto, debería estar alineado con la clasificación de ocupaciones unificada en el país, detallar los perfiles de buscadores y vacantes por competencias, y generar reportes oportunos de la evolución de oferta y demanda por sector, territorio, tipo de buscador de empleo y tipo de empleador. **Un Sistema así, al servicio del país, que administre de manera adecuada la información de al menos un millón de vacantes y sus requerimientos, de un millón de buscadores y el detalle de sus perfiles, y la información de las al menos veinte mil empresas que en la actualidad maneja por año, es una de las tareas pendientes más importante dentro de la agenda de cierre de brechas de capital humano, y debería ser una prioridad mayor a la de implementar permanentemente estudios puntuales, desarticulados, costosos y rápidamente desactualizados de la dinámica laboral como se ha hecho hasta ahora.**



## TRAYECTORIAS DE OTRAS POBLACIONES de la educación hacia el empleo



# Empleo

**Finalmente, el capítulo 5 analiza en detalle el impacto de la pandemia que inició el 2020 en la dinámica laboral, ahondando en los efectos diferenciales sobre varias poblaciones.**

El análisis de los principales datos e indicadores centra la mirada en aspectos como la oferta laboral y sus impactos durante el año, los ingresos laborales, el desempleo e informalidad, y la demanda laboral. El capítulo presenta una entrevista con Rosario Córdoba, en la que se analizan los principales efectos de la pandemia sobre el mercado laboral del país, al igual que los efectos sobre la productividad y competitividad en el futuro. Además, incluyen tres casos. El primero, Mujeres que Construyen, es una alianza entre el sector público y privado para lograr una mayor vinculación de mujeres en un sector como la construcción, que será neurálgico dentro de las estrategias de reactivación del país en los próximos años. El segundo, Compromiso Valle, es una iniciativa colectiva dirigida a acelerar la reactivación del territorio, la reconciliación y la reconstrucción del tejido social. Por último, se incluye el caso de Frisby, una compañía que decidió apostarle a la estabilidad del empleo en una época marcada por la pandemia y las cuarentenas. El capítulo incluye también un análisis desde la mirada de dos poblaciones, la población joven, por un lado, y la mirada desde un enfoque de género, abordando la perspectiva desde las mujeres. Al final, el apartado concluye con la propuesta de siete recomendaciones.

**En cuanto a los principales hallazgos, el 2020 fue un año particularmente difícil para el empleo en el país. Los niveles de desempleo retornaron los del 2002 y distintas poblaciones se vieron desproporcionadamente afectadas.** En algunos casos se trató de empleos que temporalmente dejaron de estar activos, en otros, de empleos que se destruyeron de manera permanente o, inclusive, de empresas que desaparecieron. En Colombia, las empresas de menos de 10 empleados representaban el 93,3% de las empresas totales y el 58% del empleo. En

contraste, las medianas y grandes solo representaban el 1,7% de las empresas del país y el 20,9% del empleo. **Durante el 2020, de cada 100 personas que quedaron cesantes, 57 salieron de micro y pequeñas empresas y 25, de empresas medianas y grandes.** Más aun, el 95% de las empresas que perdieron la condición de activas en las principales ciudades eran microempresas. Por esto, el capítulo hace un análisis del impacto de la pandemia en las empresas, detallando la situación por sector, tipo de empresa y territorio.

**En cuanto a las personas,** a cierre del 2020, la población económicamente activa del país superó los 24 millones de personas; 49,8 fue la tasa de ocupación, 15,9 fue el desempleo general (5,4 puntos porcentuales adicionales frente a 2019) y a 59% se incrementó la informalidad laboral. Específicamente en el caso de las mujeres, si bien corresponden al 51% de la población del país en edad de trabajar, en contraste, solo correspondieron al 41% de la población económicamente activa<sup>16</sup>. **En 2020 la brecha en los niveles de ocupación entre mujeres y hombres se incrementó a 23,5 puntos porcentuales (61% de los hombres y solo el 38% de las mujeres están ocupadas).**

Asimismo, la brecha entre el desempleo de hombres y mujeres se incrementó a 7,7 puntos porcentuales, un aumento cercano al 42%. Igualmente, el porcentaje de desempleo en mujeres fue del 20,4%, mientras que el de hombres fue de 12,7%. Aun en sectores mayormente

16. Una de las razones está relacionada con las diferencias marcadas en las actividades en las que destinan su tiempo mujeres vs. hombres en la inactividad. Mientras que los hombres inactivos dedican en promedio 1:36 y 2:50 horas a labores no remuneradas y de cuidado, las mujeres inactivas dedican, en contraste, 5:33 y 6:42 horas, (frangas de edad 18-28 años y 29-45 años, respectivamente) (DANE, 2021 sobre ENUT).

ocupados por hombres, la pérdida de empleo estuvo más concentrada en mujeres. Durante 35 años, el aumento en la participación de las mujeres en el mercado laboral había sido uno de los principales avances en materia de equidad en el país. Mientras que el porcentaje de los hombres empleados entre 31 y 40 años se mantuvo cercano al 97% desde 1985, en el caso de las mujeres ese porcentaje pasó de 55% a 87% (BanRep, 2021)<sup>17</sup>. Sin embargo, el 2020 fue un año en el que de manera masiva las mujeres perdieron sus empleos y de forma desproporcionada pasaron del empleo a la inactividad.

Lo anterior es consistente, por un lado, con la inequidad en la distribución de las tareas del hogar y de cuidado no remuneradas entre hombres y mujeres. La brecha en el tiempo destinado a trabajo doméstico y de cuidado no remunerado entre mujeres y hombres de 18 a 44 años es mayor a las 5 horas, y el 80% de las horas dedicadas al cuidado son aportadas por mujeres (DANE, 2021 sobre ENUT)<sup>18</sup>. Esto incentivó que fueran mayormente ellas quienes asumieran el cuidado de hijos menores durante el 2020, a causa del cierre del sistema escolar en la mayoría del país. Por otro lado, es importante tener presente que en ese año 4,75 millones de hogares tenían como jefa de hogar a una mujer sin cónyuge, y que de estos, en 1,58 millones de hogares se contaba con hijos menores de 18 años (DANE ECV)<sup>19</sup>. Este tránsito masivo a la inactividad conlleva importantes impactos sociales negativos para las mujeres y sus familias.

Las acciones para revertir esta situación deberán ser prioridad durante los próximos meses, más aun si se tiene en cuenta que sin los incentivos adecuados, los niveles de inactividad en las mujeres podrían permanecer en el tiempo. Esto puede darse por dos razones. En primer lugar, por la lentitud con la que se recupera el mercado laboral, frente a la recuperación de otros renglones de la economía. A pesar de retornar a niveles de crecimiento similares a los que había previos a la pandemia, la cantidad y calidad del empleo se demorará varios años más en retomar los niveles de 2019. En segundo lugar, porque en la inactividad las mujeres asumen las tareas cotidianas de cuidado y hogar, mientras que en el caso de los hombres inactivos no. Para el caso de población sin ingresos propios, la brecha entre el tiempo que destinaron hombres y mujeres a cuidado y hogar fue de 17,3 puntos porcentuales (DANE, 2021).

Por otra parte, la participación de las mujeres en cargos directivos siguió siendo inequitativa. Particularmente en el caso de cargos directivos del Estado, la brecha entre hombres mujeres fue de 4,6 puntos porcentuales (Función Pública y DANE, 2020). En el caso del sector privado, solo el 18,7% de las juntas directivas del país era ocupado por mujeres (Centro de Estudios en Gobierno Corporativo, 2021).

**Otro es el caso de la población joven.** Al analizar particularmente a esta población, los jóvenes correspondieron en 2020 al 26% de la población total del país y al 31% de la población en edad de trabajar, pero fueron el 27,8% de la población económicamente activa y su tasa de ocupación solo llegó al 40,2%. Igualmente, **la brecha entre el desempleo de población joven y el general se incrementó en 8,3 puntos porcentuales, llegando en 2020 al 24,2%.** En contraste, para el caso de los jóvenes los niveles de informalidad fueron 3,4 puntos menores que a los del resto de la población, algo similar a lo que ocurre en el caso de las mujeres.

Por su parte, según cifras oficiales, la población NARP tuvo un desempleo 1,1 puntos porcentuales menor al desempleo general. Sin embargo, las brechas en los niveles de informalidad de la población NARP y la población indígena frente al dato de informalidad general de la población fueron respectivamente 7,9 y 19,6 puntos mayores. Algo similar ocurre en el caso de la población migrante venezolana, quienes tuvieron en 2020 una brecha de 18,9 puntos porcentuales en sus niveles de

17. Esto tuvo relación con los mayores niveles de educación, la participación de trabajadoras con educación universitaria pasó de 12% en 1994 al 44% en 2010.

18. Esta disparidad se hace aún más inequitativa en el contexto de algunas poblaciones, Respecto al total nacional de 3:49 horas, en población indígena fue de 4:07 horas y en población NARP, de 4:16 horas.

19. En contraste, 2,48 millones de hogares tenían a un hombre sin cónyuge en la jefatura. Adicionalmente, solo 190 000 de esos hogares tenían hijos menores de 18 años.





informalidad frente a los niveles del resto de habitantes. Respecto a sus niveles de desempleo, la brecha de la población migrante frente al resto de la población se incrementó en 6,9 puntos (el desempleo de la población migrante, migrantes de 12 meses, fue del 22,8).

Por desgracia, no es posible hacer análisis igual detallados para otras poblaciones. Lastimosamente, se completa un nuevo año en el que no se tienen datos equivalentes para las cifras de desempleo de población con discapacidad, de la comunidad LGBT+, ni otros segmentos (como población víctima o en proceso de reintegración). De igual forma, tampoco se cuenta con datos tan completos como los disponibles para mujeres y jóvenes en el caso de población étnica o migrante.

Adicionalmente, no se tienen aún datos que permitan identificar la relación entre niveles de ocupación, remuneración y tipo de empleo, entre otros, para quienes completan un programa de técnico laboral o alguna otra formación no formal. Tampoco se actualizaron en 2020 las mediciones que permiten conocer cuántas empresas tienen áreas de talento humano y cuántas de ellas manejan sus procesos por competencias y no por requisitos que no tienen que ver con lo laboral. Sin embargo, es clave reconocer los importantes avances del DANE para poner a disposición del país más información que permita análisis más profundos y que contemple lo ocurrido particularmente para algunas poblaciones. Será clave, en ese sentido, potenciar durante los próximos años los instrumentos de recolección de la GEIH y la ECV, así como llevar a cabo de manera más frecuente otras encuestas y censos, que resultan cruciales para el análisis poblacional de las trayectorias desde la educación hasta el empleo en el país.





# Recomendaciones Informe Nacional de Empleo Inclusivo

El INEI hace una serie de recomendaciones a partir del análisis de datos e indicadores, las entrevistas a los expertos, las entradas técnicas poblacionales y los casos de éxito por cada tramo; todo esto en el marco de los efectos por tramo ocasionados por la pandemia, que intensificó brechas que venían presentándose a nivel nacional, de territorios y de poblaciones.






El general cuando hablamos de empleo inclusivo, pero también las particularidades en cada uno de los tramos y los tránsitos que se dan entre estos. Para mayor comprensión, hemos categorizado las recomendaciones por los niveles de acción, y hemos hecho explícitos los actores que pueden dinamizar esas acciones a mayor escala -sin desconocer otros actores que puede hacer parte y contribuir a la solución-. El siguiente cuadro consolida aspectos generales de las recomendaciones; el detalle de estas puede consultarse en cada capítulo.

A continuación, se enuncian estas recomendaciones dirigidas a abordar los problemas desencadenados a ni-

## Recomendaciones por tramo de la Trayectoria:

 Para la Educación Media	8	 Para la Educación o Formación posmedia	7
 Para la Intermediación Laboral	6	 Para los Empleadores y sus áreas de TTHH	7

## Recomendaciones por nivel de acción (NA):

 Generales	10		
 Para acciones directas sobre la población	(NA1) 8	 Para acciones desde el mercado laboral	(NA2) 8
 Para acciones de cualificación de entidades	(NA3) 7	 Para acciones de política pública	(NA4) 8

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
El diseño de nuevas iniciativas en todos los tramos debería contemplar la implementación de un conjunto de acciones simultáneas, para actuar de manera integral. Esto significa que se deben ejecutar acciones destinadas a mejorar la preparación de las personas (competencias + información) y a elevar las condiciones y capacidades de todos los actores, al igual que la conexión entre estos; haciéndolo siempre desde una perspectiva de equidad y productividad.	General		
Se deben implementar acciones correctivas y preventivas. Es crucial comprender la importancia de las acciones preventivas no solo para atender demandas de corto plazo, sino para que funcionen como mecanismo que potencie los resultados al mediano y largo plazo. Esto permitirá, además, pensar en mayor escala en las diferentes intervenciones previstas en los tramos.	General		
Es mucho más rentable trabajar con las instituciones existentes y fortalecerlas que asignar todos los recursos a ofertar servicios paralelos y temporales. Las iniciativas deberían centrar sus esfuerzos en mejorar —no duplicar o reemplazar— el papel de las escuelas, las instituciones de formación profesional y los centros de empleo.	General	NA1, NA2, NA3, NA4	Todos los actores del ecosistema de empleo y formación del país.
Ofrecer vías cortas a poblaciones vulnerables en general solo beneficiará a pequeños segmentos de estas. La utilidad de intervenciones cortas o largas está fuertemente demarcada por la aplicación de correctos mecanismos de perfilamiento, que identifiquen de manera más precisa los niveles de competencias e información de las personas. En esa medida, podrán direccionarlas al tipo de ruta que les es más conveniente, pasando de pensar en soluciones transitorias a promover estrategias que integren todas las trayectorias.	General		
Los mapeos de iniciativas y actores, además de la consolidación de esquemas de gobernanza en las regiones, son necesarios para plantear intervenciones más integradas. Hoy existe gran duplicidad de acciones y programas, en particular para grupos vulnerables. Integrar y lograr su complementariedad es, sin duda, el reto en las regiones.	General		

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
La financiación continua de iniciativas de corto plazo desincentiva la continuidad de las acciones y la generación de aprendizajes. Por lo mismo, los recursos dispuestos por parte de gobiernos, cooperación y entidades privadas para financiar iniciativas de empleo inclusivo deberán hacer un mejor balance entre acciones de corto plazo e intervenciones de mediano y largo plazo.	General		
Hay que estructurar mejores mecanismos que permitan asignar los recursos disponibles a iniciativas efectivas, lo que traería consigo que estas dejaran de estar tan orientadas a procesos, para estar ahora más orientadas a resultados.	General		
Se debe fortalecer la medición en las iniciativas. Si la medición no se incorpora de manera más decidida en la implementación —haciendo un esfuerzo por ir más allá del recuento operativo de beneficiarios y actividades—, será difícil avanzar en la identificación de las mejores prácticas, las mejores iniciativas y, en esa medida, en el aprendizaje como ecosistema.	General	NA1, NA2, NA3, NA4	Todos los actores del ecosistema de empleo y formación del país.
Ampliación del acceso a buenos servicios educativos, formativos y de intermediación. De esta forma se puede lograr acceder a más y mejores empleos, que permitan a los hogares tener progresivamente mayores recursos para invertir en estos mismos servicios.	General		
El fenómeno migratorio no es solo un desafío humanitario de corto plazo, sino que es, ante todo, un desafío de mediano y largo plazo para su inclusión socioeconómica, y una oportunidad para el país. La agenda de emergencia, bajo una óptica de atención humanitaria, debe dar paso a un proceso de inclusión educativa y productiva, que en muchos aspectos debe aprovechar los aprendizajes y apalancarse en los esfuerzos de un ecosistema de empleo inclusivo que ya implementa acciones con otras poblaciones vulnerables. Esto, en la práctica, supone llamar a la mesa a otros actores, además de entender las temáticas, los tipos de acción, los aprendizajes y los mecanismos de planeación y medición, entre varios otros dentro de esta agenda.	General		



Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Volver a la prespecialidad debe ser la prioridad del sector educativo. La presencialidad —además de favorecer la salud mental, el aprendizaje de los menores y el desarrollo de habilidades blandas (tales como pensamiento crítico, colaboración o creatividad)— reduce las desigualdades entre los estudiantes, especialmente respecto a aquellos que tienen menores posibilidades de acceso a internet y computadores.	T1	NA1	Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas y privadas
<p>La implementación de estrategias para el desarrollo de habilidades socioemocionales es clave en los modelos de alternancia y presencialidad, se recomienda trabajar sobre cuatro estrategias clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir claramente en los estándares de aprendizaje qué habilidades socioemocionales se deben desarrollar en cada sistema educativo, además de los niveles de logro esperados.</li> <li>- Desarrollar mediciones que permitan realizar un diagnóstico sobre las habilidades socioemocionales de los estudiantes, y monitorear los avances.</li> <li>- Establecer orientaciones y estrategias para apoyar a la comunidad educativa en el proceso de implementar los estándares de aprendizaje y desarrollar las habilidades socioemocionales en la escuela.</li> <li>- Apoyar a los docentes para que desarrollen habilidades socioemocionales y cuenten con prácticas pedagógicas para desarrollarlas en sus estudiantes, a través de la formación inicial y en servicio.</li> </ul>	T1	NA1	Ministerio de Educación, ICFES, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas y privadas
El gobierno, en sus distintos niveles, y las instituciones educativas deben seguir implementando protocolos de bioseguridad e informando de manera pertinente.	T1	NA3	Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, secretarías departamentales y municipales de salud y educación, instituciones educativas públicas y privadas, instituciones prestadoras de salud

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
La experiencia del país en la pandemia recuerda y resalta la necesidad urgente de seguir aunando esfuerzos para el cierre de la brecha urbano-rural, empezando por la brecha digital.	T1	NA3	Ministerio de Educación, Ministerio de TICs, sector privado, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas
<p>Consolidar estrategias integrales para promover la permanencia en la educación media. Entre estas pueden estar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El diseño, la actualización curricular, los modelos y los proyectos pedagógicos de los programas deben ser coherentes con las realidades de los jóvenes, para que estos sientan que la educación que reciben aporta valor en la construcción de un proyecto de vida.</li> <li>- Construcción de un sistema de seguimiento a los estudiantes que hayan abandonado o se encuentren en riesgo/vulnerabilidad de abandonar sus procesos educativos, en particular en zonas rurales, donde la incidencia es mayor.</li> </ul>	T1	NA3 - NA4	Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas y privadas
Es necesario avanzar en estrategias para la articulación de la educación media con la posmedia, y en la integración con el sistema nacional de cualificaciones desde la media.	T1	NA4	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, SENA, instituciones educativas
Los niños, niñas y adolescentes migrantes son un objetivo prioritario para el sector educativo, particularmente en lo referente a su regularización, al acceso a pruebas y servicios educativos, y a la planeación de estrategias integrales que no solo garanticen su acceso, sino también su permanencia y logro dentro del sector educativo.	T1	NA4 - NA3 - NA1	Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas
Hay una necesidad de mejorar y consolidar los registros estadísticos de manera concisa, actualizada y permanente.	T1	NA4	Ministerio de Educación, DANE

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Promover la accesibilidad y permanencia en todos los programas de formación, comenzando por eliminar el prejuicio de que la formación técnica o para el trabajo es deshumanizante o condena.	T1	NA4	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación
Enfrentar la necesidad de ampliar la cobertura que tienen los esfuerzos dirigidos a financiarle a los jóvenes el acceso a programas de ETDH en instituciones certificadas en calidad, no solo hacerlo para programas universitarios.	T1	NA4	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación
Es necesario consolidar la oferta educativa y formativa virtual en el nivel posmedia.	T1	NA4	Ministerio de Educación, Ministerio de TICs, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior
Es importante implementar procesos de nivelación para los estudiantes de programas técnicos profesionales y tecnológicos, con el fin de compensar los retrocesos en el aprendizaje reflejados en los resultados de las pruebas Saber TyT.	T1	NA1	Ministerio de Educación, Ministerio de TICs, secretarías departamentales y municipales de educación, gremios educativos, fundaciones, instituciones de educación superior
Promover estrategias desde el Gobierno nacional hasta los gobiernos locales para evitar riesgos de deserción en la educación superior. Estas deben incorporar elementos como la creación de un sistema de información de seguimiento, la creación de programas de tutorías académicas y nivelación, la agilización de los esquemas de transferencia entre programas, el acompañamiento estudiantil en los procesos de adaptación al entorno y la incorporación de un enfoque multifactorial en su desarrollo.	T2	NA4	Ministerio de Educación, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Utilizar y promover estudios de brechas de capital humano para el diseño, creación y actualización de los programas de formación:	T2	NA3	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Red ORMET, observatorios laborales universitarios, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior
Es importante robustecer las plataformas y los sistemas de información a nivel de microdato, para que permitan la trazabilidad de instituciones, programas, beneficiarios, entre otros, y que sean más pertinentes para la toma de decisiones en las regiones.	T2	NA4	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior, DANE
Atender la brecha de género en calidad educativa que existe en la formación posmedia, y atender los factores fuera del aula que pueden estar ocasionando estos resultados.	T2	NA1 - NA4	Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior
Replantear el funcionamiento y los esquemas de financiación de la red pública de empleo a la luz de los cambios normativos, el dinamismo del mercado de trabajo y el posicionamiento de plataformas y esquemas no formales de intermediación laboral.	T3	NA4	Unidad del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, Red de Prestadores del SPE
Hay una necesidad de avanzar hacia una integración normativa con lineamientos claros por parte del Gobierno nacional frente a población focalizada. Ya que son servicios derivados del Decreto 1823 de 2020 y de la operatividad de la Ley 2069 de 2020.	T3	NA4	Unidad del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo



Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Plantear un modelo de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para la red del SPE que permita —en ocasión de la expedición del Decreto 1823 de 2020— acompañar a los prestadores en la definición de los servicios y en la complementariedad de acciones de la red de prestadores.	T3	NA3	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
El acceso desigual de las mujeres al empleo parece ser una problemática que no encuentra mejoría en los servicios ofertados por parte de la Red Pública de Prestadores del SPE. Los esfuerzos en la implementación de una perspectiva de género en la oferta de servicios de gestión y colocación deberían traducirse en mejores niveles de colocación para las mujeres que acuden a los centros de empleo.	T3	NA3	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y Red de Prestadores
Mejorar los ajustes en la atención básica, para que permita mayores resultados en la vinculación laboral de grupos vulnerables. Tal como se advirtió en el INEI anterior, la revisión de la pertinencia de la orientación ocupacional ofertada es una tarea pendiente.	T3	NA3	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y Red de Prestadores
Es necesario contar con un sistema de información integrado, interoperable y robusto que permita analizar con mayor confianza y veracidad las cifras de gestión de empleo en Colombia. Además, hay que integrar fuentes alternativas de análisis de información (por ejemplo, datos abiertos) para que estas permitan una mejor lectura del mercado laboral del país.	T3	NA4	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, BID, Red de Prestadores
Promover la formalización de la intermediación laboral y la flexibilización de plataformas emergentes, en las que se están realizando procesos masivos e importantes de atracción de talento humano.	T3	NA4 - NA3	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo
Promover la financiación alternativa y la generación de modalidades de atención complementaria -entre estos, los mecanismos de financiación basada en resultados PxR- que permitan la dinamización de servicios especializados y complementarios para la población más vulnerables, la mayoría de ellos no Cesantes que hayan cotizado previamente a Cajas de Compensación.	T3	NA3	Ministerio de Trabajo, Prestadores del SPE, otras entidades potenciales financiadores de servicios, Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Promover la generación de programas de empleo con énfasis en los grupos más afectados por la pandemia. Para el caso de los jóvenes, estos programas pueden tener tres componentes: (i) empleo temporal; (ii) formación en competencias técnicas, competencias clave, socioemocionales y certificación de competencias laborales; y (iii) servicios de gestión de empleo.	T4	NA1 - NA4	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, Cancillería, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, gremios, sector privado, departamentos y alcaldías
En el caso de las mujeres, es necesario promover su vinculación en sectores históricamente masculinizados. Esto se puede hacer a partir de estrategias integrales como Mujeres que Construyen, que permiten (a partir de ejercicios colectivos) que se empiecen a promover mayores equilibrios en las ocupaciones de los sectores económicos. De igual manera, como lo menciona la Fundación Women, el cambio en otros entornos como el político y el comunitario también es indispensable para la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisión en Colombia.	T4	NA1 - NA4	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, Cancillería, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, gremios, sector privado, departamentos y alcaldías
Es necesario establecer para los migrantes acciones integrales y multifactoriales que permitan atender sus barreras. Su vinculación laboral no puede promoverse sin atender su estado de regulación, documentos, validación de títulos, entre otros.	T4	NA1 - NA4	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, Cancillería, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, gremios, sector privado, departamentos y alcaldías

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Promover estrategias de fomento empresarial que permitan la activación económica de los empleadores más afectados por la pandemia. Si bien los subsidios a la nómina son una buena medida, esta debe ir acompañada de otras estrategias para promover la retención laboral y el apalancamiento a procesos de productividad que permitan la generación de nuevos puestos de trabajo.	T4	NA2 - NA4	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, consejos regionales de competitividad, cámaras de comercio, Red ORMET, academia, gremios, sector privado, alcaldías, gobernaciones
Se considera pertinente analizar la focalización de programas de protección al empleo, como el PAEF, con el fin de lograr una mayor cobertura entre micro y pequeñas empresas.	T4	NA2 - NA4	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, consejos regionales de competitividad, cámaras de comercio, Red ORMET, academia, gremios, sector privado, alcaldías, gobernaciones
En la medida que la mayoría de las personas desempleadas en el país pertenecen a hogares con alta influencia de pobreza monetaria, es necesario revisar la cobertura y focalización de las prestaciones económicas del Mecanismo de Protección al Cesante. Esto con el fin de llegar prioritariamente a este segmento poblacional, ya que en los decretos de emergencia expedidos por el Gobierno nacional tuvieron acceso cesantes estructurales, informales que cumplieran condiciones de acceso y trabajadores que perdieron el empleo. Es necesario avanzar hacia la reforma del MPC establecida en Plan Nacional de Desarrollo.	T4	NA4	Ministerio de Trabajo, AFC, DNP, Congreso de la República

Recomendación	Tramo	Nivel de acción	Dinamizadores de la recomendación
Es necesario seguir avanzando hacia las acciones previstas para la formalización empresarial, con el fin de que permitan generar más incentivos para las empresas informales, consolidar la ventanilla única empresarial y avanzar hacia la flexibilización laboral. Considerar las barreras de entrada diferenciadas por tipo de empresas es necesario para atender los diferentes factores.	T4	NA2 - NA4	Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, cámaras de comercio, CCF, Ministerio de Protección Social
Las empresas deben cualificar sus procesos de talento humano, a fin de que la selección, contratación y permanencia de los trabajadores en la empresa esté mediada solamente por temas laborales, como sus cualificaciones y desempeño. Es importante el rol que pueden tener las CCF a partir de la expedición de la Ley 2069 de 2020, que permitirá atender a los trabajadores activos de pequeñas y medianas empresas para promover su productividad laboral. En la etapa de reactivación y consolidación económica, la perspectiva de Inclusión, Diversidad y Equidad es fundamental para el desarrollo social y para la competitividad	T4	NA2 - NA3 - NA4	Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, cámaras de comercio, CCF



CAPÍTULO 2

# EDUCACIÓN MEDIA

Aprendizaje en casa:  
nuevos retos frente a  
las mismas brechas



El camino hacia la inclusión laboral formal normalmente inicia con el paso por la educación básica y media. Esta es una etapa fundamental en la trayectoria de la educación hacia el empleo, ya que aquí se sientan las bases para el desarrollo de las habilidades socioemocionales de las personas, al igual que de sus

competencias duras, y se inician los procesos de orientación para la construcción de un proyecto de vida. Más aún, los logros adelantados durante esta etapa condicionarán en gran medida tener éxito en el paso por la educación posmedia, y posteriormente en la búsqueda y consecución de empleo.





En Colombia, completar la educación media aumenta las probabilidades de ingreso y permanencia en el mercado laboral formal, y reduce la probabilidad de acceder a trabajo informal (Sánchez, *et al.* 2016). Además, tal como se verá en el capítulo 5 reduce la vulnerabilidad a la pérdida de empleo. Igualmente, haber completado la educación media es un requisito de acceso a la mayoría de la oferta de educación posmedia, y quienes logran transitar por esta etapa de formación, en general, tienden a obtener mejores condiciones laborales, mayores salarios y niveles de formalidad más altos.

En esta sección se describe cómo está el país en términos de educación media y cuál ha sido el cambio entre 2019 y 2020. En particular, las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y del aprendizaje en casa<sup>20</sup> en los principales indicadores de acceso, permanencia, cobertura y calidad educativa, haciendo énfasis en los distintos tipos de población vulnerable y descubriendo el aumento de las desigualdades entre los estudiantes de educación media; en la sección de datos e indicadores se hará especial énfasis en la importancia para el país en empezar a replicar y fortalecer ejercicios de habilidades socio emocionales en la educación media, reconociendo la incidencia y la necesidad para avanzar hacia las demás trayectorias y para contrarrestar efectos en los rezagos de aprendizaje generados por la no presencialidad.

De igual manera, para esta Sección se cuenta con la participación de Isabel Segovia y Victor Saavedra, expertos que han trabajado por el fortalecimiento de la educación media en Colombia; ellos nos comparan sus perspectivas, el análisis de la problemática y exponen cuáles son los principales desafíos que tiene el país para contrarrestar los efectos causados por la pandemia, pero también para atender dificultades históricas en la accesibilidad, permanencia y calidad educativa.

A lo largo del capítulo se visibilizan tres casos: Aprende en Casa, Aprender la onda y la Educación que nos une, estos responden a entidades, iniciativas y colectivos que durante la pandemia realizaron esfuerzos importantes para ajustar servicios o para diseñar programas que respondieran a las brechas intensi-

ficadas por el COVID; los principales resultados, las metodologías y los esquemas de gobernanza para alcanzar dichos resultados son algunos de los temas que se resaltan en el INEI.

La población que se analiza en este tramo, son los migrantes, comprendiendo la difícil situación para que los estudiantes puedan acceder y mantenerse en el sistema educativo y regularizar su condición en el país. Para esta sección, el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, nos comparte los datos más críticos en las regiones y nos plantean unas recomendaciones para atender esta población.

Finalmente, se plantean recomendaciones orientadas a la necesidad de fortalecer estrategias para la integración con la educación posmedia, fortalecimiento de sistemas de monitoreo y seguimiento, calidad educativa (planta docente), entre otras, que buscan que los actores en región las visibilicen y las hagan parte de sus agendas.

20. En el presente capítulo se usarán los términos “aprendizaje en casa” o “aprendizaje remoto”, como sinónimos de “trabajo académico en casa”, definido por el MEN como la “continuidad de la prestación del servicio educativo con estrategias flexibles para ser desarrolladas en los hogares, de acuerdo con los procesos de aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes con el acompañamiento de los docentes”.

**IGUALMENTE, HABER TERMINADO LA EDUCACIÓN MEDIA ES UN REQUISITO DE ACCESO A LA MAYORÍA DE LA OFERTA DE EDUCACIÓN POSMEDIA, Y QUIENES LOGRAN TRANSITAR POR ESTA ETAPA DE FORMACIÓN, EN GENERAL, TIENDEN A OBTENER MEJORES CONDICIONES LABORALES, MAYORES SALARIOS Y NIVELES DE FORMALIDAD MÁS ALTOS.**





---

# LO QUE DICEN LOS EXPERTOS

Isabel Segovia

---

## Perfil

Isabel Segovia es líder y experta en temas de educación. Estudió Historia y Relaciones Internacionales en la Universidad de Pensilvania y tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos en Vanderbilt. También ha sido consultora en temas educativos para diferentes entidades, ha trabajado en la Fundación Compartir y en el Ministerio de Educación, donde fue viceministra de Educación Preescolar Básica y Media, y codirigió el estudio *Tras la Excelencia Docente*.

“Estos son niños que probablemente desertarán del sistema, que no completarán sus estudios o que, si los completan, no adquirirán las competencias que requieren para seguir en la vida estudiantil o laboral [...], lo que implicará no tener una generación futura preparada para los desafíos de la modernización y del desarrollo del país, ni social ni económico”.

---

1

**Isabel, muchas gracias por aceptar esta invitación. ¿Cómo fue el 2020 para la educación media del país?**



Desde mediados del año pasado tuvimos cifras de deserción interanual complicadas; es decir, cifras que se dan durante el mismo año escolar y no de un año a otro. A mediados del año pasado, se empezaba a ver que, más o menos, 120 000 niños habían desertado del sistema, eso daba nuevas luces sobre lo que estaba sucediendo. Aunque en términos prácticos es muy sencillo entender que si los niños no tienen acceso continuo a las actividades ni compañía continua de sus maestros y padres, pierden tiempos de socialización, muy probablemente, estarán en condiciones socioemocionales complejas y además tendrán rezagos en el aprendizaje. En ese momento no teníamos mediciones, en realidad todavía no tenemos unas exactas. Es muy desafortunado que todavía no tengamos diagnósticos claros de lo que en verdad pasó; sin embargo, cada vez hay más información que, cuando sale, es más preocupante que la anterior.

**No es sorprendente, pero sí es muy preocupante. En particular, sabemos que en zonas rurales y distantes una gran cantidad de niños dejaron de asistir a los colegios.** Ese es el último dato que expuso el DANE en su encuesta de pobreza multidimensional, hubo un aumento significativo de la inasistencia tanto en la zona urbana como en las zonas rurales y los centros poblados, como los llaman ellos. Es dramático lo que pasa en esas zonas. En la zona urbana también hubo una inasistencia escolar gigantesca. En total como un 20 % de los niños matriculados; es decir, cerca de 1,5 millones de niños que quedaron desescolarizados y que no sabemos si desertaron del sistema.

La definición que planteó el DANE es bastante amplia en vista de las circunstancias; por ello, no importaron los medios de aprendizaje considerados en la encuesta — electrónicos o físicos, redes sociales u otros— mientras hubiera algún tipo de continuidad en el aprendizaje y la relación de retroalimentación con sus maestros y padres.

Incluso las cifras deben ser mucho mayores. Hay niños que se consideró que estaban asistiendo a clase cuando en realidad solo cada dos semanas recibían algún tipo de retroalimentación de su maestro. Sin embargo, es importante aclarar que la inasistencia no es lo mismo que la deserción. Muchos de esos niños se volvieron a matricular en el 2021 porque esperaban volver a sus colegios de manera presencial. Pero, aunque en realidad no desertaron, llegaron con rezagos en el aprendizaje y es probable que por ello el sistema los expulse en un tiempo cercano.

**Estamos ante una situación muy compleja porque seguimos “adivinando”.** Es algo certero y claro para los que conocemos el sector, pero todavía no tenemos las cifras de deserción, las de matrícula oficiales del 2021 ni las de la cantidad de niños que regresaron a la presencialidad o a la alternancia, algo que tampoco es explicable cuando toda la sociedad está afuera. Hace unos pocos días, el Ministerio de Educación publicó, a través del Observatorio de la Fundación Empresarios por la Educación, un diagnóstico de cómo van las aperturas a nivel de las instituciones educativas y de la Secretaría de Educación. La cifra sigue siendo dramática aún cuando no se tienen los datos de los niños. La información del DANE es del 2020, pero en el 2021 seguimos en la misma tragedia. Sobre el país, esto tendrá unas repercusiones generacionales tremendas además de unas económicas y sociales que en el momento son incuantificables.

2

**¿Cómo estimar los impactos para el futuro?**



En el momento veo el sistema educativo similar al de hace veinte años. Como llevo tanto tiempo en el sector, me voy hacia atrás, a cuando los niños no tenían cupos garantizados, cuando los maestros no estaban en las escuelas, antes de que se reorganizara el sector y se les pagara a las entidades territoriales de la nación por cada niño que es atendido. Es un poco lo que se ve ahora, unos cuantos colegios abiertos, los niños que asisten de

manera esporádica y los maestros que no están donde los niños los necesitan. Eso es lo que me lleva a hacer un paralelo y a decir que estamos retrocediendo a hace veinte años en los avances que hemos dado. Para ponerle un poco de optimismo, algo que me cuesta mucho trabajo, se podría pensar que la recuperación debería ser más rápida porque los fundamentos ya están dados. No es lo mismo que pasó hace veinte años, aunque creo que las consecuencias sí serán las mismas.

Esto implica varias cosas, no solo la pérdida en el futuro de una cantidad de niños que ya tenían problemas tanto psicoemocionales como de aprendizaje, sino la de un sistema que es poco flexible y que no está preparado para responder a las necesidades de esos niños que ya se rezagaron. **Estos son niños que probablemente desertarán del sistema, que no terminarán sus estudios o que, si los completan, no adquirirán las competencias que requieren para seguir en la vida estudiantil o laboral.**

En cualquier caso, se pueden empezar a hacer modelos económicos. Es muy triste la pérdida de una inversión ya hecha porque estos niños, en la medida que avanzan dentro del sistema, representan una inversión. Hay una serie de recursos ya perdidos, lo que implicará no tener una generación futura preparada para los desafíos de la modernización y del desarrollo del país, ni social ni económico. Creo que eso es lo más crítico. Lo otro tendrá algún tipo de resolución si en realidad el país se comienza a preocupar por esto, si las autoridades hacen algo y si tenemos diagnósticos. Son cosas que se podrán remediar aunque serán costosas, pero no tanto como la pérdida de inversión que ya tuvimos y que tendremos.

Por otra parte, el tema emocional nadie lo está manejando ni enfrentando. Estos son niños que están creciendo con miedo, que fueron maltratados y que han sido expuestos a una sociedad a la que poco le importan. Aunque teníamos esquemas de protección, en la pandemia los niños fueron expuestos a una cantidad de peligros y de abusos, al miedo perpetuo y a estigmatizaciones, como que ellos eran los que contagiaban y los que tenían que encerrarse y alejarse de los mayores. Después cambió el discurso a que ahora los tenemos que proteger como si ellos no tuvieran la capacidad de cuidarse. Pasamos de volverlos los malos del paseo a

los ineptos, indefensos, sin voz y sin posibilidad de rebatir lo que sucede.

El cálculo de ese impacto es más difícil de hacer. Hay una generación, que nos incluye a nosotros, que tiene muchas más herramientas para salir de lo que pasó y que, aún así, terminará muy afectada. Ahora imagínense lo que le pasará a un niño que poco ha entendido lo que ocurrió a su alrededor y que ha sido expuesto a unas circunstancias fuera de las normales en el proceso de crecimiento.

3

**¿Cuál ha sido el impacto diferencial en niños y niñas?**



Como no tenemos diagnóstico, todavía no es claro si entre los niños, las niñas y los y las jóvenes hubo trato diferenciado. En una sociedad como la nuestra es normal que eso tienda a pasar; por ejemplo, cuando se elige a quién se le presta el dispositivo que hay o quién debe cuidar a los hermanos menores y entonces no puede estudiar. En tiempos normales ya se dan esas tendencias en nuestra sociedad, por lo que podemos imaginar que en la pandemia esto fue muchísimo más grave para niñas y jóvenes. Es probable que estas no hayan sido prioritizadas para el uso de los dispositivos o el tiempo de estudio sobre el cuidado de los hermanos menores.

**En una sociedad como la nuestra es normal que eso tienda a pasar; por ejemplo, cuando se elige a quién se le presta el dispositivo que hay o quién debe cuidar a los hermanos menores y entonces no puede estudiar.**



**Lo que sí sabemos es el impacto que la pandemia ha tenido sobre las mamás, en particular las mamás jóvenes, quienes se han visto obligadas a retirarse de sus trabajos.** Ahora la búsqueda de empleo femenino juvenil y en condición de maternidad está disparada, por encima de la de los hombres. Ahí hay un primer reflejo de una consecuencia de género, las cuales seguro se verán también en los niños en edad escolar. Esta es una sociedad que tiende a ser machista, eso es algo que no ha terminado. Siempre es la mujer la que carga con más responsabilidades sobre los otros y la que sacrifica sus posibilidades de estudio. Esto tendría que ser más nivelado.

Creo que en el sistema educativo colombiano las diferencias de género se han dado en el trato dentro de las instituciones educativas sobre las capacidades de los niños y las niñas y en la forma como los profesores

Esta es una sociedad que tiende a ser machista, eso es algo que no ha terminado. Siempre es la mujer la que carga con más responsabilidades sobre los otros y la que sacrifica sus posibilidades de estudio. Esto tendría que ser más nivelado.

interactúan con unos y otros, no tanto en el acceso. Eso es algo que está bastante remediado en Colombia. En algunos casos, el acceso de las mujeres a la educación es más alto que el de los hombres por temas históricos, en particular por la guerra en el país. Al ver las cifras frías, parece que no teníamos desigualdades muy grandes desde hace ya varios años, incluso a veces eran más las desigualdades hacia los hombres porque estos eran obligados a desertar del sistema, eran reclutados, tenían que esconderse, entre otras razones. Sin embargo, estoy segura de que en nuestro contexto machista la pandemia ha tenido una marca de género muy grande que vamos a ver en el futuro cuando tengamos mejores diagnósticos.

4

¿Cómo analizar el panorama de manera diferencial pensando en las distintas regiones?



**Estuvimos invitados a un par de conversaciones con el equipo técnico del DANE, al cual debemos agradecerle mucho porque si no fuera por ellos, ni el Gobierno, ni la sociedad en general tendría información para entender lo que está pasando,** para tratar de hacer algo, aunque sea en el futuro. El Gobierno todavía no ha reaccionado ni ha dicho algo respecto a las cifras que son absolutamente escandalosas.

Por una parte, el tema de la definición de la inasistencia es muy amplio y flexible. Esto nos da una idea de lo dramático que fue el 2020 y seguimos en el 2021 en la misma condición. Es terrible lo que pasó tanto en la zona rural como en la zona urbana, aunque una crisis de este nivel tiene una afectación muchísimo más grande en la población más vulnerable. Acá no se pensó en el tipo de país que tenemos y eso es un desastre. Hay niños que ya estaban rezagados y que ahora tienen peor calidad de educación; por supuesto, son los que no tienen conectividad. Si esta es la situación, ¿por qué no hacemos consideraciones particulares que tengan en cuenta las realidades de cada una de las regiones? El COVID-19 casi no llegó a las zonas rurales del país y menos a las rurales dispersas. Ahora ver lo que está pasando en esas zonas, en las que ya había unos rezagos absolutos, muestra que este es un país muy indolente.

De nuevo, nadie pensó en la población más vulnerable, por lo que ahora esta es la más afectada. Esa es la realidad de todas las políticas públicas, cuando no se hacen, sobre todo. En este caso, la negligencia es clara. Por ejemplo, en el Vaupés los niños dejaron de ir al colegio aunque solo tuvieron dos casos de COVID-19, por mucho, y solo en zonas urbanas. **Es una bisoñada que este país siempre se piense desde el centro y el privilegio; así como que nunca piense en los más vulnerables ni se priorice a los niños.** Es tristísimo lo que estamos viendo, pero no me sorprende en lo más mínimo.

Las repercusiones que va a tener esto es que no habrá nada más crítico ni difícil que sacar a la gente de la pobreza. La pobreza no es solo económica, sino que tiene cargas sociales y emocionales tremendas. Salir de la pobreza implica años de escolarización, atención en salud y buena nutrición. En la medida que pasen los años y el niño que se vuelva adulto, ya no tendrá esto y, por consiguiente, la compensación será prácticamente imposible de hacer.

5

¿Cómo fue la campaña #LaEducaciónPre-sencialEsVital?



La campaña fue una iniciativa que se dio con cuatro colegas con los que llevamos muchísimos años trabajando en temas educativos. Le hicimos seguimiento al tema del cierre de colegios a raíz de la pandemia, a las decisiones que se tomaron en el gobierno —tanto a nivel nacional como local— y a los sindicatos de maestros. Sobre todo, seguimos la posible reapertura de las instituciones educativas. Tuvimos mucha angustia desde que cerraron los colegios. Este era un tema que se podía tratar con los colegios abiertos basados en la experiencia de otros países que, más o menos, a partir de mayo del año anterior —hace más de un año— empezaron a reabrir colegios. Igualmente, estábamos al tanto de lo que estaba pasando, y después de que transcurrió casi un año sin reacción ni del gobierno nacional ni de los gobiernos locales sobre las aperturas, todos estábamos nerviosos por lo que pasaría con los niños y jóvenes del país.

Entre los cuatro —Sandra García, Darío Maldonado, profesores de la Universidad de los Andes, Patricia Camacho experta en educación, que trabajó en el Ministerio y en Planeación Nacional, y Julia Rubiano, que también trabajó mucho tiempo en el Ministerio Educación— decidimos convocar un grupo de gente con mucha influencia, contarle nuestras preocupaciones e invitarlos a la campaña. Esto no

tenía ningún tipo de financiación, se hizo a punta de voluntarios y de gente preocupada por la situación. Generamos ideas y producimos información con lo poco que había para presionar la apertura, así fue como nació y se desarrolló la campaña.

Creo que la acción más importante en este momento es que se abran todos los colegios sin excepciones. Si en cualquier caso debemos volver a encerrarnos o a tomar otras medidas por la situación epidemiológica, tampoco estaría de acuerdo con que sean los niños los que padezcan esas restricciones. Creo que esa es la acción más rápida e inmediata que debemos hacer para tener alguna posibilidad de reorganizar el sistema. Me refiero al sistema más allá del escolar, a que las mamás vuelvan a tener una vida independiente, a que el estrés en la casa mejore, a que las abuelas y los cuidadores recuperen su vida y a que toda la sociedad se reacome.

Le hicimos seguimiento al tema del cierre de colegios a raíz de la pandemia, a las decisiones que se tomaron en el gobierno —tanto a nivel nacional como local— y a los sindicatos de maestros. Sobre todo, seguimos la posible reapertura de las instituciones educativas. Tuvimos mucha angustia desde que cerraron los colegios. Este era un tema que se podía tratar con los colegios abiertos basados en la experiencia de otros países que, más o menos, a partir de mayo del año anterior —hace más de un año— empezaron a reabrir colegios.

6

## ¿Cuáles deberían ser las prioridades del nuevo gobierno?



Creo que la pandemia fue como una guerra del siglo XXI, una guerra a nivel mundial. Siento que esto nos sobrepasó a todos y todavía no ha terminado de pasar. En realidad, todavía no hemos entendido o racionalizado lo que pasó. Sin embargo, esto no excusa la inacción. Creo que hay una cantidad de cosas que teníamos la capacidad de resolver más rápido o de evitar, aunque no supiéramos si era lo mejor que se podía hacer, tocaba actuar.

Creo que la reconstrucción, para hacer la analogía con la guerra, todavía no ha comenzado. Lo que está pasando ahora es que todavía hay gente resguardándose y sosteniendo las paredes. Hay que darle confianza a la sociedad nuevamente y eso solo puede venir del Gobierno, de su ejemplo. Sobre el tema de la presencialidad, todavía hay miles de papás que no quieren mandar a los niños al colegio por susto. Eso es incomprensible porque ellos están saliendo todos los días a trabajar mientras tienen a los niños en la calle. Fue tal la estigmatización sobre los niños y los colegios como sitios inseguros, que los padres prefieren tener al niño en la calle que mandarlo al colegio y exponerlo a cualquier virus, no solo al COVID-19. En realidad, va a ser muy difícil empezar a hacer una reconstrucción si no se ven decisiones contundentes, se trata el tema emocional y se dejan las preconcepciones de la sociedad después de lo que pasó, la cantidad de dolor que tuvo mucha gente y familias.

**Los expertos llevamos meses, casi un año, diciendo que esta forma de “proteger” a los niños negándoles asistir al colegio es, por el contrario, una desprotección clara porque no se está pensando en el interés de ellos, sino en el interés, la comodidad y los sentimientos de los adultos.** Hay que abrir los colegios y, además, obligar a los papás a mandar a los niños. Debe ser como antes, es obligatorio ir al colegio y si no mandan al niño al colegio, tienen que probar que lo están educando. Eso es una cosa complicadísima de hacer, como todos lo sabemos, pero debió haber pasado hace rato. Esa es la primera cosa que hay que hacer además de diagnósticos.

Si no lo va a hacer este gobierno, tiene que hacerlo el próximo, diagnosticar con precisión qué pasó con los niños y jóvenes de distintas edades. Preguntarse ¿cuál es su nivel de pérdida de aprendizaje? y ¿cuál es su situación psicoemocional y nutricional? y hacer programas para atender la población más afectada dentro de este proceso. Entre más tiempo pase, ni el sistema solo ni la presencialidad sola van a resolver esos problemas, de por sí ya no los resolvían antes.

Hay dos cosas que son muy importantes. Primero, los diagnósticos, las cifras para entender el nivel y la magnitud del problema que tenemos. Segundo, empezar a tomar decisiones sensatas sobre los riesgos que tienen los niños y los jóvenes por el COVID-19. Esto último ya está comprobado, no son mayores los riesgos que los de los adultos. Un estudio en Noruega dice que cuando cerraron los colegios, aumentaron más los casos porque los colegios eran entornos protectores. Hay sitios que empiezan a darse cuenta de que muy pocas veces los casos en colegios abiertos aumentan, en realidad, era en la exposición de los niños a los adultos cuando se contagiaban más. Hay que cambiar el discurso, generar confianza, lograr que los papás manden los niños al colegio y a los que no quieren, obligarlos. Tener al niño encerrado no es hacerle un bien.

7

## ¿Cuál es el valor que tiene la información y los datos en todo esto?



La función pública no funciona sin cifras, aunque la gente con experiencia vaya entendiendo la magnitud de los problemas y tenga sensaciones y claridades sobre esta. Siempre requerimos las cifras. Eso sí, sin volvernos tecnócratas que sin las cifras no toman una decisión. No me gustaría llegar a ese extremo.

El sistema educativo y el de empleo han mejorado muchísimo. En general, las cifras en Colombia han mejorado. El sistema educativo lleva veinte años de reformar y

mejorar el tema de información, cifras, de diagnósticos de matrículas y deserción, y de todas las causales del sistema. Eso fue una revolución que sucedió en el Ministerio de Educación, hace muchos años. Me acuerdo de que a Colombia lo felicitaban las organizaciones internacionales no tanto por su política pública, sino porque tenía información para implementarla.

### **La información todavía está, eso no se ha perdido, lo que pasa es que no la están publicando y eso es un tema muy grave porque ahí sí hay una mala intención.**

No es que se haya dejado de recoger, porque el DANE sí tiene la información. De hecho, este organismo logró cruzar el C600 y la información del SIMAT para sacar el informe sobre pobreza multidimensional, pero el Ministerio Educación no está publicando los datos. Por ejemplo, cuando uno entra al SIMAT, los colegios solo pueden reportar presencialidad; si el niño no está yendo presencial, no tienen cómo anotarlo, así que de manera automática todos quedaron en presencialidad. Eso esconde a una cantidad de niños que no están yendo.

Ese es el tipo de cosas que están pasando ahora dentro del sistema. Más allá de una decisión política para quedar bien, no tienen ninguna otra razón. De qué nos

sirve pensar que los niños están yendo de manera presencial, cómo va a entender la política pública cuál es el problema. La información es fundamental. Antes, el sistema educativo sacaba la información, a más tardar, en mayo, estamos en septiembre y todavía no la tenemos. Sin esos resultados cómo se va a entender la magnitud de la problemática, cómo se van a empezar a resolver cosas. Nada se está haciendo porque no tenemos la información para saber qué es lo que hay que hacer.

*Esta entrevista ha sido editada y condensada.*



Te invitamos a escuchar el podcast con la entrevista completa de Isabel Segovia sobre educación media en Colombia







# PRINCIPALES DATOS E INDICADORES

## Educación media

La pandemia por el coronavirus ha agravado la crisis de aprendizaje en el mundo. Según estimaciones del Banco Mundial, en los países de ingresos bajos y medianos, antes de la pandemia 53 de cada 100 niños sufrían de pobreza de aprendizajes, entendida como la imposibilidad de leer y entender un texto simple a los 10 años. Esta cifra se incrementó a 63 después del inicio de la pandemia. Además, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 165 millones de estudiantes de Latinoamérica y el Caribe se vieron forzados a interrumpir sus clases presenciales en el momento más crítico de la pandemia. En Colombia, los efectos de la pandemia han sido diferenciales según la población, la ubicación geográfica (rural o urbana), el tipo de institución (oficial<sup>21</sup> o no oficial) y los distintos niveles educativos.

Durante 2020, Colombia, al igual que la mayoría de los países de la región, apostó por un formato híbrido de clases presenciales y virtuales, motivado por la evidencia del rezago en los aprendizajes y la salud mental de los estudiantes causado por la interrupción en el funcionamiento presencial de la escuela (López, Benigno, BID, 2021). Las entidades territoria-

les en Colombia estuvieron a cargo de este proceso de alternancia, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación – MEN (Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, según el MEN, hasta marzo de 2021 solo el 10 % de los estudiantes del país estaban en esquemas de alternancia. Lamentablemente, los avances de la alternancia en el 2020 fueron menores y, por tanto, la implementación del aprendizaje en casa fue el principal reto para la comunidad educativa del país.

21. La institución educativa oficial es un establecimiento que pertenece al sistema de educación oficial donde se imparte educación formal desde el grado de transición hasta el grado noveno, esto es, educación básica primaria y secundaria. En algunas ocasiones, las instituciones educativas prestan el servicio de educación media, grados decimo y once, o hasta el grado trece, como en el caso de las Normales (MEN).

En este apartado se presenta un análisis de los principales indicadores de la educación media: matrícula, cobertura, deserción y calidad. Adicionalmente, se presenta una caracterización sobre el aprendizaje remoto y el uso de herramientas tecnológicas; una descripción sobre las medidas tomadas por el gobierno para el apoyo a la educación media; y un análisis la afectación en las habilidades socioemocionales de los estudiantes.

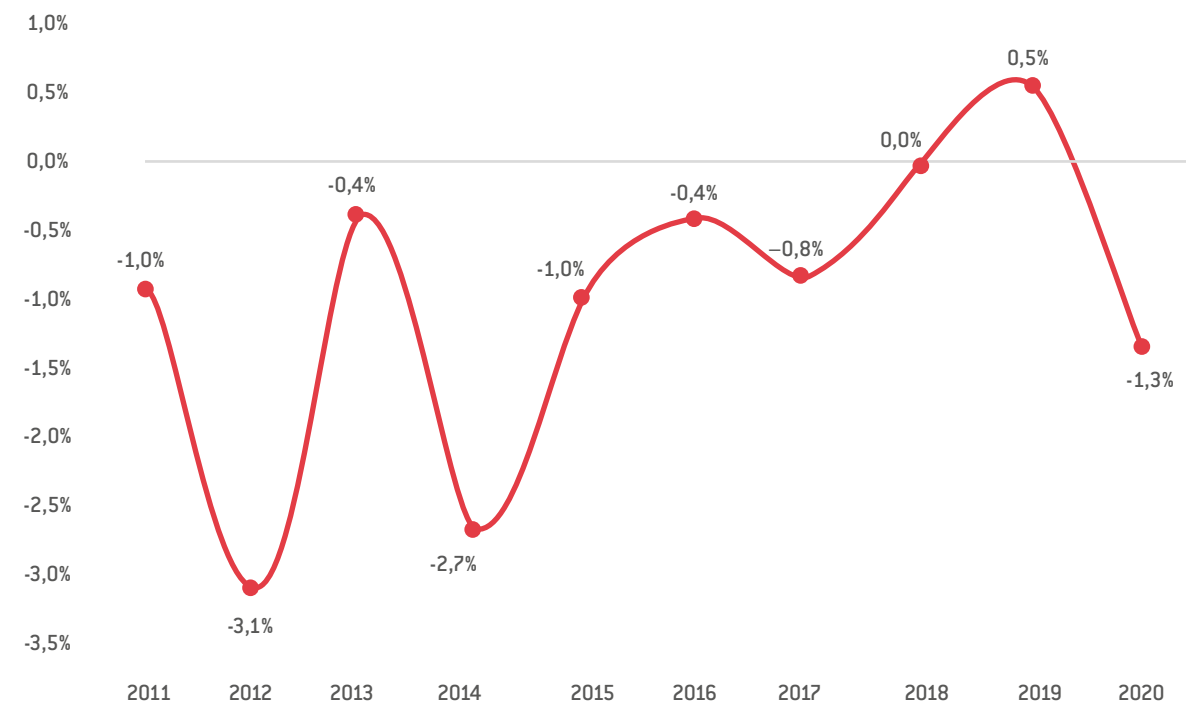
1

# Matrícula y cobertura en educación media

La matrícula de educación escolar ha tenido una disminución casi permanente en los últimos 10 años (DANE - Educación Formal, 2020). Esta situación no está relacionada con un retroceso en las tasas de cobertura —las cuales se han incrementado, tal como se advierte al final del presente aparte—, sino con la reducción de la

tasa de fertilidad que el país experimenta desde los años sesenta (Banco Mundial, 2019). Tal como se observa en la gráfica 1, el 2019 fue el único año en dicho periodo donde se presentó una variación positiva en el número total de estudiantes matriculados, que puede explicarse por el impacto del fenómeno migratorio venezolano.

Gráfica 1. Variación porcentual anual de estudiantes matriculados



Fuente: cálculos propios con base en MEN- SIMAT, 2010-2020.

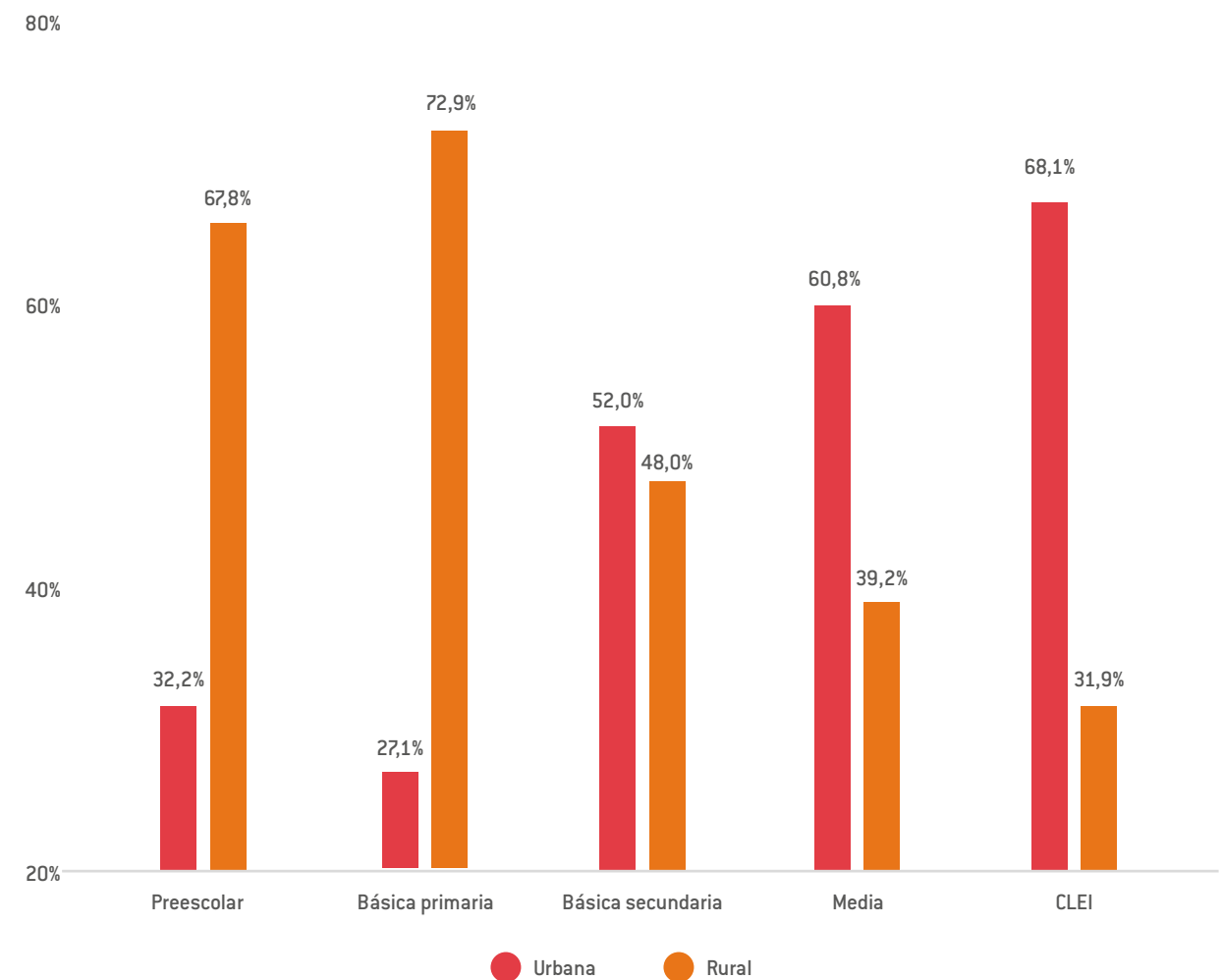
Según datos del MEN, en el 2020 la matrícula total de educación preescolar, básica y media - EPBM fue de 10 024 230 de estudiantes, que representa una reducción del 1,3 % respecto a 2019 [-135 000]. Del total de estudiantes en 2020, el 78,2 % estaban matriculados en el sector oficial y el restante 21,8 %, en el no oficial. Adicionalmente, el 76,6 % de estos estudiantes fueron atendidos en sedes educativas de zonas urbanas y el 23,4 % en sedes ubicadas en zonas rurales.

**La matrícula de educación media es principalmente urbana y con mayor participación de mujeres, contrario a lo que ocurre en niveles anteriores.** Según datos del MEN, la matrícula de educación media para el 2020 fue de 1 402 471 estudiantes. En este nivel educativo la distribución por sexo es mayoritariamente femenina

(52 % para mujeres versus 48 % para hombres), lo cual es contrario a la distribución del total de matrícula del sistema escolar, que es mayoritariamente masculina (50,9 % para hombres versus 49,1 % para mujeres).

Por otra parte, al analizar la cantidad de sedes en zonas urbanas y rurales de este nivel educativo, se evidencian los retos que tiene el país en la educación media rural. Tal como lo muestra la gráfica 2, dicho nivel tiene menores proporciones de sedes en zonas rurales en comparación a los demás. Esto, atado a la baja tasa de cobertura en la ruralidad (la cual se analiza al final del presente aparte), refleja un **gran déficit de infraestructura educativa en la ruralidad para soportar la prestación de la educación media en estas zonas del país.**

Gráfica 2. Porcentaje de sedes según nivel y zona. 2020



Fuente: cálculos propios con base en MEN: Matrícula 2018–2020.

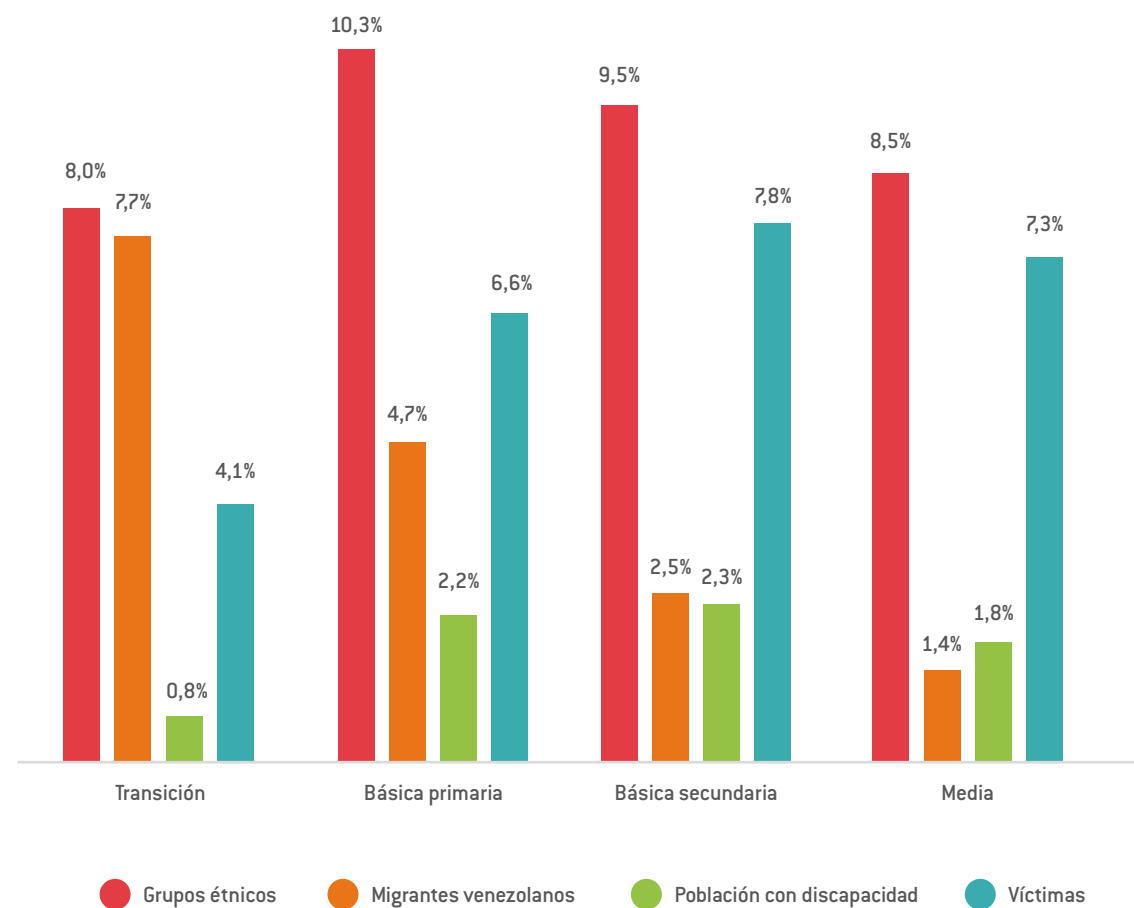


La proporción de estudiantes en 2020 que pertenecían a uno o varios grupos poblacionales (estudiantes con discapacidad, víctimas del conflicto armado, migrantes o pertenecientes a grupos étnicos) en el total de matrícula fue del 22 %, y para el total de matrícula de educación media fue del 19 %. Como se observa en la gráfica 3, los segmentos poblacionales con mayor participación en la matrícula de educación media (al igual que en educación básica) fueron los de grupos étnicos (8,5 %) y las víctimas (7,3 %).

Por otro lado, llama la atención que **a partir de la educación básica hay una reducción constante en la matrícula de casi todos los grupos poblacionales, por**

**lo que apoyar a los estudiantes a completar su educación media es un reto a nivel país.** Esta reducción, que evidencia mayores índices de deserción en estos grupos frente al promedio nacional, es especialmente significativa para el grupo de migrantes venezolanos, cuya participación pasa de 4,7 % de matrícula en educación básica primaria a solo 1,4 % en educación media. El caso de los estudiantes migrantes es especialmente complejo, porque cuando su estatus migratorio es irregular, les impide graduarse de educación media, acceder a entregas de notas y presentar exámenes de estado, situaciones que pueden desestimular su continuidad en el sistema educativo (Organización Estados Iberoamericanos [OEI], 2020).

Gráfica 3. Proporción de matriculados según grupo poblacional y nivel educativo. 2020



Fuente: cálculos propios con base en MEN: Matrícula 2018–2020.

## EL PRINCIPAL RETO PARA LA EDUCACIÓN MEDIA EN TÉRMINOS DE COBERTURA ESTÁ EN LA RURALIDAD

### Las tasas de cobertura neta y bruta



Para educación media desde 2012 han tenido un incremento casi constante; para 2020 el aumento en la tasa de cobertura neta fue de 0,36 puntos porcentuales frente a 2019.

No obstante, es necesario resaltar que la tasa de cobertura neta para



**[46,9 %]**  
educación media

es considerablemente inferior a la de



**[88,84 %]**  
educación  
básica primaria



**[79,4 %]**  
y secundaria

Con ello se evidencia la **gran necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la transición de los estudiantes** de educación básica secundaria a media.

Frente a este último punto, vale la pena resaltar la brecha urbano-rural respecto de la tasa de cobertura neta en educación media. En efecto, al desagregar este indicador, se observa que la tasa de cobertura neta en zonas urbanas es

51 %, y de tan solo el 27 %<sup>22</sup> en zonas rurales. Este fenómeno, tal como se advirtió con anterioridad, encuentra una posible causa en los bajos niveles de infraestructura, en términos de sedes, donde se oferta la educación media en zonas rurales.



Lo invitamos a consultar en **Includere.co** el detalle de las **tasas de cobertura por municipio**.

22. Cálculo propio a partir de la proyección de población entre 15 y 16 años por zona del DANE, con base en el Censo 2018 y el número de matriculados en edad de 15 y 16 años estipulado por el MEN.

2

# Deserción y reprobación

Según los datos del MEN, las medidas de confinamiento y aprendizaje remoto no parecen haber tenido un impacto negativo en el dato agregado de la tasa de deserción intraanual para el total de la educación escolar en instituciones oficiales, que se redujo en 0,6 puntos porcentuales frente a 2019 (3,1 % en 2019 versus 2,5 % en 2020). Sin embargo, al desagregar este indicador por nivel educativo (ver gráfica 4), **se observa que la educación media fue el único nivel que tuvo un incremento en los niveles de deserción en 2020 frente a 2019** (0,5 puntos porcentuales). Por el contrario, los niveles de bási-

ca primaria y básica secundaria tuvieron en 2020 reducciones de este indicador de 0,3 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente.

Si bien las cifras oficiales no muestran impactos significativos ocasionados por la pandemia, otros ejercicios muestran diferentes resultados, como la encuesta “Mi voz Mi ciudad” de la Red de Ciudades Cómo Vamos, la cual evidenció que al evaluar la percepción de los estudiantes sobre el aprendizaje en casa, solo 3 de cada 10 ciudadanos se encuentran satisfechos con los servicios de educación.

Gráfica 4. Tasa de deserción intraanual de instituciones oficiales. 2018-2020



Fuente: cálculos propios con base en MEN: Indicadores total nacional 2018–2020.

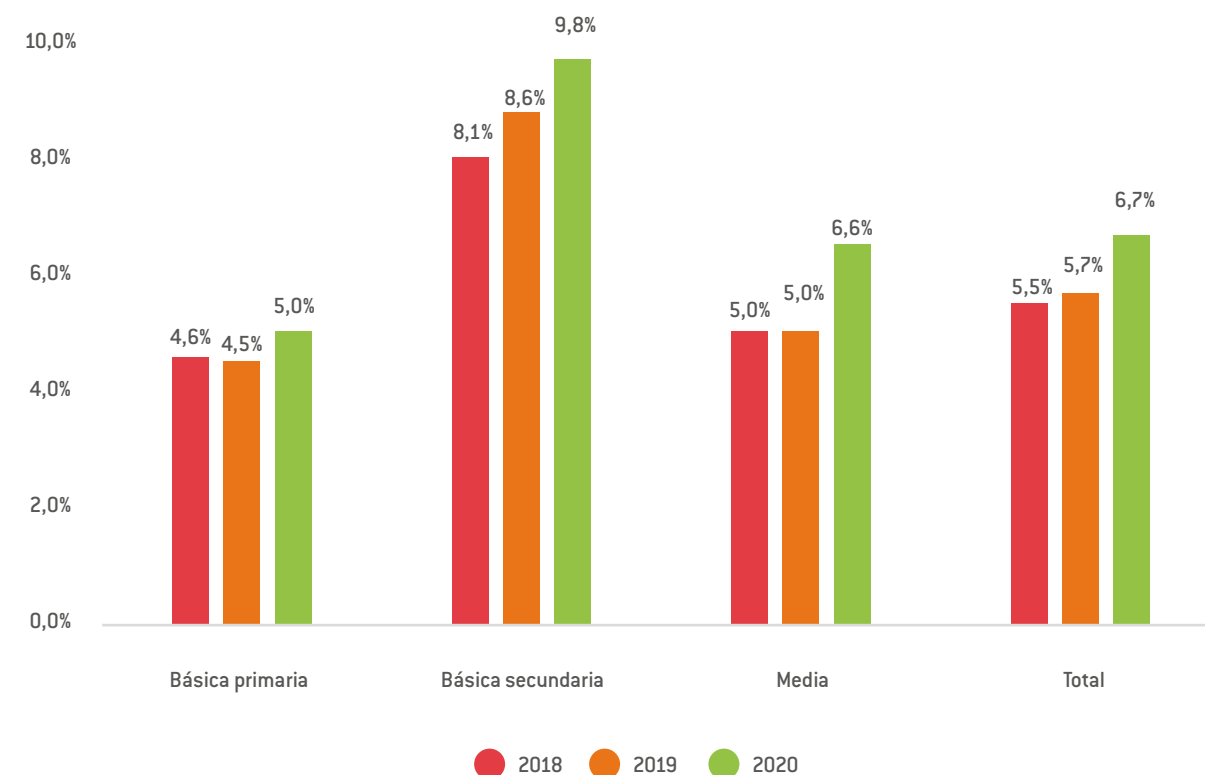
Aunque los datos oficiales de deserción no tienen desagregaciones por sexo o ubicación geográfica, **la menor participación de hombres y de estudiantes de zonas rurales en la matrícula de educación media evidencia un gran problema de deserción para ambos segmentos poblacionales al momento de terminar la educación básica secundaria.** Mientras que para el total de EPBM la participación de estudiantes de zonas rurales fue del 28,2 %, esta se ve reducida al 18,1 % al revisar solo la matrícula de educación media. Por su parte, tal como se analizó en el aparte primero, los hombres pasan de un 50,8 % en el total de la matrícula de EPBM a un 48 % en educación media.

Por otro lado, **la reprobación, que se incrementó en todos los niveles de la educación escolar para 2020 frente a 2019, sufrió su mayor alza en la educación media.** La tasa general de reprobación para EPBM tuvo un alza de 0,2 puntos porcentuales de 2018 a

2019 (de 5,6 % a 5,8 %) y 1 punto porcentual de 2019 a 2020 (de 5,8 % a 6,7 %). Tal como se observa en la gráfica 5, los estudiantes de educación media incrementaron sus niveles de reprobación en 2020 en 1,6 puntos porcentuales, mientras que los de básica secundaria lo hicieron en 1,2, y los de básica primaria en 0,5 puntos porcentuales.

Algunas entidades en Colombia realizaron ajustes y/o diseñaron programas ante los retos en materia educativa surgidos por el confinamiento y los cierres traídos por la pandemia, tratando de mitigar los riesgos de deserción y reprobación donde ciertos grupos poblacionales tenían un mayor grado de vulnerabilidad por la baja accesibilidad a herramientas Tics. Precisamente, la iniciativa “Aprende en casa”, de la Secretaría de Educación de Bogotá, es un ejemplo de las acciones desarrolladas desde entidades públicas que buscaron responder a este nuevo modelo de educación.

Gráfica 5. Tasa de reprobación de instituciones oficiales. 2018-2020



Fuente: cálculos propios con base en MEN: Indicadores total nacional 2018 – 2020.



# Caso de éxito

## Aprende en Casa: el esfuerzo de una entidad pública por dar respuesta a la no presencialidad

Aprende en Casa es una estrategia diseñada por la Secretaría de Educación de Bogotá que brinda herramientas pedagógicas flexibles a la comunidad educativa del Distrito: docentes, directivos, padres de familia, estudiantes y orientadores. La estrategia, que nace en el contexto de emergencia y aislamiento, busca garantizar el aprendizaje de los estudiantes en condiciones de calidad y pertinencia, enriqueciendo el hogar como un ambiente de aprendizaje.

Este conjunto de acciones ha permitido que los procesos de aprendizaje remoto sean desarrollados en

corresponsabilidad por docentes y familias; son los padres, madres y adultos cuidadores los actores protagonistas como mediadores del proceso de aprendizaje. Para esto, Aprende en Casa utiliza cuatro canales de circulación de contenidos educativos: televisión, a través de alianza estratégica con Canal Capital; radio, en alianza con Colmundo Radio (1040 am); digital, teniendo como punto de encuentro el portal educativo Red Académica; y canales de entrega de materiales físicos, para aquellos estudiantes que tienen dificultades de acceso a internet.

Una de las características más importantes de esta estrategia es su capacidad para adaptarse a las necesidades que han surgido producto de la pandemia, al igual que adaptarse y ajustarse a la incertidumbre propia de este momento. La evolución de Aprende en Casa puede describirse en tres momentos:

### Momento 1

Es la primera respuesta de la estrategia a los nuevos retos generados por la pandemia en marzo de 2020. Se centró en mantener la comunicación e interacción con los estudiantes; por esto, se privilegió el uso de herramientas de tecnología de información —como Microsoft Teams y aulas virtuales a través de Moodle—, configurando un ecosistema propicio para los ambientes de aprendizaje desde el hogar.

### Momento 2

Durante este momento, la estrategia amplió su comprensión del ecosistema de aprendizaje a través de la flexibilización escolar y curricular, que fueron los ejes centrales de los ajustes hechos a mediados del año 2020. El nuevo reto de escolarización invitó a identificar lo que es prioritario y posible aprender desde casa.

La Secretaría complementó la estrategia con la entrega de bonos alimentarios y de recursos físicos, una parrilla de educación educativa a través de Canal Capital (en alianza con el Ministerio de Educación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) y fichas de caracterización de las producciones audiovisuales para integrar en el proceso de formación a los padres. Esto lo complementó con la planeación del proyecto de cierre de brechas digitales, que contempla la entrega de tabletas y conectividad.

Además, se implementó una franja de radio —gracias a una alianza con Colmundo (1040 am) y DC Radio, la emisora virtual de Bogotá (www.dcradio.gov.co)— para emitir Aprende en Casa Radio. Todas estas estrategias en medios de comunicación se convirtieron en una alternativa para aquellos hogares que no contaban con conexión a internet.

### Momento 3

Los ajustes de este momento continúan vigentes. Hoy en día, Aprende en Casa está apoyando los procesos de retorno gradual, progresivo y seguro a la presencialidad. Lo hace partiendo de la voluntad y la autonomía de las instituciones, fortaleciendo la flexibilización curricular como un elemento clave para movilizar la transformación pedagógica y diseñando e implementando ambientes de aprendizaje mixtos.

Aprende en Casa ha construido sobre lo construido y ha vinculado de manera activa en el proceso de planeación e implementación a la mayoría de las Instituciones Educativas Distritales — IED. Estos son los factores de éxito que la consolidan a nivel nacional como una estrategia innovadora que vincula la calidad y la pertinencia en el proceso de educación no presencial en el marco de la pandemia.

## Calidad

**Pese a los grandes retos que el aprendizaje remoto significó para la comunidad educativa, los datos agregados de la prueba Saber 11 muestran una mejoría en el desempeño académico en 2020.** Lo anterior puede deberse a diversos factores, pero el más importante fue la reducción en el número total de estudiantes que realizaron la prueba Saber 11 en 2020, que se contrajo un 8,3% frente al año inmediatamente anterior (567 189 estudiantes en el 2019 y 520 298 en el 2020). Tal como lo sugiere un estudio realizado por el Laboratorio de Economía de la Educación – LEE de la Universidad Javeriana, es posible que los estudiantes que no presentaron la prueba hayan tenido mayores dificultades para mantenerse en el programa

educativo y eran, por ende, quienes hubieran podido tener desempeños más bajos en la prueba. Lo anterior pudo haber influido en el leve incremento del puntaje total nacional de la prueba (Lee, Universidad Javeriana, 2021). Esta reducción en el número de estudiantes que presentaron la prueba fue significativa, a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional —que financió un monto cercano al 50% de la inscripción de todos los estudiantes de instituciones oficiales— y de los gobiernos locales, quienes financiaron el valor restante de la inscripción a la prueba. Ambas acciones tendientes a evitar que el costo de la inscripción fuera una barrera de acceso a la prueba para los estudiantes de colegios oficiales en el año 2020.

**Sin embargo, al hablar de calidad educativa, debe resaltarse que se incrementaron las brechas entre espacio urbano y rural y entre mujeres y hombres.** El puntaje general promedio de los estudiantes que presentaron la prueba Saber 11 en el año 2020 (249,6) aumentó respecto a 2019 (247,5) en cerca de 2,1 puntos. De todas formas, al desagregar el puntaje general promedio nacional (249,6), se observa una brecha de 24,4 puntos entre los estudiantes de zonas rurales (229,1) y los de zonas urbanas (253,5), la cual se incrementó en 2,2 puntos respecto a 2019. Esto muestra que **la brecha entre las zonas urbanas y rurales en educación media no solo se presenta en términos de cobertura, sino también de calidad.** Por otra parte, la brecha de género para el año 2020 se ubicó en 7,2 puntos (1,6 puntos porcentuales mayor que 2019), con un puntaje promedio de 246,3 para las mujeres y de 253,5 para los hombres.

Por otro lado, **el aprendizaje remoto afectó en 2020 el desempeño en inglés de los estudiantes de educación media.** Si bien al comparar por área

los resultados de las prueba Saber 11 de 2019 y 2020 se observa que fueron relativamente similares, para el caso del área de inglés los resultados tuvieron una notable desmejora. Igualmente, la gráfica 6 muestra un comportamiento relativamente similar para las áreas de lectura crítica y matemáticas en 2019 y 2020. Sin embargo, en el área de inglés subió considerablemente el número de estudiantes en la categoría A-, que corresponde al nivel más bajo de desempeño (pasó de 48,9% en 2019 a 58,6% en 2020), y disminuyó el número de estudiantes en las categorías A2, B+ y B1 (pasaron de agrupar el 23,5% de los estudiantes al 16,6%). Esto refleja un dramático retroceso para los resultados de esta área, que ya eran precarios antes de la pandemia. No obstante, se considera que los efectos de la pandemia podrán estimarse con mejor precisión una vez se realice la aplicación y se conozcan los resultados de esta prueba en 2021, ya que esta será la primera vez que los estudiantes que presenten la prueba habrán estado casi la totalidad de su educación media bajo esquemas de aprendizaje remoto y de alternancia.

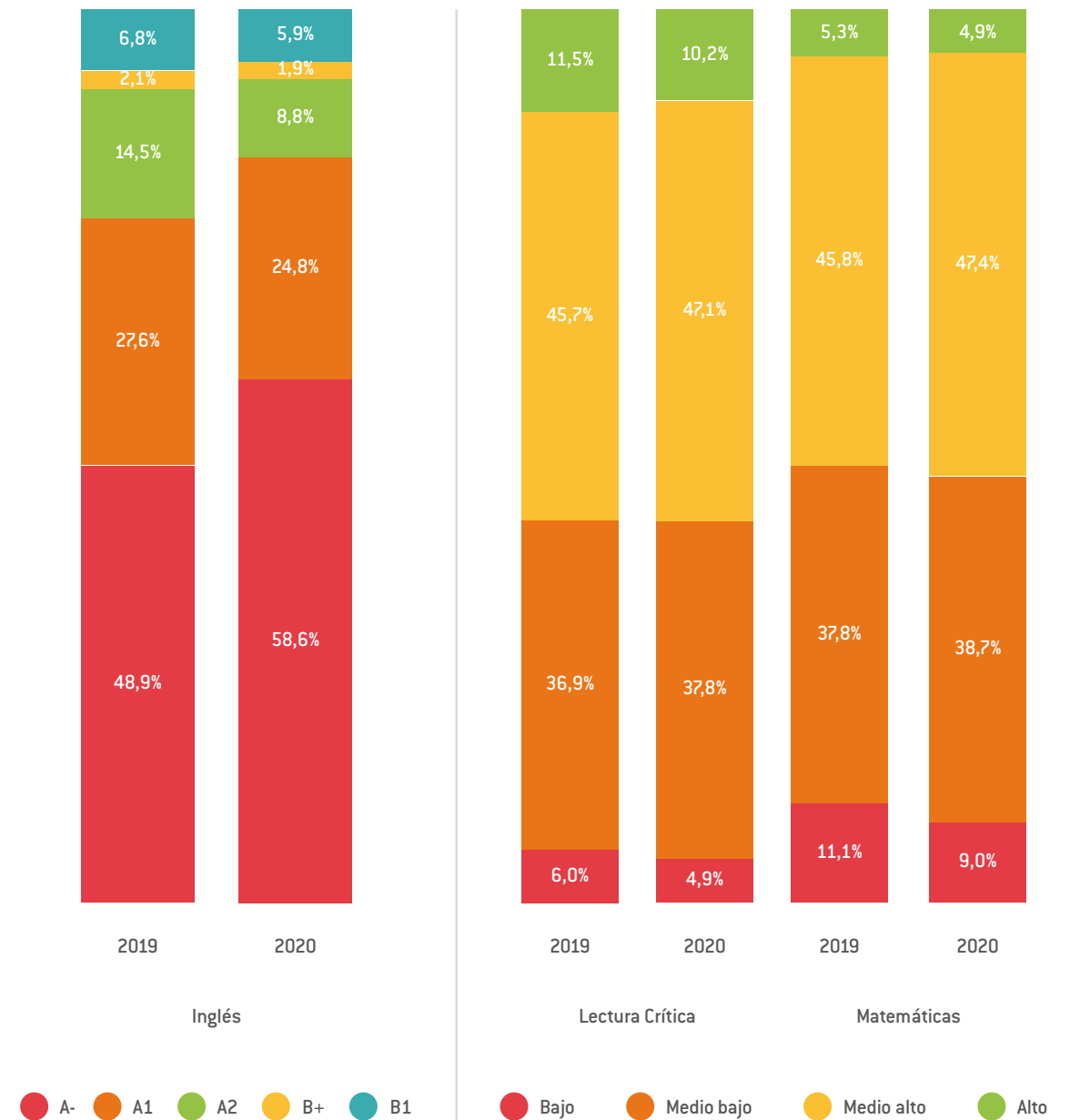






VALE LA PENA RESALTAR LA BRECHA URBANO-RURAL RESPECTO DE LA TASA DE COBERTURA NETA EN EDUCACIÓN MEDIA. EN EFECTO, AL DESAGREGAR ESTE INDICADOR, SE OBSERVA QUE LA TASA DE COBERTURA NETA EN ZONAS URBANAS ES 51 %, Y DE TAN SOLO EL 27 % EN ZONAS RURALES. ESTE FENÓMENO, TAL COMO SE ADVIRTIÓ CON ANTERIORIDAD, ENCUENTRA UNA POSIBLE CAUSA EN LOS BAJOS NIVELES DE INFRAESTRUCTURA, EN TÉRMINOS DE SEDES, DONDE SE OFERTA LA EDUCACIÓN MEDIA EN ZONAS RURALES.

**Gráfica 6.** Porcentaje total de estudiantes según su desempeño en áreas de inglés, lectura crítica y matemáticas. 2019-2020



**Fuente:** cálculos propios con base en resultados pruebas ICFES 2020.

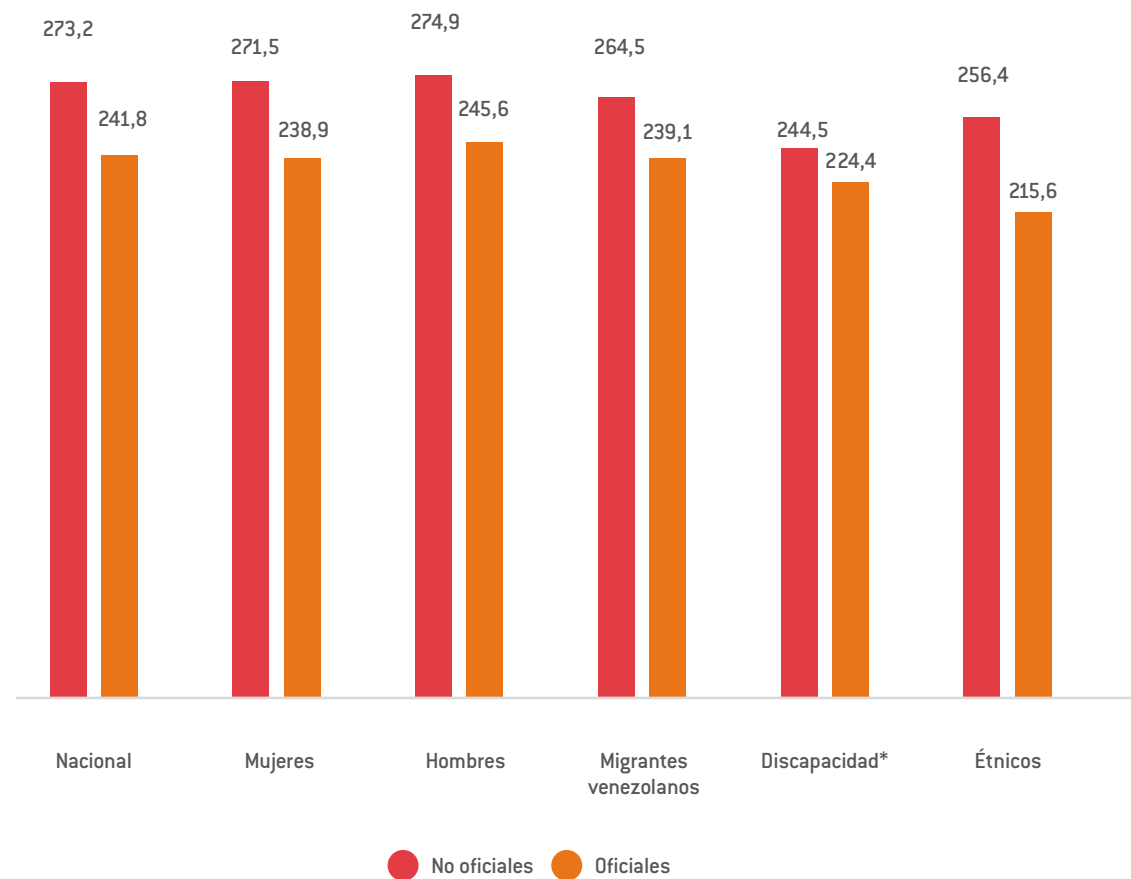
Otro de los grandes retos que tiene el país es que **existe una constante brecha en cuanto a la calidad de la educación impartida entre instituciones oficiales y no oficiales**. Como lo muestra la gráfica 7, en el 2020 la diferencia entre el puntaje promedio de instituciones privadas y oficiales fue de 31,4 puntos, mientras que en 2019 fue 25,5. Reducir esta brecha continúa siendo un gran reto del sistema educativo

nacional. Adicionalmente, se observa que los mayores incrementos en el puntaje en 2020 respecto a 2019 se presentaron entre instituciones privadas, que mejoraron 7 puntos, mientras los colegios públicos solo mejoraron 1 punto. Lo anterior muestra que la mejoría en el puntaje nacional en 2020 se debió en gran medida al mejor desempeño de los estudiantes de instituciones no oficiales.

Todos los segmentos poblacionales analizados tuvieron un mejor desempeño en la prueba Saber 11 cuando correspondieron a estudiantes matriculados en instituciones no oficiales, frente a los estudiantes de instituciones oficiales. Al desagregar por grupos poblacionales el puntaje promedio total nacional (249,6), se observa que los puntajes más bajos correspondieron a los grupos étnicos (215,6), las mujeres (238,9) y los migrantes

venezolanos (239,1) en la categoría de instituciones oficiales. Más aún, **las mujeres, que tuvieron menores puntajes en todas las áreas frente a los hombres, tuvieron una mayor brecha frente a los hombres en los colegios oficiales (6,7) que en los no oficiales (3,4).** Igualmente, es importante resaltar que los estudiantes con discapacidad tuvieron desempeños por encima del promedio nacional en ambas categorías de instituciones.

**Gráfica 7.** Promedio de puntaje global en la prueba Saber 2020 según tipo de institución y población



**Fuente:** cálculos propios con base en resultados pruebas ICFES 2020.

\*Promedio del puntaje global para Calendario A

A continuación resaltamos algunos trabajos de organismos multilaterales sobre posibles efectos en los aprendizajes ocurridos en la pandemia, y algunas recomendaciones para atenderlos en el corto, mediano y largo plazo. Todos convergen en que si bien no existe evidencia que permita determinar la

magnitud de los rezagos en el aprendizaje, sí existen impactos esperados, por lo que se hace prioritario monitorear las pruebas de desempeño en el mediano y largo plazo para conocer el impacto de la pandemia y generar recomendaciones y acciones oportunas para mitigarlo.

## POSIBLES EFECTOS SOBRE EL APRENDIZAJE

## ORGANISMO/ ENTIDAD

Por ahora, no es posible determinar con certeza el impacto que tendrá la crisis sanitaria en la implementación curricular en los distintos grados de la enseñanza. Sin embargo, se prevé una profundización de las diferencias en lo referente a los logros de aprendizaje, debido a las desigualdades educativas imperantes y a un acceso desigual a la cobertura curricular.

La pandemia ha transformado los contextos de implementación del currículo, no solo por el uso de plataformas y la necesidad de considerar condiciones diferentes a aquellas para las cuales el currículo fue diseñado, sino también porque existen aprendizajes y competencias que cobran mayor relevancia en el actual contexto. En el corto plazo, el mayor riesgo sigue siendo la desvinculación educativa. En el mediano plazo, se prevén efectos y perjuicios pedagógicos en el aprendizaje, acompañados de factores socioemocionales y baja seguridad social y financiera para estudiantes vulnerables.

Cepal, UNESCO

La pandemia ocasionada por el COVID-19 expuso las debilidades estructurales de los sistemas educativos alrededor del mundo. Antes de esta, gran parte de ellos ya enfrentaban brechas de aprendizaje importantes y disparidades en la distribución de recursos educativos entre la población.

Cuando los niños pierden acceso a la educación, pierden oportunidades futuras, incluidos los retornos económicos futuros. Esto no afecta únicamente a los estudiantes, sino que se traduce también en pérdidas de ingreso a futuro para los países. Con datos disponibles del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, PISA 2018, se realizó una aproximación del efecto que tiene el ausentismo crónico en los niveles de aprendizaje de los estudiantes. En América Latina, aquellos estudiantes que se ausentan más de 5 veces a la semana a clases en las 2 semanas previas a la aplicación de PISA pierden el equivalente a 1 año de escolaridad, 43 puntos menos en la prueba de matemática. Aunque la variable es una proxy, sí deja entrever efectos esperados sobre los aprendizajes, en particular para los que no tuvieron acceso a procesos educativos durante la pandemia.

Banco Interamericano de Desarrollo - BID





## POSIBLES EFECTOS SOBRE EL APRENDIZAJE

## ORGANISMO/ ENTIDAD

La pandemia de COVID-19 ha agravado la crisis del aprendizaje, y es probable que el impacto en el capital humano de la actual generación de estudiantes se prolongue. En abril de 2020, cuando se cerró el mayor número de escuelas, el 94 % de los estudiantes dejaron de asistir a la escuela en todo el mundo.

A este impacto mundial en los sistemas educativos se suman las repercusiones negativas de la contracción económica global sin precedentes en los ingresos familiares, que aumenta el riesgo de deserción escolar y también ocasiona la reducción de los presupuestos de los gobiernos, que a su vez produce presiones en el gasto público en el sector de la educación. Los cierres prolongados de escuelas, junto con esta recesión económica, son una crisis histórica doble para la educación.

Debido a las pérdidas de aprendizaje y los aumentos en las tasas de deserción, la actual generación de estudiantes podría perder aproximadamente USD 10 billones por concepto de ingresos, o casi el 10 % del PIB mundial. Además, los países se desviarán aún más del objetivo de reducir la pobreza de aprendizajes, que podría aumentar al 63 %.

Banco Mundial

Finalmente, es importante señalar que, tal como lo evidenció un análisis realizado por Empresarios por la Educación (2021), mayores niveles de acceso a internet estuvieron asociados con mejores resultados en las pruebas Saber 11 para el año 2020. Esto nuevamente evidencia la necesidad de focalizar esfuerzos en mejorar los niveles de conectividad y acceso a bienes TIC entre los segmentos más vulnerables de la población, especialmente entre familias rurales.

Cabe mencionar que, dadas las limitaciones de conectividad en muchas zonas remotas del país, durante el confinamiento surgieron diferentes iniciativas que buscaban darle continuidad a los procesos de formación y desarrollo de los estudiantes de estas zonas aisladas, muchas de ellas a través de mecanismos innovadores que no dependían del acceso a bienes TIC, como es el caso de “A Prender La Onda”.

**CABE MENCIONAR QUE, DADAS LAS LIMITACIONES DE CONECTIVIDAD EN MUCHAS ZONAS REMOTAS DEL PAÍS, DURANTE EL CONFINAMIENTO SURGIERON DIFERENTES INICIATIVAS QUE BUSCABAN DARLE CONTINUIDAD A LOS PROCESOS DE FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LOS ESTUDIANTES DE ESTAS ZONAS AISLADAS, MUCHAS DE ELLAS A TRAVÉS DE MECANISMOS INNOVADORES QUE NO DEPENDÍAN DEL ACCESO A BIENES TIC, COMO ES EL CASO DE “A PRENDER LA ONDA”.**

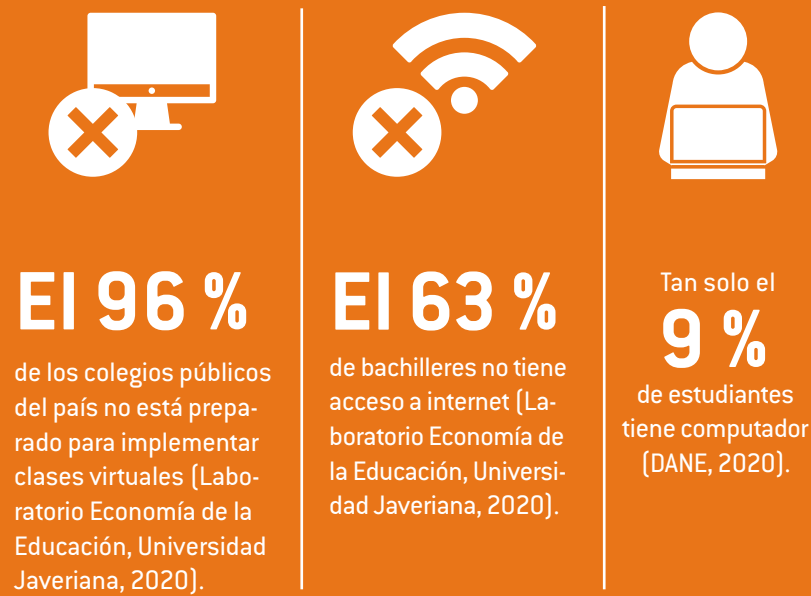


# Caso de éxito

## A Prender La Onda: una iniciativa que buscó conectar a las comunidades más remotas del país para dar continuidad a la educación en el 2020

A Prender la Onda (APLO) es un programa diseñado por profesores de todo el país, que durante la emergencia sanitaria buscaron una estrategia que les permitiera seguir acompañando a sus estudiantes en sus procesos de desarrollo. Fueron 34 profesores y 10 estudiantes los que iniciaron con este sueño. Cabe mencionar que la mayoría de los profesores hacen parte de Enseña por Colombia, un movimiento educativo que busca construir país a través de la educación.

Las motivaciones que tuvieron los docentes y estudiantes estuvieron centradas en responder a problemáticas como:



En este marco, los profesores diseñaron, grabaron y difundieron contenidos educativos en radios comunitarias, WhatsApp y otros medios digitales, para que niños, niñas y jóvenes que no tienen acceso a internet siguieran estimulando su aprendizaje y curiosidad.

A Prender la Onda ha producido más de 200 episodios, cada uno con una duración de 10 a 20 minutos. Cada episodio tiene dos objetivos fundamentales. El primero es fortalecer habilidades para la vida, enfocadas en el relacionamiento con uno mismo, con el otro y con el entorno. El segundo, busca responder a los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional a través del desarrollo de temáticas específicas, como ciencias sociales, español, matemáticas, ética y artística. Los episodios están diseñados para ser escuchados en familia y buscan reforzar el aprendizaje en los estudiantes.

A la fecha, el programa cuenta con los siguientes resultados:



Teniendo en cuenta las dificultades de acceso de las comunidades más aisladas, APLO diseñó la estrategia complementaria Amplificando la Onda, que consistió en entregar 11 kits de escucha para promover la difusión de información en las comunidades. Cada kit contenía una USB con los episodios de A Prender la Onda, un parlante y fichas con información relevante para que las comunidades rurales más aisladas pudieran escuchar los episodios, además de estimular el aprendizaje comunitario a través de espacios autogestionados que les permitan continuar aprendiendo a pesar de situaciones difíciles como el COVID-19.

Adicionalmente, el programa creó 12 semilleros radiales en diferentes partes del país para que los participantes pudieran crear contenidos educativos en formato de audio. Los participantes recibieron entrenamiento para usar su voz como instrumento de difusión de aprendizaje en sus comunidades educativas. Sumado a eso, durante este año se han realizado encuentros virtuales, y los semilleros han venido desarrollando actividades asincrónicas con apoyo de sus tutores y tutoras APLO.



4

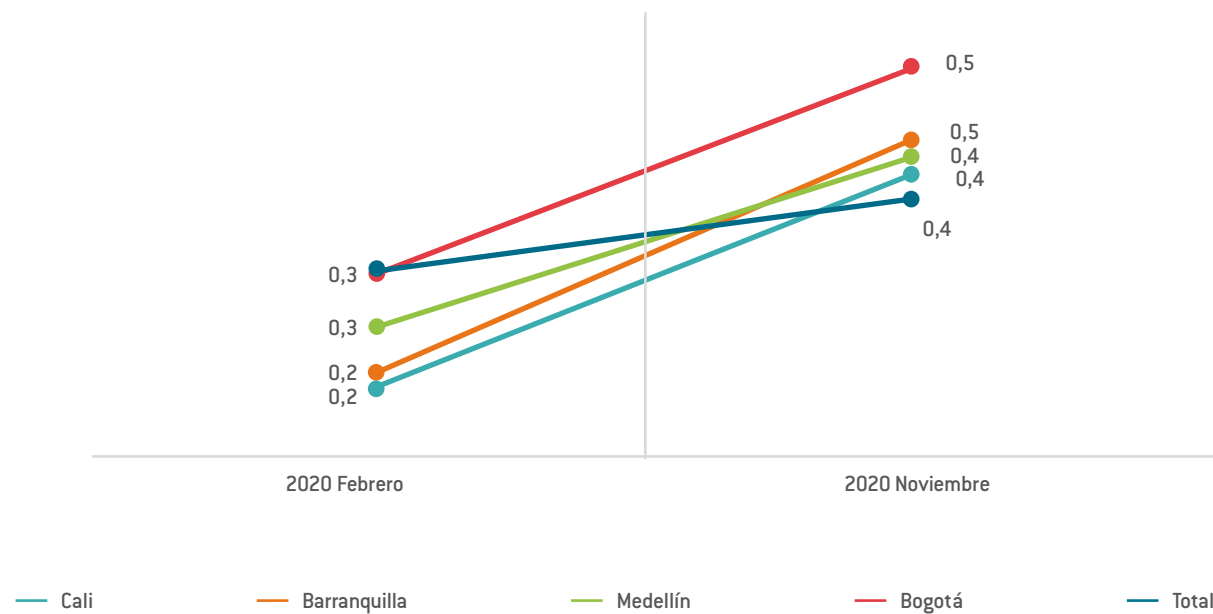
# Aprendizaje remoto y uso de recursos tecnológicos

Las medidas de confinamiento y el aprendizaje remoto fueron una oportunidad para mejorar la apropiación digital de las familias colombianas. Según los resultados de la Encuesta de Apropiación Digital 3.0<sup>23</sup> (2020),

obtenidos por el Centro Nacional de Consultoría - CNC, la apropiación digital de los hogares del país se incrementó en un 25,8% a noviembre de 2020, respecto a febrero del mismo año (gráfica 8). Adicionalmente, de las personas encuestadas, el 76% manifestó utilizar internet para realizar tareas o ayudar a sus hijos o conocidos a realizarlas, el 69% manifestó haber realizado o estar realizando algún curso virtual o curso de extensión usando internet y el 63% precisó haber aprendido algún conocimiento académico usando internet.

23. Esta encuesta contó con una muestra nacional y una sobre muestra para Bogotá (2026 aplicaciones), estuvo dirigida a personas de 12 a 79 años residentes en hogares de todos los niveles socioeconómicos (padre madre o acudiente del menor) y fue realizada entre el 31 octubre y el 11 de diciembre de 2020.

Gráfica 8. Apropiación digital de los hogares según ciudad



Fuente: cálculos propios con base en CNC, SED - Apropiación Digital 3.0. 2020.

Por otro lado, según los resultados de una encuesta aplicada a docentes de colegios oficiales por el Laboratorio de Economía de la Educación – LEE de la Universidad Javeriana<sup>24</sup>, en 2020 hubo marcas diferencias entre zonas rurales y urbanas en términos de metodologías de enseñanza. En las

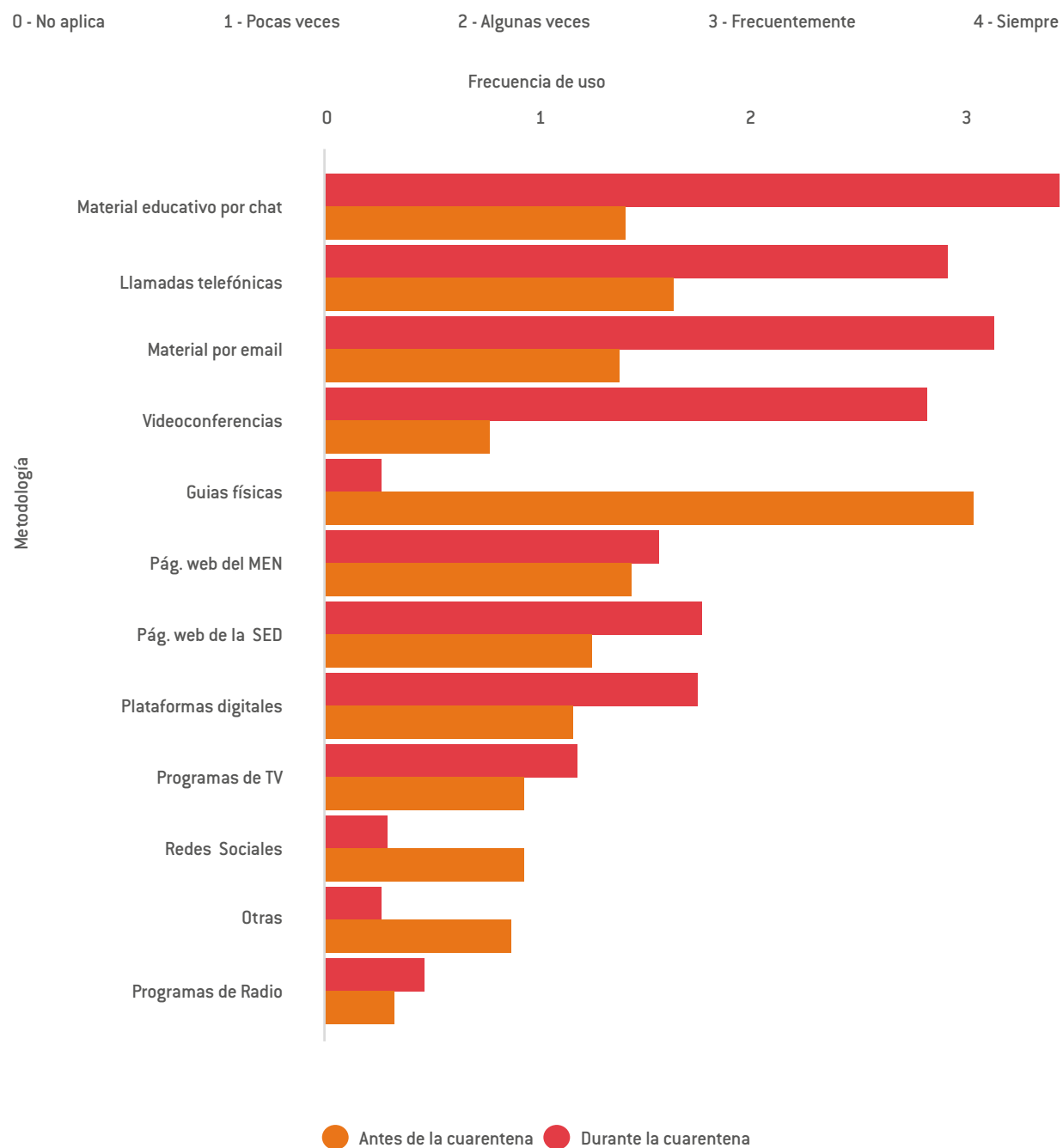
zonas urbanas, el 60% de los docentes respondieron que utilizaban metodologías sincrónicas o mixtas (sincrónicas y asincrónicas<sup>25</sup>) para el desarrollo del aprendizaje remoto, mientras que en las zonas rurales el 62% de los docentes reportó utilizar solo metodologías asincrónicas. El marcado uso de estas últimas en zonas rurales puede explicarse por el limitado acceso por parte de los estudiantes a recursos tecnológicos, los cuales son requeridos para el desarrollo de sesiones sincrónicas.

Para el caso de Bogotá, la referida encuesta evidenció que **la enseñanza remota permitió fortalecer el uso de metodologías digitales de enseñanza**. Tal como lo muestra la gráfica 9, los métodos de enseñanza que tuvieron un mayor incremento en la frecuencia de uso durante la cuarentena fueron el material educativo por chat, las videoconferencias y el material por email.

- 24. La aplicación de este instrumento, que estuvo dirigido a docentes, contó con la participación de 15 secretarías de educación departamentales y municipales. Para el caso de Bogotá, se contó con las respuestas de 1696 docentes y 135 rectores de 255 instituciones educativas oficiales de Bogotá, en un periodo comprendido entre el 12 de junio y el 23 de octubre del 2020.
- 25. Se entiende por eventos sincrónicos aquellos que tienen comunicación en tiempo real a través de encuentros tutoriales (centro tutorial), chats, videoconferencia, conferencia web, audioconferencia. Por otra parte, los eventos asincrónicos abarcan aquellos con comunicación diferida en el tiempo a través de foros de discusión, blogs, streaming de audio y video, correo electrónico, wikis y videos (MEN, 2017).



**Gráfica 9.** Frecuencia de uso promedio de cada una de las metodologías antes y durante el cierre de colegios



**Fuente:** Laboratorio de Economía de la Educación – LEE, Universidad Javeriana, 2020.

Es importante resaltar que la implementación de estas metodologías requirió un papel activo de las familias. Eso se tradujo en una mayor demanda de tiempo de cuidado directo hacia los menores, el cual, como se verá en el capítulo de empleo de este documento, fue asumido principalmente por las mujeres. De igual forma,

las familias más vulnerables socioeconómicamente asumieron en mayor medida retos importantes para realizar paralelamente trabajo en casa o teletrabajo y las actividades educativas de los estudiantes, como compartir bienes y servicios TIC limitados o espacios de trabajo insuficientes en el hogar.

5

## Medidas adoptadas por el Gobierno nacional para hacer frente a los efectos de la suspensión de clases presenciales

Además de los lineamientos de tipo pedagógico que fueron establecidos con el fin de facilitar el aprendizaje remoto, durante 2020 el Gobierno nacional adoptó algunas medidas para prevenir la deserción y el abandono escolar, y facilitar el aprendizaje en casa. Entre las medidas adoptadas, vale la pena resaltar las siguientes:

1. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el ICETEX, a través del Fondo Solidario para la Educación (creado a través del Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020), crearon la Línea de Crédito Educativo para el Pago de Pensiones de Jardines y Colegios Privados, que benefició a 55 932 familias colombianas. Esta línea de crédito contó con distintos niveles de condonación de acuerdo con el nivel socioeconómico de los solicitantes: para estratos 1 y 2, el 100%; para el estrato 3, el 90%; y para estrato 4, el 50% del crédito.
2. El Programa de Alimentación Escolar (PAE) fue flexibilizado mediante el Decreto 470 de 2020,

con el fin de llevar este servicio a los hogares de las familias y fortalecer su apropiación presupuestal. Este programa atendió a cerca de 5,7 millones de estudiantes en 2020 y amplió su cobertura durante la pandemia en un 1,5% (Departamento Nacional de Planeación – Sinergia, MEN).

Si bien las anteriores medidas pudieron tener importantes efectos en la reducción de la deserción del sistema escolar y en la mejora del aprendizaje remoto, no puede olvidarse que el mayor reto del gobierno en sus distintos niveles era avanzar las actividades de alternancia. Frente a este reto, los resultados en el 2020 fueron precarios a nivel nacional; a marzo de 2021 solo el 10% de los estudiantes del país estaban en esquemas de alternancia. Esto trajo como resultado el aumento de inequidades para los estudiantes con dificultades de acceso a la educación remota (estudiantes de hogares pobres o rurales), la exposición de los menores a problemas de salud mental y el rezago en sus procesos de aprendizaje (Banco Mundial, 2021).



# Caso de éxito

## La Educación Que Nos Une: un esfuerzo colectivo por brindar recursos educativos aplicables durante la pandemia al ecosistema de educación del país

Con la llegada de la pandemia por el COVID-19, las comunidades educativas tuvieron que asumir un doble reto: por un lado, generar espacios de diálogo, aprendizaje y diversión entre casa y escuela; y por el otro, acompañar a los docentes y directivos docentes en la labor de dar continuidad a los procesos educativos.

Es por esta razón que surge “La Educación Que Nos Une” (LEQNU), una estrategia de impacto colectivo que busca aportar herramientas sencillas y prácticas para fomentar relaciones de cuidado en los hogares; además de fortalecer el aprendizaje y el desarrollo de habilidades para la vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en sus hogares. Igualmente, el proyecto intenta valorar la resiliencia y transformación de los docentes.

Esta estrategia permite consolidar una amplia variedad de contenidos educativos digitales que están alojados en la página web <https://laeducacionquenosune.co/>, un espacio de libre acceso para cuidadores, padres de familia, docentes, directivos docentes y organizaciones que requieran continuar brindando herramientas de trabajo durante la emergencia sanitaria y la reapertura de escuelas.

Los contenidos publicados son tanto propios como producidos por aliados del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil que se han sumado a la propuesta. Además, el material ha sido producido en diferentes formatos (videos, audios, documentos, etc.), y su contenido se divulga en canales y medios de comunicación con recursos técnicos y financieros de aliados, como la Fundación Empresarios por la Educación, FUPAD, USAID, ACDI/VOCA y las Fundaciones Saldarriaga Concha.

Esta iniciativa llega a los territorios a través de la Red de Liderazgo Educativo y el Observatorio de la Gestión Educativa, quienes por medio de encuestas de diagnóstico identificaron las necesidades de las instituciones educativas y de las secretarías de educación en el contexto de la emergencia. La información obtenida permitió la construcción colectiva de 16 categorías de información, entre las que se encuentran:

-  Primera infancia
-  Competencias socioemocionales
-  Competencias de lectoescritura
-  Liderazgo educativo
-  Intercambio de experiencias
-  Educación inclusiva e interculturalidad
-  Educación rural
-  Educación ambiental
-  Docentes y directivos docentes
-  Género
-  Migración
-  Ciencia, tecnología e innovación
-  Acompañamiento a familias
-  Ambientes seguros
-  Actividad física

## Los logros obtenidos durante el primer año de implementación son:

Más de  
**260**  
contenidos educativos digitales de calidad con  
**11 700**  
usuarios en el portal

Más de  
**100 000**  
personas en redes sociales

**96**  
organizaciones y  
**11**  
entidades territoriales aliadas

**2800**  
kits educativos, entregados con el Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Terpel

**440**  
docentes capacitados en herramientas TIC, prevención de violencias e inclusión educativa, y más de

**93**  
emisiones entre radio y podcast

**8130**  
personas conectadas a los *webinars*

Hoy, LEQNU es soporte y catalizador de la transformación educativa, que continúa durante la reapertura de escuelas. Así, el proyecto tiene en cuenta la importancia de seguir implementando acciones para la divulgación de contenidos pertinentes y de calidad que continúen respondiendo a las nuevas dinámicas que se tejen en las comunidades educativas.

## Habilidades socioemocionales

Las habilidades socioemocionales (HSE) son parte integral del desarrollo humano. A través de ellas las personas adquieren y aplican conocimientos, desarrollan identidades saludables, manejan las emociones y logran metas (SEL, s.f.). El desarrollo de estas habilidades debe hacerse de manera temprana durante la niñez y la adolescencia, por lo que debería ser un componente central de la etapa escolar.

La evidencia, generada sobre todo en países de alto ingreso, muestra la importancia de las HSE en las trayectorias de la educación hacia el empleo. Los niños y adolescentes con mayores niveles de habilidades cognitivas y socioemocionales tienen resultados económicos y sociales significativamente mejores más adelante en sus vidas; como, por ejemplo, retornos más elevados en la satisfacción con la vida y los salarios, al igual que menor tendencia a la depresión y al nivel de consumo de alcohol (OCDE, 2015). Entendiendo que las HSE son parte fundamental para lograr tránsitos exitosos de la educación al empleo, el desarrollo de este tipo de habilidades cobra aún mayor relevancia en contextos vulnerables.

Antes de la pandemia por COVID-19, a nivel nacional y regional se venían realizando esfuerzos por reconocer la importancia que tienen las habilidades socioemocionales, importancia que se ha visto reflejada tanto en la proliferación de programas enfocados a mejorar una o un grupo de HSE como en el desarrollo e implementación de esquemas de medición y evaluación.

Entidades gubernamentales, como el Ministerio de Educación Nacional (MEN), fueron unas de las primeras en incluir las HSE en el currículo educativo, abordando estas habilidades desde una perspectiva de competencias ciudadanas. En el 2003 el MEN desarrolló los Estándares Básicos de Competencias

Ciudadanas, y en el 2010, el Programa de Competencias Ciudadanas. Por otro lado, el ICFES incluyó en las pruebas estandarizadas algunas escalas relacionadas con HSE durante la década del 2000 y del 2010, desde una perspectiva de habilidades de ciudadanía. Por su parte, desde el sector privado se han desarrollado programas enfocados en la población estudiantil del país, dirigidos a mejorar habilidades cognitivas y socioemocionales.

Los programas tanto públicos como privados que buscan el desarrollo de las HSE se han mantenido de forma intermitente y con distintos niveles de éxito. El problema es que estos programas están desarticulados y generalmente no cuentan con mediciones de los resultados, por lo que es difícil evidenciar el estado inicial de la población y los efectos de dichos programas. Es, por lo tanto, de gran relevancia la construcción de un instrumento para medir el nivel de desarrollo de estas habilidades en el contexto escolar.

Dado que actualmente en Colombia no se cuenta con un instrumento generalizado de medición de las HSE, evaluar de manera efectiva el impacto de la coyuntura COVID-19 en el desarrollo socioemocional de los niños, niñas y adolescentes no ha sido posible. Sin embargo, diversos estudios a nivel internacional y expertos a nivel nacional han destacado las importantes consecuencias generadas por la crisis sanitaria en esta población.

Al estar en una etapa crucial de desarrollo, los NNA son más susceptibles a ser afectados por la situación: el miedo a la infección, el confinamiento en casa, la suspensión de las clases presenciales y actividades extracurriculares son algunos de los factores que afectaron la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, causando un aumento en los

sentimientos de miedo, duelo, incertidumbre, aislamiento, depresión y ansiedad<sup>26</sup>. Por ejemplo, según la Encuesta de Pulso Social, en junio de 2021 las personas de 10 a 24 años en la última semana reportaron haber experimentado sentimientos de preocupación y nerviosismo (41,2 %) en mayor medida que otros grupos poblacionales (39,2 % para el grupo de 25 a 54 años y 38,6 % para la población de 55 años o más). Dicha afectación en la salud mental de los NNA ha terminado afectando también el desarrollo de las HSE de este grupo poblacional.

Adicional a la conmoción causada por la pandemia en general, la prolongada suspensión de clases presenciales en el país impactó de manera significativa el desarrollo socio emocional y el bienestar de los estudiantes. Aspectos esenciales como el relacionamiento con pares, la interacción a partir del juego y la resolución de conflictos son algunas de las habilidades que dejaron de desarrollarse por la pérdida de ese espacio esencial que ofrecen los colegios (Center for Ethics at Harvard University, s.f.), y que constituyen una pérdida significativa para los NNA. Por otro lado, dado que para muchos niños y

adolescentes en contextos vulnerables las escuelas constituyen un espacio de apoyo físico, psicológico y mental que no reciben en sus casas, la suspensión de clases presenciales no solo afectó el potencial desarrollo afectivo de los estudiantes, sino que también supuso en algunos casos el detrimento de este.

En este sentido, conocer y medir los impactos de la pandemia en las HSE constituye una herramienta indispensable, que permitirá saber hacia dónde será necesario orientar los esfuerzos y la planificación a futuro. Es importante que se articulen los esfuerzos de actores públicos y privados, implementando acciones que contemplen el cierre de las brechas en competencias escolares y habilidades socioemocionales, desde una etapa escolar inicial que busque atender y prevenir con acciones los resultados a mediano y largo plazo.

26. <https://acamh.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/camh.12501>





# Habilidades socioemocionales en el contexto escolar colombiano

El creciente interés en las habilidades socioemocionales (HSE) y la multiplicidad de programas dirigidos a mejorarlas en estudiantes de Colombia evidencian la necesidad de poder medir de forma confiable el nivel de desarrollo de estas.

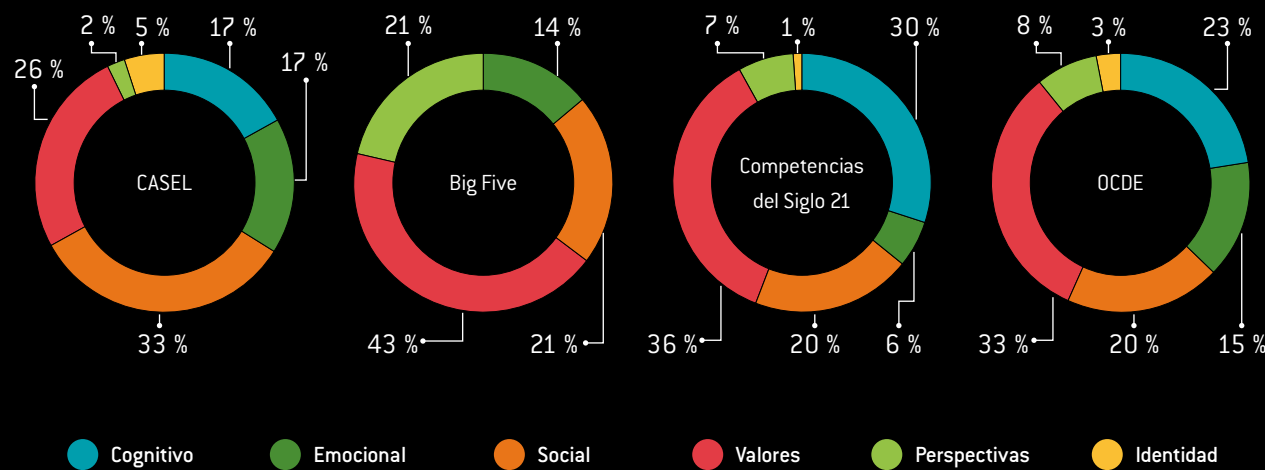
Fundación Corona, la Fundación Luker y el Banco Mundial se aliaron para generar un instrumento integral que cumpla con las características necesarias para

aproximarse lo mejor posible al nivel de las HSE en los estudiantes. Después de revisar los diferentes marcos conceptuales que evalúan las HSE, se decidió utilizar el marco conceptual CASEL para describir a la población de estudiantes en términos del nivel en el que se encuentran en cuanto al bienestar socioemocional.

**Más información sobre metodología, materiales, herramientas y resultados Includere.co**

## Principales referentes que abordan los marcos conceptuales frente a las HSE, según los dominios cognitivos y no cognitivos que evalúan\*

\* Estimación de dominios tomado de Harvard-EASEL LAB

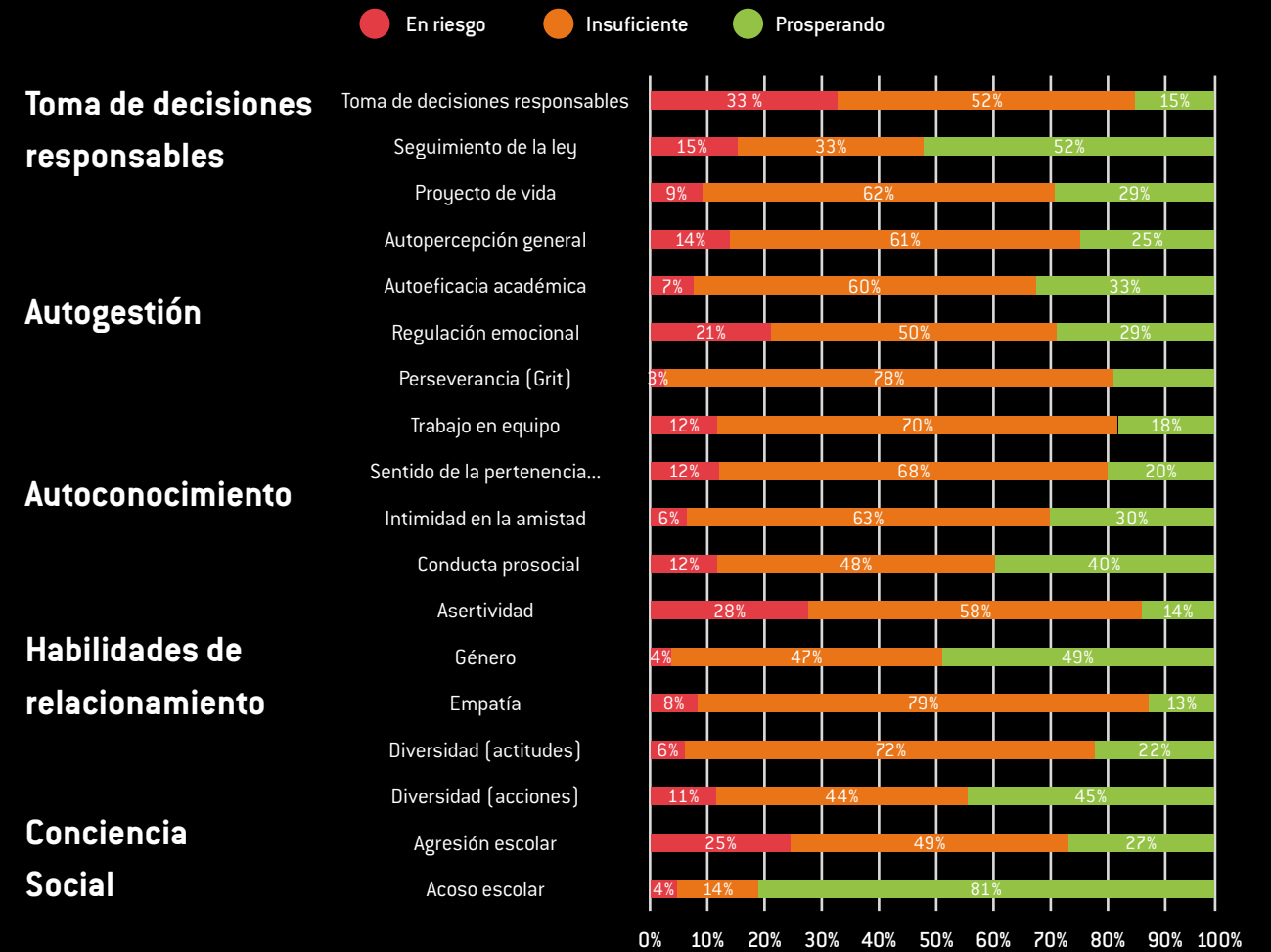


## EJEMPLO CASEL



# Resultados de la primera implementación del instrumento HSE en educación media

[1800 estudiantes de educación media en Urabá, Manizales, Cali y Bogotá]\*



\*Medición desarrollada por Fundación Corona, Banco Mundial, Fundación Luker, con el apoyo de varias entidades locales



Las habilidades que son insuficientes pero que se pueden trabajar más fácilmente son la empatía, entendida como la capacidad de entender lo que sienten los demás, y la perseverancia, el esfuerzo continuo por alcanzar metas de largo plazo a pesar de la adversidad.



Para este grupo de estudiantes, las habilidades que están en riesgo de no ser desarrolladas plenamente son la toma de decisiones responsables, que se refiere a la posición de los estudiantes frente a la copia en el contexto escolar, y la agresión escolar, donde se mide la prevalencia de violencia entre compañeros de colegio.

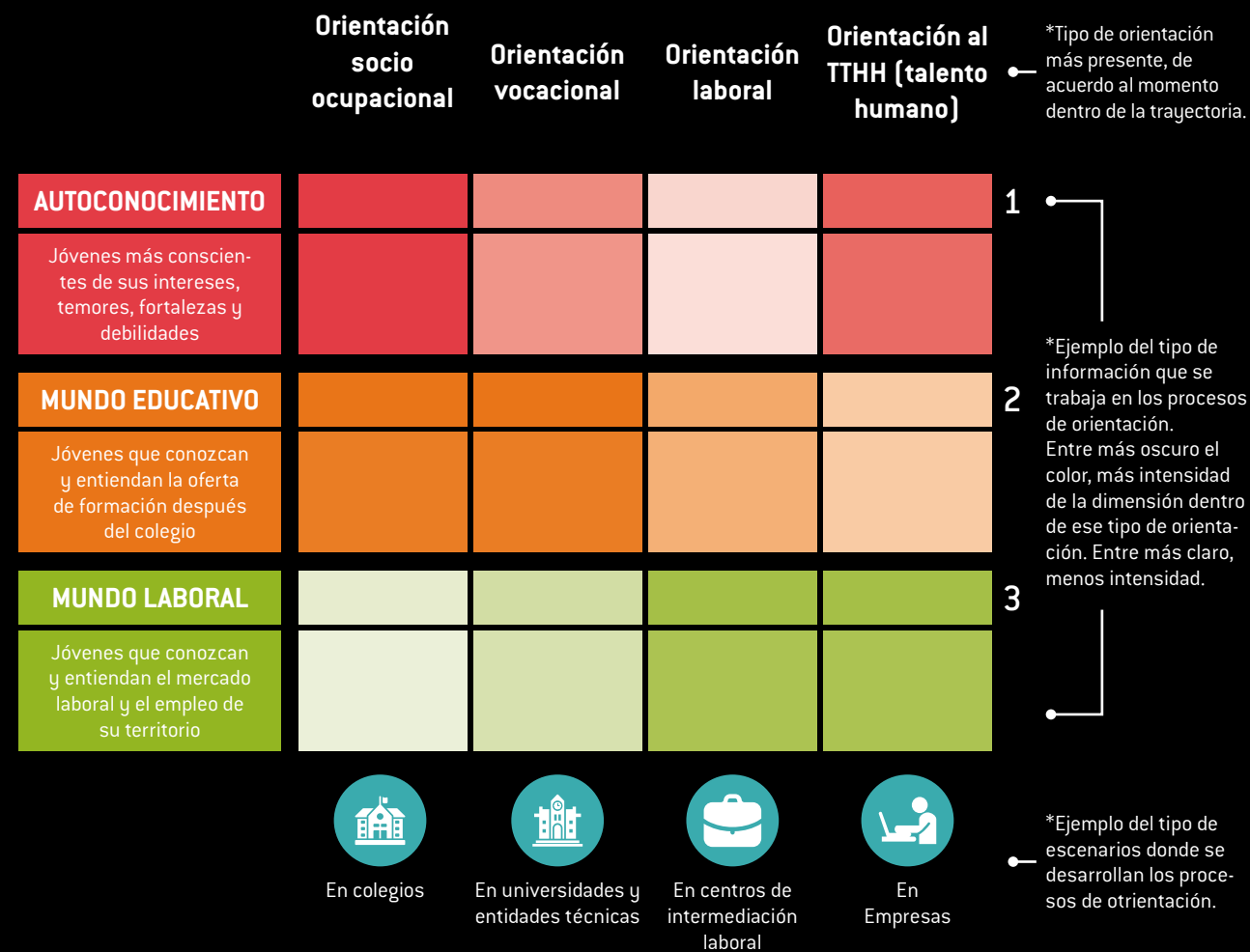


Los estudiantes reflejan desarrollos más altos de HSE en los medidores de acoso escolar, que mide las situaciones donde los estudiantes reportan haber sido víctimas de acoso y su respuesta ante el mismo, seguimiento de la ley, que es la perspectiva de los estudiantes frente a la importancia del seguimiento de las reglas, y género.

# Procesos de Orientación

Cada vez existe más evidencia que confirma la importancia de los procesos de orientación dentro de las trayectorias de la educación al empleo.

## Orientación



1. Información y reflexiones sobre intereses, personalidad, valores, distintos tipos de inteligencia, historia de vida, familia, adolescencia, aspiraciones, propósito, distintos tipos de trayectoria y plan de vida.
2. Información sobre tipos de formación, áreas de conocimiento, oferta formativa en Colombia (posmedia), trayectorias educativas, reconversión y especialización, redes de apoyo, fuentes de información y oportunidades en el territorio.
3. Información sobre tipos de actividades productivas; sectores y ocupaciones; tipos de empleo y empleadores; tipos de contrato y derechos laborales; expectativas de empleadores; procesos de selección; trayectorias laborales; servicios de intermediación laboral; y vacantes y oportunidades en el territorio.

## Ejemplo de programas de orientación\*

1. Entre 2017 y 2019, las entidades llegaron a 14 746 estudiantes de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Nariño y Tolima.

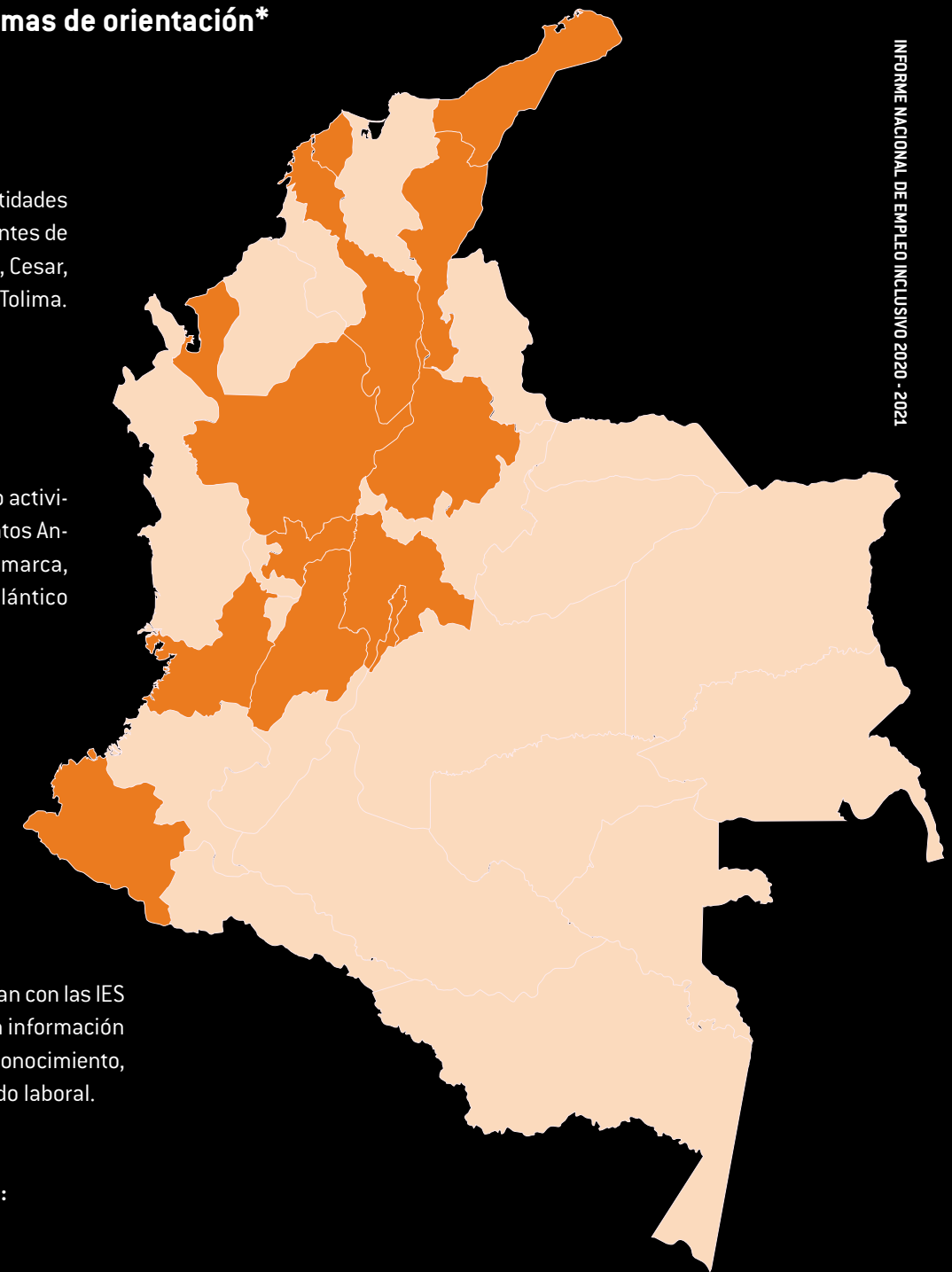
2. En 2021 se han retomado actividades en los departamentos Antioquia, Bolívar, Cundinamarca, Santander, La Guajira, Atlántico y Valle del Cauca.

Las entidades implementan con las IES 44 sesiones que abordan información y reflexiones sobre autoconocimiento, mundo educativo y mundo laboral.

### Entidades participantes:

- Enseña por Colombia
- Fundación Luker
- Alianza NEO Urabá
- Alianza Educativa
- Corona Industrial
- Fundación Santo Domingo
- Marina Orth
- Fundación Barco

\*La estrategia, ha sido desarrollado por Fundación Corona en alianza con Enseña por Colombia y Fundación Luker. Cada entidad participante implementa las actividades como parte de sus estrategias territoriales.



Más información sobre metodología, materiales, herramientas y resultados en [Includere.co](http://Includere.co)



# UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES



## MIGRANTES

### ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VENEZOLANOS, UN RETO PARA EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

MARÍA CLARA ROBAYO, OBSERVATORIO DE VENEZUELA DE  
LA FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, POLÍTICOS  
Y URBANOS DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO<sup>27</sup>

El agudo y prolongado deterioro socioeconómico y democrático que vive Venezuela ha impactado gravemente y de manera generalizada los derechos fundamentales de su población, produciendo una migración sin precedentes de 5 667 853 de venezolanos hacia el exterior (R4V, 2021). Colombia, como principal país de destino, ha recibido el 39,8 % del total de la diáspora venezolana, unos 2 257 000 migrantes (DANE y Ladysmith, 2021). Hoy, ellos componen una población con diversos perfiles, con grandes necesidades en el acceso a derechos y servicios esenciales, y que se integra por un importante número de niños, niñas y adolescentes (NNA).

Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), para el 2019 el 38 % de la población migrante venezolana en Colombia era menor de 18 años (DANE, 2019), y se distribuía etariamente de la siguiente manera: 36,5 % en primera infancia (0 a 5 años), 38,7 % en infancia (6 a 11 años) y 24,8 % en adolescencia (12 a 17 años) (Observatorio del Proyecto Migración Venezuela, 2021). Suponiendo que estos porcentajes se hayan sostenido a corte de diciembre de 2020 —y cotejándolos con la ci-

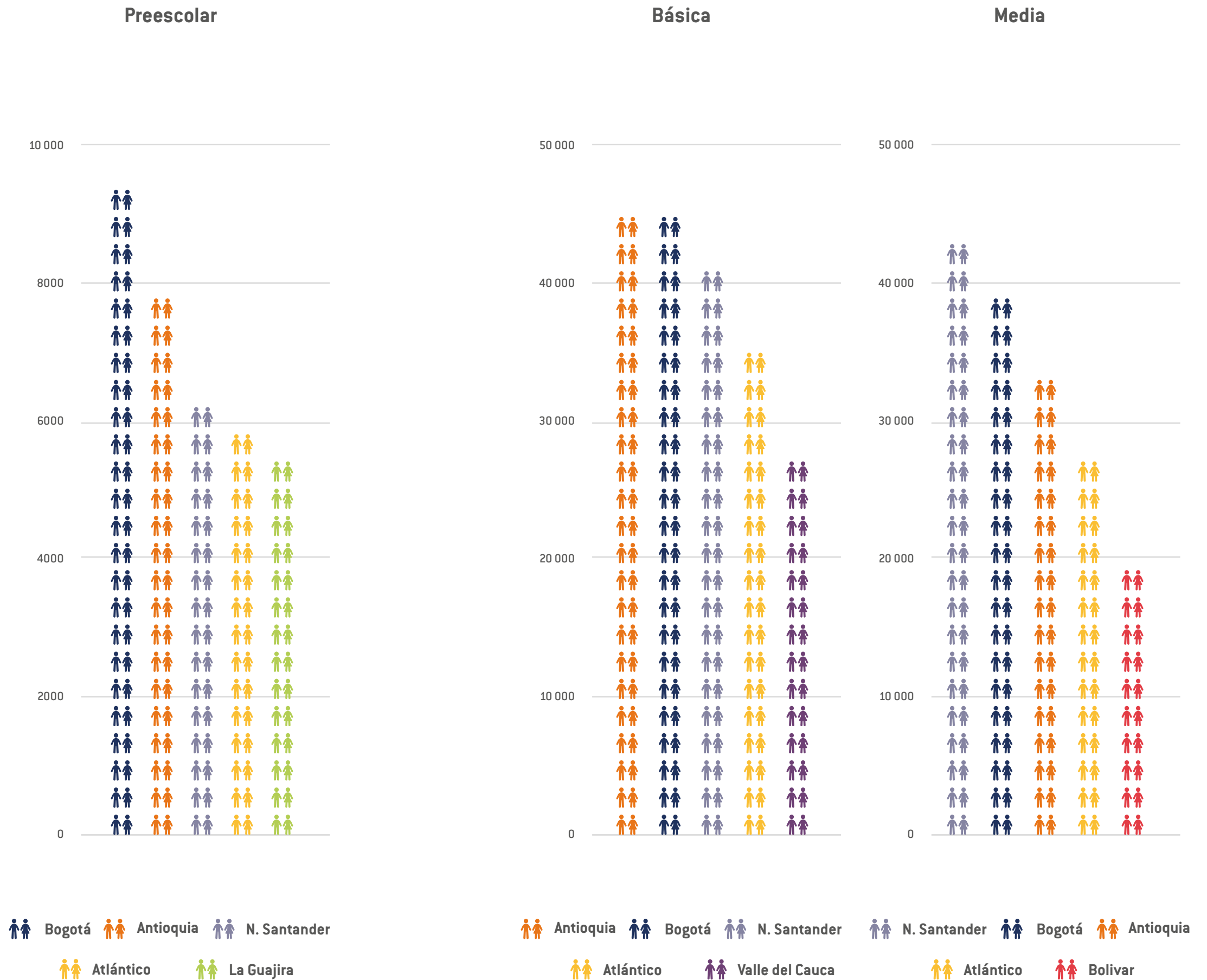
fra recientemente presentada por el DANE de 2 257 000 migrantes venezolanos en Colombia y con las cifras del Ministerio de Educación—, nos aproximaríamos a los 857 660<sup>28</sup> NNA migrantes venezolanos en Colombia, de los cuales solo el 55 % estarían dentro de la malla educativa escolar.

27. El Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario es un grupo académico que hace investigación, pedagogía, extensión y difusión del conocimiento sobre el caso venezolano y su relación con Colombia. Desde hace más de dieciséis años (agosto de 2004), el observatorio viene haciendo seguimiento a la transformación del sistema político de Venezuela; de tal forma, se constituyó como un espacio de encuentro e intercambio de ideas y proyectos que buscan la resolución de problemáticas específicas, así como de consulta por parte de distintos actores nacionales e internacionales.

28. La cifra es una aproximación que surge de la comparación de cifras de los estudios presentados por el DANE en 2019 y 2020.

La migración masiva procedente de Venezuela en el último quinquenio ha implicado grandes desafíos para las instituciones encargadas de la atención, gestión y garantía de los derechos fundamentales de esta población. Este es el caso del sistema educativo colombiano; de acuerdo con las cifras a corte de mayo de 2021 del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), el total de estudiantes venezolanos matriculados es 472 762. De ellos, 72 898 lo están en educación preescolar; 373 326, en educación básica; y 26 538, en educación media. Además, el 96,4 % estudian en colegios oficiales, y las ciudades con un mayor registro de matrículas son: Bogotá D.C., con un 12,4 %; Medellín, con un 5,8 %; Cúcuta, con un 5,7 %; Barranquilla, con 4,2 %; y Cali, con un 3,8 %. En la actualidad, estas capitales coinciden con los departamentos con mayor presencia migratoria.

**Gráfica 10.** Departamentos con mayor número de matrículas en el SIMAT. 2021



Fuente: elaboración propia con base en la información del SIMAT del Ministerio de Educación, a corte del 31 mayo de 2021.





Las cifras indican que la educación media presenta el menor número de matrículas de NNA migrantes a nivel nacional, y es Norte de Santander el departamento con más matrículas en este nivel, por encima de Bogotá y Antioquia. El repunte de este departamento pudiera explicarse por ser Cúcuta la tercera ciudad con mayor presencia de migrantes con vocación de permanencia en Colombia (Migración Colombia, 2021), y porque —junto con municipios fronterizos como Villa del Rosario, Tibú y Los Patios— garantiza el derecho a la educación de un número importante de NNA que viven en los estados fronterizos del Zulia y Táchira en Venezuela, quienes antes de la pandemia cruzaban la frontera diariamente para asistir al colegio. Asimismo, la baja participación de NNA migrantes en educación media puede obedecer a una serie de factores estructurales que influyen en la desescolarización, deserción y rezago estudiantil en los grados décimo y once, niveles fundamentales en la preparación del estudiante para el acceso a la educación superior o la educación para el trabajo y el desarrollo humano (art. 27 Ley 115/1994).

## Barreras de acceso y permanencia en el sistema educativo colombiano

La crisis al interior de Venezuela ha tenido implicaciones profundas que amenazan integralmente los derechos fundamentales de NNA, en especial los derechos a salud, educación y alimentación. La falta de seguridad alimentaria en el 97 % de los hogares venezolanos, la tasa de desnutrición del 30 % en niños menores de 5 años, la tasa de mortalidad infantil de 26 por cada 1000 habitantes (ENCOVI, 2019), la precaria prestación de servicios públicos de energía y agua potable, la disminución de transporte público y privado a causa de la escasez de gasolina, y la reconfiguración constante de los hogares venezolanos como consecuencia de la migración internacional de más del 17 % del total de la población (un fenómeno que también ha llevado a la disminución de estudiantes y profesores en los planteles educativos) son factores que, en conjunto, vulneran gravemente los derechos de los NNA, afectando su bienestar y acceso a la educación.

Actualmente, en Colombia la población migrante en situación irregular supera el 56 % (Migración Colombia, 2020), y la mayoría de este porcentaje no cuenta con pasaporte y credenciales que certifiquen su formación o nivel educativo. Esto explica su alta participación en economías informales y la intensa movilidad que se presenta entre ciudades y departamentos colombianos. Esta es la causa de la incertidumbre que impone la irregularidad a los migrantes y sus familias, quienes, en un espiral ascendente de vulnerabilidad, tienen grandes dificultades para acceder a salud, educación, servicios financieros y vivienda formal, entre otros derechos.

Desde 2018, en Colombia el acceso a la educación se garantiza para NNA migrantes sin importar su situación migratoria, lo que ha permitido aumentar el acceso, pasando de un consolidado de 34 030 matrículas en el 2019 a 472 762 en 2021. De todos modos, el rápido incremento ha generado al sistema grandes desafíos aún no resueltos en términos de recursos, oferta e infraestructura física, lo que, sumado a la falta de documentación y a la precarización socioeconómica de las

familias migrantes, representa grandes barreras para garantizar el ingreso y la permanencia de NNA migrantes en el sistema educativo.

Existen múltiples factores que aumentan la desescolarización, las tasas de deserción estudiantil en educación media y los grandes riesgos que enfrentan NNA migrantes fuera del sistema educativo. Algunos de ellos son la extraedad escolar<sup>29</sup>; la falta de recursos para los uniformes, el servicio de transporte y la alimentación; el desconocimiento de padres o cuidadores sobre la solicitud de cupos y los trámites de inscripción en colegios oficiales; la imposibilidad de recibir el título de bachiller, ante la ausencia de un documento válido de identificación; los continuos cambios de vivienda; el trabajo infantil; la deficiente ingesta calórica nutricional; la falta de atención psicosocial; y la aparición de la xenofobia en las aulas de clase, en medio de un ambiente social en el que se incrementa la opinión desfavorable sobre los venezolanos (INVAMER, 2021).

Asimismo, la pandemia ha afectado financieramente en un 36 % más a los venezolanos que a la población nacional en Colombia (Graham y Guerrero Ble, 2020). Igualmente, el acceso a la educación a través de medios remotos se ha convertido en un desafío para muchas familias migrantes, que han cambiado de lugar de vivienda, no cuentan con conexión a internet de banda ancha, por núcleo familiar solo cuentan con un teléfono inteligente o carecen de dispositivos electrónicos más eficientes para el acceso a la educación desde la virtualidad.

29. La extraedad es el desfase entre la edad y el grado educativo. Ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más por encima de la edad promedio esperada para cursar un determinado grado (Ministerio de Educación).





## Recomendaciones para el caso de población migrante

- Identificar y sociocaracterizar desde una perspectiva de acceso a derechos a los NNA migrantes. La ausencia de información estadística, detallada y actualizada periódicamente por fuentes oficiales, sobre el número de NNA provenientes de Venezuela en Colombia dificulta el análisis de la migración infantil y adolescente, así como el seguimiento efectivo de políticas públicas dirigidas hacia esta población.
- Se debe garantizar a todos los NNA migrantes la afiliación al Sistema de Seguridad Social. Esto resultará en mayores garantías para ellos y en acceso a actividades lúdicas extracurriculares.
- En las proyecciones de los planes territoriales de empleabilidad y productividad de los departamentos fronterizos que experimentan lógicas de migración pendular, es importante prever que la pendularidad de los NNA que viven en Venezuela y estudian en Colombia puede convertirse en migración, con vocación de permanencia a un mediano o largo plazo.
- El Permiso por Protección Temporal (PPT), establecido por el actual gobierno para regularizar a migrantes venezolanos, es una excelente oportunidad para impulsar la integración y el bienestar socioeconómico de los migrantes y sus familias. Es importante promover desde los colegios campañas informativas

vas sobre esta medida para poder llegar a un mayor número de beneficiarios.

- En la etapa de registro biométrico presencial del Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos (ETPV), se priorizará a quienes hayan culminado los estudios de educación media y no hayan recibido aún el título de bachiller por no ser titulares de un documento válido de identificación. Teniendo en cuenta esto, es urgente que el Ministerio de Educación —junto con las secretarías de educación en los territorios— se articule con Migración Colombia en la búsqueda activa de esta población, para que pueda titularse y continuar su proceso formativo o acceder de mejor manera al mercado laboral.
- Los colegios deben ser entornos protectores<sup>30</sup> para todos los NNA, y la política educativa debe tomar en cuenta las necesidades y las rutas de atención

existentes para la población migrante. Conforme con esto, se debe ampliar la cobertura del sistema, crear mecanismos de seguimiento personalizado a nivel nacional y formar al personal educativo con herramientas que faciliten la integración y combatan la xenofobia dentro y fuera de las aulas de clase.

30. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un entorno protector es un espacio en el que las personas responsables del bienestar de la niñez unen todas sus capacidades para promover, exigir y defender sus derechos. Además, donde todos deben estar listos para prevenir, detectar y denunciar cualquier amenaza o vulneración que ponga en riesgo la vida, la integridad o el desarrollo de un niño.







---

## LO QUE DICEN LOS EXPERTOS

Víctor Saavedra 

---

 **Perfil**

Víctor Saavedra es economista de la Universidad de los Andes y tiene un máster en Políticas Públicas de Harvard. En la actualidad es investigador de Fedesarrollo. Fue viceministro de Vivienda y de Educación y entre sus temas de interés está la política educativa, la política de vivienda, la legislación económica, la implementación de políticas públicas y el futuro del trabajo.

“Es muy probable que la mayoría de estudiantes, sobre todo de primaria, tengan un efecto de rezago de, por lo menos, un año de aprendizaje. Estamos hablando de un año de aprendizaje, año y medio casi, perdido para la mayoría de los estudiantes de los colegios oficiales del país. El escenario es catastrófico y va a requerir de planes que, en primer lugar, identifiquen en qué estamos en este momento y, en segundo lugar, planteen un programa de tutorías y acompañamiento para recuperar ese rezago de aprendizaje que, es muy probable, corresponderá a casi todo el aprendizaje que debió haberse tenido en este periodo”.

---

1

Víctor, muchas gracias por aceptar esta invitación. ¿Cómo fue el 2020 para la educación media del país?



Comienzo con el tema de cobertura. Las cifras que conocemos no muestran los resultados definitivos de la pandemia ni su efecto sobre este tema. Hay que manejar con mucha cautela la afirmación de que la pandemia no afectó la deserción y ver en 2021 cómo se estabiliza la matrícula, idealmente auditando esa información. Creo que la deserción es mucho más alta de lo que conocemos en este momento. Hay otros países que muestran un impacto mucho más alto; por ejemplo, hay un efecto sobre la cobertura en la zona rural. Ya se conocieron las cifras del impacto de la pandemia en la pobreza multidimensional y se evidenció que el 30 % de los estudiantes en zona rural no están asistiendo al colegio, esto teniendo en cuenta que se definió la asistencia como el acceso a conectividad a dispositivos televisores, una forma muy flexible de entenderla.

Ya se conocieron las cifras del impacto de la pandemia en la pobreza multidimensional y se evidenció que el 30 % de los estudiantes en zona rural no están asistiendo al colegio, esto teniendo en cuenta que se definió la asistencia como el acceso a conectividad a dispositivos televisores, una forma muy flexible de entenderla.

Los estudiantes no estaban asistiendo, lo que implica un reto muy grande en cobertura, pero en definitiva el reto más grande lo tenemos en términos de calidad porque los objetivos de aprendizaje no se van a alcanzar. Es muy probable que la mayoría de estudiantes, sobre todo de primaria, tengan un efecto de rezago de, por lo menos, un año de aprendizaje. Estamos hablando de un año de aprendizaje, año y medio casi, perdido para la mayoría de los estudiantes de los colegios oficiales del país. El escenario es catastrófico y va a requerir de planes que, en primer lugar, identifiquen en qué estamos en este momento y, en segundo lugar, planteen un programa de tutorías y acompañamiento para recuperar ese rezago de aprendizaje que, es muy probable, corresponderá a casi todo el aprendizaje que debió haberse tenido en este periodo. Una vez se realicen las pruebas Saber de tercero, quinto, séptimo, noveno y once, tendremos un panorama más claro del rezago en aprendizaje.

2

¿Cuándo, dónde y cómo veremos reflejados estos efectos del aprendizaje en casa o de la educación virtual?



Yo creo que el Gobierno debe ser mucho más transparente sobre la información que hay en el sistema. Por ejemplo, el número de estudiantes que estaban o no en alternancia fue información que reveló la sociedad civil. Con Isabel Segovia y la Universidad de Los Andes iniciamos los cálculos de la asistencia, luego lo hicieron Empresarios por la Educación con el Ministerio de Educación, quienes compartieron información sobre la evolución en alternancia. En junio esto se dejó de compartir, hoy no sabemos cuál es el porcentaje de matrícula en alternancia. Aunque se está compartiendo algo de información por parte de la Secretaría de Comunicación del Ministerio, no hay una plataforma para esta información.

Creo que nos estamos conduciendo con mucha sombra y con muchas dudas sobre cuáles son los efectos

reales en la cobertura y el aprendizaje. Creo que el país tiene que sincerarse sobre que la situación es catastrófica y que no sabemos cuál fue la consecuencia en términos de cobertura y calidad. Especular sobre cuál es el efecto es muy difícil. Hay estudios que muestran esto que está pasando en Colombia. Hay que mirarlo a nivel global porque casos como el de Sao Paulo muestran que los efectos van a ser muy altos. Tenemos que avanzar en transparencia sobre la información del sector educativo.

3

¿Cómo ve el panorama de la educación media para grupos poblacionales específicos como los de mujeres y migrantes?



Hay que entender las diferencias entre lo que ocurre con hombres y mujeres y considerar esto tanto en los planes y programas del gobierno como en el currículo. Lo que se encuentra en los colegios es que la mujer tiene una carga mucho más grande de responsabilidad en el hogar y esto es lo que más afecta de manera negativa su probabilidad de terminar el colegio. Las mujeres deben ayudar a sus hermanos o encargarse de labores domésticas, además de otros temas como el embarazo adolescente y el deber de responder por los hijos. Lo que más afecta la probabilidad de no culminar los estudios para los hombres es muy diferente y suele relacionarse con la falta de interés. Los hombres no ven valor en terminar la educación media. Son más importantes temas como el consumo de drogas y el pandillerismo, por ejemplo.

Por eso, los programas de orientación vocacional, el trabajo de los orientadores y psicólogos en los colegios, tienen que considerar las diferencias que hay entre hombres y mujeres y las razones para culminar o no la educación media. Una primera tarea será la de conocer de manera precisa las diferencias en los números en los colegios; así como la de diseñar atenciones diferenciales entre hombres y mujeres.

Los programas de orientación vocacional, el trabajo de los orientadores y psicólogos en los colegios, tienen que considerar las diferencias que hay entre hombres y mujeres y las razones para culminar o no la educación media. Una primera tarea será la de conocer de manera precisa las diferencias en los números en los colegios; así como la de diseñar atenciones diferenciales entre hombres y mujeres.

Por otro lado, hay varios programas que tienen que pensarse para la población migrante. En Colombia habían aumentado bastante los niveles de cobertura, en especial en algunas ciudades. Aún tenemos retos de cobertura en zona rural, pero no en ciudades grandes. El problema no es que no haya capacidad de atender a los estudiantes en Bogotá, Medellín o Cali, donde están la mayoría de los migrantes. El problema es que en estas ciudades la gente se excluye del sistema por embarazos o falta de interés en terminar la educación básica. Además, tiene que haber una política mucho más activa de búsqueda de los estudiantes migrantes. Hay que hacerles seguimiento en las bases de datos de población, identificar a los que no están y buscarlos con operadores que de manera activa les hagan seguimiento para que se vinculen de nuevo al sistema. Esto no se realiza en todas las ciudades principales y la información de esto no se publica.

Finalmente, deben identificarse y resolverse los cuellos de botella administrativos que afectan a los estudiantes migrantes para presentar el ICFES. Hoy se exige que la situación migratoria de los estudiantes esté resuelta para poder presentar la prueba, lo que restringe en la práctica la posibilidad de realizarla. Estas restricciones administrativas no son razonables e impiden el tránsito de la población a la educación superior, a programas de tecnólogo o a la educación universitaria. Se debe garantizar el derecho a la educación de la población migrante y revisar cómo estas trabas administrativas la están condicionando en el país.



4

¿Qué nos dicen cifras como la tasa de tránsito a la educación posmedia en términos de los retos que tiene el país en la articulación de la media y la posmedia?



Es una pregunta que separaría en distintas fases. Me estás preguntado en específico por el tránsito del que se gradúa de once que, en el año siguiente, se matricula a un programa de educación superior; sea un tecnólogo del SENA, un técnico profesional o un tecnólogo del resto del sistema universitario. En la actualidad, el número es 38 %. Solo 38 de cada 100 jóvenes que se gradúan de once, en el año siguiente, entran a alguno de los programas de educación superior.

Primero diría que hay un problema de cobertura en general en el sistema y que hay que mirar hacia mucho más atrás, hay que preguntarse qué pasa con los estudiantes de primero y cuántos de ellos terminan once. Nosotros en Fedesarrollo hicimos un ejercicio para calcular qué está pasando con los estudiantes y encontramos que de 100 estudiantes que comienzan en primaria, solo 56 terminan el grado once en el momento que lo deberían hacer, 74 de los 100 terminan atrasados y hay muchos que pierden año, se retiran del sistema y vuelven. Antes de llegar a once, perdimos 26 estudiantes de 100 que comenzaron primero. Luego, con la tasa de transición inmediata, pasamos de 56 que terminaron en el momento que lo deberían hacer, a 22. En esos 22 también hay una variación muy grande en el sistema de educación superior y solo terminan 13 en el tiempo que lo deberían hacer, mientras 43 de 100 terminan de forma rezagada. El problema de cobertura debería verse en términos de completar todo el ciclo educativo y no solo desde el momento en el que se trunca el paso de la educación media a la superior; es decir, las estrategias de cobertura tienen que entender todos los momentos en los que se presenta deserción a lo largo del sistema.

Ahora, ¿cómo hacemos que más niños pasen en el año siguiente al que se graduaron del colegio a la educación superior? La respuesta es que tenemos que ofrecer una

mayor cobertura en el sistema. Colombia venía aumentando muchísimo la cobertura entre 1996 y 2017. Año a año, de forma consistente, el país subía uno o dos puntos de cobertura y había más cupos dentro del sistema. Pero, desde el 2018 hacia acá, el número de cobertura se paró, en el 2019 y el 2020 bajó y todavía no conocemos la cifra. De nuevo, es importante revelar cuáles son las cifras de cobertura.

**La transición inmediata no va a aumentar si no aumentan los cupos en la educación superior.** Esos cupos en Colombia se resuelven a través de dos o tres instrumentos. El primero son las universidades públicas, dentro de las que se incluyen las instituciones técnicas y tecnológicas. El segundo es el SENA y el tercero es el ICETEX y la oferta de becas o créditos-beca en el sistema. Si queremos aumentar la cobertura, tenemos que aumentar la oferta de esos tres canales.

5

¿Qué piensa de los modelos que buscan acercar la educación media con oferta de educación posmedia, como la formación para el trabajo?



Yo creo que es muy importante, pero hay que pensar mejor en el país y en el modelo que tenemos. El modelo en Colombia tiene una media técnica y unos colegios técnicos que se definieron hace décadas y que están en crisis porque los profesores no se han reemplazado por nuevas áreas. Los colegios con medias técnicas tienen laboratorios viejos y profesores que no han cambiado en años. Muchos de ellos tienen unas medidas técnicas que se han marchitado y no hay una solución a qué debería pasar con esas medidas; en cambio, lo que se ha hecho es la articulación con la medida del SENA y la propuesta de aumentar la doble titulación en programas técnicos desde la media.

Nadie está pensando en la calidad de sus programas. Yo trabajé en el SENA y allí hay un sentido muy grande de aumentar cobertura. Los centros del SENA piden hacer más y más números de articulación con la media

mientras el gobierno define como objetivo que todo el mundo reciba doble titulación. **Nadie se está preguntando cuál es la calidad de esa formación o la pertinencia de la misma. Creo que ese es el punto más importante.** Sí, hay que llevar un modelo de educación para el trabajo a la media, pero no deberíamos pensar tanto en aumentar los números, sino en mejorar la pertinencia. Por ejemplo, se deben estudiar programas de cosas que se estén necesitando en el mercado laboral, con análisis de prospectiva y garantía de calidad. Eso no está sucediendo.

Respecto a si estos esquemas de formación para el trabajo en la educación media son utilitaristas, hay discusiones muy interesantes. Polonia demoró más años el inicio de la formación técnica en los colegios y se concentró en el desarrollo de competencias básicas, lenguaje y matemáticas, uno o dos años más. Eso llevó a una mejora grande en los salarios a futuro de los estudiantes. En Colombia tenemos que trabajar en dos vías. Una, es mejorar el desarrollo del lenguaje, las matemáticas y las competencias básicas, que son importantísimas en el mercado laboral a largo plazo. Otra, es llegar con una educación de calidad para el trabajo en la educación media.

6

¿Qué tan importante es la orientación en educación media?



**La orientación es muy importante. En el país estamos muy retrasados en programas que sean efectivos en orientar a los estudiantes en los colegios; por ejemplo, en cuáles son los programas que mejores salarios y empleabilidad tienen a futuro.** Aunque hay esfuerzos, el Observatorio Laboral publica alguna información, la gente de los colegios no tiene esa información. Es relativamente sencillo informar sobre las diferencias en empleabilidad y salarios por niveles educativos. No digo que los estudiantes deban estudiar necesariamente lo que más salario o empleabilidad tiene, pero se debería dar esa información.

De pronto es utilitarista pensar que el objetivo del sistema es que la gente se emplee y eduque, pero creo que

sí hay que ser muy responsables con compartir esta información en los colegios. En Fedesarrollo estamos haciendo investigación de cuáles son los sectores que tienen mejores salarios y mejor empleabilidad y encontramos que los que tienen mejores perspectivas, sobre todo frente a la automatización de los cambios que abren el mercado laboral, son los asociados con economía del cuidado, enfermería, ingeniería de sistemas, programación, desarrollo de software, incluso cosas muy técnicas como manejo de equipo de cómputo. Eso es algo que tiene una gran entrada al mercado laboral.

En el país hay un déficit enorme de programadores y en las áreas básicas de conocimientos asociados a ingeniería eléctrica y electrónica. En el SENA, por ejemplo, eso es algo que se da muy poco, aunque en Bogotá y Cali hay unos centros muy buenos del SENA con formación técnica y tecnológica en eléctrica y electrónica. Pero como requieren tantos laboratorios y programas difíciles de implementar, hay muy poca oferta. Por eso, hay que compartirle a los estudiantes mucha información sobre cuáles son los programas que van a tener una mayor demanda en el mercado laboral. Los que acabo de decir son varios de ellos.

En el SENA, por ejemplo, eso es algo que se da muy poco, aunque en Bogotá y Cali hay unos centros muy buenos del SENA con formación técnica y tecnológica en eléctrica y electrónica. Pero como requieren tantos laboratorios y programas difíciles de implementar, hay muy poca oferta.



Otra cosa que es muy importante es la motivación en el sistema. Como mencioné antes, una de las razones principales de los hombres para no terminar sus estudios es que no le ven utilidad a la educación media. Sin embargo, hay bastantes cosas para motivar a los estudiantes en los sistemas. Por ejemplo, la Olimpiada de Matemática o las pruebas Supérate con el Saber. Es clave que estos incentivos desarrollen los intereses particulares de los estudiantes en el sistema para mantenerlos interesados y motivados. Unas de las competencias socioemocionales más importantes son la determinación y la automotivación, estas se han enseñado en otros países. En Perú, por ejemplo, tienen un programa muy interesante que muestra cómo el cerebro es como un músculo que hay que entrenar. Así, los estudiantes incorporan esta idea y comienzan a tratar el cerebro como algo que se tiene que desarrollar. La gente no nace inteligente, tampoco bruta; por eso, la disciplina en el desarrollo de habilidades es súper importante, cada vez más a nivel global. Debemos pensar cómo motivamos al estudiante a través de programas que desarrollen sus intereses particulares y, al tiempo, cómo introducimos el desarrollo de materiales que lleven a mayores niveles de determinación, automotivación y otras competencias emocionales.

7

## ¿Cómo adaptar esa pertinencia al contexto local y a las particularidades territoriales?



Hay que tener unas conclusiones globales y nacionales y adaptarlas a los contextos locales y a los cambios entre regiones. Por ejemplo, la necesidad de programadores es global. En Tumaco de pronto no hay una industria de programadores aunque sí haya demanda a través de trabajos remotos virtuales. Si queremos ofrecerle trabajo a la gente de Tumaco, de Quibdó, de Guapi, ¿por qué no hacer una apuesta por una demanda que es global y que puede responderse de forma remota? Hay demanda de trabajo a nivel local, pero también existe la posibilidad de trabajar de forma remota desde todas las regiones del país. Diría que la necesidad de enfermeros, programadores, desarrolladores de *software* o de per-

sonas que trabajen en el área eléctrica y electrónica es una tendencia global que aplica para todas las regiones de Colombia.

Ahora, sobre el caso de Tumaco. Tumaco tiene potencial para generar cadenas logísticas complejas alrededor del camarón, por lo que el SENA tiene un programa para la producción de este. Eso es específico al contexto, así que se puede desarrollar a través de programas a nivel local. Sí hay que informar sobre las necesidades locales, pero yo digo que no nos volvamos tan localistas ni tan globalistas. Hay que entender el contexto global, saber que hay mercados que están integrados y que se pueden ofrecer servicios —como la programación de *software*— en cualquier sitio y de forma remota. Claro, también hay que adaptarlo a las condiciones locales y de producción.

Respecto a la educación media de la zona rural, creo que uno de los grandes problemas es que tenemos muchas sedes oficiales que ofrecen sus servicios solo hasta noveno o quinto. **Así, el sistema pierde muchos niños que van a escuelas rurales solo hasta estos grados; ellos no llegan a la cabecera, donde está la educación media. Por eso, es una prioridad invertir más recursos en generar oferta de educación media en la zona rural.** Lo que hemos hablado sobre la pertinencia de ofrecer formación para el trabajo en la educación media es importantísimo y es una discusión sobre todo relevante para la zona urbana. Pero no podemos olvidar que se están perdiendo muchísimos estudiantes en la zona rural, en municipios afectados por el conflicto y en zonas menos desarrolladas del país. El país aún no ha hecho las inversiones que tiene que hacer en infraestructura y en maestros para llegar con oferta a la zona rural y para que allí haya un tránsito completo de la educación hasta el grado once.

Así, el sistema pierde muchos niños que van a escuelas rurales solo hasta estos grados; ellos no llegan a la cabecera, donde está la educación media. Por eso, es una prioridad invertir más recursos en generar oferta de educación media.

8

## ¿Cuál es el valor que tiene el poder que tiene conocer de manera crítica, periódica, sistemática y organizada todos estos indicadores de educación y empleo?



No hay control ciudadano sin datos abiertos. Las universidades, los centros de pensamiento, como Fedesarrollo, y los medios de comunicación necesitan datos para comprender mejor la realidad, cumplir su rol como ciudadanos y exigirle al gobierno. Los datos abiertos son un derecho democrático necesario para ejercer el control ciudadano. Creo que el sistema educativo ha fallado bastante este año en compartir datos abiertos. Este es uno de los grandes retos que tenemos en el momento, ¿cómo le compartimos más información al país para entender mejor

lo que está pasando? El Estado democrático tiene la obligación de generar datos abiertos para que la ciudadanía audite y controle lo que está sucediendo.

He leído los INEI anteriores y son muy útiles porque generan análisis de información y valor agregado sobre lo que está sucediendo. Pocas personas han aportado tanto para entender la situación de las poblaciones más vulnerables del país como ustedes, es un trabajo muy importante lo que están haciendo.

*Esta entrevista ha sido editada y condensada.*



Te invitamos a escuchar el podcast con la entrevista completa de Víctor Saavedra sobre educación media en Colombia



# RECOMENDACIONES DEL INFORME PARA EDUCACIÓN MEDIA



El sector educativo fue claramente uno de los más afectados por los cierres ocasionados en la pandemia, intensificando brechas que venían presentándose a nivel de cobertura y calidad educativa. A continuación se realizan

algunas recomendaciones para abordar los problemas desencadenados en el contexto del COVID-19, pero también para atender brechas históricas de acceso, permanencia y calidad en la educación media en Colombia.

## Total de niveles de acción cubiertos por las recomendaciones

 Acciones directas sobre población vulnerable	(NA1) 2	 Acciones directas sobre empleadores	(NA2) 0
 Fortalecimiento de actores institucionales prestadores de servicios	(NA3) 5	 Acciones generales en territorio	(NA4) 5



### NA1

**Volver a la presencialidad debe ser la prioridad del sector educativo.** La tasa general de reprobación para EPBM se incrementó 0,2 puntos porcentuales de 2018 a 2019 (de 5,6% a 5,8%) y 1 punto porcentual de 2019 a 2020 (de 5,8% a 6,7%); además, las brechas en calidad educativa entre lo urbano y lo rural siguieron acrecentándose. La presencialidad reduce las desigualdades entre los estudiantes, especialmente frente aquellos que tienen menores posibilidades de acceso a internet y computadores. Igualmente, favorece la salud mental, el aprendizaje de los menores y el desarrollo de habilidades blandas (como pensamiento crítico, colaboración o creatividad). Postergar el retorno a la presencialidad representa una pérdida para todos los estudiantes en términos de aprendizaje, pero especialmente significa ahondar las brechas que enfrentan los estudiantes pertenecientes a hogares pobres y rurales.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas y privadas.



### NA4 – NA3

**La implementación de estrategias en desarrollo de habilidades socioemocionales es clave en los modelos de alternancia y presencialidad.** La pandemia ha tenido un efecto negativo en la salud mental y en el desarrollo socioemocional de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), ya que se han visto más expuestos a situaciones de estrés, ansiedad y depresión (Unicef, 2020). El desarrollo de estas habilidades, que ya tenía un retraso significativo en Latinoamérica antes del inicio de la pandemia (CAF, 2020), es de vital importancia en múltiples dimensiones de la vida, tales como la salud, la felicidad, el mercado laboral y los logros académicos.

Adicional a esto, en Colombia no se cuenta con mediciones sobre el desarrollo de habilidades socioemocionales en educación media en el país. Aunque los esfuerzos de privados para implementar algunas encuestas y ejercicios son un avance, aún falta consolidar la importancia y la prioridad para el país de tener unas métricas definidas que permitan conocer el estado de los estudiantes en materia de habilidades socioemocionales para enfrentar las próximas trayectorias.

Para atender esta recomendación, no solo es necesaria la generación de lineamientos, se requiere además un proceso de apropiación y de acciones concretas por parte de las instituciones educativas que permita consolidar este enfoque y desarrollar un modelo que integre mayores perspectivas de trayectoria de los estudiantes. Al respecto, el BID (2020) muestra que en los últimos años se han registrado avances en la incorporación de HSE en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. En el documento se muestra cómo en algunos países se registran esfuerzos significativos para medir las habilidades socioemocionales, capacitar a los docentes y desarrollar orientaciones y estrategias para promover el desarrollo de estas habilidades en las escuelas. Se identifican los siguientes 4 retos para su implementación:

- Definir claramente en los estándares de aprendizaje qué HSE se deben desarrollar en cada sistema educativo, además de los niveles de logro esperados.

- Desarrollar mediciones que permitan realizar un diagnóstico sobre las HSE de los estudiantes, y monitorear los avances.
- Establecer orientaciones y estrategias para apoyar a la comunidad educativa en el proceso de implementar los estándares de aprendizaje y desarrollar las HSE en la escuela.
- Apoyar a los docentes para que desarrollen HSE y cuenten con prácticas pedagógicas para desarrollarlas en sus estudiantes, a través de la formación inicial y en servicio.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, ICFES, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas y privadas.



## NA3

**El gobierno en sus distintos niveles y las instituciones educativas deben seguir implementando protocolos de bioseguridad e informando de manera pertinente.**

Si bien es cierto que existen avances significativos en materia de vacunación, también son ciertas las nuevas variantes y la importancia del autocuidado como elemento diferencial en las cifras de contagio. Lo anterior implica que el sector educativo sigue siendo un actor clave en la transmisión permanente de información a los hogares sobre la propensión y susceptibilidad de los menores a contagiarse, o su capacidad de transmitir el virus. Hay que recordar que el miedo al contagio sigue siendo uno de los factores que incide sobre los cuidadores al momento de decidir si desean que los estudiantes retornen o no a la presencialidad.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, secreta-

rias departamentales y municipales de salud y educación, instituciones educativas públicas y privadas, instituciones prestadoras de salud.



## NA3

**La experiencia del país en la pandemia nos recuerda y resalta la necesidad urgente de seguir aunando esfuerzos para el cierre de la brecha urbano - rural, empezando por la brecha digital.** La brecha en los puntajes de Saber 11 de estudiantes de zonas urbanas y rurales se hizo más grande en 2020. Al desagregar el puntaje general promedio nacional (249,6), se observa una brecha de 24,4 puntos entre los estudiantes de zonas rurales (229,1) y los de zonas urbanas (253,5), lo cual muestra un incremento en 2,2 puntos respecto a 2019.

Estas diferencias en la calidad de la educación son especialmente marcadas para estudiantes pertenecientes

a familias en condición de pobreza, grupos vulnerables y residentes en zonas rurales, y es allí también donde se concentran las mayores brechas de acceso a TIC. El retorno a la presencialidad, en el marco de la alternancia, plantea la necesidad de volver a fijar la discusión sobre el acceso a bienes y servicios TIC en las sedes rurales (para el 2020 solo el 4,5% de las sedes rurales tenían línea telefónica y solo el 17,7%, internet), dado que el acceso y la apropiación de bienes y servicios TIC es esencial

para la operación de los planes de alternancia. En aras de no seguir ampliando las brechas, es esencial que se garantice este servicio en las zonas más vulnerables y aisladas del país.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de TICs, sector privado, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas.



## NA3 - NA4

**Necesidad de consolidar estrategias integrales para promover la permanencia en la educación media.** La

educación media fue el único nivel que en 2020 tuvo un incremento en los niveles de deserción frente a 2019 (0,5 puntos porcentuales). Por el contrario, en el mismo periodo los niveles de educación básica primaria y básica secundaria tuvieron reducciones de este indicador de 0,3 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente.

La pertinencia educativa es un tema que se debe abordar también en la educación media. El diseño, la actualización curricular, los modelos y los proyectos pedagógicos de los programas deben ser coherentes a las realidades de los jóvenes, para que estos sientan que la educación que reciben aporta valor en la construcción de un proyecto de vida. Algunas entidades como el SENA, en formación posmedia, han venido adelantando acciones como el índice de pertinencia, que busca incorporar dimensiones de las regiones para la programación de la oferta de formación. Es importante, dado el alcance de las instituciones educativas en la formación media, que se empiecen a incorporar elementos más cercanos a las realidades de los jóvenes que promuevan la culminación de su educación media.

De igual manera, como se resaltaba anteriormente, el componente de desarrollo de habilidades socioemocionales seguirá siendo determinante en las trayectorias de los jóvenes. Por tanto, es importante que las instituciones educativas comiencen a modificar sus metodologías de enseñanza e incorporen el enfoque de trayectoria, lo que permita impactar en el desarrollo de proyectos de vida de los estudiantes.

También es necesaria, como lo menciona el Consejo Privado de Competitividad (2020), la construcción de un sistema de seguimiento a los estudiantes que hayan abandonado o se encuentren en riesgo/vulnerabilidad de abandonar sus procesos educativos; en particular en zonas rurales, donde la incidencia es mayor. Como se hace énfasis en varias secciones, la consolidación de sistemas de información cada vez más interoperables y funcionales a estos requerimientos será fundamental para conocer las trayectorias de los estudiantes y tener datos georreferenciados, que son útiles para que los tomadores de decisión en materia educativa puedan tener alertas tempranas. Este tipo de acciones son viables en la medida en que los diferentes niveles de Gobierno tengan la capacidad de articulación e integración que permita atender zonas críticas del país.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas y privadas.





## NA4

Es necesario avanzar en estrategias para la articulación de la educación media con la posmedia, y en la integración con el sistema nacional de calificaciones desde la educación media. El fortalecimiento de la oferta académica en educación media —tanto en la modalidad académica como en la técnica— es un requisito para aumentar la pertinencia del sistema educativo y cerrar las brechas de capital humano. Para ello, es necesario avanzar en el diseño de la propuesta de mejora de los programas de articulación de la edu-

cación media con la educación posmedia y el mercado laboral, que fue incluida en el actual Plan Nacional de Desarrollo y está a cargo del Ministerio de Educación y el SENA. Tal como lo menciona el Consejo Privado de Competitividad en su informe de 2021, es necesario garantizar que esta propuesta considere elementos conceptuales, institucionales, normativos y de operación que han venido debatiéndose de manera amplia en el país. Sin embargo, esto cobra más importancia ante los cambios generados por el COVID-19 y las apuestas amplias del país para lograr mejores niveles de productividad y competitividad.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, SENA, instituciones educativas.



## NA4 – NA3 – NA1

Los estudiantes migrantes deben ser una prioridad para el sistema educativo. Tal como lo resaltaba el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, es prioritario buscar alternativas que le permitan a estudiantes migrantes venezolanos acceder a promoción, presentación de exámenes de estado y educación posmedia, sin importar su situación migratoria. De forma subsidiaria, en el marco

del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, es necesario que las entidades territoriales —en articulación con el Gobierno Nacional— adopten medidas para facilitar y promover la regularización de las familias con estudiantes matriculados en el sistema escolar. Puede encontrar la ampliación de estas recomendaciones en la entrada sobre poblaciones vulnerables de este tramo.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones educativas públicas.



## NA4

Necesidad de mejorar y consolidar los registros estadísticos de manera concisa, actualizada y permanente. Actualmente, tanto el MEN como el DANE se encargan de compilar y analizar la información sobre educación formal en país. En la medida que ambas

entidades administran distintos sistemas de información, los registros de algunos indicadores (como el de estudiantes matriculados) no coinciden. Es necesario unificar las metodologías y las fuentes de información que alimentan los sistemas de ambas entidades, con el fin de que coincidan las cifras de ambas entidades y que sus análisis sean complementarios.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, DANE.





## CAPÍTULO 3

---

# EDUCACIÓN Y FORMACIÓN POSMEDIA

---

## Elementos prioritarios para un tránsito efectivo



El acceso a la educación y formación posmedia es un predictor de mejores salarios y niveles de formalidad. En general, a mayor nivel de escolaridad, las personas en Colombia tienen un nivel de ingreso mayor y unas probabilidades más altas de acceder al mercado laboral formal. Por ejemplo, las personas con un título de educación superior ganan 3,3 veces más de lo que gana una persona con educación básica primaria, y

2,4 veces más de lo que gana una persona con educación media. Asimismo, un profesional (entendido en Colombia como alguien graduado de educación universitaria) tiene una probabilidad 3,3 veces más alta de tener un contrato laboral formal en comparación con una persona con educación básica secundaria, y 2,5 veces más alta en comparación con una persona con educación media (DANE y GEIH, 2020).





Del mismo modo, la educación superior también es un determinante para que los trabajadores se vean menos afectados por crisis del mercado laboral, como la que ocurrió en 2020. Las vacantes que requerían educación superior en 2020 tuvieron, respecto de 2019, una menor contracción frente a aquellas que solo requerían educación básica o media (UAESPE, 2020); igualmente, las contracciones de los salarios en 2020 fueron menores para personas con educación superior, comparadas con las de aquellas con educación básica o media (DANE y GEIH, 2020).

La centralidad de esta etapa en las trayectorias de educación hacia el empleo hace que sea necesario conocer cuál es el estado de la oferta de formación posmedia; su cobertura, calidad y acceso; y cómo se ofrece a las diferentes poblaciones. En este capítulo se analizarán algunos indicadores de educación y formación posmedia, que será entendida como aquellas alternativas de educación o formación a las que las personas pueden acudir como complemento a su educación en la etapa escolar. En ese sentido, cuando analizamos este tramo dentro de las trayectorias de la educación hacia el empleo, incorporamos a la educación superior universitaria de pregrado y posgrado, la formación técnica profesional y la formación tecnológica, que hacen parte en Colombia de la educación superior; la formación técnica laboral de auxiliar y de operario, que hace parte en Colombia de la educación para el trabajo y desarrollo humano; y la formación informal, a la que nos referiremos como formación alternativa, de la que no existen registros administrativos por parte de ninguna entidad pública.

Adicionalmente, en este capítulo contaremos con la intervención de Brigitte Baptiste quien nos contará a partir de su experiencia académica y como actual rectora de la Universidad EAN, cuáles son los principales desafíos que tiene Colombia para garantizar mayor acceso, permanencia y conexión de las trayectorias educativas con el mundo laboral.

En la sección de principales datos e indicadores es importante mencionar también los efectos sobre matrícula, los históricos de cobertura, la deserción, los programas educativos, la calidad educativa, entre otros, que permiten reflejar los efectos de la pandemia, pero también aterrizar discusiones sobre la flexibilidad curricular y los programas de formación emergentes a la luz de los cambios en el mercado laboral.

La población a destacar en este tramo es la NARP (Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros) cuyas brechas de acceso y permanencia se evidencian en este informe, claramente con mayor incidencia en algunos territorios.

Se presentarán casos de iniciativas que de manera innovadora implementaron estrategias para hacer frente a los retos que tiene este tramo, no solo originados por el COVID-19, sino también por las brechas históricas en materia de formación.

Para finalizar, se incluyen algunas recomendaciones sobre cómo abordar las principales problemáticas identificadas a partir de lo ocurrido durante 2020, identificando los niveles de acción y los actores que pueden dinamizar la recomendación en las regiones.

EN ESTE CAPÍTULO SE ANALIZAN ALGUNOS INDICADORES DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN POSMEDIA, QUE SERÁ ENTENDIDA COMO AQUELLAS ALTERNATIVAS DE EDUCACIÓN O FORMACIÓN A LAS QUE LAS PERSONAS PUEDEN ACUDIR COMO COMPLEMENTO A SU EDUCACIÓN EN LA ETAPA ESCOLAR.





---

# LO QUE DICEN LOS EXPERTOS

Brigitte Baptiste —

## Perfil

Brigitte Luis Guillermo Baptiste es rectora de la Universidad EAN desde el 2019 y columnista de La República y El Espectador. Es bióloga de profesión con maestría en Estudios Latinoamericanos y doctorado en Economía Ecológica y Manejo de Recursos Naturales de la Universidad de Barcelona y en Gestión Ambiental de la Universidad de La Paz. Fue profesora de la Universidad Javeriana y directora del Instituto Humboldt por diez años. Es activista de género y ecologista. Entre 2011 y 2017 fue una de las 25 expertas globales de la Plataforma Intergubernamental de la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), actualmente es copresidenta de la evaluación global de valores de la biodiversidad en la misma plataforma.

“[ ... ] hemos hecho muchos acuerdos con empresas para la vinculación de estudiantes, ya no solo bajo la forma de prácticas, sino bajo la de formación asistida en competencias. Es una innovación muy interesante. La gente no tiene que venir a la clase en el campus, sino que va directo a su potencial empleador futuro a identificar cuál es el ámbito con el que se va a encontrar en dos o tres años”.

---



1

## Brigitte, muchas gracias por aceptar esta invitación. ¿Cómo fue el 2020 para la formación posmedia del país?



Hubo una caída de matrícula importante en el país, por fortuna en la universidad los datos no fueron tan negativos en 2020. Logramos mantenernos muy activos en este periodo y las cosas están repuntando rápido. Creo que tiene que ver con el modelo educativo, con la forma en que se hizo una transición muy rápida de la presencialidad a los modelos asistidos por tecnología. La universidad, por casualidad, había activado y renovado todos los sistemas de *software* educativo con los que trabajaba en el modelo virtual y los pudo extender al modelo remoto. **Ese es un tema netamente de tecnología y de capacidades que algunas universidades utilizamos y compartimos con todas las IES que todavía no estaban listas, lo que ayudó muchísimo a evitar que la caída de la matrícula fuera más grande.**

Hay un problema importante para las personas que estaban acostumbradas a la presencialidad, someterse al régimen de aprendizaje remoto costó trabajo. Así los profesores estuvieron entrenados y hubiésemos hecho una cantidad de pruebas y de generación de capacidades, de todas maneras, la cultura del aprendizaje remoto es distinta a la del presencial. Eso sigue costando trabajo. Al menos la mitad de las personas rehúsan el modelo remoto y esperan volver firmemente al campus. En cambio, la otra mitad está feliz porque se puede quedar en casa.

Es curioso que la gente siga confundiendo el modelo de formación virtual con el de formación remota. Virtual es el que ya teníamos desde hace quince años instalado, más o menos la mitad de nuestros estudiantes funcionan así, mediante el cual se adquiere un plan de formación que se desarrolla de manera autónoma y no sincrónica. Es decir, las personas estudian de acuerdo con sus capacidades y su programación y tienen una sesión de tutoría junto con sesiones especiales de acompañamiento que son presenciales o remotas. Al final, quedaron los tres modelos instaurados.

Estamos mirando qué tanto la comunidad de aprendizaje va a seguir con los modelos remotos en simultáneo a los modelos presenciales. Hay limitaciones externas, ustedes saben, la extensión de las TIC a todo el mundo, las redes, el acceso a la tecnología, la banda de ancho compartido, el *software*, el *hardware*, muchas cosas que todavía generan problemas importantes para que la gente acceda a esa formación en estos momentos.

Es curioso que la gente siga confundiendo el modelo de formación virtual con el de formación remota. Virtual es el que ya teníamos desde hace quince años instalado, más o menos la mitad de nuestros estudiantes funcionan así, mediante el cual se adquiere un plan de formación que se desarrolla de manera autónoma y no sincrónica.

2

Pensando en las posibilidades que brindan estos cambios acelerados por la pandemia, ¿qué cree que cambiará de ahora en adelante?



Se van a ir las clases aburridas y eso nos tiene muy contentos. Si uno iba antes a la universidad, a veces por obligación, y se aguantaba una clase —no voy a decir que mala, pero que no respondía a las expecta-

tivas del estudiante—, uno se quedaba porque había otra clase y vida en el campus, distinta a la formativa convencional. Ahora ya no es obligatorio. Nadie tiene por qué quedarse en una clase aburrida o ir al campus a conseguir un conocimiento que ya está dispuesto en muchos formatos. De manera que lo que hemos visto es que el campus se está convirtiendo en un centro de intercambio cultural, de habilidades blandas, de prácticas de laboratorio y de experiencias. Por eso, cada día tiene que abrir más sus puertas a las empresas, sobre todo porque estas son las interlocutoras de las personas que estamos formando.

Eso ha modificado, por ejemplo, el plan de estudios, las prácticas y el trabajo que hacemos de proyección hacia afuera. Como respuesta a estos retos, hemos hecho muchos acuerdos con empresas para la vinculación de estudiantes, ya no solo bajo la forma de prácticas, sino bajo la de formación asistida en competencias. Es una innovación muy interesante. **La gente no tiene que venir a la clase al campus, sino que va directo a su potencial empleador futuro a identificar cuál es el ámbito con el que se va a encontrar en dos o tres años.**

3

¿Cómo abordar la problemática que enfrentan Jóvenes con Potencial que no estudian, no trabajan o están en la informalidad a falta de mejores oportunidades?



Yo diría que hay dos enfoques importantes para solventar esta situación tan complicada. El primero es revisar la relevancia de la formación universitaria. A eso estamos abocadas todas las universidades e IES porque estamos llenando, en muchos casos, a nuestros estudiantes de requerimientos innecesarios bajo distintas ópticas. Hay gente que dice “ustedes quieren quitar las humanidades porque son muy utilitarios y una universidad emprendedora” o “entonces la gente no tiene por qué saber historia o artes ni nada por el estilo”, pero no, nada más lejano. Lo que la gente siente es que haya clases de relleno. Si hay clases que

por obligatoriedad en créditos hay que estudiar, pero que no son cursos que van a contribuir a la formación de quienes, eventualmente, tienen más claridad sobre lo que quieren, ahí hay un tema de consejería, acompañamiento y mejoramiento de la calidad que todas las universidades tenemos que hacer y que, dentro de los parámetros y limitaciones de la norma, debemos desarrollar de la mejor manera.

**El segundo enfoque es insistir en que la formación universitaria no puede limitarse a la profesionalización ni debería concentrarse en ofrecer las mismas carreras convencionales de hace treinta años a estudiantes que ya no son los mismos.** Creo que parte de la frustración de los estudiantes es ser el abogado número nmil de un conjunto de universidades que, en general, son buenas y que va a salir con una etiqueta que no le ayuda en absoluto a abrirse paso, a menos que tenga otra serie de auxilios externos como una familia que le ayuda o un entorno que le garantice cierta empleabilidad.

Como eso no va a suceder y vamos a tener, insisto, el nmil ingeniero ambiental con buenas credenciales, igual a los otros nmil anteriores, hay que generar un espectro de diferenciación muy importante, bien sea a través de formación en otras habilidades complementarias, en prácticas o en experiencias significativas —que pueden ser viajes, intercambios, cursos complementarios, entre otras—. O que, finalmente, las universidades nos lancemos a ofrecer programas más flexibles en los que los estudiantes puedan adquirir paquetes de 100, 200 o 300 créditos y estructurar su proceso formativo de acuerdo con lo que van indagando y creyendo. Eso no implica que la formación vaya a estar incompleta o a ser de mala calidad, sino que va a ser a la medida y en el momento en que se requiere.

Seguro muchos estudiantes que escojan una formación un poco más flexible, con el tiempo, van a estudiar incluso más que los demás, porque van a estar más satisfechos y a aprovechar los prerrequisitos que llamábamos antes. Sería muy interesante que en la medida en que eliminemos esta rigidez del pênsum y que dejemos de obligar a los estudiantes a estar en espacios que les resultan muy costosos en dinero y en tiempo, ellos los cambien por otros espacios que a corto plazo les ayuden para luego, con el tiempo, colonizar cosas que les sean complementarias. Ojalá.



El cambio del modelo educativo es obligatorio. Necesitamos identificar retos tempranos en los cuales puedan participar los estudiantes, como equipos de trabajo bajo la guía de uno o varios profesores o equipos con los empresarios, para que identifiquen cuáles son los talentos y perfiles que les van a ser más útiles, sobre todo en la resolución de problemas prácticos que están a la orden del día. **Tenemos, por ejemplo, un modelo de convenios para estructurar y desarrollar retos desde tercer semestre en adelante. En este construimos un acuerdo con una empresa, escogimos un grupo de entre veinte y treinta estudiantes de distintos programas y, junto con los empresarios, propusimos el reto. Fue un reto de reciclaje de cierta materia prima relacionado con la economía circular. Lo planteamos como 1, 2 o 3 créditos para el trabajo práctico de la universidad.**

Así los estudiantes no van al curso aburridos, sino que se la pasan en un espacio de taller y de trabajo conjunto tratando de estructurar bien el reto y de resolverlo. Lo que la universidad valora son las competencias que se requirieron para estructurar y abordar el reto. La empresa, por su parte, tiene a su disposición una serie de ideas o de posibilidades que puede plantear como nuevos retos o como soluciones concretas para su desarrollo. Así se esperaría que muchas personas cambien el enfoque con el cual se busca empleo. Ya no se va con la hoja de vida a decir “mire, yo soy igual a todos”, sino “yo he resuelto estos retos con estas empresas, tengo estas capacidades, aprendí a trabajar en esto y en la actualidad estoy en esto otro. Además, tengo formación en estos temas”. Eso haría que fuésemos mucho más eficientes y honestos al ofrecer un resultado concreto a la inversión que hacen los estudiantes.

Ya no se va con la hoja de vida a decir “mire, yo soy igual a todos”, sino “yo he resuelto estos retos con estas empresas, tengo estas capacidades, aprendí a trabajar en esto y en la actualidad estoy en esto otro.

4

## Pensando en esto, ¿cómo ve entonces que aún no se logre un mayor posicionamiento de la formación no universitaria?



Es curioso que en Colombia haya pasado eso y es un hecho que tiende a ser analizado por algunos sociólogos como un tema de clase. Es una invención para promover el ascenso social, algo que está también muy identificado con las limitaciones para acceder a la educación profesional pública. Entonces, la educación privada aprovecha para fortalecer el mito de que todo el mundo tiene que ser profesional y que nosotros aquí le ofrecemos profesionalización a un costo relativamente accesible, lo cual en Colombia no pasa tanto. La educación privada superior en Colombia es tremendamente costosa comparada con la de muchos otros países. **Existe el mito de que la educación te va a garantizar empleo y ascenso social. La “doctoritis” todavía hace parte de una visión que tienen muchas familias sobre el mejoramiento y el escalar posiciones en la jerarquía social. Eso nunca se ha cuestionado a fondo ni siquiera en la educación pública.**

La profesionalización se hace con un nivel de esfuerzo mucho más grande, pero finalmente llega más o menos a lo mismo. Uno no puede decir que el desempleo de ingenieros o de filósofos o de cualquier carrera es mayor o menor en las IES públicas que en las IES privadas. Es claro que hay diferencias importantes asociadas con la calidad de los programas y las calificaciones finales de los profesionales. En general, el nivel de desempleo es tan grande que no da lugar para hacer una comparación robusta en ese sentido. Es un tema de fondo que las universidades tienen que afrontar, el problema es que hay una especie de círculo vicioso.

Por otro lado, como universidades privadas no necesariamente somos las más interesadas en cuestionar el acceso a carreras de cinco años que generan garantías financieras para mantener la universidad viva. Con el reclutamiento del primer año siempre estamos pendientes de que lleguen 100 estudiantes, 1000 o 10 000 por programa porque si llegan tenemos una garantía de mediano plazo y, además, un incentivo a retenerlos bajo cualquier circunstancia. Entonces,

Es claro que hay diferencias importantes asociadas con la calidad de los programas y las calificaciones finales de los profesionales. En general, el nivel de desempleo es tan grande que no da lugar para hacer una comparación robusta en ese sentido. Es un tema de fondo que las universidades tienen que afrontar, el problema es que hay una especie de círculo vicioso.

si los estudiantes quieren chocolatinas al tercer año hay que darles chocolatinas porque no se pueden ir. No podemos darnos el lujo de que se nos vayan.

**Si bien esto genera una oferta positiva de mejoramiento de la calidad, a medida que la carrera avanza, también genera una serie de incentivos perversos para tratar de que nadie se vaya nunca, pese a que es probable que muchas personas en tercer año o semestre digan “tal vez me gustaría más quedarme en la técnica” y que la familia que le diga “pero cómo, si le estamos pagando una carrera profesional. ¿Se quiere quedar junto a la máquina de soldadura o especializar en construcción? ¡Eso no está bien visto!”. Y la universidad también le dice lo mismo para que se quede. Están todos los factores dados para que las personas terminen su carrera**

profesional y luego sí se dediquen a lo que quieren, con lo cual se pierden una cantidad de recursos, tiempo, esfuerzos y talento.

Hay que darle más flexibilidad a la universidad, insisto, porque esta también tiene restricciones importantes en lo legal. No nos dejan ofrecer programas intermedios o de formación para el trabajo de una manera abierta. Nosotros no lo hacemos, no tenemos esa posibilidad con todos los temas de acreditación de alta calidad y de reconocimiento programático y con los *rankings* en los cuales estamos ahora naufragando. Todo eso son incentivos a no cambiar y a no arriesgarnos a hacer cosas por fuera de la caja. **Agradecemos muchísimo cuando los empresarios nos jalan las orejas y nos dicen “miren, ustedes están formando gente muy buena y querida, pero que no nos sirve, que no está contribuyendo a la economía y que sí está contribuyendo a crear un sector de jóvenes desempleados que en la indignación son los que salen a la calle a destruir el aparato productivo”.**

La educación para el trabajo no tiene por qué ser una educación deshumanizante ni que limite las posibilidades de las personas. En ese sentido, las universidades sí podemos ofrecer un balance muy interesante de formación universalista, pero con los pies más sentados en la tierra. Creo que eso representa una alternativa que en países como Estados Unidos hace mucho tiempo existe, con los *college* y otro tipo de institutos de formación intermedia. Aquí las universidades pedagógicas son muy interesantes, tienen un modelo que en el sector privado no cuaja porque la gente no entiende que la formación en pedagogía es una práctica valiosísima y que de ella depende, en gran medida, la formación del talento en muchas áreas. Tenemos que quitarnos el prejuicio de que la formación técnica o para el trabajo es deshumanizante o que condena.

*Esta entrevista ha sido editada y condensada.*



Te invitamos a escuchar el podcast con la entrevista completa de Brigitte Baptiste sobre educación y formación posmedia en Colombia.





# PRINCIPALES DATOS E INDICADORES

## Educación posmedia

De acuerdo con la estructura vigente en Colombia, la educación y formación posmedia abarca a la educación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH), a la educación superior y, aunque no está regulado legislativamente, a las demás formaciones informales alternativas que no se encuentran circunscritas en las categorías anteriores. A la vez, la ETDH incluye a la formación técnica laboral y a las formaciones como auxiliar y operario. Entendiendo que los programas hoy incluidos en esta categoría están orientados a la formación para el trabajo, en adelante los denominaremos formación ETDH. Por su parte, la educación superior contempla en el país a la formación técnica profesional, la formación tecnológica y la educación universitaria. Finalmente, la formación alternativa (informal) tiene una amplia variedad de opciones de formación, que en su mayoría se concentran en el desarrollo de competencias laborales muy específicas, enfocadas a satisfacer algunas de las necesidades actuales del sector productivo.

Dado este contexto, se hace necesario organizar, articular y flexibilizar las diferentes opciones del sistema de educación y formación posmedia, ya que sigue siendo una deuda pendiente del país. Por un lado, esto facilitaría el diseño de mejores respuestas de formación a las demandas de los sectores productivos, y permitiría por parte de los empleadores un mejor entendimiento de los perfiles de los candidatos. Además, le daría más claridad a los futuros estudiantes y sus familias respecto a las expectativas de educación y formación, al igual que sobre lo que ofrece cada tipo de programas. Por otro lado, les daría mayor movilidad a los estudiantes dentro

del sistema educativo, al facilitar la identificación y concreción de trayectorias educativas. A este respecto, es clave el desarrollo e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones. Si bien este tuvo un avance en su reglamentación del 52,7% en 2020, según la información reportada en Sinergia, a la fecha se encuentra sin decreto reglamentario y con un rezago muy importante en la cantidad de catálogos sectoriales elaborados y disponibles para guiar la oferta educativa y formativa.

Adicionalmente, en todas las modalidades de educación posmedia persisten retos en cuanto a la disponibilidad, el nivel de detalle y la oportunidad con la que se realiza la publicación de información. A diferencia de lo que sucede con la educación media, los niveles de desagregación de la información de la educación superior y formación ETDH (salvo en el caso del SENA) son insuficientes para realizar análisis por grupos poblacionales, estratos o niveles socioeconómicos. De igual forma, el país tiene pendiente avanzar en la consolidación de datos de la formación informal alternativa.

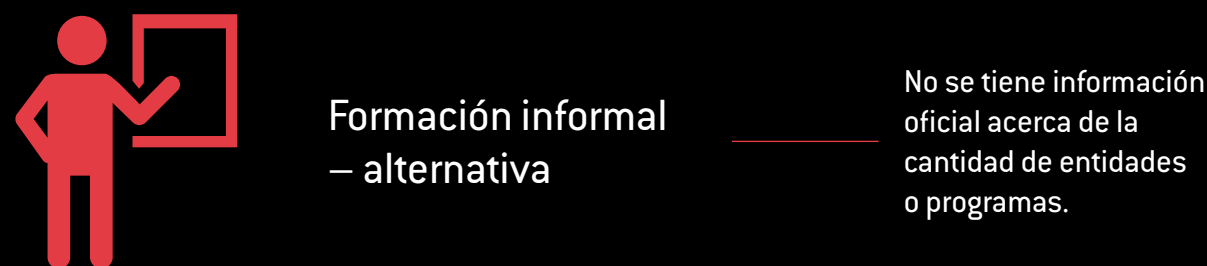
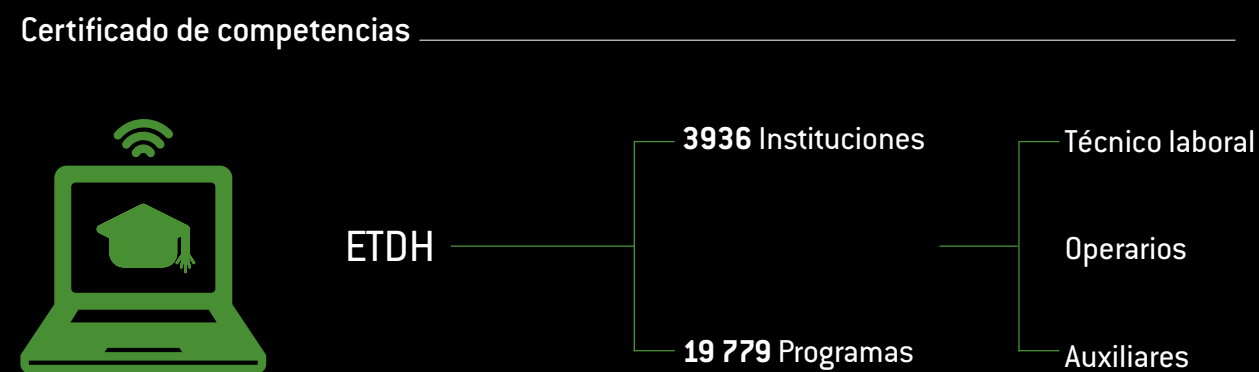
Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente aparte se realizará una revisión de los principales indicadores de oferta, acceso, permanencia y calidad en la educación superior y formación posmedia. Así, con la información disponible —la cual, se insiste, es disímil para educación superior y formación ETDH—, se realizará un análisis de algunos de los impactos asociados a la pandemia por el coronavirus. Dado que no existe un registro oficial de la oferta de formación informal alternativa, esta no será mencionada en el recuento de datos oficiales.

---

A diferencia de lo que sucede con la educación media, los niveles de desagregación de la información de la educación superior y formación ETDH (salvo en el caso del SENA) son insuficientes para realizar análisis por grupos poblacionales, estratos o niveles socioeconómicos. De igual forma, el país tiene pendiente avanzar en la consolidación de datos de la formación informal alternativa.

# Oferta de formación posmedia en Colombia

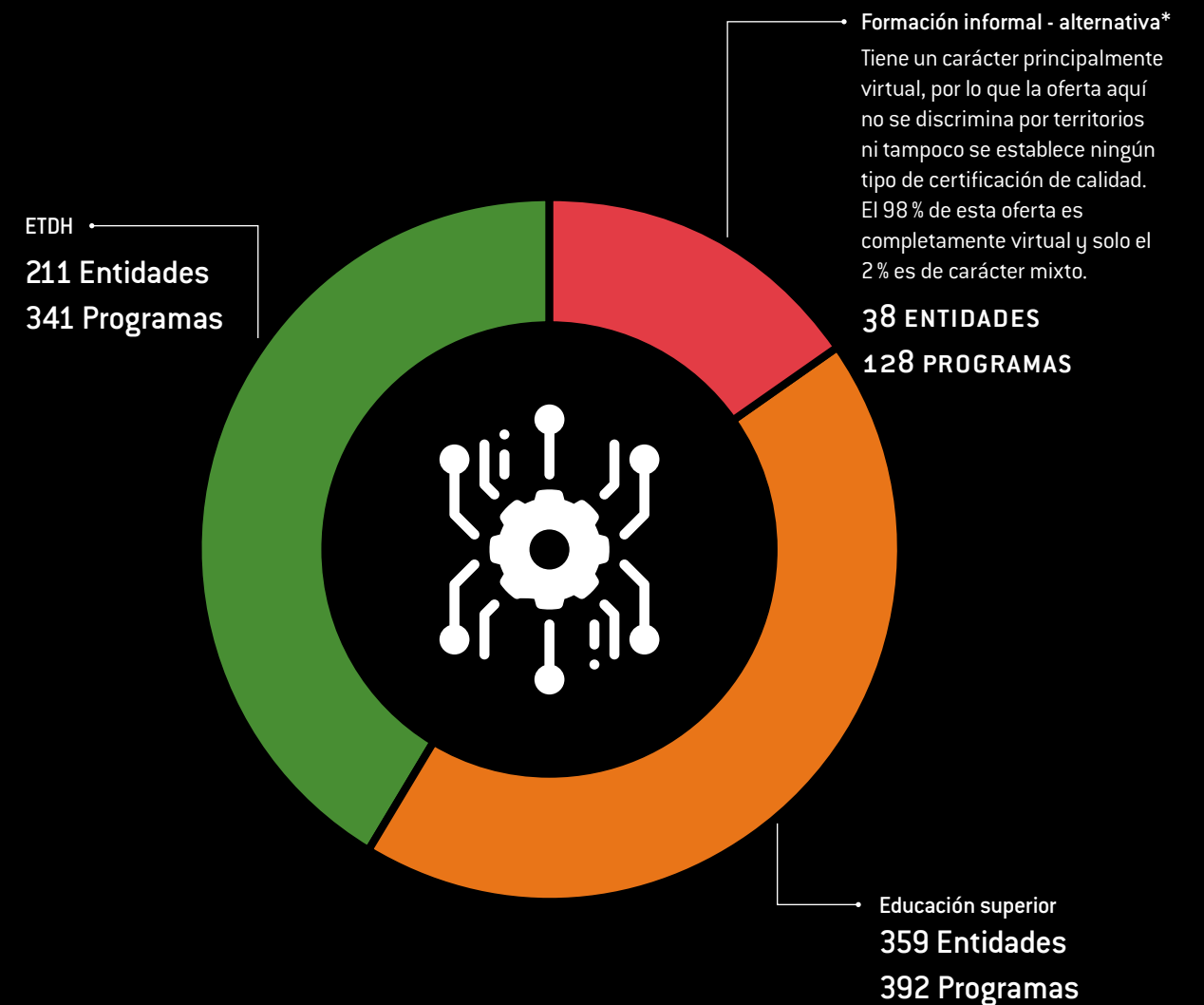
## Tipos de formación



## Zoom en la oferta de formación del sector digital:

El sector digital incluye todo el trabajo relacionado a la transformación digital de la sociedad y la economía. Incluye, entonces, las ocupaciones relacionadas con el sector de Tecnología de la Información (o TI y *software*), pero también otras, como ciencia de datos y *big data*.

Con un total de 861 programas ofrecidos por 355 instituciones, la oferta de formación en el sector digital dentro de los cinco territorios priorizados (Bogotá, Cali, Barranquilla, Cartagena y Región de Urabá) se encuentra distribuida de la siguiente forma:



Revisa la información en includere que dirige al tablero de mapeo de formación informal - alternativa

\* Los datos presentados aquí no corresponden al universo de la oferta existente, por el contrario, se presentan únicamente los que se identificaron en el marco de esta investigación, a través del levantamiento de información primaria, y para los 5 territorios priorizados.



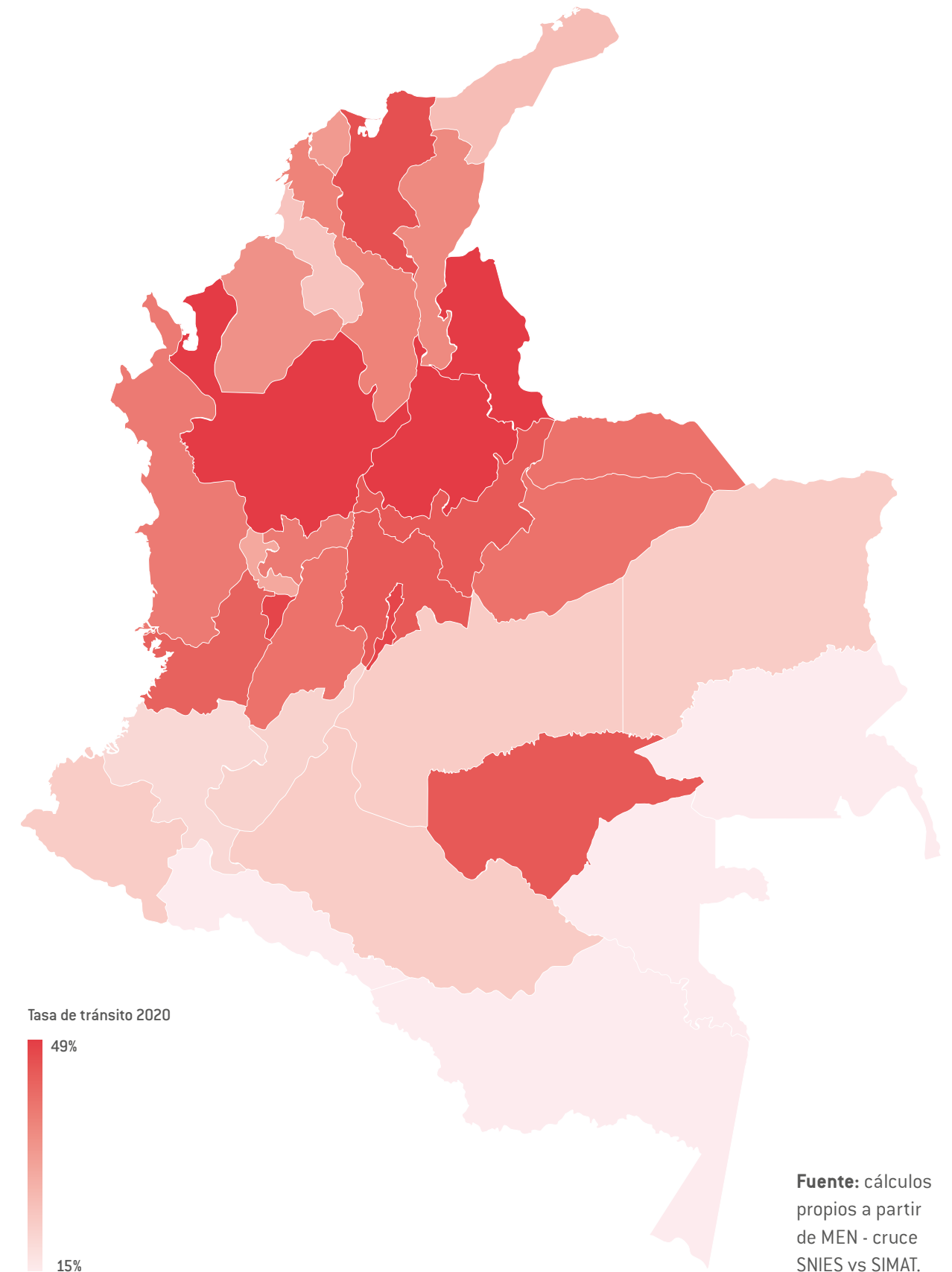
1

## Tránsito a la formación posmedia

Uno de los grandes retos que tiene el país en términos de trayectorias de educación es cómo garantizar el tránsito efectivo entre la educación media y aquellas opciones de educación y formación complementarias a la escolar (la posmedia). Por ejemplo, en Colombia, en el año 2020 solo 40 de cada 100 bachilleres hicieron el tránsito a la educación superior<sup>31</sup> después de haber culminado la educación media en 2019, y el país no cuenta con información sobre cuántos más accedieron a ETDH. Las mayores tasas de tránsito inmediato en el país para el año

2020 —mostradas en la figura 1— se presentaron en los departamentos de Quindío (49,5%), Guaviare (48,7%) y Bogotá (48,2%). Por otra parte, las tasas más bajas se presentaron en los departamentos de Amazonas (15,5%), Vaupés (17,1%) y Guainía (23,9%). Más aún, según datos del Laboratorio de Economía de la Educación de la Universidad Javeriana (2020), los estudiantes graduados de colegios privados presentaron una tasa de tránsito inmediato 20 puntos porcentuales por encima de los oficiales (47,7% y 27,7%, respectivamente).

Figura 1. Distribución de tasa de tránsito inmediato a la educación superior por departamento. 2020



31. Para la estimación de la tasa de tránsito inmediata, el MEN realiza el cruce persona a persona de la totalidad de estudiantes SIMAT con SNIES, por lo que los estudiantes que ingresan a programas de formación SENA no están contemplados.

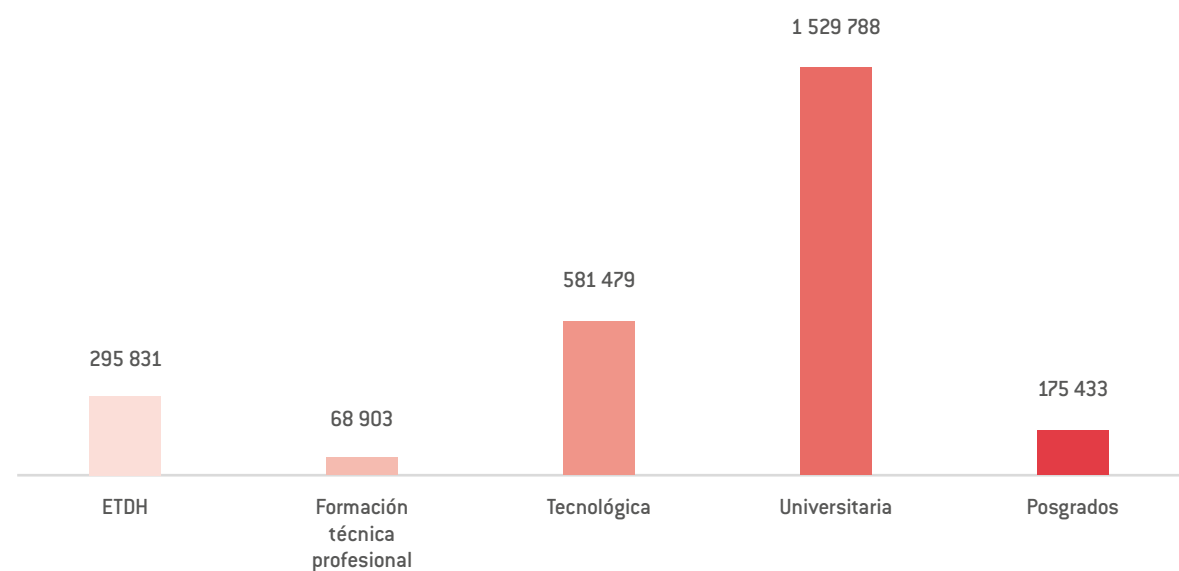
## Matriculados, graduados, certificados y tasas de cobertura

La educación y la formación posmedia tuvieron una caída en la matrícula en 2020 frente a los datos de 2019, siendo mucho más significativa la reducción en el caso de la ETDH. Como se muestra en la gráfica 11, según datos del MEN<sup>32</sup>, en Colombia había 2 355 603 estudiantes matriculados en educación superior en el 2020, de los cuales el 51,1 % correspondía a estudiantes del sector oficial y el restante 48,9 % a estudiantes del sector privado. Del total de estudiantes inscritos, el 72,4 % correspondió a estudiantes universitarios (64,9 % en pregrado y 7,4 % en posgrado), el 24,7 %, a estudiantes de programas tecnológicos y el 2,9 %, a estudiantes de programas técnicos profesionales. Además, la modalidad

principal de prestación de estos programas fue presencial, con un 79,8 %, seguida por la modalidad a distancia virtual, con un 10,7 % y por la distancia tradicional, con un 9,5 %. Para el caso de la formación ETDH, se inscribieron en total 295 831 estudiantes durante 2020.

32. El dato estadístico de matrícula total anual es el resultado de la sumatoria de los estudiantes reportados por las instituciones de educación superior en el SNIES en el primer semestre del año (sin incluir el SENA) y el acumulado anual de estudiantes reportados por el SENA en el segundo semestre.

Gráfica 11. Estudiantes matriculados según nivel de formación. 2020



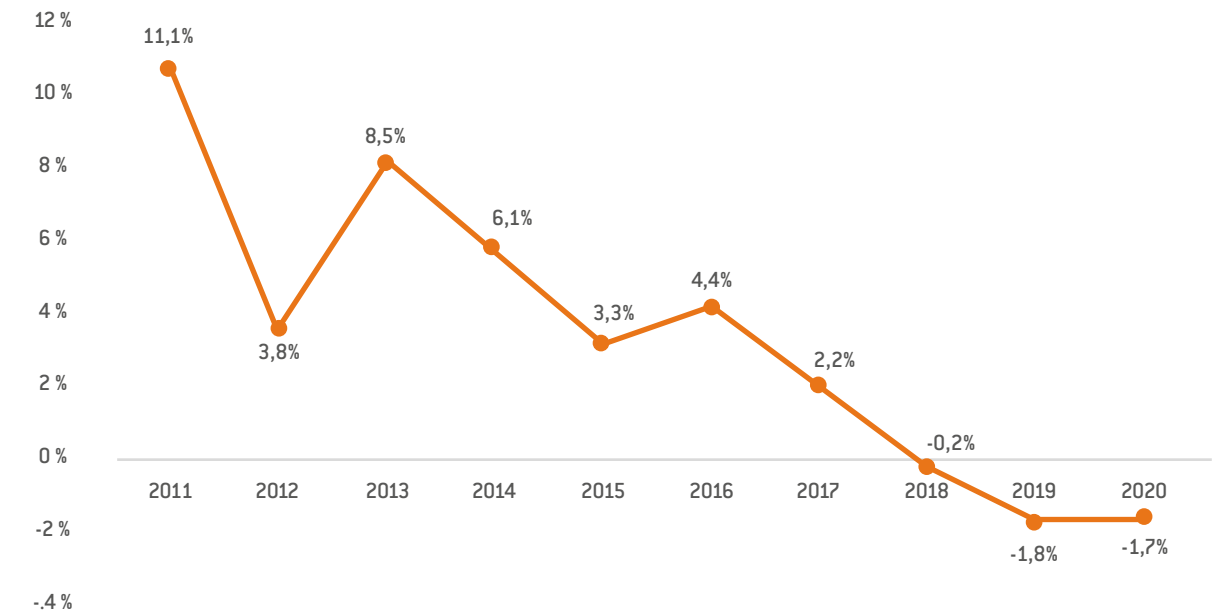
Fuente: MEN – SNIES.

### 1.1. IES - matrícula y cobertura

A causa de los retos que representó la pandemia para los estudiantes y sus familias en términos de ingresos, la matrícula de las IES continuó con una tendencia negativa en 2020, representada en una contracción en la matrícula en 2020 respecto de 2019 de 1,7 %. En la gráfica 12 se puede observar que de 2011 a 2017 la

matrícula de IES experimentó crecimientos constantes, aunque estos fueron menos pronunciados a partir del año 2015. Sin embargo, a partir de 2018 se presentaron reducciones constantes en el total de estudiantes matriculados en educación superior (0,2 % para 2018, 1,8 % para 2019 y 1,7 % para 2020).

Gráfica 12. Variación porcentual anual de matriculados en IES. 2011-2020



Fuente: cálculos propios a partir de MEN-SNIES.

Al desagregar la variación en la matrícula de IES durante 2020 (sin incluir información del SENA), se observa que se presentaron reducciones del 1,7 % para el primer semestre de 2020 y del 6,2 % para el segundo semestre. Según las estimaciones del MEN, estas contracciones —que fueron mayores para IES privadas— no solo se explican por las afectaciones que produjo la crisis económica asociada a la pandemia por coronavirus, sino también por procesos de armonización de calendarios académicos<sup>33</sup> (para el caso de IES oficiales), cambios en la estructura demográfica del país, desaceleración en la demanda de educación superior y un incremento sostenido en el número de graduados (asociado a políticas institucionales de promoción y apoyo a la culminación exitosa de estudios). De otra parte, el total de la matrícula del SENA para educación superior en el segundo semestre de 2020 tuvo una reducción de tan solo el 1,5 %, frente a la observada en 2019 de 7 %. Esta menor contracción para el caso del SENA es explicada por el MEN

como el resultado de mejoras en la oferta, en términos de pertinencia y calidad<sup>34</sup>. Asimismo, es posible que los mayores impactos en la matrícula se vean reflejados en los datos de 2021.

33. Debido a los procesos de diálogo social sostenidos en 2018 en el sector educativo, la continuidad de los procesos educativos se vio afectada, por lo tanto, los calendarios académicos de 2019 y 2020 de varias universidades públicas sufrieron retrasos. En aras de ajustarlos con la vigencia del año fiscal y de que los estudiantes pudieran completar la totalidad de la carga académica, varias instituciones no abrieron matrículas en alguno de los dos semestres del 2020. En consecuencia, algunas variables poblacionales se ven afectadas.

34. El informe completo del MEN sobre el comportamiento de la matrícula IES en 2020 puede ser consultado en: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/401926>





Los datos de la contracción de matrícula para segundo semestre —que fueron menores a algunas de las proyecciones realizadas en 2020— podrían evidenciar que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, los gobiernos locales y las IES fueron efectivas para mitigar los impactos de la crisis económica asociada al coronavirus<sup>35</sup>. En efecto, según estimaciones realizadas en el año 2020 por el Laboratorio de Economía de la Educación – LEE de la Universidad Javeriana, la contracción de la matrícula para el segundo semestre de 2020 podía haber llegado a un 25 %, lo cual finalmente no sucedió.

Por otra parte, al analizar los datos de matrícula del 2020 por sexo, vemos que **las mujeres tienen una participación ligeramente mayor en el total de matriculados en programas de educación superior que los hombres** (53 % versus 47 %) <sup>36</sup>. A pesar de esto, para ellas existen mayores dificultades de acceso al empleo formal —tal como se verá en los apartados de intermediación y empleo—, lo que seguramente está relacionado con otros aspectos, como el menor desempeño (medido por pruebas Saber Pro y Saber TjT), la escogencia de alternativas de educación y formación en ocupaciones con menos vacantes, las menores remuneraciones (o más vulnerables) debido a crisis como la ocurrida en 2020 y la mayor incidencia de la inactividad económica por dedicarse a actividades de cuidado y hogar, entre otros.

35. Algunas de estas medidas son detalladas en el tercer aparte del presente capítulo.

36. Matriculados para el primer semestre del año 2020.

Por su parte, la evolución en la tasa de cobertura para educación superior ha tenido un comportamiento similar al de la matrícula en IES. Tal como lo muestra la gráfica 13, la tasa de cobertura tuvo incrementos constantes de 2011 a 2017, y a partir del 2018 empezó a presentar una reducción constante. El comportamiento de este indicador evidencia que a partir de 2018 menos estudiantes en edad de acceder a educación superior están ingresando a estas instituciones.

#### Cobertura:

muestra la relación entre los alumnos matriculados en el nivel de pregrado (técnico profesional, tecnológico y universitario) y la población proyectada entre **17 y 21 años**. Por tanto, mide la participación de los jóvenes y adultos que se encuentran efectivamente cursando un programa de formación en educación superior.

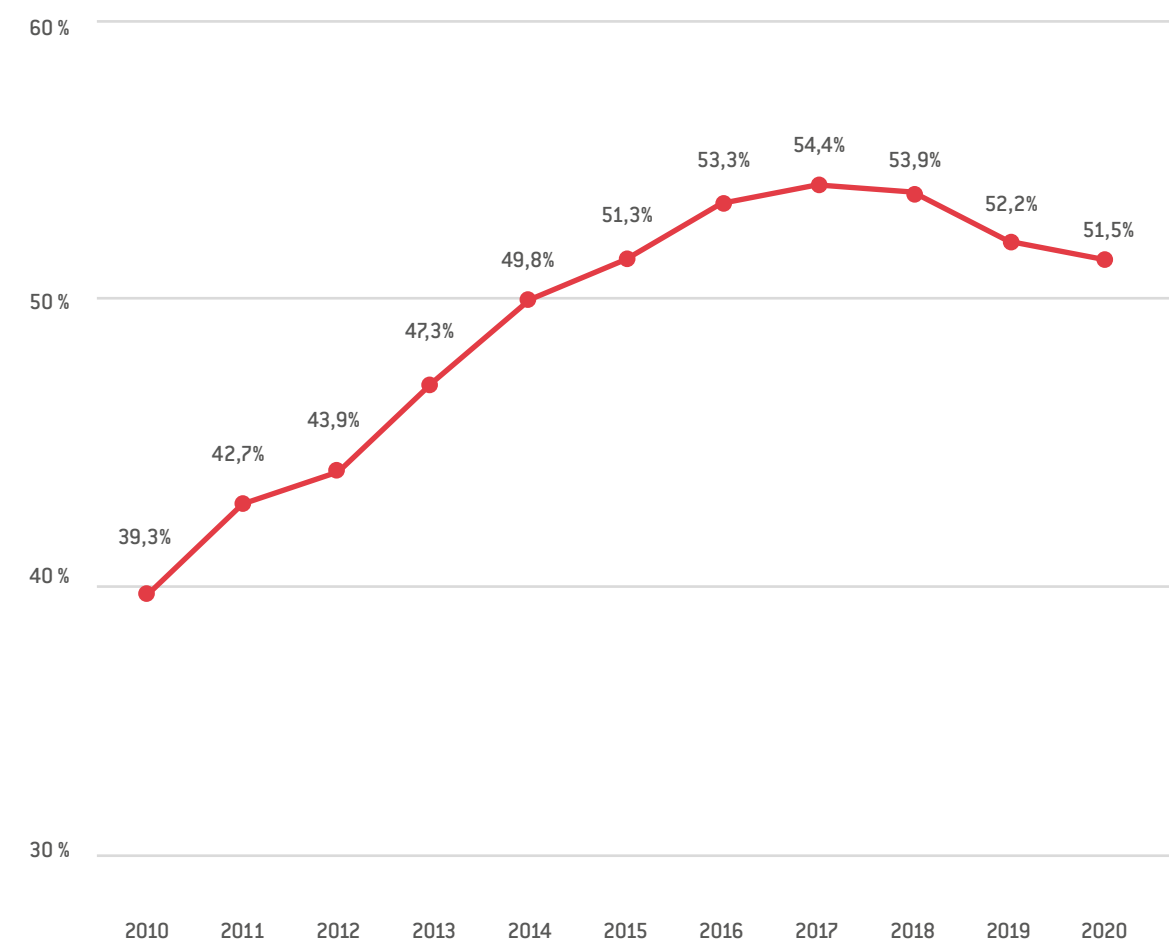
#### Matrícula:

SNIES- MEN

#### Proyecciones de población:

DANE

Gráfica 13. Tasa de cobertura en educación superior. 2010-2020



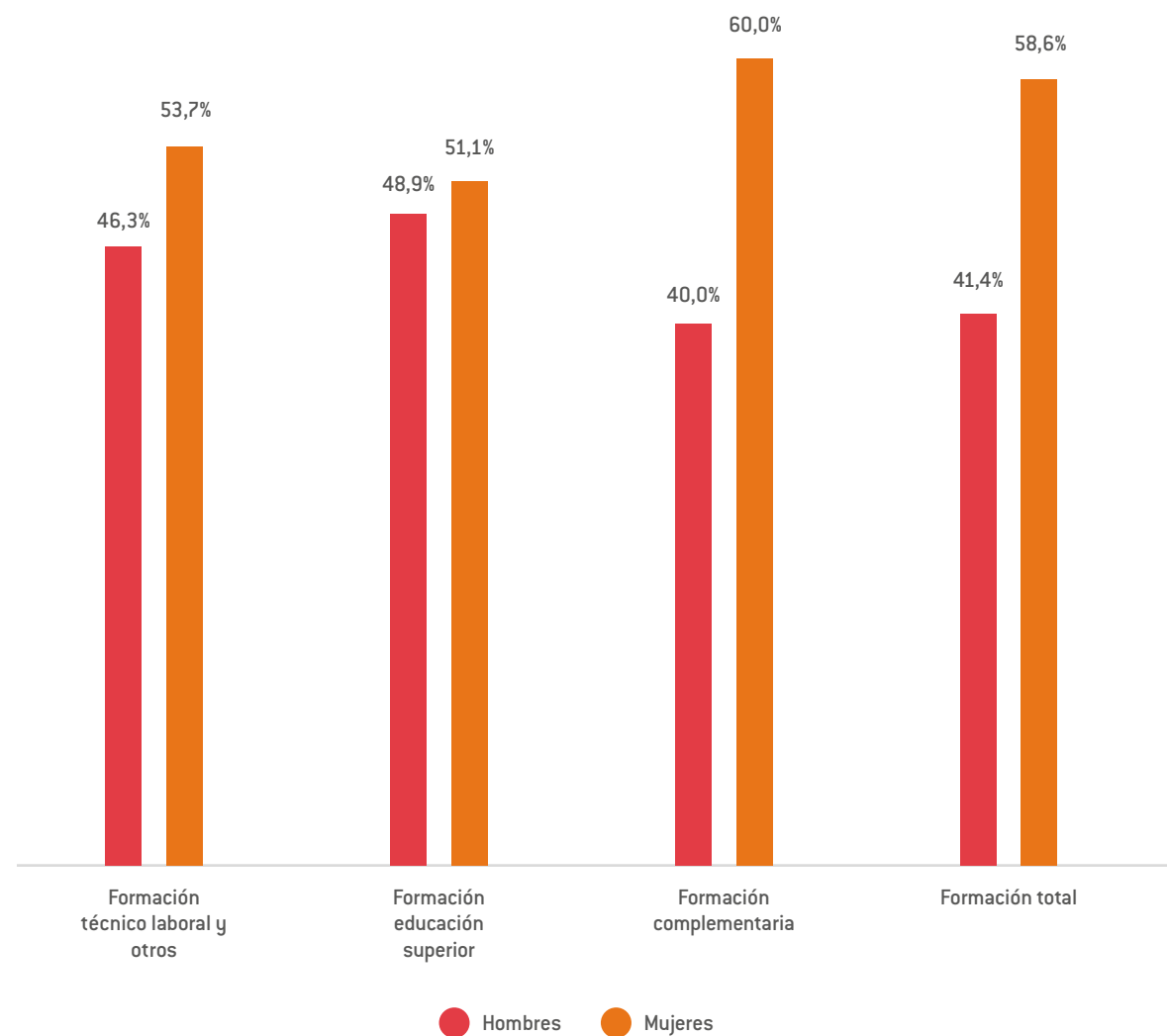
Fuente: cálculos propios a partir de MEN – SNIES.

## 1.2 SENA - matrícula

Vale la pena, igualmente, destacar la participación de las mujeres en todos los tipos de formación impartidos por el SENA. En 2020, de los casi 6,8 millones de aprendices del SENA, 3 969 658 fueron mujeres y 2 799 112, hombres. En otras palabras, 60 de cada 100 aprendices del SENA en 2020 fueron mujeres. Profundizando en este aspecto, si bien las mujeres tuvieron mayor participación que los hombres en todas las categorías de formación, tal como lo muestra la gráfica 14, su participación fue especialmente alta para el caso de lo que dentro del SENA se conoce como formación complementaria<sup>37</sup> (60 %).

37. Es un servicio del SENA que se enfoca en acciones de capacitación diseñadas y ejecutadas por los centros de formación. Tales acciones permiten la actualización o el desarrollo de competencias o elementos de competencia, y corresponden a demandas específicas del sector productivo y la comunidad en general. Tienen dos fines. En primer lugar, actualizar el talento humano vinculado a una actividad económica que requiera cualificar su desempeño actual o prepararse para asumir nuevos desempeños, que le permitan una mayor movilidad y/o promoción laboral. En segundo lugar, busca calificar y recalificar el talento humano que se encuentre en situación de desempleo, entre ellos las personas pertenecientes a poblaciones vulnerables. Dentro de la formación complementaria del SENA se incluyen cursos cortos con portafolios diferenciados por región, en sectores clave como hotelería y turismo, salud, TICs y logística, entre otros.

Gráfica 14. Aprendices según tipo de formación y sexo en 2020 - SENA.

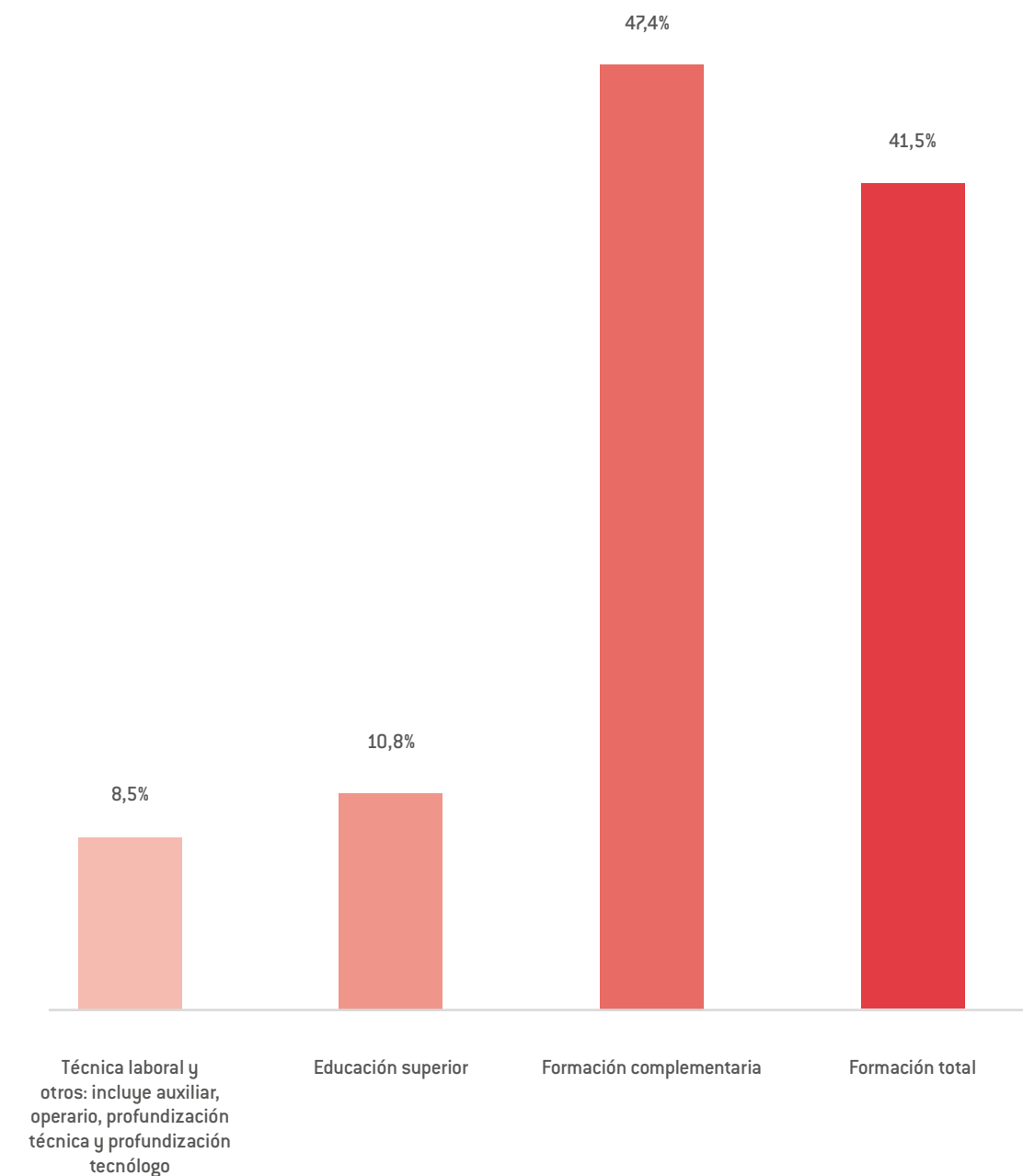


Fuente: cálculos propios a partir de SENA – Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo.

A pesar de que las mujeres participan más en la formación complementaria, es importante resaltar que la deserción en la formación complementaria es la más alta en los niveles de formación ofertados por el SENA; es del 47,4 %, a pesar de que son generalmente cursos de corta duración que corresponden a demandas específicas del sector

productivo. Al contrario, como se puede evidenciar en la gráfica 15, en la formación técnica laboral solo el 8,5 % de los aprendices desertan, por lo que este es el promedio más bajo en los tipos de formación ofertados por el SENA. Más adelante se profundizará en el análisis de deserción para el resto de la oferta de formación posmedia.

Gráfica 15. Tasa de deserción por tipo de formación en 2020 – SENA



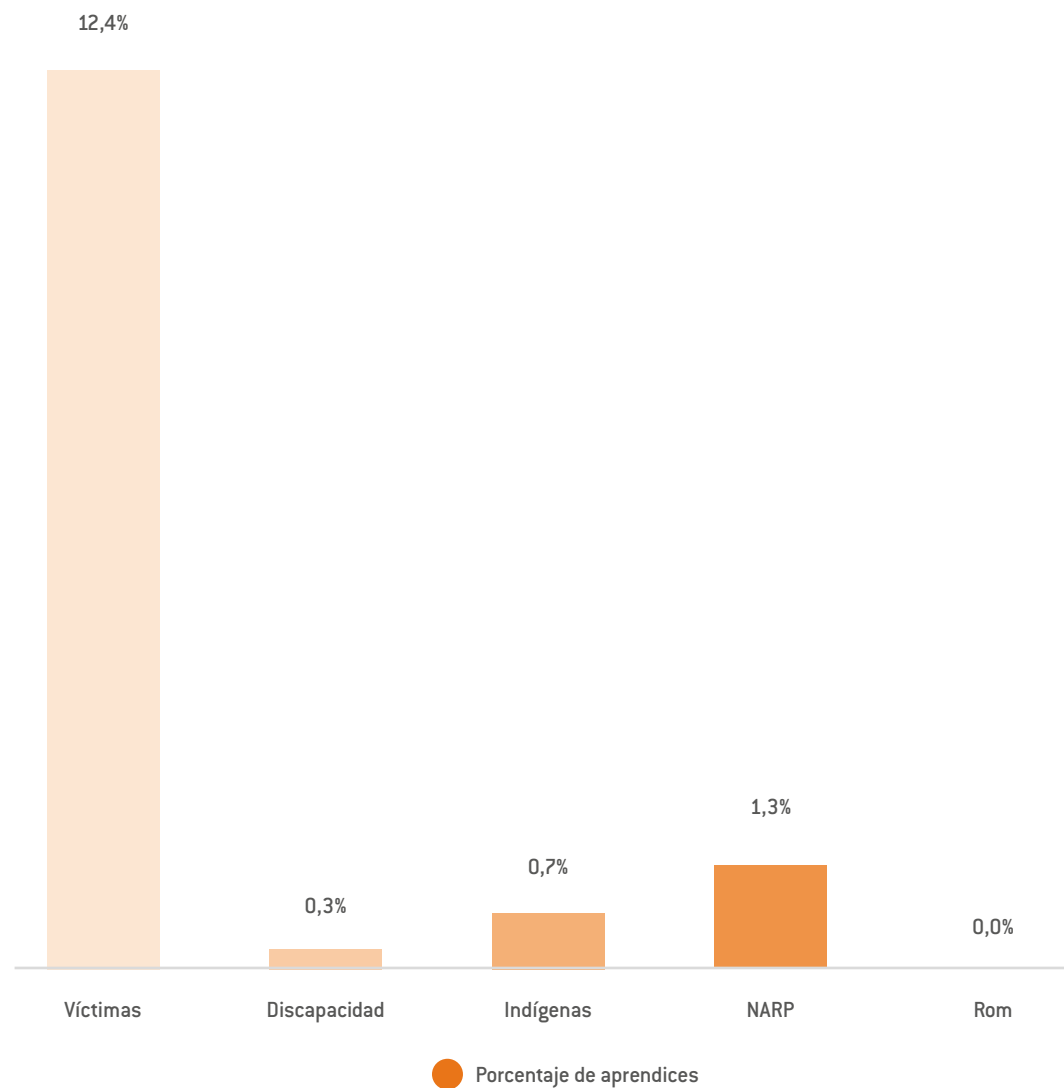
Fuente: Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo - Grupo de Gestión de la Información y Evaluación de Resultados - Aplicativo Sofía Plus.



Dado que los datos arrojados por el SNIES y el SIET no contienen información sobre el tipo de población, no es posible analizar el estado de los diversos grupos poblacionales en relación con la educación posmedia. Esto solamente es posible para el total de aprendices del SENA, de quienes sí se cuenta con una desagregación poblacional. Tal como lo muestra la gráfica 16, los segmentos poblacionales con mayor participación en el total de aprendices son las perso-

nas víctimas, con el 12,4 %, y los grupos étnicos, con el 2 %. Por su parte, las personas con discapacidad tuvieron una participación de tan solo el 0,2 %. Vale la pena resaltar que, a diferencia de la información de la Agencia Pública de Empleo del SENA (la cual se analiza en el capítulo de intermediación laboral del presente informe), los datos de formación disponibles no permiten observar la participación de la población migrante venezolana.

**Gráfica 16.** Porcentaje de aprendices según población vulnerable en 2020 – SENA



**Fuente:** cálculos propios a partir de SENA – Dirección de planeación y direccionamiento corporativo.

A pesar de que no se cuenta con información sobre el acceso de la población migrante a los programas del SENA, se sabe que esta entidad ha venido desarrollando diversos programas de formación enfocados específicamente a esta. Uno de ellos es el programa “Saber Hacer Vale”, una iniciativa de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) liderada por el Ministerio del Trabajo que se implementará desde septiembre de 2021.

mente a esta. Uno de ellos es el programa “Saber Hacer Vale”, una iniciativa de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) liderada por el Ministerio del Trabajo que se implementará desde septiembre de 2021.

## Caso de éxito

### Saber Hacer Vale: una respuesta del SENA y el Ministerio del Trabajo a los desafíos de la población migrante y su formación posmedia

El programa de certificación y capacitación para población nacional y migrante Saber Hacer Vale es una iniciativa del Ministerio del Trabajo en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que tiene como objetivo diseñar e implementar una ruta que valore, reconozca y fortalezca las competencias de los participantes para facilitar su inserción laboral. De esta manera, se busca reconocer las competencias de las personas que no han asistido a un proceso de educación formal. Además, el programa está orientado a favorecer principalmente a población vulnerable, inclu-

yendo migrantes; madres cabeza de familia; jóvenes entre los 18 y 28 años que pertenezcan a hogares que tengan la clasificación del Sisbén A, B o C; grupos poblacionales con enfoque étnico o diferencial; y cuidadores.

Saber Hacer Vale lanzó su primera convocatoria en septiembre de 2021; para ello, ha contemplado una ruta de atención para que las personas interesadas puedan obtener un reconocimiento formal de las competencias adquiridas a lo largo de su vida. La ruta contempla ocho pasos:

-  convocatoria
-  inscripción y registro
-  verificación de la documentación
-  selección de beneficiarios
-  perfilamiento laboral
-  orientación y acompañamiento
-  proceso de evaluación y certificación de competencias
-  orientación sobre la plataforma y el mercado laboral

El paso quinto, perfilamiento laboral, y el paso séptimo, orientación y acompañamiento, son los elementos diferenciales de la ruta. Durante el perfilamiento se identifican las dificultades del participante para culminar su proceso de certificación y, dadas las circunstancias, se establecen incentivos que permitan fortalecer su permanencia; entre ellos están la entrega de un bono alimentario, un bono de conectividad y apoyo con transporte local, entre otros. Respecto al paso séptimo, si durante el proceso de evaluación y certificación de competencias se identifica la necesidad de nivelar al

participante, la ruta ofrece una capacitación corta que garantice la transferencia de los conocimientos básicos y necesarios para que este pueda certificarse.

A través de esta iniciativa, se espera lograr un reconocimiento e impacto real de los procesos de certificación en las personas, como parte de su trayectoria de formación y empleo. Esto se hará a través de la evaluación y certificación de competencias de por lo menos 9000 beneficiarios, de los cuales el 30 %, como mínimo, debe corresponder a población migrante (2700).

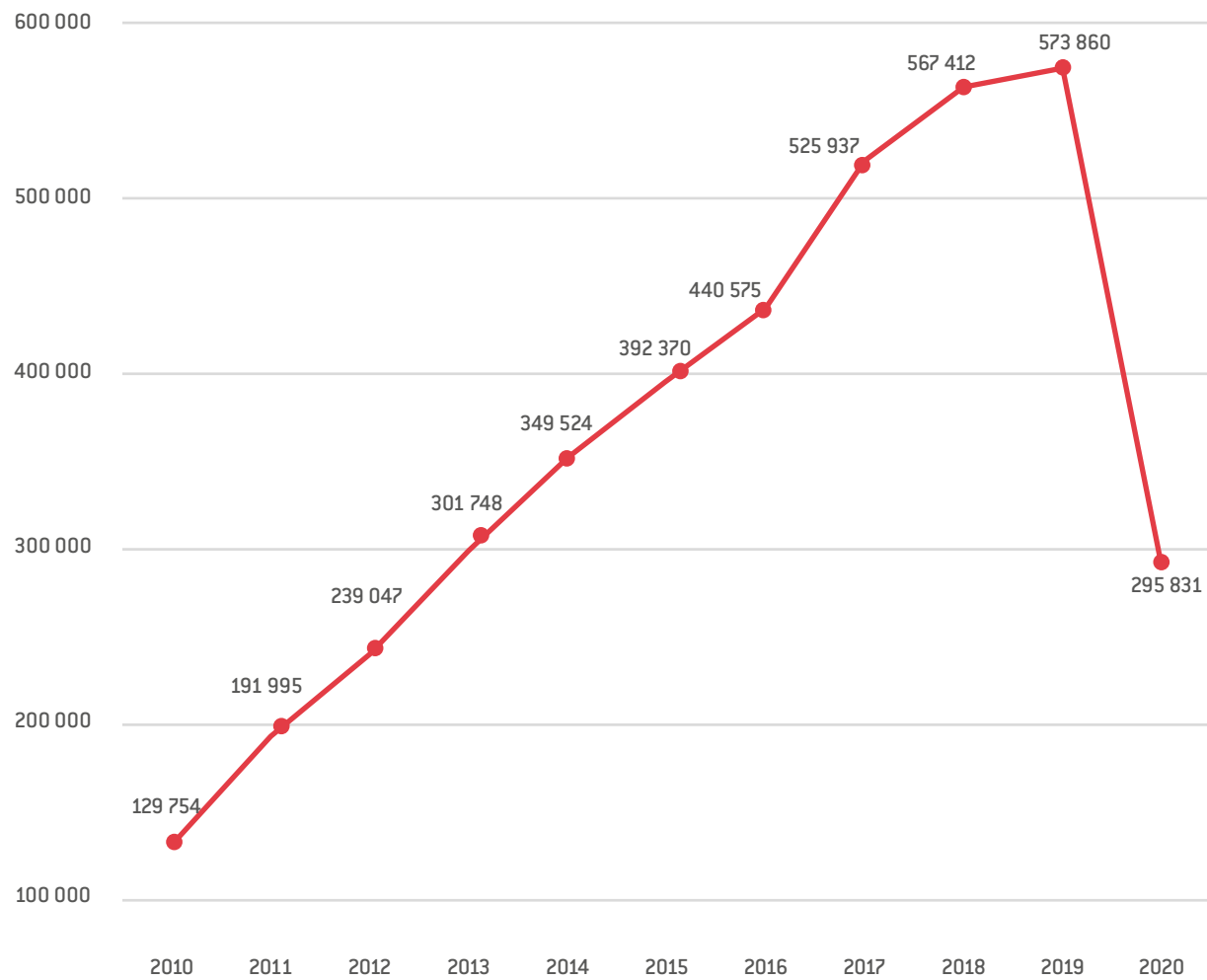
### 1.3 ETDH - matrícula

Por su parte, los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (formación ETDH) tuvieron una disminución crítica en el número de estudiantes inscritos en 2020 (gráfica 17). Estos programas, que tenían 573 000 estudiantes matriculados en 2019, cayeron a tan solo 295 000 en 2020, lo que se traduce en una reducción del 48,4% en el total de estudiantes inscritos; con esto, el país retrocedió a niveles similares de matrícula de ETDH a los del año 2013. Esta fuerte caída puede explicarse por varios factores, como el menor esfuerzo presupuestal realizado por el Gobierno nacional (en comparación con las medidas tomadas frente a la educación superior) para financiar el acceso a estos programas durante la pandemia (el detalle de

las medidas gubernamentales aparece en el numeral 3 del presente capítulo) o el menor acompañamiento institucional y la menor disponibilidad de recursos que tuvieron las instituciones de ETDH para enfrentar los retos que surgieron en 2020 para a la enseñanza<sup>38</sup>.

38. Algunos retos son: i) el aprendizaje remoto a partir del inicio de las medidas de confinamiento; ii) el retorno presencial, a partir de junio de 2021, a laboratorios y espacios académicos de práctica asistida, autorizado por el MEN a través de la Directiva 13 del 3 de junio; iii) el retorno a clases bajo esquemas de alternancia a partir de agosto de 2020, según la autorización dada con la referida directiva.

Gráfica 17. Número de estudiantes inscritos en instituciones ETDH. 2010-2020



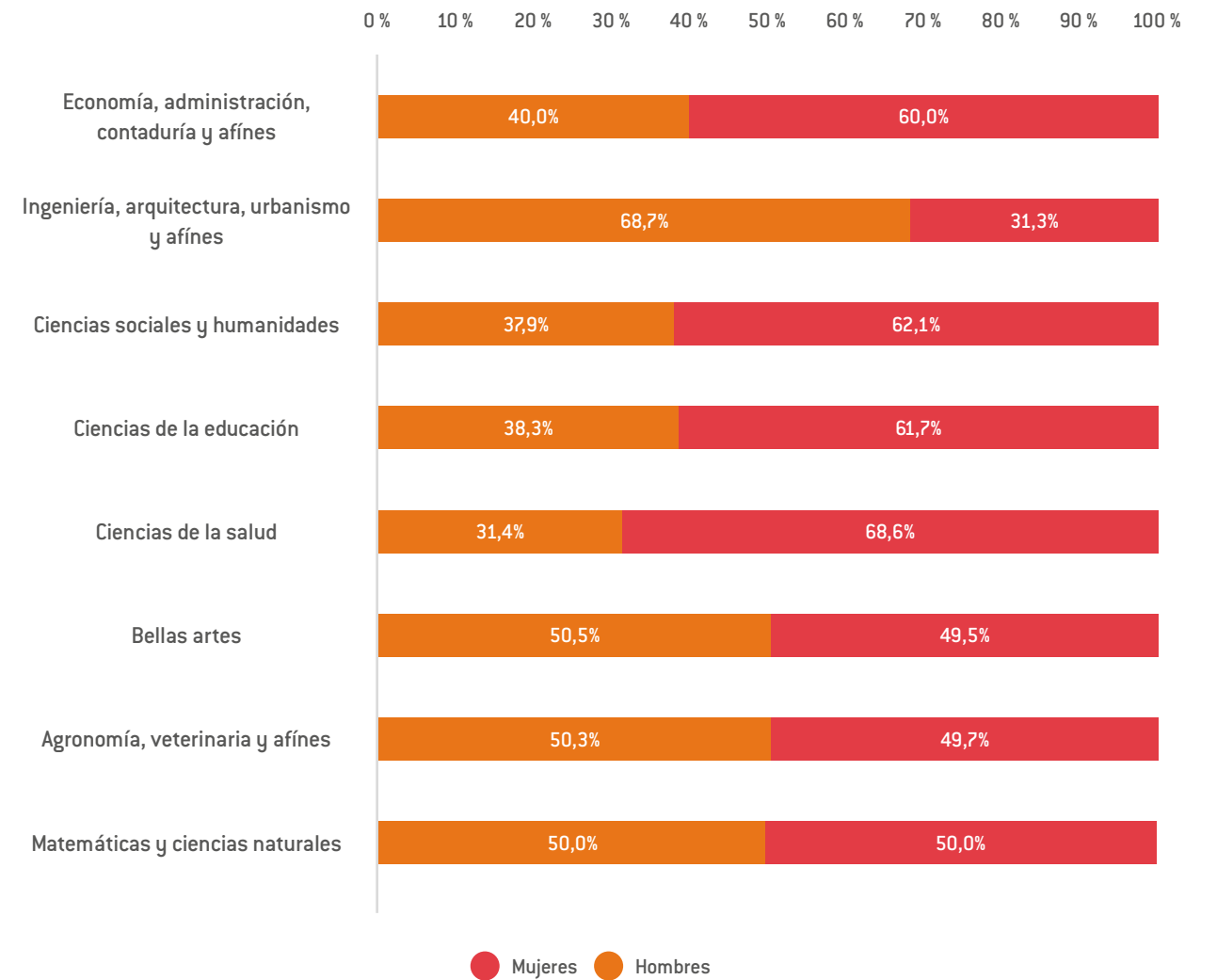
Fuente: cálculos propios a partir del SIET.

### 1.4 Matrícula según áreas de conocimiento

La distribución por áreas de conocimiento de los estudiantes matriculados en 2020 sigue mostrando que, al igual que en 2019, las áreas de “Economía, administración, contaduría y afines” e “Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines” concentran la mayoría de los estudiantes de educación superior en el país, con el 58,3%. Como ya se mencionó, las mujeres tienen una participación ligeramente mayor en el total de matriculados en programas de educación superior que los hombres (53% versus 47%). Al analizar la proporción de matriculados por sexo y área

de conocimiento (gráfica 18), las áreas con una mayor proporción de mujeres matriculadas fueron “Ciencias de la salud” (68,6%), “Ciencias sociales y humanas” (62,1%) y “Economía, administración, contaduría y afines” (60%). Por su parte, los hombres tuvieron una gran concentración de matriculados en el área de “Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines”, con el 68,7% del total matriculados en el primer semestre para 2020. Lo anterior continúa resaltando la problemática de masculinización y feminización de ciertos programas académicos en el país.

Gráfica 18. Proporción de matriculados por área de conocimiento según sexo. IES -2020<sup>39</sup>.



Fuente: cálculos propios a partir de MEN – SNIES.

39. Esta gráfica no incluye información de educación superior ofertada por el SENA.

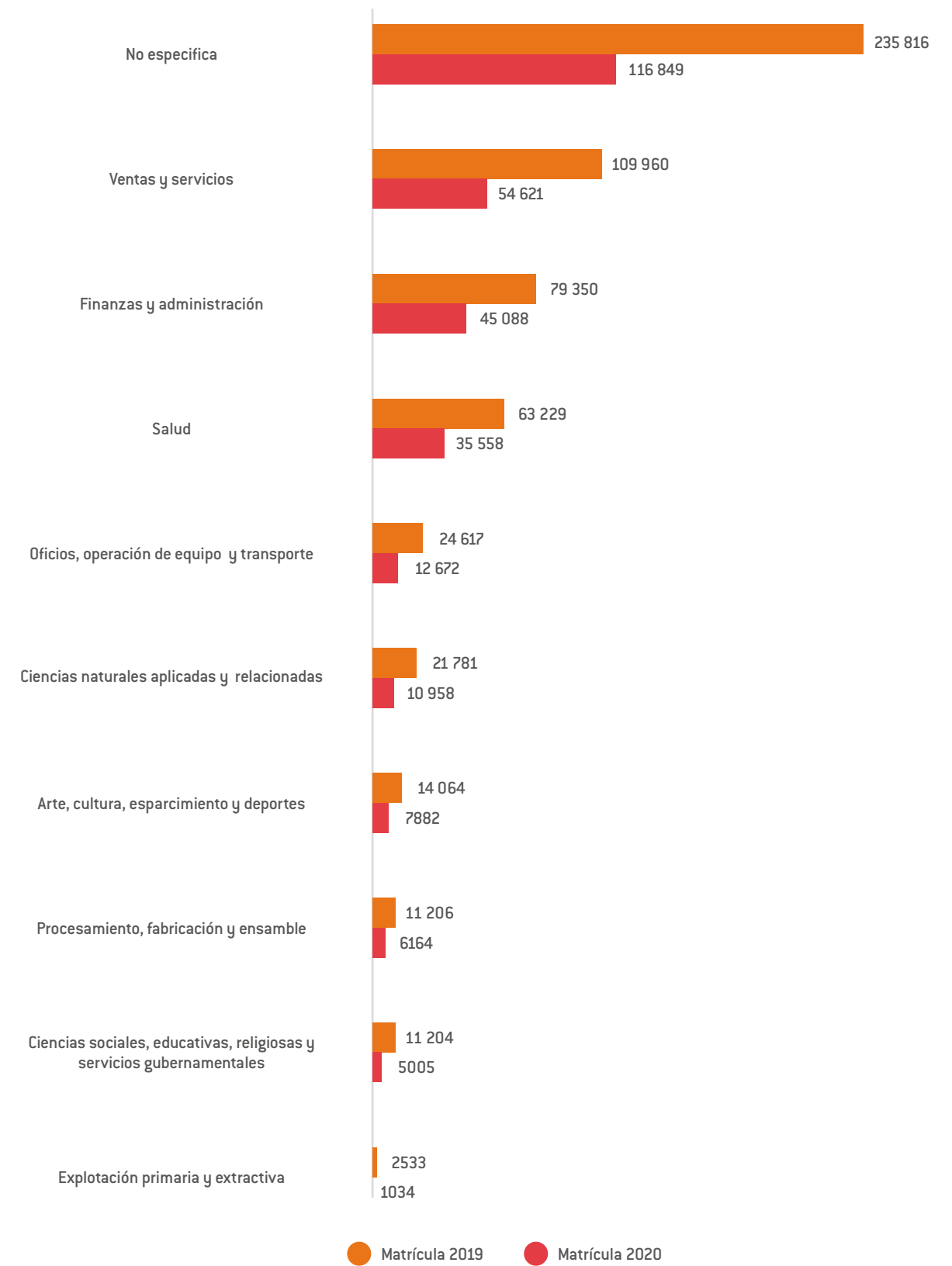




En los programas de formación ETDH, la distribución de matriculados por área de conocimiento en 2020 no tuvo mayores variaciones respecto de años anteriores; las contracciones de los matriculados se distribuyeron de forma proporcional entre las distintas categorías. La desagregación por temas del total de matriculados en programas de formación ETDH presentada en la gráfica 19 muestra que las categorías con mayor proporción de estudiantes para el año 2020 fueron “Ventas y servicios” (18,5%), “Finanzas y administración” (15,2%) y “Salud” (12%).

De igual forma, la gráfica 19 muestra que casi todas las modalidades de formación dentro de ETDH perdieron alrededor de la mitad de sus estudiantes en 2020 frente a 2019.

**Gráfica 19.** Total de matriculados en formación ETDH según área de conocimiento. 2019 vs. 2020



Fuente: cálculos propios a partir del SIET.

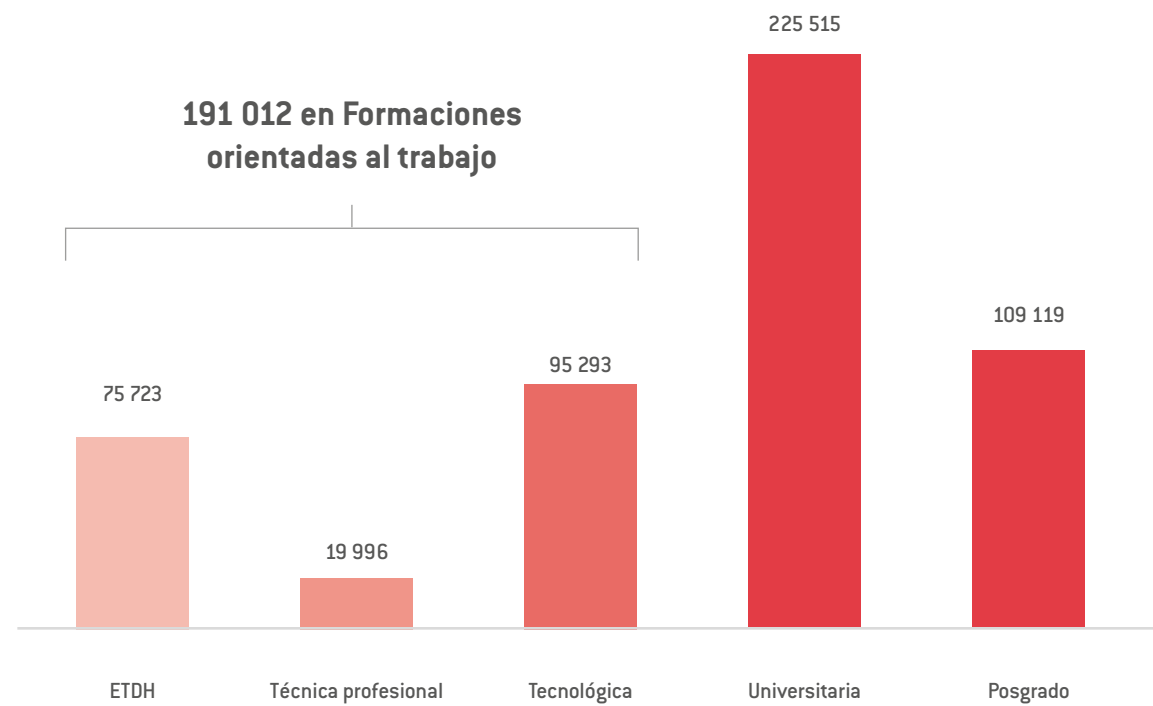


## 1.5 Graduados y certificados

Respecto al análisis de las trayectorias de la educación hacia el empleo, en el 2020 más de 525 000 estudiantes de educación y formación posmedia terminaron sus estudios, y muchos de ellos continuaron su camino hacia el mercado laboral. De estos —como se muestra en la gráfica 20—, 75 723 fueron personas certificadas una vez terminaron sus programas de formación ETDH, y 449 923 fueron personas tituladas una vez culminaron sus programas de educación superior. Es importante evidenciar

la significativa proporción de personas que culminan un programa de formación más orientada al empleo del total de personas que finalizan su educación o formación posmedia, aún sin incluir datos de personas que culminan formación informal alternativa. Adicionalmente, a pesar de que el número de matriculados en programas universitarios refleja una predicción de las personas por este tipo de formación posmedia (el 58%), estos solo representan el 43% de los graduados.

Gráfica 20. Número de estudiantes egresados (certificados o titulados) de educación y formación posmedia. 2020



Fuente: cálculos propios a partir del SIET (para ETDH) y MEN (para IES).

Como consecuencia de la caída en la matrícula en formación ETDH para 2020, el número de certificados también sufrió una disminución importante. En el año 2020 se observó, respecto de 2019, una reducción del 58,1% del total de estudiantes certificados, que fue mayor a la de estudiantes inscritos (-48,4%). De estos, los programas de técnico laboral fueron los que tuvieron una mayor reducción en el total de estudiantes certificados en el 2020 respecto de 2019, con una contracción del 64,4%. De igual forma, en 2020 se presentó **por primera vez en los últimos diez años** una reducción del total de estudiantes graduados de educación superior (-11,3%). De toda formas, esta fue

considerablemente inferior a la presentada en formación ETDH.

Finalmente —a pesar de que no se tiene registro del nivel de afectación del COVID-19 en la oferta, matrícula y graduación para la formación alternativa—, al observar las cifras es evidente que el confinamiento y la virtualidad trajeron consecuencias para las instituciones y programas que ofrecen este tipo de formación, además de traer la necesidad de adecuar sus procesos. Un caso que refleja este proceso de ajuste a las dinámicas traídas por la pandemia en la formación complementaria es el de “Acción Interna”, una iniciativa que trabaja por el bienestar de población carcelaria.



ES IMPORTANTE EVIDENCIAR LA SIGNIFICATIVA PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE CULMINAN UN PROGRAMA DE FORMACIÓN MÁS ORIENTADA AL EMPLEO DEL TOTAL DE PERSONAS QUE FINALIZAN SU EDUCACIÓN O FORMACIÓN POSMEDIA, AÚN SIN INCLUIR DATOS DE PERSONAS QUE CULMINAN FORMACIÓN INFORMAL ALTERNATIVA.



# Caso de éxito

## Fundación Acción Interna: iniciativas para adaptar la formación posmedia a las limitaciones acaecidas por la pandemia

La Fundación Acción Interna es una entidad sin ánimo de lucro creada en 2013 para dignificar y mejorar la calidad de vida de la población carcelaria y pospenada en Colombia. Tiene como propósito generar y brindar segundas oportunidades a dicha población, como parte de una estrategia desde la innovación social para transformar, reivindicar y reconciliar la población carcelaria y pospenada con la sociedad civil, desde sus procesos de resocialización y reinserción.

Para lograr este propósito, la Fundación ha implementado iniciativas formativas y productivas para el em-

poderamiento de la población objetivo, como lo son Restaurante Interno, Agencia Interna, Casa Libertad y una oferta en formación complementaria ajustada sus necesidades de la población. Interno es el primer restaurante del mundo ubicado en una cárcel y atendido por quienes allí se encuentran. Fue concebido como una oportunidad de resocialización, reconciliación social y empoderamiento bajo un enfoque de género. Asimismo, Acción Interna, de la mano con sus aliados, ofrece formación complementaria para fortalecer las capacidades y competencias de la población carcelaria, pospenada y las de sus familias.

Esta iniciativa, ha sido implementada al interior de:



los 132 centros penitenciarios en el país



ha impactado a más de 116 000 personas privadas de la libertad



en 28 departamentos del país

Para el 2020, Acción interna, tenía planeado continuar con su proceso de formación complementaria y dar continuidad a la implementación de sus proyectos productivos. Sin embargo, en marzo, con la llegada de la pandemia, los centros penitenciarios cerraron sus puertas, y fue necesario replantear la metodología de intervención y atención para la población. Es así como, en medio de los grandes cambios que trajo el 2020, nace una nueva iniciativa en la Fundación: Casa Acción Interna. Este pro-

yecto busca fortalecer y ampliar la oferta de formación y acceso a oportunidades para la generación de ingresos formales, a través de programas de capacitación, emprendimiento y empleabilidad de la población objetivo, desde cualquier parte del país. Dicha iniciativa extiende los servicios de la Fundación a personas que recuperaron la libertad y a familiares de personas privadas de la libertad. Así, entre octubre y diciembre, 820 personas se beneficiaron de sus servicios.



Actualmente, en conjunto con sus aliados, se vienen ofreciendo dos programas de educación informal: el primero denominado Formación para el empleo y el segundo, Cursos productivos. Atendiendo y cumpliendo las directrices de bioseguridad, se ha adaptado el tiempo de formación y capacitación a modalidades virtuales, semipresenciales y presenciales, de manera que respondan a las necesidades y al fácil acceso de la población atendida.



El primer programa busca fortalecer las habilidades blandas, las competencias financieras y tecnológicas, y el entrenamiento para los procesos de selección. También se diseñó un módulo de refuerzo escolar. Entre tanto, el programa de Cursos productivos junta la formación en habilidades blandas y tecnológicas con un enfoque más técnico, que permite adquirir aprendizajes y nuevas oportunidades de práctica a través de programas de formación en gastronomía, confección, tatuaje y peluquería, entre otros.

Crear conjuntamente las segundas oportunidades requiere un acompañamiento integral; el fortalecimiento de las habilidades y competencias es solo el punto de partida. Por esta razón, la Casa Acción Interna contempla también una ruta de empleo para facilitar el acercamiento con empresarios y conocer las necesidades del mercado laboral, así como el perfilamiento y la preparación de los participantes para direccionarlos a los procesos de selección, brindando acompañamiento y retroalimentación permanente.

Ahora, la Fundación Acción Interna trabaja para fortalecer su portafolio de servicios y continuar, así, apoyando a la población carcelaria, aquella en detención domiciliaria, los jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), los pospenados y sus familias. Este tipo de acciones requiere también una búsqueda constante de aliados en los sectores privado, público, académico y social que crean en las segundas oportunidades como el camino para la reconciliación, resocialización y reinserción social.

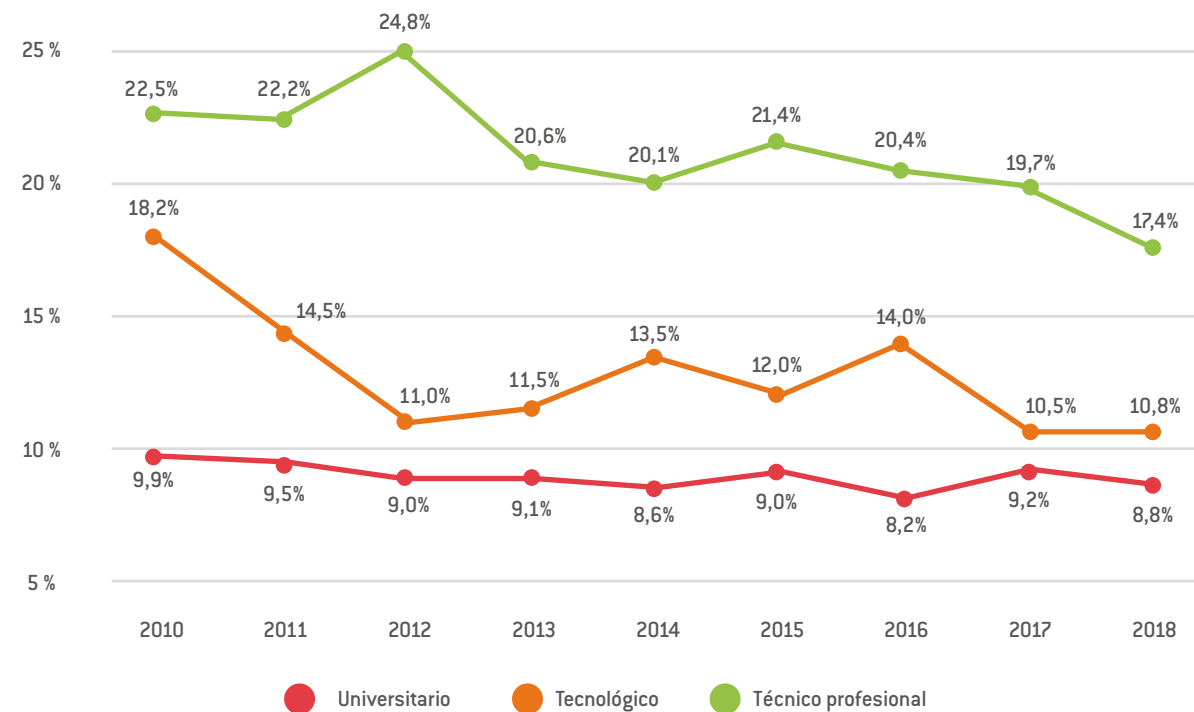
## Deserción

Al analizar los años 2010-2018, se observa que la tasa de deserción por periodo<sup>40</sup> ha tenido reducciones en cada nivel de formación, como lo muestra la gráfica 21. Estas contracciones fueron más pronunciadas para la educación técnica profesional (-5,1 %) y tecnológica (-7,4 %) frente a la educación universitaria (-1,1 %). De hecho, la incidencia de deserción por periodo fue especialmente alta para formación técnico profesional, donde hubo niveles cercanos al 20 % durante el periodo analizado, salvo para el año 2018, donde cayó 17,4 %. Mientras tanto, si bien la tasa de deserción para programas tecnológicos tuvo algunas variaciones durante el periodo de análisis, para los años 2017 y 2018 se ubicó en niveles infe-

riores al 11 %. Por su parte, la educación universitaria tuvo tasas más estables, que oscilaron entre los 8 y 9 puntos porcentuales. Es posible que las mayores afectaciones sobre la deserción, a causa de lo ocurrido en 2020, se vean en los años siguientes.

40. La deserción por periodo analiza la diferencia entre los matriculados en un periodo que para un periodo posterior no estaban matriculados. La deserción por cohorte representa el número acumulado de desertores de una cohorte hasta un semestre determinado, sobre los primiparos de esa misma cohorte (MEN, s.f.).

Gráfica 21. Tasa de deserción anual según nivel de formación para el periodo. 2010-2018

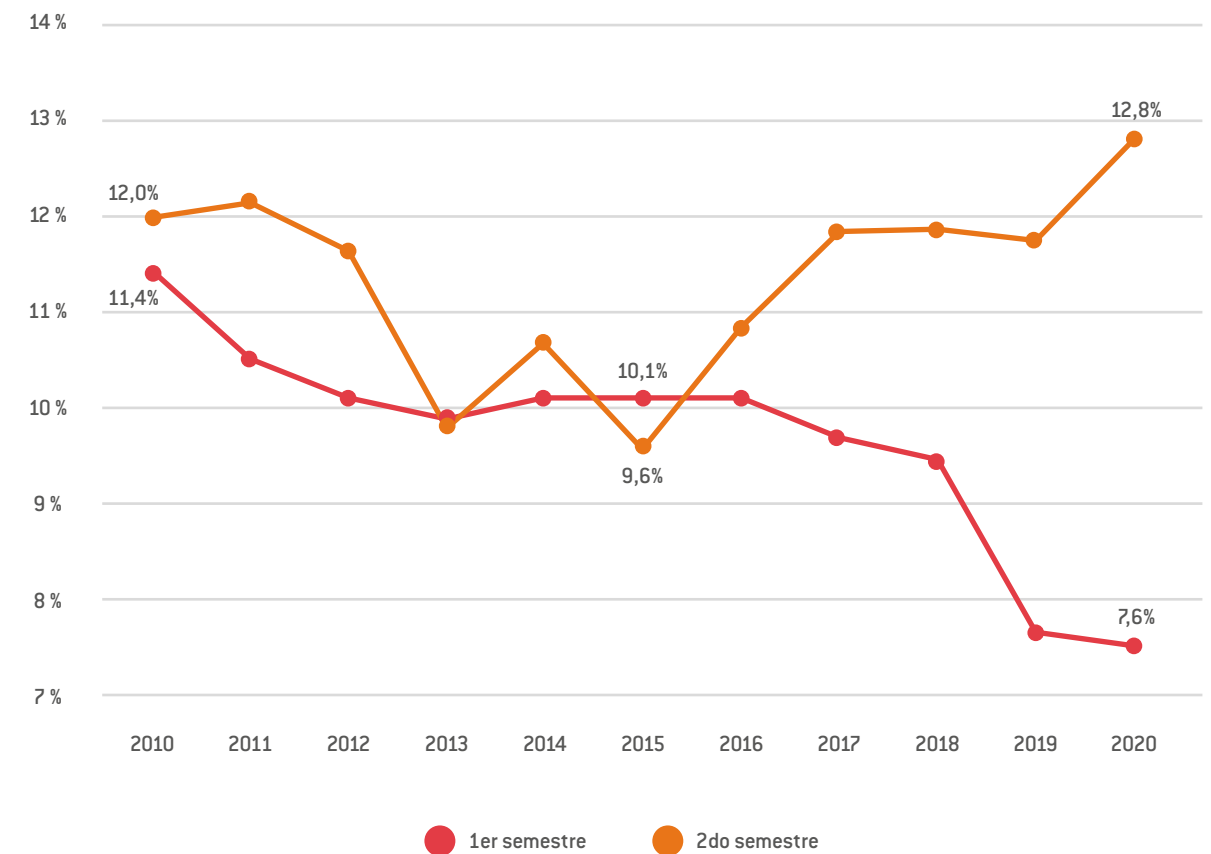


Los datos parciales disponibles a la fecha evidencian que la pandemia tuvo un impacto en los niveles de deserción de los estudiantes de educación superior para el segundo semestre de 2020. Pese a que a la fecha no se cuenta con información actualizada de la deserción por período para los años 2019 y 2020, sí se cuenta con datos de la deserción semestral hasta 2020-2 para el total de la educación superior, como lo muestra la gráfica 22. Para 2020, se presentó un incremento de un punto porcentual en la tasa de deserción del segundo semestre, que se ubicó en 12,8 %. Este indicador tuvo un incremento significativo y alcanzó su punto más alto en los últimos once años. De otra parte, se observa que para el mismo año hubo una leve reducción de 0,1 puntos porcentuales en la tasa de deserción del primer semestre (7,6 %), respecto del mismo período en 2019 (7,7 %). Aunque este indicador ha presentado reducciones constantes desde 2017, es de esperarse que para 2021, como consecuencia de los efectos de la pandemia, presente un incremento.

Para el análisis del comportamiento del reporte de matrícula de las IES, se deben tener en cuenta dos factores:

1. La tendencia de la matrícula en los segundos semestres está directamente relacionada con la que se puede observar en los primeros semestres. Por esto, ante una disminución de la matrícula en el primer semestre del año, se espera un impacto similar en el segundo semestre.
2. Como consecuencia de un efecto estacionario de la matrícula, el segundo semestre del año presenta menores registros de matrícula. Los análisis, entonces, deben realizarse frente al mismo período académico del año anterior para poder comparar.

Gráfica 22. Tasa de deserción según semestre en educación superior





Las estrategias adoptadas por el Gobierno nacional y los gobiernos locales pueden explicar parcialmente que el impacto de la pandemia haya sido inferior a lo previsto por algunas entidades en los indicadores de acceso y permanencia a la educación superior. Para 2020, el total de estudiantes beneficiarios del programa Generación E se amplió en 6,9 %, pasando de 78 798 beneficiarios en 2019 a 84 239 en 2020 (MEN y Sinergia, 2020). Este programa, que cubre el costo de matrícula y brinda un apoyo al sostenimiento, pudo tener impactos positivos en los indicadores de acceso y permanencia de los estudiantes de educación superior. De forma complementaria, el Gobierno destinó, a través del Fondo Solidario de Educación administrado por el ICETEX, \$97 500 millones para que los estudiantes de educación superior pudieran continuar sus estudios en el segundo semestre de 2020.

Por su parte, las gobernaciones y alcaldías aportaron \$83 590 millones para brindar auxilios adicionales<sup>41</sup>. Adicionalmente, las IES privadas realizaron esfuerzos complementarios para reducir o congelar el costo de sus matrículas, ofrecer alternativas adicionales de financiamiento a sus estudiantes y cubrir los costos de acceso a herramientas tecnológicas.

41. Los datos relacionados con los recursos del Fondo Solidario de Educación fueron tomados del concepto del 10 de diciembre de 2020, proferido por el MEN respecto del Proyecto de Acto Legislativo n.º 031 de 2020 Cámara.

Por otra parte, si bien se destinaron recursos para financiar el acceso a programas de formación ETDH, fueron mucho menores que los destinados para financiar el acceso y la permanencia en educación superior. Este puede ser un factor para explicar las altas tasas de deserción de este nivel de formación. El Ministerio de Educación Nacional anunció haber beneficiado a alrededor de 4200 estudiantes (MEN, 2021) a través de la Línea de Crédito Educativo para el Pago de Matrículas de los Jóvenes en Condición de Vulnerabilidad en Programas de ETDH, que fue creada mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020. Se estima que estos recursos correspondieron a la suma de 4200 millones de pesos<sup>42</sup>, monto que equivale a un 4,3 % de los recursos destinados por el Gobierno nacional —a través del Fondo Solidario de Educación— para financiar matrículas de educación superior para el segundo semestre de 2020.

Analizar los problemas asociados al acceso, deserción y permanencia en la formación posmedia requiere un análisis multidimensional, que incorpore diferentes visiones para cerrar las brechas identificadas. A partir de esta necesidad, han surgido ejercicios valiosos para el país, como Diálogos del Futuro, que busca la orientación e identificación de acciones puntuales para atender las necesidades de talento humano que tiene Colombia.

42. Este monto se determinó con base en el valor máximo financiado por el programa (un millón por estudiante) y el número total de beneficiarios.





# Caso de éxito

## Diálogos del Futuro: un ejercicio de liderazgo colectivo para pensar la educación superior a largo plazo y dar respuesta a los desafíos del presente

Diálogos del Futuro es una iniciativa que busca construir colaborativamente un horizonte, propuestas y acciones que permitan cerrar las brechas que tiene el país en materia de formación de talento humano, y que limitan la capacidad para atender la profunda crisis socioambiental que enfrenta Colombia. Es un esfuerzo público-privado bajo el liderazgo del Foro de Presidentes, Connect Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana en el que participan otras 38 organizaciones, incluyendo instituciones de educación superior, organismos multilaterales, fundaciones, empresas y entes del Estado.

Estas entidades trabajaron de manera conjunta durante meses en la comprensión e interpretación de las situaciones, relaciones, acciones y modelos que se necesita transformar en el corto, mediano y largo plazo para que la educación superior cumpla su función social y de transformación positiva del país. Acompañados de varios expertos nacionales e internacionales —y apoyados en la Teoría U—, los participantes identificaron la necesidad de apostarle a un modelo en el que se encuentren los conocimientos específicos de la universidad, el Estado, la empresa y la sociedad civil para fortalecer la cultura de la innovación en el país, asumir los retos del futuro y cocrear soluciones, rutas y estrategias desde el presente.

El proceso permitió identificar un conjunto de estrategias y acciones que —desde una colaboración estrecha entre diferentes actores sociales— fortalezcan el rol de la educación superior como motor de transformación del país en el contexto global. A partir del análisis del escenario actual desde un enfoque sistémico, el trabajo colaborativo avanzó hacia la construcción de escenarios de futuro, la identificación de los retos que plantean los escenarios, el propósito y valores, y las líneas de acción y prioridades a 3 años. Este ejercicio colectivo definió un horizonte de trabajo alrededor de cuatro objetivos: la formación para la vida, la innovación en educación superior, la transforma-

ción socioambiental y la necesidad de potenciar la articulación sistémica.

En adelante, Diálogos de Futuro busca ser un escenario que permita escuchar, hablar y crear nuevas realidades, al igual que abordar temáticas con especial incidencia en la transformación de país, con el ánimo de construir liderazgos colectivos para realizar acciones colaborativas de mayor alcance e incidencia en el sistema de educación superior.



**ASIMISMO, EL PROGRAMA BUSCA CONSTRUIR CONJUNTAMENTE UNA CONVERSACIÓN EMPÁTICA Y GENERATIVA QUE INSPIRE, APORTE Y MOVILICE A LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, CON IMPACTO EN LA CALIDAD DE VIDA DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS. EN ÚLTIMAS, INTENTA CREAR UN ESCENARIO DE LIDERAZGO COLECTIVO QUE PERMITA PENSAR EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR A LARGO PLAZO.**

# 4

## Instituciones de educación superior (IES) y de formación ETDH

Uno de los retos de la educación posmedia es avanzar en la mejora de la calidad y pertinencia de las instituciones de educación y formación. Para el año 2020, Colombia contaba con 358 instituciones de educación superior (IES) y con 3995 entidades de formación ETDH (tabla 2). Según datos del sistema de información de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET), del total instituciones de formación

ETDH, solo el 10,4 % contaban con una certificación de calidad vigente (416 instituciones). Esto refleja los grandes retos que tiene el país frente al acompañamiento que da a estas instituciones, y la necesidad de garantizar la calidad y pertinencia de la formación ofertada. Por su parte, según información del MEN, el 25,4 % de las IES tenían acreditación de alta calidad; solo 91 de las 358 IES.

Tabla 2. Número de instituciones de educación posmedia. 2020

INSTITUCIONES	NÚMERO DE INSTITUCIONES
IES	358
Universidades/instituciones universitarias y escuelas tecnológicas	278
Técnicas profesionales/tecnológicas	80
ETDH	3995

Fuente: cálculos propios a partir de información del MEN.



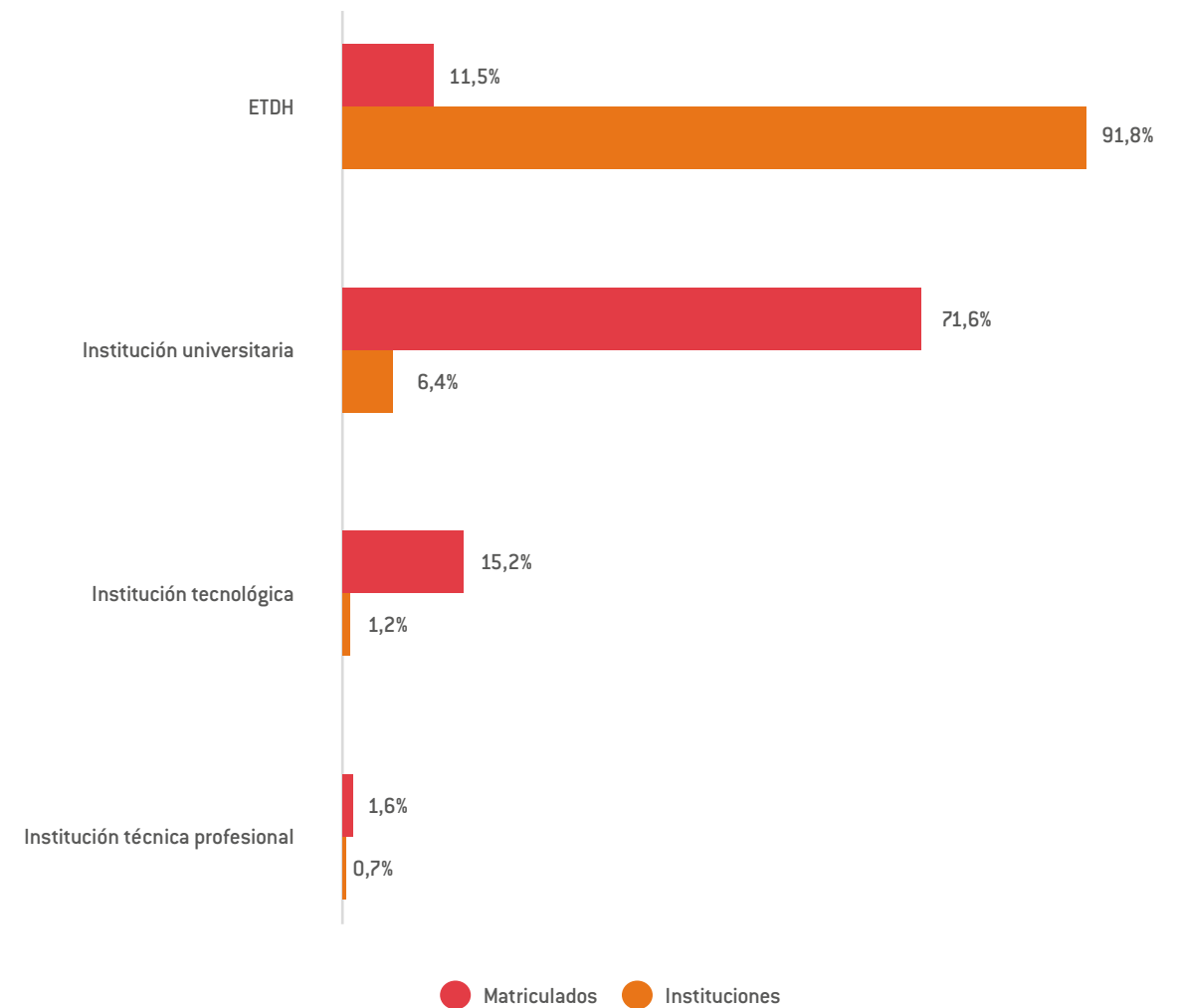


SEGÚN DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO (SIET), DEL TOTAL INSTITUCIONES DE FORMACIÓN ETDH, SOLO EL 10,4% CONTABAN CON UNA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD VIGENTE (416 INSTITUCIONES). ESTO REFLEJA LOS GRANDES RETOS QUE TIENE EL PAÍS FRENTE AL ACOMPAÑAMIENTO QUE DA A ESTAS INSTITUCIONES, Y A LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LA CALIDAD Y PERTINENCIA DE LA FORMACIÓN OFERTADA.

La gráfica 23 muestra la proporción de instituciones de formación ETDH y de educación superior frente al porcentaje total de estudiantes matriculados en educación posmedia. En ella se observa que las universidades tuvieron la mayor proporción de estudiantes inscritos durante el primer semestre 2020, con el 71,6%, pese

a solo tener el 6,4% del total de instituciones de educación posmedia del país. De otra parte, las entidades de formación ETDH tuvieron la gran mayoría de instituciones (91,8%) y la tercera participación más alta en el total de estudiantes matriculados en programas de educación y formación posmedia (11,5%).

**Gráfica 23.** Distribución de cantidad de instituciones vs. cantidad de estudiantes matriculados. 2020



**Fuente:** cálculos propios a partir de información SIET (para ETDH) y MEN (para IES).

Teniendo en cuenta que la mayoría de las instituciones en el país tienen formación ETDH, es importante que se trabaje en aspectos como la disminución de las tasas de deserción, que son más altas en programas técnicos y tecnológicos; la permanencia y culminación de los estu-

diantes, a pesar de que la duración de los programas es más corta; y la ampliación de la oferta de programas de calidad, que ayude a contrarrestar el imaginario negativo alrededor de estos niveles de formación, producto del desconocimiento de sus características y ventajas.

5

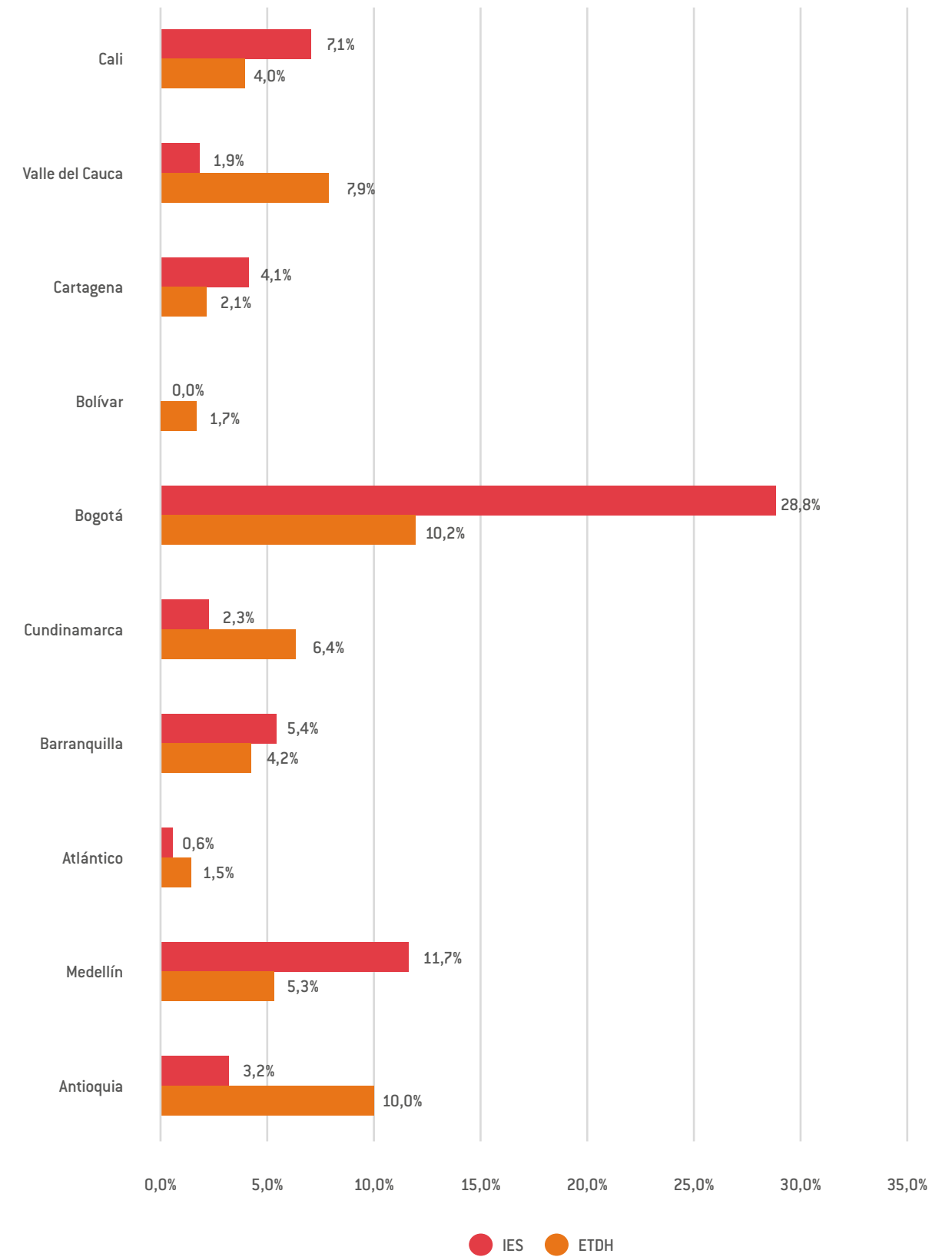
## Programas de educación superior y de formación ETDH

Del total de 34 474 programas de educación y formación posmedia que tenía el país en 2020, el 57,9 % (19 968) correspondía a programas de formación ETDH, y el 42,1 % (14 506), a programas de educación superior. Entre estos últimos, la mayor cantidad correspondió a los programas ofertados por universidades (60,4 %), seguidos por aquellos ofertados por instituciones tecnológicas (26,1 %), instituciones universitarias y escuelas tecnológicas (10,9 %), e instituciones técnicas profesionales (2,6 %).

Al observar la información disponible de oferta de programas de educación y formación posmedia para los departamentos de las principales ciudades del país,

se observa que a nivel departamental la oferta de formación ETDH está más descentralizada. Si bien las principales ciudades del país tienen una mayor oferta de programas de educación superior frente a los de formación ETDH, esta situación se revierte cuando se observa la oferta de educación posmedia en sus respectivos departamentos, en los cuales hay una mayor oferta de programas de formación ETDH (gráfica 24). Por ejemplo, Bogotá D.C. concentró el 28,9 % del total de programas de educación superior y solo el 12 % de los programas de formación ETDH. Por su parte, Cundinamarca tuvo una mayor participación en la oferta de ETDH, con un 6,4%, que en educación superior, donde su participación fue de tan solo el 2,3%.

Gráfica 24. Porcentaje de programas en departamentos y capitales. 2020 (ETDH) y 2021 (IES)

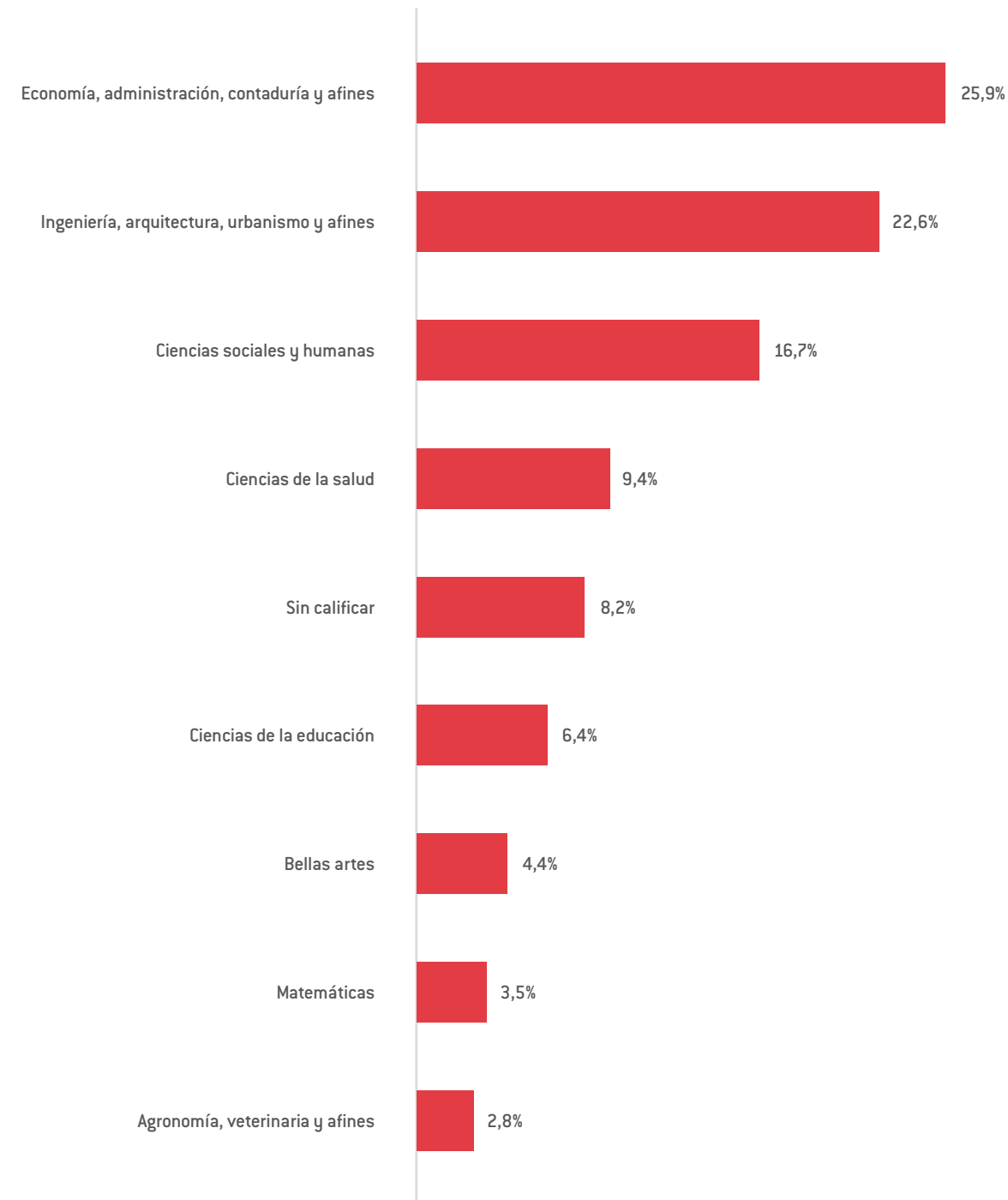


Fuente: cálculos propios a partir de información SIET (para ETDH) y MEN (para IES).



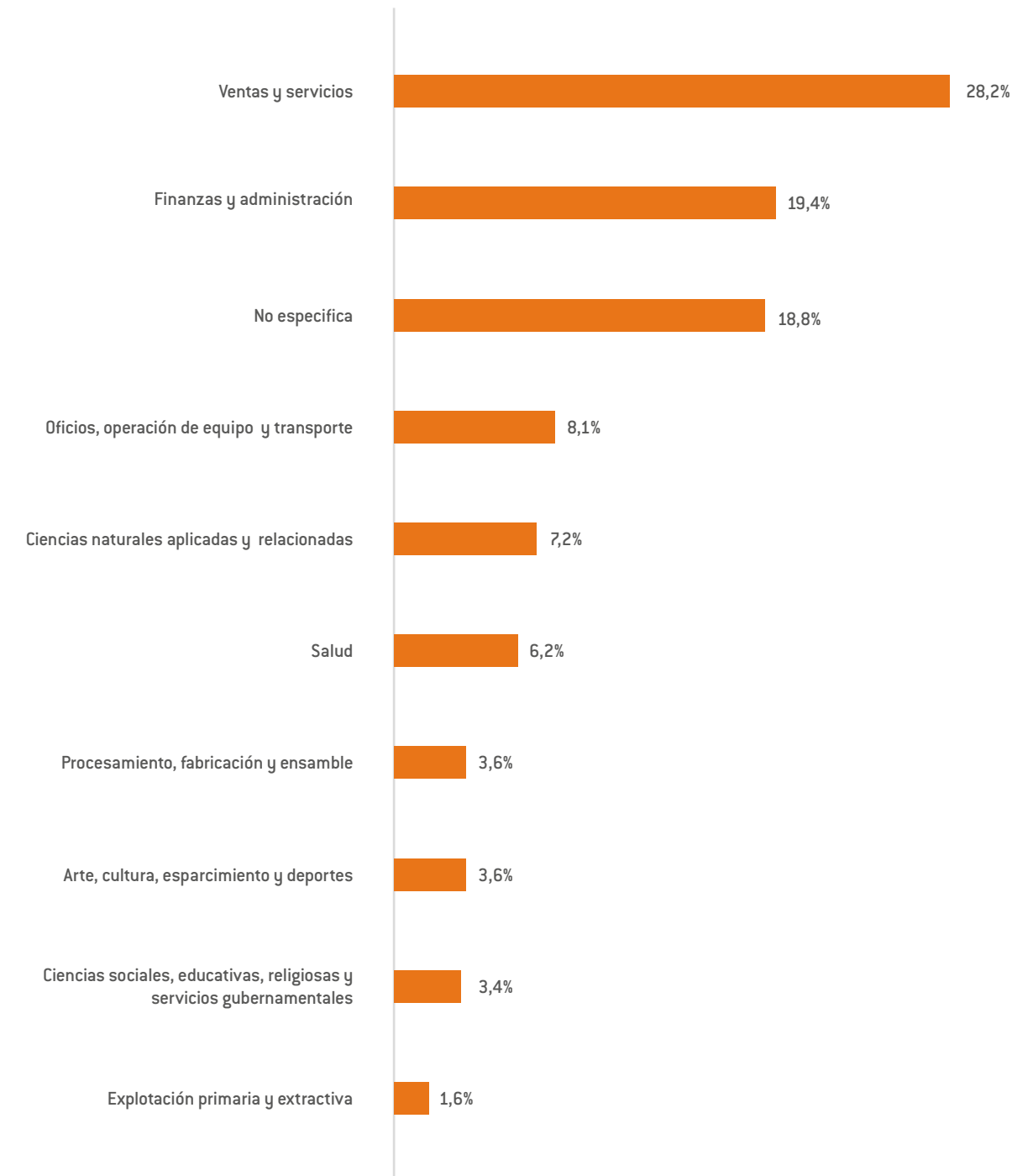
Al revisar la desagregación por áreas de conocimiento del total de programas de educación superior (gráfica 25), se observa que el 25,9% se concentró en “Economía, administración, contaduría y afines”, “Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines”, y “Ciencias sociales y humanas”.

**Gráfica 25.** Proporción de programas según área de desempeño - IES. 2021



Ahora, en el caso de los programas de formación ETDH, tal como lo muestra la gráfica 26, las áreas de desempeño con mayor oferta de programas fueron “Ventas y servicios” (28,2%), “Finanzas y administración” (19,4%) y “Oficios, operación de equipos y transporte” (8,1%).

**Gráfica 26.** Proporción de programas según área de desempeño ETDH. 2020



# Calidad

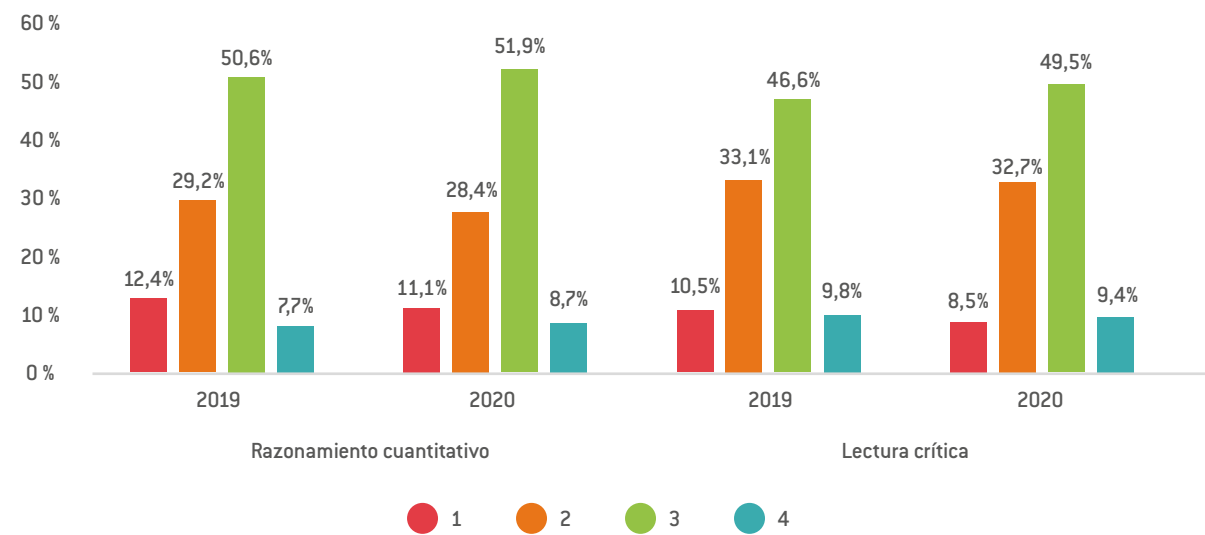
## 6.1 Saber Pro

En 2020, 14 301 estudiantes menos realizaron la aplicación de la prueba Saber Pro. Esta reducción se concentró mayoritariamente en estudiantes residentes en zonas urbanas y pertenecientes a estratos 3, 4 y 5. Por otra parte, la contracción en el total de estudiantes participantes en la prueba fue igual para hombres y mujeres (5,5%). Tal situación puede explicar parcialmente el incremento en el puntaje total promedio, que se detalla en el siguiente párrafo, bajo el supuesto de que aquellos estudiantes que decidieron no presentar la prueba fueron quienes tuvieron un desempeño académico más bajo.

**El desempeño académico de los estudiantes de pregrado universitario, según la medición realizada por el examen Saber Pro, no se vio afectado en 2020 por los retos que representó el aprendizaje remoto.** Tal como

lo muestra la gráfica 27, al analizar los resultados de las pruebas Saber Pro de los años 2019 y 2020, se observa en el último año una leve mejoría para las áreas de lectura crítica y razonamiento cuantitativo. En efecto, en ambas áreas se redujo el porcentaje de estudiantes en el nivel de desempeño más bajo (1) y se incrementaron los estudiantes en los niveles superiores (3 y 4). Además, para 2020, las áreas de razonamiento cuantitativo y lectura crítica tuvieron en el nivel 3 de desempeño la mayoría de los estudiantes evaluados (51,9% y 49,5%, respectivamente). De otra parte, hay que resaltar los resultados en el área inglés, donde el número de estudiantes en los niveles -A1, A1 y A2 se redujo en 5,1 puntos porcentuales en 2020, respecto de 2019; en consecuencia, se incrementó en igual proporción el número de estudiantes en los niveles B1 y B2.

**Gráfica 27.** Distribución porcentual de los resultados en las pruebas Saber Pro. 2019 vs. 2020



Fuente: cálculos propios a partir de resultados pruebas Saber Pro, ICFES.

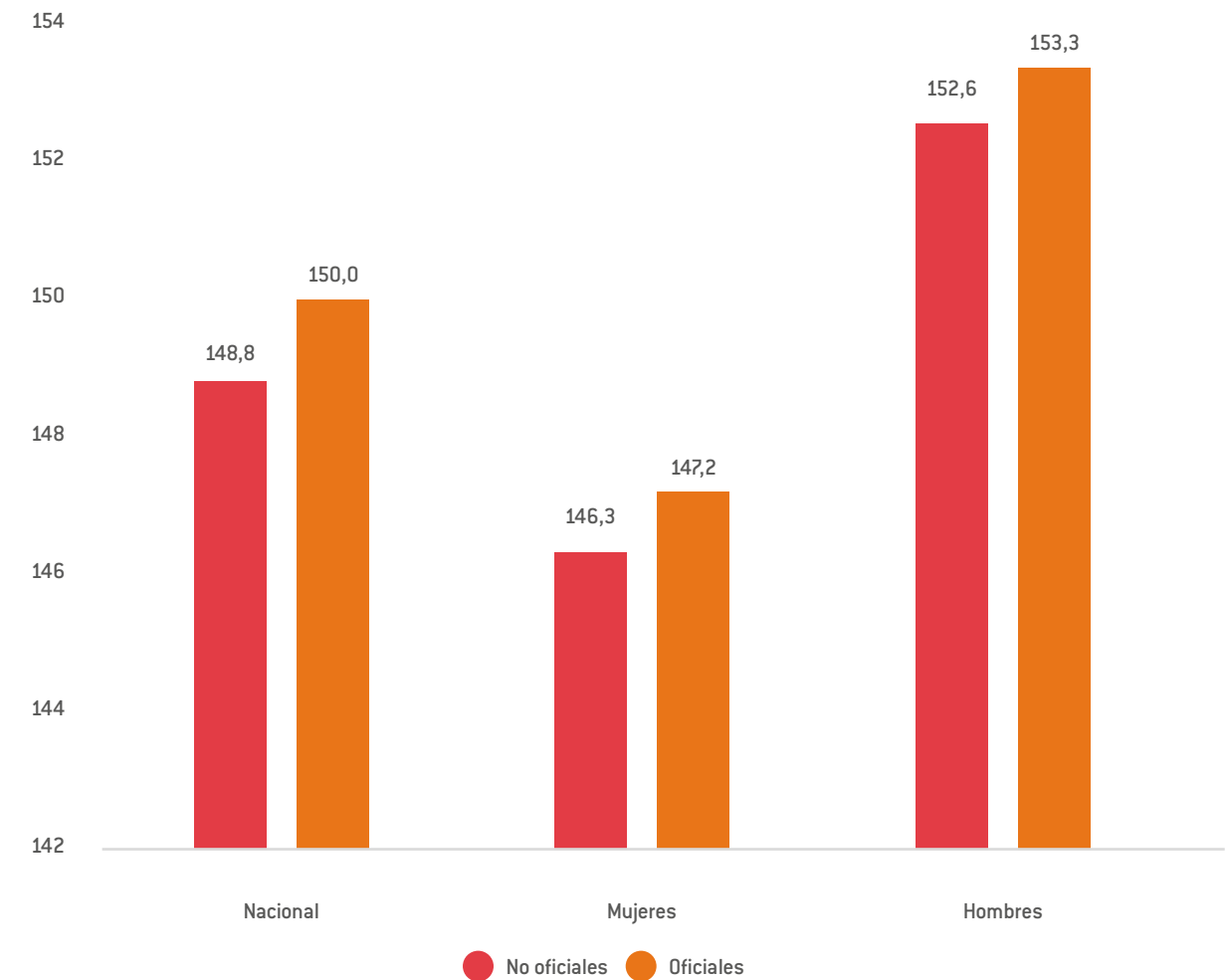
**Las mujeres tienen un menor rendimiento académico que los hombres en la prueba Saber Pro, pese a tener mayor participación frente a ellos en la educación universitaria.** De hecho, ellas tuvieron participaciones más altas que los hombres en el total de matriculados (52,8% versus 47,2%) y graduados (56,6% versus 43,4%) de educación superior, y tuvieron una participación todavía mayor en el total estudiantes que presentaron en 2020 la prueba Saber Pro (59% versus 41%)<sup>43</sup>. Sin embargo, esta mayor participación no se traduce en un mejor rendimiento académico en la prueba. Sus resultados promedio totales de las mujeres en IES oficiales y no oficiales fueron 6,1 y 6,3 puntos porcentuales más bajos que los de los hombres, tal como lo muestra la gráfica 28. Más aún, esta brecha en el desempeño académico entre hombres y mujeres se incrementó en 2020 respecto de 2019 en 0,4 y 1,9 puntos para cada tipo de institución. Las mujeres, salvo para el área de comunicación escrita,

tuvieron puntajes más bajos que los hombres en todas las áreas de la prueba.

Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con los resultados de Saber 11, al desagregarse por instituciones oficiales y no oficiales los resultados de la prueba Saber Pro, se observa un ligero mejor desempeño académico de los estudiantes de instituciones oficiales frente a los de instituciones privadas. Este mejor desempeño, como se observa en la gráfica 28, es transversal entre hombres y mujeres en la categoría de instituciones oficiales.

43. Para el caso de Saber TyT, las mujeres igualmente tienen una mayor participación que los hombres, aunque la diferencia es menos pronunciada (50,7% versus 48,9%).

**Gráfica 28.** Promedio de puntaje global Saber Pro según tipo de institución. 2020



Fuente: cálculos propios a partir de resultados pruebas Saber Pro, ICFES.





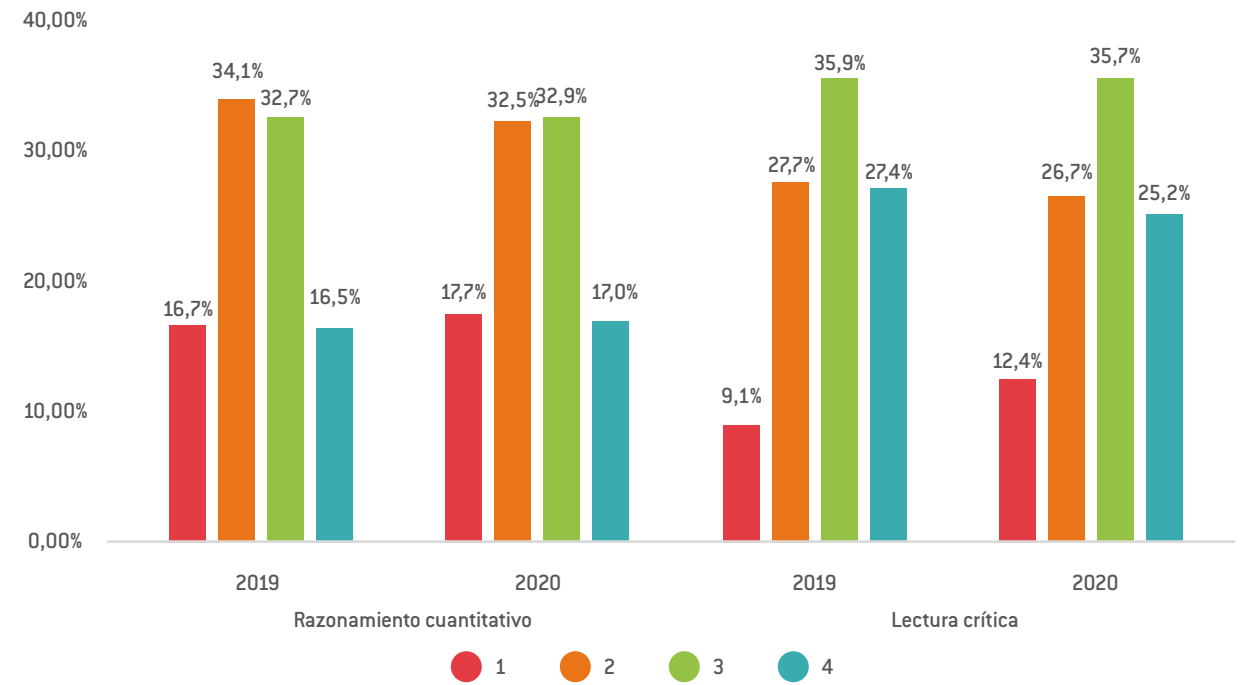
Si bien todos los estratos tuvieron incrementos en su puntaje total promedio, fueron más significativos en los más altos. Al comparar los resultados de los años 2019 y 2020, se observa que los estratos 4, 5 y 6 tuvieron alzas en sus puntajes promedios de 4,7, 7,2 y 9,4 puntos, respectivamente. Por su parte, los estratos 1, 2 y 3, si bien tuvieron incrementos, fueron más modestos: 1,6, 2,3 y 2,8 puntos, respectivamente.

## 6.2 Saber TyT

De otra parte, la aplicación del examen Saber Técnicos y Tecnológicos (en adelante Saber TyT) contó en 2020 con la participación de 133 954 estudiantes, que representa una reducción del 27,2 % frente al total de estudiantes participantes en 2019 (184 070). Que esta contracción haya sido mucho mayor a la que hubo en los casos de las pruebas Saber 11 (8,3 %) y Saber Pro (5,5 %), puede explicarse por una mayor exposición de los hogares de estos estudiantes a las reducciones de ingresos asociadas con las medidas de aislamiento.

Del mismo modo, a diferencia de los estudiantes de pregrado universitario, los estudiantes de programas técnicos profesionales y tecnológicos tuvieron una desmejora en el desempeño, al comparar los resultados de las aplicaciones de 2019 y 2020. Según se observa en la gráfica 29, al analizar los resultados de la prueba Saber TyT, para las áreas de razonamiento cuantitativo y lectura crítica se incrementó la proporción de estudiantes clasificados en el nivel de desempeño más bajo (1). Además, para este año, el nivel de desempeño 3 fue la categoría con más estudiantes en el área de razonamiento cuantitativo, con el 32,9%; al igual que para el área de lectura crítica, con el 35,7%. La variación más significativa en 2020 ocurrió en el nivel de desempeño 1 del área lectura crítica, que se incrementó en 3,4 puntos porcentuales respecto de 2019.

Gráfica 29. Distribución porcentual de los resultados en las pruebas Saber TyT. 2019 vs. 2020

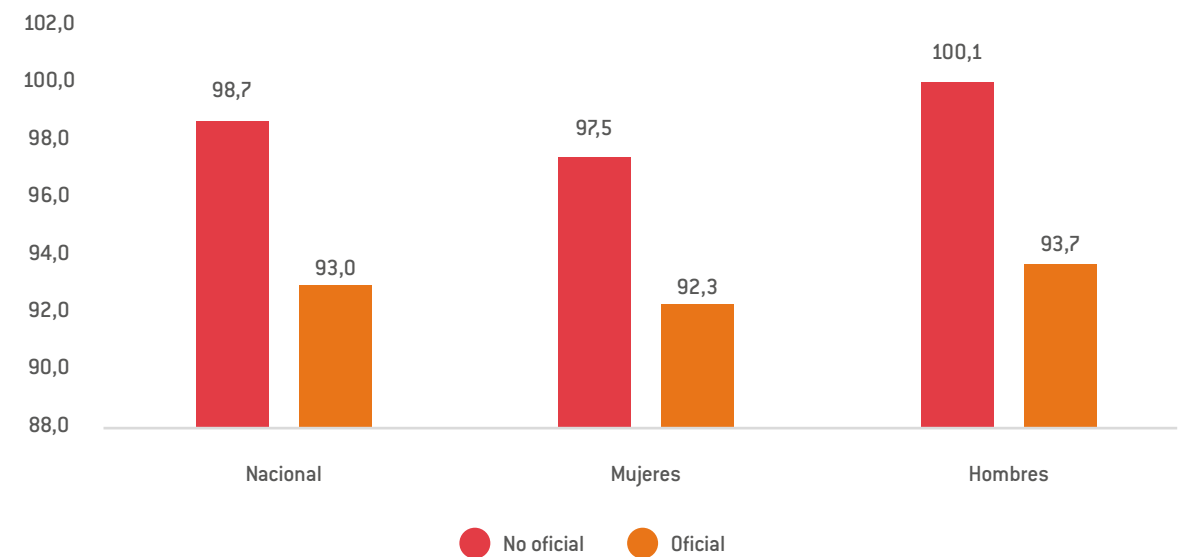


Fuente: cálculos propios a partir de resultados pruebas Saber TyT, ICES.

Las mujeres, al igual que en los exámenes Saber 11 y Saber Pro, tuvieron en Saber TyT un desempeño académico inferior al de los hombres en 2020. Como se puede ver en la gráfica 30, las mujeres obtuvieron puntajes globales promedio inferiores a los de los hombres tanto en las instituciones no oficiales como en instituciones oficiales (-2,7 y -1,4 respectivamente).

Por último, en la gráfica 30 también se observa un constante mejor desempeño de los estudiantes de instituciones privadas frente a las públicas. Para el año 2020, la diferencia entre ambos tipos de instituciones fue de 5,7 puntos.

Gráfica 30. Promedio de puntaje global TyT según tipo de institución. 2020



Fuente: cálculos propios a partir de resultados pruebas Saber Pro, ICES.





# UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES



## POBLACIÓN NARP

### ALGUNOS APUNTES SOBRE PROBLEMÁTICAS Y RECOMENDACIONES PARA POBLACIÓN NARP EN LA EDUCACIÓN POSMEDIA

PROGRAMA DE ALIANZAS PARA LA RECONCILIACIÓN  
DE USAID Y ACDI/VOCA CENTRO DE INVESTIGACIONES  
Y DOCUMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA – CIDSE DE LA  
UNIVERSIDAD DEL VALLE <sup>44</sup>

Colombia es un país con una estructura de la población relativamente joven, pues un cuarto de esta corresponde a personas menores o de 15 años; dicho de otra manera, casi la mitad de la población colombiana tiene 28 años o menos. En el caso de la población NARP, la proporción de jóvenes es mayor en comparación con

el total nacional. Por lo tanto, las políticas públicas educativas de acceso y permanencia en todos niveles (primaria, secundaria, técnica y profesional) son importantes para contribuir a la mejorar de las condiciones de la población joven, especialmente los más excluidos de la sociedad.

44. Esta entrada técnica es resultado de un proceso de investigación de ACDI/VOCA con investigadores de la Universidad del Valle, que han estudiado hace años fenómenos sociales asociados a población NARP. Investigadores: Fernando Urrea Giraldo, Bladimir Carabalí Hinestroza, Luis Gabriel Quiroz, Valentina Valoyes Vélez, Delia Ortega, John Jairo Loja, Jairo Alexander Castaño, Daniel Felipe Romero y Nathalia González. “NARP” – negros, afordescendientes, raizales y palenqueros.

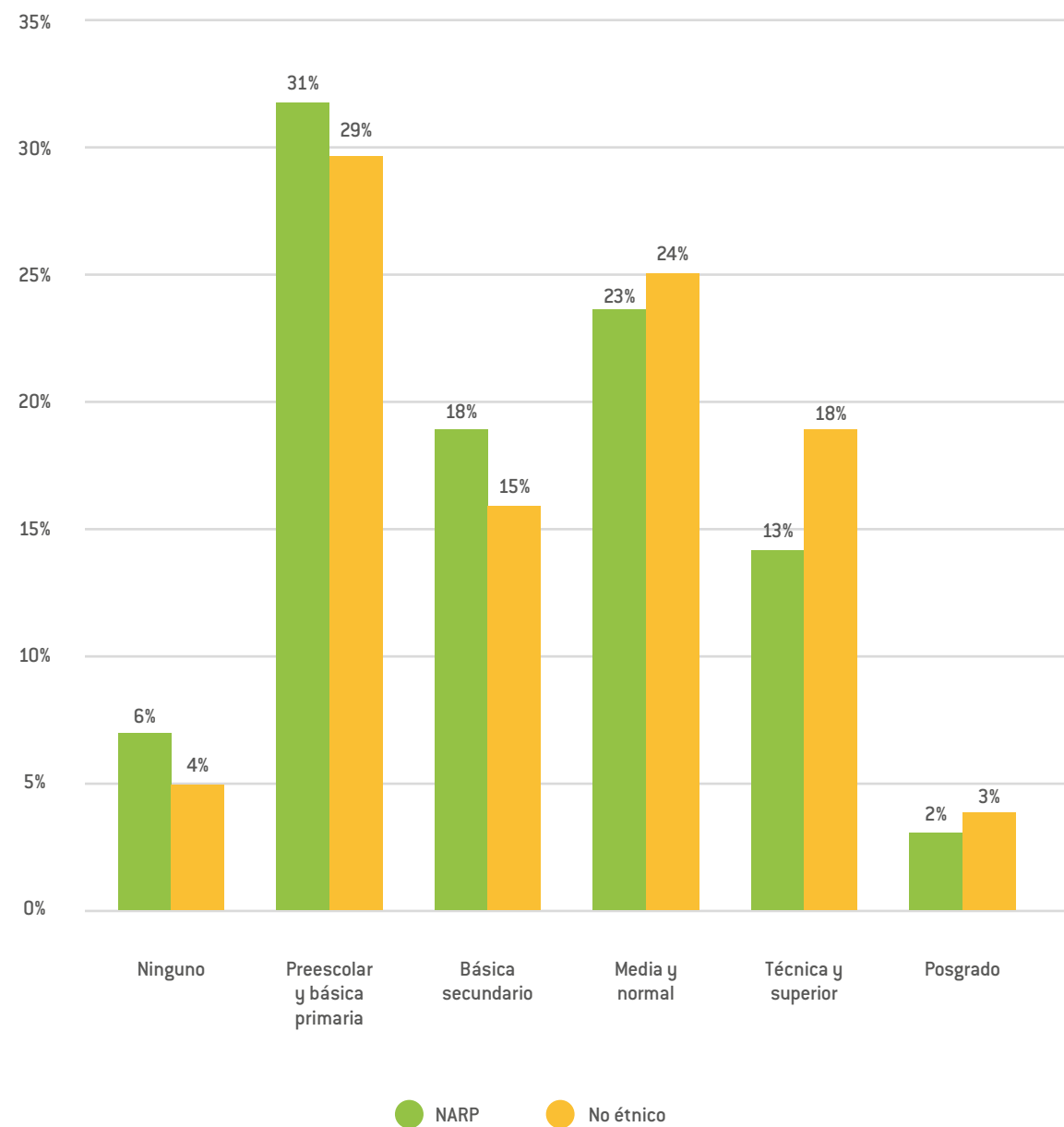


## Contexto educativo de la población NARP

De las 2 748 054 personas NARP en edades escolares y educativas, la mayoría se concentra en el preescolar y la básica primaria, así como en la media y normal.

Sin embargo, en la educación superior (posmedia) es donde se encuentran las grandes disparidades basadas en la característica étnico racial.

**Gráfica 31.** Niveles educativos en Colombia según autorreconocimiento étnico

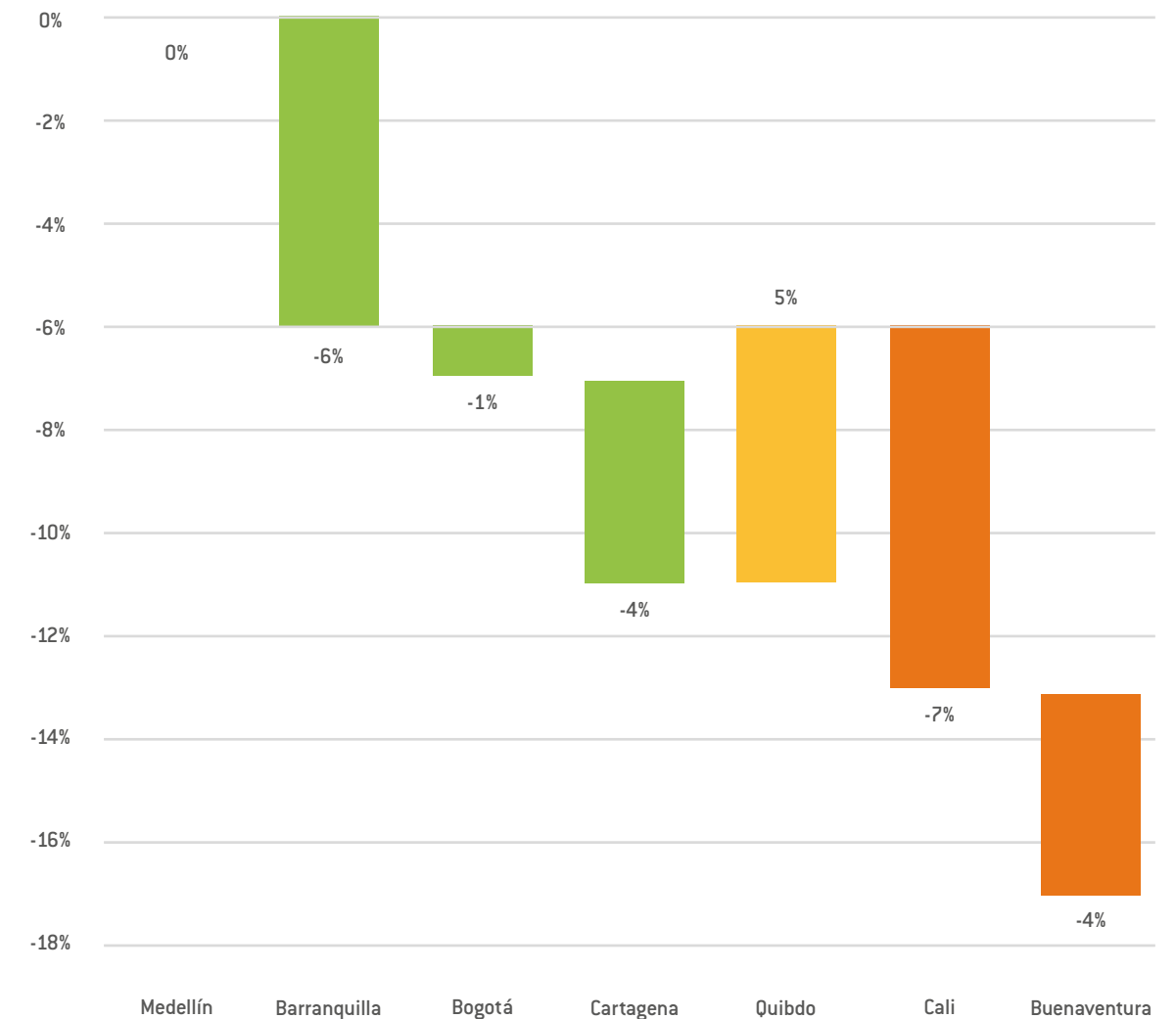


**Fuente:** elaboración propia con base en el CNPV 2018.

Aunque una mayor proporción de población NARP no tiene ningún tipo de estudios, tienen una concentración importante en educación preescolar, básica primaria y básica secundaria, situación que es opuesta a los resultados en la educación media, normal, técnica, superior y el posgrado. Quizás esta población presentan dichos resultados por su estructura demográfica

(dependencia infantil), por las limitaciones de acceso a la educación superior y las condiciones sociales precarias que los hacen desistir de la educación que no es obligatoria. Esto se da inclusive cuando se han desplegado políticas de acción afirmativas en la educación por parte de Icetex y de algunas universidades públicas, entre otros.

**Gráfica 32.** Brechas étnico raciales por nivel educativo alcanzado - ciudades



**Fuente:** elaboración propia con base en el CNPV 2018.

En la educación posmedia es donde se encuentran los rezagos más amplios de la población NARP con respecto a la población no étnica. Bogotá y Medellín son las únicas ciudades donde no se cumple con este patrón.

Lo anterior se debe a que las personas NARP migran con fines académicos a ciudades principales. Llama la atención el fenómeno de Cali, pues aunque es una ciudad principal y de alto flujo migrante, la población NARP tiene amplias brechas en la educación superior.

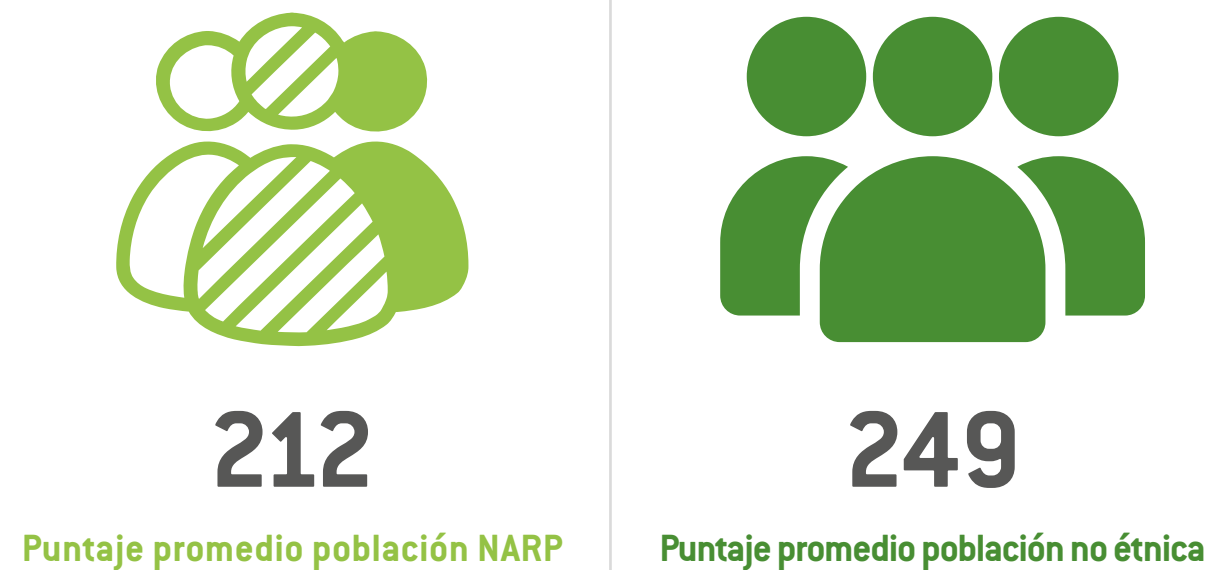
## ¿De dónde se desprenden las brechas de la población?

El acceso a la educación es uno de los mecanismos que contribuye a la mejora de las condiciones de vida de una población. Es decir, la condición laboral (calidad de empleo), la condición de salud o la violencia, entre otras, responden o están asociadas a las diferencias en los niveles educativos de los individuos. De ahí que existan propuestas públicas y privadas para mejorar el acceso a la educación, en particular para la población NARP, donde se han evidenciado brechas en diferentes sectores y dimensiones de vida.

Estas apuestas se pueden observar en el aumento de la cobertura educativa en Colombia. Según el censo de 2018, el 43,8 % de la población NARP registraba un título de secundaria media y normalista, mientras que los no étnicos, un 42,1 %. En otras palabras, no presentaban diferencias significativas estos dos grupos con respecto al acceso educación media.

A pesar de la similitud en términos de cobertura, existen algunas barreras implícitas que no muestran los resultados anteriores, una ellas es la calidad educativa. Como variable *proxy* para la medición de la calidad, se utilizan los resultados del ICFES; según las pruebas Saber 11, las personas NARP presentaron diferencias en los resultados respecto a la población no étnica. Esta brecha en los puntajes es mayor en inglés, con un puntaje de (8,2); luego matemáticas (7,7), ciencias sociales y ciudadanas (7,4), ciencias naturales (7,1) y lectura crítica (6,8). A nivel global, este rezago resultó en una diferencia de 36,7 puntos (ver gráfica 33). Dicho patrón se presentó en ciudades principales como Medellín, Cali, Bogotá y otras, lo que sin duda es un factor determinante en la transición de esta población a procesos formativos en posmedia.

**Gráfica 33.** Puntaje global promedio de la población según reconocimiento étnico. 2020



**Fuente:** Elaboración propia con base en los procesamientos de la base de datos de la prueba Saber 11 2019-2.

La calidad educativa se puede considerar como uno de los factores que restringe o limita el acceso de la población NARP a la educación técnica, tecnológica y profesional. Según los resultados del censo de 2018, el 5,4% de la población había alcanzado un nivel técnico-profesional, a diferencia de los no étnicos, con un 5,9 %; con respecto al nivel tecnológico, fue de 1,9 % y 2,7 %, respectivamente; y a nivel universitario se conserva el mismo patrón anterior, con 6,6 % y 10,9 %. Estos resultados advierten la necesidad de impulsar políticas que permitan mejorar la calidad educativa en los colegios de alta concentración de población NARP, ya que es un determinante para acceder a la formación posmedia y se generan ruptura en la trayectoria de estos jóvenes.

Otro de los aspectos a considerar es el nivel educativo de los padres, que también influye en los rezagos que puede tener ahora el estudiante. La mayoría de los padres y madres de los jóvenes NARP y no étnicos tienen niveles educativos menores a la educación superior y tecnólogo, es decir, secundaria completa y la primaria completa. Sin embargo, los padres y madres de los jóvenes no étnicos presentan niveles educativos de educación superior mayores a los padres NARP, específicamente en la educación profesional completa y los niveles técnicos completos.

En ese sentido, se pueden considerar algunas recomendaciones para la disminución de la brecha en la calidad educativa en la educación media y en las condiciones de acceso de la población NARP a formación posmedia, como:

- Acciones afirmativas como incremento de las cuotas para población NARP, siguiendo el modelo de la Univalle,<sup>45</sup> en todas las disciplinas ofertadas por las universidades. Además, una propuesta con un consorcio de universidades privadas de excelencia para que creen un fondo de becas de sostenimiento para población NARP en áreas residenciales con alta concentración de esta, en las ciudades aquí contempladas y para el conjunto de municipios de alta participación de población NARP.

Se requiere que el Fondo de Comunidades Negras de créditos condenables que maneja el ICETEX se incremente en un porcentaje equivalente a tres veces el monto del actual para el sostenimiento, en el caso de

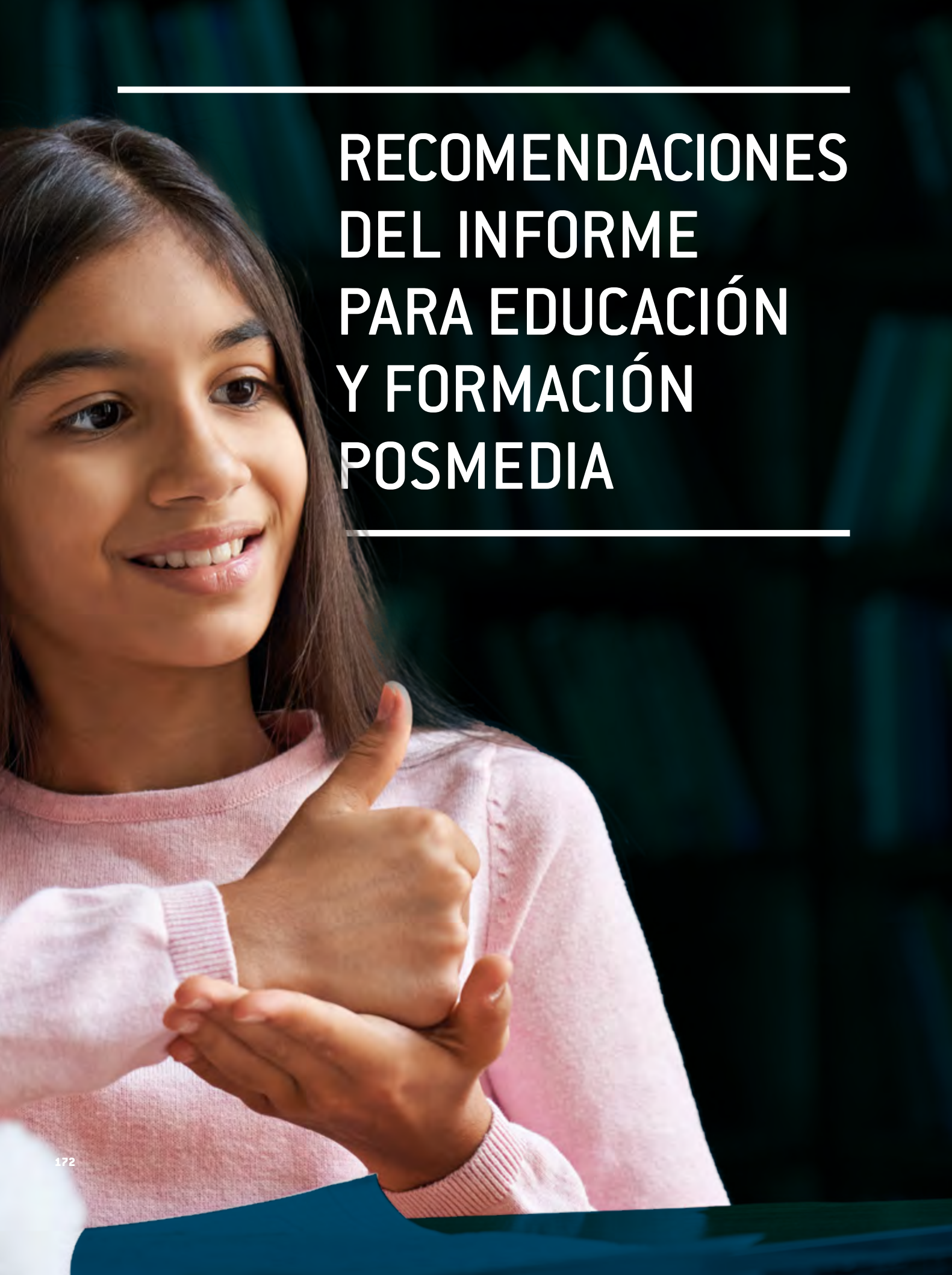
estudiantes NARP que ya están o van a ingresar a programas de universidades públicas y otras instituciones públicas de educación superior, técnica y tecnológica, tanto de nivel de pregrado como posgrado.

- Acciones de política educativa diferencial étnico racial a escala nacional y local. Ampliación de cobertura, con cupos priorizados para población NARP que se determinen de acuerdo a los recursos disponibles. Además, con enfoque transversal de género y con diferentes programas de formación (incluyendo cursos cortos y complementarios) que permitan promover la cualificación de la población en todas las ocupaciones emergentes en el mercado de trabajo y en aquellos oficios que promuevan la cultura e identidades de la población, como actividades artísticas.
- Fortalecimiento de las capacidades de los docentes que brindan formación en zonas geográficas con alta concentración de población NARP. Estos programas deben adecuarse a los contextos socioeconómicos, de conflictividad y de infraestructura que enfrenta dicho grupo étnico.
- Fortalecimiento de programas que promuevan el acceso a la educación superior, como preicfes, que permitan atender los bajos resultados en áreas de conocimiento frente a población no étnica, conservando el enfoque territorial.

45. Candidatas/os presentados por organizaciones NARP reconocidas por el Ministerio del Interior. Se debe seguir como criterio de ingreso la prueba Icfes, tal como funciona en varias universidades públicas, entre ellas Univalle. Con respecto a las matrículas, ya estarán cubiertas por el programa para universidades e instituciones de educación técnica y tecnológica públicas de "matrícula cero" del Gobierno nacional.



# RECOMENDACIONES DEL INFORME PARA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN POSMEDIA



Existen grandes retos para atender las brechas de capital humano que hoy tiene Colombia. En ese sentido, la formación posmedia pasa por una amplia discusión frente a las necesidades de responder a las necesidades del sector productivo y orientar de manera pertinente los procesos

formativos de los jóvenes en Colombia. A continuación se describen algunas recomendaciones pensadas para fortalecer todos los niveles de la educación posmedia y los niveles de acción asociados, comprendiendo el reto que tiene el país para promover un adecuado tránsito al mundo laboral.

## Total de niveles de acción cubiertos por las recomendaciones

 Acciones directas sobre población vulnerable	(NA1) 2	 Acciones directas sobre empleadores	(NA2) 0
 Fortalecimiento de actores institucionales prestadores de servicios	(NA3) 1	 Acciones generales en territorio	(NA4) 5



## NA4

**Promover la accesibilidad y permanencia en todos los programas de formación.** La educación para el trabajo no tiene por qué ser una educación deshumanizante ni una que limite las posibilidades de las personas. Las universidades sí pueden ofrecer un balance de formación universalista, pero con los pies más en la tierra. Eso representa una alternativa que en países como Estados Unidos hace mucho tiempo existe, con los *college* y otros tipos de institutos de formación intermedia. Lo mismo ocurre aquí en las universidades pedagógicas, que tienen un modelo que en el sector privado no funciona, porque la gente no necesariamente entiende que la formación en pedagogía es una formación práctica valiosa, y que de ella depende también en gran medida la formación del talento en muchas áreas. Hay, entonces, que quitar el prejuicio de que la formación técnica o formación para el trabajo es una formación deshumanizante o que condena.

Los esfuerzos del Gobierno nacional respecto al acceso a la educación posmedia, y de cara a la pandemia por el COVID-19 (como el subsidio a la matrícula con cargo al Fondo Solidario para la Educación o el programa Generación E), se han concentrado principalmente en programas de educación superior, lo que se tradujo en 2019 en una dramática reducción de los matriculados en programas de ETDH. Por tanto, se considera importante ampliar la cobertura de los esfuerzos dirigidos a financiarle a jóvenes el acceso a programas de ETDH en instituciones certificadas en calidad. Esta medida puede ser una forma de darles opciones a corto plazo para adquirir nuevas competencias, pero también es una manera de respaldar la oferta de servicios de calidad por parte de las instituciones de formación ETDH.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación.



## NA4

**Es necesario consolidar la oferta educativa y formativa virtual en el nivel de educación posmedia.** Del total de 33 593 programas de educación y formación posmedia que el país tenía en 2020, el 59,4 % (19 968) correspondían a programas de formación ETDH y el 40,6 % (14 506), a programas de educación superior.

La educación virtual es una modalidad educativa, una manera de hacer educación. Esto no significa, por tanto, que sea la única o la mejor alternativa para el desarrollo de procesos educativos. Es claro que en un país como Colombia son necesarias todas las modalidades de educación; sin embargo, la flexibilidad y la alternancia surgen como prioridades en los actuales retos que tiene

el país, donde, por ejemplo, los componentes teóricos puedan ser virtuales y los prácticos presenciales.

El contexto del COVID-19 ha acelerado la demanda de programas de formación hacia la virtualidad. Mientras que los programas de educación de IES tuvieron lineamientos y un mayor marco de ajuste por parte del Ministerio de Educación, en el caso de las ETDH solo hasta la expedición de la directiva 13 en junio de 2020 se logró avanzar hacia el retorno a la presencialidad; esto generó un mayor rezago en los programas impartidos por estas instituciones. De esta manera, es importante la consolidación de modelos y metodologías de aprendizaje alternativas, de acuerdo los contenidos curriculares y necesidades teórico-prácticas de cada programa de formación.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de TICs, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior.



## NA1

**Lograr una estrategia para la nivelación de los aprendizajes.** Como se ha manifestado, no existe aún evidencia para medir los impactos de la pandemia sobre rezagos en el aprendizaje. Sin embargo, teóricamente, los niveles de apropiación de conocimiento —en particular en los programas que requieren prácticas— pueden ser los más perjudicados en su trayectoria. Aunque los efectos del aprendizaje remoto, según los resultados de las pruebas Saber Pro y TyT, parecen haber sido disímiles para la educación universitaria y para la educación técnica profesional y tecnológica, el retorno a la presencialidad sigue siendo una necesidad imperiosa en algunos programas.

En este sentido, es importante implementar procesos de nivelación para los estudiantes de programas técnicos profesionales y tecnológicos, con el fin de compensar los retrocesos en el aprendizaje reflejados en

los resultados de la prueba TyT. El inferior desempeño académico en esta prueba, en comparación con los resultados de Saber Pro y Saber 11, muestra que las instituciones que ofertan este tipo de formación, así como sus estudiantes, se adoptaron con menor éxito al aprendizaje remoto en 2020.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de TICs, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior.



## NA4

**Promover estrategias, desde el Gobierno nacional hasta los gobiernos locales, para evitar riesgos de deserción en la educación superior.** Si bien las tasas de deserción parecen haber sido menores de lo previsto inicialmente (25 % según el Laboratorio de

Economía de la Educación de la Universidad Javeriana), es importante seguir avanzando en los esfuerzos para identificar y recuperar a los jóvenes que interrumpieron su educación posmedia.

El actual Plan Nacional de Desarrollo planteó la creación de un sistema de identificación de estudiantes en riesgo y el fortalecimiento de la información respecto a los egresados de la educación media, que complementa al actual SPADIES. Sin embargo, el estado de avance de este, a la publicación del INEI 2021, es nulo. Cabe mencionar que la deserción en programas de formación de educación superior para el primer semestre de cada año ha sido casi en todos los años inferior a la del segundo semestre. Se identifica que durante el primer semestre de 2020 hubo un leve incremento de 0,1 puntos porcentuales en la deserción respecto del mismo período en 2019.

Es necesario para Colombia desarrollar una estrategia integral para la prevención de la deserción en la educación superior, que pueda complementar el desarrollo del sistema de información y que involucre iniciativas que han probado ser efectivas para aumentar la retención. Dentro de las recomendaciones que expone el Informe Nacional de Competitividad 2020, se resalta que entre el conjunto de iniciativas que podrían adelantarse están “la creación de programas de

tutorías académicas y nivelación, la agilización de los esquemas de transferencia entre programas, el fortalecimiento de la orientación socio ocupacional desde la educación media y el acompañamiento estudiantil en los procesos de adaptación al entorno”.

Como lo resalta Brigitte Baptiste en su entrevista, existen iniciativas. Por ejemplo, los acuerdos con empresas para la vinculación de estudiantes —ya no solamente bajo la forma de prácticas, sino a manera de formación asistida en competencias—, que resaltan como una innovación bastante interesante. Como lo dice Baptiste, “la gente no tiene que venir a la clase en el campus, sino que va directo a su potencial empleador futuro a identificar cuál es el ámbito con el que se va a encontrar en dos o tres años”.

Por último, las estrategias de retención deben tener una perspectiva multifactorial, donde otros sectores asociados a la generación de ingresos, la salud y el desarrollo cultural y comunitario, entre otros, puedan generar sinergias importantes en la consolidación de proyectos de vida de los estudiantes.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior.



## NA3

**Utilizar y promover estudios sobre brechas de capital humano para el diseño de programas de formación.**

Una fuente relevante de información complementaria son los estudios de brechas de capital humano, que siempre son referentes porque permiten conocer no solo las necesidades de formación, sino también las brechas existentes en los diferentes sectores de la economía. Estos presentan los desajustes que hay entre lo que buscan los empleadores, los perfiles de los trabajadores y la formación que imparten las institu-

ciones educativas. Si bien en Colombia se han adelantado varios ejercicios por cámaras de comercio, entidades públicas, organismos internacionales (PNUD) y red ORMET, entre otros, se hace necesario avanzar en la integración y desarrollo de instrumentos y espacios en las regiones que efectivamente permitan generar diseños de programas acordes con las necesidades de los empleadores. No hay una forma o metodología establecida para lograr estos mecanismos de integración, y depende de la prioridad en las agendas de los territorios y los liderazgos que se establezcan dentro de los ecosistemas.

Por ejemplo, la Alianza TICs (2020) permitió identificar algunos puntos clave, como la incidencia del sector TICs frente a los diferentes niveles de formación (téc-





nico, tecnólogo, profesionales, posgrado), donde el 51 % del total de cargos analizados es para profesionales y el 33 %, para técnicos y tecnólogos. En Colombia, para las carreras universitarias la ocupación de mayor relevancia es desarrollador de software y aplicaciones, mientras que para los técnicos y tecnólogos, los analistas de soporte aparecen dentro de las ocupaciones con mayor incidencia. Transversales a los niveles de educación y ocupaciones, están los conocimientos específicos más demandados y de mayor crecimiento en los requerimientos de las vacantes. Aquí aparecen los roles asociados a lenguajes de programación, análisis y estructuración de base de

datos y desarrollo web, entre otros; el rol específico más frecuente es el manejo de JavaScript, seguido de Oracle y Full Stack. Si bien esta información debe analizarse a nivel de territorio, es importante consolidar los ejercicios que puedan promover procesos formativos pertinentes en los diferentes sectores de actividad económica.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Red ORMET, observatorios laborales de universidades, SENA, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior.



## NA4

**Mejorar los sistemas de información de programas y estudiantes en educación posmedia.** Si bien ha habido avances importantes en la generación de información sobre educación y formación posmedia, en especial de formación ETDH, es importante avanzar en el proceso para homogenizar el nivel de desagregación de la información en estos procesos educativos.

Actualmente, los datos son registrados en el Sistema de Información de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET) por parte de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación y de las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Sin embargo, esta información tiene pocos niveles de desagregación, lo que impide realizar análisis de grupos poblacionales, como etnias y población con discapacidad. Es importante robustecer las plataformas y sistemas de información a nivel de microdatos, lo que permitiría la trazabilidad de instituciones, programas y beneficiarios, entre otros, para que estos sean más pertinentes para la toma de decisiones en las regiones.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, ETDH, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior.



## NA1 – NA4

**Atender brechas de género en la calidad educativa.** Los resultados promedio totales de las mujeres en IES oficiales y no oficiales fueron 5,9 y 5,3 puntos porcentuales más bajos que los de los hombres. Esta brecha en el desempeño académico entre hombres y mujeres se incrementó en 2020 respecto de 2019 en 0,4 y 1,9 puntos para cada tipo de institución. Las mujeres, salvo para el área de comunicación escrita, tuvieron puntajes más bajos que los hombres en todas las áreas de la prueba. Algunos datos que pueden explicar esta brecha son:

- Las mujeres dedican hasta 8 horas en actividades de cuidado no remunerado, frente a 4 horas que dedican los hombres. Estas son labores que socialmente se considera deben ser realizadas por las mujeres, que incluyen el cuidado de niños, personas mayores, personas con discapacidad y personas con problemas de salud (Observatorio Colombiano de Mujeres, 2020).
- Al sumar las horas diarias promedio dedicadas a actividades de trabajo remunerado y no remunerado, este tiempo para los hombres es de 12 horas y 6 minutos, frente a 15 horas y 49 minutos para las mujeres.

- El tiempo diario promedio dedicado a actividades de trabajo no remunerado por parte de las mujeres es aproximadamente 5 horas mayor que el dedicado por los hombres.
- Según las cifras del Observatorio Colombiano de Mujeres, el 40,6 % de los hombres y el 36,2 % de las mujeres tienen la percepción de que la mujer es “encargada del hogar” y el hombre es el “proveedor de los recursos”, un estereotipo que ha existido históricamente.

Los resultados de las pruebas Saber Pro y Saber TyT evidencian que es necesario tomar medidas frente a la

brecha de género en cuanto al desempeño académico de las mujeres; el tiempo para actividades de formación posmedia puede estar afectando por los indicadores referenciados de trabajo no remunerado. Revisar el impacto que tienen situaciones ajenas al aula de clase en el desempeño de las mujeres, como la carga de labores de cuidado directo o indirecto, puede dar algunas respuestas sobre las medidas a tomar para hacer frente a esta problemática.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Educación, secretarías departamentales y municipales de educación, instituciones de educación superior.

En cuanto al sector TICS, en las carreras universitarias la ocupación de mayor relevancia es desarrollador de software y aplicaciones, mientras que para los técnicos y tecnólogos, los analistas de soporte aparecen dentro de las ocupaciones con mayor incidencia. Transversales a los niveles de educación y ocupaciones, están los conocimientos específicos más demandados y de mayor crecimiento en los requerimientos de las vacantes.

**Fuente:** Alianza TIC (2020).



CAPÍTULO 4

# INTERMEDIACIÓN LABORAL

Nuevos retos en el diseño y la integración de acciones de promoción y gestión de empleo en Colombia



Si la población no tiene acceso a los canales de información de vacantes y a procesos de selección, los resultados que alcance el país en educación y formación serán insuficientes en términos de inclusión laboral. Esto

es de especial importancia para los segmentos de población vulnerable que estén desconectados de las redes de conocidos y referenciados, a través de las cuales las empresas buscan a sus colaboradores.





En Colombia la intermediación laboral se ha caracterizado por ofrecer servicios de manera presencial. Es por esto que las medidas de confinamiento adoptadas para hacer frente a la pandemia por el COVID-19 representaron un gran reto para la prestación efectiva de los servicios de gestión y colocación de empleo, los cuales debieron desplazarse hacia la virtualidad. Esto, a su vez, demandó mayores condiciones de acceso a bienes y servicios TIC por parte de los buscadores de empleo. De igual forma, la caída en los indicadores del mercado laboral generó una caída considerable en el número de vacantes disponibles en la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.

En 2020, la tasa nacional promedio de colocación de las personas inscritas en el SISE fue de 21,9 %, la de víctimas del conflicto armado, de 32,2 %; la de grupos étnicos, de 24,2 %; la de personas con discapacidad, de 21,2 % y la de

migrantes venezolanos, de 14,8 %. Estas situaciones, complejas para cualquier buscador de empleo en medio de una pandemia, fueron en especial retadoras para los grupos que tradicionalmente han enfrentado mayores barreras de acceso al mercado laboral. Sin embargo, las poblaciones vulnerables, excepto la de migrantes, tuvieron una mayor tasa de colocación que el promedio nacional. Esto puede atribuirse a los programas y a las intervenciones pensadas en específico para estas poblaciones; por ejemplo, el caso de víctimas del conflicto armado<sup>46</sup>.

46. La UAESPE, en articulación con el Ministerio del Trabajo y con el apoyo de la USAID y la OIM, implementó el Proyecto de Empleabilidad para Víctimas del Conflicto Armado, cuyo propósito es que esta población tenga empleo formal en las distintas regiones de Colombia y una meta de colocación de 1300 personas.



La cifra de desocupados en Colombia entre 2019 y 2020 se incrementó en más de 1,1 millón de personas (ver gráfica 34). Sin embargo, esto no se reflejó en gran medida en los procesos de intermediación laboral, en los que la cifra de colocaciones frente a vacantes publicadas alcanzó solo el 20,4 %, lo que expuso los efectos de los decretos de emergencia del Gobierno Nacional que priorizaron la atención al subsidio de emergencia. Frente a esa situación, las capacidades de atención de la Red Pública de Prestadores se vio altamente afectada por los cierres de los centros de empleo y por las restricciones financieras que impidieron los ajustes y el desarrollo de modelos alternativos de atención.

En este capítulo, se presenta primero una entrevista con Adriana Guillen, directora ejecutiva de Asocajas, quien expone los principales retos que tuvo el sistema de intermediación en Colombia no solo con la llegada de la pandemia, sino también con los diferentes ajustes y reformas realizados al sistema durante los últimos años. Adicionalmente, resalta las diferentes afectaciones al hacer un análisis poblacional o territorial. Por último, se destaca como resto a futuro la articulación con los servicios de formación y el sector productivo, un elemento clave para la armonización del sistema.

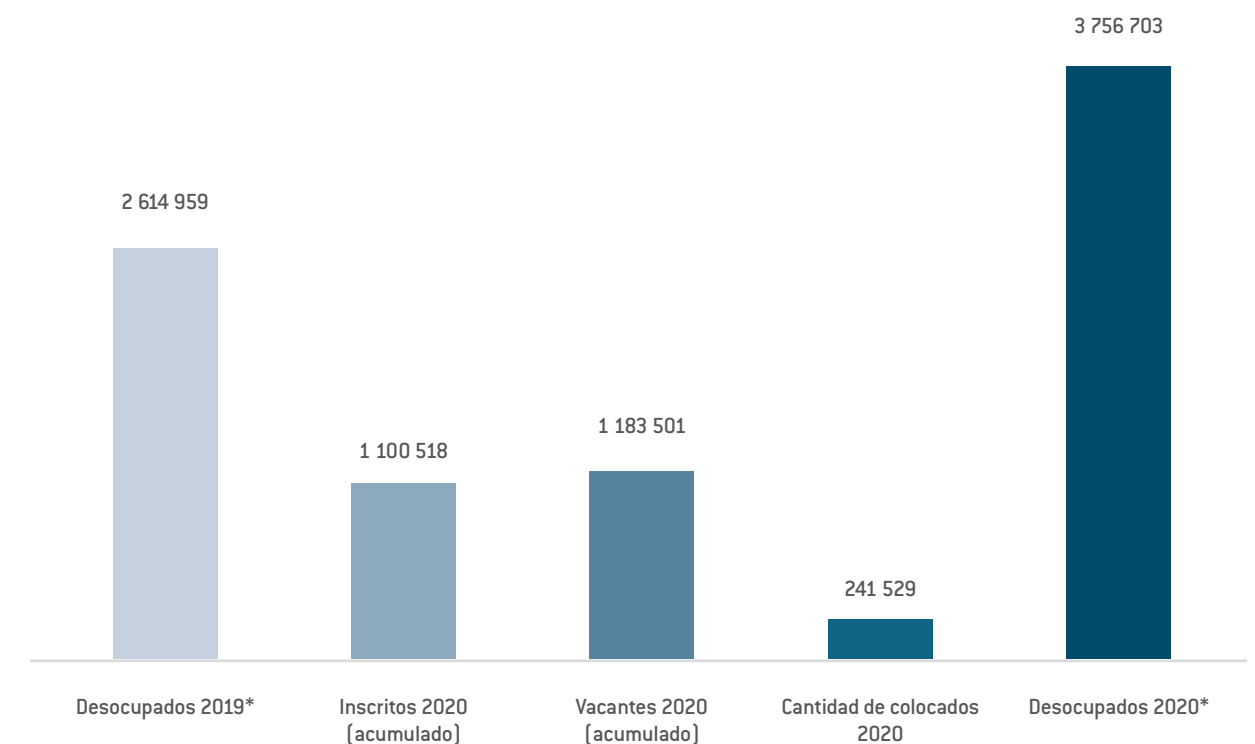
En un segundo apartado se presentan los principales indicadores del sistema de intermediación: cómo está conformada la red de prestadores y los puntos de atención del sistema y los principales números de la prestación de sus servicios y gestión, una caracterización de los buscadores de empleo, y finalmente de los empleadores o también llamada demanda laboral. A lo largo de esta sección, se destacan también tres casos exitosos: el caso de Comfe-

nalco Antioquia como una entidad que ha logrado responder a los retos de la pandemia a través del fortalecimiento de los procesos de intermediación laboral; la Cámara de Comerciantes LGBT, un esfuerzo colectivo para fortalecer la inclusión y diversidad del talento en Colombia; y CREO, una iniciativa innovadora que permitió la implementación del tercer Bono de Impacto Social en empleo en Colombia.

El énfasis poblacional de este capítulo está en las personas en condición de discapacidad. En esta sección se resalta la importancia de la intermediación laboral para promover la inclusión de personas con discapacidad y también cómo, desde la iniciativa de Pacto de Productividad se han venido desarrollando diversas estrategias para visibilizar esta problemática y proponer a su vez recomendaciones y mecanismos para la misma.

En último lugar, se presentan las recomendaciones para abordar los principales retos que tiene la intermediación laboral en Colombia.

**Gráfica 34.** Comparación personas desocupadas y gestión de la red de intermediación, Colombia 2019 - 2020



**Fuente:** datos de inscritos, vacantes y colocados: cálculos propios con base en información administrada por UAESPE. Datos desocupados: cálculos propios con base GEIH, DANE.





---

# LO QUE DICEN LOS EXPERTOS

Adriana Guillén

---

 Perfil

Adriana Guillén es presidenta ejecutiva de Asociaciones desde el 2017, abogada de la Universidad Externado de Colombia y especialista en Taxation de la Universidad de Los Andes. Ha sido directora de la Agencia Nacional de Defensa Legal del Estado y asistente de la Corte Constitucional, donde también trabajó como magistrada. Antes de ser parte de la Corte Suprema de Justicia y del Concejo de Estado, fue representante legal de la presidencia de Caracol Televisión y fiscal delegada en temas ambientales y agrarios. También fue directora del Departamento de Contratos de la Universidad de Los Andes.

“[...] declaran entonces inexecutable todas las normas que habilitaban a las Cajas para atender población universal — es decir, a todo tipo de desempleados— y esto frenó lo que venían haciendo las agencias de empleo con esta población [...]. Es claro que para las Cajas fue muy difícil la sentencia de la Corte porque toda su estructura y funcionamiento estaba dirigido a la población universal, fue un freno en seco”.

---



1

Adriana, muchas gracias por aceptar esta invitación. ¿Cómo fue el 2020 para la intermediación laboral del país?



**En las Cajas de Compensación Familiar tenemos trabajadores formales; es decir, tenemos el pulso de la formalidad en Colombia. En 2019, teníamos cerca de 9,7 millones de afiliados.** El 85 % de esos trabajadores son trabajadores formales y asalariados mientras el otro porcentaje son trabajadores independientes, trabajadores del servicio doméstico y pensionados. En el 2020, esa cifra cayó a 9 millones de afiliados. En términos claros y transparentes, 700 000 personas formales quedaron sin empleo.

Este es el contexto actual. Debido a esa baja en los afiliados y en las cotizaciones, muchos de nuestros servicios se vieron impactados en los aportes que se hacen al Sistema de Compensación Familiar. Eso, a su vez, impactó el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), mecanismo que funciona desde el 2013 a través de las Cajas de Compensación Familiar, las cuales prestan varios servicios que tienen que ver con políticas activas y pasivas de empleo. Todo el tema de colocación e intermediación se vio muy afectado durante el 2020.

En las Cajas la filosofía es que el auxilio económico incluya una ruta de empleo para la persona y que esta sea capacitada para su reinserción laboral. Pero se rompió ese vínculo entre el componente económico y la capacitación porque la crisis ya no nos lo permitía.

2

¿Cómo fue entonces la respuesta a esta crisis?



Cuando salieron estos 700 000 trabajadores quedaron vacantes las cuentas del FOSFEC y las Cajas empezaron a apoyar a la población que quedó cesante. Rápido, las Cajas crearon un mecanismo que se conoce hoy en día como el subsidio al desempleo, mediante el cual las personas que quedaron vacantes y que hayan estado afiliadas a una Caja de Compensación tienen la posibilidad de recibir un auxilio aproximado a dos salarios mínimos y de que las Cajas sigan cotizando a su salud y pensión. Atendimos, más o menos, a 360 000 personas por un monto de 760 000 millones.

También están las políticas activas de empleo, que incluyen a las agencias de colocación y nuestros procesos de capacitación y fomento empresarial. En las Cajas la filosofía es que el auxilio económico incluya una ruta de empleo para la persona y que esta sea capacitada para su reinserción laboral. Pero se rompió ese vínculo entre el componente económico y la capacitación porque la crisis ya no nos lo permitía. Esto hizo que, en 2020, las cifras en materia de agencias de gestión y colocación se redujeran.

El año pasado atendimos cerca de 706 000 personas y se realizaron 741 jornadas de capacitación y orientación, de las cuales el 54 % fueron individuales y presenciales y el 46 %, virtuales e individuales. Este es uno de los grandes cambios que trajo la pandemia: tuvimos que acceder a la virtualidad. Antes recibíamos a un grupo de personas y las ayudábamos, hoy en día no podemos hacer eso, las tenemos que recibir de manera individual y por medios virtuales. **Ese fue, tal vez, el mayor desafío que sufrieron las agencias de colocación. De las 706 000 personas que llegaron y mediante las 741 jornadas de orientación, se lograron colocar 231 531 personas a pesar de la pandemia.**

3

Respecto al tema central de este informe, ¿cómo han visto ustedes la atención a población vulnerable?



Hay grupos que tienen más complejidades para acceder a los sistemas de colocación. Por ejemplo, es más difícil que la población migrante conozca de los sistemas de gestión y colocación de empleo. Asimismo, hay poblaciones que están mucho más afectadas por el desempleo, como las mujeres y los jóvenes. Creo que las Cajas de Compensación han respondido a ese reto, ya que han tratado de enfocar sus servicios a esta población y, de hecho, lo han logrado.

**La mayor colocación que hacen las Cajas hoy en día tiene que ver con población migrante y de mujeres. La atención se ha dirigido en especial a estas poblaciones.** Tuvimos 365 887 hombres registrados y de esos 140 891 colocados. Por otra parte, hubo 340 887 mujeres registradas de las cuales 90 560 se colocaron. Además, se presentaron 75 300 personas víctimas del conflicto armado y logramos colocar 31 722. Por parte de los jóvenes, se presentaron 257 714 y logramos colocar 93 182. Nuestro trabajo más importante es esta cifra. Hemos logrado la colocación del 42 % de la población víctima del conflicto armado, del 27 % de las mujeres y del 36 % de los jóvenes.

Ahora bien, antes de que viniera la sentencia de la Corte Constitucional que se pronunció en 2020 respecto al marco de acción de la Cajas con recursos FOSFEC, las agencias de empleo de las Cajas podían atender a toda la población desempleada que llegara a sus agencias y oficinas de colocación. A partir de esa sentencia, lo que dice la Corte Constitucional es que los recursos que los empleadores aportan a las Cajas de Compensación Familiar tienen una destinación y titulares específicos, y que esos titulares son los trabajadores. Declaran entonces inexecutable todas las normas que habilitaban a las Cajas para atender población universal —es decir, a todo tipo de desempleados— y esto frenó lo que venían haciendo las agencias de empleo con esta población.

Desde nuestra óptica, la gestión tiene dos aristas si los aportes vienen de los empleadores, que son quienes tienen las vacantes. Nosotros le prestábamos también un servicio a las empresas, buscábamos el personal que necesitaban y, de esta manera, cerrábamos la brecha del empleo friccional. Lográbamos que la oferta de empleo se encontrara con la demanda. Es claro que para las Cajas fue muy difícil la sentencia de la Corte porque toda su estructura y funcionamiento estaba dirigido a la población universal, fue un freno en seco.

4

Respecto a este análisis, ¿cómo se profundiza en los territorios y las regiones?



Hemos tratado de que el Ministerio del Trabajo comprenda que las realidades regionales son distintas y que, por lo tanto, las reglas que se aplican en materia de gestión de colocación deben ser distintas. Esto nos ha llevado a insistir en que el proceso de la ruta de empleo no puede deslindarse del de capacitación, porque las regiones no tienen el mismo grado de industrialización ni de formalización; es decir, unas industrias pueden ser muy importantes en una región y otras no. Por ejemplo, el mes pasado, en Barranquilla, una Caja tuvo 3000 vacantes relacionadas con operación portuaria, pero en todas se exigía bilingüismo; no se llenó ni el 50 % de las plazas. Eso no está bien y nos confronta con un reto más grande: las agencias de empleo de las Cajas deberían tener un manejo transversal.

La visión que se tiene en la actualidad es que las Cajas de Compensación deben tener un alcance regional. Por ejemplo, la Agencia de Empleo del Atlántico debería ser solo para el Atlántico. Sin embargo, si no se consiguen 3000 personas en el Atlántico, de pronto en Bogotá, Medellín o Cali sí se consiguen. Esto nos habla de la importancia de hacer muy transversal la gestión de empleo. Es decir, que se tenga en cuenta la necesidad regional, claro que sí, pero que el servicio sea transversal, lo que permitiría que la gente que ha radicado su hoja de vida en otras ciudades acceda a otras ofertas de empleo. Eso es lo que en realidad se necesita.

Además, estamos viendo cómo las agencias de empleo generan alianzas con entidades territoriales, algo que funciona muy bien en las grandes capitales. Hoy en día, por ejemplo, las agencias de empleo de las Cajas en Bogotá están funcionando de la mano con la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y el Gobierno central. Estamos haciendo cosas muy interesantes en varios territorios. **Por ejemplo, la Alcaldía y la Gobernación pagan los salarios cuando las empresas necesitan personas jóvenes o mujeres y nos dicen en las Cajas que los capacitemos en competencias y habilidades específicas durante tiempos determinados.**

Estamos haciendo cosas muy interesantes en varios territorios. Por ejemplo, la Alcaldía y la Gobernación pagan los salarios cuando las empresas necesitan personas jóvenes o mujeres y nos dicen en las Cajas que los capacitemos en competencias y habilidades específicas durante tiempos determinados.

5

¿Cuáles son los desafíos que ve en el futuro?



Hay muchos retos todavía que creo son transversales a todo el sistema de intermediación laboral. Uno de ellos tiene que ver con entender en realidad qué es lo que necesita el sector productivo, y cómo, a partir de eso, se puede establecer enlaces y alianzas con las

empresas. En Colombia hemos pensado, creo que de manera equivocada, que todas las personas tienen que tener un título y hemos puesto a girar nuestro mercado laboral a partir de un sistema de cualificaciones centrado en esto. En Singapur, Corea y Alemania ya han avanzado para entender que lo que en verdad importa hoy en día son las habilidades y las competencias que hay detrás de esos títulos. Nuestro sistema educativo no lo ha comprendido.

Al mirar de cerca la informalidad, nos damos cuenta de que hay un gran porcentaje de trabajadores informales que son informales de subsistencia y de que casi más de la mitad de las personas que trabajan están en la informalidad. Son personas que han abandonado el sistema educativo, en el área rural, más o menos, en el quinto año de educación básica y en el área urbana, más o menos, en el noveno grado de educación media.

Pero todavía estamos esperando que todo el mundo tenga quince años de formación educativa. En realidad, lo que hay que pensar es qué se va a hacer con ese grupo que está en el borde de la informalidad de subsistencia para llevarlo al mercado laboral. La respuesta no es hacerlo través de una formación de quince ni diez años porque no estaríamos escuchando lo que el sistema productivo nos está diciendo.

**A eso le agregamos que estamos en la cuarta revolución tecnológica. ¿Qué se puede hacer ante esto? Se pueden tomar dos opciones: asustarse porque se van a perder miles de empleos o apostar por el capital humano, invertir en él y formarlo.** En efecto, muchas de las actividades que conocemos están siendo reemplazadas por la robótica. Lo que se necesita es sofisticar más la capacitación de las personas. Sin embargo, la productividad del país ha estado anclada a los mismos productos durante años, las flores, el café y ahora el aguacate. El sistema productivo crecerá si hay innovación, entendida como un valor agregado en los productos que ponemos en los mercados. Para eso necesitamos técnicos y tecnólogos.

Las agencias de empleo son, desde mi punto de vista, un sector que tiene datos que no hemos explorado ni aprovechado. Si se analizan toda la información y los datos, es notorio que el país está rezagado en inserción tecnológica.

6

¿Cómo ha sido la coordinación institucional?



Siempre hemos pensado que el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación han trabajado de manera dispersa o atomizada. No se entiende muy bien qué es la formación para el empleo y todo se quiere cualificar mediante estándares rígidos en exceso. Hoy en día se está trabajando en la regulación de las cualificaciones para hacerlas un poco más flexibles. Aún así, se le está exigiendo a las personas que hicieron una capacitación técnica o tecnológica devolverse a cursos de educación media para estudiar ciertos niveles de capacitación o formación. Como dije al principio, seguimos gravitando sobre el tema del título, no hemos entendido que lo más importante es la competencia o la habilidad.

**Nuestra discusión con el Ministerio del Trabajo y con el Ministerio de Educación sigue vigente.** Continuamos insistiendo en que no podemos promover esa visión si en realidad queremos reactivar la productividad y llegar a un nivel de sofisticación en la capacitación que se requiere para insertarse en el mundo tecnológico. Nuestra discusión es permanente y firme. Vemos que esa visión tan amplia todavía no se tiene ni en el Ministerio de Educación ni en el Ministerio del Trabajo. Aunque sí se van a dar avances, todavía no se tiene una visión amplia.

Los sistemas de acreditación de los programas también tienen muchos problemas. **Por ejemplo, un programa de cocina no puede tener los mismos sistemas de acreditación que una maestría en economía. No se debe comparar lo uno con lo otro. Si no mejoramos también esos sistemas de acreditación y normalización, no lograremos que las entidades encargadas de la educación se aproximen de manera acertada al tema.**

Tampoco nos podemos deslindar del mundo empresarial y que el Ministerio del Trabajo esté por un lado y el sistema productivo por otro. Pienso que es necesario escuchar al sistema productivo para saber cuáles son sus necesidades y, por qué no, que se comprometa —como pasa en otros países como Finlandia— a ayudar en la capacitación y actualización de sus empleados.

7

En Colombia, cada vez más, aumenta la presencia de nuevos actores relacionados con la intermediación laboral. ¿Cómo ven a los canales informales y las plataformas tecnológicas?



Yo creo que no se trata de competir con las plataformas, sino de entender que estas están ahí y son una herramienta muy importante. Muchas Cajas han iniciado convenios con plataformas, sobre todo con LinkedIn, porque entienden que estas tienen un radio de acción más amplio y abren las fronteras, que es lo que mencioné hace un momento sobre el tema regional. Así es posible que más personas accedan y conozcan la oferta laboral de las agencias de empleo.

Pienso que estas herramientas hay que verlas como un instrumento de ayuda. Si las Cajas son inteligentes, como lo están siendo, las deben aprovechar al máximo.

Muchas Cajas han iniciado convenios con plataformas, sobre todo con LinkedIn, porque entienden que estas tienen un radio de acción más amplio y abren las fronteras, que es lo que mencioné hace un momento sobre el tema regional. Así es posible que más personas accedan y conozcan la oferta laboral de las agencias de empleo.



El uso de estas plataformas también expone algo que yo quiero aprovechar para decir: las formas de trabajo cambian. Hoy en día, una Caja no solo tiene toda la oferta laboral de su región y país, sino la de todos los países del mundo. Es muy importante que en la actualidad se pueda trabajar desde cualquier lugar del mundo por productos o servicios. Por ello, este cambio, no solo tecnológico sino de formas de trabajo, se debe reflejar en las normas que regulan el trabajo en Colombia. Por ahora parece que la relación laboral es la excepción y no la regla. No lo hemos aceptado ni entendido y por eso no hemos avanzado en la regulación para que esas nuevas formas de trabajo sean decentes y sin explotación por parte de los empleadores.

Creo que el tema de intermediación gravita también en otro eje, además del de la educación, que es el de la confianza que las empresas tienen en las agencias de empleo. Este es un punto central para que esto funcione. Las empresas tienen un papel muy importante y un compromiso que es creer en el sistema, en el servicio público de empleo y en las agencias de empleo, privadas o públicas. Hay que creer en este servicio y dejarlo que haga y se profesionalice en su trabajo. En realidad, las empresas grandes en Colombia son 3500, estas pueden tener cazatalentos y buscar gente maravillosa y de mucha calidad. **Sin embargo, la mayoría de nuestras empresas son pymes y mipymes, por lo que no tienen la capacidad de acudir a un cazatalentos. Para ellas, aquí**

**están las agencias públicas de empleo y las agencias de las Cajas listas para ayudarles, con toda la competencia y la capacidad para conseguir la mejor gente.**

Además, esto tiene una importancia muy grande en términos de información. Si tuviéramos un sistema integrado podríamos entender dónde están las carencias, qué necesita el sector productivo, qué estamos formando, qué necesitamos formar y dónde no estamos presentes en el sistema productivo. Sería más claro que se deba impulsar este o aquel sector, qué sectores hoy en día se llevan la mayor cantidad de empleos informales, qué servicios se deben implementar o cómo podemos hacer, por ejemplo, en el sector servicios para formalizar esta población. Pienso que hoy en día lo más valio-

so son la información y los datos y aquí los tenemos. Ahora los tenemos que integrar —los datos de las agencias de empleo, de las Cajas, del SENA de agencias privadas y públicas— para tener un capital importantísimo que explotar.

*Esta entrevista ha sido editada y condensada.*



Encuentra la entrevista completa de Adriana Guillen en el podcast *Voces* de Fundación Corona





# PRINCIPALES DATOS E INDICADORES

## Intermediación laboral



En esta sección se realiza un balance de la oferta de servicios de gestión y colocación de empleo en el 2020 y se hace énfasis en la atención a grupos vulnerables. Además, se contrastan los indicadores de gestión de

la Red de Prestadores del SPE de 2020 frente a los de 2019, con el ánimo de evaluar algunos de los impactos de las medidas de confinamiento en la prestación de dichos servicios.

1

## Red de Prestadores y puntos de atención

En Colombia la intermediación laboral está regulada por el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo<sup>47</sup>. La unidad del SPE está a cargo de la administración de la Red de Prestadores del SPE<sup>48</sup>, la cual reúne a todos los prestadores autorizados. Dicha red, según el artículo 28 de la *Ley 1636 de 2013*, está compuesta por la APE SENA, las agencias de gestión y colocación de empleo, en sus distintas modalidades, y las bolsas de empleo que cumplan los requisitos de operación y desempeño que defina el Ministerio del Trabajo (ver Figura 1).

Con el fin de agrupar los resultados de los prestadores autorizados que utilizan recursos públicos para ofertar servicios de gestión y colocación de empleo, desde el sector trabajo se ha acotado la categoría de Red Pública de Prestadores del SPE, la cual abarca la APE SENA, las agencias de entidades territoriales o entidades públicas y las agencias constituidas por CCF. En 2020, esta Red

agrupó a 68 prestadores correspondientes a 42 agencias de CCF, 25 agencias públicas y la APE SENA. Por otra parte, la Red Privada de Prestadores del SPE está conformada por bolsas de empleo y por las agencias privadas lucrativas y no lucrativas. En 2020, estas últimas categorías agruparon a 165 prestadores, 66 de agencias privadas y 99 de bolsas de empleo.

Las CCF, después de la APE SENA, son los únicos actores que tienen prevista una asignación específica de recursos públicos nacionales —presupuesto general de la nación y recursos parafiscales— para la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo (art. 6, *Ley 1636 de 2013*). Para el caso de las agencias de empleo de las entidades territoriales y las entidades públicas, las asignaciones de recursos dependen de cada programa de gobierno, razón por la cual en los territorios hay esfuerzos y resultados desiguales en políticas de intermediación laboral.

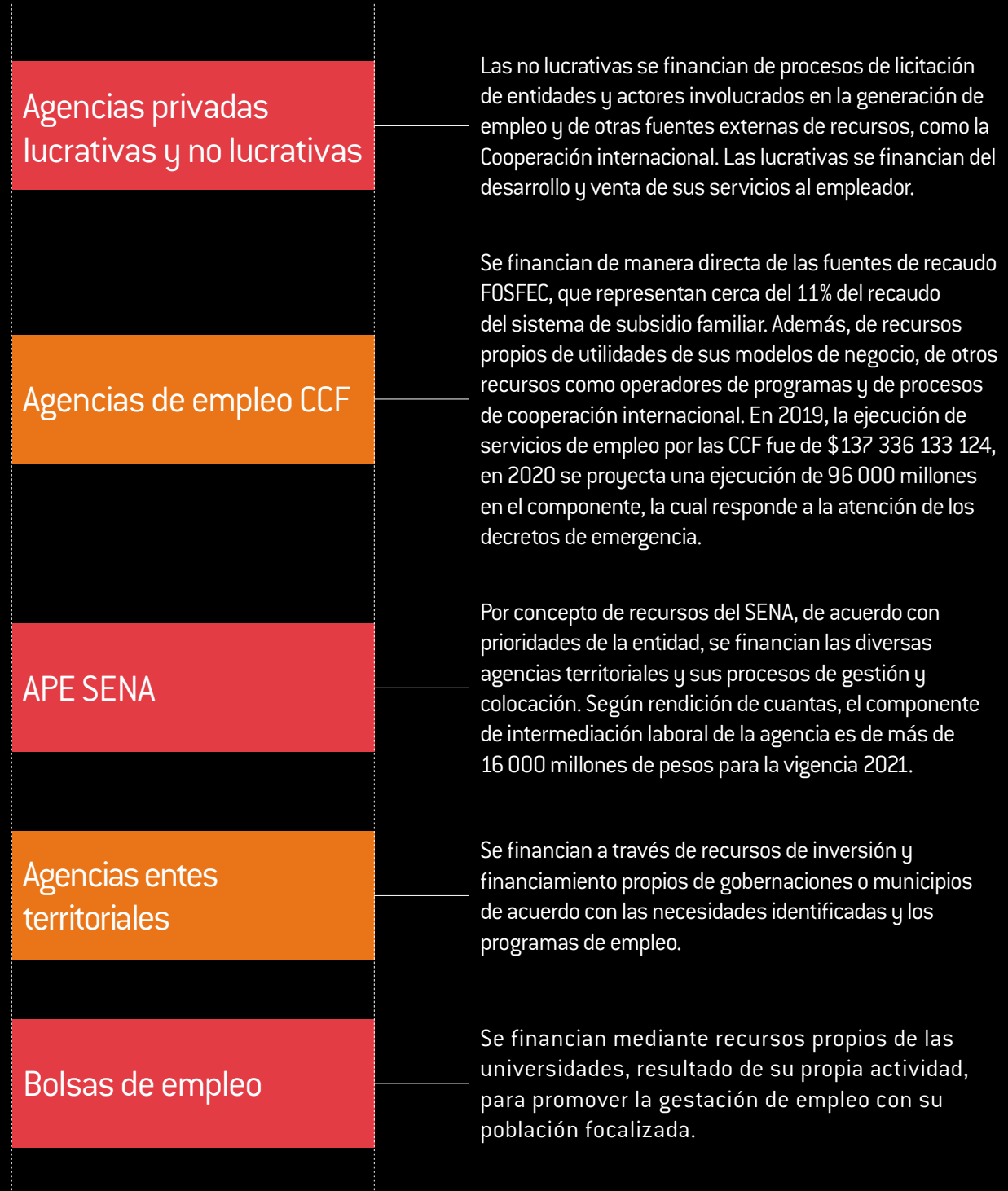
47. Artículo 27, *Ley 1636 de 2013*.

48. Artículo 26, *Ley 1636 de 2013*.



Figura 1.

# Fuente de financiación Red de Prestadores SPE



En 2020, la totalidad de la Red de Prestadores del SPE, tal como lo muestra la Figura 2, tuvo 694 puntos de atención autorizados, en los que se prestaron servicios de gestión y colocación de empleo —registro, orientación, preselección y remisión a vacantes— de forma presencial o virtual. Del total de puntos, 445 correspondieron a prestadores de la Red Pública y 249 de la Red Privada. De los 445 puntos de servicios autorizados a la Red Pública de Prestadores, solo 2 fueron virtuales<sup>49</sup>.

Las agencias de empleo constituidas por CCF y la APE SENA fueron los prestadores con el mayor número de puntos de atención presenciales<sup>50</sup> en 2020, 240 y 139 respectivamente. Estos dos tipos de prestadores fueron, a su vez, los que tuvieron una mayor cantidad de centros de empleos, 136 y 134 para cada categoría. Por su parte, las agencias públicas de los entes territoriales tuvieron en operación 65 puntos de atención de los cuales 25 fueron centros de empleo. La oferta de servicios por parte de la Red Privada de Prestadores fue sobre todo virtual. En 2020, de los 137 puntos de atención en operación pertenecientes a bolsas de empleo, 102 fueron virtuales. Por otra parte, las agencias privadas de gestión y colocación tuvieron 71 puntos presenciales y 41 virtuales, para un total de 112.

49. Los puntos de atención virtual son definidos como “portal de internet en el que se prestan como mínimo los servicios de registro y remisión” según el artículo 11 de la Resolución 293 de 2017, que modificó el artículo 3 de la Resolución 1397 de 2015.

50. Los puntos presenciales comprenden la suma de los centros de empleo, estrategia móvil y puntos de atención restringida, de información y de servicios según el artículo 11 de la Resolución 293 de 2017, que modificó el artículo 3 de la Resolución 1397 de 2015.



Figura 2.

# Caracterización de la oferta de intermediación laboral en Colombia, 2020

En Colombia la Ley 1636 de 2013 establece la red de prestadores formales del Servicio de Empleo, que está compuesta por públicos y privados y donde se generan lineamientos para brindar servicios de gestión y colocación de empleo. Sin embargo, existen algunos medios, instrumentos y actores no autorizados por la UAESPE que hacen parte de la intermediación laboral en Colombia.

## Canales informales de empleo

En Colombia aún la gestión de empleo se realiza por canales informales. Según la GEIH (2020), el 67 % de los ocupados respondió tener trabajo por:

- Ayuda de familiares o amigos.
- Visitar y llevar hojas de vida a empresas/empleadores.
- Colocar o consultar avisos clasificados.
- Convocatorias.

## Canales formales de empleo en Colombia

Actualmente, la red de prestadores del SPE se conforma de la siguiente manera:



APE SENA



Entes territoriales



Cajas de compensación familiar



Agencias privadas



Bolsas de empleo

Año	Red pública				Red privada		Puntos de atención operando
	Prestadores autorizaciones	Puntos de atención	Entes territoriales	Cajas de compensación familiar	Agencias privadas	Bolsas de empleo	
2019	239	1	24	42	66	106	706
	439				267		
2020	233	1	25	42	66	99	694
	435				259		

## Otros canales

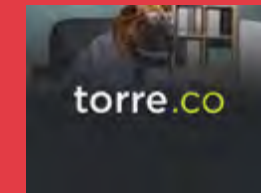
### No formales de búsqueda de empleo

Existen otra cantidad de plataformas emergentes y nuevos mecanismos de acceso para puestos de trabajo como:



Estas plataformas no se encuentran autorizadas por la UAESPE, pero han logrado cifras importantes en procesos de intermediación.

Existen otros actores como organismos de cooperación internacional, fundaciones, programas públicos, entre otros, que realizan intermediación para lograr la empleabilidad de poblaciones específicas.



Para Colombia, es indispensable avanzar en un **gran sistema de gestión de empleo** que permita las lecturas integradas de la intermediación laboral en Colombia y a la vez trabajar en **red** mediante la complementariedad de servicios de empleo.

Fuente: Unidad Administrativa Especial del SPE.



Aunque, según los datos de la UAESPE, en 2020 hubo una reducción oficial de tan solo 12 puntos de atención respecto a 2019, esto no significa que en 2020 no se afectara de manera considerable la prestación presencial de los servicios de gestión y colocación de empleo debido a la pandemia. En efecto, la gran mayoría de puntos de atención presenciales suspendieron la prestación de servicios en 2020 una vez iniciaron las medidas de confinamiento y restricción a la movilidad, aunque no se tengan cifras oficiales de esta suspensión. Por otra parte, al detallar los tipos de puntos cerrados de manera oficial en 2020, se encuentra que hubo una gran pérdida en términos de oferta presencial de servicios de gestión y colocación de empleo. En 2020 hubo 35 centros de empleo menos que en 2019, de los cuales 17 pertenecían a agencias privadas lucrativas y 16 a agencias constituidas por CCF.

La reducción del número de centros de empleo tiene una especial connotación ya que estos espacios, a diferencia de otros puntos de atención, aseguran la prestación continua de las actividades básicas de gestión y colocación y una ruta de empleabilidad para buscadores de empleo.

Esta atención integral es de vital importancia para aquellos grupos poblacionales que tienen requerimientos especiales de inclusión laboral y bajos niveles de acceso a los bienes y servicios TIC, los cuales son imprescindibles para el acceso a la oferta virtual de servicios.

Aunque con las medidas de confinamiento era predecible que parte de la oferta de servicios de gestión y colocación de empleo debería migrar hacia la virtualidad, la reducción de puntos de atención de las CCF también se explica por las restricciones presupuestales generadas con la *sentencia de constitucionalidad C-473 de 2019*. En dicha providencia, la Corte Constitucional señaló que los recursos parafiscales destinados a la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo debían focalizarse solo en las personas naturales y los empleadores afiliados a las CCF, lo cual redujo en gran medida el público objetivo de los puntos de atención, del cual antes hacían parte jóvenes en busca de su primer empleo, trabajadores rurales, migrantes y otros grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del mercado laboral, quienes tienen altos niveles de informalidad y, por tanto, no se encuentran afiliados a las Cajas.



## Sistemas de información utilizados en gestión y colocación de empleo en Colombia

A lo largo de la sección se referenciarán los sistemas de información utilizados por la Red de Prestadores del SPE con el fin de soportar la prestación de sus servicios, por ello es importante hacer algunas claridades al respecto.

La plataforma que agrupa mayor número de prestadores autorizados es el SISE, el cual reúne información de: las agencias constituidas por CCF y por entidades territoriales y las bolsas de empleo o agencias privadas no lucrativas a las que les sea autorizado el uso de esta plataforma.

Por su parte, la APE SENA soporta su oferta de servicios desde la plataforma Sofía Plus, razón por la

cual las referencias al SISE en el presente capítulo no cobijan a este prestador. De igual forma, el SISE no agrupa información de agencias privadas lucrativas, las cuales por lo general son autorizadas con sistemas de información propios o licenciados diferentes a los antes mencionados y pasan información agregada a la UAESPE para seguimiento.

Hoy no existe un sistema de intermediación laboral consolidado en Colombia, lo que dificulta analizar y profundizar aspectos globales de la gestión y colocación de empleo en los territorios. Asimismo, poco se conoce sobre la gestión de agencias privadas y bolsas de empleo con las empresas.

# Servicios básicos gratuitos que ofrecen los centros de empleo

## Registro

1. Registro de buscadores de empleo: todos los trabajadores que estén interesados en cambiar de trabajo o conseguir mejores oportunidades pueden registrar su hoja de vida.
2. Registro de empleadores y vacantes: los empresarios que estén buscando trabajadores acorde a sus necesidades podrán registrar sus vacantes.



## Orientación

1. Orientación a buscadores de empleo: los trabajadores que se acerquen a los Prestadores Autorizados podrán recibir orientación y hacer un análisis de sus competencias, habilidades y necesidades para facilitar su vinculación laboral.
2. Orientación a empleadores: los profesionales de los Prestadores Autorizados hacen un acompañamiento a los empresarios para entender sus necesidades y posteriormente publicar su vacante.



## Preselección de candidatos para ocupar vacantes

Con el fin de proveer la vacante, se hace una selección de los posibles candidatos que cumplen con los requisitos solicitados por los empleadores.



## Remisión

Es el proceso por el cual los operadores del Servicio Público de Empleo envían los perfiles de los candidatos preseleccionados a los empleadores.



## Servicios especializados\*

En los Prestadores Autorizados también se podrán encontrar servicios especializados dirigidos a mejorar las condiciones de empleabilidad, la mitigación de barreras para el acceso y permanencia a un empleo formal o para facilitar procesos de gestión de talento humano.

\*Algunos de estos servicios pueden ser cobrados.



Ante las dificultades ocasionadas por el cierre de la operación de servicios y por los decretos reglamentarios para atender la emergencia económica y social, muchas agencias tuvieron que adaptarse rápido a nuevos esquemas y modelos que permitieran, por un lado, atender a los miles de trabajadores

que estaban quedando en cesantía y, por otro lado, brindar servicios de orientación y formación para vincularlos a puestos de trabajo emergentes. Destacamos el caso de la agencia de empleo Comfenalco Antioquia, que ajustó sus servicios y logró continuar con la operación de la ruta de empleo.

# Caso de éxito

## Comfenalco Antioquia: una entidad que ha logrado responder a los retos de la pandemia a través del fortalecimiento de procesos de intermediación laboral

La Agencia de Gestión y Colocación de Empleo Comfenalco Antioquia hace parte de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. Comfenalco se encarga de acompañar a las personas buscadoras de empleo para que puedan encontrar oportunidades de trabajo de acuerdo con su perfil, experiencia e intereses.

A la fecha, Comfenalco ha logrado ser reconocida como una de las agencias que promueve empleo inclusivo, gracias a su gestión en cada uno de sus dieciséis puntos de atención; incluyendo centros de empleo, puntos de información, puntos de servicio y una completa estrategia de itinerancias apoyada con una unidad móvil.

Comfenalco implementó las siguientes estrategias que le permitieron continuar prestando sus servicios de intermediación laboral durante la emergencia sanitaria en el marco de la pandemia de COVID -19:

- 1 Diseño de herramientas que facilitaran la orientación socio-ocupacional a través de la virtualidad, entendiendo las dificultades de asistir a una entrevista y las recomendaciones a tener en cuenta bajo estas condiciones.
- 2 Puesta en marcha de formación 100 % virtual, incluyendo 38 programas de formación que respondían a las demandas generadas por la virtualidad.
- 3 Implementación a través de la modalidad virtual del componente de fortalecimiento de habilidades del siglo XXI.
- 4 Promoción de un proceso de gestión empresarial a través de una estrategia de acompañamiento psico-social a las empresas (líderes de talento humano y equipo de analistas), escuchando sus dificultades.
- 5 Implementación de una feria virtual de empleo para que buscadores de empleo y empresarios pudieran acceder a espacios de capacitación y postulación a vacantes, así como a procesos de selección.

Con relación al servicio de registro, este se transformó de manera drástica para atender la entrega del subsidio al desempleo, pues pasaron de tener 600 solicitudes a comienzos de abril de 2020 a 30 000 solicitudes al cierre del mismo mes, razón por la cual, la capacidad operativa de la agencia se volcó al registro y entrega de estos subsidios.



Sin embargo, dadas las circunstancias y entendiendo que la población atendida por la agencia de empleo es urbana y rural, vieron la necesidad de iniciar la apertura de las sedes a finales de mayo del 2020 para incluir dentro de sus atenciones metodologías combinadas que permitieran el acceso y el mejoramiento de las habilidades de los buscadores de empleo, con esquemas de bioseguridad que garantizaran la seguridad de los

participantes y el desarrollo de los contenidos en los espacios de aprendizaje.

A continuación, algunos resultados de la gestión realizada por la agencia durante el año 2020, que pese a la emergencia económica y social generada por la pandemia de COVID-19, evidenciaron un aumento en la vinculación laboral:

 <p>Más de 27 000 personas alcanzaron un empleo formal y digno. Esta cifra representa un crecimiento del 5 % del empleo respecto al año 2019.</p>	 <p>Más de 57 300 personas fueron registradas por primera vez en el Centro de Empleo.</p>	 <p>Más de 50 500 vacantes estuvieron disponibles para los buscadores de empleo.</p>
--	--	---

En agosto de 2021 la agencia de gestión y colocación lanzó el primer laboratorio de empleo para identificar las destrezas específicas de los aspirantes que se presentan a los procesos de selección en el marco de la reac-

tivación económica. El laboratorio cuenta con 12 psicólogos y un administrador de recursos humanos y busca acompañar a 20 empresas para lograr la vinculación de 600 personas.

Este laboratorio de empleo ha sido reconocido a nivel nacional como una estrategia innovadora para lograr el acercamiento de los buscadores de empleo a las empresas, evaluando sus competencias para asumir el cargo y evitando los sesgos inconscientes que suelen existir en los procesos de selección.



2

# Personas buscadoras de empleo



Según la GEIH, cerca del 67 % de los ocupados encontró empleo a través de formatos informales, como amigos y familiares, mientras menos del 4 % encontró empleo a través de servicios de colocación laboral. Lo anterior muestra el aún bajo uso de canales formales de empleo por los colombianos, a pesar de las elevadas cifras de registro que se detallan a continuación.

## 2. 1. Inscritos

Contrario a lo que podría predecirse, la pandemia, que causó un gran incremento del número de personas desempleadas, no aumentó el registro de personas ante la Red de Prestadores del SPE. Por el contrario, en 2020, el total de inscritos en el SISE se redujo un 15 % respecto a 2019, de 1 298 523 inscritos a 1 100 518. De igual forma, el total de inscritos en el Sistema de Información de la APE SENA se redujo en un 2 %, de 950 916 inscritos a 931 461.

Al ser desagregada por sexo, la variación en el número de inscritos en el SISE de 2019 a 2020 muestra que en el 2020 se redujo la proporción de mujeres inscritas ante prestadores que utilizan dicha plataforma. En efecto, si bien en 2018 y 2019 la participación de las mujeres —52,1 % y 52,4 %, respectivamente— en el total de inscritos fue superior a la de los hombres, en el 2020 dicha situación cambió y las mujeres tuvieron una participación inferior al 50 % (49,1 %). Aunque esta variación parece menor, coincide con las tendencias ilustradas en el capítulo de empleo, en el que se evidencia que en 2020 se ampliaron las brechas de género.

En comparación a los hombres, una mayor proporción de mujeres salió de la ocupación, adquirió condición de inactiva y se dedicó a actividades del hogar.

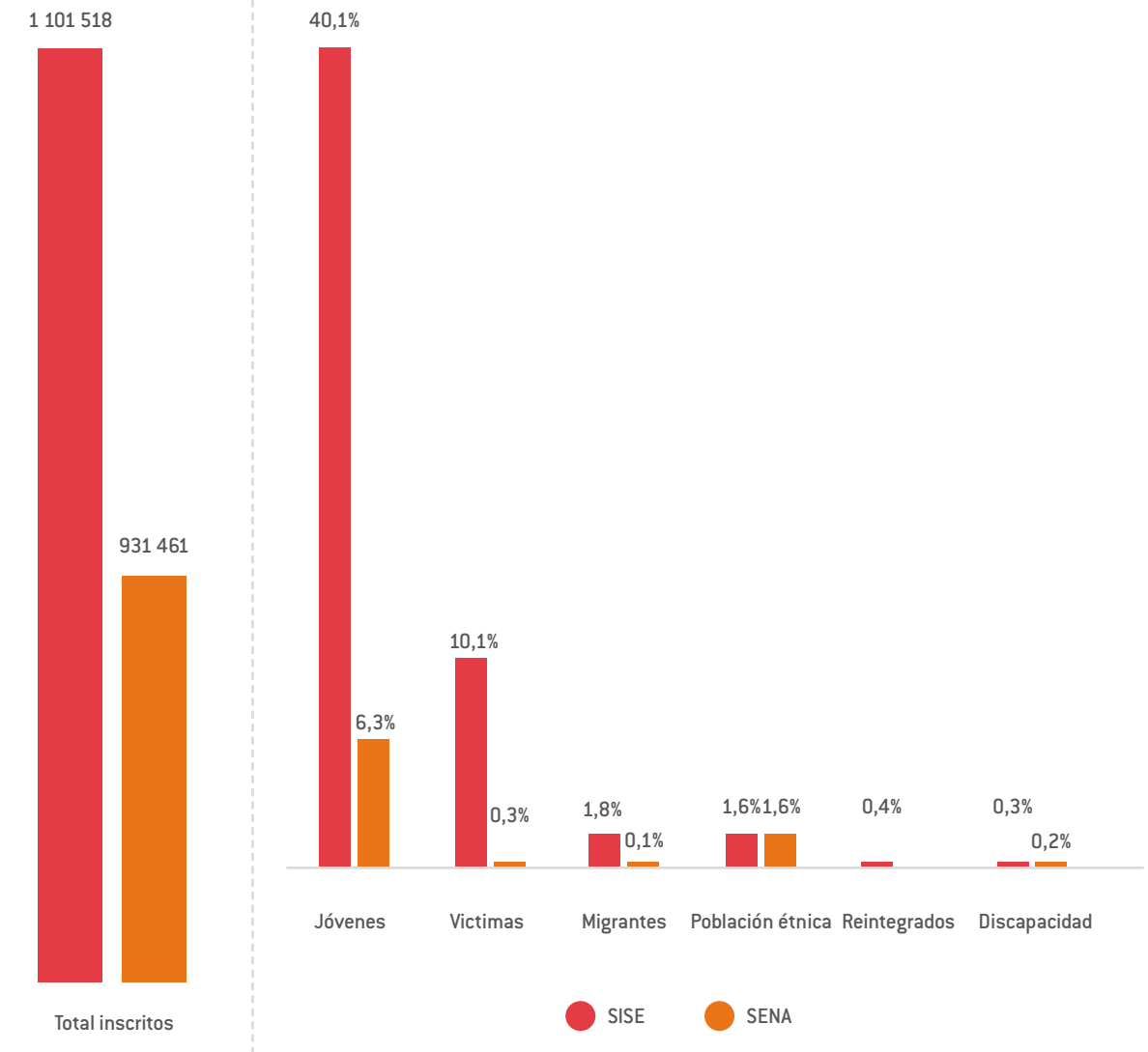
**Por otra parte, los jóvenes incrementaron su participación en el total de inscritos en el SISE y pasaron del 35,8 % en 2019 al 40 % en 2020.** Si bien este incremento se puede explicar por una mayor cantidad de jóvenes desempleados en 2020 debido a los efectos de la pandemia en el mercado laboral, quienes están en búsqueda activa de empleo, también es posible que los distintos programas de empleo desarrollados en 2020 por prestadores del SPE<sup>51</sup> hayan tenido un impacto en el alza del número de jóvenes registrados en el SISE.

51. Se resaltan los programas de Es Trabajo Local de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Alianza Empresarial por el Empleo de Mujeres y Jóvenes, implementado a través de la agencia de empleo de Comfama.

Al revisar la participación de los grupos que tradicionalmente han estado excluidos del mercado laboral en el total de usuarios registrados en el SPE, se observa una mayor participación de la categoría víctima del conflicto armado frente a la de otros

grupos poblacionales. Sin embargo, los niveles de registro por cada grupo, tal como se verá más adelante, no garantizan una igual participación en otros servicios, tales como orientación o colocación en las vacantes disponibles.

Gráfica 35. Proporción de inscritos por grupo poblacional en SISE y SENA, 2020



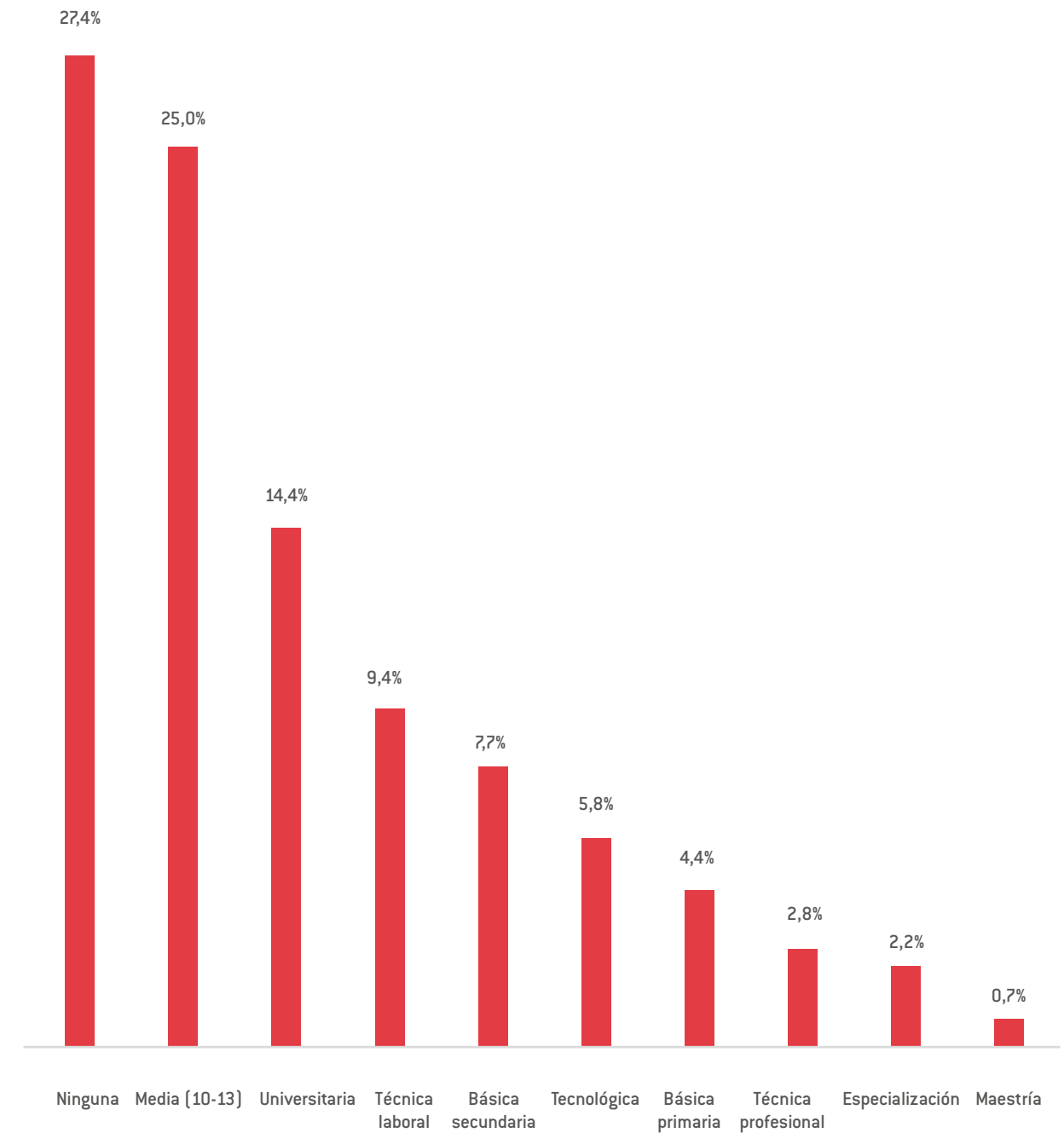
Fuente: cálculos propios con base en información administrada por UAESPE y SENA.

Tal como se muestra en la gráfica 36, al analizar por nivel educativo las personas inscritas en el SISE, se encuentra que entre mayor es el nivel educativo, menor es el porcentaje de personas inscritas. La mayoría de los usuarios corresponden a personas sin ningún tipo de educación reportada o con educación básica o media como máximo nivel educativo

[64,6 %], seguidos por aquellos con educación posmedia (32,4 %) y posgradual (3,0 %). Esta mayor inscripción de personas con bajos niveles educativos puede relacionarse con el tipo de ocupaciones gestionadas por los prestadores que utilizan esta plataforma, las cuales corresponden en su mayoría a vacantes no calificadas.

LOS JÓVENES INCREMENTARON SU PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE INSCRITOS EN EL SISE Y PASARON DEL 35,8 % EN 2019 AL 40 % EN 2020. SI BIEN ESTE INCREMENTO SE PUEDE EXPLICAR POR UNA MAYOR CANTIDAD DE JÓVENES DESEMPLEADOS EN 2020 DEBIDO A LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL MERCADO LABORAL, QUIENES ESTÁN EN BÚSQUEDA ACTIVA DE EMPLEO, TAMBIÉN ES POSIBLE QUE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE EMPLEO DESARROLLADOS EN 2020 POR PRESTADORES DEL SPE21 HAYAN TENIDO UN IMPACTO EN EL ALZA DEL NÚMERO DE JÓVENES REGISTRADOS EN EL SISE.

Gráfica 36. Porcentaje de personas inscritas en SISE según nivel educativo. 2020



Fuente: cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

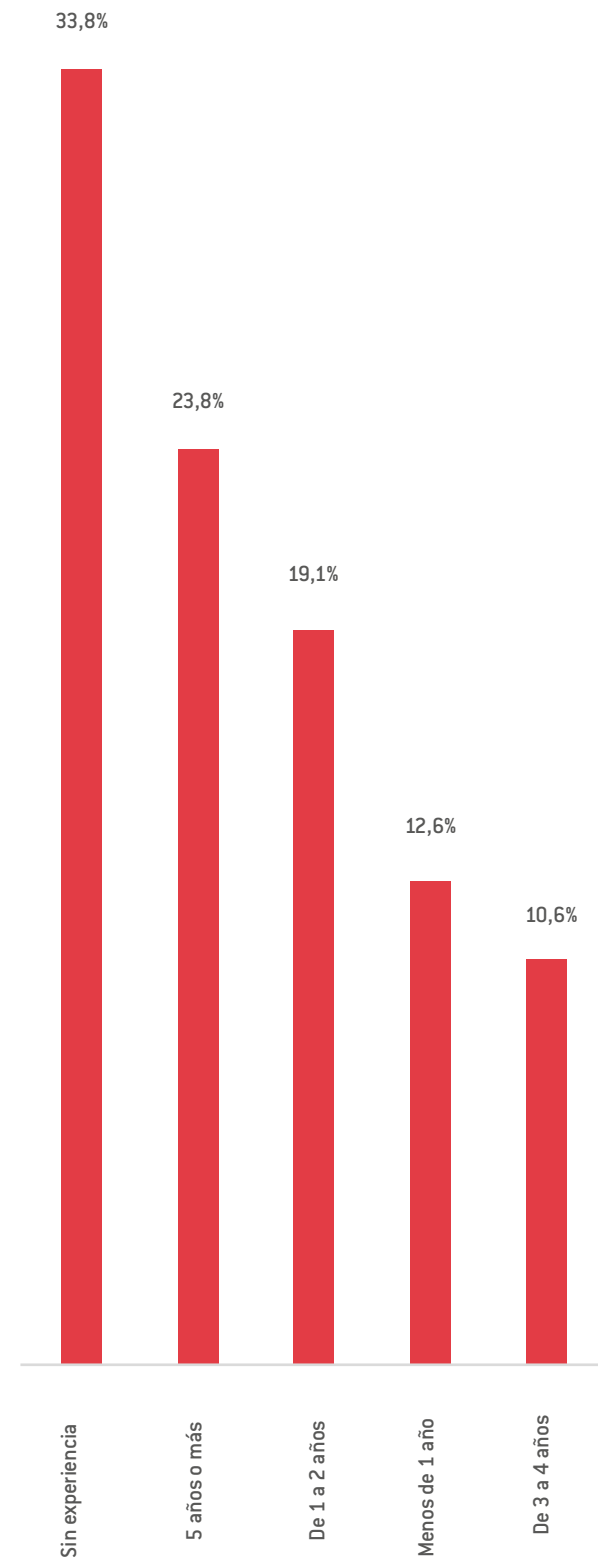
Al analizar la experiencia de las personas inscritas en el SISE en 2020, se evidencia que una de cada tres personas no tenía ningún tipo de experiencia registrada [gráfica 37]. Además, el 12,6 % de las personas inscritas tenía

menos de un año de experiencia. Esta situación refleja un gran reto en términos de inclusión laboral, en la medida que gran parte de las vacantes registradas en 2020 tuvieron requerimientos de experiencia superiores a un año.





**Gráfica 37.** Porcentaje de personas inscritas en SISE según años de experiencia. 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

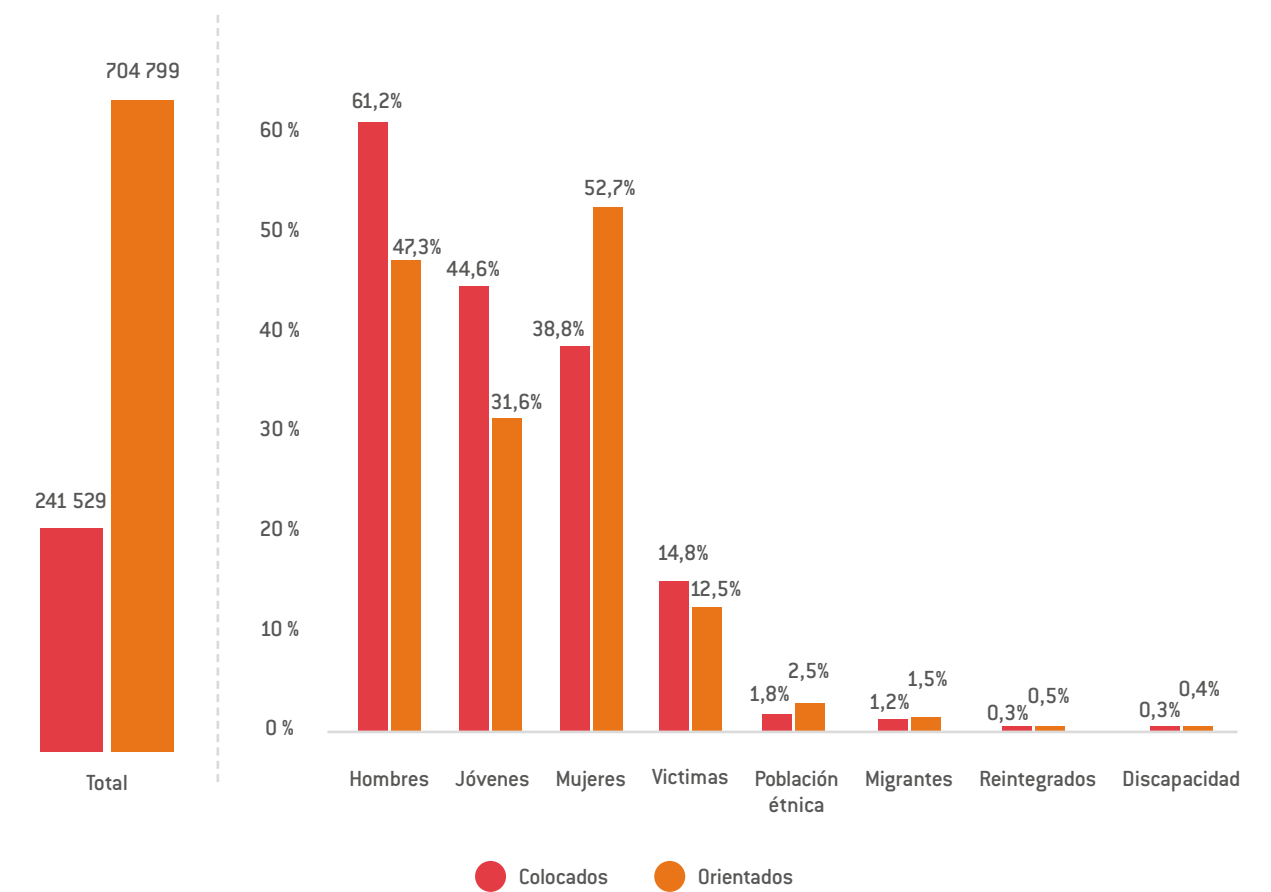
## 2. 2. Orientados y colocados

Las mujeres tienen una mayor tasa de orientación<sup>52</sup> (52,7%), pero menor colocación<sup>53</sup> respecto a los hombres. En la gráfica 38 se detalla la participación por grupo poblacional respecto de los servicios de orientación ocupacional, así como de las colocaciones reportadas a los prestadores del SPE que utilizaban SISE en 2020. Luego de evaluar poblaciones por género y grupo etario, las víctimas del conflicto armado tuvieron la mayor participación en el total de colocaciones (14,8%) y de las orientaciones (12,5%) realizadas en 2020, lo cual coincide con su mayor participación en el total de inscritos en el SISE (ver gráfica 35). De igual forma, los grupos étnicos, las personas migrantes, los reintegrados y las personas con discapacidad tuvieron

participaciones en el total de colocados y orientados similares a su participación en el total de inscritos.

52. A partir de la *Resolución 293 de 2017*, se entienden los orientados como las personas atendidas en entrevistas individuales o actividades grupales, en las cuales se brinda a los buscadores de empleo herramientas y asesoría para la búsqueda de empleo, la identificación de alternativas laborales, el autoempleo, los programas de empleabilidad y el mercado laboral.
53. A partir de la *Resolución 293 de 2017*, los colocados son aquellos trabajadores que fueron contratados por el empleador como resultado de la gestión y validación realizada por el punto de atención.

**Gráfica 38.** Porcentaje de colocados y orientados en SISE según grupo poblacional. 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.



Mejorar el acceso efectivo de los migrantes venezolanos a servicios de gestión y colocación de empleo es crucial para que estos tengan una mejor inclusión económica y aporten al desarrollo del país. Aunque los migrantes tuvieron mayor cantidad de inscritos en el SISE que los grupos étnicos, participaron menos en el total de orientados y colocados. De hecho, la tasa de colocación de los migrantes venezolanos (16,3%), es la más baja entre los segmentos poblacionales identificados en el SISE.

Para los migrantes, que en muchos casos tienen poca experiencia en el mercado laboral formal colombiano, la orientación ocupacional es clave para lograr mejores niveles de colocación. Tal como lo advirtió la ANDI en un estudio realizado en 2020, aunque la población venezolana aporta al país un bono demográfico<sup>54</sup>, de esta situación

54. El número de personas migrantes en edad de trabajar supera el de personas migrantes dependientes.

solo se puede sacar provecho en la medida en que estos buscadores de empleo puedan acceder a formación y orientación ocupacional. De igual manera, es importante la atención a barreras como su documentación, validación de títulos, regulación de permanencia, entre otras, que promuevan el acceso al mercado formal.

El bajo acceso a los procesos de orientación por parte de los colombianos durante 2020 se dio en gran medi-

da por las restricciones en la atención a procesos de orientación ocupacional derivada de la *sentencia C-473* de 2019. Esto explica la baja participación de algunas poblaciones, como la de los migrantes, sobre el total de orientados (1,5%).

A continuación, mostramos la incidencia en el servicio de orientación en las CCF en Colombia —pérdida en orientaciones 2019-2020—.

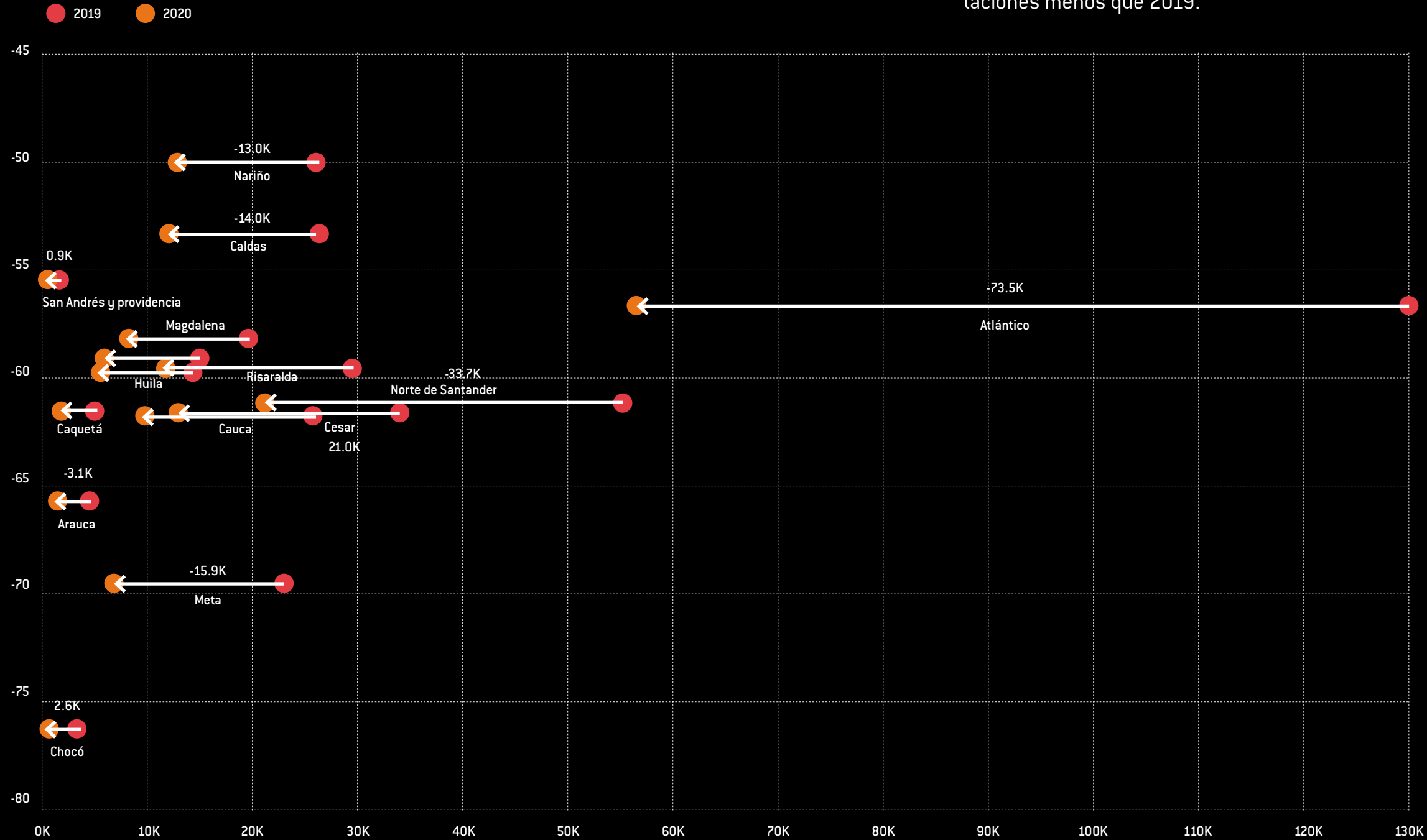




# Impacto en servicios de orientación laboral de la Sentencia 473 de 2019

Durante 2020, por efecto de la sentencia 473 y el cierre en operación, hubo 606 463 menos orientaciones respecto a 2019.

Agencias de empleo de las tres principales ciudades fueron las de mayor afectación, Colsubsidio con una caída de 111 129; Comfenalco Valle con 53 378 y COMFAMA en Antioquia con 52 678 orientaciones menos que 2019.



Las mujeres fueron las más afectadas, con 345 268 orientaciones menos. La brecha frente a los hombres fue de 84 703.



Los jóvenes registraron 166 044 orientaciones más en 2020, esto se debe a la activación de programas de empleo juvenil, especialmente en Bogotá y Antioquia.



La población con discapacidad tuvo 1807 orientaciones más. Esto puede atribuirse a la presencia de algunos programas como Pacto de Productividad, donde las CCF socias como Cafam pasaron de 115 a 300 orientaciones, Comfandi de 14 en 2019 a 197 en 2020 y Comfenalco Antioquia de 44 a 220.



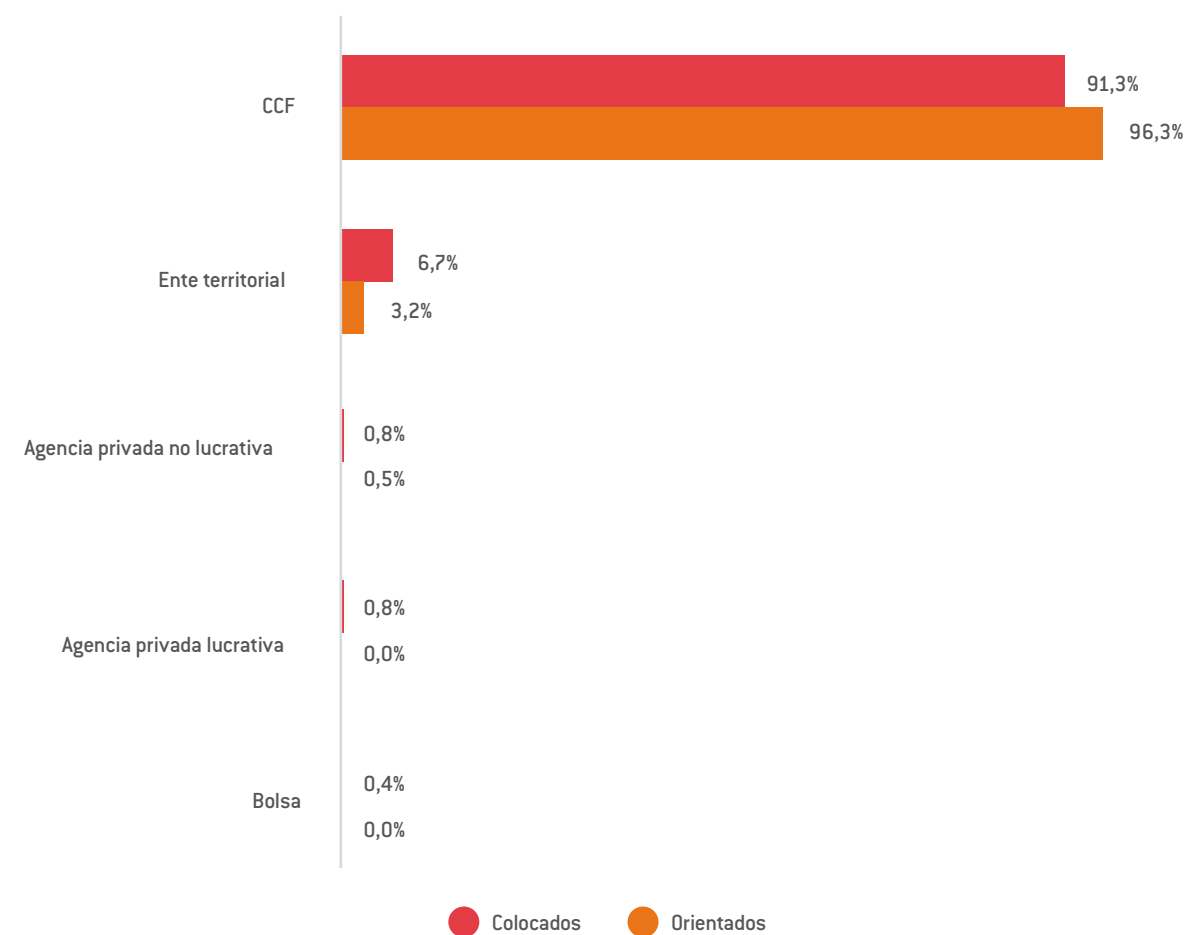
Víctimas del conflicto armado, presentaron más de 71 000 orientaciones, esto puede atribuirse a la concurrencia de programas y recursos en el territorio con entidades como PNUD, OIM, ACIDI VOCA, entre otros.

Existen brechas de género que deben atenderse desde los servicios de gestión y colocación de empleo. Pese a que en 2020 hubo más hombres inscritos en el SISE, las mujeres realizaron un mayor uso de los servicios de orientación ocupacional ofertados, 52,7 % versus 47,3 %. Lo anterior contrasta con la mayor participación de los hombres en el total de colocaciones reportadas en el SISE, 61,2 % versus 38,8 %. **Esta gran brecha entre hombres y mujeres, de 22,4 puntos porcentuales, en el acceso a las oportunidades de empleo gestionadas a través de los prestadores del SPE se mantuvo constante en 2020 respecto de 2019, cuando era de 22,7 puntos.** De igual forma, esta disparidad en el acceso a las colocaciones refleja la necesidad de avanzar con la perspectiva de género en la oferta de servicios de preselección y remisión, así como en la gestión empresarial que realizan los prestadores del SPE.

Al observar por tipo de prestador, solo para aquellos que utilizan SISE, en su gestión respecto de la totalidad de colocaciones y orientaciones ocupacionales realizadas en 2020, se observa que 97 de cada 100 orientados y 91 de cada 100 colocados fueron reportados por agencias de CCF (gráfica 39). Al desagregar esta información por segmentos poblacionales, no se evidencia mayor variación, salvo en la población con discapacidad, en la que las agencias de las entidades territoriales tienen una participación en el total de colocados del 20,6 % y en el total de orientados del 13,7 %.

Lo anterior evidencia la gran necesidad de fortalecer la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo por parte de prestadores distintos a los de las agencias de las Cajas, en especial a grupos tradicionalmente excluidos del mercado laboral, los cuales, tal como se advirtió con anterioridad, debido a sus altos niveles de informalidad quedan excluidos de la oferta de servicios especializados de las agencias de las CCF.

**Gráfica 39.** Porcentaje de colocados y orientados según tipo de prestador. 2020



Por otra parte, según los datos de la APE SENA, los grupos vulnerables<sup>55</sup> con mayor participación en las colocaciones realizadas por esta agencia fueron el de las víctimas del conflicto armado (4,6 %), y el de grupos étnicos (2,2 %), dentro del total de las colocaciones realizadas, cerca de 349 000. Las ocupaciones en las que se emplearon en su mayoría estas poblaciones mediante la gestión de la APE SENA fueron auxiliares, vendedores y mercaderistas, obreros, profesores, educadores, intérpretes y asistentes, las cuales agruparon el 61,8 % del total de colocaciones, 28 875, de estos segmentos poblacionales.

Los esfuerzos por realizar intermediación laboral y ajustes de servicios sobre grupos vulnerables seguirán siendo necesarios, en la medida en que los procesos de atracción de talento humano o de intermediación laboral sigan permeados por prejuicios e imaginarios frente a la contratación de estas poblaciones. Queremos resaltar el trabajo que realiza la Cámara de Comerciantes LGTBI como colectivo, ya que integra diferentes actores y promueve la diversidad y la inclusión como determinantes de la productividad laboral.

55. Esta categoría para el presente caso comprende: grupos étnicos, personas con discapacidad, víctimas y migrantes.





# Caso de éxito

## Cámara de Comerciantes LGBT: un esfuerzo colectivo para fortalecer el ecosistema de inclusión y diversidad en Colombia

La Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia – CCLGBTco se creó en septiembre de 2012, en el marco de la Primera Misión Comercial de Empresarios LGBT, como una iniciativa dirigida a fortalecer y empoderar económica y socialmente a la comunidad LGBT+ del país. La Cámara busca promover estrategias conjuntas para potenciar tanto el empleo como el desarrollo de negocios, emprendimientos, productos e innovaciones dirigidos al segmento LGBT+.

En este marco, esta ha diseñado el programa Talento Diverso, que tiene como objetivo mejorar las condiciones laborales de esta población en Colombia, generando estrategias que faciliten la empleabilidad en entornos de trabajo diversos e incluyentes que aporten a la consolidación de empresas más productivas y competitivas.

El programa cuenta con los siguientes cuatro pilares que fortalecen y facilitan la promoción del empleo para la comunidad LGBT+:



**Plataforma digital:** a través de este portal en línea miembros de la comunidad envían sus hojas de vida para dar a conocer sus habilidades personales y profesionales. De igual forma, las empresas públicas y privadas presentan las vacantes dirigidas a esta población. A la fecha, este buscador cuenta con más de 4000 hojas de vida y 170 empresas registradas.



**Formación:** apoyo a las empresas en la creación de entornos de trabajo inclusivos para los miembros de la comunidad LGBT+, así como en el desarrollo de procesos de formación para fortalecer las habilidades y competencias de este grupo poblacional. La formación busca mejorar las condiciones de la empleabilidad de la población LGBT+.



**Observatorio de buenas prácticas y casos de éxito:** se enfoca consolidar un banco de experiencias empresariales reconocidas en la creación de ambientes laborales diversos e inclusivos, para ser replicadas a nivel nacional e internacional.



**Ranking Nacional de Empresas Incluyentes:** busca visibilizar las empresas que están desarrollando acciones inclusivas. El ranking nace en el año 2017 y tiene en cuenta factores como políticas inclusivas, competencias organizacionales en temas LGBT y compromiso público con la equidad, entre otros.

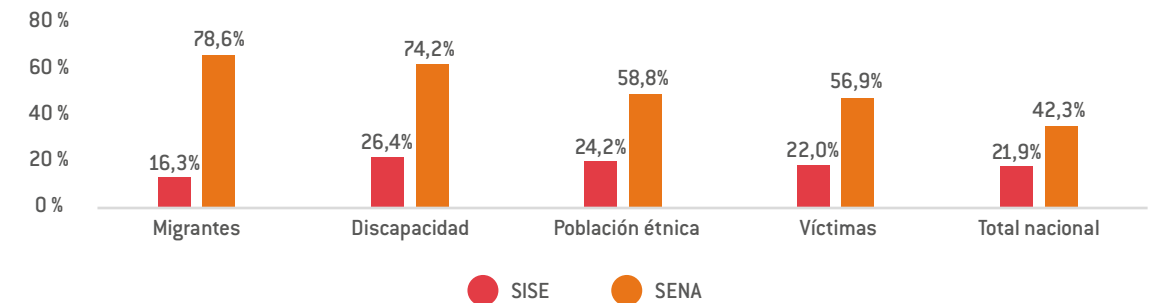
La cadena de afiliados es una estrategia transversal de la Cámara de Comerciantes que ha fortalecido la diversidad, la equidad y la inclusión, permitiendo así el desarrollo de activismo económico, al igual que el empoderamiento de la comunidad a través de la empleabilidad y el emprendimiento para dinamizar la inclusión y la economía basadas en la diversidad.

La pandemia trajo oportunidades, aprendizajes y retos para la Cámara. Aunque su ruta operativa no se modificó sustancialmente como producto de la pandemia, la virtualidad, como nuevo escenario de interacción, permitió ampliar la cobertura de acompañamiento a 17 secretarías de gobierno en el país a través 18 talleres enfocados en la creación de entornos de trabajo inclusivos.

La gráfica 40 compara por grupo poblacional las tasas de colocación de la APE SENA y de los prestadores que utilizan el SISE. Dentro del promedio nacional, los resultados en cuanto a la colocación de buscadores de empleo por parte de la APE SENA (42,3 %) casi duplican los resultados de los prestadores que usan SISE (21,9 %). Lo anterior puede explicarse por una mejor gestión empresarial y un mejor seguimiento a las colocaciones. Respecto a los grupos poblacionales migrantes,

grupos étnicos, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado, si bien sus tasas de colocación en la APE SENA son considerablemente más altas que la del promedio nacional, esto puede deberse a la baja participación de estos grupos en el total de inscritos en dicha agencia (ver gráfica 35). En contraste, en el SISE, aunque estos segmentos tienen tasas más cercanas al promedio, su participación en el total de inscritos es más significativa.

**Gráfica 40.** Tasa de colocación por grupo poblacional comparada entre prestadores SISE y APE SENA. 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en información de la UAESPE y SENA.

### 3

## Demanda laboral

Desde la creación del SPE en 2013 y la consolidación de la Red de Prestadores en Colombia, el proceso de registro y utilización de los servicios de gestión y colocación de empleo ha mostrado baja cobertura a nivel nacional.

A pesar de que han existido capacidades instaladas y recursos significativos durante los últimos años, los empleadores aún utilizan de manera prevalente otros canales para la atracción de talento humano.

# Oferta de los servicios de intermediación laboral formal a nivel territorial

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, cerca del 67 % de los ocupados reporta haber encontrado empleo a través de formatos más informales (de amigos y familiares), y *solamente* menos del 4 % lo hizo través de servicios de colocación laboral.

El país aún no cuenta con mecanismos que permitan establecer de manera más robusta la demanda de servicios de intermediación en cada territorio.

## ¿Qué debe pasar?

Es necesario definir las necesidades específicas y conocer el número de proveedores y funcionarios respecto al tamaño del mercado laboral y de la demanda en cada ciudad.

Avanzar en mecanismos que permitan determinar el déficit o exceso de

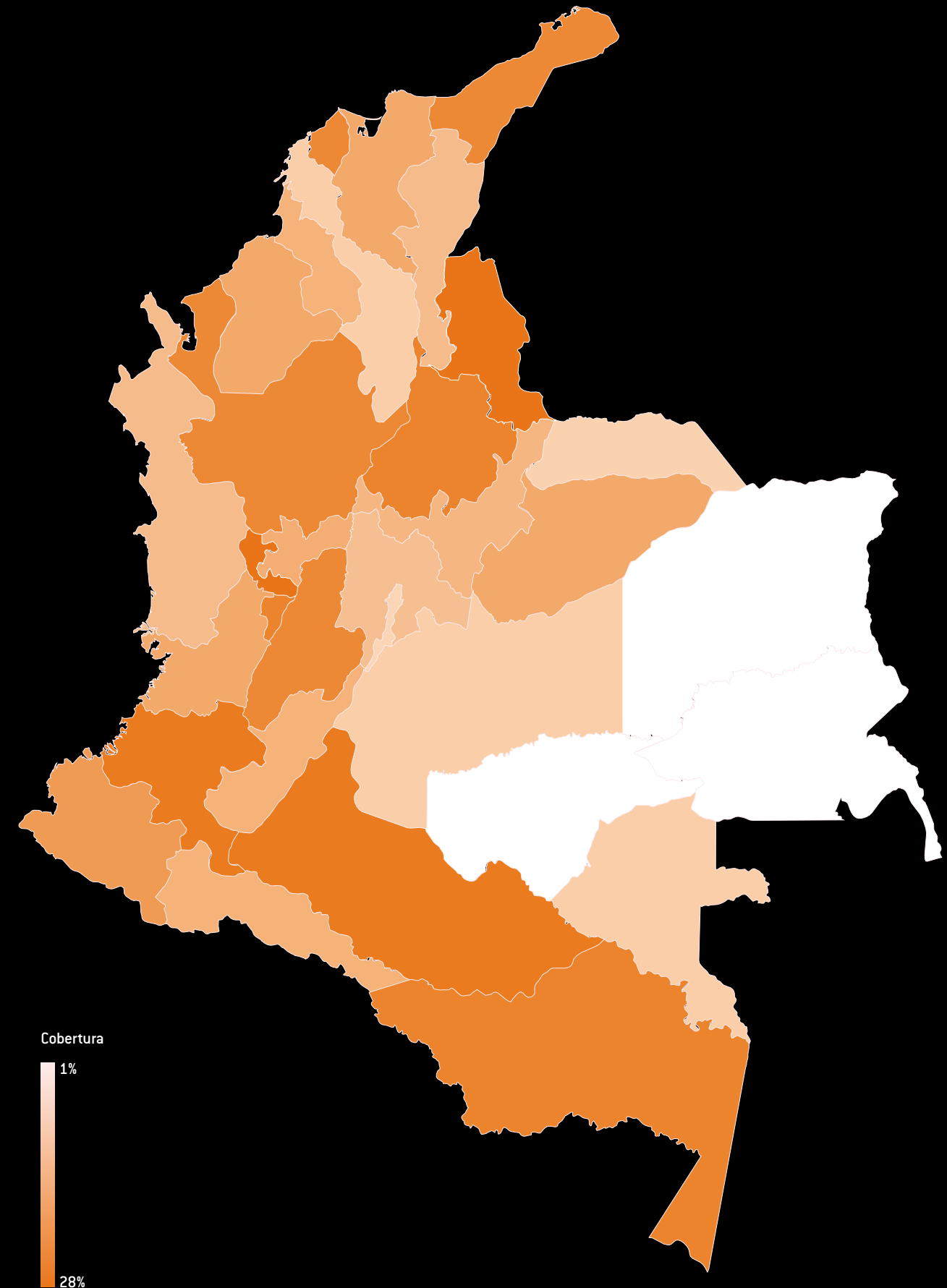
### OFERTA DE INTERMEDIACIÓN

en las principales ciudades de Colombia es clave para ajustar la demanda del servicio.

## Estimación del progreso en cobertura

Risaralda **28 %**,  
Norte de Santander **25 %**  
y Cauca **20 %**  
cuentan con una  
**COBERTURA ALTA**  
de servicios de intermediación.

Por otro lado  
Vaupés **1 %**,  
Bolívar **2 %**  
y Chocó **2 %**  
son los departamentos  
que tienen la  
**COBERTURA MÁS BAJA.**



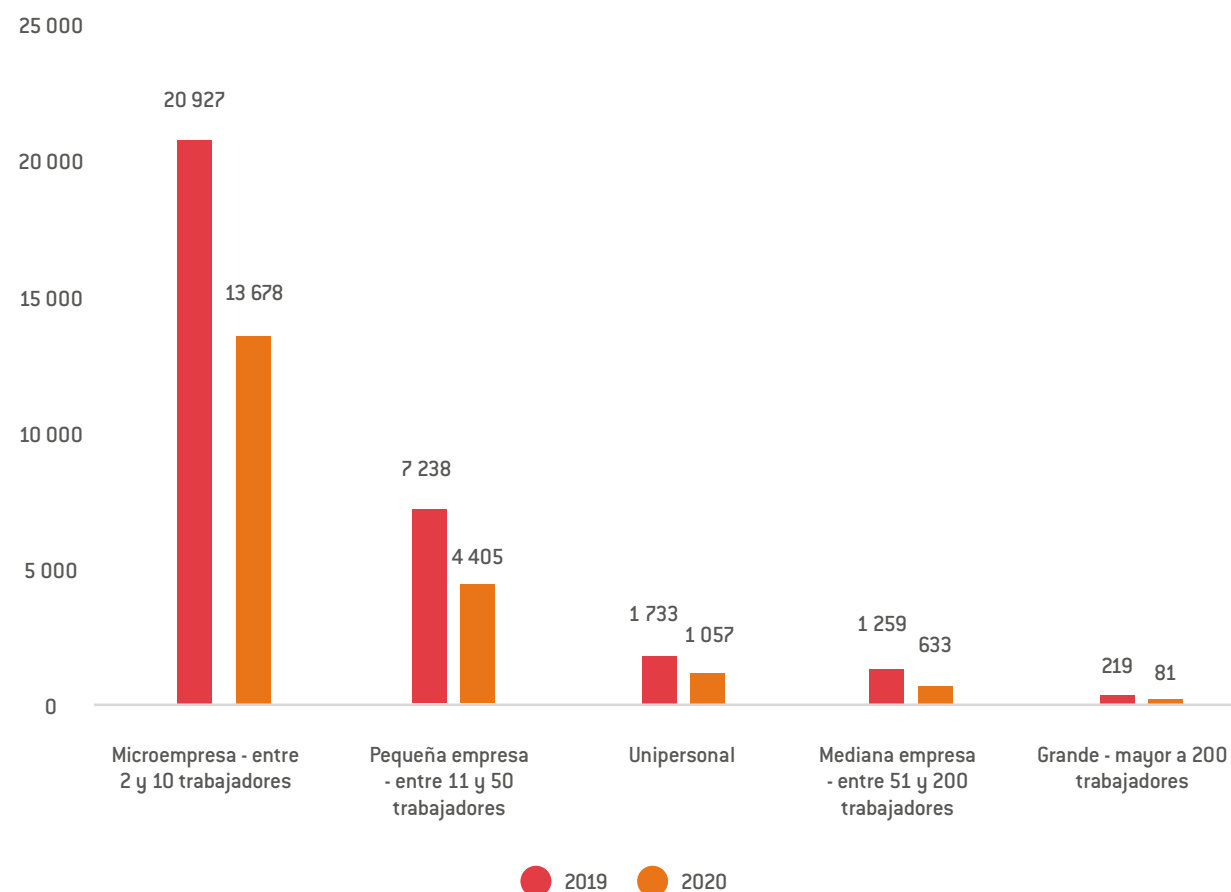


### 3. 1. Empresas registradas

La reducción de empresas activas en 2020 generada por la pandemia tuvo un consecuente impacto en la reducción del número de empresas inscritas en el SPE. Al detallar el total de empresas inscritas en el SISE, se observa que entre 2019 (31 376) y 2020 (19 854) hubo una reducción del 36,7 %, correspondiente a

una contracción de 11 522 empresas registradas, de las cuales el 87,5 % eran micro y pequeñas empresas (gráfica 41). Aunque en la APE SENA las empresas registradas en 2019 (26 053) también se redujeron en 2020 (24 822), dicha contracción (4,7 %), fue mucho menor a la del SISE.

**Gráfica 41.** Empresas registradas en el SISE según tamaño. 2019 vs. 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

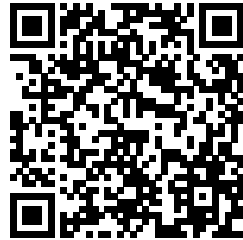
Al comparar las actividades económicas con más empresas registradas en el SISE y la APE SENA, se observan algunas diferencias importantes, lo cual da cuenta de cierto grado de heterogeneidad entre las empresas registradas en una y otra plataforma. En efecto, mientras las principales actividades económicas de las empresas registradas en el SISE fueron otras actividades de servicios (43,9 %), construcción (10,5 %) y comercio y reparación de vehículos (10,0 %), las de la APE SENA fueron comercio y reparación

de vehículos (20,2 %), actividades de servicios administrativos y de apoyo (13,6 %) e industrias manufactureras (13,0 %). En la SISE las mayores contracciones en el número de empresas se presentaron en las actividades con mayor participación en el total de empresas registradas. Mientras que en la APE SENA las mayores contracciones de empresas registradas se presentaron en las categorías alojamiento y servicios de comida, comercio y reparación de vehículos e industrias manufactureras.

MIENTRAS LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LAS EMPRESAS REGISTRADAS EN EL SISE FUERON “OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS” (43,9%), SEGUIDAS DE “CONSTRUCCIÓN” (10,5%) Y “COMERCIO Y REPARACIÓN DE VEHÍCULOS” (10,0%), PARA EL CASO DE LA APE - SENA “COMERCIO Y REPARACIÓN DE VEHÍCULOS” (20,2%) OCUPÓ EL PRIMER LUGAR, SEGUIDO DE “ACTIVIDADES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO” (13,6%) E “INDUSTRIAS MANUFACTURERAS” (13,0%).

### 3. 2. Vacantes

Según datos de la Unidad Administrativa Especial del SPE, entidad que consolida la totalidad de la información sobre las vacantes registradas ante los prestadores autorizados, en el 2020 hubo una reducción del 37,3 % del total de vacantes registradas frente a 2019, las cuales pasaron de 1 888 992 a 1 183 501. Al ver mes a mes la evolución del número de vacantes en 2020 y compararla con 2019, se observa que a partir de marzo de 2020 se presentó una contracción constante en este registro, el cual acumuló sus mayores pérdidas en los meses de abril (68,2 %) y mayo, (69,3 %) momento a partir del cual tuvo leves recuperaciones. Esta caída acentuada en el número de vacantes para los meses de abril y mayo coincide con la caída en el número de ocupados para el mismo periodo.



El detalle por territorio de la evolución mes a mes de las vacantes registradas en el SPE para los años 2018, 2019 y 2020 puede ser consultado en el módulo de intermediación laboral de [includere.co](http://includere.co)

Gráfica 42. Comparación vacantes por mes 2019-2020. Colombia



La gráfica 43 compara por sectores la variación en el total de vacantes registradas en el 2020 frente a 2019. Los sectores con mayores reducciones en el número de vacantes reportadas fueron información y comunicaciones (aprox. -152 000), actividades de servicios administrativos y de apoyo (aprox. -106 000) y comercio al por mayor y al por menor (aprox. -105 000). Aunque el sector

información y comunicaciones fue el que menos registró vacantes en 2020, al compararse con 2019, tal como se verá en el siguiente capítulo, fue el que más crecimiento tuvo en 2020 en empleos formales. Este caso podría evidenciar que, aunque este sector pudo generar empleos formales en 2020, no acudió a la Red de Prestadores del SPE para gestionarlos.

Gráfica 43. Porcentaje de vacantes según sector económico<sup>56</sup>. 2019 vs. 2020



Fuente: cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

56. Se presentan los sectores que tienen un porcentaje igual o mayor a 5 % en 2020.



A pesar de los efectos de la pandemia, las categorías de profesionales, científicos e intelectuales; técnicos y profesionales de nivel medio; trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, y personal de apoyo administrativo siguen concentrando la mayoría de los requerimientos de mano de obra en el país en los últimos tres años<sup>57</sup> —69,0 % en 2020, 70,7 % en 2019 y 71,1 % en 2018—. Las dos últimas categorías tuvieron las disminuciones más pronunciadas en requerimientos de recurso humano, -50,1 % y

-45,3 % respectivamente. La gráfica 44 ilustra para el 2019 y el 2020 las variaciones en términos relativos de las ocupaciones a partir de la CIUO-08 A. C.

57. Los datos de las ocupaciones más demandas a partir de la CIUO-08 A. C. para el 2018 pueden consultarse en el *INEI 2018-2019*, capítulo 2, página 49. <https://www.fundacioncorona.org/es/biblioteca/documentos-tecnicos/informe-nacional-de-empleo-inclusivo-inei-2018-2019>.

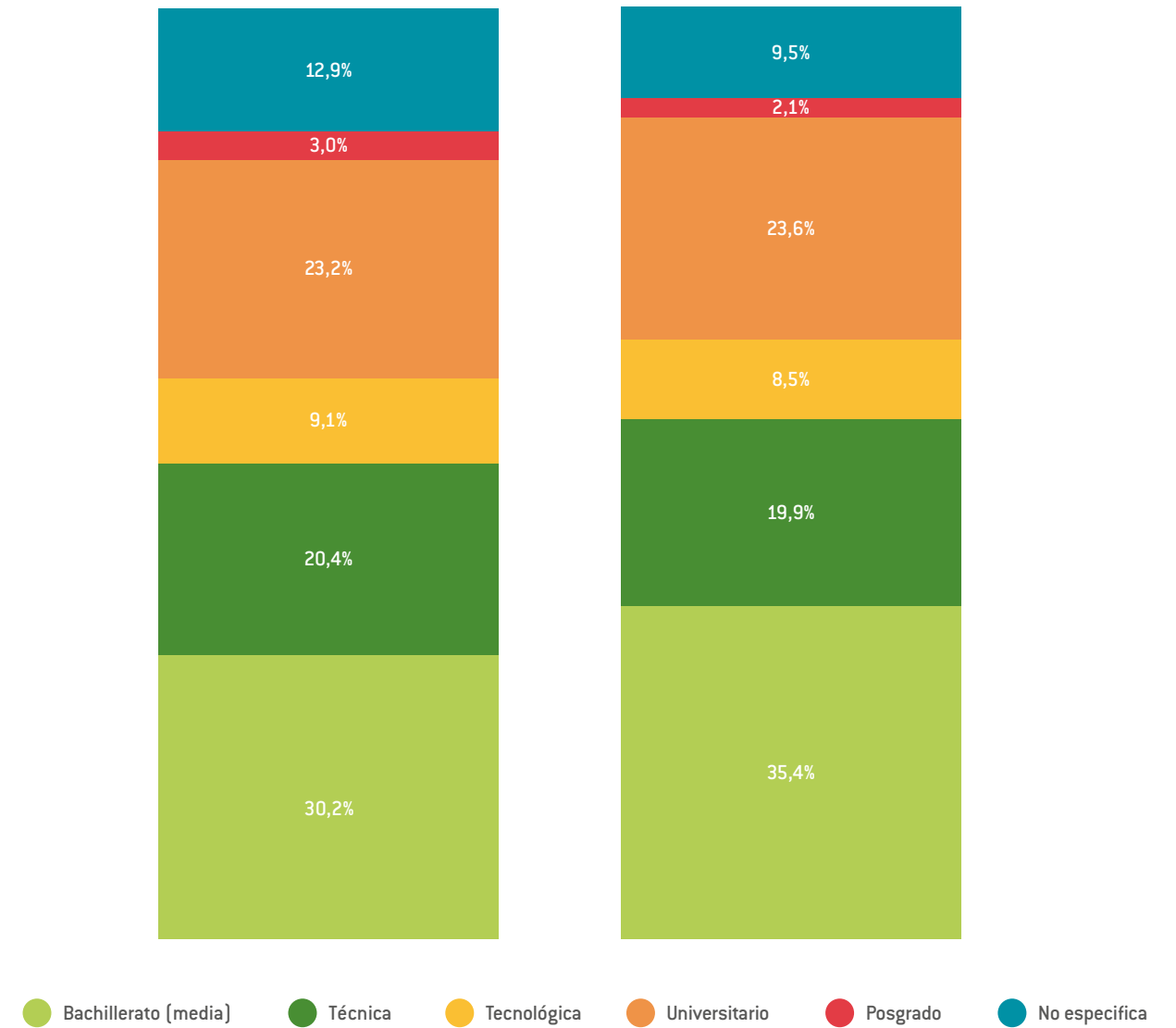
**Gráfica 44.** Porcentaje de vacantes según posición ocupacional. 2019 vs. 2020



La demanda de puestos de trabajo con menores requerimientos educativos y de experiencia fue la que experimentó mayores contracciones en 2020. La gráfica 45, al comparar los niveles educativos requeridos

entre 2019 y 2020, evidencia una mayor reducción, tanto en proporción como en términos absolutos, de requerimientos de mano de obra para la categoría de educación media como máximo nivel educativo.

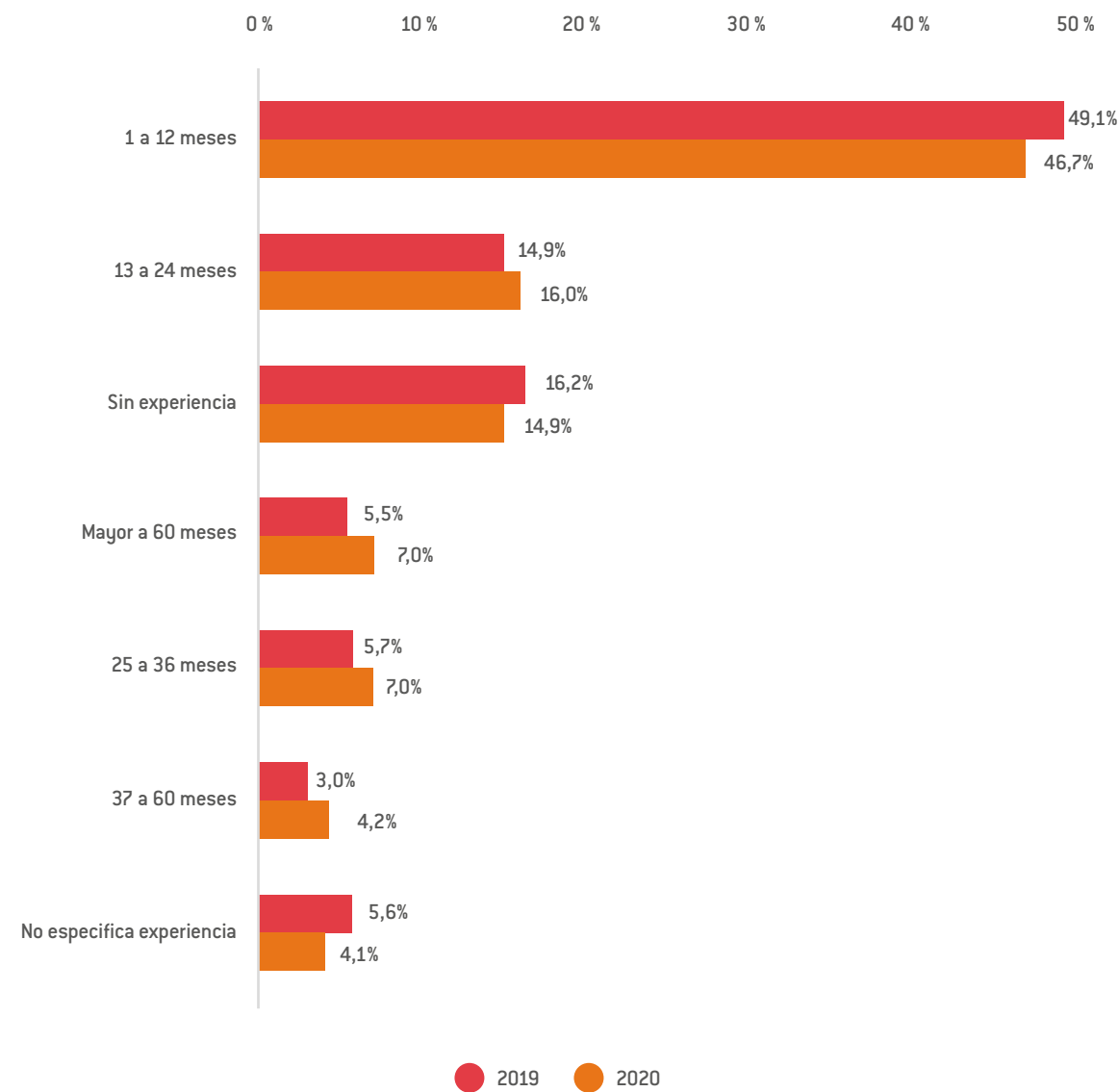
**Gráfica 45.** Porcentaje de vacantes según nivel educativo. 2019 vs. 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

Por otra parte, en la gráfica 46 se observa que las vacantes sin requerimientos de experiencia o con requerimientos de doce o menos meses experimentaron las mayores contracciones en el total de puestos de trabajo registrados en el SPE en 2020 frente a 2019,

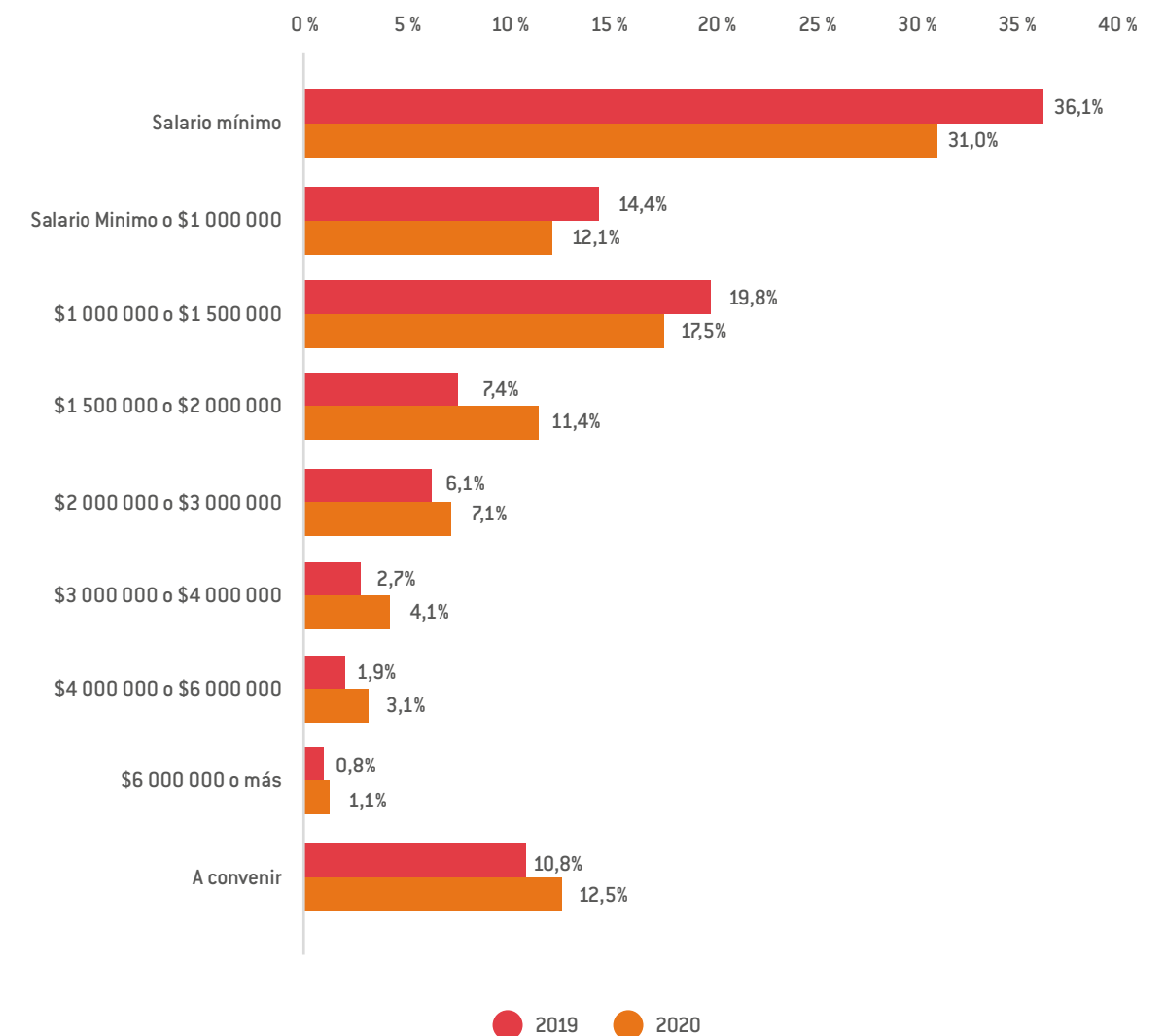
-42,4 % y -40,3 % respectivamente. De las anteriores variaciones, se puede inferir que las personas con menores niveles educativos y sin experiencia tuvieron en 2020, respecto a 2019, menos posibilidades de acceder a las vacantes registradas en el SPE.

**Gráfica 46.** Porcentaje de vacantes según tiempo de experiencia. 2019 vs. 2020

**Fuente:** cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

Las mayores pérdidas de vacantes registradas en 2020 respecto a 2019 se concentraron en las categorías de vacantes con remuneraciones más bajas (gráfica 47). De cada 100 vacantes que se dejaron de registrar en 2020 respecto a 2019, 86 correspondían a vacantes con remuneración inferior a 1,5 millones de pesos. Por otra parte, las vacantes con salarios superiores a tres millones de pesos solo tuvieron una participación del 0,4 % en el total de la reducción de vacantes registradas en 2020. Al ver la distribución de vacantes según salarios para 2020, se observa que el 43,1 % de las vacantes tuvieron

salarios inferiores a un millón de pesos, el 28,9 % entre uno y dos millones, el 11,2 % entre dos y cuatro millones y solo el 4,2 % superiores a cuatro millones. Lo anterior refleja la atención de la Red Pública a ocupaciones de base productiva. Aunque estos son de alta demanda por la gestión a empresas temporales o a requerimientos masivos, es importante resaltar que los cargos de directivos o profesionales más remunerados se concentran en los procesos de atracción de talento humano de prestadores privados, quienes brindan servicios más especializados a las empresas.

**Gráfica 47.** Porcentaje de vacantes según rango salarial ofrecido. 2020 vs. 2019

**Fuente:** cálculos propios con base en información administrada por UAESPE.

De esta sección se puede concluir que gran parte de quienes se encontraban registrados en el SISE durante 2020 eran personas con bajos niveles educativos que estaban buscando su primera experiencia o que tenían poca experiencia (ver gráficas 36 y 37). Lo anterior contrasta con la información detallada en las gráficas 45 y 46, en las que se observa que el 55,2 % de las vacantes registradas requerían educación posmedia y que el 78,1 % de estas requerían algún tiempo de experiencia previa, en la mayoría de los casos superior a 1 año. Por otra parte, 7 de cada 10 vacantes que se registran en la Red de Prestadores del SPE tienen remuneraciones que oscilan entre un salario mínimo mensual y dos millones

de pesos; es decir, a través de esta red se registran y gestionan en su mayoría vacantes con bajas remuneraciones y de alta rotación laboral.

Algunos programas en territorio han unido esfuerzos en la gestión de vacantes, integrando su oferta de servicios con la Red de Prestadores para, así, lograr colocaciones en puestos de trabajo con mayores garantías y calidad. La especialización de algunas agencias y el trabajo con actores en territorio permite la estructuración de apuestas como CREO, la cual busca llegar a ocupaciones de mayor retención prestando mayor atención a las barreras de empleo de las poblaciones vulnerables.



# Caso de éxito

## CREO: una iniciativa innovadora en emergencia que permitió la implementación del tercer Bono de Impacto Social en empleo de Colombia

Prosperidad Social, el laboratorio de innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab), la Embajada de Suiza en Colombia a través de la Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) y la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama) lanzaron en mayo del 2021 el tercer Bono de Impacto Social (BIS) enfocado en empleo en Colombia. Es el primer bono

de estas características implementado a través de LOGRA, el Fondo Nacional de Pago por Resultados.

Es necesario destacar que estas iniciativas hacen parte de SIBsCo el programa de Bonos de Impacto Social en Colombia y el primero en implementar un Bono de Impacto Social en un país en vía de desarrollo.

**CREO (Crecemos con Empleo y Oportunidades) es un bono que busca contribuir con la generación de aprendizajes y soluciones efectivas para lograr resultados en la colocación y permanencia de población en situación de pobreza y vulnerabilidad en el empleo durante la emergencia social y económica provocada por la pandemia y supuso dos retos principales:**

Ser el primer BIS en estructurarse, contratarse e implementarse a través del Fondo, a pocos meses de iniciar su operación.

Diseñarse como un BIS de empleo bajo la coyuntura de la pandemia y el deterioro del mercado laboral.

Por eso se diseñó como un Bono de Innovación en Emergencia, porque se hizo una apuesta de política pública para buscar soluciones innovadoras, con el objetivo de lograr resultados en la colocación y permanencia en el empleo de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la emergencia social y económica provocada por la pandemia.

Ahora bien, su puesta en marcha tiene, entonces, objetivos en términos de aprendizaje asociados a esos dos retos iniciales.

# 1.

Dado que CREO Comfama es el primer BIS que se implementa a través del Fondo, es muy importante evaluar sus resultados en términos de eficiencias en el modelo de implementación del BIE a través del Fondo, esto en comparación con el BIS 1 y 2, considerando tiempos, articulación y gestión del desempeño. Por ejemplo, algo que se observó fue que el diseño y la negociación del BIE Comfama duró cinco meses, una reducción importante de tiempos frente a los procesos que se habían llevado a cabo en BIS 1 y BIS 2.

# 2.

La segunda línea de aprendizaje tiene que ver con la efectividad de los procesos de las rutas de intervención y sus innovaciones. El análisis de las características de las rutas de intervención de cada operador, y la efectividad de las innovaciones para lograr resultados ágiles de colocación en tiempos de crisis, permite identificar aquellas innovaciones que mejoran la efectividad de la ruta en tiempos y costo-efectividad, aumentando la escalabilidad de este tipo de intervenciones, que pueden ser replicables a otros programas de empleo.



La inversión del programa alcanza los 1357 millones de pesos. Además, este busca desarrollar estrategias innovadoras para personas en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de lograr la vinculación laboral de 346 personas y una permanencia de mínimo tres meses en sus empleos.

CREO contempla dos esquemas de intervención. El primero está diseñado para la población en general y ejecutado por Comfama, y el segundo fue elaborado con un enfoque en el diseño de herramientas para la atención e inserción laboral de madres jóvenes con embarazos adolescentes y está liderado por la Fundación Juan Fe. Estos dos esquemas cuentan con las siguientes etapas de implementación: convocatoria, preinscripción, verificación de criterios de entrada, inscripción, valoración y orientación socio-ocupacional, formación, intermediación, colocación y retención a tres meses. Para el caso de la Fundación Juan Fe, además, cuenta con acompañamiento psico-social como eje transversal por el tipo de población atendida.

Durante los cinco meses de implementación de CREO se han vinculado 816 participantes, de los cuales el 92 % hace parte del esquema de intervención general, con 750 participantes, y el 8 % restante, es decir 66 participantes, hacen parte del esquema diseñado para jóvenes con embarazos adolescentes.

La iniciativa incluye la entrega de recursos en efectivo o especie que mitiguen la deserción y motiven la permanencia de los participantes en el proceso, en este caso en particular se han entregado auxilios de transporte al 92 % de los participantes, así como apoyos para el acceso a internet y refrigerios al 7 % y 2 % de los participantes, respectivamente.

Además, durante la etapa de formación, 606 participantes han recibido fortalecimiento de habilidades emocionales y competencias específicas. En relación a la intermediación laboral, se han vinculado 78 empresas con 95 vacantes y 803 puestos de trabajo, a corte del 31 de agosto de 2021. En los procesos de intermediación han participado 417 participantes con 27 colocados.

Ahora bien, los resultados tempranos del Bono en efecto dan luces sobre varias cosas:

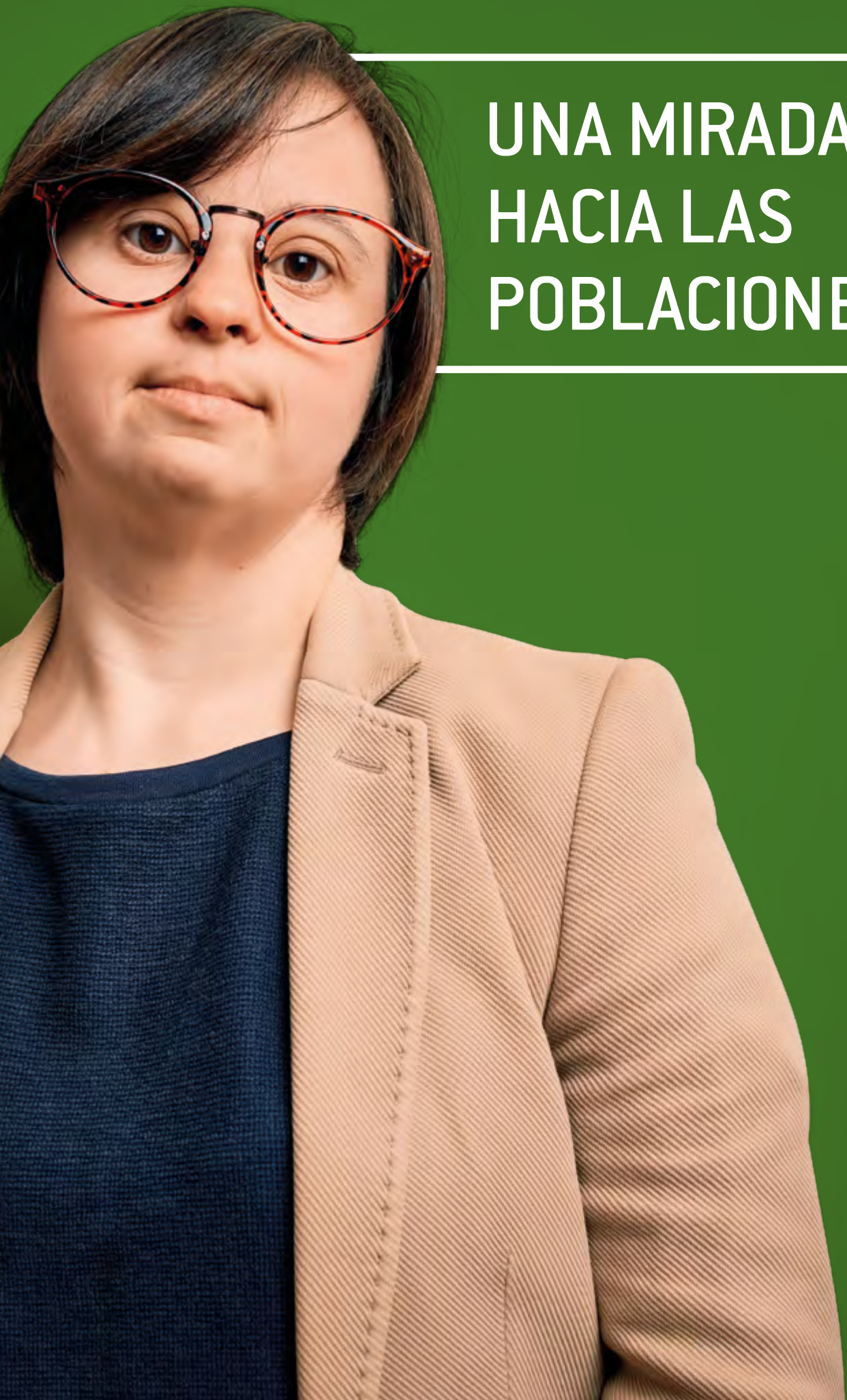
i) El Fondo ha facilitado algunos procesos operativos, como la reducción de tiempos en la verificación de los criterios de elegibilidad (asumido por primera vez por el Fondo y no por el auditor independiente) y un mayor uso de la información de la Plataforma BIS en pro de la gestión del desempeño, entre otros.

ii) A pesar del alto riesgo en la consecución de resultados en empleo formal de población en situación en pobreza y vulnerabilidad en época de emergencia, y de las condiciones tan complejas del mercado laboral actual, el BIS muestra que es un mecanismo y un modelo efectivo para gestionar este riesgo y pagar por resultados efectivos (ya se están obteniendo los primeros resultados en colocación).

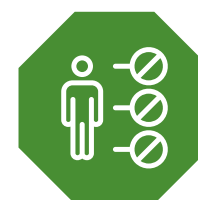
iii) Las innovaciones pueden estar siendo efectivas en lograr resultados. Hubo adaptaciones por las condiciones de virtualidad/presencialidad, en el marco de las medidas de emergencia, que se han puesto en marcha en la ruta de intervención e intermediación laboral que han resultado efectivas.

Estos son los avances de CREO Colombia, iniciativa que se consolida como pionera y referente en el desarrollo de mecanismos de pago por resultados en el país.

Finalmente, se observa que una importante proporción del total de inscritos pertenecían a segmentos poblacionales que han enfrentado tradicionalmente barreras de inclusión en el mercado laboral, lo cual evidencia la necesidad de que los servicios de gestión y colocación de empleo trasciendan de la oferta de actividades básicas, se focalicen y hagan ajustes según las necesidades especiales de cada segmento poblacional. Lo anterior plantea grandes retos, en especial para la Red Pública de Prestadores.



# UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES



## PERSONAS CON DISCAPACIDAD

LA IMPORTANCIA DE LA INTERMEDIACIÓN  
LABORAL PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN DE  
PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COLOMBIA

Alejandra León  
Directora Pacto de Productividad<sup>58</sup>

Los servicios públicos de empleo son uno de los principales actores sociales dentro del ecosistema de la inclusión laboral, dado que permiten que los ciudadanos obtengan trabajos dignos y, a su vez, que las empresas obtengan trabajadores talentosos que se ajusten a sus requerimientos y necesidades.

En el 2013 en Colombia se creó la UAESPE y, en el mismo año, el Programa Pacto de Productividad inició un proceso de transferencia de conocimiento a la luz del modelo territorial de inclusión laboral para personas con discapacidad, con el fin de acelerar el aprendizaje en torno a la atención y vinculación de estas. Este proceso terminó en el 2018 cuando, basada en los aprendizajes obtenidos durante la asistencia técnica, la UAESPE consolidó su propio modelo con enfoque en cierre de brechas, el cual no solo aplica a personas con

discapacidad, sino también a otras poblaciones. Esta intervención impactó a 195 centros de empleo y a 1416 funcionarios de diferentes roles de 72 ciudades o municipios de 31 departamentos del país.

La gráfica 48 muestra las diferentes etapas de la transferencia.

58. Pacto de Productividad es una iniciativa interinstitucional que busca generar un modelo replicable y sostenible que permita la contratación de personas con discapacidad en el mercado laboral, de manera efectiva y productiva tanto para personas como para empresas, a través de la transformación, cualificación y encadenamiento de la oferta de servicios relacionados con la inclusión laboral de las personas con discapacidad.



# Gráfica 48. Línea del tiempo de transferencia de conocimiento a la UAESPE

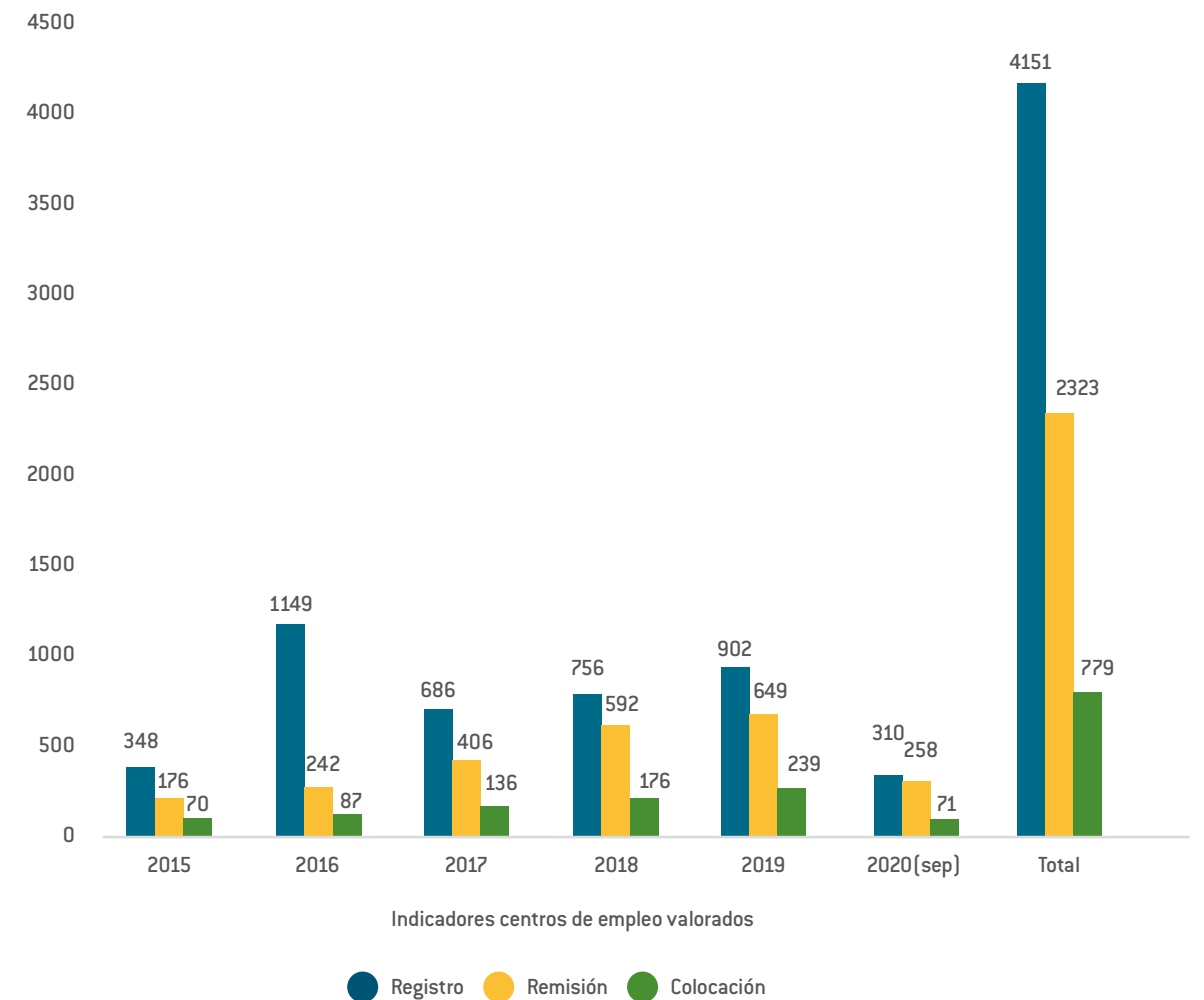


La asistencia técnica desarrollada durante cinco años se estructura bajo dos estrategias. La primera es la transferencia de conocimiento a través de formación virtual y presencial en temáticas particulares por tipo de función —registro, orientación, intermediación y gestión empresarial—, asesoría personalizada, pasantías en centros de empleo incluyentes, actividades prácticas con empresarios y entrega de herramientas, formatos y metodologías para facilitar la atención de la población. La segunda, como etapa de profundización, es la implementación de ajustes razonables o medidas de apoyo en la ruta de atención de algunos centros de empleo piloto: servicio de interpretación en línea, lectores y magnificadores de pantalla, impresoras y líneas braille, plegables en tinta y en braille de lectura fácil, ajuste de talleres bajo parámetros de diseño universal de aprendizaje, videos accesibles en lengua de señas y con subtitulación, ma-

pas táctiles y señalética, entre otros. Estas dos estrategias tienen como finalidad dejar capacidad instalada en los centros de empleo con funcionarios capacitados y una ruta de atención accesible.

En el 2020, el Programa realizó un seguimiento para valorar los avances sobre este proceso en diecinueve agencias de empleo, concluyó que en los últimos años hubo un avance relevante en cuanto a la atención de la población en el ámbito de la intermediación laboral sin que se requiera de “espacios especiales” para “personas especiales”. Sin embargo, el número de personas que accede a un trabajo en condiciones dignas podría ser mayor y más significativo. De acuerdo con los datos suministrados por 13 de las 19 agencias consultadas, el 55 % de los registrados es remitido a procesos de selección y solo el 18 % de los registrados es contratado.

**Gráfica 49.** Indicadores de registro, remisión y colocación de personas con discapacidad de 13 agencias de empleo 2015 - 202 (sept)



Las entrevistas de carácter cualitativo, llevadas a cabo durante esta exploración, nos dan una pista de cuál puede ser el elemento que divide estos indicadores. Al respecto, varios líderes de las agencias sostienen que existe un bajo nivel de conciencia en cuanto a la vinculación de trabajadores con discapacidad por parte de los empresarios de las ciudades pequeñas y medianas, por tanto, las vacantes continúan siendo escasas en comparación al número de buscadores de empleo con discapacidad. Otro inconveniente notable es la falta de una estrategia clara por parte de algunas agencias para promover la contratación de esta población, por lo que en muchos casos no se remite a procesos de selección a candidatos con discapacidad que cumplen el perfil.

También es importante resaltar que, a pesar de los esfuerzos realizados, los indicadores de cobertura de las agencias de gestión y colocación en el país aún no presentan niveles de atención similar entre los ciudadanos con y sin discapacidad. Esto no solo se debe a la falta de formación de los funcionarios que prestan los diferentes servicios, sino también a la falta de implementación de ajustes razonables en la ruta de servicios. Una de las consecuencias de la anterior situación es que no hay acceso a la información y a las comunicaciones para todo tipo de poblaciones, ni en las páginas web ni en las plataformas de atención o de formación.

## Impacto de la pandemia por COVID-19

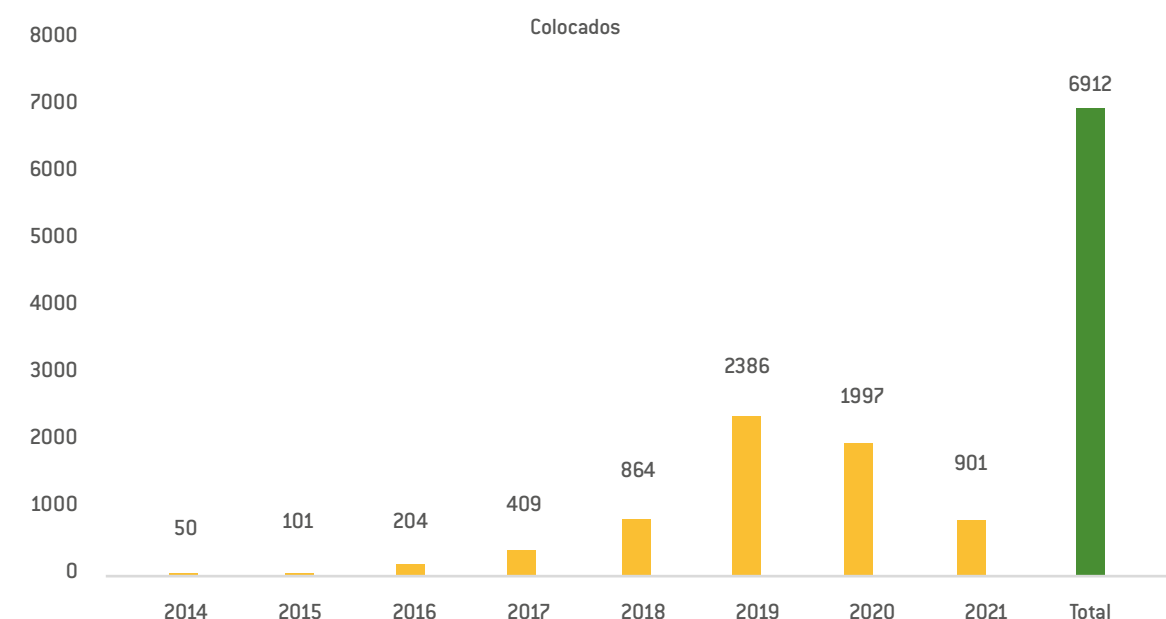
A las dificultades antes expuestas se suma lo estipulado en la sentencia de la Corte Constitucional C-473/19, en la que se indica que a partir del 2020 solo pueden usar la ruta de empleabilidad de las CCF las personas que hayan cotizado a seguridad social un año, continuo o discontinuo, en los últimos tres años, o los trabajadores independientes que hayan cotizado dos años, continuos o discontinuos, en el mismo periodo de tiempo. Esta decisión tiene como consecuencia que las personas que no cumplan con este requisito solo puedan obtener de las agencias de las CCF el servicio de registro de hoja de vida

y de remisión a una vacante cuando cumplan el perfil; así, no tienen la posibilidad de recibir los servicios de entrevistas, talleres de orientación ocupacional, cursos de formación para el trabajo ni acompañamiento en los procesos de contratación, aspectos fundamentales para la población con discapacidad que no ha tenido acceso, de manera convencional, a este tipo de servicios. Dada esta sentencia, las únicas agencias que siguen ofreciendo la ruta básica son la APE SENA y las agencias de empleo de las alcaldías. Situación aún desconocida por un gran número de personas con discapacidad.

Es importante valorar estos antecedentes y tenerlos en cuenta al momento de analizar el impacto de la pandemia, dado que este panorama se agrava por la falta de atención presencial a raíz de las directrices de cierres y cuarentenas. De esta forma, las personas con discapacidad, además de no tener información sobre las decisiones de la sentencia mencionada, se quedaron sin acceso a los servicios que podían ofre-

cerles. Lo anterior agudiza el impacto causado por la pandemia en los procesos de intermediación laboral de las personas con discapacidad, el cual ha sido negativo y extremadamente fuerte. Así lo demuestran los datos de colocación reportados por la Unidad del Servicio Público de Empleo, en los que se evidencia el descenso de este indicador en el 2020 y lo recorrido del 2021.

Gráfica 50. Indicadores nacionales de colocación de personas con discapacidad entre el 2014 y el 2021



Fuente: UAESPE.

Ahora bien, por el lado de la atención de las empresas interesadas en inclusión laboral, esta ha disminuido notablemente por dos razones. En primer lugar, debido a los ajustes que deben implementar durante este tiempo las agencias para reestablecer los servicios básicos que ofrecían al público en general. En segundo lugar, porque las empresas se han enfocado en mantener su personal y en limitar nuevos procesos de contratación. Además, a raíz de los toques de queda y de las medidas de cuarentena, se produjeron despidos masivos de trabajadores e incluso varias empresas cerraron sus establecimientos.

Todo lo anterior, sumado a los imaginarios sociales que aún persisten en el sector empresarial y la sociedad que relacionan a las personas con discapacidad con personas enfermas o con comorbilidades, hace que al momento de prescindir de trabajadores estos sean los primeros en considerarse o los últimos al pensar en su contratación.

Ante el cierre inminente de los puntos de atención, la Red de Prestadores del SPE empezó a utilizar sus canales de atención virtual y telefónica tanto para registro de hojas de vida como para entrevistas de





orientación y otros procesos de atención. Además, habilitó canales de atención a través de chat virtual y se articuló con los sectores dinamizados por la crisis, entre ellos los de salud, transporte y alimentos. Así, las páginas web y redes sociales son la principal herramienta para la atención a usuarios a partir de la virtualización de los servicios y las convocatorias de empleo, así como para la realización de eventos en línea como charlas con consejos para hojas de vida, entrevistas, competencias blandas y servicios para poblaciones vulnerables, entre otros.

La migración a la atención telefónica y virtual disminuye de manera considerable el acceso de las personas con discapacidad. Algunas de estas personas no cuentan con la información sobre los cambios realizados y otras no tienen acceso a estas modalidades de atención por falta de accesibilidad; en algunos casos, esto se debe a las condiciones de pobreza y desempleo que aquejan a la población y que traen consigo que las personas no solo no cuenten con un dispositivo electrónico, sino que no cuenten con un plan de datos o con capacidad de pago del servicio de internet.

## La nueva realidad

Después de año y medio desde el inicio de la pandemia, los procesos de intermediación laboral para las personas con discapacidad continúan funcionando a media marcha. En el momento, las empresas están enfocadas en su reactivación económica y la inclusión laboral de personas con discapacidad no es una prioridad. Sin embargo, se resalta el trabajo de la APE SENA y de otras agencias de gestión y colocación de las CCF, quienes han desarrollado eventos focalizados a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, así como jornadas de orientación ocupacional y ferias virtuales de empleo. Igualmente, el Observatorio Laboral Ocupacional del SENA está realizando un análisis de la tendencia de las ocupaciones por sectores para identificar qué programas nuevos se deben diseñar y en qué programas se debe capacitar a nuestros usuarios.

Desde el Programa Pacto de Productividad continuamos enfocados en cualificar a los funcionarios de la Red de Prestadores de Servicio de la UAESPE con el fin de dejar conocimiento técnico que contribuya a que estén en capacidad de:

- Orientar al sector empresarial en relación con los ajustes razonables que deben implementar en sus procesos de gestión del talento humano para ser empresas incluyentes.
- Garantizar una atención pertinente a las personas con discapacidad eliminando prejuicios y garantizando que sean remitidos a cualquier oferta laboral de acuerdo con su perfil y sus competencias.

*Agradecimiento especial a las agencias de gestión y colocación de las CCF: Cafam, Comfenalco Antioquia y Comfandi, así como a la APE SENA y al Centro de Oportunidades de la Alcaldía de Barranquilla.*

SE RESALTA EL TRABAJO DE LA APE SENA Y DE OTRAS AGENCIAS DE GESTIÓN Y COLOCACIÓN DE LAS CCF, QUIENES HAN DESARROLLADO EVENTOS FOCALIZADOS A MUJERES, JÓVENES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ASÍ COMO JORNADAS DE ORIENTACIÓN OCUPACIONAL Y FERIAS VIRTUALES DE EMPLEO.



# RECOMENDACIONES DEL INFORME PARA INTERMEDIACIÓN LABORAL



La intermediación laboral en Colombia tuvo afectaciones por el cierre de operaciones de centros de empleo a raíz del COVID-19, adicionalmente, los cambios normativos derivados de la *Sentencia C-473 de 2019*, que redefinió mecanismos de acceso a los procesos de gestión de empleo para parte de la población, también

afectaron. El reto de replantear la atracción del talento humano en las empresas hace necesario que surjan recomendaciones tendientes a fortalecer el servicio de empleo en Colombia, así como a flexibilizar los actuales esquemas para responder a las actuales dinámicas del mercado de trabajo en el país.

## Total, niveles de acción cubiertos por recomendaciones

 Acciones directas sobre población vulnerable	(NA1) 0	 Acciones directas sobre empleadores	(NA2) 0
 Fortalecimiento de actores institucionales prestadores de servicios	(NA3) 4	 Acciones generales en territorio	(NA4) 3



## NA4

**Replantear el funcionamiento y los esquemas de financiación de la red pública de empleo.** Las peores tasas de empleo e informalidad, así como los bajos niveles de acceso a la colocación de los grupos vulnerables, evidencian la necesidad de avanzar en los esfuerzos de la Red Pública de Prestadores de ofrecer servicios especializados para estas poblaciones. En la actualidad existen 435 centros de empleo de la Red Pública y 239 de la Red Privada; sin embargo, se ven pocos avances en la complementariedad de servicios y en la definición de acciones diferenciadas en los territorios.

La sentencia C-473 generó un fraccionamiento en la atención universal que desarrollaba la Red Pública del SPE, ya que restringió la atención a personas que cumplen con los requisitos de cotización a las CCF, lo que deja sin marco e intervención a poblaciones como la de jóvenes que buscan primer empleo, víctimas del conflicto armado, migrantes, NARP, entre otras, las cuales han estado en la informalidad y cuyo tránsito hacia la formalización se vuelve más complejo. Si bien las agencias de las CCF han realizado un mayor esfuerzo frente a estos grupos poblacionales, las nuevas

rigideces en el gasto de recursos parafiscales limitan la implementación de nuevos servicios para estos segmentos. Por lo anterior, es necesario promover el ingreso de más actores, como las entidades territoriales, a la Red de Prestadores y mejorar la focalización de sus servicios para grupos poblacionales vulnerables. Adicional los estudios de suficiencia de cobertura establecidos en la Ley 1636 de 2013 no se han implementado y tampoco activación instancias de articulación como el consejo de mitigación del desempleo.

Asimismo, se necesita una mayor integración de las acciones y los esfuerzos de la Red en las regiones. Un buen ejemplo de esto son los esquemas de articulación para la ejecución de programas de pago por resultados, que integran diferentes actores para la promoción de empleo en poblaciones de difícil acceso al mercado laboral y generan institucionalidad y niveles de gobernanza frente a propósitos comunes. Además, es necesario identificar y gestionar otras fuentes de financiamiento diferentes al FOSFEC, como recursos propios de las CCF, recursos de cooperación internacional o alianzas con empresas o entidades de orden local, para que estas generen esquemas colaborativos en los procesos de gestión y promoción de empleo en las regiones.

**Dinamizadores de la recomendación:** Unidad del SPE, Ministerio de Trabajo y Red de Prestadores del SPE.





## NA4

### Avanzar hacia una integración normativa frente al funcionamiento del servicio de empleo en Colombia.

Teniendo en perspectiva, cambios normativos como la *sentencia C-473 de 2019*, que declaró inexecutable la normatividad asociada al Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia, el *Decreto 1823 de 2020* de la UAESPE o la *Ley 2069 de 2020 de emprendimiento*, que genera un nuevo marco de intervención, entre otros, junto con el cumplimiento de algunos artículos de la *Ley 1636 de 2013* —como la conformación del Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo y la consolidación de un gran sistema de gestión de empleo en Colombia—, es visible una necesidad de replantear y concretar un nuevo marco normativo que dé lineamientos claros en materia de intermediación laboral en el país.

A la fecha de publicación de este informe, sobre la reforma del Mecanismo de Protección al Cesante, planteada en el actual plan nacional de desarrollo, no existe una propuesta en la agenda del país. Por ello, es necesario buscar elementos prioritarios para dinamizar el funcionamiento del SPE en Colombia y generar mayor institucionalidad para la adecuada operación de los centros de empleo en las regiones. Aunque en algunos países de la región —como México, Perú y Brasil— tienen garantizado el presupuesto público para el funcionamiento de las oficinas de empleo, en Colombia la decisión aún es discrecional de los entes territoriales y del SENA. La integración de las capacidades instaladas, los recursos y los diferentes actores del ecosistema es fundamental para fortalecer el servicio de empleo en el país.

**Dinamizadores de la recomendación:** Departamento Nacional de Planeación, Unidad del SPE y Ministerio de Trabajo.



## NA3

### Plantear un modelo de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para la red del SPE.

El *Decreto 1823 de 2020* plantea la prestación de todos los servicios básicos de gestión y colocación de empleo por parte de los prestadores públicos; así, la APE SENA deberá plantear un nuevo modelo de funcionamiento que incluya el proceso de orientación ocupacional en la ruta de empleo. Esto implica que la Unidad del Servicio de Empleo, a la luz de la nueva normativa que también faculta la prestación de servicios especializados por la red, debe plantear un modelo de asistencia técnica que permita que la Red de Prestadores se fortalezca en los territorios,

considerando los alcances y el marco de intervención de cada uno de ellos.

De igual forma, es necesario promover los estudios de pertinencia en las regiones, estipulados por la *Ley 1636 de 2013*, de manera que se garantice el acceso de las diferentes poblaciones a la Red de Prestadores de acuerdo con la normatividad y naturaleza jurídica de cada uno. El desarrollo de instrumentos y metodologías debe promover una mirada a los territorios mediante la cual variables como el tejido empresarial, el tipo de ocupaciones de la estructura formal, los estudios de prospectiva laboral y las alianzas con proyectos de alta demanda de talento humano, entre otros factores, sean componentes a considerar.

**Dinamizadores de la recomendación:** Unidad Administrativa Especial del SPE.



## NA3

### Promover ajustes a la atención básica que permita la superación de barreras de población vulnerable.

Tal como se advirtió en el INEI anterior, la revisión de la pertinencia de la orientación ocupacional ofertada es una tarea pendiente. En el presente informe se observó que los mayores niveles de acceso a estos servicios por parte de los distintos segmentos poblacionales no mejoraron sus niveles de colocación, ya que la ruta de empleabilidad no está integrada a otra oferta o servicios sociales que permitan la superación efectiva de las barreras de acceso.

Un ejemplo claro es la población de migrantes, pues según el estudio de CUSO Internacional 2020, las mayores barreras son las restricciones en norma laboral frente a contratación de esta población, la ausencia de docu-

mentos y certificaciones válidas en Colombia, la baja formación complementaria y los procesos de intermediación sin atención diferencial, entre otras causas. Sin una adecuada atención y direccionamiento a oferta complementaria, no mejorarán sus probabilidades de acceder a un puesto formal.

De igual manera, el acceso desigual de las mujeres al empleo parece ser una problemática que no encuentra mejoría con los servicios ofertados por parte de la Red Pública de Prestadores del SPE. Los esfuerzos en la implementación de una perspectiva de género en la oferta de servicios de gestión y colocación de empleo deberían traducirse en mejores niveles de colocación para las mujeres que acuden al SPE. Aunque no hay evidencia frente a la operación de los centros de empleo, hoy son pocos los que tienen ajustes razonables o acciones concretas de atención diferencial, lo que ha dificultado contar con intervenciones pertinentes en la atención de barreras para su vinculación laboral.

**Dinamizadores de la recomendación:** Unidad Administrativa Especial del SPE y Red de Prestadores.



## NA4

### Necesidad de contar con un sistema robusto de intermediación y gestión de empleo en Colombia.

Aunque la disponibilidad de información frente a los indicadores de intermediación laboral es alta, aún debe mejorarse considerablemente su confiabilidad, en especial al momento de detallar la evolución histórica de los indicadores en varios años. En la elaboración del presente informe se enfrentaron varios retos para comparar y analizar información de periodos superiores a un año. Puesto que las consultas del SISE son dinámicas y la variación de los datos hace que exista inconsistencia en el análisis de estos, es necesario avanzar hacia una plataforma con información más estructurada y que integre otras fuentes disponibles.

El Ministerio del Trabajo junto al BID, como parte de los esfuerzos por implementar un nuevo sistema de intermediación y gestión de empleo, debe contemplar aspectos como:

- La integración de plataformas, como el SENA y el SISE, para el análisis de la información.
- Contar con un sistema público de empleo y no alquilar transacciones, como ocurre en la actualidad con el SISE. Además, que no esté sujeto a ajustes periódicos —por ejemplo, para incorporar más campos en la caracterización del usuario— dado que su administración la realiza una entidad privada.

- En la actualidad, el SISE proporciona información de vacantes de la Red Pública, que contiene información valiosa de sectores de base productiva; sin embargo, es necesario integrar algoritmos y análisis abierto de datos de plataformas privadas que permitan una mayor lectura de los mercados laborales en las regiones.
- Otras fuentes de información, como la PILA, pueden ser de gran utilidad para analizar las trayectorias laborales de las personas, los salarios de reenganche laboral, la calidad de los emparejamiento, entre

otros factores, para avanzar hacia mediciones de impacto de los procesos de intermediación laboral.

- La interoperabilidad con otros sistemas que analizan trayectorias de educación media, posmedia y empleabilidad, y la alineación con los principales lineamientos del Sistema Nacional de Cualificaciones en Colombia.

**Dinamizadores de la recomendación:** Administrativa Especial del SPE, Ministerio del Trabajo, BID y Red de Prestadores.



## NA4 – NA3

**Promover la formalización de la intermediación laboral y la flexibilización de plataformas emergentes.** En Colombia, según datos de la GEIH, 67 % de los ocupados manifestaron obtener trabajos por mecanismos informales de búsqueda de empleo. Esta situación, constante durante los últimos años, puede atribuirse a redes sociales, plataformas y mecanismos emergentes en el país —como LinkedIn, que en el 2020 reportó más de 6 millones de usuarios en Colombia— que son un puente entre empleadores y perfiles atractivos para sus empresas. Sin embargo, estas plataformas que han venido

consolidándose en el país no se encuentran autorizadas por la UAESPE, por lo que su información no hace parte de la estadística oficial de intermediación laboral.

Ante la necesidad de avanzar en el desarrollo de un sistema de intermediación laboral formalizado a nivel nacional y en la promoción de canales de búsqueda autorizados, es necesario establecer un modelo de regulación que permita incorporar estas plataformas en los procesos de gestión de empleo y utilizar la información como puente para que otros prestadores en las regiones puedan ajustar acciones y orientar, por ejemplo, procesos de formación más específicos.

**Dinamizadores de la recomendación:** Unidad Administrativa Especial del SPE.





CAPÍTULO 5

# EMPLEO Y EMPLEADORES

De la crisis hacia las  
oportunidades en  
reactivación económica



Las trayectorias desde la educación hasta el empleo culminan exitosamente cuando las personas encuentran empleos formales y estables. El acceso a este tipo de empleo genera movilidad social en los países, al brindar a las personas la oportunidad de mejorar progresivamente sus condiciones de vida y de tener una mayor estabilidad económica para ellos y sus

familias. En ese sentido, las acciones desarrolladas en etapas anteriores de la trayectoria ocupacional (educación media, educación y formación posmedia e intermediación) son eslabones que permiten a las personas tener mayores posibilidades de vincularse al mercado laboral formal y así, paulatinamente, construir una sociedad más igualitaria.





El análisis de las condiciones del mercado laboral colombiano demuestra que existen grandes barreras de acceso al empleo formal, así como para la permanencia, para ciertos grupos poblacionales. El tránsito exitoso por las etapas anteriores no garantiza por sí solo el empleo de las personas, es necesario también que los empleadores (por ejemplo las empresas) tengan las condiciones internas adecuadas para evitar generar barreras de acceso al empleo (intencionales o no intencionales) o prácticas discriminatorias con ciertas poblaciones. Adicionalmente, una vez las personas han logrado acceder al mercado laboral, en aras de mejorar su permanencia, es necesario que se desarrollen procesos de orientación y acompañamiento en la construcción de su plan ocupacional. Lo anterior permite mitigar salidas prematuras de las personas, motivar a los empleados para que crezcan en la empresa o fomentar que transiten a opciones laborales con mejores condiciones, acciones que finalmente se traducen en mejoras en su calidad de vida.

Si bien la pandemia ha tenido efectos negativos para el empleo y los empleadores, la situación es aún más dramática para las poblaciones que han estado tradicionalmente excluidas del mercado laboral.

En efecto, al analizar las tasas de desempleo para 2020 se encuentra que, si bien para Colombia fue del 15,9 %, para los jóvenes fue del 24,2 %; para las mujeres, del 20,4 %; y en el caso de migrantes provenientes de Venezuela se ubicó en 22,8 %<sup>59</sup> (DANE- GEIH, 2020). Para el caso de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera (NARP), la tasa de desempleo fue 14,8 %, y para población indígena fue del 8,6 % (DANE y GEIH, 2020). Frente a otros grupos poblacionales, aunque no se tienen datos actualizados a 2020, tradicionalmente se han observado tasas altas de desempleo. Por ejemplo, para la población víctima de la violencia la tasa de desempleo fue 63,0 % (OIM, 2017) y para la población desplazada esta cifra representó 35,5 % (Mintrabajo y Red Ormet, 2014). Por su parte, para las personas en proceso de reintegración se reportó una tasa de 18,2 % (ARN, 2017) y para el caso de la población con discapacidad se reportó que tan solo el 26,7 % trabajó por lo menos una hora en una actividad que le generó algún ingreso (DANE-CNPV, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo presenta un panorama de la dinámica laboral en Colombia, incluyendo los efectos de la pandemia y haciendo énfasis en las poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado laboral. Para ello, esta temática se aborda desde dos frentes: un primer acercamiento desde la oferta laboral, es decir, desde quienes ofrecen su fuerza laboral en el mercado de trabajo y, posteriormente, desde la demanda, es decir, quienes potencialmente emplean a las personas. En el capítulo también se encuentra una entrevista con Rosario Córdoba, quien fue directora el Consejo Privado de Competitividad y de la revista Dinero. En su

testimonio cuenta cuales fueron los efectos de la pandemia en el empleo, la competitividad y la equidad del país, haciendo énfasis en las poblaciones más afectadas: mujeres y jóvenes.

También se presentan en el capítulo tres experiencias exitosas: el caso de Frisby, una entidad con capitalismo consciente que mantuvo sus niveles de empleabilidad a pesar de la coyuntura; la iniciativa público-privada Mujeres que Construyen que busca atender brechas de género en un sector clave para la reactivación económica; y Compromiso Valle, una iniciativa de impacto colectivo para el empleo y la reconstrucción del tejido social en el Valle del Cauca.

Para este capítulo, las poblaciones analizadas fueron las más afectadas en temas de empleo: los jóvenes y las mujeres. La iniciativa Global Opportunity Youth Network GOYN Bogotá nos presenta su análisis de la situación de los jóvenes con potencial, aquellos jóvenes que no estudian, no trabajan y se encuentran en la informalidad; allí analizan la importancia de la reconexión de estos jóvenes a las trayectorias de educación y empleo para mejorar la empleabilidad de forma sistémica. Para el caso de mujeres, la Fundación Wom-en analiza la economía del cuidado y su costo de oportunidad para el ingreso de más mujeres al mercado laboral y como este aspecto fue exasperado durante la pandemia. Adicionalmente, este capítulo concluye con algunas recomendaciones para trabajar en favor del cierre de las principales brechas y de la superación de las problemáticas más apremiantes en temas de empleo.

59. Esta tasa corresponde a los migrantes de corta duración, esto es, migrantes que en los doce meses anteriores a la aplicación de la encuesta vivían en Venezuela. Para el caso de migrantes de larga duración, la tasa de desempleo se ubicó en 17,4%.







---

## LO QUE DICEN LOS EXPERTOS

Rosario Córdoba

---

### Perfil

Rosario Córdoba es economista de la Universidad de los Andes, actual presidenta del Concejo Privado de Competitividad y anterior directora de la Revista Dinero. Además es miembro de las juntas directivas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, de la Fundación Santa Fe de Bogotá, de la Fundación Semana y del consejo directivo de Fedesarrollo.

“[ ... ] debemos tener conciencia de que retrocedimos muchísimo en lo que habíamos ganado en términos de indicadores sociales [ ... ]. Para mí es fundamental el foco en la educación y en cómo revertir el daño que causó el COVID-19 en la generación que en ese momento se estaba formando. Si nosotros no somos capaces de enfocarnos y revertir el daño, en adelante vamos a tener un impacto fuerte en la productividad por cuenta de las personas que perdieron su capacidad productiva. Nosotros perdemos como país y ellos como personas”.

---

## 1 Rosario, muchas gracias por aceptar esta invitación. ¿Cómo fue el 2020 para el empleo del país?

**Tenemos unas cifras que son muy preocupantes, aunque las cifras eran preocupantes desde antes. Para hablar en términos de productividad y de competitividad y del impacto que tuvo la pandemia en sí, tenemos que situarnos en el contexto anterior a esta.** Antes de la pandemia la tasa de ocupación de las mujeres era baja y la distancia entre hombres y mujeres era grandísima. Por supuesto, a raíz de la emergencia sanitaria esta situación empeoró de manera radical. Lo hizo en particular en el caso de las mujeres, a quienes les tocó quedarse en la casa cuidando los hijos. Además, los sectores en los que las mujeres, por lo general, están empleadas son los que más afectados se vieron.

Para entender y pensar hacia adelante, se debe focalizar muy bien dónde tenemos estos problemas, los tenemos en las mujeres y en los jóvenes. Es evidente que todo lo que decimos con respecto al empleo no se puede desligar de lo que tendría que ver con las competencias y la preparación de las personas. Ahí hay unos factores que inciden en la situación del momento.

Cuando hablamos de la posibilidad de que las mujeres tengan un empleo, tenemos que pensar primero en qué tan capacitadas están para emplearse y en para qué tipo de empleo están capacitadas. **Tendríamos que enfocarnos en dos temas: en capacitar a las mujeres y en proporcionarles los tiempos y los espacios para que lo puedan hacer; es decir, en la economía del cuidado.** En Colombia necesitamos tener una política de cuidado mediante la cual las mujeres puedan llevar a sus niños a que los cuiden para que ellas, en ese tiempo, puedan capacitarse o ir a trabajar; lo mismo sucede con el cuidado de las personas mayores. Por otra parte, en el mundo de la digitalización es muy importante que las mujeres se capaciten en temas digitales que les permitan también trabajar desde sus casas y organizar un poco mejor su tiempo.

Las políticas de Estado no deberían estar tan encaminadas a que el trabajo y los empleos que se están proporcionando y generando sean solo masculinos. Hay que tener un equilibrio en lo que hacemos en temas de política para en verdad fomentar ese empleo.

**En Colombia necesitamos tener una política de cuidado mediante la cual las mujeres puedan llevar a sus niños a que los cuiden para que ellas, en ese tiempo, puedan capacitarse o ir a trabajar; lo mismo sucede con el cuidado de las personas mayores.**

## 2 Es muy claro el impacto que describe sobre las mujeres del país. ¿Cómo ve el impacto del 2020 en el empleo de otras poblaciones?

Creo que tenemos la misma dificultad en la población de jóvenes. Hay unos problemas graves de falta de preparación para empezar a trabajar y tener un primer empleo. Según datos sobre las competencias que tiene la población colombiana, solo un 40 % de la fuerza laboral tiene bachillerato; es decir que cuando entran al mercado laboral, son personas que no están capacitadas y que no tienen las competencias. Nuestra política nacional debería enfocarse en eso. A mí me gusta muchísimo, por ejemplo, el modelo de educación dual de Alemania, en el

que los muchachos, niños o niñas entran a una empresa que, a su vez, está trabajando con una institución de educación superior en su formación. De este modo son empleados y capacitados al tiempo.

Es triste pensar en la situación de las mujeres jóvenes, en el caso de niñas que no han terminado sus estudios y, dentro de eso, el de niñas que han quedado embarazadas y que, en este momento, están en su casa cuidando los niños. También creo que hay unos sesgos importantes con respecto a la contratación y eso hace que estas niñas muchas veces no tengan oportunidades de emplearse.

Creo que se requiere entender que eso es lo que está pasando y qué se debe hacer. Siempre pienso que lo importante es poder sacar al mundo laboral a estas niñas y a las mujeres de sus casas para que empiecen a ser parte de lo que es el mundo hoy. En verdad creo que hay una falta de oportunidades y sesgos en el momento de contratación de las mujeres. La mayor inequidad o desigualdad la tienen ellas, pues representan el 50 % de la población, si no un poco más.

El mundo se pierde de todo el talento que puede aportar la mujer si no la incluye. En términos de productividad hay un impacto importante al no incluirlas en la misma medida en la que están incluidos los hombres en el mercado laboral en todo tipo de oficios. Si consideras otras poblaciones, su situación es más compleja si, además, se trata de mujeres. Siempre hay una primera brecha, pero si eres mujer incluso hay una mayor discriminación. Por esto es necesario tener políticas muy focalizadas que en verdad lleguen a esas personas y las saquen de esa condición.

**Por otra parte, pienso que el subsidio a la nómina del Gobierno debería también utilizarse en las empresas. Utilizar este subsidio es muy importante, así como generar esos empleos, pero también es clave aprovechar estos tiempos y recursos para que las personas se capaciten y obtengan conocimientos antes de que se acaben los subsidios.** Lo que necesitamos es que la gente tenga habilidades y competencias. Al final, eso es lo que determina la productividad de cada una de estas personas. Hay que capacitar y educar a la gente para que pueda ser productiva.

## 3 ¿Qué tanta importancia tienen la información y los datos en este contexto?

Creo que este tema es importantísimo. La información es la base para tomar cualquier decisión y para cualquier política pública. En Colombia hace rato estamos posponiendo un censo económico en términos empresariales. Llegó la pandemia y, en muchos casos, ni siquiera se pudo ayudar a las empresas porque no existía la información. La pandemia hizo que se ingeniaran procesos para, por lo menos, ubicar dónde estaba la gente y llevar las ayudas.

Creo que es clave identificar dónde tenemos esas brechas de información y reducirlas. Esto es algo muy difícil que desde el Consejo Privado de Competitividad siempre hemos destacado. No se pueden tomar decisiones de política sin información y si hay información, igual hay que hacer evaluaciones de impacto. Es claro que cuando se hace una política esta tiene las mejores intenciones de que las cosas salgan de una manera, pero si no se hacen evaluaciones de impacto, se seguirá con políticas que no sirven para nada y que desperdician los recursos públicos.

Un error en el que también se debe enfatizar es la forma como se hace el gasto público. El gasto que se hace en educación o en salud, ¿cómo se hace? No basta con que sea equis por ciento del PIB. Deberíamos compararnos y saber qué porcentaje del PIB destinan otros países. No sé cuáles son las políticas para sacar adelante todo lo que estamos diciendo en esta conversación.



4

### ¿Cómo analiza las medidas tomadas en 2020 para mitigar los impactos en el empleo del país?



Cuando empezó la pandemia fue como si hubiera habido un paro total porque de un día para otro se paró la economía. En ese momento nadie, incluido el Gobierno y los empresarios, sabía qué era lo que estaba pasando. Primero había que entender qué le ocurría al país, qué era este fenómeno y cómo íbamos a transitar la pandemia sin siquiera saber cuánto podría durar. Me parece que todas las medidas que se tomaron fueron las adecuadas. Era muy importante, en un momento tan complejo, garantizar la liquidez de las empresas, que estas tuvieran acceso a crédito y tener garantías de la nación para que esto ocurriera. Eso se hizo muy bien. La protección al empleo formal me parece que fue una medida muy importante, en el sentido de que no hay nada más costoso que perder la mano de obra calificada que ya se tiene por cuenta de que no hay ventas ni producción. Fue muy importante tener la posibilidad de mantener a las personas empleadas mientras se esperaba a que pasara la pandemia. Me parece que fue una decisión muy sabia en términos tanto de preservar el capital humano, que es tan difícil de construir, como de no mandar la gente a la calle. Esa fue nuestra primera etapa, ahora viene la reactivación de la economía. De hecho, la reforma tributaria que está en el Congreso extenderá estas medidas. Eso está muy bien.

Ahora bien, como mencioné antes, los subsidios son importantes. **Es importante generar empleo, pero también utilizar los escasos recursos del país para que, en esta coyuntura de corto plazo mientras todo empieza a andar, se emplee a la gente.** Para que esas personas puedan ser parte del proceso productivo una vez se reactive la economía, los subsidios deberían condicionarse a que estas personas sean competentes.

Me parece que lo más coherente con lo que acabamos de decir es el empleo. Porque si no hay empleo, no hay consumo; si no hay consumo, las empresas

no venden. Esto se vuelve un círculo vicioso que no permite que la economía vuelva a arrancar. Desde esta perspectiva, el empleo es muy importante. Por fortuna, en este momento hay unas condiciones que favorecen esa demanda interna. La tasa de desempleo ha bajado.

Hay dos fenómenos importantes para estimular el consumo. Uno es el precio del café, que ha aumentado de manera considerable y ha sido muy importante sobre todo en la zona cafetera. Otro son las remesas, todo lo que está llegando del exterior que se le envía a los familiares y que está jugando un papel importante en Colombia para estimular la demanda.

Por el otro lado, el Gobierno lanzó el CONPES de reactivación económica. En este hay una serie de proyectos que, de llevarse a cabo, serían importantes para el país. Ahora lo importante es que sí se ejecuten y que se quiten las restricciones que a veces hay para que estos proyectos se adelanten. El país podría generar, de acuerdo con el CONPES, unos 5 millones de empleos en 5 años. Por ello, es muy importante dar todo este impulso para que las cosas arranquen. La economía está creciendo bien. Tuvimos problemas con lo del paro, pero la economía está creciendo.



Para escuchar la entrevista completa de Rosario Córdoba accede al podcast *Voces* de Fundación Corona

5

### ¿Cómo ve el panorama futuro?



**Quizás lo más importante es tener en cuenta que, con COVID-19 o sin él, siempre necesitamos una agenda de competitividad y de productividad.** Asimismo, tener conciencia de que retrocedimos muchísimo en lo que habíamos ganado en términos de indicadores sociales con la situación de pandemia que enfrentó el país y de que la única forma en que volveremos a crecer de manera constante, y como antes, es el compromiso con una agenda de productividad y de competitividad.

La agenda de productividad es una que cubre muchísimos frentes. Para mí es fundamental el foco en la educación y en cómo revertir el daño que causó el COVID-19 en la generación que en ese momento se estaba formando. Si nosotros no somos capaces de enfocarnos y revertir el daño, en adelante vamos a tener un impacto fuerte en la productividad por cuenta de las personas que perdieron su capacidad productiva. Nosotros perdemos como país y ellos como personas.

*Esta entrevista ha sido editada y condensada.*





# PRINCIPALES DATOS E INDICADORES

## Empleo y Empleadores

1

## Panorama del mercado laboral desde la oferta

Colombia no ha estado al margen de la crisis por COVID-19. Durante el 2020, algunos de sus indicadores del mercado laboral<sup>60</sup> retrocedieron a niveles similares a los de hace dos décadas o, en algunos casos, a niveles sin precedentes desde que se cuenta con datos de la GEIH.

El país tiene hoy más personas inactivas y menos ocupadas. En 2020, del total de personas en edad de trabajar —aprox. 39,9 millones—, el 40,8 % estaba económicamente inactiva, lo cual reflejó un incremento de 3,8 puntos porcentuales frente a 2019. Por otra parte, el total de ocupados en 2019 —aprox. 22,2 millones— se redujo 2,4 millones para 2020; es decir, a 19,8 millones. Del total de personas que salieron de la ocupación, solo el 13 % eran trabajadores rurales, mientras el 87 % eran trabajadores urbanos, lo cual evidencia una mayor afectación de la crisis en las zonas urbanas.

No todos los grupos poblacionales fueron afectados con la misma intensidad por la crisis. Por ejemplo, las mujeres y los jóvenes estuvieron más expuestos al desempleo y representaron la mayoría de los puestos de trabajo perdidos en 2020. Por otra parte, otros segmentos poblacionales como los de migrantes, indígenas y población NARP, aunque tuvieron reducciones menos drásticas en la tasa de ocupación, la cual fue superior a la del promedio nacional en 2020, sí vieron desmejoradas sus posibilidades de acceso a empleos formales.

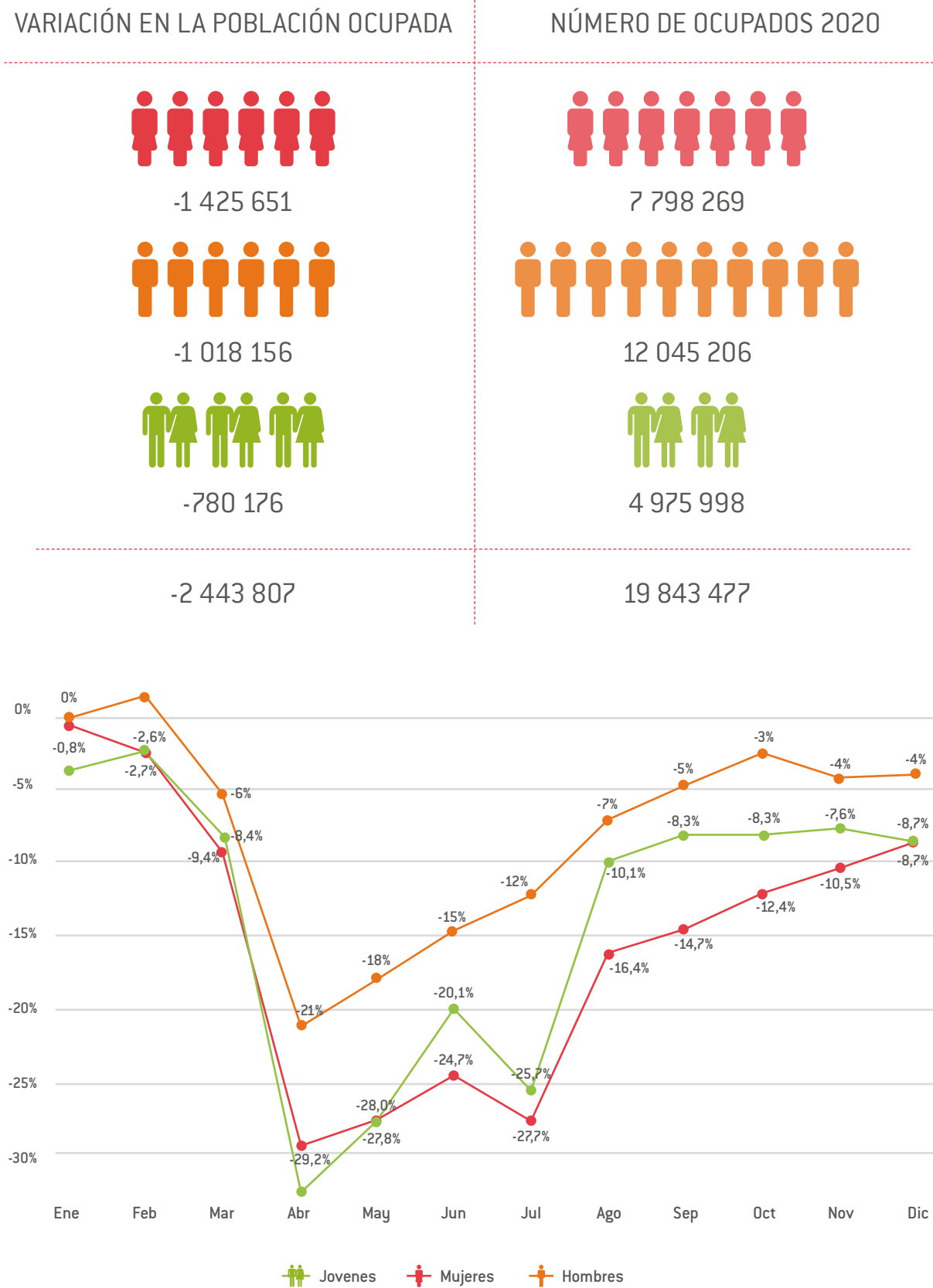


Lo invitamos a conocer con mayor detalle los indicadores de empleo en [includere.co](https://includere.co) —tablero: mercado laboral en Colombia—, donde podrá conocer históricos y cifras detalladas para mujeres y jóvenes.

60. Conozca la definición de los indicadores de esta sección en el Informe INEI 2018-2019, capítulo 2, páginas 53-54. <https://www.fundacioncorona.org/es/biblioteca/documentos-tecnicos/informe-nacional-de-empleo-inclusivo-inei-2018-2019>.



Gráfica 51. Variación en la población ocupada según poblaciones (mensual y anual). Colombia 2020



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2019 - 2020.



En la presente sección se estudia el panorama del mercado laboral colombiano en 2020 a partir de la oferta laboral; es decir, de las personas que ofrecen su fuerza laboral en el mercado de trabajo. También se abordan los principales indicadores laborales y se contrasta su variación frente a años anteriores, en especial frente a 2019, con el ánimo de analizar

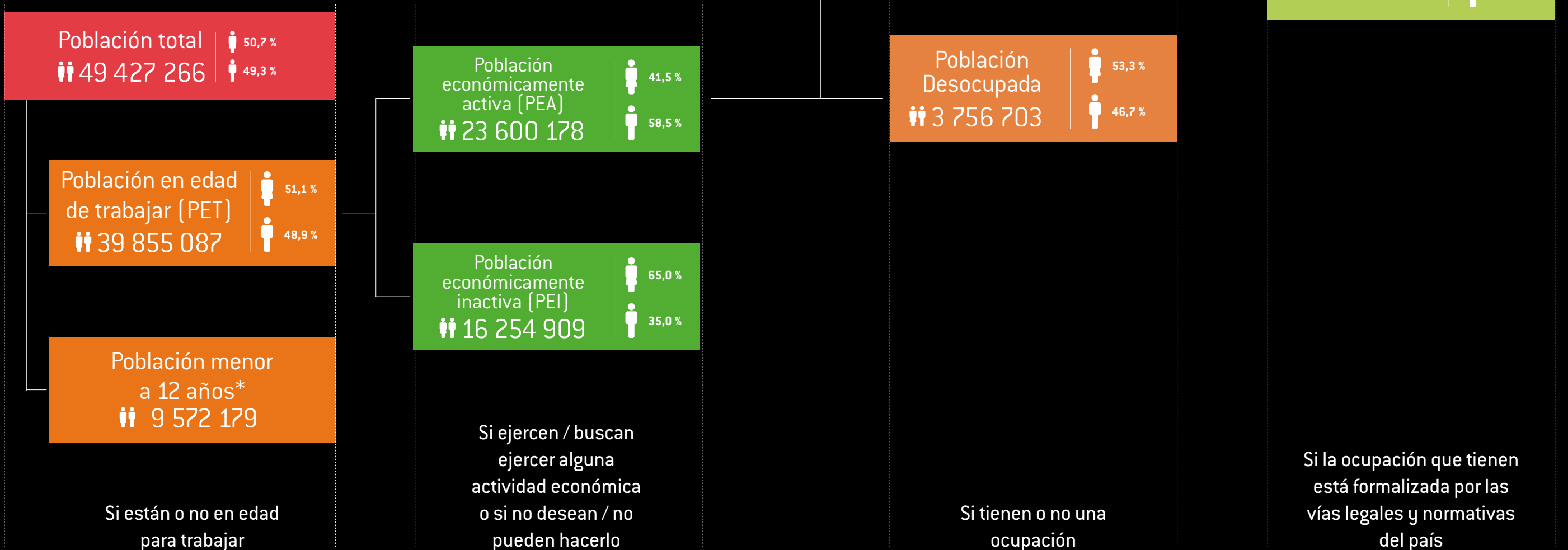
el impacto en el mercado laboral de las medidas de aislamiento y de restricción a la movilidad, asociadas con la pandemia. Además, se profundiza en los indicadores de acuerdo con distintos segmentos poblacionales, con el fin de observar el comportamiento de estos grupos en el mercado laboral para el periodo bajo análisis.

# Clasificación laboral de la población en Colombia. 2020

Existen diferentes clasificaciones de la población en el mercado laboral que permiten distinguir a quienes tienen la capacidad de trabajar y, entre estos, a las personas dependiendo diferentes características. Esta infografía describe las diferentes categorías dependiendo de las características de la población y la cantidad de personas que se encuentran en cada una. Esta clasificación es de gran utilidad, pues las acciones a diseñar y desarrollar para cada grupo son diferentes.

**Nota:** \* Población mayor de 12 años en las zonas urbanas y a los mayores de 10 años en las zonas rurales.  
 (1) Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005.  
 (2) Debido a las modificaciones en la recolección de la GEIH por la pandemia de COVID-19 no se recolectó información de informalidad entre los meses de marzo-abril 2020.

**Fuente:** cálculos propios con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE, 2020



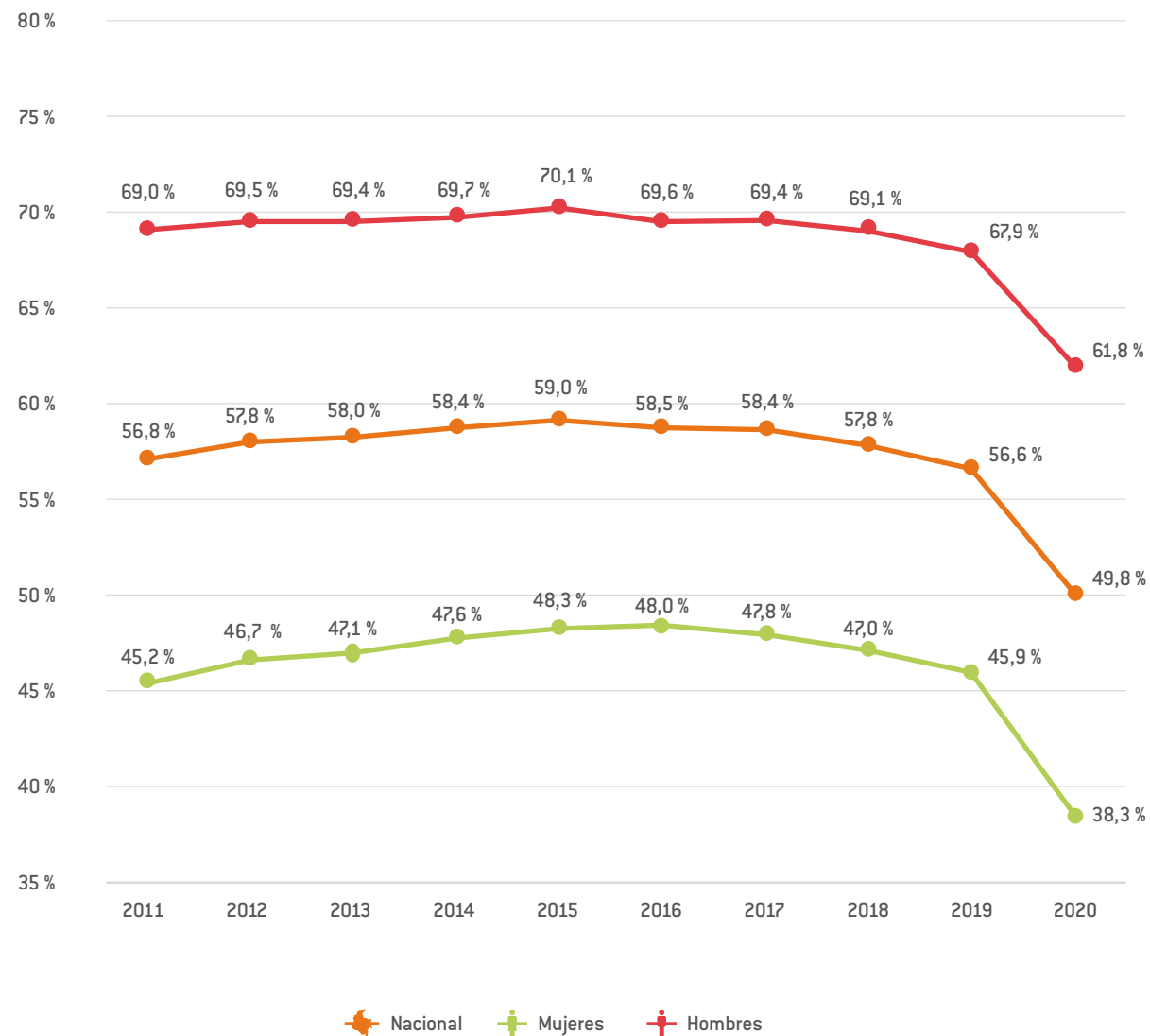


## 1.1 Participación laboral

La caída en la tasa de ocupación de 2020 no tiene comparación con la de otros años desde que el DANE publica la información de la GEIH. Al igual que la mayoría de los indicadores del mercado laboral, la tasa de ocupación tuvo hasta antes del inicio de la pandemia un comporta-

miento relativamente estable. La gráfica 52 muestra que dicho indicador, después de alcanzar en 2015 un pico de 59 %, tuvo una disminución leve y constante hasta 2019, cuando llegó a 56,6 %, para caer de forma abrupta 6,8 puntos porcentuales en 2020, cuando llegó a 49,8 %.

Gráfica 52. Tasa de ocupación. Colombia 2011-2020

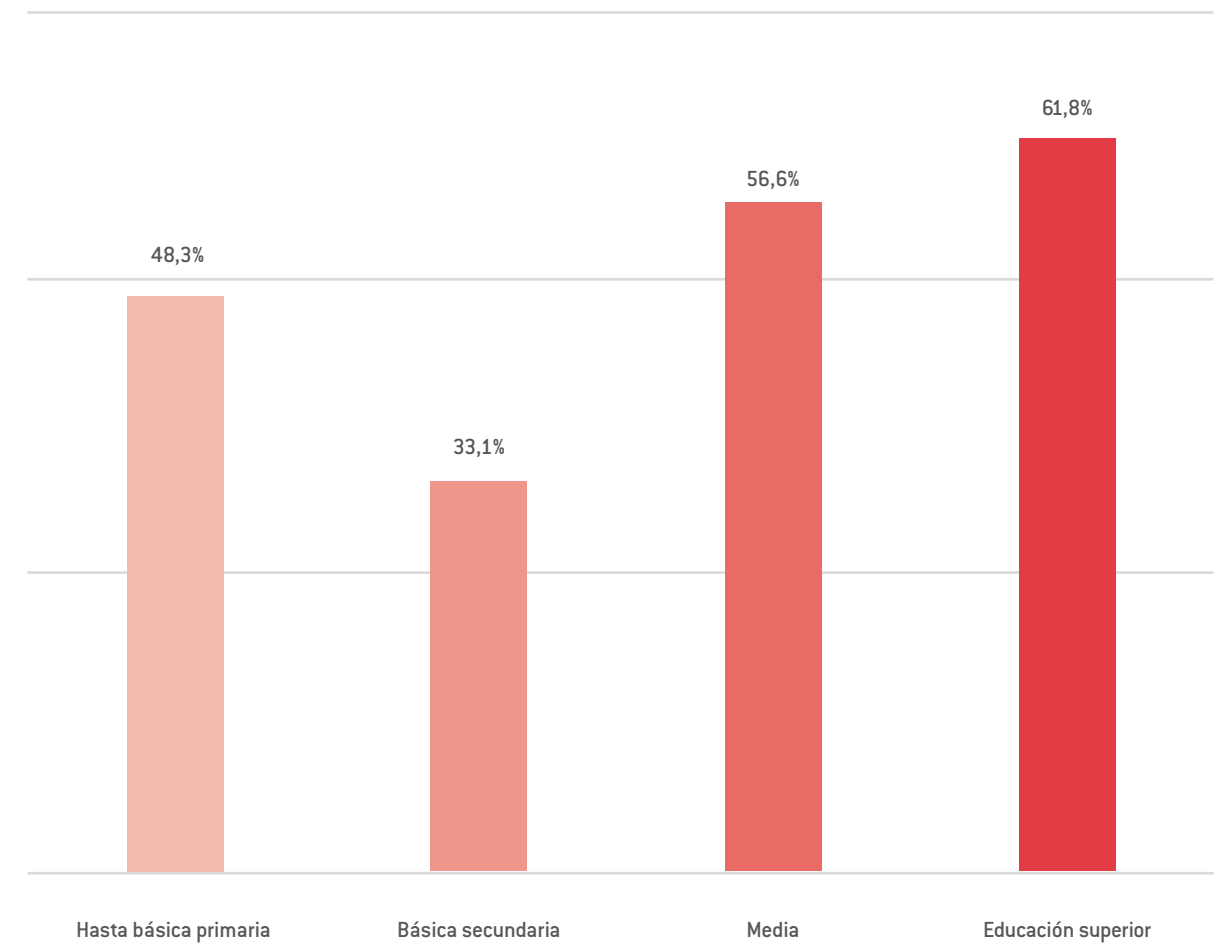


Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2011-2020.

Por una parte, la reducción histórica de la tasa de ocupación en 2020 afectó en especial a las mujeres. En términos absolutos, se encuentra que del total de 2,4 millones de personas que salieron de la ocupación en 2020, 1,4 millones correspondieron a mujeres y el restante millón a hombres. Esta mayor pérdida para las mujeres se tradujo en términos de tasa de ocupación en un incremento en 1,5 puntos porcentuales en la brecha de género, la cual pasó del 22 % en 2019 —45,9 % para las mujeres y 67,9 % para los hombres— a 23,5 % en 2020 —38,3 % para las mujeres y 61,8 % para los hombres—.

Por otra parte, las personas con niveles más altos de educación tuvieron una mejor tasa de ocupación (gráfica 53). Al momento de conseguir empleo, las personas con educación técnica o tecnológica y universitaria tienen una tasa similar de ocupación (65,8 % y 69,4 % respectivamente), mientras que aquellas con posgrado tienen una posición significativamente mejor (79,9 %). Vale la pena resaltar que las tasas más bajas, tal como se aprecia en la gráfica 53, estuvieron en los niveles educativos inferiores a educación media —48,3 % hasta básica primaria y 33,1 % en básica secundaria—.

Gráfica 53. Tasa de ocupación según nivel educativo. Colombia 2020



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2020.

Si bien las tasas de ocupación cambiaron de manera diferencial por grupos, género y en territorios donde hubo mayor incidencia, existieron algunas iniciativas y ajustes por parte de empleadores que utilizaron diferentes

estrategias para preservar los puestos de trabajo en sus compañías, queremos resaltar a Frisby, que bajo un enfoque y principios corporativos logró que la crisis no afectara significativamente sus niveles de ocupación.

# Caso de éxito

## Frisby: una entidad con capitalismo consciente que mantuvo los niveles de empleabilidad

En 1977 Alfredo Hoyos y Liliana Restrepo iniciaron el camino de Frisby, fundamentado en el capitalismo consciente. Cuando todavía en Colombia no se conocía sobre este enfoque, la cultura organizacional se fue orientando desde la ética del cuidado y el desarrollo integral del ser humano. El propósito superior de Frisby, “alimentamos

con amor para contribuir al desarrollo del ser humano e impactar positivamente a la sociedad”, se basa en principios como la equidad y la justicia de cada uno de sus grupos de interés.

El capitalismo consciente se sustenta en cuatro pilares:

- |                       |                           |                         |   |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------|---|
| 1. Propósito superior | 2. Cultura organizacional | 3. Liderazgo consciente | 4. Relación a largo plazo con los grupos de interés |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------|---|

La compañía está comprometida con el desarrollo y el bienestar de todos sus colaboradores, al igual que reconoce y valora el aporte que se hace a diario desde las diferentes áreas de trabajo para la sostenibilidad de la empresa. En Frisby se ve el mundo como una red de relaciones en la que se construye de manera colectiva, se crece juntos y se comparten responsabilidades.

El liderazgo consciente que los caracteriza establece una estrategia que les permitió generar una conciencia de cuidado por la vida, que a la vez cuidara de la organización y, como resultado, permitiera preservar el mayor número de empleos posibles para acompañar de esta forma a sus colaboradores y familiares.

En ese marco, y teniendo como base su propósito superior, en marzo del año 2020, cuando inician los cierres de establecimientos comerciales por la situación de emergencia sanitaria a raíz de la pandemia de COVID-19, Frisby, en cabeza del comité de gerencia, inicia un análisis detallado del panorama y con base en el

liderazgo consciente que los caracteriza establece una estrategia que les permitió generar una conciencia de cuidado por la vida, que a la vez cuidara de la organización y, como resultado, permitiera preservar el mayor número de empleos posibles para acompañar de esta forma a sus colaboradores y familiares.



Anticipación de vacaciones



Licencias no remuneradas



Cierre de puestos de trabajo

Con esta estrategia lograron, a finales de diciembre de 2020, preservar el 97 % de los colaboradores. Por su parte, el servicio de domicilios creció en un 25 % la contratación de personal directo para apoyar este importante canal de ventas.

crecimiento en los meses de octubre y noviembre del presente año.

En agosto de 2021, dada la reapertura económica y el avance del plan nacional de vacunación, la capacidad operativa aumentó al 100 %, con una proyección de

Durante la reapertura y con el ánimo de cuidar a sus colaboradores y familiares, se brindó la oportunidad de que aquellos que no se encontraran listos para volver a la presencialidad se pudieran quedar en casa con funciones alrededor de la virtualidad o con una modalidad mixta.



En paralelo a las estrategias desarrolladas por la Organización Frisby, la Fundación Frisby mantuvo el relacionamiento con los grupos de interés, los negocios inclusivos y las acciones de fortalecimiento a lo que se denomina la “Gran Familia Frisby”. La Fundación es el pilar de la responsabilidad social, abordada en varias líneas:

ITD, Acuma (emprendimiento), aprender jugando, educación biocéntrica y legado Frisby.

En esta última línea, durante la emergencia sanitaria se realizaron procesos de formación como el manejo de finanzas personales en alianza con la Fundación WWB Colombia. Asimismo, con la universidad EAFIT se realizó un diplomado en gerencia de medios a 135 empleados. Por otra parte, además de contar con la aplicación “Gente Frisby” —una plataforma móvil a través de la cual la empresa conecta a más de 4000 colaboradores en el país alrededor de su propósito, su cultura organizacional e información de interés general— realizó ciclos de

actualización y conferencias en alianza con el Tecnológico de Monterrey y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para capacitar el talento humano y cumplir con la premisa ser y hacer para saber hacer.

Para la organización Frisby la generación de utilidades no es el fin, sino el medio. Entienden los costos de la rotación como el valor que están dispuestos a pagar para fortalecer las capacidades de la población, contribuyendo de esta forma a la movilidad social y económica del país.

“ALIMENTAMOS CON AMOR PARA CONTRIBUIR AL DESARROLLO DEL SER HUMANO E IMPACTAR POSITIVAMENTE A LA SOCIEDAD”.

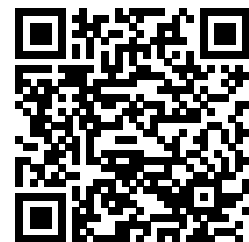




## 1.2. Personas ocupadas según posición ocupacional

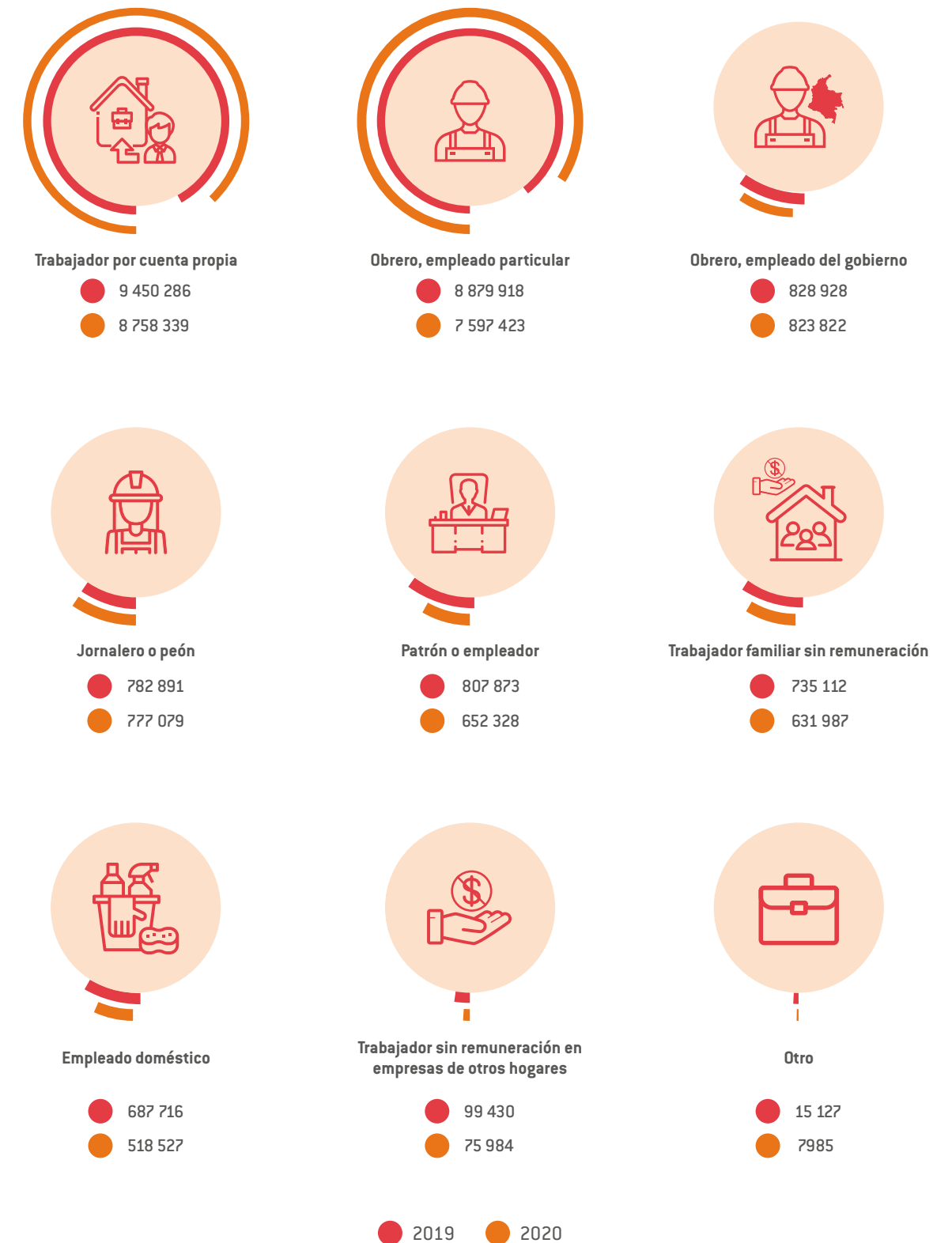
En 2020, con 44 de cada 100 personas ocupadas, la primera categoría más representativa de posición ocupacional fue la de trabajadores por cuenta propia; es decir, quienes realizaban actividades a cambio de dinero, con autonomía y sin un contrato laboral que los vinculara a alguna empresa. La segunda categoría fue la de obreros o empleados particulares, con 38 de cada 100 ocupados. Las anteriores fueron seguidas por la de obreros o empleados del gobierno (4,2 %) y por las demás categorías, que tuvieron una participación inferior a 4 puntos porcentuales.

La gráfica 54 compara, entre 2020 y 2019, el total de personas ocupadas según su posición ocupacional, clasificación usada por el DANE con el propósito de distinguir el tipo de relación laboral. La distribución de ocupados según su posición ocupacional en 2020 fue similar a la de 2019 y de años anteriores, ya que en las categorías “trabajador por cuenta propia” y “obrero, empleado particular” se encuentra alrededor del 80 % de los ocupados. Sin embargo, al observar los valores absolutos de cada categoría, resalta la pronunciada contracción de los ocupados en la categoría “obrero, empleado particular” (cerca de 1,3 millones), la cual tuvo casi el doble de la contracción que la categoría “trabajador por cuenta propia”. Esta variación representa una mayor pérdida de los empleos formales como consecuencia de la pandemia y un posible desplazamiento de la mano de obra hacia la informalidad.



Para conocer el detalle de la variación de la población ocupada por cada sector desagregada por género, lo invitamos a visitar [Includere.co](http://Includere.co)

Gráfica 54. Cantidad de personas ocupadas según posición ocupacional. Colombia 2019 - 2020



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2019 - 2020.


### 1.3. Personas ocupadas según sector económico

Salvo variaciones menores<sup>61</sup>, pese al efecto en el empleo generado por las medidas de confinamiento relacionadas con la pandemia, la distribución de personas ocupadas por sector económico no tuvo variaciones relevantes al comparar 2020 y 2019. En 2020, 73 de cada 100 ocupados estaban en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales; agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura; e industria manufacturera<sup>62</sup>.

Sin embargo, al comparar por sector económico la población ocupada entre 2020 y 2019, analizados

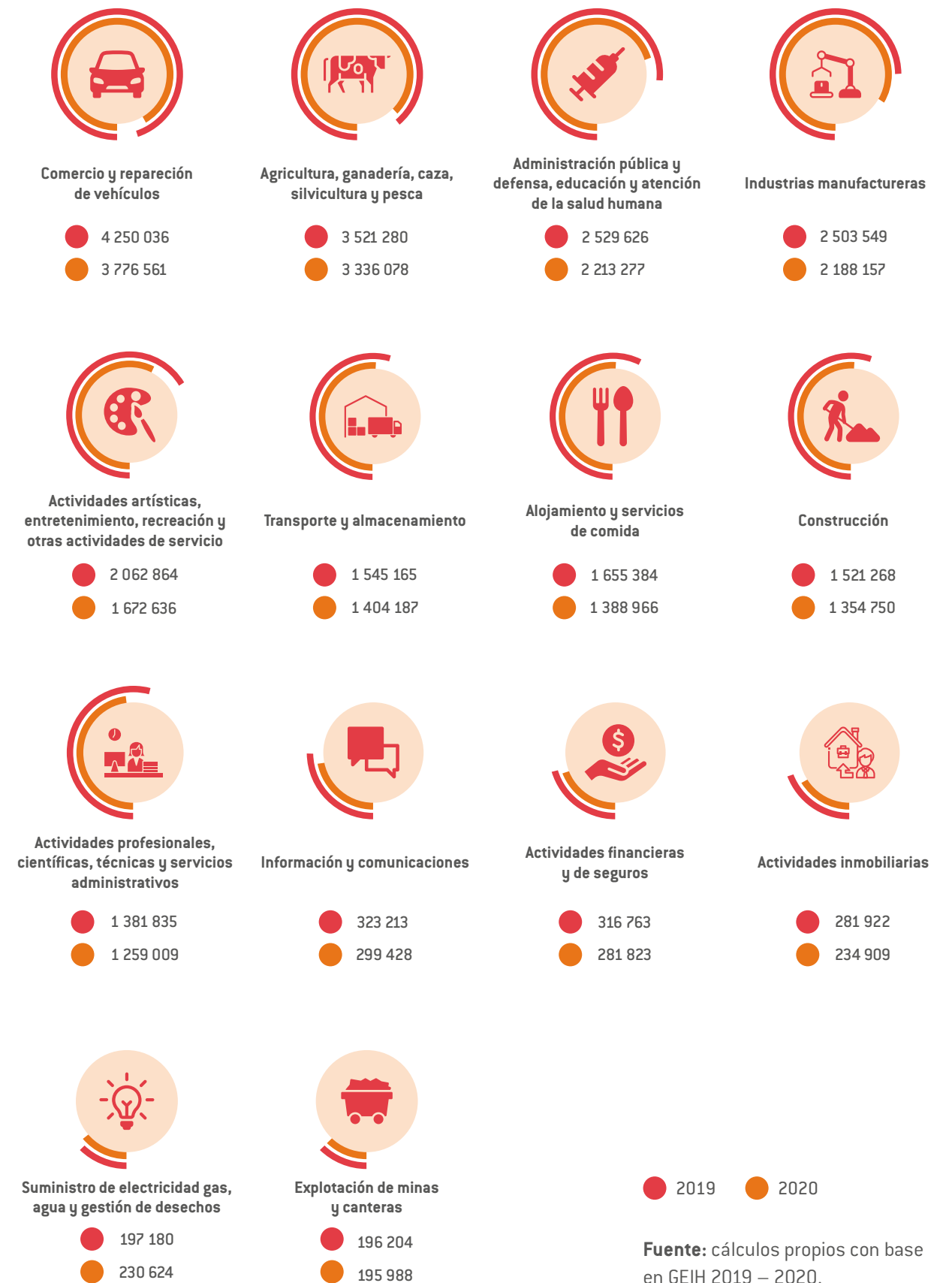
en la gráfica 55, se observa que todos los sectores, salvo los de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos y de explotación de minas y canteras, tuvieron contracciones importantes. Las reducciones más críticas se presentaron en los sectores de comercio y reparación de vehículos (aprox. -474 000); actividades artísticas, entrenamiento y recreación (aprox. -390 000); administración pública (aprox. -316 000); e industria manufacturera (aprox. -315 000). La reducción de ocupados en estos cuatro sectores representó cerca del 61 % de la reducción total de ocupados en 2020 frente a 2019.

- 61. Entre las variaciones se encuentra una reducción de 0,87 puntos porcentuales para la categoría de actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios y un incremento de 2 puntos porcentuales en la categoría de transporte y almacenamiento.
- 62. Las ramas de actividad agrupadas corresponden a los siguientes sectores:
  1. Comercio, hoteles y restaurantes: 1.1. comercio al por mayor y al por menor y 1.2. alojamiento y servicios de comida.
  2. Servicios comunales, sociales y personales: 2.1. actividades de atención de la salud humana; 2.2. educación; 2.3. actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; 2.4. administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria; y 2.5. otras actividades de servicios.
  3. Transporte, almacenamiento y comunicación: 3.1. transporte y almacenamiento y 3.2. información y comunicaciones.
  4. Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos: 4.1. actividades profesionales, científicas y técnicas y 4.2. actividades de servicios administrativos y de apoyo.
  5. Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos: 5.1. distribución de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales y 5.2. suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.



Conozca cifras detalladas y actualizadas del impacto de la pandemia en los distintos sectores económicos en [includere.co](http://includere.co) —tablero: mercado laboral en Colombia durante COVID-19—, donde podrá encontrar las cifras desagregadas a nivel nacional y para veintitrés ciudades principales.

Gráfica 55. Comparación en el número de personas ocupadas según sector económico. Colombia 2019 - 2020





Vale la pena resaltar que los dos sectores económicos con mayores contracciones del número de ocupados en 2020 fueron aquellos que soportaron mayores restricciones asociadas a las medidas de aislamiento decretadas por los gobiernos locales y nacional. El sector comercio, además de verse afectado por las limitaciones a la movilidad, tuvo fuertes restricciones hasta el 1 de junio de 2020<sup>63</sup>, cuando se habilitó el desarrollo de actividades de comercio al por mayor y al detal junto con la apertura de centros comerciales. Asimismo, el sector de actividades

artísticas, entretenimiento y recreación tuvo restricciones durante todo el 2020<sup>64</sup> en atención a la limitación de las aglomeraciones.

63. Decreto 748 del 28 de mayo de 2020.

64. De manera parcial, algunas de las medidas fueron flexibles para cines y teatros a través de la Resolución 1408 del 14 de agosto de 2020 del Ministerio de Salud.

Por otra parte, los sectores de construcción y manufacturas, pese a ser beneficiarios de medidas relativamente tempranas de reapertura<sup>65</sup>, tuvieron contracciones en el número de ocupados de, 10,9 % y 12,6 % respectivamente. Esta situación estuvo acompañada por una marcada caída del crecimiento económico de ambos sectores en 2020, -27,7 % y -7,8 % respectivamente. También llama la atención el sector de actividades financieras y de seguros, el cual no tuvo restricciones específicas relacionadas con las medidas de confinamiento y fue uno de los

dos sectores que tuvo crecimiento en 2020 (2,1 %); sin embargo, tuvo una caída del 11 % de ocupados.

65. El sector de construcción se reactivó a partir del 27 de abril de 2020, según lo previsto en el Decreto 593 de 2020. El sector de industrias manufactureras se reactivó por actividades a partir del 27 de abril [D. 593/20] hasta lograr una reapertura total el 1 de junio [D. 749/20].



# ¿Qué pasó con los puestos de trabajo en 2020?

La siguiente infografía describe el balance de pérdidas o aumento de puestos de trabajo en 2020 con respecto a 2019, según sectores económicos y según sexo. Adicionalmente, se resaltan las actividades económicas que perdieron o aumentaron más puestos de trabajo y se enlazan con los sectores a los que pertenecen.

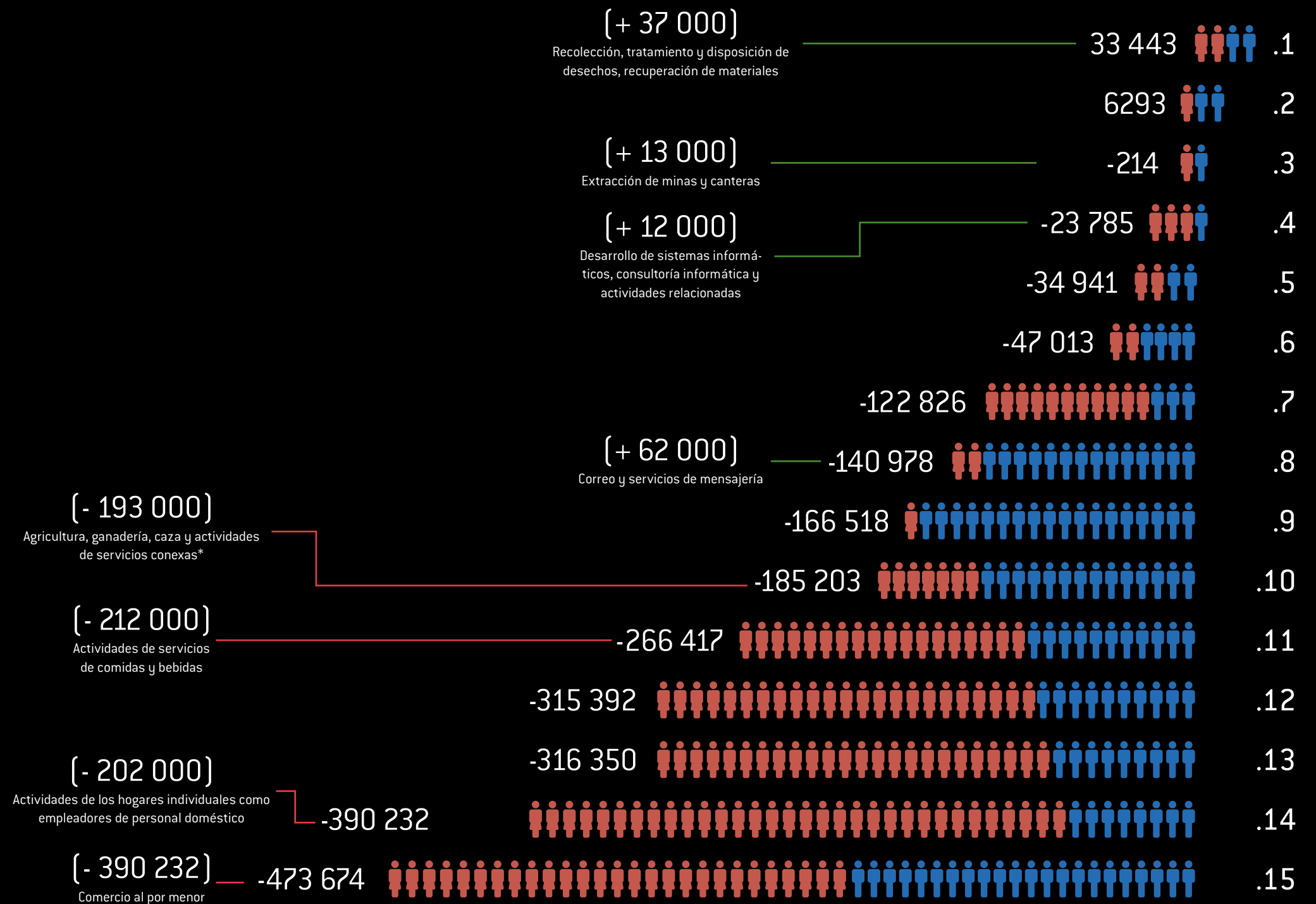


1. Suministro de electricidad, gas y agua
2. Otro
3. Explotación de minas y canteras
4. Información y telecomunicaciones
5. Actividades financieras y de seguros
6. Actividades inmobiliarias
7. Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios
8. Transporte y almacenamiento
9. Construcción
10. Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura
11. Alojamiento y servicios de comida
12. Industria manufacturera
13. Administración pública y defensa, educación y atención de...
14. Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras...
15. Comercio y reparación de vehículos

Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2019 – 2020.

\* La variación negativa de la población ocupada es más alta que en el sector agregado debido a que en las otras divisiones del sector se presentaron variaciones positivas.

A raíz de la pandemia, todos los sectores tuvieron contracciones importantes en el número de personas ocupadas. En total se perdieron cerca de 2,4 millones de empleos.







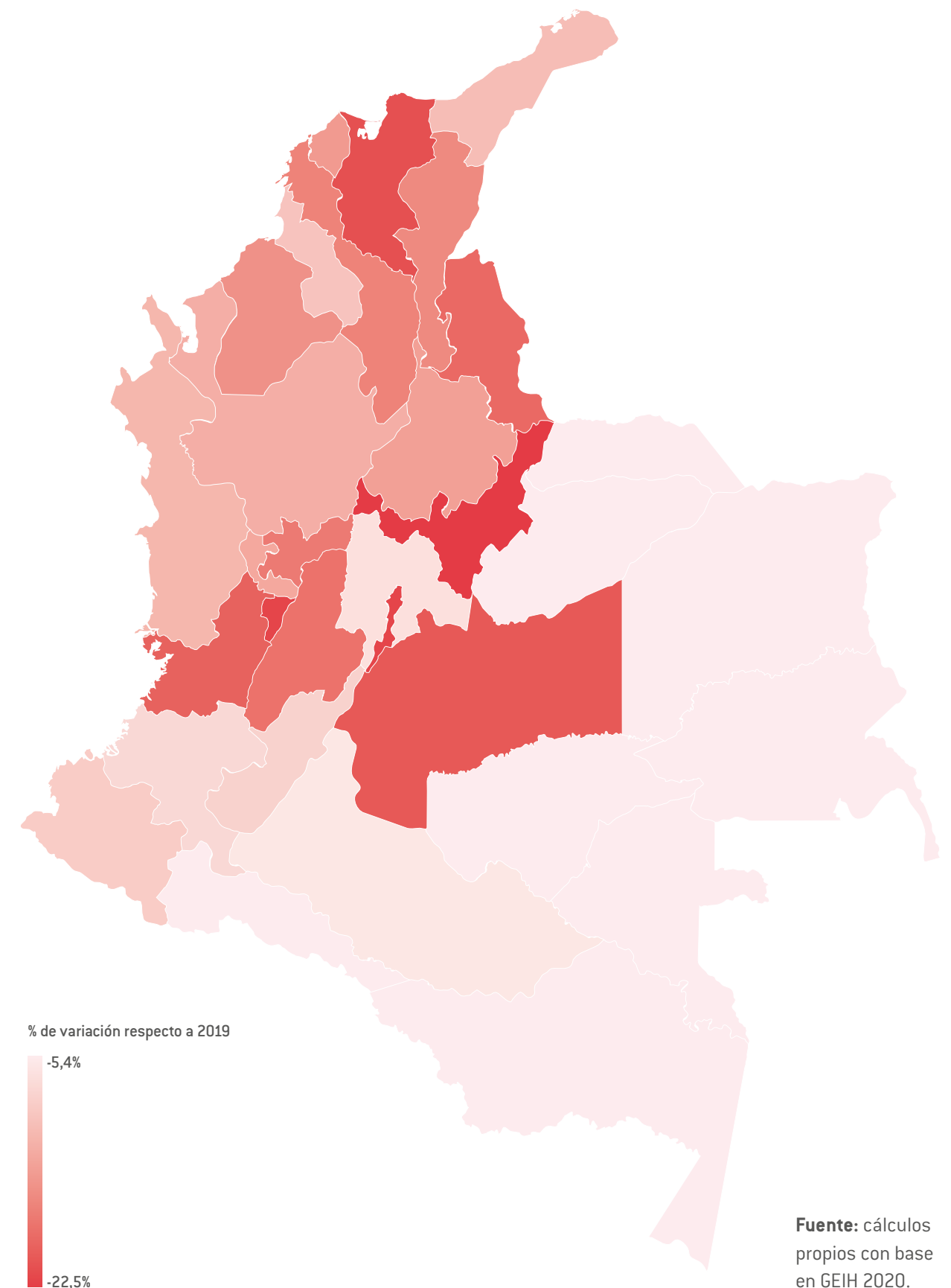
No todos los sectores perdieron en términos de empleos formales con la pandemia. En efecto, al revisar las variaciones de estos en 2020 frente a 2019, se observa que el sector de información y comunicaciones, a diferencia de los demás, incrementó el número de puestos de trabajo formales en 18 508 plazas. Por otra parte, los sectores con mayores pérdidas de empleos formales fueron los de industrias manufactureras, alojamiento y servicios de comida, y administración pública y defensa, los cuales sumaron cerca de la mitad (aprox. 438 000) de la totalidad de puestos de trabajo formales perdidos en 2020 (aprox. 872 000).

La Figura 3 muestra las contracciones en la población ocupada por departamento y en el Distrito Capital de Bogotá en 2020 frente a 2019. La reducción de ocupados en el país fue relativamente estándar en todas las regiones analizadas, ubicándose en la mayoría de los casos entre -10 % y -22,5 %. Las mayores contracciones de ocupados se presentaron en Boyacá [-22,5 %], Quindío [-22,5 %], Bogotá [-20,8 %] y Magdalena [-20,7 %].

Se observa que las mujeres, frente a los hombres, tuvieron mayores pérdidas de puestos de trabajo en los cuatro sectores con mayor contracción de la ocupación. **Además, perdieron más puestos de trabajo en sectores que tenían una mayor participación de hombres.** Por ejemplo, el sector comercio y reparación de vehículos para 2019 tuvo una participación superior de hombres (53 %); sin embargo, de los cerca de 473 000 puestos de trabajo perdidos en 2020 en este sector, el 56 % correspondieron a los ocupados por mujeres.

Para mitigar los efectos del desempleo en mujeres, a continuación presentamos como caso de éxito la iniciativa Mujeres que Construyen, en la cual se resalta la apuesta que hacen por apoyar e incluir a las mujeres en un sector conocido por tener mayor participación de hombres.

Figura 3. Variación de ocupados entre 2019 y 2020 según departamento<sup>66</sup>



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2020.



Para conocer el detalle de la variación de la población ocupada por cada sector desagregada por género, lo invitamos a visitar [includere.co](https://includere.co) —tablero: mercado laboral en Colombia durante COVID-19—.

66. Para los departamentos con los que no se contaba información, se utilizó el color gris.

# Caso de éxito

## Mujeres que Construyen: una iniciativa público-privada para atender brechas de género en un sector clave para la reactivación económica

Mujeres que Construyen es el resultado de una iniciativa liderada por Camacol Bogotá y Cundinamarca con aliados estratégicos como la Fundación Corona, y el programa GOYN, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital del Hábitat.

La iniciativa, que surge en el marco de la reactivación económica por la pandemia de COVID-19, busca impulsar de manera urgente y concreta la vinculación laboral de mujeres, promoviendo acciones que fomenten las oportuni-

des de acceso, desarrollo y permanencia en la cadena de valor del sector de la construcción, más aún si se tiene en cuenta que este sector generará un porcentaje importante de los empleos en los próximos meses.

Mujeres que Construyen tiene como propósito sensibilizar y generar sinergias que desvirtúen los estereotipos y permitan a las mujeres acceder y permanecer en este mercado a través de tres ejes de trabajo:

Construyendo igualdad de género, buscando sensibilizar frente a los roles y desigualdades de género a través del pensamiento reflexivo.

Empresas incluyentes, cuyo objetivo es apoyar la implementación de acciones hacia la igualdad organizacional de las empresas afiliadas a Camacol Bogotá y Cundinamarca, logró llegar a 14 empresas a través de dos talleres de sensibilización liderados por GOYN.

Empleabilidad y trabajo decente, que busca definir y acompañar una ruta de formación con enfoque de género articulando actores, y donde se busca formar a las primeras 200 mujeres (actualmente la informalidad alcanza en este sector el 55,5%).

Entre las acciones que se están adelantando y que fortalecerán la iniciativa se encuentra la realización de un diagnóstico del sector de la construcción a través de la metodología MIG SCORE de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que

permitirá describir la situación de igualdad de género del sector en Bogotá y Cundinamarca.

El diagnóstico, que obtendrá información de 45 empresas, que incluye:



Análisis en igualdad y género con un marco centrado en la productividad y la sostenibilidad



Priorización de áreas claves para potenciar el trabajo en ellas



Estado actual (línea de base para la medición del avance), identificando los estereotipos y prácticas para transformarlos



Propuesta para alinear las acciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Mujeres que Construyen es una estrategia gremial que busca impactar empresas de diferentes segmentos que hacen parte de la cadena de valor de la construcción. La iniciativa contribuye a la sostenibilidad

social y económica de la región con una perspectiva en igualdad e inclusión. En la actualidad el 94 % de las personas que trabajan en construcción en el país son hombres, para el caso Bogotá es el 88 %.

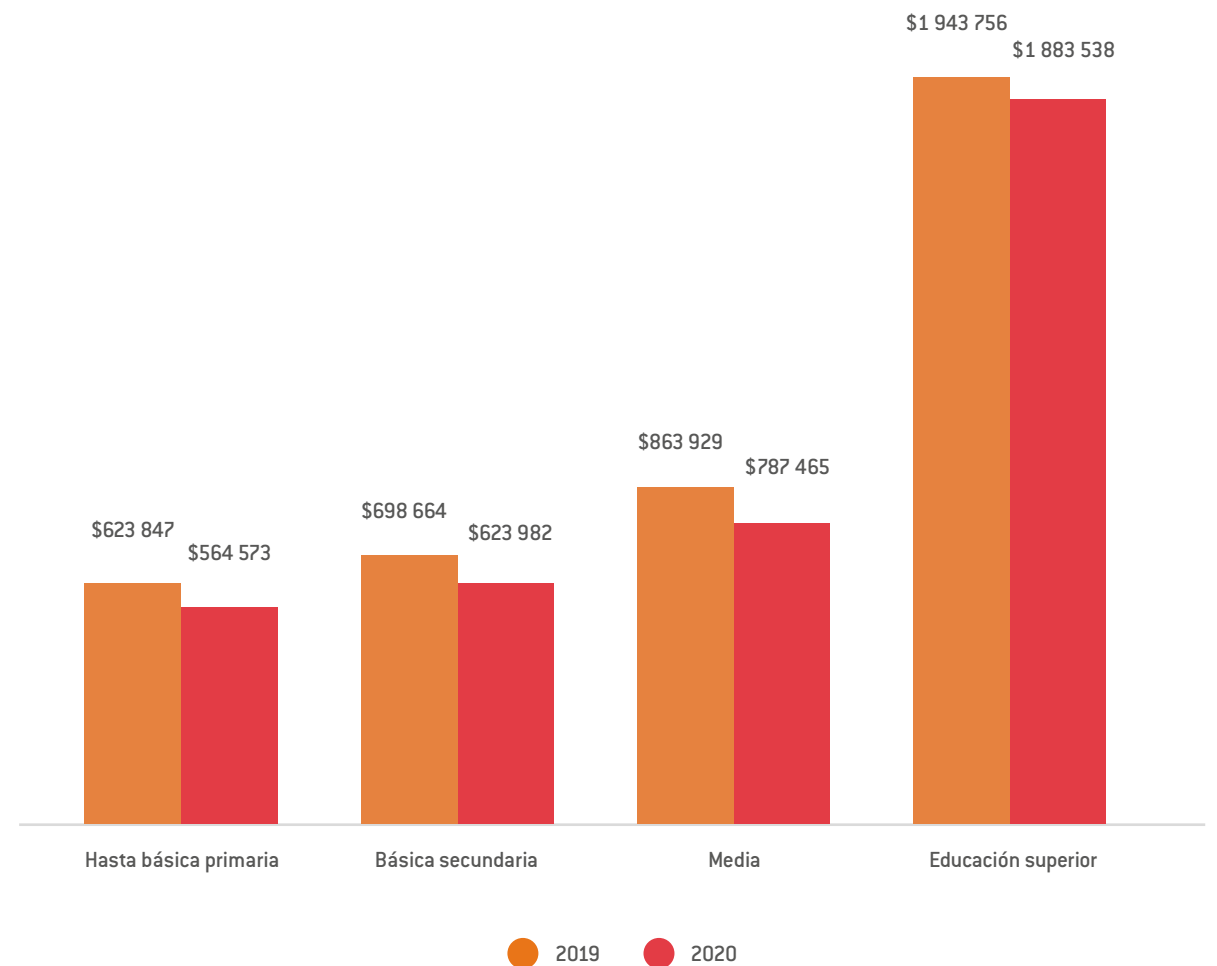
# 2

## Ingresos laborales

Al comparar en la gráfica 56 los ingresos laborales según los niveles de formación educativa para 2019 y 2020, se observa una relación directa entre mayores niveles de formación y mejores ingresos laborales. Además, se ve una disminución generalizada de los ingresos laborales en 2020 frente a 2019 analizados a

valor presente, 2020. Además, la disminución fue mayor para personas con educación básica secundaria (-12 %), básica primaria y media (-10 % cada una) que para aquellas con educación superior o universitaria (-3 %). Estas reducciones contrastan con el incremento real del salario mínimo que para 2020 fue de 2,2 %.

Gráfica 56. Promedio salarial (a valor real, año base 2020) según nivel educativo. Colombia 2019 - 2020.



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2020.



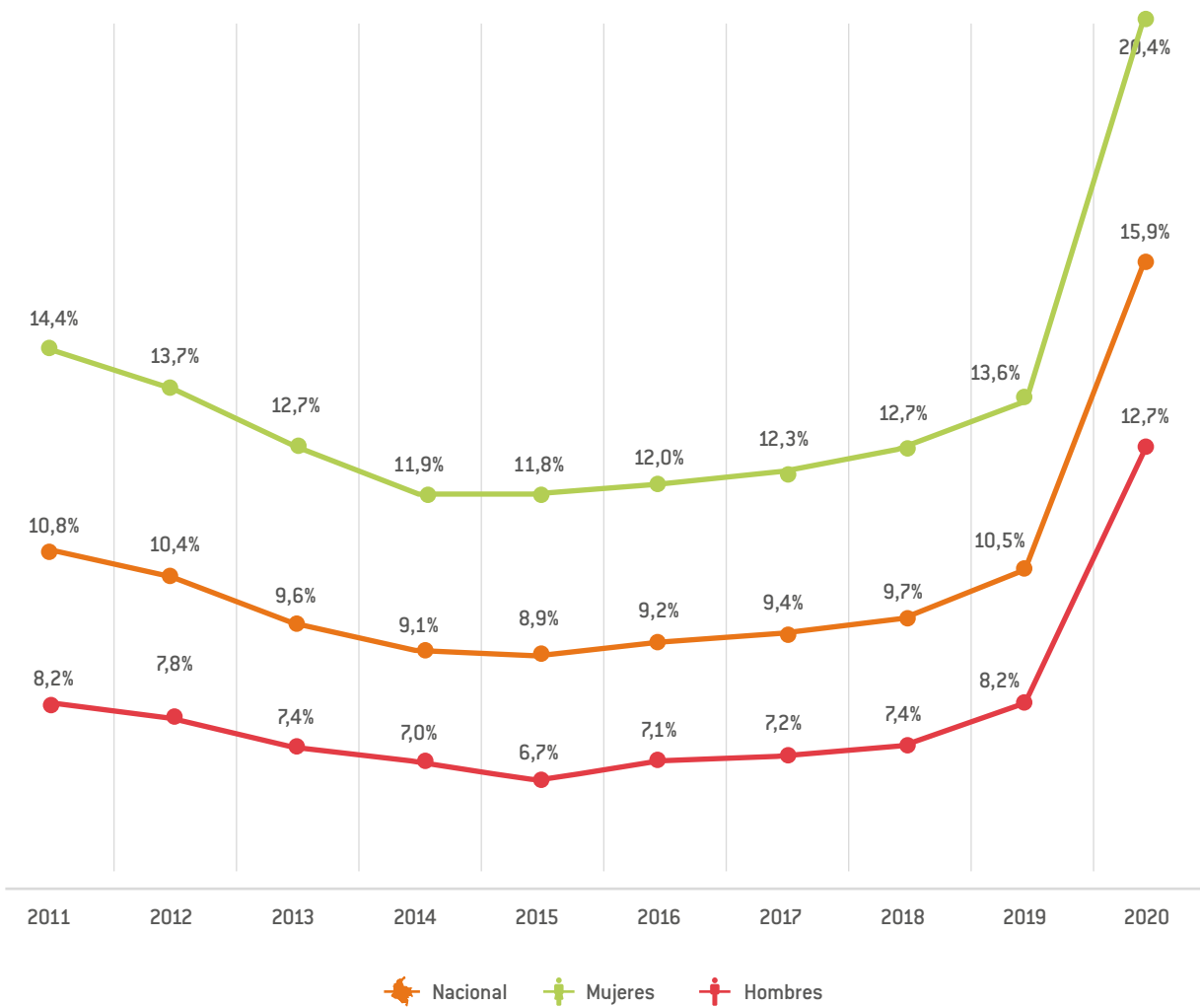
3

# Desempleo

Tal como se observa en la gráfica 57, el país experimentó una caída sostenida de la tasa de desempleo hasta 2015. A partir del 2016 y hasta el 2019, la tasa de desempleo tuvo un incremento constante asociado a la desaceleración económica del país. Como consecuencia de este fenómeno, la tasa de desempleo, después

de seis años, volvió a tener dos dígitos, situándose en 10,5 % y alcanzando con ello niveles similares a los de 2012. **Para el 2020, debido al impacto de las medidas asociadas a la pandemia, la tasa de desempleo alcanzó el 15,9 %; es decir, retrocedió a los niveles de desempleo de inicios de 2002.**

Gráfica 57. Tasa de desempleo. Colombia 2011 - 2020

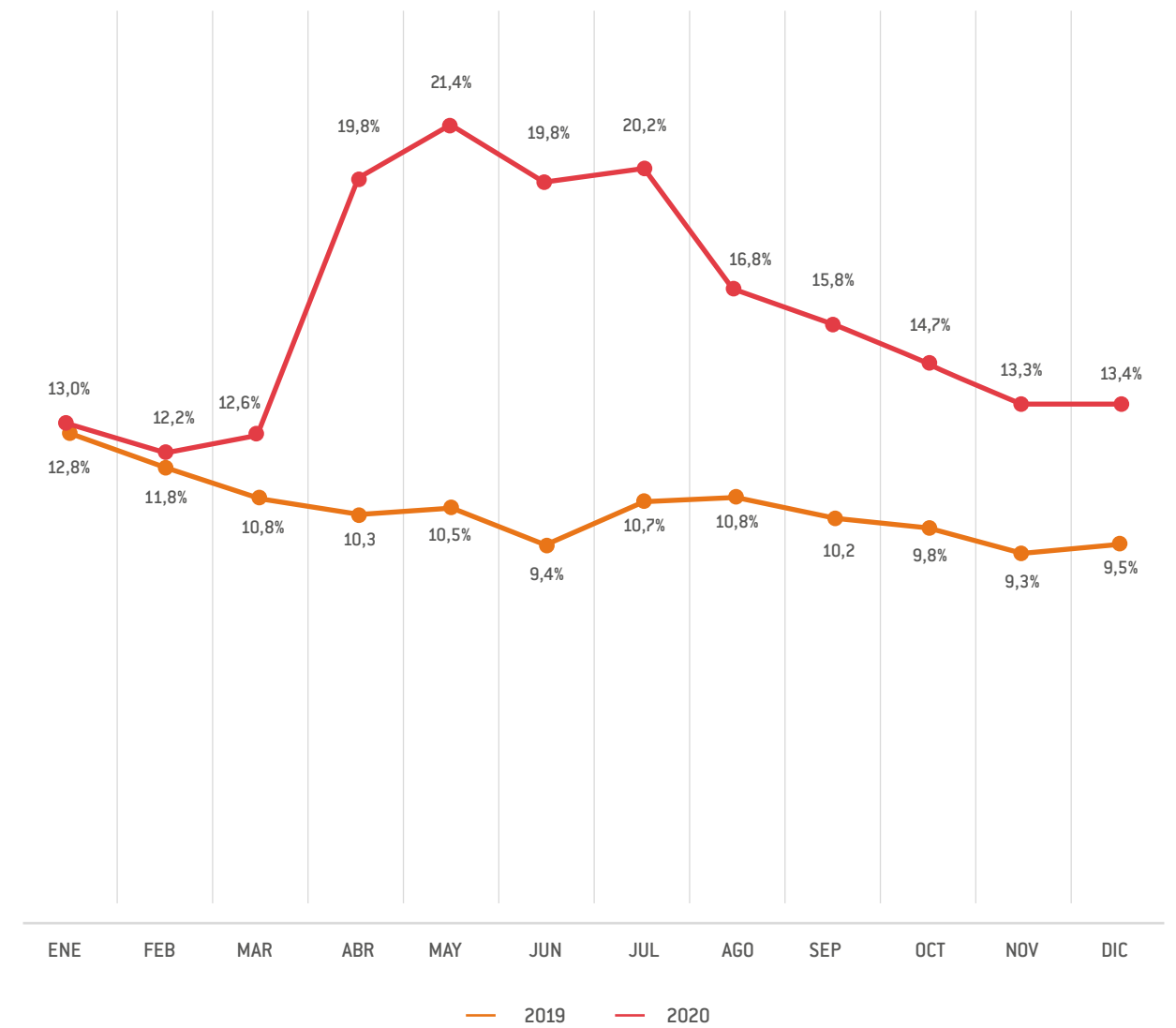


De manera general, debido a la situación del país durante el 2020, la población presentó dificultades relacionadas con la reducción de la actividad económica y de los ingresos, la pérdida de los puestos de trabajo, la suspensión sin remuneración de los contratos de trabajo y otras dificultades que ampliaron las brechas y dificultaron el bienestar en general, especialmente entre marzo y agosto, como se muestra en la gráfica 58.

tuales más alta que durante 2019 por el incremento del 79,8 % de la población desocupada. Esto que se refleja además en los otros indicadores de mercado laboral, como la pérdida de puestos de trabajo y el aumento de la población inactiva debido al choque por la pandemia. Sin embargo, en el mes de junio, el incremento de la población desocupada fue aún más alto que el evidenciado en el mes de mayo, pues se tuvo un incremento del 92,3 % de personas desocupadas respecto a 2019, causado por los efectos de ajuste y deterioro del mercado laboral, especialmente en las principales ciudades del país.

Al analizar la tasa de desempleo mensual durante el 2020, se evidencia que esta alcanzó el nivel más alto durante el mes de mayo, siendo 10,9 puntos porcen-

Gráfica 58. Tasa de desempleo mensual. Colombia 2019 - 2020





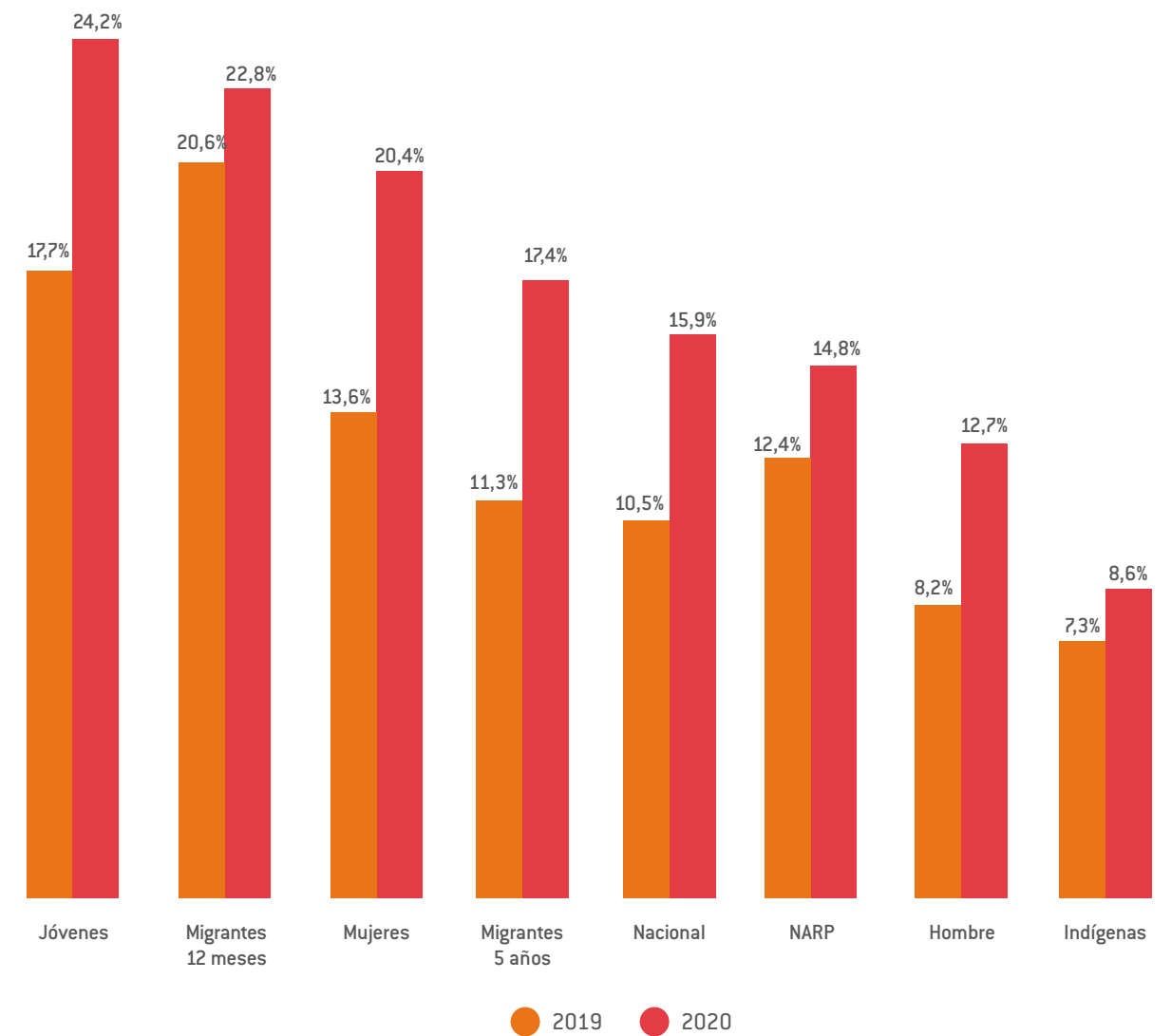
EN EL 2019, LA TASA DE DESEMPLEO (DESPUÉS DE SEIS AÑOS) VOLVIÓ A TENER DOS DÍGITOS SITUÁNDOSE EN 10,5 %, ALCANZANDO CON ELLO NIVELES SIMILARES A LOS DE 2012. PARA EL AÑO 2020, DEBIDO AL IMPACTO DE LAS MEDIDAS ASOCIADAS CON LA EMERGENCIA SANITARIA, LA TASA DE DESEMPLEO ALCANZÓ 15,9 %, RETROCEDIENDO ASÍ NIVELES DE DESEMPLEO PROPIOS DE INICIOS DE 2002.

Las poblaciones vulnerables tuvieron una exposición desigual al desempleo. En 2020, los jóvenes, los migrantes<sup>67</sup> y las mujeres tuvieron las tasas más altas de desempleo, 24,2 %, 22,8 % y 20,4 % respectivamente. De igual forma, tal como se observa en la gráfica 59 —la cual compara las tasas de desempleo por grupos poblacionales entre 2020 y 2019—, los mayores incrementos en los niveles de desempleo por las restricciones relacionadas con la pandemia los soportaron las mujeres (6,8 puntos porcentuales), los jóvenes (6,5 puntos porcentuales) y los migrantes<sup>68</sup> (6,9 puntos porcentuales). En la población

con discapacidad, según datos del CNPV de 2018, el 3,5 % estaba buscando trabajo.

67. Esta tasa corresponde a migrantes que hace doce meses o menos vivían en Venezuela. Para aquellos que hace cinco años vivían en Venezuela, la tasa de desempleo es de 18,2 %.
68. Esta tasa corresponde a migrantes que hace cinco años vivían en Venezuela. Para aquellos que hace doce meses o menos vivían en Venezuela, la tasa de desempleo es de 17,4 %.

Gráfica 59. Tasa de desempleo según grupo poblacional. Colombia 2019 – 2020



Fuente: cálculos propios con base en GEIH 2020.



Las mujeres se vieron más afectadas por los efectos de la pandemia en términos de desempleo. El incremento en 2020 de la tasa de desempleo para las mujeres representó, a su vez, la ampliación de la brecha de género, la cual pasó de 5,5 puntos porcentuales en 2019 a 7,7 puntos en 2020. Asimismo, la desagregación por sexo de la tasa de desempleo de jóvenes (24,2 %) evidencia que los hombres jóvenes tuvieron una tasa de 18,7 % mientras que las mujeres jóvenes una de 31,7 %, con ello se observa una brecha de género de 13 puntos porcentuales.

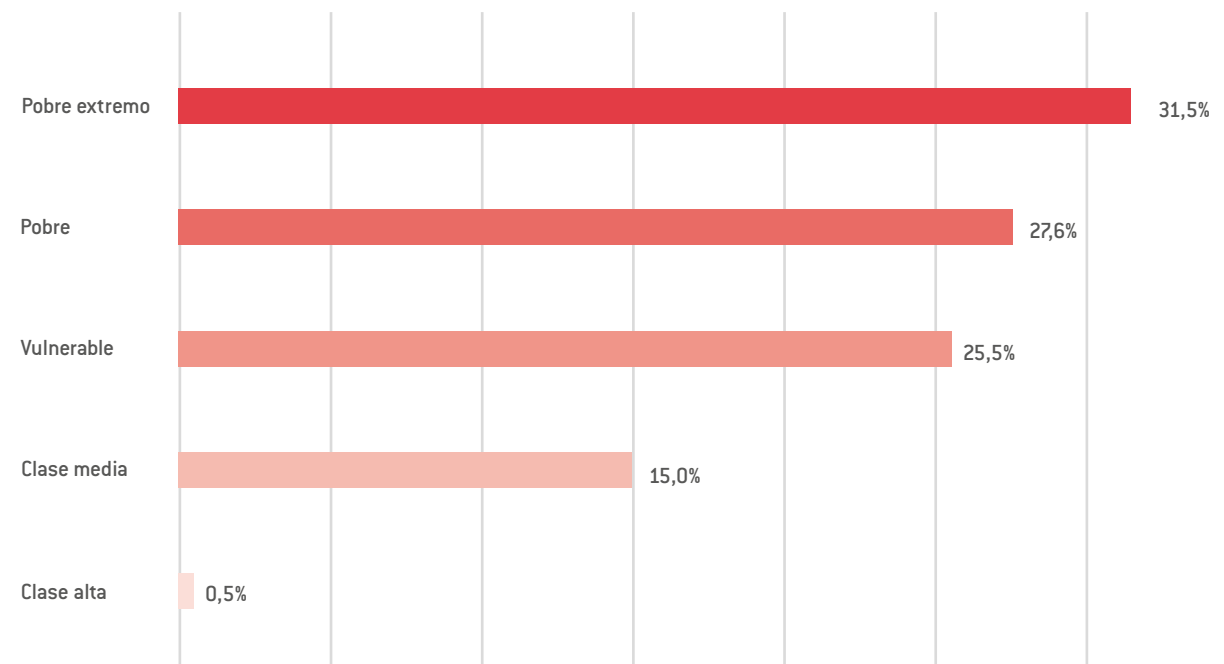
En Colombia, la brecha en la tasa de desempleo de las mujeres versus la de los hombres se puede explicar de manera parcial por el hecho de que las mujeres asumen una mayor carga en términos de actividades de cuidado directo e indirecto en los hogares. Al desagregar por género las personas inactivas que en 2020 manifestaron realizar oficios del hogar, se observa que el 89,9 % fueron mujeres. Además, de los 1,4 millones de inactivos nuevos que tuvo el país en 2020 y que se dedicaron a realizar oficios del hogar, 1,1 fueron mujeres y solo 0,3, hombres. Lo anterior refleja una clara disparidad

en la distribución de las actividades de cuidado y una barrera de acceso al mercado laboral para las mujeres.

El desempleo afecta de manera desproporcional a las familias de más bajos ingresos. En 2020, tal como lo muestra la gráfica 60, los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>69</sup> albergaron el 59 % de los desocupados del país. Por el contrario, solo el 15,5 % de las personas desocupadas pertenecen a familias de clase media y alta. Lo anterior evidencia la necesidad de focalizar los programas de protección al cesante en los segmentos poblacionales con menores ingresos.

69. A partir de la actualización de la metodología realizada por el DANE para el 2020, los umbrales son los siguientes: 1. línea de pobreza monetaria extrema igual a \$145 004; 2. línea de pobreza monetaria igual a \$331 688; los vulnerables corresponden al ingreso entre 3. línea de pobreza, \$653 781, y 4. clase media, entre \$653 782 y \$3 520 360; y 5. clase alta con más de \$3 520 360 ingresos per cápita.

Gráfica 60. Porcentaje de familias donde hay al menos 1 desocupado según clase social. Colombia 2020

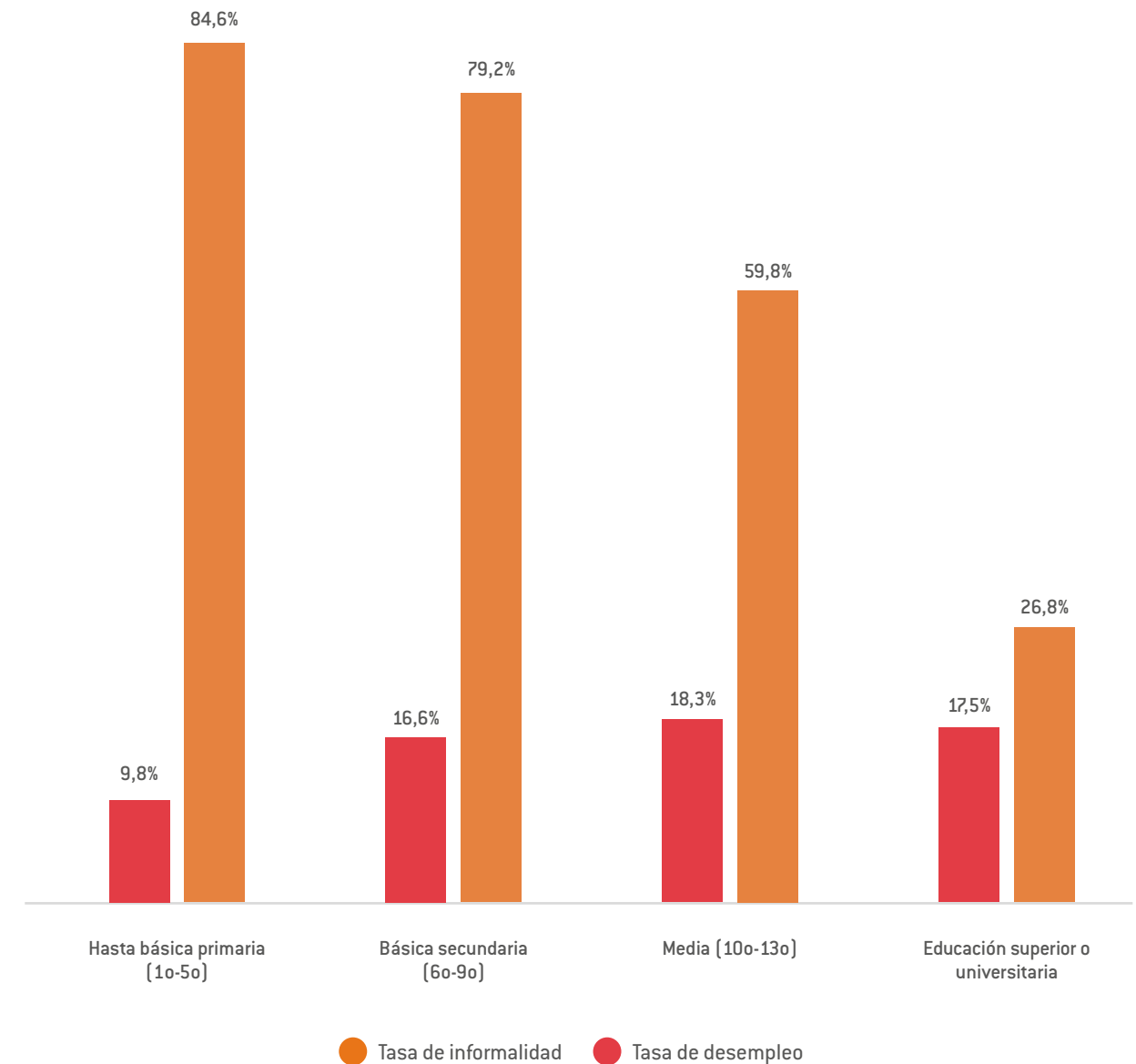


Finalmente, la gráfica 61<sup>70</sup> expone la tasa de desempleo según el nivel educativo de la población colombiana. Esta muestra un considerable incremento después de educación básica primaria, ya que aumenta del 9,8 % al 16 % en educación secundaria, media y posmedia. La menor exposición al desempleo de las personas con niveles educativos más bajos (categoría “hasta básica primaria”) contrasta con sus altos índices de informalidad (84,6 % para personas con

educación básica primaria y 79,2 % para personas con educación básica secundaria).

70. La gráfica 61, a diferencia de la gráfica 25 del INEI anterior, mide los niveles de educación con base en la pregunta P6210 de la GEIH.

Gráfica 61. Tasa de desempleo según nivel educativo. Colombia 2020.



### 3.1 Jóvenes que no se encuentran estudiando ni trabajando

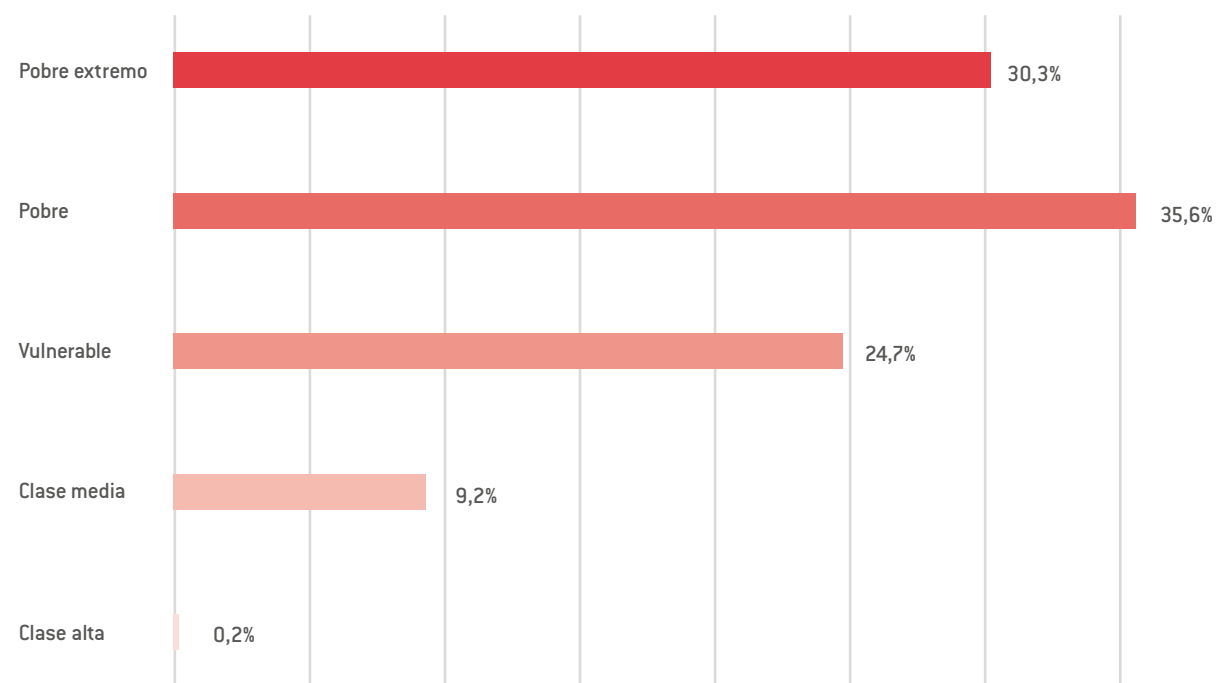
Si bien en el número absoluto la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (en adelante “ninis”) en Latinoamérica se ha incrementado en los últimos años, Colombia, junto con México y América Central, tiene una proporción de ninis incluso superior al promedio regional (Hoyos, Rogers y Székely, 2016). Para 2020, en Colombia la pronunciada afectación de las tasas de ocupación y desempleo de los jóvenes trajo como consecuencia un incremento sin precedentes recientes en el número de jóvenes ninis. Al comparar el total de estos de 2019 con 2020, se observa que en este último año hubo cerca de 295 000 nuevos jóvenes que adquirieron dicha situación. Con ello se alcanzó un total de 3,07 millones de jóvenes ninis; en 2020, tres de cada diez jóvenes en el país estaban en dicha condición.

Este fenómeno afecta con mayor intensidad a quienes pertenecen a familias de bajos ingresos. Además, del total de

ninis en 2020 dos terceras partes eran mujeres y el tercio restante hombres, lo cual evidencia que este fenómeno afecta sobre todo a las mujeres. De otra parte, tal como se muestra en la gráfica 62, en el que se clasifican por rango de ingresos los hogares, al menos cada hogar tiene un nini. El 65 % de los jóvenes que están en esta situación del país se encuentran en hogares en situación de pobreza y pobreza extrema; los hogares de clase media y alta albergan menos del 10 % de esta población.

Se observó además que, al revisar los niveles educativos de esta población en 2020, de cada 100 ninis, 49 solo realizaron estudios de educación media, 21 de básica secundaria, 19 de educación superior y universitaria y solo 11 tuvieron niveles educativos iguales o inferiores a básica primaria. Con esto se observa la necesidad de concentrar los esfuerzos para prevenir este fenómeno en los estudiantes de educación media.

**Gráfica 62.** Distribución de familias donde hay al menos un NINI según rango de ingresos. Colombia 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en GEIH 2020.

SE OBSERVÓ ADEMÁS QUE, AL REVISAR LOS NIVELES EDUCATIVOS DE ESTA POBLACIÓN EN 2020, DE CADA 100 NINIS, 49 SOLO REALIZARON ESTUDIOS DE EDUCACIÓN MEDIA, 21 DE BÁSICA SECUNDARIA, 19 DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSITARIA Y SOLO 11 TUVIERON NIVELES EDUCATIVOS IGUALES O INFERIORES A BÁSICA PRIMARIA. CON ESTO SE OBSERVA LA NECESIDAD DE CONCENTRAR LOS ESFUERZOS PARA PREVENIR ESTE FENÓMENO EN LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN MEDIA.

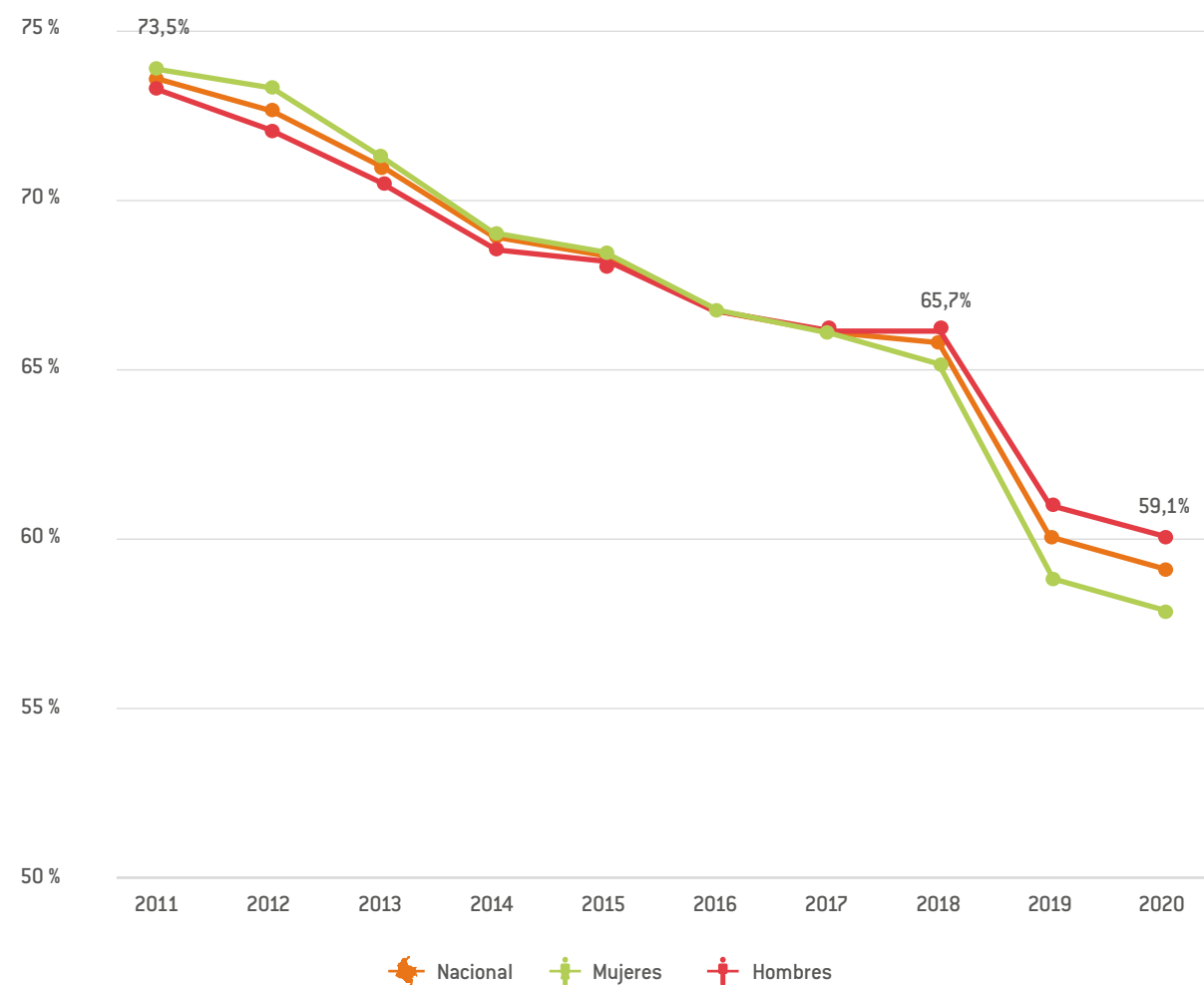


## Informalidad

En la dinámica mes a mes la informalidad fue un canal de reactivación de la actividad económica durante el año 2020. En términos generales, la tasa de informalidad ha presentado una disminución constante en los últimos años. El periodo 2018-2020 presentó una caída de 6 puntos porcentuales en la tasa de informalidad nacional, posicionándola en 59,1 %<sup>71</sup>.

<sup>71</sup>. Debido al cambio en el operativo de recolección de la GEIH por la pandemia del COVID-19, no fue posible obtener información de informalidad para los meses de marzo y abril de 2020. Por esta razón, el cálculo de la tasa de informalidad se hace respecto a los 10 meses restantes.

Gráfica 63. Tasa de informalidad. Colombia 2011 - 2020



## EL EMPLEO INFORMAL ENGLoba LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPLEOS DE LOS TRABAJADORES.

Así, para el DANE, quienes tienen empleo informal son las personas ocupadas que durante el período de

referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:



Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio



Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares



Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos



Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos



Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos



Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos



Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales



Se excluyen los obreros o empleados del gobierno

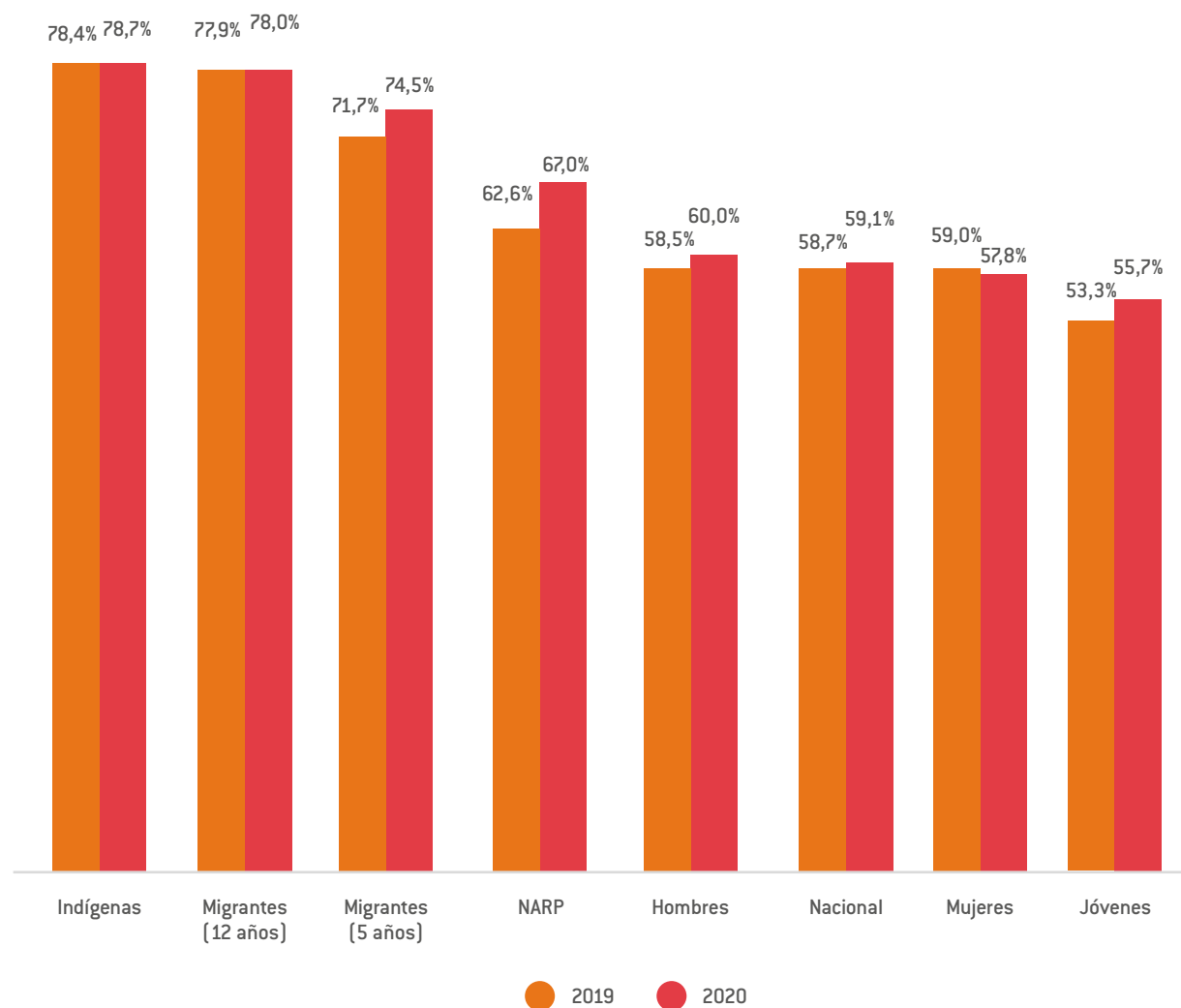
Al revisar la distribución por género de la tasa de informalidad para 2020, se observa que las mujeres tuvieron una tasa de informalidad (57,8 %) 2,2 puntos porcentuales por debajo de la tasa de los hombres (60 %). Situación que se presenta desde 2018. **Aunque las mujeres también perdieron más puestos de trabajo que los hombres en el sector formal, llama la atención que en 2020 por cada hombre que salió de la ocupación en el sector informal, salieron tres mujeres.**

Tal como se presenta en la gráfica 64, la tasa nacional de informalidad para 2020 (59,1 %) desagregada por segmentos poblacionales evidencia que este fenómeno fue más crítico

para indígenas y para migrantes de corta y larga duración, quienes estuvieron por encima del promedio nacional, con 19,6, 18,9 y 15,3 puntos porcentuales, respectivamente. Las mujeres y los jóvenes, aunque se enfrentaron a peores tasas de ocupación y desempleo, tuvieron menores niveles de informalidad que el promedio nacional para el 2020. Por otra parte, en 2018, el 86 %<sup>72</sup> de la población con discapacidad se encontraba privada de un empleo formal.

72. Información obtenida del CNPV de 2018.

**Gráfica 64.** Tasa de informalidad según grupo poblacional. Colombia 2019- 2020



AL REVISAR LA DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LA TASA DE INFORMALIDAD PARA 2020, SE OBSERVA QUE LAS MUJERES TUVIERON UNA TASA DE INFORMALIDAD (57,8 %) 2,2 PUNTOS PORCENTUALES POR DEBAJO DE LA TASA DE LOS HOMBRES (60 %). SITUACIÓN QUE SE PRESENTA DESDE 2018.



## Panorama del mercado laboral desde la demanda

Los efectos de la pandemia en la economía y el mercado laboral de los países de América Latina y el Caribe no tienen precedentes. Según datos del Observatorio Laboral COVID-19 del BID (2021), durante los primeros meses de la pandemia cerca de 25 millones de personas perdieron sus puestos de trabajo, cifra que para febrero de 2021 se redujo a 13 millones. El sector comercio fue el más afectado por las medidas de confinamiento adoptadas por los países de la región y, por lo tanto, sufrió mayores pérdidas de puestos de trabajo. Entre las distintas medidas de protección al empleo adoptadas por los gobiernos de la región, las más generalizadas fueron aquellas relacionadas con las categorías contribuciones a la seguridad social, ayudas a empresas, protección al empleo y subsidio al salario.

En el presente aparte se realizará un corto análisis sobre la demanda de mano de obra en el país, en específico desde el tejido empresarial, y se revisarán algunas de las principales medidas adoptadas para proteger a los empleadores y el empleo frente a los efectos de la pandemia.

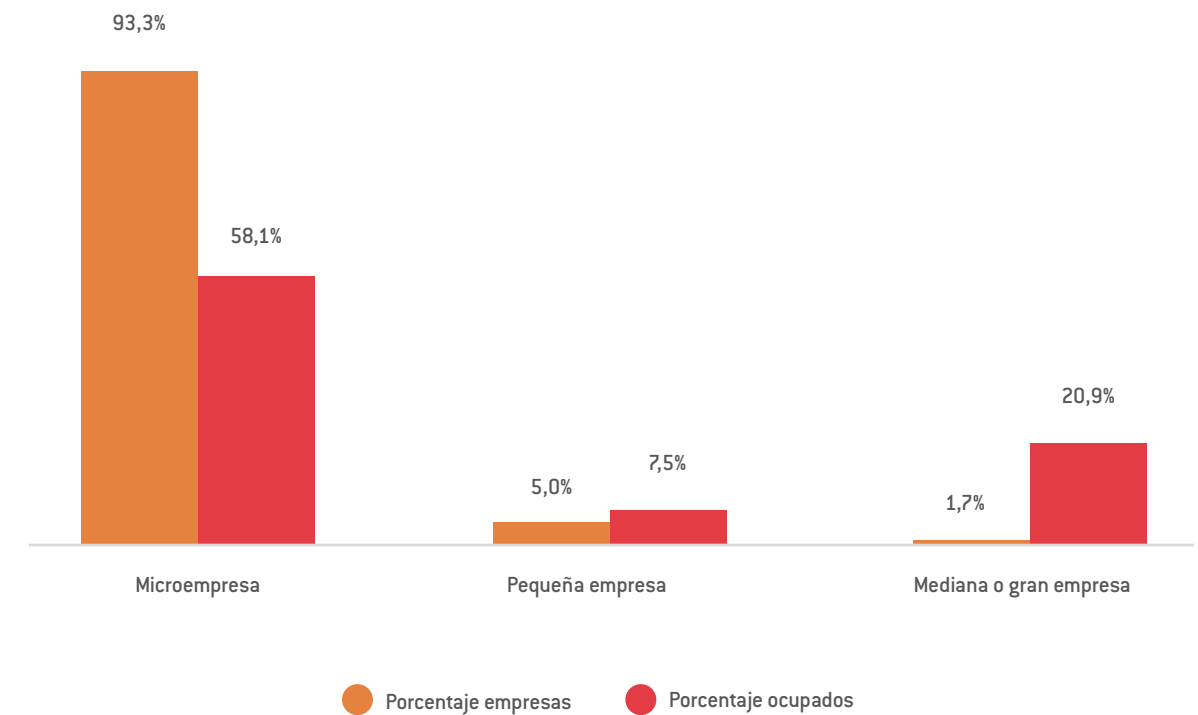
La distribución de empresas entre sectores no tuvo mayores variaciones al comparar 2020 con 2019. El sector comercio<sup>73</sup> es tradicionalmente el que abarca un mayor porcentaje del total de empresas en Colombia (16,2%). Este sector —junto con los de actividades profesionales, científicas y técnicas, otras actividades de servicios, y construcción— comprende el 56% de la totalidad de empresas del país.

La categoría microempresa<sup>74</sup>, menos de diez trabajadores, agrupa la mayoría de las empresas registradas en el país, así como la proporción más grande de ocupados, tal como lo muestra la gráfica 63. En 2020, según información de la Cámara de Comercio de Bogotá, Colombia tenía 1 899 469 empresas registradas, de las cuales el 93% (1 722 909) correspondían a microempresas, el 5% a pequeñas empresas, el 1,3% a empresas medianas y solo el 0,4% a empresas grandes. Por otra parte, del total de personas que en 2020 manifestaron estar trabajando en empresas, las micro y pequeñas empresas agruparon cerca de dos tercios, mientras que las medianas y grandes reunieron el tercio restante.

73. La clasificación de los sectores se hace a partir del CIIU 4.

74. Clasificación de los tamaños de las empresas dada por la Ley 590 de 2000.

Gráfica 65. Distribución de empresas registradas según tamaño vs. ocupados según tamaño de empresas. Colombia 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en el documento *Información empresarial a la medida* de la Cámara de Comercio de Bogotá (para la distribución de empresas) y GEIH (para tamaño de empresa de ocupados).

Al analizar las personas que adquirieron la condición de cesantes en 2020, según el tamaño de la empresa en la que tuvieron su último trabajo, se observa que el 56,9% estaba vinculado a micro o pequeñas empresas, el 25,6% a empresas medianas o grandes y el 17,6% trabajaban solas. En otras palabras, por cada 100 personas que se quedaron cesantes en 2020, cerca de 57 salieron de micro y pequeñas empresas, 25 de empresas medianas y grandes, y 18 trabajaban solas.

Las medidas de aislamiento y restricción a la circulación adoptadas en 2020, con el fin de hacer frente a la pandemia, trajeron significativos impactos negativos para las empresas. Según un estudio publicado por Informa Colombia S. A. (2021), las empresas activas en las cinco principales ciudades del país en el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2020 se redujeron en un 40% respecto al mismo periodo en 2019. En orden descendente, las reducciones en la proporción de empresas activas fueron las siguientes: Barranqui-

lla (71%), Bogotá D. C. (43%), Cartagena (41%), Cali (24%) y Medellín (21%).

Según el mismo informe, la reducción de empresas activas fue igual o superior a 40 puntos porcentuales para los sectores de actividades artísticas y de entretenimiento (59%); alojamiento y servicios (54%); construcción (45%); actividades financieras y de seguros (44%); e industria manufacturera (40%). Por otra parte, al ser analizadas por su tamaño, el 95% de las empresas que perdieron la condición de activas en las principales ciudades eran microempresas, mientras que solo el 0,1% eran grandes empresas.

En la actualidad, como caso de éxito, tenemos a Compromiso Valle, un colectivo que ha unido esfuerzos del sector privado para fortalecer las acciones del gobierno en temas de empleabilidad a corto, mediano y largo plazo, ampliando las posibilidades de los jóvenes en el departamento del Valle del Cauca.

# Caso de éxito

## Compromiso Valle: una iniciativa de impacto colectivo para el empleo y la reconstrucción del tejido social en el Valle del Cauca

Compromiso Valle es una iniciativa reciente que inició en junio de 2021 como un vehículo de impacto colectivo liderado por Propacífico en alianza con diversas empresas vallecaucanas, fundaciones y ciudadanos. La estrategia busca contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de 30 000 jóvenes y sus familias en siete municipios del Valle del Cauca: Buga, Candalaria, Yumbo, Cali, Jamundí, Palmira y Buenaventura, así

como aportar y sumar a las acciones que implementa el Gobierno nacional.

La inversión inicial del proyecto es de 68 000 millones, de los cuales a la fecha se han apalancado 43 000. Estos recursos han sido donados por 80 ciudadanos y 70 empresas, y buscan priorizarán seis líneas de acción que a su vez se articulan en 15 programas de impacto social:

 <p>Seguridad alimentaria: ampliación y fortalecimiento de comedores comunitarios y huertas urbanas.</p>	 <p>Transformación de proyectos de vida: resocialización y acompañamiento a jóvenes.</p>	 <p>Empleabilidad: alternativas de formación para el empleo y enganche laboral.</p>
 <p>Liderazgo: formación en temas de gobernanza, participación ciudadana, fortalecimiento de organizaciones de base comunitaria y equidad de género.</p>	 <p>Emprendimiento: apoyo a ideas de negocio y fortalecimiento de negocios existentes a través de fondos, generación de capacidades y conexiones comerciales.</p>	 <p>Educación: programas enfocados en la primera infancia y el fortalecimiento de la calidad educativa a nivel de básica y media.</p>

Se espera que la línea de empleabilidad se consolide a través de la vinculación de empresas que hagan parte del sector BPO (Business Process Outsourcing), del sector de las TICs y los clúster de tecnología de la información y las comunicaciones del Valle del Cauca, entre otros sectores de la economía regional, y priorice la vinculación de jóvenes y mujeres.

Los jóvenes que se vinculen a la ruta de empleabilidad participarán en un proceso de perfilamiento y una formación que tendrá una duración máxima de 6 meses. Esta dependerá del perfil de los participantes y de las necesidades de competencias identificadas durante el análisis de los puestos de trabajo con las empresas aliadas.

La iniciativa en materia de empleo espera brindar oportunidades laborales en alianza con el sector privado para los jóvenes que están a la espera de una oportunidad y, por otro

lado, aportar a la mitigación de barreras existente en temas de formación de competencias blandas y duras para aquellos jóvenes que requieren fortalecerlas.

La articulación ha sido importante para el logro de estos objetivos y es por eso que la Fundación Carvajal, Comfandi y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) son los principales aliados para movilizar la línea de acción de empleo. Asimismo, se cuenta con la participación de otros actores clave del territorio como Fundación Alvarallice.

A pesar de ser una estrategia reciente, Compromiso Valle se viene consolidando como una iniciativa dinámica y en construcción constante cuyos resultados se proyectan en el corto, mediano y largo plazo, y que apuntan a ir más allá de ser una respuesta inmediata a las dificultades de la coyuntura actual. Se espera que Compromiso Valle aporte a la reconciliación y reconstrucción del tejido social del departamento.

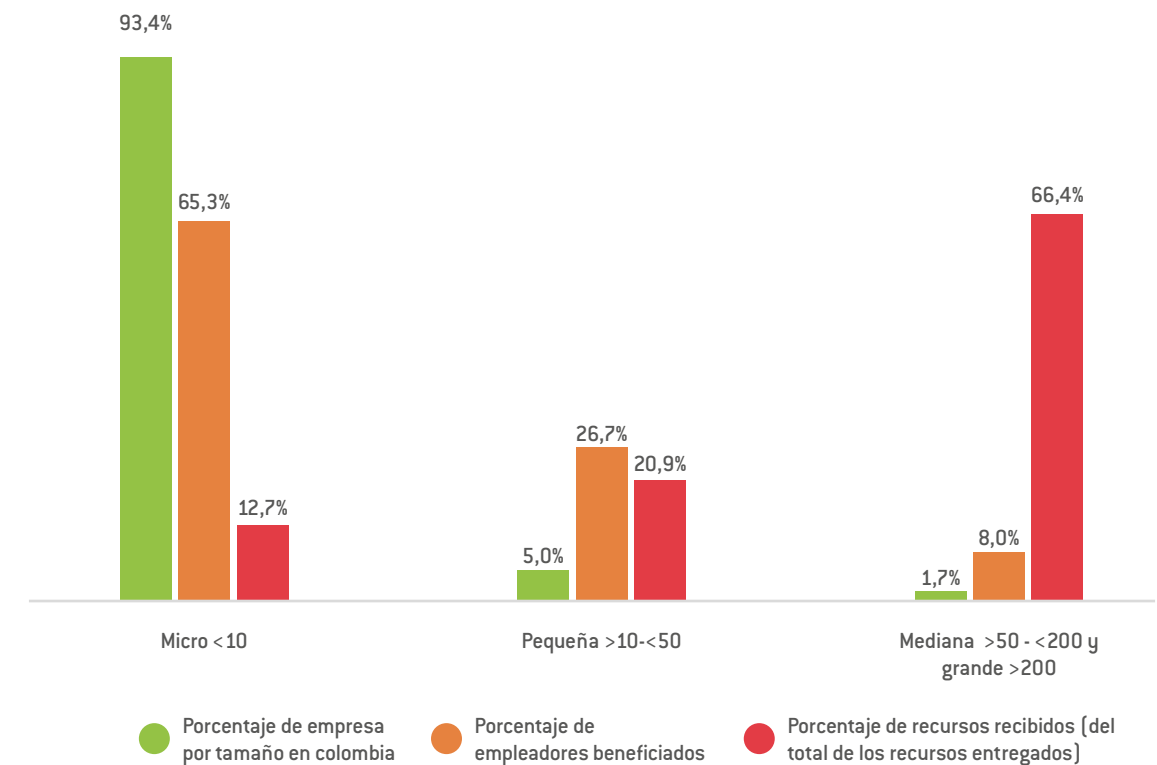
El principal esfuerzo realizado por el Gobierno nacional con el fin de proteger el empleo formal en el país frente a los efectos de la pandemia fue el PAEF<sup>75</sup>. En desarrollo de dicho programa en 2020, el Gobierno realizó desembolsos por alrededor de 4,9 billones de pesos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021), beneficiando con ello a más de 134 000 empleadores y protegiendo más de 3,3 millones de empleos según cifras de la UGPP<sup>76</sup>.

empresas. Esta situación evidencia una mayor focalización de recursos en el grupo de empresas grandes que, en comparación con el grupo de microempresas, tuvo significativamente menores pérdidas de puestos de trabajo y de empresas activas.

Al analizar las empresas beneficiarias del PAEF por tamaño, se observa que el 92 % fueron micro y pequeñas empresas. Sin embargo, tal como lo muestra la gráfica 66, la cual detalla el monto de los desembolsos realizados en 2020 según el tamaño en la empresa, cerca del 47 % de los recursos del PAEF se dirigieron a empresas grandes, mientras solo el 12,6 % estuvo focalizado en microempresas y el 21 % en pequeñas

- 75. Además del PAEF, durante la vigencia 2020 y con cargo al FOME se adoptaron los siguientes programas: PAP, Subsidio a la comisión de las garantías del Fondo Nacional de Garantías, Tasa compensada - líneas Bancóldex y Findeter, Fondo líneas de crédito Findeter, Convocatorias Especiales - sector cultura y cupo para líneas de crédito a través de la banca estatal.
- 76. Cifras mayo a septiembre de 2020. Informe consolidado PAEF: postulaciones mayo a agosto de 2020. UGPP.

**Gráfica 66.** Empresas por tamaño en Colombia vs. porcentaje de empresas beneficiadas y porcentaje de recursos recibidos



**Fuente:** cálculos propios con base en boletines de cierre mensuales del PAEF y documento *Información Empresarial a la Medida* de la Cámara de Comercio de Bogotá para la distribución de empresas.

\*Las ayudas que se contemplaron para realizar el análisis fueron los recursos reportados en el PAEF.

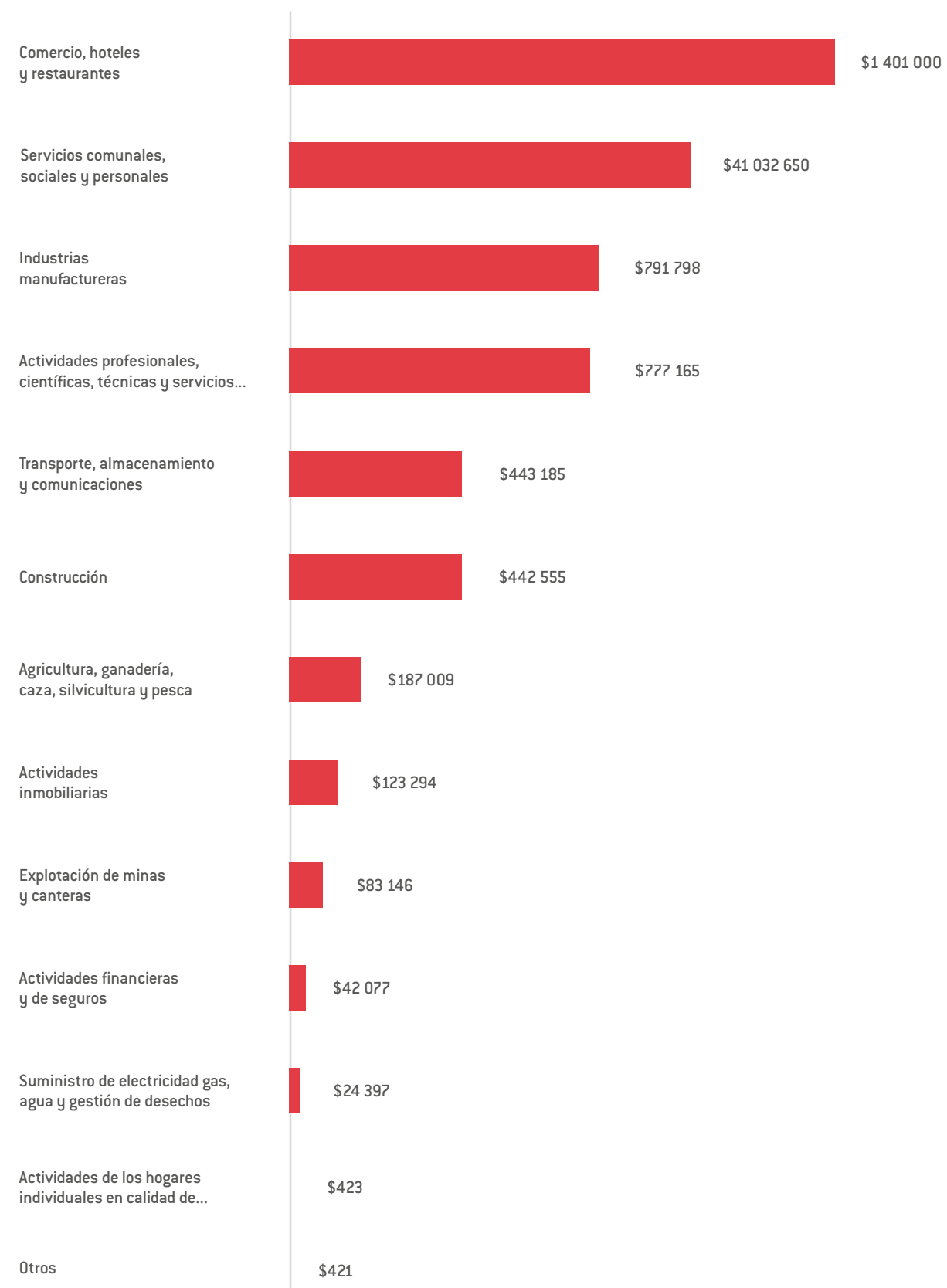




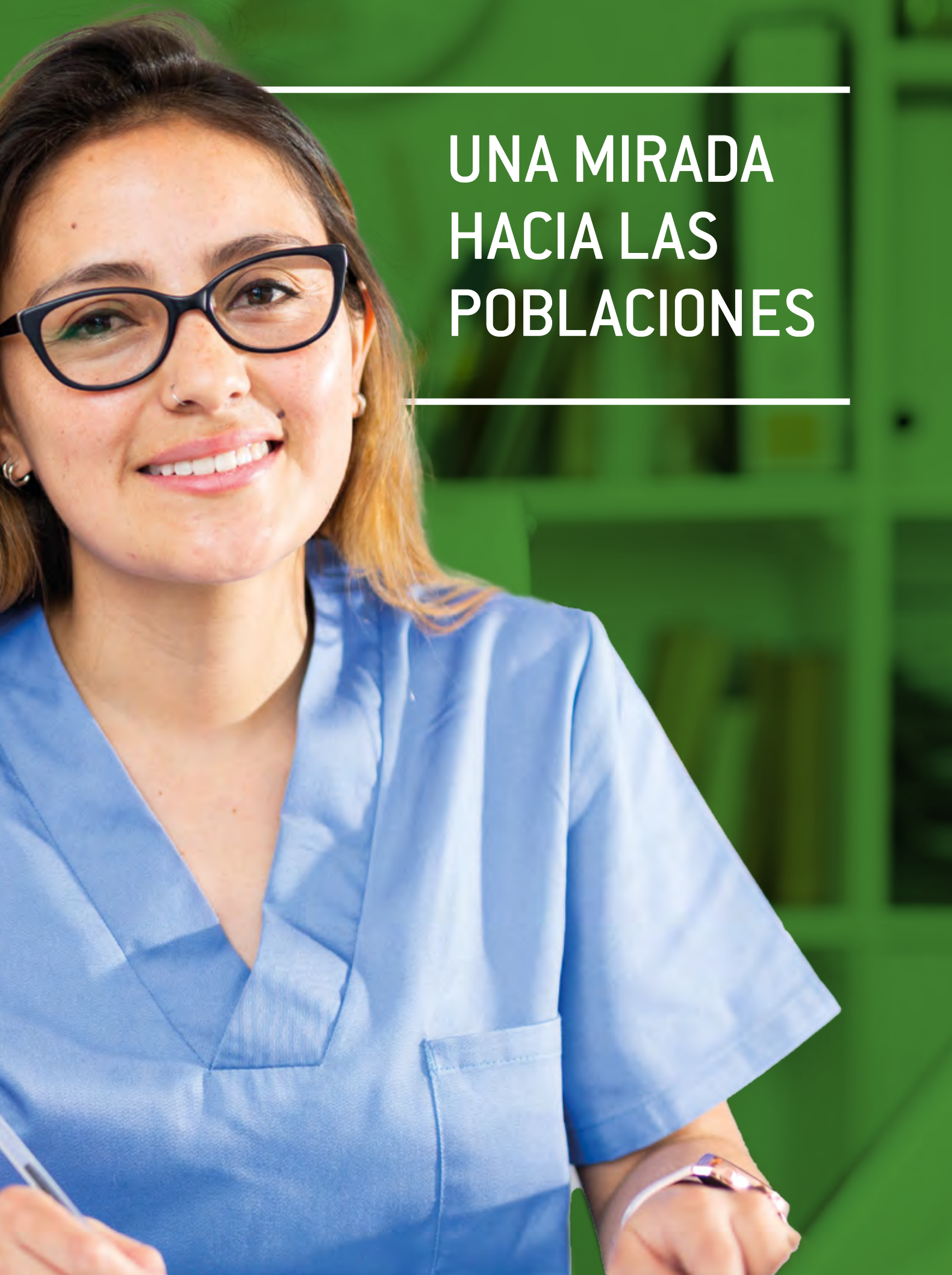
Por otra parte, tal como lo muestra la gráfica 67, la mayor parte de las empresas beneficiadas con el PAEF en 2020 pertenecían a los sectores más importantes en demanda laboral. Los sectores de comercio, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales; e industrias manufactureras concentraron el 60 % de los recursos desembolsados. Esto muestra una correcta focalización de los recursos por sector económico. También vale la pena resaltar que, durante el mes de abril de 2020, en el que se presentó la mayor contracción de la población ocupada [-5,4 millones] respecto de 2019, el PAEF aún no se encontraba en funcionamiento y, por tanto, las empresas no contaron con subsidios para mantener sus nóminas.

Las medidas adoptadas por el Gobierno nacional fueron complementadas en 2020 por esfuerzos de las entidades territoriales, las cuales, a través de líneas especiales de crédito con Bancóldex, ofrecieron créditos con condiciones especiales —tasas preferenciales, plazos especiales y periodos de gracia— a las micro, pequeñas y medianas empresas con el fin de impulsar la reactivación económica.

**Gráfica 67.** Total de recursos desembolsados a empresas por PAEF según sector económico (millones de pesos). 2020



**Fuente:** cálculos propios con base en Boletines de Cierre mensuales del PAEF.



# UNA MIRADA HACIA LAS POBLACIONES



## JÓVENES

### PANORAMA DE LOS JÓVENES EN COLOMBIA

RECONEXIÓN A LAS TRAYECTORIAS DE EDUCACIÓN  
Y EMPLEO COMO ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA  
EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES DE FORMA SISTÉMICA

Global Opportunity Youth Network GOYN<sup>77</sup>

La crisis social y económica generada por la pandemia ha agravado la situación a la que ya se enfrentaban los jóvenes en Colombia en materia de acceso a oportunidades de educación y empleo. Se estima que durante el 2020 en Colombia cerca de 3 079 678 jóvenes no estudiaban ni trabajaban y aproximadamente 2 830 420 jóvenes trabajaban en empleos informales; es decir, el 45 % de los jóvenes en el país no accedían a oportunidades educativas o de empleo formal, esto es casi uno de cada dos jóvenes en el país. A este segmento de jóvenes que no accede a oportunidades de educación o empleo formal les hemos denominado Jóvenes con Potencial, lo cual reconoce que las razones por las que hoy no estudian ni trabajan o están en empleos informales son externas a ellos y responden, en su gran mayoría, a factores estructurales que limitan el acceso a dichas oportunidades.

77. GOYN es una estrategia global de impacto colectivo que busca disminuir el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan o que se encuentran en trabajos informales. Es decir, dar oportunidades para los jóvenes con potencial.

Si bien esta situación ya era alarmante antes de la pandemia, durante el 2020 esta se agudizó por la fuerte contracción de la economía que generó altas pérdidas de empleo y aumentos en la incidencia de la pobreza monetaria, lo que afectó en mayor medida a jóvenes y mujeres. La gráfica 68 muestra que entre 2019 y 2020 el número de jóvenes que no estudian ni trabajan aumentó en, aproximadamente, 295 000 jóvenes y que se redujo el número de jóvenes ocupados en empleos informales, cerca de 239 000. Estos datos muestran que la pérdida de empleos durante la pandemia afectó en mayor medida a los jóvenes ocupados en empleos informales, lo que aumentó la cantidad de jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Es importante recalcar que, si bien aparentemente hubo un efecto positivo en la disminución de jóvenes ocupados en la informalidad, también se reflejó un aumento de los jóvenes en desempleo, por lo que es posible que la disminución de la informalidad en jóvenes se vea explicada por el tránsito de estos al desempleo.

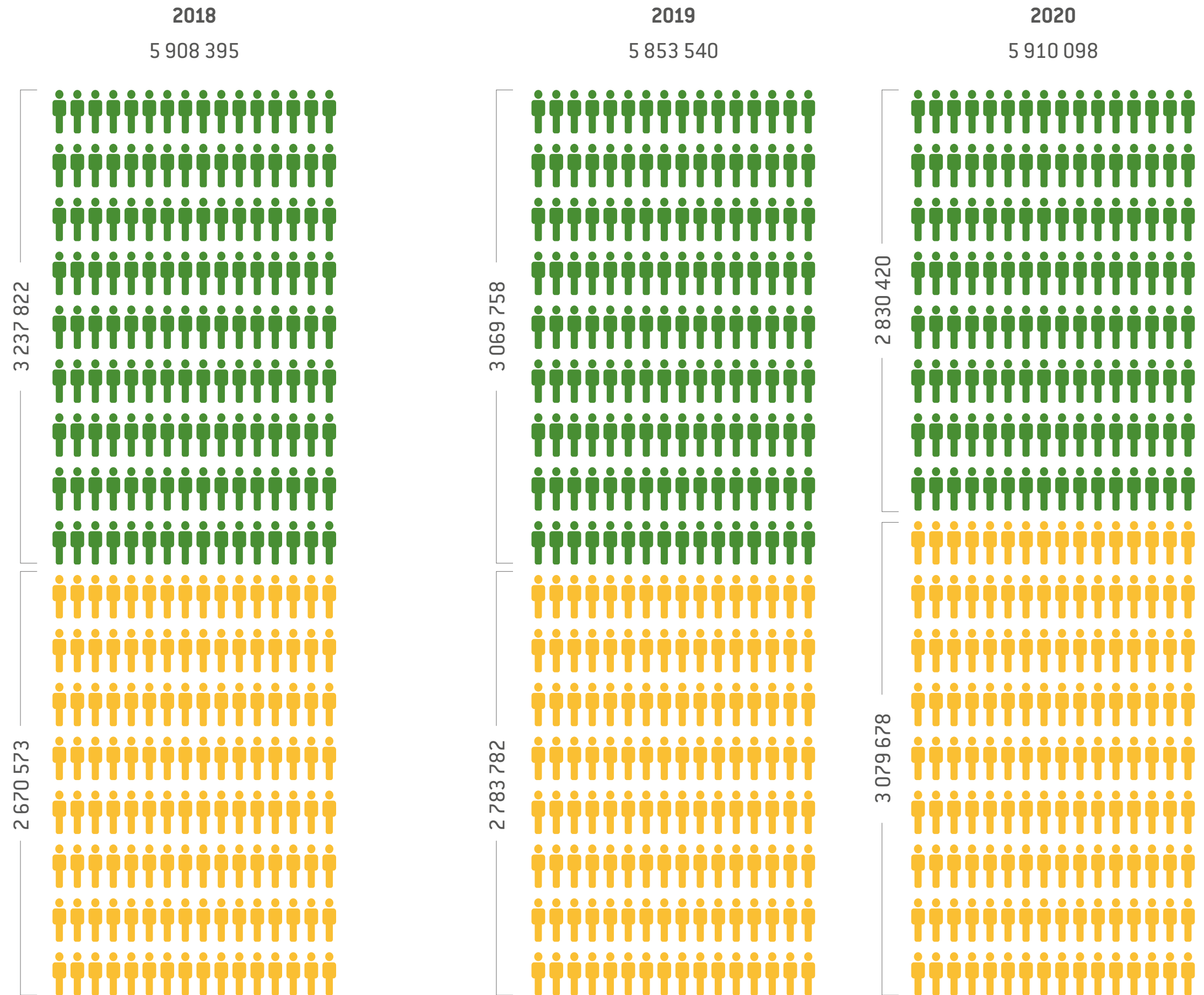




**Gráfico 68:** número de Jóvenes con Potencial histórico. Colombia. 2018-2020.

**Fuente:** elaboración propia con microdatos del GEIH y datos expandidos con Censo Poblacional de 2005.

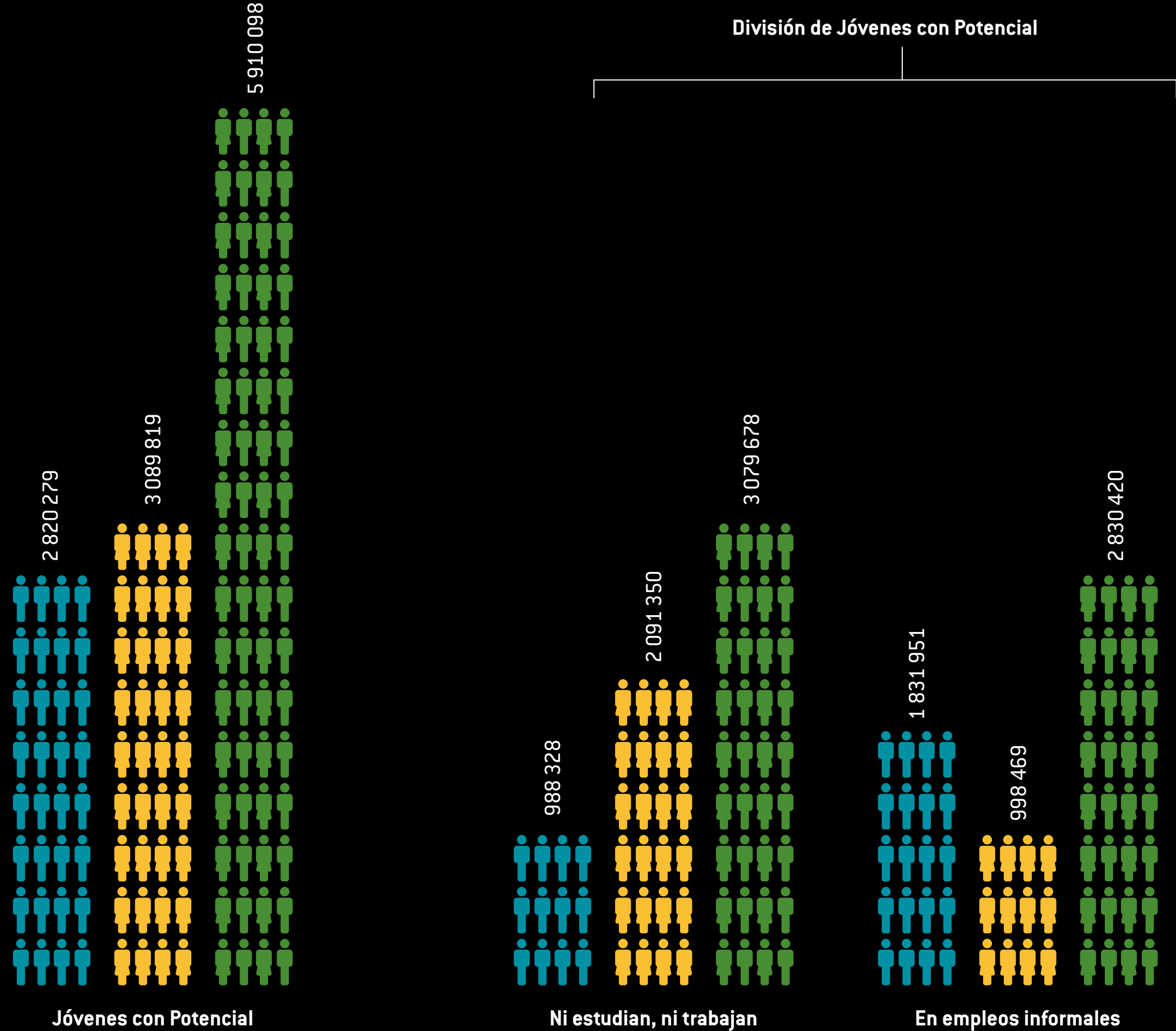
 En empleos informales  
 No estudian, no trabajan



Esta problemática afecta en mayor medida a mujeres jóvenes, quienes se enfrentan a mayores barreras para acceder a oportunidades de educación y empleo. La gráfica 69 muestra que las mujeres representan el 52 % de los Jóvenes con Potencial, quienes no acceden a oportunidades de educación ni empleo formal. En particular, representan el 68 % de los jóvenes que no estudian ni trabajan; es decir, cerca de 2 091 350 mujeres jóvenes. Los datos dan a entender que este fenómeno está relacionado con los roles tradicionales de género, según los cuales las mujeres están asociadas a oficios del hogar no remunerados, lo que limita sus posibilidades para acceder a empleos incluso dentro de la informalidad.

**Gráfico 69:** número de Jóvenes con Potencial clasificados por género, Colombia. 2020

**Fuente:** elaboración propia con microdatos del GEIH y datos expandidos con Censo Poblacional 2005.





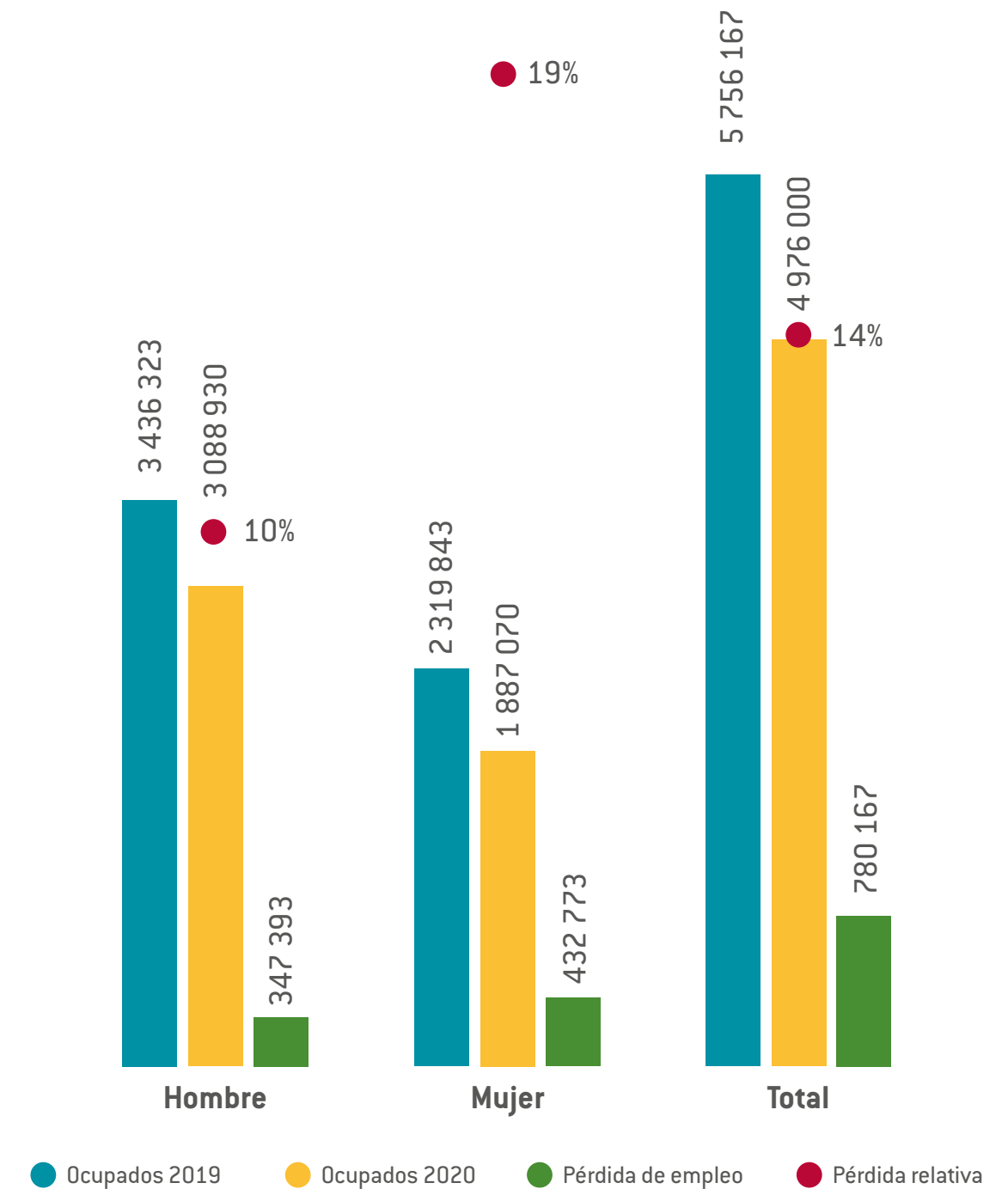


DURANTE EL 2020 SE REGISTRÓ UNA PÉRDIDA DE EMPLEO EN COLOMBIA CERCANA A 2 400 000 DE EMPLEOS DE LOS QUE SE ESTIMA QUE EL 32 % ERAN EMPLEOS DE PERSONAS JÓVENES; ES DECIR, 32 DE CADA 100 EMPLEOS QUE SE PERDIERON DURANTE LA PANDEMIA ERAN OCUPADOS POR PERSONAS JÓVENES. ESTO SIGNIFICÓ QUE AL MENOS 780 000 JÓVENES DEJARON DE ESTAR OCUPADOS EN EL MERCADO LABORAL EN EL 2020, LO CUAL REPRESENTA UNA DISMINUCIÓN DEL 14 % DE LA POBLACIÓN OCUPADA RESPECTO A 2019

La gráfica 70 muestra que esta pérdida de empleo también afectó en mayor medida a las mujeres jóvenes, quienes registraron una disminución de la población ocupada del 19 % frente al 2019; para los hombres jóvenes esta misma cifra fue del 10 %. Esto implicó el aumento de la tasa de desempleo joven al 24,2 % con una brecha de 8,3

puntos porcentuales respecto al desempleo general, que se ubicó para el 2020 en 15,9 %. No obstante, al hacer énfasis en la tasa de desempleo para las mujeres jóvenes, que fue de 31,6 %, se reafirma que estas se enfrentan a mayores barreras para acceder al mercado laboral y que se han visto más afectadas por la coyuntura actual.

Gráfico 70: pérdida de empleo de la población joven, Colombia. 2020



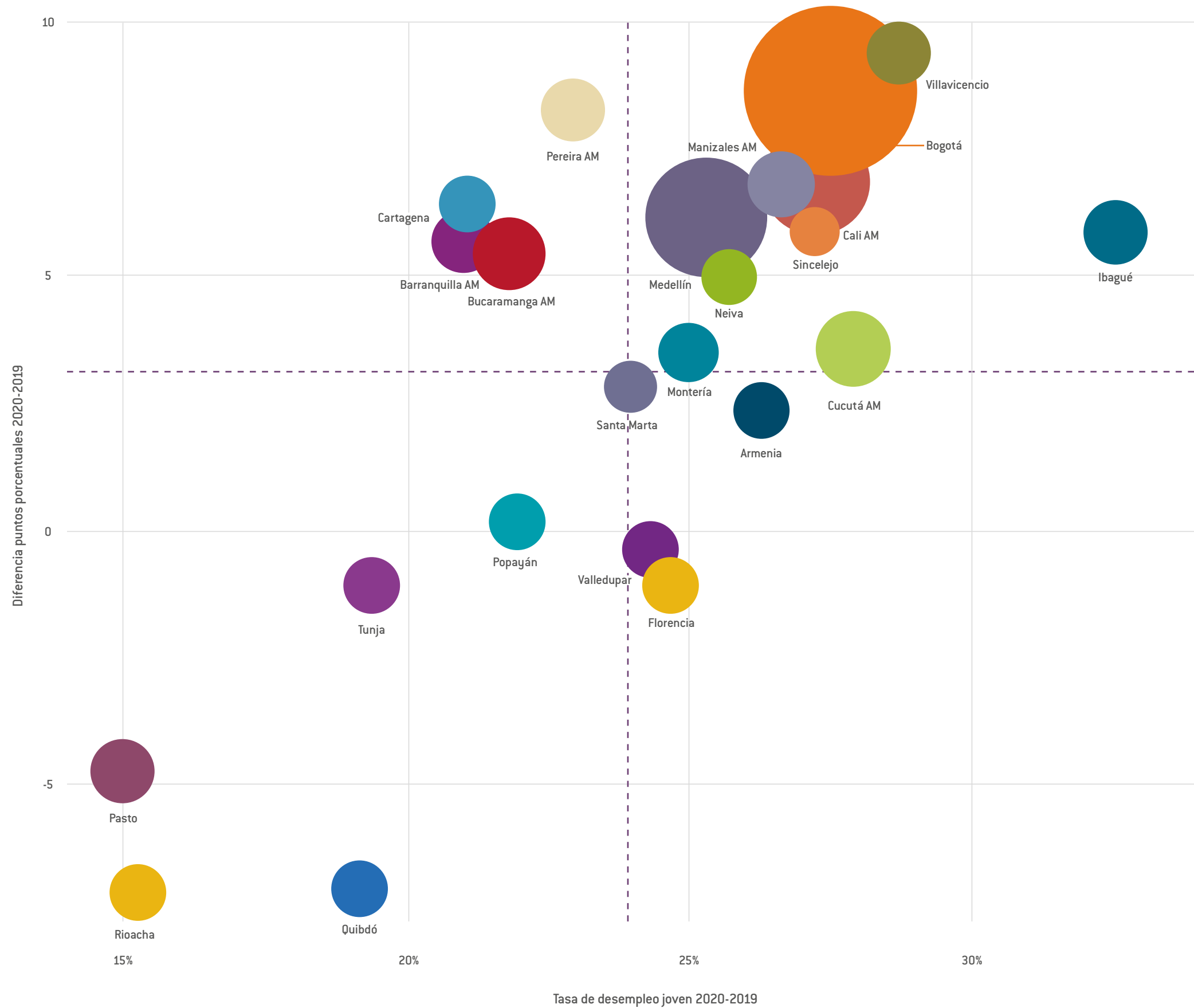
Fuente: elaboración propia con microdatos del GEIH y datos expandidos con Censo Poblacional. 2005.

A nivel territorial también se encuentran diferencias en los impactos de la pandemia en el mercado laboral para la población joven. La gráfica 71 muestra estos impactos para las 23 ciudades principales de Colombia. En el eje vertical se señala la diferencia en puntos porcentuales en la tasa de desempleo joven entre el 2020 y el 2019, están más arriba aquellas ciudades donde el aumento del desempleo joven fue mayor. En el eje horizontal se presenta la tasa de desempleo joven en el 2020 y se ve dónde es mayor la magnitud de la problemática, hacia la derecha se ubican las ciudades donde la problemática de desempleo joven es más alta. Finalmente, este mismo gráfico evidencia en términos absolutos los lugares en los que esta problemática afecta a más jóvenes, el tamaño de los círculos indica las ciudades con mayor número de jóvenes desempleados en el 2020.

**Gráfico 71:** ciudades con mayor afectación de desempleo en población joven antes y durante la pandemia. 2020

- Armenia
- Barranquilla AM
- Bogotá
- Bucaramanga AM
- Cali AM
- Cartagena
- Cucutá AM
- Florencia
- Ibagué
- Manizales AM
- Medellín
- Montería
- Neiva
- Pasto
- Pereira AM
- Popayán
- Quibdó
- Rioacha
- Santa Marta
- Sincelejo
- Tunja
- Valledupar
- Villavicencio

**Fuente:** elaboración propia con microdatos GEIH y datos expandidos con Censo Poblacional 2005







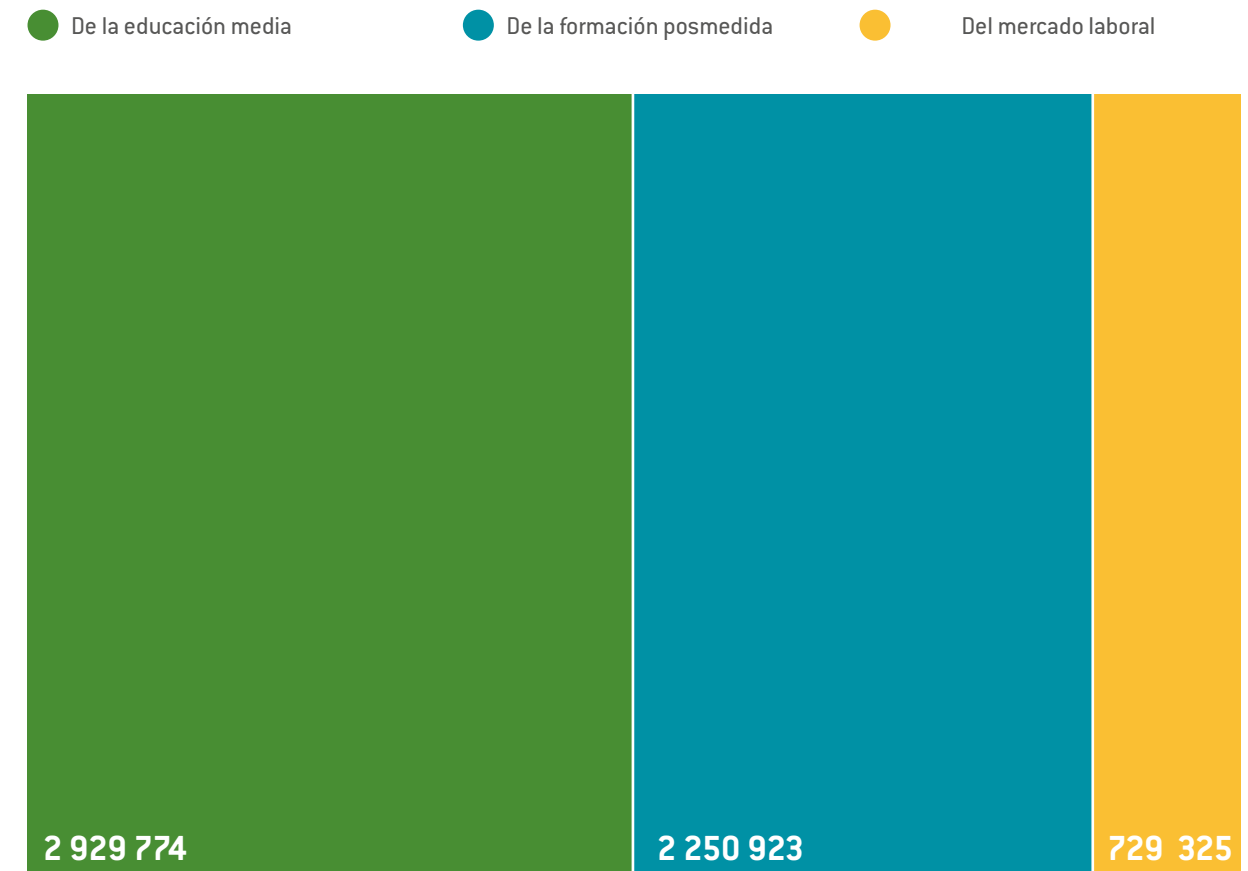
En el cuadrante superior derecho se ubican las ciudades donde la pandemia impactó más a la población joven. Allí se encuentran las principales ciudades del país —Bogotá, Medellín y Cali— y otras como Ibagué, Villavicencio, Sincelejo, Manizales, Neiva y Cúcuta, ciudades donde la afectación en el empleo joven es más crítica.

Desde Fundación Corona y GOYN se aborda esta problemática con un enfoque sistémico en el que las múltiples causas por las que los jóvenes se enfrentan a barreras de acceso al mercado laboral responden, a su vez, a barreras durante su trayectoria, desde su educación hasta su empleo. Por tal motivo, solventar esta problemática implica que las estrategias que se implementen aborden las barreras sistémicas y estructurales a las que se enfrentan los jóvenes en sus trayectorias. Una alternativa propuesta por GOYN Bogotá es abordar esta problemática desde el cambio sistémico, entendido como la suma de estrategias articuladas para que los y las Jóvenes con Potencial que están excluidos de las oportunidades de educación y empleo formal puedan retornar a sus trayectorias de educación, formación o empleo acorde a su proyecto de vida.

En este sentido, la primera aproximación parte de entender el punto de desconexión en la trayectoria de los jóvenes; es decir, en qué momento dejó su trayectoria inicial, ya sea en la etapa educativa, de formación, de empleo o, incluso, cuándo culminó una de estas etapas, pero no transitó a la siguiente por barreras externas o estructurales. Lo anterior es relevante pues las estrategias para promover oportunidades para jóvenes deben estar enfocadas en reconectarles a la trayectoria desde el punto en que las dejaron.

Del total de Jóvenes con Potencial en Colombia, el 50 % son jóvenes que estaban desconectados de la formación posmedia, quienes a pesar de terminar la etapa escolar no lograron acceder a la formación posmedia. Por otra parte, el 38 % de los Jóvenes con Potencial son jóvenes que están desconectados de la educación media, quienes no terminaron la etapa escolar completa hasta el grado once. El 12 % restante son jóvenes que pese a tener formación en educación superior o formación para el trabajo están desconectados del mercado laboral formal. La gráfica 72 muestra estas proporciones para Colombia en el año 2020.

**Gráfico 72:** jóvenes con Potencial según punto de desconexión en trayectorias de educación al empleo, 2020



**Fuente:** DANE - GEIH, 2020.

Estas cifras evidencian el enorme reto al que se enfrenta el país para fomentar la empleabilidad juvenil a largo plazo, puesto que se requieren al menos 2,9 millones de oportunidades en educación superior o formación para el trabajo, así como identificar y reconectar a al menos 2,2 millones de jóvenes para que terminen la etapa escolar y brindar oportunidades laborales para casi 729 000 jóvenes que estando ya formados no se encuentran empleados en el sector formal.

Las estrategias que respondan a estos retos deberán tener un entendimiento más profundo de las realidades de cada uno de estos jóvenes para que las oportunidades de educación y empleo respondan a sus necesidades particulares. Una aproximación a este análisis se puede encontrar en el informe elaborado por GOYN Bogotá para esta ciudad en específico. En GOYN se cree

en el potencial de los jóvenes y en la necesidad de articular esfuerzos desde estrategias de impacto colectivo que permitan encontrar soluciones para ampliar el acceso a oportunidades de educación y empleo de los jóvenes en Colombia.



Para conocer el informe elaborado por GOYN Bogotá escanee el código QR





# MUJERES

## LA ECONOMÍA DEL CUIDADO Y SU COSTO DE OPORTUNIDAD PARA EL INGRESO DE MÁS MUJERES AL MERCADO LABORAL

Maria Alejandra Vargas Durango  
Directora operativa, Fundación Wom-en<sup>78</sup>

La pandemia ha dejado enormes retos no solo en el ámbito sanitario, sino a nivel social y económico. Las afectaciones en el mercado laboral impactaron a la población en general, pero con especial relevancia a las mujeres. No obstante, antes de la pandemia este grupo poblacional ya se encontraba en peores circunstancias socioeconómicas, tales como mayor informalidad, altos niveles de desempleo, peores condiciones de contratación, trabajo no remunerado, entre otras. Dicha situación ha configurado un entorno más vulnerable para las mujeres, lo cual limita el desarrollo de su proyecto de vida y el reconocimiento digno de este en la sociedad.

De manera concreta, el confinamiento fue un catalizador de desprotección para las mujeres. Los roles de género agudizaron el impacto en sus quehaceres, en especial en el ámbito privado, debido a los cuidados y servicios de atención que recaen en ellas. La asignación de estas responsabilidades como norma social

78. Bajo la motivación de diferentes profesionales por generar una estrategia para formar y conectar agentes de cambio que permita acercarnos al desarrollo sostenible de Colombia, se consolidó en 2019 la Fundación Wom-en. Esta tiene como líneas principales de acción la educación de calidad, la equidad de género y el medio ambiente.

constituye una barrera para su participación en el mercado laboral. Al costo de oportunidad entre cumplir con un rol establecido y poder trabajar se suman, además, las brechas salariales existentes, los techos de cristal<sup>79</sup>, las escaleras rotas<sup>80</sup> y los pisos pegajosos<sup>81</sup>. Desde una perspectiva interseccional, también hay que añadir que esta situación afecta en mayor proporción a mujeres de escasos recursos, migrantes, jefas de hogar y aquellas ubicadas en zonas rurales o periféricas.

79. En los estudios de género se denomina “techo de cristal” a la limitación velada del ascenso laboral de las personas dentro de las organizaciones. Se trata de un techo que limita sus carreras profesionales, que es difícil de traspasar y que les impide seguir avanzando. Es invisible porque no existen leyes o dispositivos sociales establecidos y oficiales que impongan una limitación explícita en la carrera laboral a las mujeres.

80. Mujeres con educación secundaria e ingresos familiares intermedios que, aunque están insertas en el mercado laboral, carecen de redes de protección que les permitan avanzar significativamente hacia el empoderamiento económico.

81. Realidad por la cual las mujeres tienen numerosas dificultades para abandonar la esfera de lo privado hacia el espacio público, lo que dificultan su acceso al mercado laboral.

En este marco, la economía del cuidado es una piedra angular para la promoción de una mayor inserción de las mujeres en el mercado laboral. Este no es un problema reciente o coyuntural; por el contrario, es una deuda histórica que enfrenta este grupo poblacional, el cual es atravesado por barreras estructurales como la desigualdad y la pobreza. Así, las dobles o triples jornadas sin remuneración caracterizan la sobrecarga que reproduce las normas sociales y el desbalance de obligaciones entre hombres y mujeres (DANE, 2020).

La pandemia reformuló las relaciones laborales, las dinámicas sociales y, por ende, los hogares se han convertido en el escenario donde todo ocurre (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021). Esto es preocupante ya que la asimetría en las cargas de cuidado dentro y fuera de los hogares requiere una redistribución de responsabilidades y roles no solo dentro de las familias, sino en el mercado laboral, las empresas privadas y el Estado.

Bajo este marco, Colombia cuenta con la *Ley 1413 de 2010*, cuyo objetivo es reconocer legalmente los trabajos domésticos y de cuidados que se llevan a cabo de manera no remunerada dentro del hogar. Gracias a esta ley, a la encuesta de uso del tiempo del DANE y a su simulador del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para el hogar y la comunidad, es posible medir su contribución de manera cuantitativa, registrando un 20 % del PIB de Colombia (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021). Incluso a nivel regional, Colombia asumió el Compromiso de Santiago, el cual se desarrolló en la XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. De esta manera, como país, debe velar por diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género y contabilizar su impacto económico (CEPAL, 2020).







# Específicamente y para poner en contexto esta realidad, en el caso de Bogotá<sup>82</sup>,

la tasa global de participación en el mercado laboral disminuyó

**11.3 puntos**

porcentuales entre 2019 y 2020,

la tasa de ocupación cayó en

**17.4 puntos**

porcentuales

y la tasa de desempleo

**aumentó 2.2 veces**

al **26%**.  
[del **11.8%**]



Asimismo, el

**28,5%**

de las mujeres de la capital en 2020 se dedicó principalmente a trabajos de cuidado no remunerados,

**17.5 puntos**

porcentuales por encima del año anterior.

En esta línea,

**9 de cada 10 mujeres**

realizan trabajos de cuidado no remunerados y le dedican en promedio

**5 horas y 30 minutos.**



Por el contrario, solo

**6 de cada 10 hombres**

participan en dichas actividades y le destinan

**3 horas menos al día**  
(2 horas y 19 minutos).



Teniendo en cuenta el relevante costo de oportunidad que representa la economía del cuidado en las mujeres, es importante que las medidas de mitigación y respuesta a la pandemia consideren la situación que estas atraviesan desde una perspectiva de género con un enfoque multidimensional. No solo es asegurar su acceso al mercado laboral, en especial al mercado formal, sino velar por la reducción de sus cargas de cuidado (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021). Esto implica una articulación institucional e intersectorial que promueva la reapertura de colegios, sala cunas y centros de cuidado infantil, incluso la necesidad imperiosa de proveer servicios complementarios de cuidado a adultos mayores y población en condición de discapacidad. Esto las libera de la carga adicional que se les impone de manera injusta.

A nivel económico, resulta de vital importancia que las respuestas a la pandemia aseguren de manera efectiva los principios de no discriminación a través de medidas afirmativas que logren posicionar a las mujeres, y a los grupos de mayor riesgo, como participantes centrales y activos en las políticas fiscales y económicas (CEPAL, 2020). Esto es clave ya que el empoderamiento político y económico de las mujeres tiene impactos positivos en el bienestar de quienes pertenecen a su hogar, en dimensiones como salud, nutrición, nivel educativo, entre otras (Duflo, 2012).

Por último, la pandemia ha dado la oportunidad de transformar y esta debe aprovecharse de manera estratégica. Por ello, es pertinente estructurar incentivos desde la empresa privada para la contratación de mujeres, de preferencia en los sectores priorizados en la reactivación económica y en aquellos que han sido tradicionalmente ocupados por hombres (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021). Acorde con CEPAL/OIT y DANE

(Tribín, Ana María y GEDI del DANE, 2020) estos sectores son el comercio, el turismo y la industria manufacturera. Para ello se pueden implementar programas de formación requeridos para el desarrollo de competencias laborales específicas en las mujeres, ojalá fortaleciendo habilidades STEM que les den mejores condiciones de empleabilidad. Algunas medidas adicionales que pueden generar un gran impacto en la disminución de la disparidad de género en el mercado laboral son la extensión de las licencias por paternidad, la creación de espacios de crianza dentro de empresas y durante las jornadas laborales, entre otras (OEA, Comisión Interamericana de Mujeres, 2021).

Las desigualdades también responden a fallas estructurales y deudas históricas, por lo que los procesos de cambio se pueden tardar. Debido a esto, Wom-en tiene como objetivo aportar a la visibilidad de roles de liderazgo femeninos a partir de distintas esferas de poder, los cuales se caracterizan por la diversidad de regiones, culturas, profesiones y áreas de acción. Wom-en hace un llamado a la sororidad como apuesta política para la inclusión de más mujeres en las esferas de toma de decisión en el país, de manera que se garanticen sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en condiciones igualitarias. Trascender la representación descriptiva y transitar a una representación sustantiva es fundamental para ofrecer estrategias efectivas y pertinentes para dar respuesta a la crisis ocasionada por la pandemia. La participación de mujeres en tomas de decisiones con enfoque de género evitará profundizar las desigualdades que traen efectos de largo plazo, así como poner en la mesa una agenda política feminista con especial énfasis en la economía del cuidado multiplicará de manera exponencial el impacto de la reactivación económica, el bienestar social y la oportunidad de que más mujeres estén en el mercado laboral.



# RECOMENDACIONES DEL INFORME PARA EMPLEO Y EMPLEADORES

Para atender los efectos sobre el empleo en Colombia se requieren acciones desde reformas estructurales y nuevas leyes, que se ajusten a las actuales dinámicas que van a perdurar, hasta acciones locales en los territorios

que permitan atender las particularidades de los mercados de trabajo en cada región y la coordinación público-privada para una pronta reactivación económica. En este capítulo resaltamos los siguientes niveles de acción:

## Total, niveles de acción cubiertos por recomendaciones



Acciones directas sobre población vulnerable

{NA1} 1



Acciones directas sobre empleadores

{NA2} 2



Fortalecimiento de actores institucionales prestadores de servicios

{NA3} 1



Acciones generales en territorio

{NA4} 2



## NA3 – NA1

**Promover la generación de programas de empleo con énfasis en los grupos más afectados por la pandemia.** La alta afectación sobre ciertas poblaciones debido a la pandemia, sumada a los procesos históricos de exclusión y a las barreras de acceso existentes, hace prioritario el diseño de estrategias y programas que promuevan el acceso de estos grupos al mercado laboral formal. Dichas intervenciones pueden pensarse en algunas líneas como: i) empleo temporal que genere ingresos en ocupaciones transitorias, que sirvan para el fortalecimiento de habilidades y competencias y que sean clave para la trayectoria de los beneficiarios; ii) formación en competencias técnicas, clave y socioemocionales y certificación de competencias laborales bajo criterios de pertinencia que permitan un rápido ingreso al mercado laboral, y iii) servicios de gestión de empleo como política activa que fortalezca los procesos de atracción de talento humano.

A continuación, algunas recomendaciones en materia de empleo por grupos/segmentos poblacionales más afectados.



**Jóvenes:** dado que la mayoría de los Jóvenes con Potencial tiene como máximo nivel educativo los grados décimos u once de bachillerato, es necesario fortalecer los programas de orientación sociocupacional en educación media, con el fin de mejorar el tránsito de estudiantes hacia programas de educación posmedia, intermediación y empleabilidad. De igual manera, en cada uno de los tramos se deben implementar acciones para reconectar a los Jóvenes con Potencial.



Te invitamos a leer el informe "Jóvenes con potencial" completo en este enlace



- Desarrollar estrategias de reconexión como alternativa de educación y empleo para jóvenes.
- Incorporar a los jóvenes dentro de los sectores que tengan una recuperación económica más rápida y que sean esenciales en la consolidación de sus trayectorias laborales.
- Adelantar programas de capacitación focalizados en jóvenes y en competencias duras y laborales pertinentes para el sector productivo, entre las que pueden destacarse las habilidades digitales, que presentan alta demanda en las vacantes del último año.
- Escalar y medir los resultados de los programas de orientación sociocupacional y de habilidades socioemocionales para jóvenes.
- Promover procesos de gestión empresarial con énfasis en jóvenes y acompañar empresas para la cualificación de los procesos de talento humano.
- Promover un enfoque diferencial en programas de promoción de empleo joven.
- Priorizar a jóvenes dentro de un enfoque territorial.
- Usar de manera efectiva y eficiente los recursos para la generación de programas para jóvenes.



**Mujeres:** como se referencia en el documento, la economía del cuidado es una piedra angular para la promoción de una mayor inserción de las mujeres en el mercado laboral. Este no es un problema reciente o coyuntural; por el contrario, es una deuda histórica que enfrenta este grupo poblacional, que además es atravesado por barreras estructurales como la desigualdad y la pobreza. Así, las dobles o triples jornadas sin remuneración caracterizan la sobrecarga que reproduce las normas sociales y el desbalance de obligaciones entre hombres y mujeres (DANE, 2020).

En los hogares colombianos hay un marcado desequilibrio en la distribución de las tareas de cuidado directo e indirecto, el cual no solo afecta la búsqueda activa de empleo por parte de las mujeres, sino también sus posibilidades de acceso a servicios de gestión y colocación de empleo. Por ello, es oportuno que la oferta de servicios de intermediación laboral se articule con servicios de cuidado y de formación a cuidadoras.

En Colombia solo 7 de cada 1000 mujeres se desempeñan como creadoras de aplicaciones, *software* y videojuegos mientras que para hombres esta proporción es de 40 de cada 1000 (BID, 2020). Un análisis de vacantes en Bogotá evidencia que la brecha de género se hace mucho más profunda en ocupaciones como desarrollador, consultor, arquitecto TI, analista de soporte y administrador de bases de datos, donde solo 21,27 % de estos cargos son ocupados por mujeres y 73 % por hombres. De igual manera, otros sectores como el de construcción manejan una participación prominente de hombres. Iniciativas como Mujeres que Construyen promueven la empleabilidad de mujeres en sectores históricamente masculinizados, atendiendo las barreras que estas tienen y promoviendo mayores equilibrios en ciertas ocupaciones.

La Fundación Wom-en, que colaboró con el INEI 2021, extiende un llamado a la sororidad como apuesta política para la inclusión de más mujeres en las esferas de toma de decisión en el país, de manera que se garanticen sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en condiciones igualitarias. Trascender la representación descriptiva y transitar a una representación sustantiva es fundamental para ofrecer estrategias efectivas y pertinentes para dar respuesta a la crisis ocasionada por la pandemia. La participación de mujeres en tomas de decisiones con enfoque de género evitará profundizar las desigualdades que traen efectos de largo plazo, así como poner en la mesa una agenda política feminista con especial énfasis en la economía del cuidado multiplicará de manera exponencial el impacto de la reactivación económica, el bienestar social y la oportunidad de que más mujeres estén en el mercado laboral.



**Migrantes:** la tasa de desempleo de migrantes provenientes de Venezuela fue de 22,8 %<sup>83</sup> (GEIH, 2020). Algunos documentos, como el desarrollado por la OIT, el BID y la UAESPE (2020), identifican como barrera de acceso para la población migrante al mercado laboral la ausencia de documentación personal, como certificados de estudios realizados antes de su entrada a Colombia o certificaciones de su experiencia laboral, lo cuales son validados de manera cualitativa con la red de prestadores del SPE. De igual manera, las carencias monetarias y multidimensionales de esta población hacen que su inserción al mercado formal sea más compleja. Por el lado de los empleadores se observa desconocimiento frente a la normatividad aplicada a la contratación de migrantes y sus beneficios, así como falta de claridad sobre los tipos de permanencia vigentes. Además, resaltan diversos prejuicios e imaginarios sobre la contratación de población migrantes en las regiones.

Es importante que los gobiernos locales, de forma complementaria a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, adopten programas con el fin de facilitar y acompañar la regulación de migrantes para así facilitar su inclusión en el mercado laboral y reducir sus índices de informalidad. Como lo manifiesta el Observatorio de Venezuela en su colaboración con el INEI

2021, en las proyecciones de los planes territoriales de empleabilidad y productividad de los departamentos fronterizos que experimentan lógicas de migración pendular es importante prever que la pendularidad de NNA que viven en Venezuela y estudian en Colombia puede convertirse en migración con vocación de permanencia a mediano o largo plazo.

Se deben mantener los esfuerzos institucionales y avanzar en una mayor integración económica y social de la población migrante. De modo especial, es necesario avanzar en la superación de barreras que este grupo poblacional enfrenta para acceder a un trabajo formal. Así, según algunas de las recomendaciones del informe del BID, OIT y UAESPE y de Fundación Corona y Cuso Internacional (2020), que enfatiza en las barreras de mujeres migrantes, se deben considerar las siguientes acciones:

- Es necesario acompañar a los prestadores del Servicio Público de Empleo para que la población migrante se inscriba en la plataforma de esta entidad y, de este modo, tenga más oportunidades para acceder a las vacantes disponibles. Sin embargo, ante los ajustes de operación y marco de intervención de la *sentencia C-473* —en el que las agencias de cajas de compensación familiar prestaban los servicios básicos de gestión y colocación de empleo— es necesario fortalecer la complementariedad de servicios y la utilización de otras fuentes de recursos financieros para una atención efectiva de la población migrante en los territorios.
- Como se referencia en Cuso Internacional (2020), un desafío de diversos sectores de la sociedad es avanzar hacia un cambio progresivo de imaginarios que favorezcan y potencien la inclusión social y laboral de los migrantes. A nivel empresarial, el tejido productivo del país debe aprovechar las competencias y habilidades de la población migrante. Es necesario aumentar el conocimiento de los aspectos legales para la vinculación de población migrante en las empresas y que estas se desprendan de falsos preconceptos. En ese sentido, “es preciso el avance en la ruptura de imaginarios que cierran oportunidades laborales para la población migrante en el sector privado”.

83. Esta tasa corresponde a los migrantes de corta duración; es decir, quienes en los doce meses anteriores a la aplicación de la encuesta vivían en Venezuela. En los migrantes de larga duración la tasa de desempleo es de 17,4 %.



- También es necesario superar los retos y las dificultades que se presentan con los permisos especiales de permanencia, para que contribuyan a la disminución de la informalidad laboral y al fomento de la formalización de las personas migrantes. Algunos de los desafíos se refieren al acceso y los trámites para la expedición de estos permisos, los requisitos, la temporalidad y el alcance que estos tienen como documento de identidad. Se recomienda que los procesos relacionados con la integración legal de la población migrante sean, de manera progresiva, más inclusivos y menos restrictivos.

**Otras poblaciones:** aunque hemos profundizado en las poblaciones que han sido más afectadas por la pandemia en indicadores de empleo, es importante que los es-

fuerzos de las regiones se sigan concentrando en todos aquellos grupos poblacionales con mayores barreras de acceso al mercado laboral. El grado de afectación y la priorización en apuestas territoriales dependerá en gran medida de la situación particular de cada región en cuanto a la estructura de su oferta laboral. Por ejemplo, ciudades donde la población NARP es más afectada por brechas de acceso, salariales o de permanencia o sitios donde la población étnica enfrenta mayores restricciones frente a la compatibilidad con el código laboral.

**Dinamizadores de la recomendación:** Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, Cancillería, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, gremios, sector privado, departamentos y alcaldías.



## NA4 – NA2

**Promover la generación de programas de fomento empresarial para la reactivación económica.** Los altos niveles de informalidad y los ya elevados niveles de desempleo que precedían la pandemia hicieron que el mercado laboral de Colombia se viera muy afectado; en particular, por el cierre de pequeñas empresas que marcó un hito sin precedente en la historia del país. Dado lo anterior, se recomienda que las estrategias de reactivación para el corto y mediano plazo contemplen elementos prioritarios en el empleo inclusivo en Colombia mediante apuestas tendientes a:

- Priorizar las empresas más afectadas durante la pandemia con subsidios e intervenciones pensadas en la productividad laboral. La *Ley 2069 de 2020 de emprendimiento y fomento empresarial* es un marco interesante para dinamizar los ecosistemas en las regiones y articular las capacidades de los actores para promover la productividad laboral.
- Conocer detalles del funcionamiento de los mercados de trabajo en cada región para evaluar las interven-

ciones necesarias, así como las estructuras ocupacionales y del tejido empresarial.

- Priorizar, a la luz de las ocupaciones emergentes y de la creciente demanda de puestos de trabajo en algunos de ellos, a los sectores que tengan una apuesta importante en atracción de talento humano para generar conexión con procesos formativos y acciones de promoción de empleo.
- Promover apuestas importantes en la generación de empleos de calidad en las regiones y el diseño de programas —como CREO en Antioquia o Compromiso Valle, casos resaltados en el INEI 2021— que puedan replicarse en las regiones. Una apuesta importante son las fábricas de productividad, que promueven y asesoran a empresas en consolidación.

**Dinamizadores de la recomendación:** Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo, consejos regionales de competitividad, cámaras de comercio, Red ORMET, academia, gremios, sector privado, alcaldías y gobernaciones.



## NA4

**Avanzar hacia la creación de un seguro de desempleo que integre el régimen de cesantías.** Desde que inició la pandemia se desarrolló, implementó y financió el auxilio al desempleo en Colombia, el cual cambió transitoriamente sus condiciones de acceso y los montos definidos en la *Ley 1636 de 2013*. Este beneficio de emergencia a cierre de 2020 representó más de medio billón de pesos (\$537 000 millones) e impactó a 235 872 personas que perdieron su empleo y quedaron cesantes. Los recursos se distribuyeron en un auxilio económico de dos SMMLV y en aportes a la seguridad social por tres meses. Sin embargo, la operación y los criterios de asignación distaron de un diseño óptimo de seguro de desempleo, sin criterios de focalización y con más de 1 millón de solicitudes durante los primeros tres meses de la pandemia.

Hoy los montos otorgados a través del MPC son iguales, sin importar el grado de riesgo o los salarios devengados por el trabajador. Tampoco hay un esquema de integración con el régimen de cesantías, lo que claramente supone que no existan montos diferenciados por riesgos de trabajadores vulnerables, como sucede en otros países. Para ello, la reforma al MPC contemplada en el actual Plan Nacional de Desarrollo debe ser lo suficientemente robusta para considerar la participación de recursos del sector privado (a través de las CCF), los pagos por cesantía (AFC) y otras apuestas como el ingreso básico, financiado por el presupuesto gubernamental, que permitan atender los ciclos económicos y de mayor sostenibilidad para que todos los trabajadores de Colombia tengan garantías de subsistencia y consumo durante algún periodo óptimo de cesantía.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Trabajo, AFC, DNP y Congreso de la República.



## NA2

**Avanzar en procesos de formalización empresarial.** La informalidad empresarial tiene efectos negativos sobre el nivel de competitividad de la economía, debido a las distorsiones que crea en el mercado y a los efectos sobre las empresas. La formalización debe entenderse, más que como una obligación de registro, como un medio de inclusión económica, ambiental y social de las empresas en los mercados para que estas aumenten sus índices de productividad, accedan al sistema financiero, sean sostenibles y promuevan la generación de empleo formal en el país.

Existen una serie de barreras de formalización empresarial identificadas en el CONPES 3956 cuyos avances siguen siendo insuficientes para el reto en el actual contexto. El Consejo Privado de Competitividad ha insistido en esta recomendación durante los últimos años, ya que hay aspectos prioritarios para promover la formalización empresarial, como la Ventanilla Única Empresarial, que sirve para dinamizar los trámites y leyes necesarios frente a la flexibilización de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los diferentes subsistemas en el país.

**Dinamizadores de la recomendación:** Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, cámaras de comercio, CCF y Ministerio de Protección Social.





# SIGLAS

## A

**APE - SENA**

Agencia Pública de Empleo del Servicio Nacional de Aprendizaje

**ARN**

Agencia para la Reincorporación y la Normalización

**ASCUN**

Asociación Colombiana de Universidades

**ANDI**

Asociación Nacional de Industriales

**AFC**

Ahorro y Fomento a la Construcción

**APLO**

A prender la Onda

**ACDI**

Internacional de Desarrollo Cooperativo Agrícola

## B

**BID**

Banco Interamericano de Desarrollo

**BM**

Banco Mundial

## C

**CONPES**

Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CCB**

Cámara de Comercio de Bogotá

**CCF**

Cajas de Compensación Familiar

**CIU**

Clasificación Industrial Internacional Uniforme

**CIUO**

Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones

**CNC**

Centro Nacional de Consultoría

**CNPV**

Censo Nacional de Población y Vivienda

**CLEI**

Ciclos Lectivos Especiales Integrados

**CAF**

Banco de Desarrollo de América Latina

**CEPAL**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CREO**

Crecemos con Empleo y Oportunidades

## D

---

**DANE**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**DNP**

Departamento Nacional de Planeación

## E

---

**EPBM**

Educación Preescolar, Básica y Media

**ETPV**

Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos

**EDUC**

Educación Formal

**ETDH**

Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano

**ECV**

Encuesta de Calidad de Vida

**ENUT**

Encuesta Nacional del Uso del Tiempo

**ENCOVI**

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

## F

---

**FOME**

Fondo de Mitigación de Emergencias

**FOSFEC**

Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante

**FGP**

Fondo General de Participaciones

## G

---

**GEIH**

Gran Encuesta Integrada de Hogares

## H

---

**HSE**

Habilidades Socioemocionales

**GOYN**

Global Opportunity Youth Network

## I

---

**ICETEX**

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

**INVAMER**

Investigación y Asesoría de Mercadeo

**ICFES**

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

**IES**

Instituciones de Educación Superior

**INEI**

Informe Nacional de Empleo Inclusivo

## L

---

**LEE**

Laboratorio de Economía de la Educación

**LEQNU**

La Educación Que Nos Une

**LGBTI**

Lesbianas, gays, bisexuales, transexual, intersexual

## M

---

**MEN**

Ministerio de Educación

**MPC**

Mecanismo de Protección al Cesante

## N

---

**NARP**

Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera

**NINIS**

Jóvenes que Ni trabajan, Ni estudian

**NNA**

Niños, Niñas y Adolescentes



# O

---

<b>OEI</b> Organización Estados Iberoamericanos	<b>OSO</b> Orientación Socio Ocupacional
<b>OIM</b> Organización Internacional para las Migraciones	<b>OCDE</b> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OEA</b> Organización de los Estados Americanos	

# P

---

<b>PAE</b> Programa de Alimentación Escolar	<b>PIB</b> Producto Interno Bruto
<b>PAEF</b> Programa de Apoyo al Empleo formal	<b>PPT</b> Permiso por Protección Temporal
<b>PAP</b> Programa de Apoyo al Pago de la Prima de servicios	<b>PNUD</b> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PISA</b> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos	

# R

---

<b>RED ORMET</b> Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo
--

# S

---

<b>SPADIES</b> El Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior	<b>SMMLV</b> Salario mínimo legal mensual vigente.
--	---

**SISE (\*)**  
Sistema de Identificación de Sedes Educativas

**SISE**  
Sistema de información del servicio de empleo

**SED**  
Secretaría de Educación del Distrito

**SPE**  
Servicio Público de Empleo

**SRPA**  
Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

**SINERGIA**  
El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

# T

---

**TIC**  
Tecnologías de la Información y la Comunicación

**TyT**  
Técnico y Tecnológico

# U

---

**UGPP**  
Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

**UAESPE**  
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

**USD**  
Dólar Estadounidense

**UNESCO**  
La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,

# V

---

**VOCA**  
Voluntarios en asistencia cooperativa en el extranjero



# REFERENCIAS

## A

**ANDI. (22 de 06 de 2020).** Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Inclusi%C3%B3n%20Laboral%20a%20Poblaci%C3%B3n%20Migrante%20-%20Junio%2023.pdf>

**ANDI. (24 de 06 de 2020).** Empresas señalan ruta para inclusión productiva de población migrante venezolana. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/15740-empresas-senalan-ruta-para-inclusion-pr>

**ASCUN. (2020).** “ASCUN revela que matrículas del año 2020 disminuyeron, aunque no tanto como se proyectaba”. Obtenido de <https://www.ascun.org.co/noticias/detalle/ascun-revela-que-matriculas-del-ano-2020-disminuyeron-aunque-no-tanto-como-se-proyectaba>

**ARN (Diciembre de 2019).** Boletín cifras. Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/ARN-en-cifras.aspx#InplviewHashe51049f3-9e02-44e9-8ed2-f11f9ca2d649=>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2020).** Hablemos de Política Educativa América Latina y el Caribe. Educación más allá del COVID-19. Obtenido de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hablemos-de-politica-educativa-en-America-Latina-y-el-Caribe-1-Educacion-mas-alla-del-COVID-19.pdf>

**Banco Mundial. (2019).** Datos. Obtenido de Tasa de fertilidad, total (nacimientos por cada mujer): <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN>

**Banco Mundial (2021)** Se requieren medidas urgentes y eficaces para mitigar los impactos de la COVID-19 en la educación en todo el mundo. Obtenido de: <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2021/01/22/urgent-effective-action-required-to-quell-the-impact-of-covid-19-on-education-worldwide>

**Banco Mundial. (02 de 12 de 2020).** Debido a la pandemia de COVID-19, 72 millones de niños más podrían verse afectados por la pobreza de aprendizajes. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/12/02/pandemic-threatens-to-push-72-million-more-children-into-learning-poverty-world-bank-outlines-new-vision-to-ensure-that-every-child-learns-everywhere>

## B

**Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2021).** Observatorio Laboral. Disponible en: <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (2020).** Obtenido de Observatorio Laboral Covid-19: <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/>

**Banco Interamericano de Desarrollo. (21 de 03 de 2021).** Después del COVID-19, ¿qué? La educación de América Latina y el Caribe hacia el futuro. Obtenido de Enfoque Educación: <https://blogs.iadb.org/educacion/es/despues-del-covid-19-que-la-educacion-de-america-latina-y-el-caribe-hacia-el-futuro/>

## C

**Centro Nacional de Consultoría. (2020).** SECOP II. Obtenido de SED-SCP-DEE-PSP-23-2020: <https://colombiacompra.gov.co/secop/consulte-en-el-secop-ii>

**CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020),** Compromiso de Santiago (LC/CRM.14/XX), Santiago

**CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020).** “¿Dónde estarán las mujeres en la economía post-pandemia COVID-19?”, Informe Especial COVID-19



**CEPAL & UNESCO. (Agosto de 2020).** La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Obtenido de Informe Covid- 19: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf)

**CNC, C. N. (2021).** El salto digital EVIDENCIAS DE UNA NUEVA ERA. Obtenido de [https://dc474ff0-5914-4f85-b4fd-19245cc79ca0.filesusr.com/ugd/c967c2\\_dee43d7c1ff-7491ddb4b6057b5812e49.pdf?index=true](https://dc474ff0-5914-4f85-b4fd-19245cc79ca0.filesusr.com/ugd/c967c2_dee43d7c1ff-7491ddb4b6057b5812e49.pdf?index=true)

**Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2021).** Boletín No. 4, Impacto de la pandemia del Covid-19 en la economía del cuidado. Serie mujeres en tiempos de Covid-19

**Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2021).** Boletín No. 8, Impactos socioeconómicos del Covid-19 en las mujeres (IV): medidas económicas de mitigación. Serie mujeres en tiempos de Covid-19

**Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2021).** Boletín No. 6, Participación de las mujeres en los sectores productivos: impactos del Covid-19. Serie mujeres en tiempos de Covid-19

## D

**DANE y Ladysmith, (2021).** Nota Estadística Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género.

**DANE, (2019).** Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2019.

**DANE (2018)** Geovisor Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Obtenido de: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv-2018/>

**DANE (2020)** Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) Año 2020. Obtenido de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_20.pdf)

**DANE. (2020).** Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020 - 2021 Trimestre Septiembre - Diciembre. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Presentacion\\_ENUT\\_septiembre\\_diciembre\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Presentacion_ENUT_septiembre_diciembre_2020.pdf)

**DANE. (2020).** Informe sobre cifras de empleo y brechas de género. Cambios en el empleo en actividades de cuidado remunerado a raíz del Covid-19

**DANE. (24 de Febrero de 2021).** Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2020. Obtenido de [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/659/get\\_microdata](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/659/get_microdata)

**DANE. (30 de Septiembre de 2019).** Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH -2019. Obtenido de <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599>

**DANE. (2020).** Mujeres Y Hombres: Brechas De Género En Colombia. Bogotá.

**De Hoyos, Rafael, Halsey Rogers y Miguel Székely. (2016).** “Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades.” Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO

**De Hoyos, R. (2020),** Mitigando el impacto del COVID-19 sobre los aprendizajes, XABER e ITAM. Nota de Política No. 1. Obtenido de: [https://www.rafadehoyos.com/recursos/ensayos/Xaber\\_NP1\\_COVID\\_FINAL%20\(1\).pdf](https://www.rafadehoyos.com/recursos/ensayos/Xaber_NP1_COVID_FINAL%20(1).pdf).

**Dom, E., Hancock, B., Sarakatsannis, J., & Viruleg, E. (Diciembre, 2020).** COVID-19 and learning loss—disparities grow and students need help. McKinsey & Company.

**Duflo, E. (2012).** Women Empowerment and economic Development. Journal of Economic Literature

## E

**Empresarios por la Educación. (19 de 08 de 2021).** Obtenido de Biblioteca Digital: <https://bibliotecadigital.fundacionexe.org.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=142>

**ENCOVI, (2019).** Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2019 – 2020. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad Católica Andrés Bello.

## F

**Fundación Corona. (2020).** INEI – Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2018-2019

## G

**Graham y Guerrero Ble, (2020).** El efecto del COVID-19 sobre la inclusión económica de los venezolanos en Colombia. Center for Global Development y Refugees International.

**GOYN. (2021).** Jóvenes con Potencial, Alternativas a la crisis de oportunidades de educación y empleo para los jóvenes en Bogotá. Informa Anual 2021. Obtenido de: <https://api.includere.co/uploads/INFORME%202021.pdf>

**Global Opportunity Youth Network (GOYN). (2020).** Jóvenes con potencial: el panorama de los jóvenes que ni estudian ni trabajan o están en la informalidad en bogotá. Bogotá d.C.

**Grupo Banco Mundial. (2021).** Actuemos Ya Para Proteger El Capital Humano De Nuestros Niños. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento .

## H

**Hoyos, R. d., Rogers, H., & Székely, M. (19 de 01 de 2016).** “Ninis” en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades. Obtenido de BANCO MUNDIAL: <https://www.bancomundial.org/es/events/2016/01/07/out-of-school-and-out-of-work>

**Informa Colombia S.A. (2020).** “El estado de las empresas en las principales ciudades de Colombia”. Obtenido de Revista Portafolio: <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/el-estado-de-las-empresas-en-las-principales-ciudades-de-colombia-546744>

**Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES. (enero de 2020).** Informe Nacional de Resultados para Colombia - PISA 2018. Bogotá D.C.

**INVAMER, (2021).** Colombia Opina # 8, agosto de 2021.

**Iregui-Bohórquez, A., Melo-Becerra, L., Ramírez-Giraldo, M., & Tribín-Urbe, A. (Mayo de 2021).** El camino hacia la igualdad de género en Colombia: todavía hay mucho por hacer. Asesores Culturales S. A. S.

## L

**López, B. (26 de 02 de 2021).** 5 consideraciones para el reinicio de clases. Obtenido de Enfoque Educación: <https://blogs.iadb.org/educacion/es/5-consideraciones-para-el-reinicio-de-clases/>

## M

**MEN (2021)** Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES. “Estadísticas de Deserción”. Consultado el 11 de agosto de 2021. Disponible en [en página web https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html?_noredirect=1)

**MEN, Ministerio de Educación Nacional. (2021)** “Abierta convocatoria para pago de matrículas a jóvenes colombianos en programas de Educación para el Trabajo”. Consultado el 11 de agosto de 2021. Disponible en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-404953.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-404953.html?_noredirect=1)

**Migración Colombia, (2021)** Boletín 01 Distribución de venezolanos en Colombia, 31 de enero de 2021,

**Ministerio de Educación, (2021).** Respuesta al derecho de petición radicado MEN 2021-ER-193098 del 15 de junio de 2021.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021)** Libro Blanco. “Medidas Económicas adoptadas para la atención de la emergencia ocasionada por el Covid- 19.” Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

**MinTrabajo. (Julio de 2020).** Informe Sector Trabajo al Congreso de la República 2019 -2020. Obtenido de <https://www.ssf.gov.co/documents/20127/679746/Informe+al+Congreso+Sector+Trabajo+2019-2020.pdf/1c83d1e6-8459-456c-801a-7f5838dd928c>

**MinTrabajo. (2020).** Informe de Gestión 2020. Obtenido de <https://www.ssf.gov.co/documents/20127/754897/Informe+Gesti%C3%B3n+vigencia+2020.pdf/e7ae6c-ff-096e-b387-8659-ba791fca52bf>

**Mujeres-DANE. (2020).** Informe sobre cifras de empleo y brechas de género. Cambios en el empleo en actividades de cuidado remunerado a raíz del Covid-19

## O

**Observatorio Colombiano de las Mujeres. (2021).** Observatorio Colombiano de las Mujeres. Obtenido de <https://observatoriomujeres.gov.co/>

**OIM & Defensoría del Pueblo. (2017).** Análisis de las acciones de política pública de generación de ingresos, una perspectiva desde las víctimas del conflicto armado en Colombia 2017. Bogotá.

**Organización de Estados Iberoamericanos. (2020).** 1744-2020. Obtenido de SECOP I: <https://colombiacompra.gov.co/proveedores/consulte-en-el-secop-i>

**Organización Internacional del Trabajo. (2020).** PANORAMA Laboral 2020 América Latina y el Caribe. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_764630.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_764630.pdf)

## R

**R4V (2021)** Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, liderada por ACNUR y OIM.

**Red como Vamos. (2020).** cuéntenos cómo estás, para saber cómo vamos. Obtenido de Optimismo: [http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2020/12/optimismo\\_51532729.pdf](http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2020/12/optimismo_51532729.pdf)

## S

**Sánchez, F., Velasco, T., Ayala, M., & Pulido, X. (2016).** Trayectorias de permanencia, deserción y repitencia en la educación secundaria colombiana y sus factores asociados.

**SENA. (Octubre de 2020).** Informe de gestión Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2020. Obtenido de [https://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Informe\\_rendicion\\_cuentas2020/informe\\_gestion\\_audiencia\\_publica\\_rendicion\\_cuentas\\_regional\\_direccion\\_general.pdf](https://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Informe_rendicion_cuentas2020/informe_gestion_audiencia_publica_rendicion_cuentas_regional_direccion_general.pdf)

**Sistema Nacional de Información de Educación Superior. (2021).** El Ministerio de Educación Nacional pone a disposición la información estadística de educación superior 2020. Obtenido de: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/401926>:

**STEM. (s.f.).** Cracking the code: girls' and women's education in science, technology, engineering and mathematics .

## T

**Tribín, Ana María y Grupo de Enfoque Diferencial e Interseccional de la Dirección General (GEDI) del DANE. (2020).** Informe sobre ocupación. ¿Podrá la actual crisis aumentar la brecha de Ocupación? DANE y Universidad Javeriana

## U

**UNESCO. (s.f.).** UNESCO. Director-General, 2009-2017 (Bokova, I.G.). writer of foreword [5532].

**Universidad Javeriana, L. d.–L. (03 de 2021).** Saber11 en Tiempos de Pandemia: ¿Quiénes fueron los más afectados? Obtenido de PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS: [https://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/08/INFORME-40-Tra%CC%81nsito-Inmediato-a-Educacio%C-C%81n-Superior-LEE.pdf](https://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/08/INFORME-40-Tra%CC%81nsito-Inmediato-a-Educacio%C-C%81n-Superior-LEE.pdf)

**Universidad Javeriana, Laboratorio de Economía de la Educación - LEE. (31 de 07 de 2020).** Proyecciones de la matrícula en educación superior. Obtenido de Publicaciones y Documentos: [https://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-16-LEE-PUJ-PROYECCIO%CC%81N-MATRI%CC%81CU-LA-EDU-SUPERIOR-F.pdf](https://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-16-LEE-PUJ-PROYECCIO%CC%81N-MATRI%CC%81CU-LA-EDU-SUPERIOR-F.pdf)

**Universidad Javeriana, LEE. (18 de 08 de 2020).** Tránsito Inmediato a Educación Superior. Obtenido de ht-

[tps://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/08/INFORME-40-Tra%CC%81nsito-Inmediato-a-Educacio%C-C%81n-Superior-LEE.pdf](https://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/08/INFORME-40-Tra%CC%81nsito-Inmediato-a-Educacio%C-C%81n-Superior-LEE.pdf)

**UNODC. (2014).** Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013. Bogotá : ALVI impresores S.A.S.

## W

**WISE - WOmEn in Stem Entrepreneurship. (Junio de 2019).** Emprendedoras STEM en América Latina.





# AGRADECIMIENTOS



Fundación Corona, Fundación Andí, y el Programa de Alianzas para la Reconciliación de USAID y ACDI/VOCA, expresan sus agradecimientos a todas aquellas personas y entidades que hicieron posible el desarrollo y publicación del segundo Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2019-2020, en el marco del Programa de Promoción de Modelo de Empleo Inclusivo.

En primer lugar, a las personas que como invitados expertos nos dieron su opinión y perspectiva sobre los principales problemáticas y posibles soluciones de cada uno de los tramos de las trayectorias de la educación hacia el empleo:



Víctor Saavedra



Brigitte Luis Guillermo Baptiste



Rosario Córdoba



Isabel Segovia



Adriana Guillen

Agradecemos adicionalmente a las personas representantes de las entidades e instituciones que, como expertos poblacionales, nos muestra-

ron la importancia de tener una mirada diferencial para entender las particularidades de cada tipo de población:

- María Clara Robayo, Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Político y Urbanos de la Universidad del Rosario
- Equipo de Investigación, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica – CIDSE de la Universidad del Valle
- Alejandra León, Pacto de Productividad.
- Camilo Carreño y el equipo de Global Opportunity Youth Network GOYN: Bogotá
- Maria Alejandra Vargas Durango, Fundación Women

Nuestra gratitud es también para personas de las iniciativas, entidades y colectivos que nos dieron su tiempo para documentar casos exitosos, innovadores o destacados en su forma de enfrentar los retos académicos por la pandemia, o las

- **La Educación que nos une**, Fundación EXE y aliados.
- **Diálogos del Futuro**, Universidad Javeriana y aliados.
- Segundad oportunidades de Fundación Acción Interna
- **“Saber Hacer Vale”**, del Ministerio del Trabajo en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

- **A prender la onda** iniciativa de la organización Enseña por Colombia y aliados.
- **Aprende en casa**, de la Secretaría de Educación de Bogotá

- Comfenalco Antioquia



- Cámara de Comercio LGBTI
- CREO, bono de impacto social de Prosperidad Social, COMFAMA y aliados.
- Fundación Frisby
- Mujeres que construyen, iniciativa de la Secretaria Mujer de Bogotá, CAMACOL y aliados.
- Compromiso Valle, Propacífico y otros aliados

**De igual manera, agradecemos a Fundación Interra por el soporte técnico al Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2020-2021.**

Por último, nuestro agradecimiento a las entidades aliadas que compartieron varias de las imágenes utilizadas en este documento. Estas imágenes cuentan en su totalidad con los permisos correspondientes por parte del Programa NeoUraba y sus aliados, Enseña por Colombia, Fundación Carvajal, Fundación Luker, Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, Progra-

ma SibsCo y sus aliados, agradecemos a todos ellos su generosidad.

Este informe se dio gracias a la Familia Echavarría, y los aportes y respaldo de Fundación Corona, de Fundación Andí, y del Programa de Alianzas para la Reconciliación de USAID y ACIDI/VOCA. En ese sentido, esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo (USAID).

Los contenidos son responsabilidad del equipo técnico del INEI y no necesariamente reflejan las opi-

niones de USAID o del Gobierno de Estados Unidos. Todos los análisis elaborados en el presente informe son producto del trabajo de este equipo técnico y en ningún caso comprometen a las entidades socias ni a sus aliados.

La colaboración de todas estas personas y entidades no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis y recomendaciones incluidos en la propuesta, ni de las organizaciones que pertenecen. Los errores y omisiones en la información o los análisis son de responsabilidad exclusiva de los autores.









Fundación corona



MÁS PAÍS

