

UNIVERSITAT D'ALACANT
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS



MÁSTER EN DESARROLLO LOCAL E INNOVACIÓN TERRITORIAL
Curso académico 2017-2018

**DINÁMICAS LOCALES PARA FOMENTAR EL EMPLEO INCLUSIVO EN COLOMBIA:
UNA EVALUACIÓN DESDE LOS APORTES DEL DESARROLLO LOCAL.**
Sebastián Velandia Campos

TUTORES:

Maribel Castillo Caicedo, Ph.D.
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA COLOMBIA.

José Miguel Giner Pérez, Ph.D.
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIVERSITAT D'ALACANT

ALICANTE, 15 DE SEPTIEMBRE DE 2018

Agradecimientos

Agradecimientos especiales a la *Generalitat Valenciana* por su apoyo financiero para llevar a cabo la investigación, a los profesores *Maribel Castillo Caicedo* de la Pontificia Universidad Javeriana Colombia y *José Miguel Giner* de la Universidad de Alicante por su asesoría académica, y a las directivas y funcionarios de, Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo de Colombia, Dirección del programa empresarial Pacto de Productividad, y oficina de responsabilidad social corporativa de Securitas Colombia, por sus importantes aportes para la construcción de los resultados presentados en el estudio.



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana.

Dinámicas locales para fomentar el empleo inclusivo en Colombia: una evaluación desde los aportes del desarrollo local.

Resumen: Este estudio revisa los avances y programas locales de inserción laboral para población con discapacidad -PCD- en cinco cabeceras municipales de Colombia. La metodología mixta propone cinco categorías de control asociadas a los mercados locales de trabajo que son evaluadas a partir de estudios de caso y análisis cuantitativos contrastados. Los datos se obtuvieron principalmente del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (2018) y de la aplicación de entrevistas semiestructuradas. Entre los resultados se detectaron niveles locales de desempleo que oscilan entre 17 y 41%, tasas de informalidad entre el 69 y 80%, coberturas en capacitación para el trabajo de máximo 6,8%. Así como, una estrategia indirecta para PCD con incapacidad permanente para trabajar, una estrategia de cuotas de participación para emprendimientos de PCD, un Acuerdo Territorial para la Promoción del Empleo asesorado por el Programa Nacional de Asistencia Técnica Territorial y tres programas interorganizacionales con buenas prácticas de inclusión al trabajo.

Palabras Clave: Discapacidad, Mercados Locales de Trabajo, Empleo Inclusivo.

Clasificación JEL: J14, 015, J08, R58.

Local dynamics to promote inclusive employment in Colombia: an evaluation from the contributions of local development.

Abstract: This study reviews the progress and local programs of labor insertion for people with disabilities (PDC) in five cities of Colombia. The mixed methodology proposes five control categories associated to the local labor markets that are evaluated based on case studies and contrasting quantitative analysis. Data were obtained mainly from the Register for the Location and Characterization of People with Disabilities (2018) and from the application of semi-structured interviews. Among the results, local levels of unemployment that range between 17 and 41%, a rate of informality oscillating between 69 and 80%, and a maximum coverage of training for work of 6.8% were detected. In addition to the former, these results can be taken into account: an indirect strategy for PCP that includes a permanent disability to work, a strategy of quotas participation for PCD entrepreneurship, a Territorial Agreement for the Promotion of Employment, advised by the National Program of Territorial and Technical Assistance and three inter-organisational programs that include good practices of work inclusion.

Keywords: Disability, Local Labor Markets, Inclusive Employment.

JEL Classification: J14, 015, J08, R58.

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| I. Revisión de la literatura..... | 6 |
| II. Metodología..... | 11 |
| III. Resultados..... | 14 |
| a. Dimensión Estructural..... | 15 |
| b. Dimensión Cognitiva. | 22 |
| c. Dimensión Infraestructural..... | 25 |
| d. Dimensión Institucional. | 26 |
| <i>Políticas y programas públicos de ordenanza local.....</i> | <i>26</i> |
| <i>Directrices e incentivos públicos de ordenanza nacional.....</i> | <i>30</i> |
| e. Dimensión Estratégica..... | 32 |
| <i>Servicio Público de Empleo (SPE)</i> | <i>32</i> |
| <i>Securitas, Programa de Vigilancia Inclusiva (PVI)</i> | <i>35</i> |
| <i>Programa Pacto de Productividad (PP)</i> | <i>36</i> |
| IV. Conclusiones | 41 |
| Referencias | 49 |

Introducción

Distintas investigaciones como (Velandia et al., 2018; Espinosa, 2016; Correa y Castro, 2016; Cruz y Hernández, 2010; Hernández y Hernández, 2005) han aportado evidencia científica para comprender el contexto de las distintas problemáticas a las que debe enfrentarse la Población con Discapacidad en Colombia (en adelante, PCD), así como evidencia suficiente sobre las disparidades que coexisten entre tal colectivo y el resto de la población.

Por su parte, a fin de otorgar respuestas a las necesidades actuales de tal población e integrar una mejor trazabilidad entre los distintos avances y áreas de estudio, la Agenda de Investigación en Discapacidad para Colombia a concertado a través de una mesa nacional de procesos participativos, sistemáticos y reflexivos, nuevas temáticas de estudio, entre las que se definen requerimientos específicos relacionados al área de estudio del mercado de trabajo y empleo para PCD. Por consiguiente, este estudio busca aportar a tales prioridades, incluyendo además análisis de contraste que demuestran las diferencias y la incidencia que tiene la complejidad socioeconómica e institucional del territorio o región, para este estudio acotado a escala local-municipal, sobre el contexto de las condiciones de la PCD.

Para entrar en materia, es necesario aclarar que Colombia no presenta una cifra actualizada de su PCD; el Censo del año 2005 fijó una tasa de PCD del 6,3% equivalente a 2.624.898 personas (DANE, 2005). Entre el total, actualmente se cuenta con registros de seguimiento para 1.418.065 personas equivalentes al 2,8% de la población colombiana en el año 2018, entre los cuales un 69% no se encuentran impedidos para trabajar pese a su discapacidad y por tanto representan específicamente la población objetivo del presenta estudio (Ministerio de Salud, 2018a; DANE, 2018).

No obstante, el significativo peso demográfico de la PCD en Colombia no ha sido suficiente para que la agenda de política y las iniciativas locales de empleo otorguen óptimas respuestas a las problemáticas generales de acceso e inclusión al trabajo al que se enfrenta tal población. De tal manera, la institucionalidad del país parece no considerar con suficiencia y pertinencia que las dinámicas de las estructuras sociales en las que se encuentren sedimentadas las formas de inclusión y reconocimiento social, incluso desde las políticas públicas, juegan un rol fundamental en las aspiraciones y motivaciones del individuo, así como en la percepción propia de pobreza. (Velandia, Castillo y Ramírez, 2018).

Así mismo, la PCD en Colombia se enfrenta de forma general a distintas problemáticas de inserción laboral que tienen como efecto una situación desigual con respecto al resto de la población activa y ocupada al presentar tasas de actividad, ocupación y probabilidades de empleo inferiores (Cabrero et al., 2009), así como una confluente trampa de pobreza que altera negativamente las posibilidades socioeconómicas, el riesgo de exclusión social, la percepción sobre sí mismos, la calidad de vida, así como el desarrollo de los proyectos de vida de tal población (Nussbaum, 2012; Velandia et al., 2018).

Entre las evidencias que ratifican lo anterior se encuentran que la PCD de Colombia presentó para el año 2018 una tasa de población con carencia total de ingresos del 64% (883.138 personas) y una concentración demográfica del 80% (1.104.069) en los estratos socioeconómicos¹ más pobres (estratos 1 y 2) con una alta carencia de servicios públicos como agua potable (25,3% de la PCD), alcantarillado (30,7%), energía eléctrica (3,3%) e incluso falta de acceso a todos los servicios públicos (3%). (Ministerio de Salud, 2018b).

No obstante, Colombia presenta una relativa mejora en su evolución hacia el desarrollo con una variación de nivel medio (0,669 puntos en el 2005) a nivel alto (0,727 puntos en el 2015) en el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2016); una tendencia hacia la inclusión al alcanzar una variación en el componente de inclusión del Índice de Desarrollo Inclusivo (IDI)² de 5,4% para los últimos 5 años (WEF, 2018); un incipiente enfoque hacia el desarrollo local participativo como herramienta de posconflicto (Riascos, 2016); además de otras dinámicas emergentes como su inclusión en la OCDE que establecen en conjunto el momento coyuntural idóneo para que los distintos colectivos en situación de vulnerabilidad, entre éstos la PCD, sean atendidos en las agendas nacionales y locales de política pública y de desarrollo, más aún si 16 de cada 100 personas con discapacidad están identificadas como víctimas del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas (Ministerio de Salud, 2018a).

Es por esto que, comprendiendo que es en el ámbito local donde surgen las interacciones directas entre los distintos agentes que intervienen en el mercado de trabajo como lo son la

¹ En Colombia los estratos socioeconómicos oscilan entre el (1) al (6), siendo (1) el estrato que presenta peores condiciones y mayor riesgo de exclusión social.

² El IDI es un indicador de Desarrollo del World Economic Forum basado en 3 pilares, crecimiento y desarrollo, inclusión y equidad intergeneracional. Colombia obtuvo en el 2017 un puntaje de 3.51 puntos en la escala de 1 al 7 situándose en la posición 48 entre las 79 economías en desarrollo del grupo de medición.

orientación, la intermediación, la contratación laboral y demás relaciones; este estudio tiene como objetivo principal analizar la dimensión local del empleo inclusivo en Colombia, a fin de identificar, entre otros aspectos, las dinámicas y necesidades de inserción al trabajo para PCD, los avances en programas y políticas activas de empleo, así como los nuevos horizontes que deben abordarse en la construcción local del empleo inclusivo.

Para tal propósito se emplea como metodología mixta el análisis local contrastado de las dinámicas de empleo para PCD a partir de estudios de caso y análisis cuantitativos derivado de distribuciones de frecuencia absoluta y relativa.

Los datos primarios se obtienen principalmente de la aplicación de entrevistas y los datos secundarios provienen del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) del Sistema Integral de Información de la Protección Social (Ministerio de salud, 2018a).

Específicamente la unidad de análisis local es definida como las dinámicas que presentan cinco principales cabeceras municipales de Colombia, estas son Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla, las cuales coinciden en estricto orden con las ciudades con mayor representatividad de la población en estudio concentrando un total de 33,2% de la PCD de Colombia (Ministerio de salud, 2018a).

La investigación se organiza de la siguiente manera, en la primera parte se hace una revisión de la literatura que expone la importancia de analizar el estudio desde un ámbito espacial local, la relevancia de las políticas de empleo en el marco de las estrategias de desarrollo local, así como una contextualización de las principales directrices afines a la temática de la Unión Europea. Seguidamente se expone la metodología mixta centrada en el análisis de cinco categorías de control asociadas a los mercados locales de trabajo; los resultados de la investigación para las experiencias analizadas de Colombia; y finalmente se presentan las conclusiones.

I. Revisión de la literatura

Dentro del conjunto de mecanismos que afectan al mercado de trabajo es posible distinguir la incidencia del ámbito local, en cuyo caso debe ser comprendido como un sistema integrado por un espacio físico y social que no es neutro, por estar condicionado a los determinantes de las relaciones sociales entre los distintos agentes que lo componen (empresas y trabajadores) y por las características de las configuraciones espaciales tanto actuales como históricas. (Mallet, 1980, 229; Gambier y Vernierbs, 1990; Cachon, 1992).

De tal manera, los cambios agregados en el mercado de trabajo, como los cambios en la empleabilidad o en los salarios relativos, difícilmente pueden comprenderse si no se considera la dimensión espacial de tal mercado. (Moretti, 2011).

En consecuencia, las formas de organización social y el sistema de valores de la dimensión local es un elemento activo en el mercado de trabajo porque puede flexibilizarlo u obstaculizarlo (Storper y Scott, 1990; Vázquez, 2000) y además puede fijar los límites de la movilidad de los trabajadores, de la transparencia del mercado de trabajo y de la homogeneidad del trabajo en cuanto a cualificaciones (Cachon, 1992), por tales motivos, el análisis del mercado local de trabajo es un elemento necesario en la formulación de políticas enfocadas en resolver las disparidades que estén presentes.

Los mercados locales de trabajo son comprendidos como el territorio donde la autosatisfacción local de la oferta y la demanda de trabajo es máxima (Vanece, 1960) con una interrelación residencia-trabajo afectada por las características propias de tal oferta y demanda (Loveridge y Mok, 1979; Cooke, 1983; Santos, 1995); y requieren de tres características elementales para su eficaz gestión: deben delimitarse, comprenderse, así como gestionarse a partir de iniciativas de desarrollo local.

La delimitación, puede ser determinada obedeciendo a *criterios funcionales* como por ejemplo según los flujos de movilidad laboral o también a *criterios estructurales* como delimitaciones administrativas basadas en las estructuras productivas o acotaciones según sus áreas de problemática laboral homogénea (Santos, 1995) basadas en la identificación de subáreas con factores del mercado de trabajo con comportamiento común sobre el espacio.

La comprensión, debe obtenerse a partir de un robusto diagnóstico de base local que permita conocer las dinámicas socioeconómicas del territorio, entre las que hace parte una triple vertiente “recursos humanos; estructura del empleo y estrategias empresariales; y estructuras sociales e institucionales que intervienen en el sistema local de empleo” (Cachon, 1992), las

cuales, en su conjunto pueden permitir extraer las características de causalidad entre las partes del sistema, así como los medios para dar solución a las problemáticas locales de empleo.

Por su parte, la gestión, debe estar determinada desde la lógica de las iniciativas de desarrollo local cuya consolidación derive en un instrumento de cohesión que, precedido por una comprensión territorial, garantice un entorno con permanente construcción de redes de múltiples actores afines a la temática y una institucionalidad en capacidad de: garantizar la participación directa de los sujetos sociales involucrados, distinguir y gestionar las posibilidades y especificidades mismas del entorno local, y articular de manera concertada al Estado, el mercado y los distintos actores (Albuquerque, 1999; Gallicchio, 2004).

No obstante, la consolidación de estos factores requiere de manera imprescindible de una transición, de una cultura de acción vertical y sectorial, hacia una de acción horizontal y ascendente (Albuquerque, 1999).

De tal manera, una vez obtenida tales características en el nivel local, la gestión del empleo será más fácil y eficaz (Vazques, 2000), dando paso a la creación de políticas de empleo endógenas con capacidad de subsanar las deficiencias cuantitativas y cualitativas del mercado de trabajo, controlar los desajustes entre la oferta y la demanda, y alinearse de manera integral a las estrategias de solución de los conflictos sociales presentes en el mercado laboral “Políticas Sociolaborales” y a las demás estrategias de dinamización socioeconómica de los sistemas locales “Políticas de Desarrollo Local”.

Dentro del conjunto de políticas de empleo, las herramientas para resolver los comportamientos distorsivos del mercado de trabajo en el escenario local suelen ser constituidas en la práctica por Políticas Activas de Empleo (PAE); las cuales hacen parte del grupo de medidas institucionales que pueden regular directa o indirectamente el mercado laboral, entre las que se encuentran: legislación laboral, prestaciones por desempleo, formación continua, regulación de los mercados de productos, cuña impositiva, sindicalización de trabajadores, negociación salarial, entre otros.

Las PAE, son medidas estratégicas de orientación, empleo y formación que, desde una perspectiva a largo plazo, actúan sobre la demanda y la oferta del mercado de trabajo para disuadir las causas estructurales del desempleo (Neffa, 2008: 77) y para aumentar la participación, el aprovechamiento de la fuerza de trabajo disponible, y la formación y recalificación de los trabajadores que requieran adaptarse a las nuevas tendencias del mercado

o que requieren formación específica para trabajos cuya capacitación no está cubierta por la oferta educativa.

Las principales medidas de las PAE en países de América Latina y Europa están dirigidas a: asistir la búsqueda activa de empleo para conectar la oferta y demanda de trabajo, ofertar programas de formación para cualificar a los trabajadores, promover programas de prácticas profesionales para asegurar el aprendizaje de competencias específicas requeridas por las empresas, crear y fomentar empleo estable y de calidad, así como facilitar el autoempleo a través del desarrollo de pymes y estrategias de emprendimiento empresarial (Albuquerque, 2004; Fundación Demuca, 2011).

En estas medidas de política, el ámbito local constituye el nivel más adecuado y eficaz de actuación ya que permite, entre otros, la posibilidad de: integrar iniciativas multisectoriales en una estratégica única común al espacio local, trabajar de forma directa en la ordenación de la oferta y la demanda de trabajo, facilitar la coordinación entre los distintos actores (instituciones, empresas, trabajadores) con apropiación por las problemática de empleo, atender las necesidades específicas de cualificación del mercado local, y apoyarse de las posibilidades potenciales de desarrollo endógeno del territorio.

En conjunto, tales características pueden generar un efecto más directo sobre el mercado local de trabajo, permitiendo de forma especial gestionar los problemas estructurales más graves y atender a los colectivos con más dificultades de empleo, entre estos la PCD.

Por tal razón, algunas medidas dirigidas a la PCD, han surgido a partir de iniciativas locales transformadas en PAE, estas políticas han centrado sus objetivos en la inclusión sociolaboral, la generación de calificaciones y competencias laborales, y la promoción del autoempleo y el emprendimiento asociativo (Fundación Demuca, 2011) y por lo general agrupan medidas como la creación de servicios públicos de empleo, trabajo protegido y cuotas de empleo, subvenciones al empleo con contrato indefinido, empleo con apoyo y/o adaptado, programas de rehabilitación, medidas de adaptación al trabajo, y cursos de formación ocupacional para parados y de formación continua para ocupados (Cabrero et al., 2009).

En estas medidas, los trabajadores se benefician específicamente por la cobertura de servicios de intermediación laboral y de apoyo económico, mientras que, los empleadores pueden beneficiarse a través de deducciones impositivas y exenciones porcentuales temporales aplicados sobre los aportes patronales y de seguridad social (Fundación Demuca, 2011).

Por otra parte, algunos casos europeos de políticas de empleo orientadas a la PCD se han derivado de la configuración de una estrategia integrada entre flexibilidad y seguridad laboral “Flexiguridad”, combinación que plantea la necesidad de instrumentos adaptados que atiendan equilibradamente a un “triángulo de oro” que incluye el logro un mercado de trabajo flexible, con alta protección social para los desempleados, y a su vez con políticas activas de reinserción laboral y formación que hagan al mercado de trabajo más reactivo, inclusivo y competitivo (Bekker et al., 2008; Viebrock et al., 2009).

Ejemplo de ello es el caso de España, quien ha adherido sus objetivos para el empleo y la protección social de la PCD al enfoque del paradigma de flexiguridad desde la “Estrategia Global de Acción para el Empleo de las personas con discapacidad 2008-2012” construida en consenso con distintos interlocutores sociales, agentes económicos y representantes del colectivo en cuestión (Velasco et al., 2009).

Así mismo, la Estrategia Europea de Empleo y la actual Estrategia Europa 2020 ha alineado sus directrices a la vertiente de flexiguridad como modelo conductor, determinando orientaciones a los estados miembros centradas principalmente en la necesidad de adaptar la legislación laboral, reducir la segmentación del mercado de trabajo y avanzar en la construcción de políticas con: arreglos contractuales flexibles y confiables, estrategias integrales de aprendizaje permanente, políticas efectivas del mercado laboral activo y modernos sistemas de seguridad social (Wilthagen y Tros, 2004; European Commission, 2007).

Como indicador para evaluar tales políticas centradas en las estrategias de flexiguridad se debe distinguir una moderada legislación de protección del empleo, una alta participación en el aprendizaje permanente, un elevado gasto en políticas del mercado laboral, generosos regímenes de prestaciones de desempleo, elevada cobertura de seguridad social y alta presencia sindical. (OCDE, 2006; Velasco et al., 2009). Dado esto, las políticas con aplicación de tal modelo organizacional de trabajo obtendrán como efecto incrementos significativos en las tasas de empleo acompañadas con menores tasas de desempleo y pobreza relativa (OCDE, 2006; OIT, 2006).

En todo caso, dado que el desarrollo inclusivo “No discrimina, sino que promueve la diferencia, aprecia la diversidad y la transforma en una ventaja, un valor, una oportunidad y un derecho” (Berman, 2007); las estrategias locales de empleo, así como sus distintos instrumentos y políticas de inserción, deben exponer la capacidad del sistema local para generar dinámicas en beneficio del desarrollo inclusivo.

No obstante, además de asegurar una convergencia productiva, garantizar la protección social, generar cambios institucionales adecuados y lograr un crecimiento económico sostenido con equidad (Infante y Sunkel, 2009), tal modalidad de desarrollo debe procurar la integración social de los distintos ciudadanos, así como valorar y generar las condiciones laborales, productivas y sociales adecuadas para aprovechar el papel que cada sujeto puede ejercer en el proceso de desarrollo una vez acceda a las distintas oportunidades (Berman, 2007; Infante y Sunkel, 2009).

Lo cual, en conjunto, se traduce en términos económicos en la reducción de los costos asociados al no aprovechamiento de los posibles aportes de capital humano del grupo de PCD y de los costos de oportunidad en que incurren sus hogares, esto dado que dentro de las dinámicas de la PCD no sólo se discrimina al sujeto en cuestión sino también a los hogares al que pertenece.

Según algunas estimaciones, los costos sobre la producción y los ingresos inducido por la discapacidad oscilan entre el 5.35% y el 6,97% del PIB mundial (Metts, 2004), mientras que, los hogares con PCD deben enfrentarse a una mayor dependencia familiar, una inferior capacidad de generación de ahorro y a elevados costes directos e indirectos que pueden representar un 25% más de los gastos corrientes (Jiménez y Huete, 2011; Parckar, 2008). Sólo para el caso de España estos costos se sitúan entre el 39% y 53% de la renta total de los hogares con integrantes con PCD moderada y pueden llegar a situarse entre el 69,2% y 77,2% para hogares con PCD severa (Braña, 2011). Para el caso de Colombia no se encuentran estimaciones específicas.

Por lo anterior, los gastos adicionales asociados a la discapacidad deben ser considerados tanto en el diseño de políticas de empleo que solventan tales condiciones socioeconómicas, como también para el análisis mismo de los niveles de pobreza del colectivo de PCD, ya que al considerarlos, se pueden producir cambios significativos sobre los índices de pobreza que no habían sido considerados, ejemplo de esto, se demostró para el caso del Reino Unido en el cual la tasa de pobreza de la PCD varía de 23.1% a 47,4% al considerar los costes de la discapacidad. (Sen, 2004).

II. Metodología

Para revisar el contexto y los avances de las dinámicas locales para fomentar el acceso, la accesibilidad y la inclusión al empleo de la PCD en Colombia, el estudio propone la revisión de cinco categorías de control asociadas al ámbito local de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla.

Tales categorías, concebidas desde los aportes del desarrollo local³, permiten hacer inferencia sobre las características institucionales, estratégicas, cognitivas, estructurales e infraestructurales que deben estar presentes en los mercados locales de trabajo para fomentar eficazmente el empleo inclusivo para PCD; están articuladas con tres temas y siete subtemas priorizados en el área “Productividad, trabajo, empleo y emprendimiento” de la Agenda de Investigación en Discapacidad para Colombia⁴ (Cruz *et al.*, 2017); y posibilitan la aplicación de análisis de contraste a nivel de ciudades y a nivel de país. Las categorías de control son:

- A. Dimensión estructural: *Acceso al mercado de trabajo.*
- B. Dimensión cognitiva: *Capacitación para el trabajo.*
- C. Dimensión infraestructural: *Accesibilidad al lugar de trabajo.*
- D. Dimensión institucional: *Legislación y programas públicos locales.*
- E. Dimensión estratégica: *Iniciativas y programas locales interorganizacionales.*

La dimensión estructural debe entenderse como el diagnóstico de la capacidad del mercado local de trabajo para demandar empleo ofertado por la PCD o en consecuencia crear puestos de trabajo adaptados y dirigidos a tal colectivo para asegurar su inserción laboral.

La dimensión cognitiva indaga, desde el enfoque de recursos humanos, en la capacidad local de las ciudades del estudio para generar una adecuada cobertura en capacitaciones para el trabajo dirigidas a la mejora de las actividades productivas de la PCD y al incremento de sus posibilidades ocupacionales y de transición laboral.

La dimensión infraestructural considera las limitaciones del entorno físico del lugar del trabajo que reducen la accesibilidad al trabajo generando una menor autonomía por parte de la PCD para el desarrollo de sus actividades laborales.

³ Principalmente desde los aportes de Cachon (1992), Albuquerque (1999, 2004), Vázquez (2000), Gallicchio (2004) y Neffa (2008) citados en la primera parte del presente estudio.

⁴ Las categorías de estudio se articulan a los siguientes temas y subtemas: 1. Política de acceso al empleo trabajo y productividad (políticas locales, empleo público y privado, ley de cuotas), 2. Análisis mercado laboral (desempleo, informalidad, evaluación del mercado) y 3. Capacidad laboral y ocupacional (medidas y estrategias).

La dimensión institucional es comprendida por el conjunto de medidas de carácter estrictamente público que intervienen en el sistema local de empleo para promover acceso e inclusión a la PCD, tales medidas comprenden incentivos legislativos de orden nacional o local para la para la formalización y contratación, así como la existencia de programas y políticas activas de empleo local para la promoción de los trabajadores con discapacidad por cuenta ajena, por cuenta propia o por iniciativa empresarial.

Por su parte, la dimensión estratégica hace referencia a la capacidad sistemática de los actores locales empresariales y públicos para organizarse a través de redes interorganizacionales desde las que promuevan iniciativas cooperantes y articuladas para prever la inclusión laboral de la PCD de manera directa o indirecta, respondiendo además a los ajustes requeridos por las distintas categorías de discapacidad y a las necesidades laborales del mercado local de trabajo.

▪ **Métodos**

Para las categorías *estructural*, *cognitiva* e *infraestructural*, se obtuvieron datos cruzados del RLCPD de 2018 (Ministerio de salud, 2018a) y se aplicaron análisis cuantitativos a los mercados locales de trabajo de cada ciudad que fueron posteriormente contrastados con los resultados entre el grupo de ciudades y a nivel de país.

Específicamente para la *dimensión estructural* se estimaron indicadores laborales para PCD en cada ciudad, y se aplicó un análisis del mercado de trabajo acotado por el nivel local de ocupación y de paro durante los últimos 6 meses por grupo de discapacidad, sexo y edad; los tipos de contrato; la actividad económica de trabajo; el rango salarial y la tipología de la ocupación. Tales variables fueron medidas a partir de cruzamientos de datos extraídos de las preguntas 1, 2, 3, 4 y 6 del módulo VII del RLCP de 2018 (Ministerio de Salud, 2014, 2018a).

Para la *dimensión cognitiva* se estimaron distribuciones en valores absolutos y relativos de cobertura y requerimientos de la PCD en programas de capacitación para el trabajo, y se determinó el origen público o privado de los oferentes de tales capacitaciones; esto según la información extraída de las preguntas 7, 8 y 9 del módulo VII del RLCP de 2018 (Ministerio de Salud, 2014, 2018a).

En el caso de la *dimensión infraestructural* se calculó las cifras locales de PCD que afirmó encontrar barreras en el lugar del trabajo según los datos contenidos en la pregunta 3.7 del RLCP (Ministerio de Salud, 2014, 2018a).

Además, para las categorías *institucional* y *estratégica* se aplicaron estudios de caso, estos fueron de carácter exploratorio para la *dimensión institucional* en la que revisó las principales medidas legislativas para la promoción del empleo de la PCD con trazabilidad nacional-local y la existencia estrictamente local de políticas y programas de empleo inclusivo para la población objetivo.

Por su parte, para la *dimensión estratégica* se aplicó estudios de caso para tres programas de empleo inclusivo para PCD con incidencia a escala local, estos fueron el Servicio Público de Empleo (SPE), el Programa de Vigilancia Inclusiva (PVI) y el programa empresarial Pacto de Productividad (PP), para los cuales se ejecutaron entrevistas semiestructuras y abiertas a actores sociales y directivas, y se revisó registros de información privada otorgada por los programas, contenidos de divulgación pública y evaluaciones ejecutadas por actores externos. Posteriormente, se procedió a identificar los principales resultados de alcance e impacto de los programas, el nivel de especialización en atención de un tipo específico de discapacidad, así como la capacidad de transformación de tales actuaciones en procesos de sostenibilidad y replicabilidad en el largo plazo.

III. Resultados

A nivel laboral la PCD en Colombia presenta una situación desfavorable desde distintos enfoques. Por una parte, el 34,2% de la población se encuentra impedida permanentemente para trabajar debido a su condición patológica y entre estos un 89,8% no reciben pensión por discapacidad. Así mismo, y entrando específicamente a la población objeto del estudio, la situación tampoco es alentadora para la PCD que no está impedida para trabajar, esto dado que entre el 11,8% que se encontraba trabajando en el momento del registro, sólo un 17,9% refirieron trabajar con algún tipo de contrato laboral a término fijo o indefinido, lo cual indica que el 82,1% de los trabajadores con discapacidad viven en la informalidad laboral teniendo que enfrentarse a mayores probabilidades de exclusión social y pobreza extrema. Por otra parte, solo un 1,7% de la población refirió presentar en los últimos 6 meses una condición de jubilación con pensión por trabajo.

Frente a este panorama, las principales cabeceras municipales han intentado consolidar iniciativas tanto públicas como privadas que pese a su notable importancia siguen siendo escasas en comparación con la gravedad de las problemáticas y los altos tamaños de su PCD, la cual según el registro RLCPD (Ministerio de salud, 2018a) se determina de la siguiente manera: Bogotá presenta una PCD de (289.159 personas), Medellín (68.294), Cali (66.893), Bucaramanga (24.091) y Barranquilla (22.298) siendo estas ciudades las de mayor tasas demográficas de PCD en Colombia, agrupando en conjunto un total de 470.735 personas que equivalen al 33,2% de la PCD total del país. Cifras que sin duda serían notablemente más altas si se contará con un censo actual o con registros de seguimiento para toda la población (Ver Tabla 1).

Tabla 1.

| PRINCIPAL ACTIVIDAD EN LOS ÚLTIMOS 6 MESES DE LA PCD. | Ciudades y País: (%) de PCD | | | | | |
|--|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| | BOG | MED | CAL | BUC | BAR | COL |
| Buscando trabajo | 2,9 | 3,3 | 8,1 | 2,9 | 5,5 | 4,1 |
| Incapacitado para trabajar con pensión | 6,8 | 6,4 | 4,2 | 2,0 | 4,7 | 3,5 |
| Incapacitado para trabajar sin pensión | 27,6 | 34,9 | 28,4 | 43,6 | 51,8 | 30,7 |
| Pensionado-jubilado | 4,9 | 2,8 | 1,9 | 0,8 | 1,1 | 1,7 |
| Realizando oficios del hogar | 17,4 | 13,1 | 15,7 | 11,1 | 19,5 | 16,8 |
| Recibiendo renta | 1,0 | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 0,5 | 0,4 |
| Trabajando | 13,1 | 7,3 | 12,6 | 14,3 | 13,2 | 11,8 |
| Total Muestra | 289.159 | 68.294 | 66.893 | 24.091 | 22.298 | 1.418.065 |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018a)

Los siguientes, son los resultados obtenidos para las cinco ciudades seleccionadas en cada una de las categorías de control planteadas en la metodología mixta del estudio:

A. Dimensión Estructural.

A nivel local y en contraste con el grupo de ciudades, Barranquilla es la ciudad que presenta la mayor tasa de desempleo de PCD alcanzando un nivel del 41,0%, seguido por Cali (38,9%) y Medellín (31,1%). A su vez estas tres ciudades presentan un indicador de desempleo que se ubica muy por encima de la situación promedio obtenida para el total de la PCD de Colombia, lo que deja en evidencia problemas estructurales de desempleo muy graves en los mercados locales de trabajo que imposibilitan la capacidad de las ciudades para incluir laboralmente a su PCD.

Por otra parte, Bucaramanga y Bogotá son las únicas ciudades del grupo con una tasa de desempleo para PCD por debajo de la estimación nacional, alcanzando unos niveles relativamente aceptables de 17,0 y 18,1%, respectivamente, que bien podría representar un buen avance a escala local. No obstante, pese a que estas dos ciudades también lideran en relación con sus niveles de ocupación para PCD con tasas de 15,1 y 13,7%, respectivamente. Tales tasas de ocupación siguen siendo muy bajas, incluso aunque se sitúen levemente por encima del nivel promedio nacional, dejando por tanto en evidencia una situación desfavorable para todo el grupo de ciudades en sus niveles de ocupación.

La ciudad de Cali, a pesar de presentar la segunda tasa de desempleo más alta del grupo, presenta un nivel de ocupación de 13,2% en comparación con la media del país (12,5%). Lo que indica que pese a presentar todavía un alto desempleo, hay evidencia de esfuerzos de inserción al mercado laboral para otorgar ocupación de su PCD. Sin embargo, tales avances siguen siendo insuficientes ante la profundidad estructural del problema (*Ver Tabla 2*).

Tabla 2.

| INDICADORES LABORALES DE LA PCD (2018) | BOG | MED | CAL | BUC | BAR | COL |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| PCD-ET: PCD en Edad para Trabajar* | 273.899 | 64.349 | 62.909 | 22.630 | 19.975 | 1.325.610 |
| PCD-EA: PCD Económicamente Activa** | 45.878 | 7.217 | 13.602 | 4.106 | 2.964 | 223.441 |
| TD: Tasa de Desempleo | 18,1% | 31,1% | 38,9% | 17,0% | 41,0% | 25,7% |
| TO: Tasa de Ocupación | 13,7% | 7,7% | 13,2% | 15,1% | 8,8% | 12,5% |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018a)

*PCD con edades comprendidas entre (12-99 años), siendo 12 años la edad mínima de trabajo en Colombia

**PCD-ET cuya principal actividad en los últimos 6 meses fue trabajar o buscar trabajo

En consecuencia, todas las ciudades del grupo presentan problemas en los indicadores laborales; siendo los peores casos para las ciudades de Medellín y Barranquilla al presentar altos niveles de desempleo de su PCD económicamente activa acompañados de tasas muy bajas de ocupación para su PCD en edad para trabajar, presentando a su vez peores niveles en ambos casos respecto a la situación media del país.

Por su parte, las mejores tasas del grupo en desempleo y ocupación para PCD que presenta la ciudad de Bucaramanga no pueden evaluarse de forma favorable sin considerar la calidad del empleo otorgado al colectivo en estudio.

Para este caso, se evaluaron tales condiciones de acuerdo con los tipos de contratos que presentaron el grupo de trabajadores de la PCD en cuyo caso se encontró que sólo el 17,5% de los ocupados en Bucaramanga presentaron un contrato de trabajo a término fijo o indefinido, cifra que además de dar indicios de la baja calidad del empleo creado para PCD, posiciona a la ciudad en la peor situación del grupo en cuanto a la informalidad laboral, argumento que también puede corroborarse al analizar el alto porcentaje de PCD que trabaja sin ningún tipo de contrato en la ciudad.

Por su parte, la ciudad de Bogotá que presentó cifras destacables en su tasa local desempleo para PCD, presenta para este caso la mejor situación del grupo al presentar un 29,1% de trabajadores con contrato a término fijo e indefinido. Así mismo, la capital colombiana se destaca al presentar el mayor porcentaje de trabajadores con contratos a término indefinido que por lo general cubren empleos con buenas condiciones de trabajo en garantía de los derechos laborales.

En cuanto a la PCD ocupada sin contratos laborales, todas las ciudades presentan cifras muy altas que oscilan entre el 69 y 81,2%, dejando así expuesta la urgente necesidad del grupo para generar medidas que incentiven la formalización del empleo (*Ver Tabla 3*).

Tabla 3.

| TIPO DE CONTRATO | PCD trabajando en los últimos 6 meses. | | | | | | | | | | | |
|----------------------|--|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|----------------|------|
| | BOG | % | MED | % | CALI | % | BUC | % | BAR | % | COL | % |
| A término fijo | 3.557 | 9,4 | 612 | 12,3 | 730 | 8,6 | 319 | 9,3 | 183 | 10,4 | 11.941 | 7,1 |
| A término indefinido | 7.490 | 19,8 | 778 | 15,6 | 1.044 | 12,4 | 284 | 8,3 | 137 | 7,8 | 18.133 | 10,8 |
| No aplica | 1 | 0,0 | 3 | 0,1 | 1 | 0,0 | 3 | 0,1 | N/A | 0,0 | 58 | 0,0 |
| No definido | 704 | 1,9 | 11 | 0,2 | 278 | 3,3 | 41 | 1,2 | 17 | 1,0 | 4.276 | 2,5 |
| Sin contrato | 26.164 | 69,0 | 3.579 | 71,8 | 6.395 | 75,7 | 2.793 | 81,2 | 1.419 | 80,8 | 133.321 | 79,5 |
| Total Muestra | 37.916 | | 4.983 | | 8.448 | | 3.440 | | 1.756 | | 167.729 | |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018)

Tal informalidad laboral de la PCD puede analizarse complementariamente si se considera el tipo de ocupación laboral, como se observa en la Tabla 7 las participaciones de trabajadores por cuenta propia son también considerablemente altas para todo el grupo de ciudades y son especialmente superiores en comparación con el promedio del país.

Caso para el cual la ciudad de Barranquilla, que presentó la peor situación en su nivel local de desempleo y ocupación, presenta un repunte de 60,7% de PCD trabajando por cuenta propia.

En tales hallazgos, destaca el empleado creado por la institucionalidad pública de Bogotá al presentar un 7,4% de empleados del gobierno que demuestra su compromiso institucional para cumplir con las cuotas de empleo de PCD, esta ciudad también presenta la menor tasa local de trabajadores familiares sin remuneración (*Ver Tabla 4*).

Tabla 4.

| TIPO DE OCUPACIÓN | % de PCD | | | | | |
|--------------------------------------|----------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | BOG | MED | CAL | BUC | BAR | COL |
| Trabajador por cuenta propia | 45,6 | 50,1 | 45,7 | 44,8 | 60,7 | 40,1 |
| Empleado particular | 30,3 | 27,5 | 29,8 | 36,3 | 24,2 | 23,3 |
| Jornalero o peón | 3,3 | 9,9 | 4,2 | 3,8 | 2,7 | 16,9 |
| Empleado(a) domestico(a) | 8,3 | 4,8 | 10,4 | 6,6 | 5,0 | 7,1 |
| Empleado del gobierno | 7,4 | 3,9 | 5,1 | 3,7 | 3,8 | 5,7 |
| Trabajador familiar sin remuneración | 1,0 | 1,7 | 2,4 | 1,4 | 2,4 | 4,0 |
| Patrón o empleador | 4,1 | 2,2 | 2,4 | 3,4 | 1,3 | 2,8 |
| Total Muestra | 37.142 | 4.967 | 8.164 | 3.405 | 1.730 | 163.929 |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018)

Por otra parte, las principales actividades económicas en la que se desempeñan laboralmente la PCD de Colombia son las asociadas al sector de servicios con una participación del 26,4% y en menor medida a actividades laborales del sector industrial que alcanzan únicamente una tasa de 6,1%, además una quinta parte de la PCD de Colombia está ubicada laboralmente en el sector agropecuario.

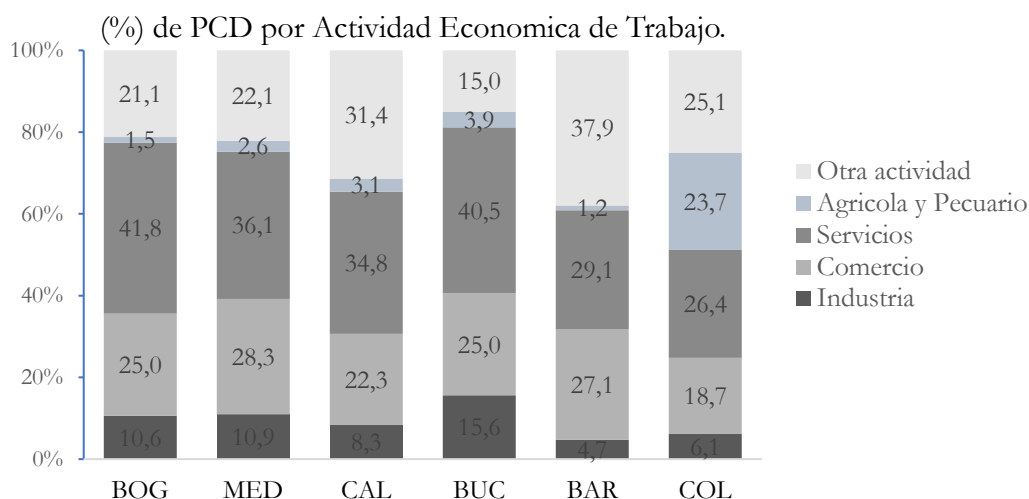
Dado que las ciudades del grupo de análisis son áreas metropolitanas urbanas se esperaba bajas participaciones en actividades agrícolas y pecuarias que se comprueba para las cinco ciudades, así mismo todos los análisis locales presentan participaciones de PCD ocupada en actividades de servicios superiores a la media de Colombia; por tanto, el sector de los servicios, con excepción de la ciudad de Barranquilla, es el que genera más empleo para PCD,

dejando en evidencia una estructura sectorial en las dinámicas locales de fomento al empleo inclusivo.

La ciudad de Bucaramanga vuelve a diferenciarse respecto al grupo de análisis al obtener las participaciones más altas de PCD tanto en el sector industrial (15,6%) como también en el sector agropecuario (3,9%), acompañado a su vez con una importante participación el sector de servicios (40,5%) que solo es superada por la ciudad de Bogotá. Esto refleja la capacidad estructural de su mercado de trabajo para avanzar en la equiparación sectorial del empleo inclusivo para PCD.

Barranquilla por su parte, es la ciudad con menor inserción laboral de PCD en actividades industriales alcanzado una participación de 4,7% que incluso es inferior a la obtenida para el país. Tal hecho es realmente paradójico, si se considera que la ciudad es oficialmente catalogada como “Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla” pero deja en la agenda pública local la necesidad urgente de crear medidas que fomenten el empleo de la PCD en el sector industrial. Además, Barranquilla presenta la menor participación de PCD en actividades agropecuarias (1,2%) y también en actividades de servicios, aunque en este último caso con un nivel significativamente mejor al del promedio nacional (*Ver Gráfico 1*).

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018)

En cuanto a los niveles de ingreso mensual de la PCD ocupada se obtuvieron resultados alarmantes, a nivel de país el 10,6% de los trabajadores afirmaron no recibir ningún ingreso monetario mensual, mientras que, el 71,7% afirmó percibir salarios de menos de \$500.000 pesos COP (170 USD) que no logran ni siquiera alcanzar el umbral de 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente de Colombia (SMMLV) fijado en el 2018 en \$781.242 pesos COP.

A nivel local, la ciudad de Cali presenta una situación incluso más crítica que el nivel promedio del país, dado que un 10,9% de los trabajadores de su PCD local no perciben ingresos y el 73,6% perciben ingresos inferiores a \$500.000 pesos. Lo que, en conjunto, indica que el 84,5% de la PCD ocupada de Cali tiene graves problemas para acceder, con el salario devengado de su trabajo, a una canasta básica de bienes y servicios que le permite por lo menos satisfacer sus necesidades básicas. Así mismo, la ciudad de Bucaramanga presenta hallazgos alarmantes al tener el mayor repunte del grupo en cuanto a PCD ocupada sin ingresos mensuales.

La situación más favorable la presentan la ciudad de Medellín donde el mercado de trabajo local ha reducido a un 3,8% las poblaciones sin ingresos; ampliado además a un nivel de 30,4% los puestos de trabajo para PCD con salarios devengados entre los \$500.000 y \$1.000.000 de pesos COP (170-340 USD). Esto implica, que pese a ubicarse entre las peores ciudades en términos de desempleo y ocupación, los pequeños niveles de empleos generados en la ciudad están logrando garantizar unos niveles mínimos de ingresos para PCD que garantizan unas condiciones básicas de bienestar y reducen su riesgo de pobreza.

En cuanto a los rangos salariales más altos del grupo, se destaca la ciudad de Bogotá al situar un 6,8% de su PCD local en puestos de trabajo con salarios superiores a \$1.500.000 pesos COP que aproximadamente equivalen a más de 2 SMMLV del año 2018. (Ver Tabla 5).

Tabla 5.

| NIVEL DE INGRESOS COP | PCD Ocupada según ingreso mensual promedio | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|---------|------|
| | BOG | % | MED | % | CAL | % | BUC | % | BAR | % | COL | % |
| Sin Ingreso | 1.545 | 4,1 | 188 | 3,8 | 923 | 10,9 | 436 | 12,7 | 126 | 7,2 | 17.819 | 10,6 |
| Menos de \$500,000 | 26.334 | 69,5 | 3.046 | 61,1 | 6.220 | 73,6 | 2.317 | 67,4 | 1.158 | 65,9 | 120.214 | 71,7 |
| \$500,001 a 1,000,000 | 5.526 | 14,6 | 1.517 | 30,4 | 772 | 9,1 | 510 | 14,8 | 289 | 16,5 | 16.567 | 9,9 |
| \$1,000,001 a 1,500,000 | 1.232 | 3,2 | 113 | 2,3 | 124 | 1,5 | 34 | 1,0 | 28 | 1,6 | 2.830 | 1,7 |
| \$1,500,001 a 2,000,000 | 843 | 2,2 | 36 | 0,7 | 74 | 0,9 | 18 | 0,5 | 7 | 0,4 | 1.470 | 0,9 |
| \$2,000,001 a 2,500,000 | 464 | 1,2 | 19 | 0,4 | 40 | 0,5 | 5 | 0,1 | 7 | 0,4 | 724 | 0,4 |
| Más de \$2,500,001 | 1.253 | 3,3 | 28 | 0,6 | 114 | 1,3 | 19 | 0,6 | 7 | 0,4 | 1.723 | 1,0 |
| No reportado | 719 | 1,9 | 36 | 0,7 | 181 | 2,1 | 101 | 2,9 | 134 | 7,6 | 6.382 | 3,8 |
| Total | 37.916 | | 4.983 | | 8.448 | | 3.440 | | 1.756 | | 167.729 | |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018)

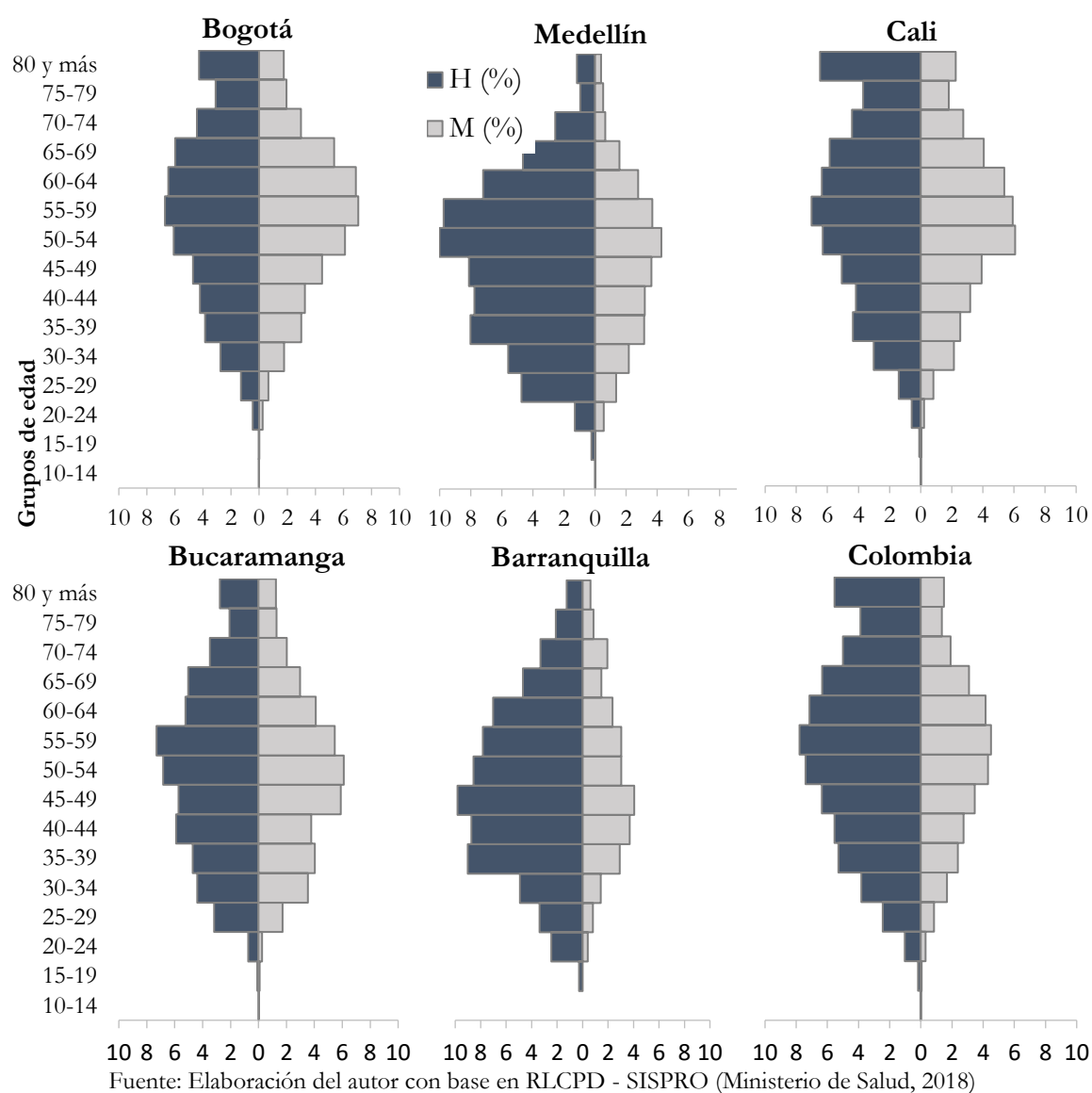
De igual manera, la dimensión estructural del mercado local de trabajo presenta notables disparidades al considerar la estructura de las pirámides de PCD ocupada por género y edad⁵.

⁵ Para el ejercicio solo se consideró la Población en Edad para Trabajar.

Por una parte, se evidencian notables brechas de género para las ciudades de Barranquilla y Medellín, en las cuales la participación laboral total de las mujeres con discapacidad representa únicamente el 28,4% y 26% del total de los ocupados, siendo inferior a la participación de los hombres en todos los quinquenios de edad del análisis.

La evidencia piramidal es de carácter regresiva, con especial concentración en los quinquenios entre los 50 y 59 años, con excepción de Barranquilla que concentra la mayoría de PCD ocupada en el quinquenio anterior de edades correspondientes entre los 45 y 49 años. Así mismo, es notable la atipicidad de la ocupación de PCD con edades superiores a los 80 años para los casos de Cali, Bogotá y Colombia, lo cual indica una concentración de la PCD ocupada en los grupos de edad más envejecidos, tasa que alcanza el 6,47% para el caso de la ciudad de Cali (Ver gráfica 2).

Gráfica 2.
PIRÁMIDE PCD OCUPADA COLOMBIA, 2018.



En cuanto a la capacidad del mercado de trabajo local para responder a las necesidades laborales de cada categoría o grupo de discapacidad se encontraron los siguientes hallazgos:

Las cinco categorías de discapacidad con mayor representatividad en Colombia⁶ en razón al tamaño de su población, coinciden con los grupos que, en términos proporcionales, han logrado una mayor inserción en el mercado de trabajo. Tal situación se repite a nivel local para Medellín y Barranquilla, mientras que, curiosamente las ciudades de Bucaramanga, Bogotá y Cali sólo difieren al incluir entre los cinco grupos categóricos con mayor inserción laboral a la PCD Sistémica en lugar de la PCD Mental Cognitiva.

La primera posición a nivel de país la ocupa la PCD de Movilidad que reúnen un 19,64% del total de los trabajadores, mientras que, aunque con una cifra notablemente inferior, la PCD Visual ocupa la segunda posición con una participación del 6,06% en el mercado de trabajo. Por otra parte, los grupos con menor representatividad en cuanto al tamaño de su población como lo son las PCD de voz y habla; de patologías sensoriales de gusto, olfato, tacto; de piel, uñas y cabello; y de enanismo; coinciden también con los grupos categóricos que presentan una menor ocupación laboral en Colombia (*Ver Tabla 6*).

Tabla 6.

| OCUPACIÓN Y PATOLOGÍA Categoría Discapacidad | <i>(%) de PCD trabajando en los últimos 6 meses</i> | | | | | |
|--|---|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| | BOG | MED | CAL | BUC | BAR | COL |
| Auditiva | 2,07 | 5,74 | 2,37 | 1,92 | 9,68 | 4,35 |
| Enanismo | 0,03 | 0,12 | 0,04 | N/A | 0,06 | 0,09 |
| Mental cognitivo | 1,05 | 5,60 | 0,69 | 0,90 | 3,59 | 2,64 |
| Mental psicosocial | 1,31 | 4,82 | 0,79 | 0,35 | 1,77 | 1,34 |
| Movilidad | 12,32 | 28,20 | 11,14 | 8,17 | 44,08 | 19,64 |
| Múltiple | 3,56 | 9,01 | 1,34 | 1,54 | 5,18 | 3,30 |
| No la sabe nombrar | 0,35 | 0,92 | 0,62 | 0,81 | 2,16 | 1,68 |
| No reportado | 75,64 | 36,89 | 76,55 | 81,40 | 20,39 | 57,46 |
| Piel, uñas y cabello | 0,05 | 0,08 | 0,11 | 0,15 | 0,40 | 0,18 |
| Sensorial gusto-olfato-tacto | 0,07 | 0,14 | 0,11 | 0,17 | 0,28 | 0,21 |
| Sistémica | 1,77 | 2,01 | 1,57 | 1,92 | 2,33 | 1,89 |
| Visual | 1,74 | 5,96 | 4,24 | 2,30 | 9,05 | 6,06 |
| Voz y habla | 0,06 | 0,52 | 0,45 | 0,38 | 1,03 | 1,16 |
| Total Muestra | 37.916 | 4.983 | 8.448 | 3.440 | 1.756 | 167.729 |
| Coef. de Variación Estandarizado* | 0,68 | 0,49 | 0,60 | 0,44 | 0,84 | 0,52 |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018)

*Para el cálculo se eliminaron los datos correspondientes al grupo “No reportado” y posteriormente se procedió a estandarizar los resultados en la misma escala de evaluación.

⁶ Los 5 grupos de PCD con mayor representatividad en Colombia son: Movilidad (19,8%), Mental Cognitivo (10,5%), Múltiple (8,4%), Visual (5,4%), Auditiva (3,6%).

En efecto tal situación debe generar signos de alarma, ya que si el grado de priorización para responder a las diferentes necesidades de empleo de cada tipo de discapacidad obedece únicamente a criterios de representatividad demográfica; se podría estar incidiendo gravemente en el incremento de disparidades entre la población y por tanto cayendo también en un grave problema ético.

A nivel local, la PCD de Movilidad también presenta las mayores tasas de participación laboral, con una especial relevancia para el caso de Barranquilla donde tal grupo categórico presenta un repunte del 44,08% de la PCD local ocupada. Notablemente, esta ciudad también es la única que ha logrado incluir mayoritariamente a la PCD auditiva con un nivel de 9,68% posicionándolos como el segundo grupo con mayor grado de ocupación laboral a nivel local y con participaciones relevantes en comparación al resto de las ciudades del grupo.

Así mismo, Barranquilla presenta el mayor coeficiente de variación, lo cual implica que los niveles de ocupación en esta ciudad son más heterogéneos entre los grupos de discapacidad, por lo que la PCD de Barranquilla debe enfrentarse a una mayor desigualdad para emplearse debido al tipo de discapacidad que presente.

B. Dimensión Cognitiva.

En conjunto, las cinco ciudades del análisis han prestado servicios de capacitación para el trabajo a 24.725 personas al cierre de Julio de 2018, no obstante, en contra posición se encuentran un grupo de 252.987 personas que no han sido atendidas pese a manifestar requerimientos de tales servicios, esto indica que la PCD con requerimientos de capacitación para el trabajo del conjunto de ciudades es diez veces más grande que la población atendida hasta la actualidad.

Entre el grupo, la ciudad de Medellín presenta la mayor cobertura en programas de capacitación para el trabajo dirigidos a la PCD al presentar una población atendida de (6,8%), seguido de Cali (5,9%), Barranquilla (5,7%), Bucaramanga (5,4%) y Bogotá (5,2%). Sin embargo, tales tasas de coberturas son muy bajas e insuficientes, dejando en evidencia graves problemáticas del escenario local para incrementar las competencias laborales necesarias e indispensables para alentar las probabilidades de empleabilidad de la PCD.

Con relación al tamaño muestral, Cali es la ciudad con mayor porcentaje de PCD con requerimientos de capacitación para el trabajo que no ha sido atendida, alcanzando una tasa

de requerimientos de 70,6% equivalentes a 44.790 personas que manifestaron necesitar capacitación para mejorar o cambiar su actividad productiva (Ver Tabla 7).

Tabla 7.

| CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO | Capacitación para el trabajo Población con Requerimiento (*) - población atendida (PA) | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | BOG | | MED | | CAL | | BUC | | BAR | |
| Categoría | * | PA | * | PA | * | PA | * | PA | * | PA |
| Auditiva | 2.193 | 327 | 1.324 | 332 | 946 | 174 | 730 | 43 | 773 | 159 |
| Enanismo | 18 | 4 | 37 | 12 | 10 | 2 | 5 | 1 | 15 | N/A |
| Mental cognitivo | 5.230 | 507 | 5.491 | 801 | 2.033 | 144 | 632 | 129 | 1.865 | 186 |
| Mental psicosocial | 2.577 | 212 | 2.519 | 341 | 677 | 48 | 858 | 11 | 620 | 49 |
| Movilidad | 12.837 | 1.218 | 8.151 | 1.087 | 5.875 | 465 | 2.900 | 97 | 3.953 | 357 |
| Múltiple | 9.097 | 752 | 4.409 | 479 | 1.613 | 113 | 629 | 58 | 1.564 | 87 |
| No la sabe nombrar | 450 | 36 | 166 | 24 | 399 | 20 | 80 | 14 | 289 | 29 |
| No reportado | 108.771 | 10.638 | 11.188 | 940 | 29.927 | 2.590 | 5.829 | 742 | 2.224 | 134 |
| Piel, uñas y cabello | 43 | 16 | 40 | 3 | 48 | 4 | 23 | 3 | 35 | 5 |
| Sensorial gusto-olfato-tacto | 63 | 6 | 22 | 2 | 39 | 2 | 16 | | 20 | |
| Sistémica | 2.495 | 160 | 1.014 | 111 | 1.017 | 68 | 637 | 81 | 465 | 28 |
| Visual | 2.338 | 283 | 1.501 | 232 | 2.006 | 146 | 505 | 33 | 912 | 102 |
| Voz y habla | 153 | 20 | 167 | 17 | 200 | 26 | 118 | 4 | 206 | 11 |
| Total | 146.265 | 14.179 | 36.029 | 4.381 | 44.790 | 3.802 | 12.962 | 1.216 | 12.941 | 1.147 |
| PR / PCD Muestral* (%) | 53,9 | | 56,1 | | 70,6 | | 57,9 | | 65,1 | |
| PA / PCD Muestral** (%) | 5,2 | | 6,8 | | 5,9 | | 5,4 | | 5,7 | |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018a)

* Número total de personas que respondieron a la pregunta ¿Necesita o no capacitación para mejorar o cambiar su actividad laboral productiva?

** Número total de personas que respondieron a la pregunta ¿Ha recibido o no capacitación para el trabajo?

Además, las cinco ciudades en conjunto brindaron mayor cobertura de capacitación para el grupo de PCD de Movilidad (3.224), de carácter mental cognitivo (1.767) y con características múltiple (1489). Siendo la PCD de Movilidad el grupo categórico con mayor número de atenciones para el caso de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla; ya que la ciudad de Bucaramanga demuestra mayor registro de atención para el grupo de PCD clasificado en la categoría mental-cognitivo.

Así mismo, si se contrastan los resultados entre la población que requiere capacitación con los de la población que ha sido atendida, la evidencia demuestra una especial falta de atención de las ciudades para dar respuesta a las necesidades de capacitación de la PCD Mental Psicosocial y Sistémica ya que estos grupos presentan niveles de requerimientos muy superiores. Así mismo, es muy preocupante la baja atención del grupo de PCD de voz y habla entre los cuales únicamente las ciudades han atendidas a 78 personas a pesar de reunir un

total de 844 personas con requerimientos de capacitación, tal situación presenta mayor gravedad para el caso de Bucaramanga.

Como se evidencia en la Tabla 8, a nivel de país, tales programas de capacitación para el trabajo, a corte del año 2018, han sido ofertados en un 71,1% por instituciones públicas y en un 28,9% por instituciones de ámbito privado, entre la iniciativa pública destaca principalmente el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) al presentar un 30,1% del total de capacitaciones brindadas en el país.

A nivel local, el SENA otorgó mayor atención a la PCD de la ciudad de Barranquilla cubriendo un 36,4% de las capacitaciones locales para el trabajo atendidas. No obstante, la PCD de Bogotá no ha sido beneficiada de forma suficiente por la oferta formativa para el trabajo ofrecida por esta institución, lo que expresa la necesidad del servicio nacional de aprendizaje de aplicar medidas para adaptar los servicios a las necesidades formativas para el trabajo de la PCD, así como estrategias para incidir en la oferta y la demanda de forma que se amplíen los cursos de formación laboral ofrecidos para tal población y se conecte a la ciudadanía con discapacidad con tales servicios.

En el caso anterior se comprobó que la ciudad de Medellín obtuvo el mayor porcentaje de atenciones en capacitación laboral para PCD, complementario a esto los resultados presentados en la Tabla 8 indican que tales niveles son causa principal del papel ejercido por parte de instituciones públicas distintas al SENA, las cuales alcanzaron para Medellín una cobertura de 42,0% de la población. Además, las demás instituciones públicas han desempeñado también un papel muy importante en la ciudad de Cali para fomentar las dinámicas de inserción laboral de 41,8% de la PCD local. (Ver Tabla 8).

Tabla 8.

| OFERTANTES DE LA CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO | PCD atendida (%) | | | | | |
|---|------------------|-------|-------|-------|-------|------|
| | BOG | MED | CAL | BUC | BAR | COL |
| Sena | 22,1 | 35,0 | 22,3 | 24,3 | 36,4* | 30,1 |
| Otra Institución Pública | 34,8 | 42,0* | 41,8* | 36,5 | 33,7 | 41,0 |
| Institución Privada | 43,1* | 23,0 | 35,9 | 39,2* | 29,9 | 28,9 |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD-SISPRO (Ministerio de Salud, 2018a)

Es notable el liderazgo de la iniciativa privada en la ciudad de Bogotá, la cual ha generado una atención en capacitaciones laborales del 43,1% de la PCD local, cifra que a su vez muy superior al promedio nacional y representa la cifra más alta de todo grupo de análisis. Así mismo, las instituciones privadas también ejercieron un notable desempeño para el caso de

Bucaramanga donde alcanzaron una cobertura del 39,2% de las capacitaciones locales. Este aspecto es muy importante que indica un alto compromiso de los actores empresariales para no solo demandar empleo de la PCD, sino también incidir de buena forma en las competencias que requieren de tal PCD para lograr procesos laborales adecuados y en beneficio de ambas partes.

C. Dimensión Infraestructural.

Esta dimensión es muy importante ya que refleja los avances o retos que tienen las ciudades de análisis para incidir en la adecuación óptima de las infraestructuras del espacio de trabajo y así poder garantizar una mayor autonomía de la PCD en el ejercicio de las actividades asignadas por sus empleadores y con ello ampliar las posibilidades para que la población pueda mantenerse en el empleo.

En este caso, las cinco ciudades en análisis reúnen una PCD de 94.245 personas que afirman haber sido afectadas por barreras infraestructurales del lugar de trabajo, tal población es problemáticamente equivalente al 37,8% de la muestra total del país con las mismas condiciones. Lo que expone otra de las prioridades que con urgencia debe tener la agenda local de discapacidad de estas ciudades para fomentar las adecuaciones necesarias de la infraestructura de trabajo y con ello reducir las barreras de la PCD que ya ha logrado ingresar al empleo.

Tales prioridades deben ser especialmente gestionadas por la ciudad de Medellín y de Bogotá que presentan un estado más crítico que el obtenido para el total de Colombia, así como la peor situación del grupo al tener barreras infraestructurales para el 30,8 y 20,8% de los trabajadores locales. (*Ver Tabla 9*).

Consecutivamente, se encuentra Bucaramanga, Cali y Barranquilla que alcanza la mejor posición del grupo de análisis. Estas tres ciudades presentan escasas diferencias entre sí, con una mejor posición con respecto a la situación promedio del país.

Excluyendo los datos de la población no definida, los grupos con la situación más crítica con relación a las barreras infraestructurales del lugar de trabajo son los de PCD de Movilidad y patologías Múltiples, tal caso se repite para todas las ciudades y también para el total del país, entre estos el primer caso hace usualmente parte de las estrategias de arquitectura universal y accesible, sin embargo, tal situación no ocurre para la PCD con patologías múltiples dejando por tanto en evidencia retos muy altos para dar respuesta a las adecuaciones infraestructurales que requiere tal población. (*Ver Tabla 9*)

Tabla 9.

| BARRERAS INFRAESTRUCTURALES | <i>PCD que ha presentado barreras de accesibilidad en el lugar del trabajo</i> | | | | | |
|--|--|---------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Categoría | BOG | MED | CAL | BUC | BAR | COL |
| Auditiva | 935 | 461 | 236 | 114 | 81 | 6.976 |
| Enanismo | 11 | 15 | 4 | 3 | 1 | 203 |
| Mental Cognitivo | 3.095 | 2.245 | 399 | 215 | 219 | 17.380 |
| Mental Psicosocial | 960 | 1.163 | 288 | 137 | 84 | 5.890 |
| Movilidad | 9.563 | 4.782 | 1.672 | 759 | 952 | 56.641 |
| Múltiple | 8.341 | 3.722 | 650 | 491 | 465 | 26.914 |
| No la sabe nombrar | 266 | 98 | 50 | 19 | 42 | 3.200 |
| No reportado | 32.967 | 6.755 | 5.818 | 1.591 | 910 | 109.096 |
| Piel, Uñas y Cabello | 33 | 21 | 7 | 9 | 4 | 318 |
| Sensorial Gusto-Olfato-Tacto | 24 | 10 | 4 | 4 | 6 | 371 |
| Sistémica | 2.054 | 761 | 299 | 226 | 98 | 7.337 |
| Visual | 1.393 | 757 | 388 | 154 | 209 | 13.112 |
| Voz y Habla | 57 | 79 | 27 | 13 | 29 | 2.021 |
| Total | 59.699 | 20.869 | 9.842 | 3.735 | 3.100 | 249.459 |
| PCD-BI / PCD MUESTRAL (%) | 20,8 | 30,8 | 14,7 | 15,5 | 13,9 | 17,7 |

Fuente: Elaboración y estimaciones del autor con base en RLCPD - SISPRO (Ministerio de Salud, 2018a)

D. Dimensión Institucional.

En esta dimensión se obtuvieron las principales características y avances de los programas y políticas activas de empleo para PCD promulgadas desde la institucionalidad local de cada una de las cinco ciudades analizadas y, por otra parte, se extrajeron las características de las medidas pactadas a nivel nacional como directrices institucionales y legislación para las empresas que tienen efectos en la escala local del empleo inclusivo. Los hallazgos obtenidos se presentan a continuación:

- ***Políticas y programas públicos de ordenanza local:***

Bogotá es la ciudad que presenta el mayor número de directrices para el desarrollo productivo de la PCD desde su Política Pública de Discapacidad promulgada en el año 2007 y desde sus decretos posteriores que determinan la responsabilidad para la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de apoyar a las unidades productivas conformadas por PCD y sus familias a través de estrategias de formación y colocación laboral, desarrollo empresarial y acceso al crédito (Alcaldía de Bogotá, 2007, 2008, 2011). No obstante, aunque tales medidas direccionan la capacidad local de la ciudad para fomentar el empleo inclusivo de la PCD, sólo se encuentra un único programa vigente en el 2018 que sea ofrecido directamente por la institucionalidad de la alcaldía de la ciudad.

Tal programa, es ofrecido por la agencia de empleo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico la cual ha implementado desde el 2017 una ruta de empleo para PCD que se centra en la orientación y colocación al empleo. Para tal fin, esta Unidad programa jornadas con duración de un día en los diferentes Consejos Locales de Discapacidad constituidos en las 19 localidades urbanas de la ciudad para otorgar a la PCD una inducción inicial en competencias blandas y transversales, registrar y analizar sus perfiles laborales, y seguidamente reportarlos a posibles empleadores de distintas empresas.

Para el caso de la ciudad de Medellín, se encuentra la adopción de una política pública municipal de discapacidad en el año 2009 y un plan municipal de discapacidad con vigencia para el período 2010-2018, los cuales dieron lugar a un componente de gestión definido como “Equiparación de Oportunidades” que presenta una línea estratégica de actuaciones para la inclusión al entorno productivo de la PCD y de sus cuidadores a través de la vinculación laboral y el emprendimiento (Alcaldía de Medellín, 2009, 2010).

Como resultado de lo anterior, se encuentra vigente en la actualidad la “Unidad de Discapacidad: Ser Capaz” que dispone de dos proyectos específicos para fomentar el empleo inclusivo de la PCD.

El Proyecto Inclusión Sociolaboral que beneficia a la población entre los 18 y 59 años prestando servicios de orientación, formación, adaptación psicosocial y laboral, así como promoción para el empleo según las opciones laborales del mercado local de trabajo y su relación con el perfil ocupacional del beneficiario y el *Proyecto Emprendimiento a cuidadores* que es resultado de una estrategia indirecta para la PCD con incapacidad permanente para trabajar y alta dependencia que usa como vía el otorgamiento de beneficios a sus cuidadores en orientación y promoción de creación de proyectos productivos empresariales, en cuyo caso se presentan resultados de 271 cuidadores capacitados en emprendimiento (Alcaldía de Medellín, 2018).

Por su parte, la ciudad de Cali presenta una política de discapacidad desde el año 2014 que no aborda exhaustivamente líneas de actuación para fomentar la empleabilidad de la PCD local y tampoco presenta metas específicas actualizadas para el año 2018. Básicamente los lineamientos en materia laboral para PCD se centran en avanzar en la creación de redes y alianzas interorganizacionales que faciliten la inserción al trabajo con algunas metas preestablecidas a 2015, así como la necesidad de crear estrategias de emprendimiento con enfoque diferencial para tal población (Alcaldía de Cali, 2014).

Sin embargo, pese a no ser suficientes tales objetivos, si hay evidencia de avances, especialmente por el apoyo de programas empresariales y no estrictamente municipales, así como por la instauración desde el año 2014 de 23 Comités locales de Discapacidad a nivel de comuna para los cuales la ciudad ha centrado la mayoría de sus recientes esfuerzos en materia de discapacidad⁷.

No obstante, la ciudad requiere de una actualización en las metas de alcance de su política de atención a la discapacidad. Así como, definir líneas estrategias puntuales para dar respuesta a las necesidades laborales de la PCD y fortalecer con mayor determinación estructural el liderazgo y las competencias de los Comités Locales de Discapacidad para propiciar iniciativas con impacto efectivo para el dinamismo socioeconómico de la PCD.

Para el caso de la ciudad de Bucaramanga se encuentra una política pública de discapacidad adoptada en el año 2010, así como un plan municipal de discapacidad con vigencia para los años 2013 y 2022 que contiene una línea de acción estratégica laboral denominada “Capacitación, formación, creación y fomento de unidades productivas generadoras de empleo e inclusión laboral de personas con discapacidad” (Alcaldía de Bucaramanga, 2013).

Tal línea presenta 11 propósitos específicos, entre los que se destaca la capacitación a funcionarios del Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga (IMEBU) en procesos para la atención de la PCD, así como la asignación de distintas responsabilidades que debe cumplir esta institución en alianza con el SENA para promover en la ciudad asociatividad y convenios interinstitucionales, generar estrategias de sensibilización empresarial, crear un sistema de apoyo económico y créditos blandos para apoyar emprendimientos de la PCD, diagnosticar las oportunidades de inclusión en el mercado local de trabajo, formar a la población en competencias específicas requerida por el mercado local y responsabilidad de garantizar una cuota de participación de microempresas de la población en ferias, exposiciones y eventos municipales.

Tales propósitos a diferencia de las demás ciudades establecen desde su promulgación en el Plan Municipal de Discapacidad de 2013-2022 metas concretas por cada producto de la línea de acción. Entre estas se encuentran:

⁷ Los últimos decretos de la alcaldía de Cali en materia de discapacidad se centran en la conformación y reglamentación de los CLD, entre estos, Decretos 0282 y 0495 de 2017, Decretos 0504 y 0619 de 2016, Decreto 1005 de 2015 y Decreto 0057 de 2013.

- 20 talleres de formación y acompañamiento a PCD en el “Programa Estrategia en Gestión del Emprendimiento”.
- 10 convocatorias para la selección de Grupos Asociativos de PCD para formarlos en precooperativas y cooperativas del programa capital semilla.
- 20 divulgaciones de la Convocatoria del Programa Fondo Emprender.
- Otorgar asesoría y acompañamiento al 100% de la PCD que solicite servicios de IMEBU, registrar sus hojas de vida y garantizar óptimamente la demanda de formación integral para el trabajo y de formación en unidades productivas y planes de negocios.

De igual manera, Bucaramanga presenta una continua evaluación pública de los avances logrados, siendo la efectividad de alcance de la línea estratégica laboral del 50% de las metas programadas para el período (2013-2017), con un porcentaje de ejecución de 32% del presupuesto programado para esta línea estratégica que alcanza los 4.430,8 millones de COP (Alcaldía de Bucaramanga, 2017). No obstante, pese a los importantes esfuerzos esta es la única línea de las 9 definidas por el Plan que presenta un deterioro anual sostenido del cumplimiento de las metas pactadas (*Ver Anexo 1*).

Por su parte, la ciudad de Barranquilla presenta el objetivo de “garantizar el acceso al trabajo, empleo y emprendimiento de la PCD, familias y cuidadoras” promulgado en su política pública de discapacidad con enfoque de derechos e inclusión social con vigencia para el período 2015-2023 (Consejo Distrital de Barranquilla, 2015).

Como resultados de tal política, la ciudad inicio desde desde el año 2016 el programa “Centro de Oportunidades” el cual, articulado a la política local de fomento al empleo, tiene como objetivo principal disminuir las barreras de empleabilidad a las que se enfrenta la PCD a través de la orientación directa en la búsqueda de empleo, el apoyo a las empresas en todos los procesos de selección, contratación y adaptación al empleo, así como la instrucción a estas para obtener los beneficios que ofrece el gobierno nacional. Tal programa presenta en la actualidad sus primeros avances al haber apoyado la vinculación laboral de 88 personas con discapacidad entre 2016 y febrero de 2018.

De igual manera, la ciudad hace parte desde noviembre del año 2017 de un Acuerdo Territorial para la Promoción del Empleo denominado “Gestores para la Empleabilidad de la población con Discapacidad del Atlántico (GEDA)”. Tal pacto fue promovido por la gobernación regional del atlántico y las alcaldías de las ciudades de Barranquilla y Soledad,

cuenta con aval del ministerio de trabajo y se destaca por articular a un total de 13 entidades⁸ públicas y/o sin ánimo de lucro de la región para trabajar de manera coordinada en estrategias de empleabilidad y estabilidad laboral para la población en análisis.

Entre los actores destaca la participación de dos de las asociaciones gremiales sin ánimo de lucro más importantes del sector productivo de Colombia, estas son, la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI) y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

El Pacto GEDA avanza actualmente en la formulación de su primer plan de actuaciones de las que se espera estén sustentadas en las estrategias de desarrollo territorial, para lo cual actualmente recibe asistencia técnica en fortalecimiento de capacidades territoriales y de articulación por parte del Programa Nacional de Asistencia Técnica Territorial (PAT)⁹ del Ministerio de Trabajo (Gobernación del Atlántico, 2017).

▪ ***Directrices e incentivos públicos de ordenanza nacional:***

Entre las directrices nacionales de fomento al empleo de la PCD hallados en la dimensión institucional, se encuentran cuotas de empleo público obligatorias, lineamientos de formulación de programas públicos de empleo inclusivo para los ministerios y el SENA, así como normativas para el teletrabajo, los principales hallazgos son:

- Porcentaje de cuotas mínimas de vinculación laboral de PCD en entidades del Estado a nivel nacional, departamental y municipal con alcances progresivos para 2019, 2023 y 2027. Específicamente, las metas de cuotas de empleo para el año 2019 varían entre 0,5% y 2% de trabajadores con discapacidad para instituciones mayores a 3000 y menores a 1000 trabajadores, respectivamente. De igual manera, se presenta responsabilidad de las instituciones para promover el uso de teletrabajo, establecer horarios flexibles, efectuar ajustes necesarios para dar cumplimiento efectivo a la inserción laboral de la

⁸ Alcaldía de Barranquilla, Alcaldía de Soledad, Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (Acopi), Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), Cajacopi, Cámara de Comercio de Barranquilla, Combaranquilla, Comfamiliar, Gobernación del Atlántico, Ministerio de Trabajo, SENA, Teletón, Universidad del Atlántico.

⁹ El PAT Colombia tiene como propósito incidir en la gobernanza local por el empleo a través de tres ejes estratégicos: I) Asistencia técnica en instrumentos de política pública. II) Gobernanza territorial para el empleo y trabajo decente y III) Fortalecimiento a direcciones territoriales.

PCD, así como sanciones disciplinarias para el no cumplimiento de las disposiciones. (Ministerio del trabajo, 2017a).

- Obligación para el ministerio de trabajo; de interior; y de comercio, industria y turismo de integrar un consejo para la inclusión de la PCD, definir medidas para garantizar la capacitación y formación al trabajo para PCD, así como desarrollar planes y programas de inclusión laboral con medidas y ajustes pertinentes, entre los que destaca estrategias de mayor flexibilidad para empleos dirigidos a PCD severa o múltiple (Congreso de Colombia, 2013a; Ministerio de Trabajo, 2017b).
- Mandato al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a asegurar la inclusión de PCD en la oferta de programas y servicios de formación profesional, buscando incrementar con eficacia las competencias para el trabajo de tal población (Congreso de Colombia, 2013).
- Obligación para el Gobierno Nacional de focalizar programas de desarrollo empresarial con formación y capacitación para mejorar la ocupación de los jóvenes, entre los que es prioridad la PCD. (Congreso de Colombia, 2010)
- Garantías al derecho de la protección social de la PCD y directrices para las entidades territoriales. (Congreso de Colombia, 2009).
- Normatividad para promover y regular el teletrabajo para población vulnerable, crear una red nacional de teletrabajo, y establecer compromiso para el Ministerio de Protección Social de formular una política pública de incorporación al teletrabajo para los distintos grupos vulnerables, entre los que se encuentra la PCD (Congreso de Colombia, 2008; Ministerio de trabajo, 2012).

Así mismo, a nivel nacional también se encontró legislación dirigida a las empresas que otorgan incentivos tributarios a la formalización de empleo para PCD, descuentos en impuesto de renta, preferencia en procesos de contratación pública, así como incentivos sobre cuotas obligatorias de aprendices, estas son:

- Descuentos tributarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina¹⁰ en la determinación del impuesto sobre la Renta y Complementarios para empresarios que creen nuevos empleos dirigidos para PCD, con un límite de hasta 3 años por empleo y aplicables siempre que no reemplacen empleos existentes. (Art. 3 y 10, Ley 1429 de 2010).

¹⁰ Aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garanta de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos.

- Deducción en la declaración de renta del 200% de los gastos generados en el salario y prestaciones de cada trabajador contratado que presente una discapacidad de más del 25%, lo que permite reducir el valor de la renta líquida gravable y por tanto el monto de los impuestos (Art. 31, Ley 361 de 1997).
- Disminución del 50% de la cuota de aprendices SENA que están obligadas a contratar las empresas¹¹, si se emplean aprendices con más de 25% de grado de discapacidad (Art. 31, Ley 361 de 1997).
- Preferencia en licitaciones, adjudicación y celebración de contratos públicos o privados cuándo estando en igualdad de condiciones con otras empresas se tenga un 10% de PCD empleada. Además, presentan prelación para recibir créditos o subvenciones del Estado, si focaliza la inversión en planes y programas para la participación de la PCD, así mismo establece beneficios arancelarios sobre la importación de maquinaria y equipo especializados o requeridos por la PCD. (Art. 24, Ley 361 de 1997).

E. Dimensión Estratégica.

Los resultados arrojaron iniciativas que pese a estar guiada en la mayoría por directrices de ámbito nacional, presentan un importante enfoque local con estructuras ascendentes comprendido por la libertad de cada ciudad para adaptar las medidas en el nivel local, aportar a las directrices tanto territoriales como nacionales, así como gestionar una intervención local en concordancia con los elementos, recursos y actores confluentes en cada mercado local de trabajo, entre estas se encuentran:

- ***Servicio Público de Empleo (SPE):***

Creado por la ley 1636 de 2013 como mecanismo de soporte al cesante en Colombia y herramienta para la búsqueda de empleo, el SPE opera bajo las directrices de la Unidad del Servicio Público de Empleo (UASPE)¹² en conjunto con una red de prestadores públicos y privados los cuales articulados bajo una ruta de trabajo, tienen como objetivo mejorar la empleabilidad de la población facilitando la búsqueda de empleo y conectando de manera

¹¹ Están obligadas las empresas privadas distintas a la construcción con más de 15 trabajadores, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las de economía mixta de orden nacional, departamental, distrital y municipal. (Art. 32, Ley 789 de 2002)

¹² Encargada de gestionar y dirigir los recursos, servicios e instrumentos públicos de gestión y colocación del empleo del SPE y de su red de prestadores, así como de administrar la información de la oferta y la demanda del mercado laboral del Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE).

sistemática la oferta y la demanda laboral (Congreso de Colombia, 2013b; Ministerio de Trabajo, 2013). Tal objetivo se logra a través de una ruta de actuación dividida principalmente en 4 fases (registro, orientación, intermediación y gestión empresarial) que generan importantes impactos a nivel territorial, empresarial y poblacional.

Concretamente, esta iniciativa presenta una dimensión estratégica interorganizacional que favorece el entorno de los mercados locales de trabajo de cada ciudad para fomentar el empleo de la PCD, esto al presentar una estructura operativa centrada en la *articulación de actores* a escala territorial y una intervención con *enfoque diferencial* para los grupos poblacionales con mayores barreras de empleo, entre los que se encuentra específicamente la PCD¹³.

Por una parte, la *articulación territorial de actores* del SPE se consolida al operar a nivel local a través de prestadores locales de carácter público constituidos como centros de empleo (Cajas de compensación familiar, entes territoriales, SENA) y de prestadores privados de apoyo (puntos de servicios de agencias privadas lucrativas-no lucrativas y bolsas de empleo de ámbito universitario) que en conjunto permiten coordinar acciones de manera interinstitucional, movilizar el apoyo intercooperativo para ampliar la oferta de programas enfocados en PCD, así como ampliar la base de empresarios y entidades con capacidad de gestión para el empleo inclusivo.

Por su parte, el *enfoque diferencial* permite específicamente desarrollar con trazabilidad estrategias ajustadas a las distintas necesidades de la PCD, para lo cual se avanza en los siguientes aspectos:

- Seguimiento público de los oferentes de la PCD registrados en el Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE), teniendo como principal resultado la publicación mensual de informes con caracterización de la oferta de trabajo de PCD desde septiembre del 2016.
- Capacitación a la red de prestadores de servicios en procesos de atención y promoción laboral para PCD, a fin de: 1) Adaptar los servicios de gestión y colocación a las condiciones específicas de atención que requiere la PCD. 2) Otorgar transferencia de conocimiento para la implementación del modelo nacional de inclusión laboral de PCD promovido por el programa PP. (Pacto de Productividad, 2015). y 3) Disponer de

¹³ Además de la PCD, el programa prioriza otras poblaciones vulnerables aplicando un enfoque diferencial de género, juventud y de víctimas del conflicto armado.

herramientas suficientes para asesorar al sector empresarial en los ajustes y requerimientos específicos que deben aplicarse para poder vincular eficazmente a la población¹⁴.

En cuanto a los avances de tal atención diferencial para PCD del SPE¹⁵, se encontró un total de 2.650 personas con discapacidad registradas en el Servicio Público de Empleo, entre los cuales las cinco ciudades de análisis del estudio suman una PCD de 1.428 personas, no obstante, a nivel individual estos resultados están altamente concentrados en la ciudad de Bogotá que reúne un 57,8% del total de inscritos por el conjunto de ciudades, mientras que, Bucaramanga reúne solo un 5% (*Ver Anexo 2*).

Entre otros resultados significativos del programa, se encuentra un total de 2393 personas con discapacidad orientadas entre los que las ciudades reúnen 1342. Así mismo, el programa demuestra un rotundo éxito al tener como resultado nacional 23.828 PCD colocada, entre los cuales 15838 pertenecen al grupo de ciudades. No obstante, para este caso también la mayoría de los resultados se concentran en Bogotá, por lo que el SPE debe implementar medidas urgentes para descentralizar la atención de sus servicios para PCD y lograr equiparar los resultados entre las distintas ciudades (*Ver Anexo 2*).

Así mismo, Bogotá concentra el mayor número de prestadores del SPE al reunir un total de (35) operadores locales, seguido de Medellín (18), Barranquilla (10), Bucaramanga (9), mientras que, Cali presenta el menor número de operadores (8) a pesar de ser la tercera ciudad del país con mayor tamaño de PCD. (*Ver tabla 10*).

Tabla 10.

| INTERVENCIÓN LOCAL: Servicio Público de Empleo (SPE) | | | | | | |
|---|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | BOG | MED | CAL | BUC | BAR |
| <i>Operativa</i> | Centros de empleo | 19 | 9 | 4 | 6 | 6 |
| | Puntos de Servicio | 11 | 5 | 1 | 1 | 2 |
| | Bolsas de Universidades | 5 | 4 | 3 | 2 | 2 |
| <i>Territorial</i> | Alianza con entidades, consecución de operadores locales, análisis del mercado local de trabajo, gestión con alcaldías y gobernación. | | | | | |
| <i>Empresarial</i> | Gestión, Sensibilización, Diagnóstico, Remisión de Personas. | | | | | |
| <i>Poblacional</i> | Orientación, formación, intermediación, entrega de recursos. | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Trabajo (2018) y Corona, Andi y ACDI VOCA (2016).

¹⁴ Implementación de teletrabajo, uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, capacitación y uso del servicio de interpretación en línea Centro de Relevó, adecuación del espacio de trabajo en requerimientos de movilidad, accesibilidad, iluminación y señalización, flexibilidad en los horarios para casos específicos. (Corona et al., 2017).

¹⁵ Análisis con base en la información aportada por la Unidad del Servicio Público de Empleo (UAESPE) del Servicio Público de Empleo.

▪ ***Securitas, Programa de Vigilancia Inclusiva (PVI):***

El programa hace parte de la estrategia principal de Responsabilidad Social Corporativa de Securitas Colombia S.A y opera desde el año 2007 en la ciudad de Bogotá con planes de expansión para las ciudades de Cali, Barranquilla y Medellín; el objetivo principal del PVI es la vinculación y permanencia de la PCD física en el mercado laboral de servicios de vigilancia ofrecidos a distintas empresas, de forma que se generen impactos en la calidad de vida de la PCD, así como una transformación de la visión de los clientes de la compañía en relación con el empleo inclusivo (Securitas, 2018).

La ruta de intervención del programa establece procesos de identificación de clientes interesados, perfilamiento del puesto de trabajo, proceso de selección y contratación, proceso de formación inicial y en servicio (Corona, Andi y ACIDI VOCA, 2016), así como seguimiento continuo para los trabajadores y las empresas que contratan los servicios.

El PVI presenta una estructura que se destaca por la preparación directa de la PCD a incluir laboralmente y de las empresas contratantes (clientes), lo cual permite capacitar laboralmente a la población objetivo, promover los ajustes necesarios dentro las empresas y hacer seguimientos de efectividad del programa. De igual manera, se destaca por su estrategia de *promoción y divulgación* que permite cambiar paradigmas entre el sector y las empresas demandantes, aumentar la demanda de los servicios y con ello articular una estrategia de RSC que logra sus objetivos de viabilidad financiera y promoción del empleo inclusivo.

Entre las percepciones sobre el PVI encontradas a través de la aplicación de entrevistas se encuentran menciones positivas hacia el programa que dejan en evidencia el significativo éxito de las estrategias implementadas, además de una notable satisfacción por parte de sus beneficiarios, algunos fragmentos de las entrevistas que dan cuenta de tal situación son:

“Hemos buscado por más de 10 años romper paradigmas en el sector de la seguridad privada, hemos creado con éxito un programa que garantiza la seguridad de las personas vinculando en los dispositivos de seguridad a personal con discapacidad física, lo hemos logrado, y lo hemos mantenido” (Gerente de Securitas).

“Este programa fue contribuido por los aportes de la Fundación Arcángeles en el perfilamiento del personal y del Centro Comercial Gran Estación como primer ejemplo demostrativo de la eficacia del programa” (Gestor del Programa de Vigilancia Inclusiva).

“Las sinergias y la amplia divulgación del programa han permitido cambiar los paradigmas de inclusión de PCD entre empresas ofertantes del sector y demandantes de los servicios” (Integrante área de Responsabilidad Social Corporativa).

“Fue la primera empresa que no miró mi discapacidad como tal, sino que vio mis valores, la capacidad que tengo como persona, como ser humano y me dio la oportunidad de crecer” (Empleada con discapacidad).

De igual manera, entre los impactos cuantitativos del programa se evidencia el crecimiento paulatino en la contratación laboral de la PCD y un notable enfoque de género, pasando de una PCD física contratada de 11 personas en el 2007 a 86 personas en el 2016, año para el cual 70 de los trabajadores contratados fueron mujeres (*Ver Tabla 11*). Así mismo, se encontró que el programa ha logrado aplicarse en siete organizaciones de Bogotá entre las que se encuentran bancos, centros comerciales y universidades (Securitas Colombia, 2016). Por su parte, los impactos cualitativos se centran en el mayor reconocimiento de la PCD, y la mejora de su productividad, autoestima, calidad de vida y autonomía de ingresos.

Tabla 11.

| INTERVENCIÓN LOCAL: Securitas, Programa de Vigilancia Inclusiva (PVI) | | | | | | |
|---|--|-----------------|------|------|------|------|
| Operativa | BOG | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| | | Empleos creados | | | | |
| | | 53 | 62 | 66 | 71 | 86 |
| <i>Territorial</i> | Especialización de la PCD física en el sector de servicios, alianza con entidades de apoyo, consecución de clientes locales. | | | | | |
| <i>Empresarial</i> | Sensibilización, capacitación, diagnóstico, implementación de ajustes, acompañamiento a la empresa. | | | | | |
| <i>Poblacional</i> | Vinculación laboral directa, formación y seguimiento. | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en Securitas Colombia (2016) y Corona, Andi y ACDI VOCA (2016).

Además, el PVI ha generado impactos en las ventajas competitivas, reconocimiento y posicionamiento empresarial de Securitas Colombia, quien ha recibido el apoyo en los procesos de gestión empresarial del programa de Promoción de Empresas Responsables y Sostenibles (SCORE) de la Organización Internacional del Trabajo y el premio “*Iberoamérica Incluye 2017*” otorgado por la Organización Iberoamérica de Seguridad Social (OISS) para iniciativas innovadoras de empleo para PCD.

▪ ***Programa Pacto de Productividad (PP):***

Es un programa empresarial de promoción laboral para la PCD fundado en el año 2009 a través de la alianza estratégica de una red de instituciones públicas y privadas¹⁶, con apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID)¹⁷ y la responsabilidad como principal ejecutor de la Fundación Corona.

¹⁶ Fundación Corona, Fundación Saldarriaga Concha, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Ministerio del Trabajo, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Cafam - Bogotá, Comfenalco Antioquia - Medellín, Comfandi - Cali, Comfamiliar Risaralda - Pereira.

¹⁷ El costo del programa en la Fase I (2009-2014) fue de 3.2 millones de USD, entre los cuales 54% fueron contribuidos por FOMIN-BID. (FOMIN-BID, 2015)

El PP ha sido dividido en dos fases de intervención, la Fase 1 (2009-2014) tuvo operatividad local en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Pereira, teniendo como objetivo diseñar un modelo concertado de inclusión laboral para PCD de Colombia en capacidad de mejorar las oportunidades, la cualificación y la promoción de empleo de la población objetivo a través de la actuación articulada de actores con incidencia directa o indirecta sobre los mercados locales de trabajo, mientras que, la Fase II (2014- Actualidad) tiene como objetivo la transferencia e implementación del modelo de inclusión laboral de manera efectiva, productiva y con calidad en el ámbito nacional. Algunas de las apreciaciones del equipo ejecutor y de evaluadores externos frente a los impactos generados por el programa son:

“Los salarios de las personas con discapacidad generados a través de Pacto de Productividad y sus empresas asociadas superan en la actualidad la inversión total del programa”. (Directiva Pacto de Productividad).

“Los impactos del programa son sostenibles y replicables, marcaron un antes y un después en la inclusión laboral de la PCD y sus aportes son un hecho sistémico extraordinario sin precedentes en el país”. (Directiva Pacto de Productividad).

“Los impactos del programa se extrapolan eficazmente a nivel nacional gracias a la posibilidad de transferir y aplicar el modelo tanto a las entidades articuladas en el pacto, como también a entidades terceras capacitadas directa o indirectamente por el programa”. (Directiva Pacto de Productividad).

“El desempeño del proyecto demuestra un amplio cumplimiento de metas y resultados adicionales a los esperados; una contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la PCD y a la economía de un grupo de empresas, así como la construcción participativa de un Modelo de Inclusión Laboral acorde con la realidad colombiana y basada en la Convención ONU”. (FOMIM-BID, 2015)

Entre las características estructurales a destacar del programa se encuentra un *alcance completo de mercado* al generar implicación de distintos actores públicos/privados, directos /indirectos, del mercado local de trabajo; una alta *Participación de mesas locales categóricas de discapacidad* lo cual permite la participación activa de los distintos grupos de discapacidad, incrementar el interés hacia el programa por parte de la PCD, definir intervenciones consensuadas con la población objetivo y lograr una mejor adaptabilidad y respuesta a los requerimientos que requiere cada tipo de discapacidad; generar un *modelo de inclusión laboral* con extrapolación nacional en el largo plazo y aplicabilidad adaptada al contexto local y a los requerimientos de las distintas categorías de discapacidad, y finalmente, un *pacto interorganizacional con estructura de clúster social* que establece un compromiso de movilización interorganizacional y cooperativo para la aplicación del modelo de inclusión, y asegura el sostenimiento y la maximización a largo plazo de los procesos de empleabilidad generados por el programa.

Los impactos del programa PP en su Fase I muestran una notable eficacia en su alcance, entre los principales logros obtenidos se encuentran¹⁸:

- A nivel de costo-efectividad, en el año 2015 los salarios de la PCD insertada laboralmente por empresas vinculadas al programa PP fueron equivalentes a \$ 5.219, 4 millones de COP (2.5 millones de USD aproximadamente), cifra equivalente al 75% del costo total del programa que se aproxima en 3.2 millones de USD.
- A nivel empresarial, PP generó directamente más de 1.000 servicios de intermediación laboral a 192 empresas cuya inversión es equivalente a los \$ 385 Millones de COP, así mismo, el conjunto de empresas presentó un ahorro aproximado de \$ 2.825 millones de COP al acceder a beneficios de ley como deducciones de renta, ahorros en cuotas de aprendizaje e incluso aprendices sin costos, después de haber sido capacitadas por el programa.
- A nivel institucional, el PP ha generado Servicios por más de \$508 Millones al SENA y un ahorro aproximado de más de \$2.000 Millones de COP, además de asesoría directa en el año 2013 a 11 Centros Públicos de Empleo localizados en: Bogotá (2), Medellín (4), Cali (2) y Pereira (3), así como transferencia de conocimiento entre 2013 y 2014 a la Unidad del Servicio Público de Empleo (UAESPE).
- A nivel de políticas públicas, el PP apoyó la redacción e implementación de la Política Institucional de discapacidad del SENA 2014-2018, asesoró la formulación de la Ley 1618 de 2013 reglamentada en el 2014 y del CONPES 166 del sistema nacional de discapacidad, y aportó al Manual de valoración ocupacional de personas con discapacidad del Ministerio de Salud.
- A nivel local, la efectividad del programa medida por los salarios generado para PCD se distribuyen en 23,28% para Cali, 20,45% para Bogotá y 18,31% para Medellín, mientras que, el número de PCD beneficiaria es de 494 personas para la ciudad de Medellín, 483 para Cali y 309 personas para Bogotá.

Así mismo, entre las ciudades se evidenció como efecto de la fase 1 del programa, una especialización en atención a los grupos categóricos de discapacidad que presentaban mayores problemas en el contexto local, de tal manera a 46,3% de los beneficiarios en

¹⁸ Análisis con base en los aportes de la Dirección del Programa Pacto de Productividad y los datos obtenidos en evaluaciones internas y externas recopilados en (Pacto de Productividad, 2015) y (FOMIM-BID, 2015).

Medellín fueron PCD cognitiva, mientras que, Cali y Bogotá atendieron en 44,3% y 69,2% a PCD auditiva.

No obstante, analizando en conjunto las variables resultado de la intervención local, se podría afirmar que la ciudad de Cali presentó el impacto local más importante ya que no solo se aproxima a la mejor cifra de personas beneficiarias, sino que además repunta en el grupo en relación a la vinculación de empresas con personas contratadas (41), beneficiarios de formación (252) y en la generación de vacantes disponibles (288 empleos), además de obtener la mayor participación de su PCD local en los salarios generados por el programa. No obstante, esta ciudad requiere medidas en la Fase II del programa para disminuir la alta tasa de deserción de los programas formativos que alcanza un nivel de 17% (Ver Tabla 12).

Tabla 12.

| INTERVENCIÓN LOCAL: Programa Pacto de Productividad (PP) | | | | |
|---|---|-----|-----|-----|
| | | BOG | MED | CAL |
| <i>Operativa</i> | Personas Beneficiadas | 309 | 494 | 483 |
| | Beneficiarios de formación | 158 | 343 | 352 |
| | Tasa de deserción | 6% | 16% | 17% |
| | Empresas con personas contratadas | 32 | 37 | 41 |
| | Vacantes disponibles | 278 | 241 | 288 |
| <i>Territorial</i> | Diagnóstico y adaptación territorial, replicabilidad, gestión alcaldía-gobernación, conformación de equipos de trabajo y de redes, seguimiento al territorio. | | | |
| <i>Empresarial</i> | Gestión, Sensibilización, Capacitación, Diagnóstico, Implementación de ajustes, Remisión de Personas, Acompañamiento a la empresa. | | | |
| <i>Poblacional</i> | Participación de mesas locales categóricas de discapacidad, Formación, intermediación, seguimiento post vinculación laboral. | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en Pacto de Productividad (2015), FOMIM-BID (2015) y Corona, Andi y ACIDI VOCA (2016).

La Fase II (2015-Acualidad) presenta impactos complementarios en las cuatro ciudades de intervención de la fase inicial del programa, así como una importante expansión de su alcance al presentar actuaciones para transferir el conocimiento del modelo inclusivo, implementar ajustes requeridos en los servicios de empleo y consolidar una red de aliados estratégicos en todo el escenario nacional. Entre las actividades estructurales de esta fase se encuentran principalmente asesorías y acompañamiento a agencias de empleo con los siguientes avances¹⁹:

¹⁹Análisis con base en la información interna aportada por la Dirección del Programa Pacto de Productividad.

- Formación y transferencia de conocimiento del modelo a la UAESPE y a su red de prestadores a través de la implementación del Proyecto BID SUR SUR (2015-2016) con cobertura para 67 municipios, 135 centros de empleo, 36 funcionarios UAESPE y 687 gestores.
- Intervención en 2 centros públicos de empleo adicionales a los 11 de la Fase I, así como asesorías a 8 empresas adicionales.
- Publicación de guías de protocolo de atención, guía para gestores, guía para empresarios, entre otros.
- Implementación de ajustes entre 2015 y 2016 a los servicios de 4 centros de empleo pilotos del programa para garantizar el acceso a la PCD.
- Actividades para adaptar los procesos, procedimientos y prácticas para la atención e inclusión de la PCD Física, visual, auditiva, visual y auditiva, cognitiva y psicosocial. (*Ver Anexo 3*).
- Proyecto Fondo de Oportunidades para el Empleo entre 2016 y 2018 en los 13 centros públicos de empleo con el fin de consolidar la apropiación de conocimiento del modelo de inclusión laboral con enfoque en el cierre de brechas y articular una red de Centros de Empleo Inclusivos. De tal manera, entre las intervenciones específicas para las ciudades de análisis se destaca el fortalecimiento de capacidades de gestión empresarial en Alcaldía de Medellín; Ajustes razonables en Cajacopi Barranquilla; y Mitigación de barreras en Comfandi Cali, Alcaldía de Bogotá y Cafaba Bucaramanga.

Finalmente, el programa PP ha iniciado un seguimiento a empresas de la ciudad de Bogotá que han sido acogidas por el programa en años anteriores, actualmente se han visitado 15 empresas seleccionadas, identificando 6 con prácticas activas de contratación, 5 con implementación de políticas de inclusión, 13 con procesos de inclusión laboral desde sus estrategias de Responsabilidad Social Corporativa, notables ajustes en flexibilización de requisitos por parte de gestión humana y uso de canales de interpretación, 12 empresas con necesidad de nuevas capacitaciones, así como 77 de 105 personas con continuidad laboral, lo que indica un sostenimiento de los empleos creados para PCD del 77%.

IV. Conclusiones

Conclusiones generales del conjunto de ciudades.

Todas las ciudades presentan políticas públicas locales de discapacidad con distintos grados de intervención en materia de empleabilidad para PCD, Bogotá aprobó su política de discapacidad en el año 2007, mientras que, Barranquilla la aprobó en el año 2015 tras un proceso de construcción colectiva.

De igual manera se encontraron directrices nacionales y legislación sobre incentivos que buscan la formalización y fomento del empleo inclusivo para la PCD, tales medidas aplican para todas las ciudades del grupo beneficiando a la PCD a través de obligatoriedad de las instituciones públicas locales en mantener cuotas de empleo que oscilan entre el 0,5 y 2% como meta para el año 2019; lineamientos para las distintas entidades en formulación de programas públicos de empleo inclusivo; normativas para el teletrabajo en garantía de los derechos laborales; y un amplio paquete de incentivos para las empresas inclusivas entre los que se encuentran deducciones y descuentos en el impuesto sobre la renta, descuentos complementarios de los aportes parafiscales, preferencia en procesos de contratación pública, reducciones en la cuotas obligatorias de aprendices, descuentos arancelarios sobre la importación de maquinaria y equipo especializado para la PCD, así como preferencias en licitaciones, préstamos y subvenciones del estado.

Respecto a los anteriores aspectos, se encontraron avances a nivel local en las cuotas de empleo para PCD en las instituciones públicas de las ciudades, especialmente en las de las ciudades de Bogotá y Cali que presentaron un 7,4% y 5,1% de empleados con discapacidad. No obstante, las cifras disponibles son para el conjunto local de instituciones públicas y por tanto tales resultados no implican que a nivel per cápita las instituciones estén cumpliendo con las cuotas exigidas por la ley.

Por su parte, en cuanto a la estructura productiva concreta de los mercados locales de trabajo se obtuvo que el sector de servicios es el más incluyente ante los hallazgos de su importante capacidad para generar empleo dirigido a la PCD. No obstante, el conjunto de ciudades de análisis a pesar de concentrar el principal aparato productivo y económico del país tienen tasas de trabajadores por cuenta propia más altas que el promedio nacional, aunque bien con una menor tasa de trabajadores familiares sin remuneración

Las ciudades presentan además signos alarmantes en cuanto a los niveles de ingresos devengados por la PCD local ocupada, presentando tasas que oscilan entre el 61,1% y 73,6% de trabajadores con discapacidad que no alcanzan el umbral de 1 SMMLV.

El estudio también comprobó importantes brechas de género en los mercados locales de trabajo analizados, con notable incidencia para Barranquilla y Medellín donde únicamente un 28,4% y 26% de la PCD ocupada son mujeres. Así mismo, se encontraron pirámides poblacionales regresivas para los ocupados, con una notable concentración en los quinquenios de edades correspondientes a los (50-54) y (55-59) años.

Además, la evidencia da indicios de que las ciudades y el país están respondiendo de manera sistemática a las necesidades de inclusión al empleo de la PCD priorizando los tipos categóricos de discapacidad que en general tienen una mayor representatividad sobre el total de la población, tal caso toma una especial relevancia en la evidencia local de Barranquilla y Medellín.

En efecto tal situación debe generar signos de alarma, ya que si el grado de priorización para responder a las diferentes necesidades de empleo de cada tipo de discapacidad obedece únicamente a criterios de representatividad demográfica; se podría estar incidiendo gravemente en el incremento de disparidades entre la población, empeorando la situación de grupos categóricos de discapacidad que presentan minoría poblacional, entre los que se encuentra por ejemplo categorías de discapacidad con altas limitaciones para el desarrollo personal y el ejercicio laboral como lo son la PCD de Voz y Habla.

Las evaluaciones de la dimensión cognitiva expresan por su parte la urgente necesidad de ampliar la cobertura de capacitación laboral para PCD en todas las ciudades del análisis, esto dado que la población con requerimientos de capacitación al trabajo es diez veces más grande que la población atendida por el conjunto de ciudades a julio del 2018, con además una especial falta de atención para la PCD Mental Psicosocial, Sistémica y de Voz y habla que demuestran altos niveles de requerimiento de programas de capacitación para el trabajo.

Específicamente debe priorizarse en la agenda local de política pública programas de capacitación laboral para el grupo de PCD de voz y habla, en cuyo caso el conjunto de ciudades presentan únicamente un total de 78 personas atendidas, así mismo, deben hacer intervenciones sobre medidas que orienten la adaptabilidad de los espacios de trabajo para garantizar la accesibilidad de la PCD de Movilidad y de patologías Múltiples cuyos grupos presentan en las ciudades los mayores reclamos de barreras laborales infraestructurales.

Conclusiones y recomendaciones específicas para cada ciudad.

Las evaluaciones de la dimensión estructural posicionan a **Bucaramanga** como la ciudad con menor tasa de desempleo (17%) y mayor tasa de ocupación (15,1%) para PCD en el año 2018, esta ciudad presenta además en ambos indicadores una situación más favorable en contraste con la situación promedio obtenida para el nivel país. Así mismo, entre el grupo de análisis se destaca la capacidad del mercado local de trabajo de Bucaramanga para reducir las brechas intersectoriales que tanto caracterizan las estructuras productivas de empleo de Colombia, al integrar notablemente PCD en el sector industrial y lograr también importantes avances en el sector agropecuario y de servicios.

La ciudad presenta además un plan municipal de discapacidad que complementa a su política pública y estructura 11 estrategias específicas de empleo para la PCD. Entre los que se destaca la preparación al Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga (IMEBU) para adaptar todos sus servicios y poder atender eficazmente a la PCD; la responsabilidad de este en alianza con el SENA para diagnosticar el mercado local de trabajo local y según sus resultados direccionar una formación laboral para la PCD que responda a las necesidades productivas del contexto local; así como estrategias de sensibilización empresarial, fortalecimiento de la asociatividad y de los convenios interinstitucionales, y apoyo crediticio a emprendimientos de la PCD.

Así mismo, esta ciudad contiene dos de los aspectos más destacables encontrados en el estudio en cuanto dinámicas institucionales para fomentar el empleo inclusivo. Primero, es la única ciudad en asegurar desde su plan municipal cuotas mínimas de participación de microempresas de la PCD en ferias, exposiciones y eventos municipales, y segundo, es la única ciudad que presenta un presupuesto programado para cada una de las metas orientadas al incremento de la empleabilidad, con además evaluaciones continuas de libre consulta sobre el alcance de sus metas, aspectos que en conjunto otorgan legitimidad a sus actuaciones locales, transparencia en sus procesos y más importante aún dan capacidad a los distintos actores de supervisar y dar seguimiento a cada una de las actuaciones distinguiendo entre las estrategias que requieren de una mayor intervención. Entre tales evaluaciones de su plan municipal de discapacidad se encontró para la línea estratégica de empleo un alcance efectivo del 50% de las metas programadas para el período (2013-2017) con un porcentaje de ejecución de 32% del presupuesto total programado para tal estrategia.

No obstante, Bucaramanga presentó la peor situación con relación a las evaluaciones de informalidad laboral al presentar un 81,2% de ocupados sin ningún tipo de contrato laboral,

además, tal situación se agrava al considerar los bajos niveles de salarios obtenidos por su PCD ocupada en cuyo caso un 80% de los trabajadores perciben salarios inferiores a los \$500.000 pesos COP y aun con mayor gravedad un 12,7% de estos no devengan un salario monetario mensual, lo que deja en manifiesto las críticas condiciones laborales de la PCD ocupada de la ciudad.

De tal manera, este caso deja constancia de que los problemas de empleabilidad a los que se enfrenta la PCD son altamente complejos y no se solucionan únicamente al lograr el acceso al empleo de la PCD, sino que además debe constatarse la calidad de los empleos, así como supervisar las condiciones y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores una vez logren emplearse.

La ciudad de **Bogotá** presenta la segunda posición del grupo en cuanto a indicadores más favorables de desempleo (18,1%) y ocupación (13,7%), a los que se suman hallazgos comparativamente notables como presentar la mejor situación del grupo en materia de formalidad laboral ante la evidencia de un nivel de ocupación de PCD con contrato de 29,2% y repuntes en la contratación de PCD a término indefinido de 19,8%, siendo además la única ciudad que ha situado un 6,8% de sus trabajadores con discapacidad en empleos con salarios superiores a los 2 SMMLV que por lo menos garantizan un nivel de asequibilidad a la canasta básica de bienes y servicios del país.

No obstante, es necesario considerar que en términos reales tales salarios siguen siendo bajos al considerar los altos costos de vida que presenta la capital colombiana. De igual manera, debe considerarse que Bogotá presentó los menores niveles de PCD que ha recibido capacitación para el trabajo (5,2%) a pesar de que la población local con necesidad de capacitación alcanza el 53,9% de la PCD, es por tanto que se hace un llamado a la institucionalidad pública de Bogotá para priorizar actuaciones que fortalezcan y amplíen sus programas de capacitación al trabajo para PCD, ya que además tal población ha sido mayoritariamente atendida por la iniciativa privada (43,1%) que demostró tener una alta influencia en la oferta local de tales programas en comparación con el resto de ciudades.

Así mismo, Bogotá debe promulgar medidas para que las empresas adapten el diseño arquitectónico universal a sus espacios de trabajo ya que la ciudad presentó las segundas peores evaluaciones del grupo en barreras infraestructurales del lugar de trabajo.

Además, pese a que la ciudad cuenta con el mayor número de directrices para el desarrollo productivo y la empleabilidad de la PCD, solo presenta activo en la actualidad una ruta básica

de colocación al empleo con formación en competencias blandas y con trazabilidad en las distintas localidades de la ciudad.

Por tanto, es de carácter urgente hacer un llamado a la capital colombiana a emprender acciones desde su propia autonomía institucional que apuesten por iniciativas que revolucionen el acceso al trabajo de su PCD, apoyándose de experiencias internacionales con posible replicabilidad en la ciudad entre los que se pueden encontrar el caso de los pactos locales por el empleo y las políticas activas de empleo que tienen una especial incidencia en países como España. Así como otras actuaciones emprendidas por otros países como la creación de centros de empleo para PCD que disponen entre otros, de personal subvencionado con servicios de apoyo y acompañamiento directo en el lugar de trabajo para los primeros meses del empleo.

En contraposición, **Barranquilla** presentó las peores tasas de desempleo (41,0%) y de ocupación (8,8%) del grupo, tal situación tiene mayor gravedad si se considera que entre el bajo nivel de ocupación, un 80,8% de los trabajadores no presentan contratos laborales y que además a nivel local es la ciudad del grupo con menor tamaño de PCD económicamente activa. Además, Barranquilla es la ciudad que en términos proporcionales sostiene mayores brechas intersectoriales de trabajo para su PCD, al presentar inferiores participaciones en las actividades industriales con respecto al nivel de Colombia y menores participaciones de PCD ocupada en el sector agropecuario y de servicios en comparación al grupo de ciudades analizadas.

Por otra parte, la ciudad presentan la mayor heterogeneidad en los niveles de empleo generados para cada tipo de discapacidad, presentando además excesos de concentración en la empleabilidad para la PCD de movilidad que alcanza una representatividad del 44,08% sobre el total de los trabajadores; si bien este es un hecho importante para la inclusión de tal grupo, es un elemento alarmante del mercado de trabajo local de Barranquilla porque está incrementando las barreras a las que debe enfrentarse su población al no estar en capacidad de atender en igualdad de condiciones las necesidades de empleo de todos los grupos de discapacidad.

No obstante, desde otra perspectiva destaca con relevancia el rol ejercido por Barranquilla para otorgar inserción laboral a la PCD Auditiva, siendo éste el segundo grupo categórico más incluido en la ciudad con una participación del 9,68% de su PCD ocupada y en cuyo caso es la más alta del grupo de ciudades en esta categoría de discapacidad que presenta usualmente graves problemas de inserción laboral. Mencionado esto, tales resultados

exponen a la agenda de investigación en discapacidad auditiva y empleo, la necesidad de profundizar en la investigación de tal experiencia concreta de estudio.

Pese a sus graves problemáticas, es importante destacar que la ciudad está implementando nuevas estrategias para solventar las barreras de empleabilidad que enfrenta su PCD local; el SENA está desempeñando la más importante labor en Barranquilla para otorgar atención a las necesidades de capacitación y formación al trabajo de la PCD, mientras que, otros actores locales y regionales se están articulando para encausar distintas estrategias, ejemplo de ello se demuestra con la firma del Acuerdo Territorial para la Promoción del Empleo “Gestores para la Empleabilidad de la población con Discapacidad del Atlántico (GEDA)” que reciben actualmente asesoría del Programa Nacional de Asistencia Técnica Territorial (PAT) para impactar con procesos de buena gobernanza local en las dinámicas necesarias para fomentar el empleo inclusivo de la PCD. Cabe mencionar que tal Acuerdo es otra de las medidas más destacables encontradas en el estudio, para la cual se espera que la Agenda de Investigación en Discapacidad de Colombia preste seguimiento y futura evaluación.

De igual manera la ciudad presenta el programa “Centro de Oportunidades” articulado a la política local de fomento al empleo y a su política pública de discapacidad 2015-2013, que establece funciones de intermediación laboral y gestión del talento humano para lo cual ha logrado la vinculación laboral de 88 personas con discapacidad entre 2016 y 2018.

Dado sus recientes avances y la necesidad de esperar los resultados, solo se recomienda a la ciudad de forma prioritaria generar medidas que impulsen la empleabilidad de PCD en el sector industrial, ya que paradójicamente la ciudad que ostenta el título oficial de “Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla” es la que menos PCD tiene trabajando en este sector.

Pese a que los empleos para PCD creados en la ciudad de *Medellín* logran el menor porcentaje del grupo de análisis en trabajadores sin remuneración y el mayor en garantías a salariales de umbral medio de ingresos, la ciudad sigue sosteniendo tasas de desempleo muy altas acompañadas a la vez de niveles de ocupación muy bajas que la posicionaron en la segunda peor situación del grupo con respecto a estos indicadores.

Ante la urgencia de tales problemáticas estructurales, la ciudad ha logrado constituir una unidad de discapacidad que además de centrarse en varios temas, oferta actualmente procesos formativos y de adaptación psicosocial para la inclusión sociolaboral, así como una destacable estrategia que busca responder a las necesidades de la PCD con incapacidad permanente para

trabajar a través del apoyo y fomento de las iniciativas de emprendimiento de sus cuidadores, los cuales ya suman 271 beneficiarios a la fecha.

No obstante, tales proyectos no están respondiendo a la urgente necesidad de la ciudad de otorgar solución a los graves problemas de accesibilidad de los lugares de trabajo, para lo cual la ciudad presenta una tasa de PCD local con presencia de barreras físicas en el entorno de trabajo muy superior a las tasas presentadas por el resto de las ciudades del estudio. Por tanto, este aspecto debe ser incluido prioritariamente en la agenda pública local de discapacidad.

Así mismo, aunque Medellín presentó la mayor cobertura del grupo en PCD atendida por programas de capacitación para el trabajo; tal cobertura sigue siendo muy baja al alcanzar únicamente un 6,8% de la población dejando en evidencia otro de los factores a corregir para favorecer los procesos de empleabilidad de su PCD.

De igual manera la ciudad presenta otros importantes retos en su agenda local, entre los que se encuentra renovar su plan municipal de discapacidad que tiene vigencia solo hasta el año 2018, para el cual se recomienda, además de lo ya nombrado, asegurar cuotas de participación en los eventos y ferias empresariales de la ciudad para los emprendimientos de la PCD y sus cuidadores que actualmente impulsa. Así como, aplicar medidas que alienten la construcción de convenios asociativos con los gremios sectoriales más importantes de la ciudad para favorecer la empleabilidad de la PCD, entre estos posiblemente puede priorizarse el sector de moda y de la tecnología que demuestran un alto desempeño e inversión local, y que además pueden conectarse estratégicamente con la oferta educativa de la ciudad.

Por su parte, la ciudad de **Cali** presenta la situación más grave del grupo en cuanto a los salarios devengados por su PCD ocupada, para la cual el 84,5% de los trabajadores no alcanzan el umbral de 1 SMMLV, siendo además esta tasa más alta a la obtenida para la PCD total del país ubicada en tal rango salarial.

Así mismo, la ciudad parece no avanzar desde el 2014 en otros aspectos diferentes a concentrar esfuerzos en la consolidación de sus 23 comités locales de discapacidad, la ciudad requiere por tanto un plan municipal de discapacidad que siguiendo los lineamientos de su política pública de discapacidad adicione estrategias y metas concretas para la atención efectiva de la PCD, profundizando exhaustivamente en actuaciones de incidencia laboral que; incentiven la creación y formalización de empleo, incrementen la oferta de programas de capacitación y formación para el trabajo de forma suficiente para atender a un 70,6% de su

PCD que manifiesta requerir de tales servicios, y asignen tareas concretas y estratégicas a los comités locales para fomentar el empleo de la PCD.

Para esto se recomienda analizar el caso de la ciudad de Medellín quien ha logrado complementar mediante acuerdo municipal las estrategias de su política pública de discapacidad y servirse de la experiencia de Bogotá, la cual, siguiendo una estrategia similar, se ha apoyado de los Consejos Locales de Discapacidad para conectar a la ciudadanía con los servicios de empleo ofrecidos por el municipio y con las empresas demandantes de trabajo.

Referencias

- ALBURQUERQUE, F. (1999). “Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local” en *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- ALBURQUERQUE, F. (2004). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, No. 82, pp. 157-171.
- ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2007). *Decreto 470 de 2007 por el cual se adopta la política pública de discapacidad para el distrito capital*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27092>
- ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2008). *Acuerdo 342 de 2008 por el cual se establece apoyo a las unidades productivas conformadas por personas en condiciones de discapacidad y/o sus familias*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34260#0>
- ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2010). *Acuerdo 447 de 2010 por medio del cual se implementa la formación laboral a las personas en condiciones de discapacidad en el Distrito Capital*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=40273>
- ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2011). *Directiva 19 de 2011 de cumplimiento de la política pública de discapacidad para el distrito capital y su plan de acción*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34260#0>
- ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. (2013). *Decreto 0283 de 2013 por medio del cual se adopta el plan municipal de discapacidad 2013-2022*. Recuperado de <http://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/wp-content/uploads/2018/07/DECRETO-PLAN-MUNICIPAL-DE-DISCAPACIDAD-1.pdf>
- ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. (2017). *Cumplimiento Plan Municipal Discapacidad 2013 – 2022*. Recuperado de <http://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/plan-municipal-de-discapacidad/>
- ALCALDÍA DE CALI (2014). *Decreto 0382 de 2014 por medio del cual se adopta la política pública y el plan indicativo de atención a la discapacidad en el municipio de Santiago de Cali*. Recuperado de [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Acuerdo_382_de_2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Acuerdo_382_de_2014%20(1).pdf)
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2009). *Acuerdo 96 de 2009 por medio del cual se adopta la política pública de discapacidad para el municipio de Medellín*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20y%20Desarrollo%20Social/Secciones/Publicaciones/Documentos/2010/acuerdo%2086%202009.pdf>
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2010). *Plan municipal de discapacidad 2010 -2018*. Medellín: Autor.

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2018). *Unidad de Discapacidad - Ser Capaz*. Disponible en <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://0daf6d12049919fafad66823152c5f2d>
- BEKKER, S., WILTHAGEN, T., MADSEN, P., ZHOU, J., ROGOWSKI, R., KEUNE, M., Y TANGIAN, A. (2008). Flexicurity—a European approach to labour market policy. *Intereconomics*, Vol. 43, No. 2, pp. 68-111.
- BERMAN-BIELER, R. (2005). *El desarrollo inclusivo, un aporte universal desde la discapacidad*. Washington: Banco Mundial.
- BRAÑA, F. (2011). “Pobreza, discapacidad y dependencia en España”. *Papeles de economía española*, No. 129.
- CABRERO, G., SERRANO, C. Y TOHARIA, L. (2009). *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral*. Madrid: Cinca.
- CACHON, L. (1992). “El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno”. *Economía y sociedad: Revista de estudios regionales de la Comunidad de Madrid*, No. 7, pp. 87-97.
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2008). *Ley 1221 de 2008 por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3703.html>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2009). *Ley 1346 de 2009 por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad” adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-293-10.htm>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2010). *Artículos 3 y 10, ley 1429 de 2010 por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley142929122010.pdf>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2013a). *Ley estatutaria 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Recuperado de <https://discapacidadcolombia.com/phocadownloadpap/LEGISLACION/LEY%20E%20STATUTARIA%201618%20DE%202013.pdf>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2013b). *Servicio público de empleo, capítulo VI, ley 1636 de 2013 por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201636%20DEL%2018%20DE%20JUNIO%20DE%202013.pdf>

- CONSEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA. (2015). *Acuerdo 01 de 2015 por medio del cual se aprueba la política pública de discapacidad con enfoque de derechos e inclusión social del distrito especial, industrial, y portuario de Barranquilla 2015-2023*. Recuperado de <file:///C:/Users/usuario/Downloads/acuerdo%200012%20de%202015.compressed.pdf>
- COOKE, P. (1983). "Labour market discontinuity and spatial development". *Progress in Human Geography*, Vol. 7, No. 4, pp. 543-566.
- CORONA, F., ANDI, F. Y ACIDI VOCA. (2016). *15 iniciativas exitosas en materia de inclusión laboral para población vulnerable*. Recuperado de http://www.fundacioncoronamedios.org/2016/Modelo/15_iniciativas.pdf
- CORREA, L. Y CASTRO, M. (2016). *Disability and Social inclusion in Colombia. Saldarriaga-Concha Foundation Alternative Report to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Bogotá: Saldarriaga Concha Foundation Press.
- CRUZ, I. Y HERNÁNDEZ, J. (2010). "Magnitud de la discapacidad en Colombia: una aproximación a sus determinantes". *Revista Ciencias de la Salud*, Vol. 6, No. 3, pp. 23-35.
- CRUZ, I., DUARTE, C., FERNÁNDEZ, C., Y GARCÍA, A. (2017). "Hacia la formulación de una Agenda de Investigación en Discapacidad para Colombia". *Facultad Nacional de Salud Pública*, Vol. 35, No. 2, pp. 225-235.
- DANE (2018). *Reloj de población nacional*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/reloj/> (abril 30 de 2018)
- ESPINOSA, O. (2016). "Participación laboral de personas en situación de discapacidad. Análisis desde un enfoque de género para Colombia". *Economía: teoría y práctica*, No. 45, pp. 137-167.
- EUROPEAN COMMISSION. (2007). "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security", Bruselas: autor. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0359&from=EN>
- FOMIM-BID. (2015). *Reporte final del estado del proyecto ATN/ME-11368-CO: Programa de inserción laboral productiva para personas con discapacidad*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/project/co-m1033>
- FUNDACIÓN DEMUCA. (2011). "Políticas locales para la promoción del empleo", Costa Rica: Autor. Recuperado de <https://observatorioredesempresariales.files.wordpress.com/2011/07/politicas-locales-promocion-empleo-demuca.pdf>
- GALLICCHIO, E. (2004). "El desarrollo local en América latina, estrategia política basada en la construcción de capital social", Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana, disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/capital.pdf>

- GAMBIER, D. Y VERNIERBS, M. (1990). “L'éclatement spatial du marché spatial du travail”. En *Le marché du travail*. París: Económica.
- GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO (2017). *Atlántico firma acuerdo para generar empleo a personas con discapacidad*. Recuperado de <http://www.atlantico.gov.co/index.php/noticias-capital-social-91667/9529-atlantico-firma-acuerdo-para-generar-empleo-a-personas-con-discapacidad>
- HERNÁNDEZ, J. Y HERNÁNDEZ, I. (2005). “Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia”, *Revista de Salud Pública*, Vol. 7, No. 2, pp. 130-144.
- INFANTE, B. Y SUNKEL, O. (2009). “Chile: hacia un desarrollo inclusivo”. *Revista CEPAL*, No. 97, pp. 135-154.
- JIMÉNEZ, A. Y HUETE, A. (2011). *Estudio sobre el agravio comparativo económico que origina la discapacidad*. Leganés: Universidad Carlos III de Madrid.
- LOVERIDGE, R. Y MOK, A. (1979). *Theories of labour market segmentation: a critique*, (pp. 43-69). Hague: Martinus Nijhoff Social Sciences Division.
- MALLET, L. (1980). *Le marché local du travail: critique d'un concept et propositions*. París: CNRS.
- METTS, R. (2004). “Disability and development”. Background paper prepared for the Disability and Development Research Agenda Meeting in the World Bank, November 16, 2004. Washington: World Bank.
- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2014). *Manual de usuario del aplicativo web Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad*. Bogotá: Autor.
- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2018a). *Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad del Sistema Integral de Información de la Protección Social. RLCP - SISPRO*. Recuperado de: <https://reg.discapacidad.sispro.gov.co/RLCPD> (junio 30 de 2018).
- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2018b). “Sala situacional de las Personas con Discapacidad, Febrero 2018”, *Colombia: Observatorio Nacional de Discapacidad*, disponible en: <http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/Paginas/Home.aspx>
- MINISTERIO DE TRABAJO. (2012). *Decreto 884 de 2012 por medio del cual se reglamenta la Ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3638.html>
- MINISTERIO DE TRABAJO. (2013). *Decreto 2521 de 2013 por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <http://unidad.serviciodeempleo.gov.co/norma/decreto-2521-de-2013/>
- MINISTERIO DE TRABAJO. (2018). *Servicio Público de Empleo*. Recuperado de <http://www.serviciodeempleo.gov.co/> (agosto 10 de 2018)

- MINISTERIO DEL TRABAJO. (2017a). *Decreto número 2011 de 2017 por medio del cual se establecen los porcentajes de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202011%20DEL%2030%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- MINISTERIO DEL TRABAJO. (2017b). *Decreto número 2177 de 2017 22 dic 2017 por el cual se integra el consejo para la inclusión de la discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202011%20DEL%2030%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- MORETTI, E. (2011). “Local Labor Markets” En D. Card y O. Ashenfelter (Eds.) *Handbook of Labor Economics*, (pp. 1237–1313). Amsterdam: Elsevier.
- NEFFA, J. (2008). “Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?” en A. Heras y D. Burin. (Eds). *Trabajo, desarrollo, diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*. Buenos Aires: Ciccus.
- NUSSBAUM, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- OECD (2006). *Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*. París: OECD.
- OIT (2006). “adaptación y modernización de la gobernanza del mercado laboral” en *Cambios en el mundo del trabajo*. Ginebra: OIT.
- PACTO DE PRODUCTIVIDAD. (2014). *Pautas para la atención efectiva de personas con discapacidad desde la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo*. Recuperado de http://www.pactodeproductividad.com/pdf/2014_10_pautas_mintrabajo_intermediacion_discapacidad.pdf
- PACTO DE PRODUCTIVIDAD. (2015). *Pacto de Productividad: Promoviendo la Inclusión Laboral de personas con discapacidad*. Bogotá: Puntoaparte.
- PARCKAR, G. (2008). *Disability Poverty in the UK*. London: Leonard Cheshire Disability.
- RIASCOS, K. (2016). “Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia”, *geographos*, Vol. 7, No. 82, pp. 1-35.
- SANTOS, J. (1995). “Áreas de problemática laboral homogénea en el territorio madrileño”. En J. Sánchez y I. Kukorelli (Eds.) *II Seminario hispano-húngaro sobre desequilibrios regionales*, (pp. 107-124). Madrid: UNED.
- SECURITAS COLOMBIA. (2016). *Securitas sostenible 2016: informe de responsabilidad social corporativa*. Recuperado de <https://www.securitas.com.co/Sostenibilidad/nuestra-responsabilidad-social/>

- SEN, A. (2004). "Discapacidad y justicia". Ponencia presentada en la II conferencia internacional sobre discapacidad y desarrollo inclusivo. Washington: World Bank.
- STORPER, M. Y SCOTT, J. (1990). "Work organisation and local labour markets in an era of flexible production". *International Labour Review*, Vol. 129, No. 5, pp. 573-592.
- UNDP (2016). *Human Development Index 1990-2015*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/data#> (mayo 01 de 2018)
- VANCE, J. (1960). "Labour shed, employment field and Dynamic analysis in Urban Geography". *Economic Geography*, Vol. 36, No. 3, pp. 189-220.
- VÁZQUEZ, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- VELANDIA, S., CASTILLO, M. Y RAMÍREZ, M. (2018). Acceso a la educación superior para personas con discapacidad en Cali, Colombia: paradigmas de pobreza y retos de inclusión. *Lecturas de Economía*. No. 89, pp. 69-101.
- VELASCO, M., SUSO, A., RODRÍGUEZ, P. Y VÁZQUEZ, D. (2009). *El empleo de las personas con discapacidad ante el nuevo paradigma de la flexiguridad*. Madrid: Red2Red Consultores-Fundación Once.
- VIEBROCK, E. Y CLASEN, J. (2009). "Flexicurity and welfare reform: a review". *Socio-Economic Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 305-331.
- WILTHAGEN, T. Y TROS, F. (2004). "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets". *Transfer: European Review of labour and research*, Vol. 10, No. 2, pp. 166-186.
- WORLD FORUM ECONOMIC (2018). *The Inclusive Development Index 2018 (IDI), Summary and Data Highlights*. Recuperado de <http://reports.weforum.org/the-inclusive-development-index-2018/> (mayo 10 de 2018).

Anexos

Anexo 1.

| PLAN MUNICIPAL DE DISCAPACIDAD DE BUCARAMANGA 2013-2022 | | | | | | | | | | |
|--|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|------------------|---|-----------------|-----------|
| <i>Resumen del cumplimiento de metas por línea de acción propuesta</i> | | | | | | | | | | |
| LÍNEAS DE ACCIÓN | CUMPLIMIENTO ANUAL (%) | | | | | PARCIAL (%) | TOTAL (%) | RECURSOS* PROGRAMADOS Y EJECUTADOS | | |
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2013-2017 | 2013-2022 | PROG. | EJEC. | % |
| 1. Promoción, prevención, habilitación, rehabilitación y desarrollo comunitario en salud | 100 | 75 | 81 | 80 | 90 | 54 | 36 | 869,2 | 446,2 | 51 |
| 2. Acceso, cobertura, permanencia, pertinencia, inclusión y educación de calidad | 81 | 71 | 61 | 52 | 66 | 50 | 52 | 41.920,4 | 9.798,5 | 23 |
| 3. Accesibilidad física y vivienda | 98 | 48 | 54 | 21 | 61 | 65 | 38 | 56.651,4 | 37.856,2 | 67 |
| 4. Transporte accesible | 71 | 73 | 60 | 97 | 92 | 45 | 57 | 6.414,5 | 2.528,9 | 39 |
| 5. Comunicación incluyente | 50 | 25 | 0 | 50 | 65 | 47 | 20 | 25,0 | 0,0 | 0 |
| 6. Capacitación, formación, creación y fomento de unidades productivas generadoras de empleo e inclusión laboral | 100 | 79 | 43 | 34 | 37 | 50 | 33 | 4.440,8 | 1.433,2 | 32 |
| 7. Arte y cultura para todos | 42 | 77 | 65 | 100 | 98 | 50 | 70 | 664,1 | 308,3 | 46 |
| 8. Deporte, recreación y escenarios incluyentes | 100 | 69 | 82 | 66 | 69 | 37 | 51 | 1.934,4 | 685,9 | 35 |
| 9. Fortalecimiento integral de la PCD y de las instituciones hacia una rehabilitación incluyente | 25 | 39 | 21 | 1 | 25 | 47 | 14 | 15.043,8 | 4.545,8 | 30 |
| TOTAL, PLAN MUNICIPAL | 74 | 62 | 52 | 56 | 67 | 50 | 41 | 127.963,6 | 57.603,0 | 45 |

Fuente: Edición ajustada con base en (Alcaldía de Bucaramanga, 2017)

*Millones de pesos COP.

Anexo 2.

| Resultados: Programa Servicio Público de Empleo (PP) | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|-----------------------|-----------------------|
| PCD | BOG | % | MED | % | CAL | % | BUC | % | BAR | % | TOTAL CIUDADES | TOTAL COLOMBIA |
| <i>Registrados</i> | 825 | 57,8 | 251 | 17,6 | 89 | 6,2 | 71 | 5,0 | 192 | 13,4 | 1.428 | 2650 |
| <i>Orientados</i> | 988 | 73,6 | 161 | 12,0 | 73 | 5,4 | 86 | 6,4 | 34 | 2,5 | 1.342 | 2393 |
| <i>Colocados</i> | 11.657 | 73,6 | 2.457 | 15,5 | 511 | 3,2 | 303 | 1,9 | 910 | 5,7 | 15.838 | 23828 |

Fuente: Elaboración propia con base en información aportada por Unidad del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

Anexo 3.

| FASE II: Programa Pacto de Productividad (PP) | |
|---|---|
| ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN A PROCESOS, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS PARA LA ATENCIÓN E INCLUSIÓN DE LA PCD. | |
| <i>PCD Física</i> | Seguimiento al plan de ajustes y transferencia de conocimiento sobre diseño universal e interacción con el entorno. |
| <i>PCD Visual</i> | Dotación de equipos, implementación y uso de Jaws y Magic, impresión Braille, señalética con Braille, Mapa y avisos |
| <i>PCD Auditiva</i> | Capacitación en tecnologías para la comunicación inclusiva, específicamente en herramientas como Relevó de llamadas y el Servicio de Interpretación en línea (SIEL), taller de lengua de señas y diseño de señaléticas. |
| <i>PCD cognitiva</i> | Asesoría sobre el abordaje, perfilamiento y orientación en los servicios de empleo y plegables de lectura fácil y pictogramas. |
| <i>PCD psicosocial</i> | Asesoría sobre el abordaje y perfilamiento y sobre medidas de apoyo. |

Fuente: Elaboración propia con base en información aportada por la Dirección del Programa Pacto de Productividad.