ESTRATEGIA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA FOMENTAR LA EMPLEABILIDAD Y LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS PERSONAS EN RIESGO SOCIAL EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

ELABORADO PARA:
Alcaldía de Medellín

El contenido de este documento es propiedad de la alcaldía de Medellín, Cuso International y el gobierno de Canadá

ELABORADO POR:
Universidad EAFIT

Prohibida la reproducción total o parcial, dentro y fuera del territorio de Colombia, del material escrito y/o gráfico sin autorización expresa de los autores. Los contenidos de esta publicación no necesariamente reflejan la posición del Gobierno de Canadá.

Construcción de una estrategia en clave de política pública para fomentar la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en riesgo social en la ciudad de Medellín

Objeto: Definir una estrategia en clave de política pública para fomentar la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en situación de vulnerabilidad en la ciudad de Medellín, en clave de transversalización y gobernanza y en el marco de las políticas públicas existentes en la Alcaldía de Medellín

Estudio: construcción de una estrategia de política pública a integrar en políticas y planes de acción existentes de la Alcaldía de Medellín, orientada a la superación de las barreras a las que se enfrenta la ciudad en el fomento a la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en riesgo social

Entregable: Informe Final

EQUIPO DE TRABAJO

Nombre	Cargo
Alejandro Torres	Director de proyecto
Thomas Goda	Equipo consultor Universidad EAFIT
Maria Eugenia Ramos	Equipo consultor Universidad EAFIT
Daniel Cuartas	Asistentes de investigación Universidad EAFIT
Carolina Sanchez	Asistentes de investigación Universidad EAFIT

CONTENIDO

1. DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO DE GRUPOS POBLACIONALES PRIORIZADOS 14

1.1. UNA VISIÓN GENERAL SOBRE LAS BARRERAS DE ACCESO A EMPLEO DE CALIDAD EN PERSONAS VULNERABLES 16

1.2. DE LA AUTOEXCLUSIÓN A LA CALIDAD DEL EMPLEO: UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS POBLACIONALES VULNERABLES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN 21

1.2.1. Caracterización de la población con discapacidad 22

1.2.2. Caracterización de la población negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente 31

1.2.3. Características de la población indígena 37

1.2.4. Características de la población LGBTI 41

1.2.5. A manera de resumen 47

1.3. MÁS ALLÁ DE LOS DATOS: RESULTADOS DE LOS TALLERES DE DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO REALIZADOS CON REPRESENTANTES DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y EMPLEADORES 48

1.3.1. Metodología de los talleres 48

1.3.2. Principales resultados de los talleres de diagnóstico participativo 49

1.4. CONCLUSIONES DE ESTA ETAPA Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS 57

2. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN QUE FAVOREZCAN LA EMPLEABILIDAD DE POBLACIONES CON DISCAPACIDAD, GRUPOS ÉTNICOS Y COMUNIDAD LGBTI 62

2.1. REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE POLÍTICAS INCLUSIVAS PARA LAS POBLACIONES OBJETIVO. 66

2.1.1. Discriminación 67

2.1.2. Educación 69

2.1.3. Formación para el empleo y autoempleo 73

2.1.4. Legislación y normas laborales. 75

2.1.5. Apoyo monetario para empresas y autoempleo 76

2.1.6. Acceso a infraestructura adecuada y accesible 77

2.1.7. Horarios y modos de trabajo flexibles 79

2.2. ESTRATEGIAS, LOGROS Y RETOS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y EN PARTICULAR DE LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS, FRENTE A LAS POBLACIONES VULNERABLES 79

2.2.1. Análisis de los Acuerdos municipales vigentes en la Alcaldía de Medellín que incluyen políticas públicas de interés 79

2.2.2. Actuaciones específicas de la Secretaría de Inclusión Social, frente a las poblaciones vulnerables de interés. 83

Población con discapacidad 93

- *Logros* ... *93*
- *Retos* ... *93*

Diversidad étnica ... *93*

- *Logros* ... *93*
- *Retos* ... *94*

Diversidad Sexual ... *94*

Escuela para la inclusión ... *95*

- *Logros* ... *95*
- *Retos* ... *95*

2.3. EFECTIVIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN DE BARRERAS DE EMPLEABILIDAD EN MEDELLÍN: ANÁLISIS CON FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, EXPERTOS Y POBLACIÓN OBJETIVO ... 95

2.3.1. Propuestas de los servidores públicos de la alcaldía de Medellín para facilitar la inserción laboral y mejorar la autonomía económica ... *96*

2.3.2. Propuestas del taller de expertos, frente a las posibles acciones para mejorar la autonomía económica de las poblaciones vulnerables ... *98*

2.3.3. Propuestas del taller con líderes de las comunidades de interés, frente a las posibles acciones para mejorar la autonomía económica de las poblaciones vulnerables ... *101*

2.4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES GENERALES ... 105

2.4.1. Discriminación y segregación: un elemento estructural que debe ser atacado de manera continua y decidida ... *107*

2.4.2. Segregación socio-espacial, transporte y educación básica y media: sobre la necesidad de articulación de la Administración Municipal para atacar de manera efectiva la exclusión laboral ... *108*

2.4.3. Formación en competencias laborales y habilidades blandas: validez de las estrategias implementadas y retos futuros ... *109*

2.4.4. Legislación y rigideces de las organizaciones productivas: Los empresarios como actores claves en el éxito de las políticas de inclusión laboral ... *110*

2.4.5. Sobre la gobernanza de las políticas públicas de inclusión laboral: necesidades de revisión de la estructura administrativa y productiva de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos *111*

3. PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN Y OPERACIÓN DE LA SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS CON MIRAS A FAVORECER LA EMPLEABILIDAD DE POBLACIONES CON DISCAPACIDAD, GRUPOS ÉTNICOS Y COMUNIDAD LGBTI ... **113**

3.1. UNA PROPUESTA DE ESTRUCTURA OPERATIVA PARA LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS 113

3.2. ACCIONES DE ARTICULACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS ESTRUCTURALES INTERRELACIONADAS. 118
3.2.1. El Plan Nacional de Desarrollo, la normatividad nacional, las políticas públicas locales y el árbol de soluciones del proyecto ... *119*
3.2.2. Articulación de la Secretaria de inclusión con otras dependencias públicas ... *132*
3.3. POSIBLES ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCIÓN DE LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS EN SU MARCO MISIONAL ... 133
3.3.1. Requerimientos esenciales para la implementación de programas: escalabilidad, rutas de acceso y evaluación ... *134*
3.3.2. Algunos programas potenciales para instrumentar las estrategias propuestas ... *138*
3.4. POSIBLES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO ... 145
3.4.1. Población con discapacidad ... *146*
3.4.2. Minorías étnicas ... *148*
3.4.3. Población LGBTI ... *149*
3.5. UNA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN PARA EL CORTO PLAZO ... 150

Lista de gráficos

Gráfico 1 Distribución de la población con discapacidad según tipo ... 24
Gráfico 2 Porcentaje de la población que manifiesta tener una limitación o discapacidad por sexo .. 24
Gráfico 3 Porcentaje personas con discapacidad según tipo y sexo ... 25
Gráfico 4 Porcentaje personas con discapacidad según tipo y grupo de edad ... 25
Gráfico 5 Porcentaje de población con discapacidad por comuna ... 26
Gráfico 6 Porcentaje personas con discapacidad según estrato de la vivienda ... 26
Gráfico 7 Porcentaje personas con discapacidad según máximo nivel educativo alcanzado ... 27
Gráfico 8 Porcentaje personas con discapacidad según máximo nivel educativo alcanzado y grupo de edad ... 27
Gráfico 9 Porcentaje personas con discapacidad según máximo nivel educativo alcanzado y actividad principal ... 28
Gráfico 10 Porcentaje de personas con discapacidad según razones para no buscar empleo ... 29
Gráfico 11 Porcentaje de personas con discapacidad según sector económico donde trabajan ... 29
Gráfico 12 Porcentaje de personas con discapacidad según ocupación ... 30
Gráfico 13 Ingreso mensual percibido en el empleo principal según máximo nivel educativo alcanzado ... 30

Gráfico 14 Distribución de la población afrodescendiente según sexo 32
Gráfico 15 Porcentaje de la población afrodescendiente según sexo y grupo de edad 32
Gráfico 16 Porcentaje de la población afrodescendiente por comuna 33
Gráfico 17 Porcentaje de población afrodescendiente según estrato de la vivienda 33
Gráfico 18 Porcentaje de población afrodescendiente según máximo nivel educativo alcanzado 34
Gráfico 19 Porcentaje de población afrodescendiente según máximo nivel educativo alcanzado y grupo de edad 34
Gráfico 20 Porcentaje de población afrodescendiente según máximo nivel educativo alcanzado y actividad principal 35
Gráfico 21 Población según acceso al sistema de seguridad social 35
Gráfico 22 Porcentaje de la población afrodescendiente según sector económico donde trabajan .. 36
Gráfico 23 Porcentaje de personas afrodescendientes según ocupación 36
Gráfico 24 Ingreso mensual percibido en el empleo principal según máximo nivel educativo alcanzado 37
Gráfico 25 Población indígena del resguardó indígena Chibcariwak según etnia 38
Gráfico 26 Población indígena del resguardó indígena Chibcariwak según etnia 39
Gráfico 27 Población indígena del resguardó indígena Chibcariwak según rango de edad 39
Gráfico 28 Lengua en la que saben leer y escribir 40
Gráfico 29 Distribución de la población según máximo nivel educativo 40
Gráfico 30 Distribución de la población según la actividad principal 41
Gráfico 31 Satisfacción con su nivel de ingreso 41
Gráfico 32 Distribución de la población según, diversidad de género y orientación sexual 43
Gráfico 33 Distribución de la población según, diversidad de género, orientación sexual y edad 43
Gráfico 34 Distribución de la población según, diversidad de género, orientación sexual y edad 44
Gráfico 35 Distribución de la población según máximo nivel educativo alcanzado 44
Gráfico 36 Distribución de la población según la actividad principal 45
Gráfico 37 Distribución de la población según tipo de ocupación 45
Gráfico 38 Distribución de la población según haber manifestado rechazo o perdida de oportunidad laboral por ser una persona LGBTI 46
Gráfico 39 Máximo nivel educativo manifestado por los asistentes a los talleres 1 y 2 50
Gráfico 40 Método más usado para buscar empleo 51

Gráfico 41 Duración máxima en un empleo 51
Gráfico 42 Razones para que las personas se queden sin empleo en Medellín 52
Gráfico 43 Personas que se han sentido discriminadas al momento de buscar empleo 53
Gráfico 44 Principal razón para discriminar según la perspectiva de los asistentes 53

Lista de ilustraciones

Figura 1 Barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral según CUSO 14
Figura 2 Esquema general de la caracterización 22
Figura 3 Clasificación de discapacidad según preguntas disponibles en la Encuesta 23
Figura 4 Momentos a desarrollar en cada uno de los talleres 49
Figura 5 Barreras identificadas por los asistentes a los talleres 54
Figura 6 Barreras identificadas por los empleadores 56
Figura 7 Árbol de problemas identificados en el capítulo I 63
Figura 8 Síntesis de la metodología empleada en el desarrollo de la segunda etapa 64
Figura 9 Las dos principales barreras transversales y seis campos de acción de corto y mediano plaza para reducir las barreras de la empleabilidad y autonomía económica 67
Figura 10 Frecuencia del uso de los distintos modelos educativos aptos para personas con discapacidad 70
Figura 11 Estrategias de movilidad para personas con discapacidad 78
Figura 12 Políticas Públicas vigentes en Medellín, 2004-2019 80
Figura 13 Árbol de problemas identificados en el capitulo 1 106
Figura 14 Árbol de soluciones propuesto para combatir el problema de política pública 116
Figura 15 Una propuesta de funcionamiento para la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos 117
Figura 16 Estructura de articulación de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos e impactos esperados 119
Figura 17 Planeación, desarrollo y escalamiento de programas específicos para la atención de grupos vulnerables sin atención 135
Figura 18 Barreras que limitan el acceso a los servicios 136
Figura 19 Pasos para el diseño de una estrategia de monitoreo y evaluación 138
Figura 20 Dimensiones de un programa universal de cultura contra la discriminación y a favor de la inclusión social y la diversidad 139
Figura 21 Pasos para el diseño de una ruta que promueva la inclusión y la diversidad en la oferta de servicios y en la atención a los grupos poblacionales priorizados 141
Figura 22 Dimensiones a considerar por la escuela de inclusión 142

Figura 23 Línea de tiempo de implementación 151

Lista de tablas

Tabla 1 Principales barreras asociadas a la posibilidad de obtener un empleo de calidad para la población objetivo 20
Tabla 2 Resumen de las principales características observables de las poblaciones analizadas 47
Tabla 3 Revisión de los Acuerdos existentes en Medellín para atender los temas de empleabilidad, autonomía económica y atención a población vulnerable 81
Tabla 4 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa “Medellín ciudad Diversa” 84
Tabla 5 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa “Innovación pública – Laboratorio de Gobierno” 85
Tabla 6 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa “Ser Capaz – inclusión social de las personas con discapacidad” 86
Tabla 7 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto “Inclusión social de las personas con discapacidad, familiares y cuidadores” 86
Tabla 8 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa “Diversidad Sexual e identidades de género” 88
Tabla 9 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto “Reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género desde una pedagogía de la inclusión” 89
Tabla 10 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto “Implementación y seguimiento de la política para el reconocimiento de la diversidad sexual y la identidad de género” 90
Tabla 11 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa “Diversidad étnica” 90
Tabla 12 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa “Transversalización y educación en asuntos étnicos” 91
Tabla 13 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto “Transversalización y educación en asuntos étnicos” 91
Tabla 14 Resumen de las diferentes estrategias, normativas y actores potenciales con los que debe articularse la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos 120

Presentación

El presente informe se enmarca en el proyecto "Construcción de una estrategia de política pública para fomentar la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en riesgo social en la ciudad de Medellín", contratado por CUSO International a la Universidad EAFIT, donde participa de manera activa la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín como destinataria final de este documento y sus recomendaciones.

El objetivo general de este proyecto es "Definir una estrategia en clave de política pública para fomentar la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en situación de vulnerabilidad en la ciudad de Medellín, en clave de transversalización y gobernanza y en el marco de las políticas públicas existentes en la Alcaldía de Medellín".[1]

Para lograr este objetivo se usa la metodología de Marco Lógico, con un enfoque diagnóstico participativo que involucra líderes de grupos poblacionales, expertos y servidores públicos, y está separada en tres distintas etapas con los siguientes objetivos específicos:

- La primera etapa tiene el fin de "*Priorizar y caracterizar el problema público a intervenir, a través del desarrollo de un diagnóstico participativo con los actores que tienen directa incidencia en el problema previamente identificado por Cuso International y en clave de transversalización*";
- La segunda tiene el objetivo de "*identificar, construir, validar y ajustar una serie de alternativas de solución orientadas a incentivar la empleabilidad y la autonomía económica de población en riesgo social en la ciudad de Medellín";*
- La tercera etapa tiene la finalidad de "*construir una estrategia de política pública a integrar en políticas y planes de acción existentes de la Alcaldía de Medellín, orientada a la superación de las barreras a las que se enfrenta la ciudad en el fomento a la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en riesgo social*".[2]

Para desarrollar esta última sección, este documento parte de realizar una síntesis del problema público analizado donde se establecen las soluciones para cada una de las dimensiones planteadas. A partir de esto, se propone una estructura operativa para la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos donde una primera reflexión que debe adelantar la Secretaría es su población a atender, buscando superar la idea de que su población objetivo es exclusivamente aquella excluida, y pensar en atender igualmente a aquella población que puede generar la exclusión en algún momento determinado, lo que implica, en última instancia, que su población objetivo es la ciudadanía en general, desde la perspectiva que es esta población quien parece generar el problema de exclusión a partir de su comportamiento y cultura.

[1] Tomado de los términos de referencia del contrato de prestación de servicios Nro. 0019 que da soporte a este trabajo

[2] Tomado de los términos de referencia del contrato de prestación de servicios Nro. 0019 que da soporte a este trabajo

Posteriormente y tal y como se hizo evidente en los distintos talleres realizados con líderes de las poblaciones, empresarios, servidores de la Administración pública, y expertos, la falta de articulación entre la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos con el resto de actores en el territorio debe trabajarse de forma que las acciones efectivamente puedan mitigar las barreras de empleabilidad de las poblaciones vulnerables desde la estrategia de focalización que se propone a continuación. Desde nuestra perspectiva, la articulación debe ocurrir en tres dimensiones específicas: con las Leyes, normas, lineamientos, políticas, y programas institucionales promulgados y existentes a nivel nacional y local; con los diferentes actores públicos y privados que intervienen de manera directa o indirecta en aquellos procesos que ayudan a mitigar las barreras identificadas; y con las poblaciones vulnerables objeto de acompañamiento y atención.

De forma puntual, la quinta sección desarrolla una serie de acciones o estrategias que deben materializarse en programas propios de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, ya que responden a necesidades específicas de las poblaciones que atiende, no son necesariamente atendidas desde otras dependencias, y son fundamentales para atacar muchas de las barreras existentes. Es importante considerar que los programas ligados a estas estrategias tendrán la característica de combatir barreras específicas en un horizonte temporal corto, al igual que se espera de ellos que impacten de manera relativamente pronta el problema de política pública con focalización en la población objetivo sobre la que se quiere concentrar las acciones programáticas de esta estrategia.

Finalmente, se plantean algunas opciones para el financiamiento de estas estrategias o programas para cada una de las poblaciones priorizadas en este estudio.

1. Diagnostico participativo de grupos poblacionales priorizados

Este capítulo tiene como finalidad ofrecer una priorización y caracterización del problema a intervenir, tomando como referencia metodológica el diagnóstico participativo. Específicamente, se presentará una caracterización y descripción de las posibles barreras para participar en el mercado laboral de cuatro poblaciones priorizadas por la Secretaría de Inclusión Social y Familia: **población con discapacidad, afrodescendientes, indígenas y población LGBTI.**

Esta priorización surgió de la mesa técnica del proyecto, donde se reconoció en estas un grupo de poblaciones con un alto riesgo de vulnerabilidad económica; potencialmente agravado por sus características particulares respecto al resto de la población de la ciudad. Adicionalmente, se reconoce la falta de estudios disponibles para estas poblaciones, así como la importancia de ser atendidas desde la secretaría involucrada de manera focalizada a partir de la implementación de esta estrategia de política, ya que otras poblaciones tienen la posibilidad adicional de acceder a programas de apoyo por parte de otras Secretarías de la Alcaldía (como la de Mujeres y la de Juventud).

En cuanto a la definición de barreras de empleabilidad, se tomará como referencia la definición propuesta por CUSO International (2017: 24), que afirma que "*se entiende como barreras aquellas limitaciones, obstáculos e impedimentos que enfrenta la población en situación de vulnerabilidad… para gozar del derecho a un empleo formal que les permita el ejercicio de la dignidad y la realización de sus derechos fundamentales*". Con base en esta definición, se propone una diferenciación de las barreras en internas y externas (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), siendo las primeras aquellas surgidas en las creencias de las propias personas y su contexto familiar; mientras las segundas hacen referencia a aquellas propias del sistema económico y cultural en el que se desenvuelven los individuos.

Figura 1 Barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral según CUSO

Fuente: Tomado de CUSO International (2017). Análisis de las barreras de acceso y permanencia de mujeres, jóvenes y victimas a un empleo formal en Medellín

El principal reto para el cumplimiento del objetivo de este informe radica en la adecuada identificación de las poblaciones a analizar y las barreras que enfrentan, procurando evitar sesgos en los resultados provenientes de las percepciones de los participantes en el proyecto. Para este fin, el estudio utilizó tres fuentes de información para esta caracterización y que se corresponden con la estructura del documento: en primer lugar, una revisión de la literatura internacional y nacional existente sobre las principales barreras identificadas para las poblaciones objeto de análisis; en segundo lugar, una revisión de las características socio-económicas y de participación en el mercado laboral de estas poblaciones para la ciudad de Medellín a partir de información estadística.

Finalmente, y en consonancia con el carácter del estudio, se realizaron tres talleres de diagnóstico participativo con representantes de las diferentes poblaciones analizadas, así como con empleadores y directores de recursos humanos de empresas de la ciudad. El objetivo de estos talleres consistió en obtener, por un lado, validación de la información estadística considerada en los primeros dos apartados y, por otro lado, compilar y sistematizar las experiencias de los participantes en aras de identificar los tipos e intensidad de las barreras que enfrentan o enfrentaron alguna vez en el mercado laboral. Los autores consideran que la integración de información cuantitativa y cualitativa tal como se propone en este informe, permite obtener una visión más amplia del problema a intervenir, al tiempo que generan mayor compromiso y aceptación de los resultados por parte de las comunidades participantes.

Los principales resultados muestran que las barreras identificadas en este estudio no son exclusivas para las poblaciones de Medellín, sino que se repiten de manera sistemática en países desarrollados y en desarrollo, aunque con una mayor intensidad en estos últimos. En efecto, estudios internacionales destacan los altos niveles de discriminación de estas poblaciones; sus bajos niveles educativos, gran segregación espacial (particularmente en países en desarrollo) y la existencia de condiciones especiales de transporte y condiciones laborales (especialmente para la población con discapacidad), elementos que fueron identificados tanto en las estadísticas utilizadas para la caracterización, como en los distintos talleres realizados.

Sin embargo, esta homogeneidad no se repite en materia de las características de las poblaciones de la ciudad de Medellín, lo que sugiere que las intervenciones no deben ser iguales en estos grupos y explica la pertinencia de una estrategia de focalización para formentar la superación de barreras. En efecto, es importante señalar la baja participación en el mercado laboral de la población con discapacidad, así como sus bajos niveles de educación formal. La población afrodescendiente, por el contrario, se caracteriza por una gran participación en el mercado laboral, pero con altos niveles de discriminación que afectan la calidad del empleo ejercido. La población indígena, aunque relativamente pequeña en comparación con el resto, se caracteriza por su poca participación en los mercados laborales formales, explicado probablemente por barreras culturales. Finalmente, los resultados muestran que las dinámicas de la comunidad LGBTI son sumamente disimiles: mientras para los gay, lesbianas y bisexuales no hay evidencia clara de barreras en el mercado laboral, lo contrario ocurre para el caso de transexuales, travestis y transformistas.

Para finalizar, es importante hacer una anotación en materia de la calidad de la información usada en este estudio: mientras para los casos de las poblaciones con discapacidad y afrodescendientes es posible hacer uso de encuestas representativas a nivel de ciudad como la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), lo mismo no ocurre para las poblaciones indígenas y LGBTI.

En el caso de los indígenas, esta se encuentra condicionada por la limitada población ubicada en Medellín. En el segundo caso, existe una gran dificultad al momento de identificar las personas pertenecientes a esta población debido a la imposibilidad de preguntar por estas características en encuestas estructuradas, al tiempo que las mismas personas pueden excluirse de estudios al respecto por temor a ser identificados y discriminados. Por esta razón, se hará uso de trabajos realizados anteriormente por parte de la Secretaría de Inclusión Social y Familia que, aunque no son representativos estadísticamente, sí pueden ofrecer una primera aproximación a la caracterización de estas poblaciones.

Los resultados aquí presentados se constituirán en insumos fundamentales para siguientes capítulos, en la medida en que permitirán un acercamiento al tamaño y características principales del problema de estudio, permitiendo identificar las necesidades y posibles retos en materia de diseño de políticas públicas para la inclusión de estas poblaciones.

1.1. Una visión general sobre las barreras de acceso a empleo de calidad en personas vulnerables

En la literatura económica es posible encontrar una gran diversidad de estudios que buscan establecer y cuantificar las barreras que enfrentan distintas poblaciones en los mercados laborales, así como sus implicaciones en términos de bienestar social. Para este fin, típicamente se hace uso de dos enfoques: (i) regresiones econométricas que usan datos secundarios de mercado laboral para identificar posibles barreras, tratando de controlar por los atributos observables de los individuos, o (ii) experimentos de campo en donde se envían solicitudes de trabajo a convocatorias laborales, en las que los solicitantes se diferencian sólo en el aspecto a estudiar (por ejemplo, su género o su raza). Es decir, en ambos métodos el objetivo es determinar si dos individuos iguales en todos sus aspectos, excepto en sus condiciones de potencial vulnerabilidad, tienen las mismas opciones de obtener un empleo.

Recientemente el segundo enfoque ha ganado importancia, debido a que muchos atributos de los individuos no son observables en los datos secundarios (Bertrand & Duflo, 2017; y Neumark, 2018), sin embargo, no están exentos de críticas y desafíos. El reto más grande es el diseño de las hojas de vida, de tal manera que la característica diferenciadora sea fácilmente visible, pero resulte “natural” en su presentación en el currículo (Neumark, 2018). Por otro lado, estos sólo pueden medir las diferencias en las respuestas de las solicitudes de trabajo en la primera etapa de la contratación (es decir, se concentra en determinar si existe una diferencia significativa en términos de que las personas sean convocadas para una entrevista de trabajo), sin contar con posibles diferencias en la probabilidad de contratación, los términos de contrato o el trato en el trabajo cuando logran ser contratados.

A pesar de estas cuestiones, es posible obtener información valiosa respecto al tipo y magnitud de las barreras que enfrentan distintos grupos poblacionales en su participación en el mercado laboral.

Para las poblaciones analizadas en este informe, la literatura destaca múltiples barreras que condicionan sus posibilidades de vinculación exitosa a los mercados de trabajo y que, en muchas ocasiones, pueden interactuar entre ellas, agudizando esta problemática. En concreto, se destacan las siguientes, en orden de importancia:

1. Discriminación
2. Bajos niveles de educación formal
3. Segregación espacial
4. Falta de transporte accesible
5. Necesidad de contar con asistencia y facilidades especiales
6. Necesidad de contar con horarios y modos de trabajo flexibles

A continuación, se hará una breve caracterización de cada una de ellas y las poblaciones más expuestas en cada caso.

- **Discriminación**

El concepto de discriminación se refiere al tratamiento diferente hacia miembros de ciertos grupos poblacionales en comparación con otros grupos, y puede ser *taste-based* (a la Becker, 1957) o *statistical-based* (a la Arrow, 1973). La diferencia entre estos dos conceptos es que la discriminación *taste-based* es una aversión irracional de los empleadores hacia ciertas minorías poblacionales, mientras el concepto de discriminación *statistical-based* es el tratamiento diferencial de distintos grupos debido a observaciones sobre el comportamiento general de la población del grupo en cuestión (Bertrand & Duflo, 2016).

Es decir, el último concepto se refiere a la situación en la que una persona que busca empleo será juzgada según la percepción general que el empleador tiene sobre la población a la cual la persona pertenece, sin reconocer que el comportamiento de tal persona puede ser muy diferente al comportamiento que el empleador percibe cómo "común" dentro del grupo poblacional (por ejemplo, percibir que el grupo poblacional al que la persona pertenece tiende a robar más, se traduce en una menor probabilidad de contratación de personas pertenecientes a esta población); mientras el concepto de discriminación *taste-based* se refiere a un rechazo general de la población minoritaria en cuestión, lo cual típicamente está relacionado con racismo.

Teniendo en cuenta que no es posible saber si el comportamiento de una persona es distinto al del grupo al que pertenece, típicamente el concepto de discriminación *statistical-based* es percibido como racional y eficiente en términos económicos; mientras la discriminación *tasted-based* es vista como injusta y dañina tanto para la eficiencia de las empresas como para la economía del país (Bertrand & Duflo, 2017). Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones no es posible saber cuál de los dos conceptos se emplea al observar la existencia de discriminación en el mercado laboral; y además los estereotipos de la sociedad sobre un grupo minoritario a menudo están influenciados por prejuicios, lo que implica que las percepciones sobre grupos minoritarios no necesariamente son objetivas y correctas (ibid, 2016).

La literatura reconoce de manera amplia la existencia de fenómenos de discriminación significativos en personas con discapacidad, afrodescendiente, indígena y población LGTBI, cuando aspiran a

obtener un empleo decente. Respecto al primer grupo, el rol de los prejuicios y creencias populares se reconocen como los principales factores para discriminar a las *personas con discapacidad*, especialmente la idea de que estos poseen menores niveles de productividad respecto a sus pares sin discapacidad (OMS, 2011: 270). Los estudios encuentran que las personas con discapacidad física, sensorial y/o cognitivas tienen entre 19% y 69% menos probabilidad de recibir una respuesta positiva cuando solicitan trabajo formal (Ravaud et al, 1992; Baert, 2016; Bellemare et al, 2017; Ameri et al, 2018)[3].

Además de esta discriminación, existe la posibilidad de que enfrenten discriminación positiva, que surge por las acciones sobreprotectoras de parte de su familia y que pueden perjudicar su integración social (Millas, 2005:14). Estos dos tipos de discriminación explican en cierta medida que la tasa de empleo de personas con discapacidad sea mucho más baja que la de la población en general (OECD, 2010). En efecto, en el rango de edad 18 a 60 años la tasa de ocupación es alrededor de un 34% en países de ingresos altos, mientras en países de ingresos bajos es un poco más alta, con un 43% (OMS, 2011).

En cuanto a la población afrodescendiente, estudios para EE.UU. encuentran que la probabilidad de recibir una respuesta positiva en una convocatoria de trabajo formal es entre 15% y 59% menor para afrodescendientes, comparado con población blanca (Bertrand & Mullainathan, 2004; Pager, 2009; Jacquemet & Yannelis, 2012; Nunley et al., 2015). La situación en América Latina es similar: aunque su tasa de ocupación es casi igual a la del al resto de la población, los afrodescendientes están mucho más propensos a tener empleos informales y tienden a recibir ingresos considerablemente inferiores para el mismo tipo de trabajo (Banco Mundial, 2018). En Colombia, el salario por hora para miembros de hogares afrodescendientes es un 5.1% más bajo que el de hogares no afrodescendientes (ibid, 2018); asimismo, Arroyo Mina et al. (2016) encuentra que los afrodescendientes tienen pocas probabilidades de adquirir un empleo de buena calidad en la ciudad de Cali comparado con el resto de la población.

Para la población *indígena* existen muy pocos estudios que cuantifiquen la barrera discriminatoria; no obstante, la evidencia existente indica que esta población sufre problemas parecidos a los de la población afrodescendiente en el mercado laboral. Para el caso de Perú, por ejemplo, Galarza y Yamada (2014) encuentra queefrf las personas con apellidos indígenas que se presentan a una convocatoria laboral tienen 44% menos de probabilidad de ser invitados a una entrevista, comparado con aspirantes que tienen apellidos asociados a la raza blanca.

Finalmente, también existe evidencia empírica contundente de que la *población LGTBI* que muestra abiertamente sus preferencias sexuales es igualmente discriminada: en comparación con heterosexuales, la probabilidad de recibir una respuesta positiva cuando solicitan trabajo formal es entre el 5% al 43% menor para gays (Adam, 1981; Tilcsik, 2011; Ahmed et al., 2013; Drydakis, 2009;

[3] Es importante anotar que en este tipo de estudios los autores tratan de controlar por otras características observables con el fin de aislar el efecto discriminatorio. Además, aunque la mayoría de los estudios que se señalan en este apartado muestran evidencia para países desarrollados, los resultados para países en vía de desarrollo y América Latina son similares.

2014), y entre el 6% al 42% menor para lesbianas (Adam, 1981; Weichselbaumer, 2003; Drydakis, 2011; 2014; Ahmed et al., 2013).

- **Educación formal y empleo**

La segunda barrera en importancia está asociada al nivel de educación, ya que la formación educativa es una de las características clave para encontrar un trabajo decente (Brown, 2003; Quintini, 2014) y donde las poblaciones aquí estudiadas tienen a caracterizarse por presentar bajas tasas de educación en América Latina. Para las personas con discapacidad "*es menos probable que los niños en condición de discapacidad comiencen a asistir a la escuela y, cuando lo hacen, las tasas de permanencia y promoción son más bajas*" (OMS, 2011:232). En Colombia, los datos del Observatorio Nacional de Discapacidad (2014) muestran que el 37% de menores de 18 años con discapacidad no saben ni leer ni escribir y el 29% no estudian.

Por su parte, la población afrodescendiente tiene niveles de escolaridad más bajos, una mayor probabilidad de repetir años escolares, y una mayor probabilidad de abandonar por completo la primaria y secundaria. En Colombia, en relación con la población general, la población afrodescendiente tiene una menor probabilidad de completar la primaria (-2.6%) y secundaria (-3.5%), por lo cual las brechas en materia de educación terciaria son las más grandes (Banco Mundial, 2018).

Para indígenas, Romero (2010) reporta incluso mayores brechas educacionales: "*Un colombiano en edad escolar (entre 5 y 24 años), perteneciente al grupo indígena y residente en alguna de las principales ciudades tuvo una reducción de 10,8% en la probabilidad de estar estudiando*".

Estas brechas en materia de educación se derivan principalmente de tres factores: (i) menores retornos esperados, (ii) factores institucionales, y (iii) discriminación. En cuanto al primer factor, existen brechas significativas en términos de ingresos (por ejemplo, en las ciudades colombianas, el salario de los afrodescendientes es un 5.1% menor que el de la población general), y estas tienden a empeorar a medida en que el nivel educativo aumenta (Banco Mundial, 2018).

El segundo factor está relacionado con la insuficiente financiación pública, las instalaciones inadecuadas y materiales de clase, así como profesores sin suficiente apoyo, lo limita la participación y desempeño de alumnos en condición de vulnerabilidad social. Finalmente, los sistemas educativos en Colombia muchas veces son negligentes en cuanto a protocolos de inclusión y al reconocimiento de la diversidad étnica y discapacidad en general, lo cual promueve la discriminación contra estos grupos, tanto por parte de profesores como por parte de sus compañeros (Romero, 2007; 2010; Correa et al., 2010; OMS, 2011; Padilla Muñoz, 2011; Banco Mundial, 2018; Velandia et al., 2018).

- **Segregación espacial**

Una barrera adicional identificada especialmente en las poblaciones afrodescendientes e indígenas es la segregación espacial, que no sólo limita las oportunidades para acceder a educación de alta calidad y trabajos decentes, sino que también a menudo trae una estigmatización consigo. En América Latina "*...la distribución espacial de los afrodescendientes a menudo sigue un patrón de segregación geográfica, en tanto que tienden a ser relegados a áreas precarias y con servicios*

deficientes... De forma similar, la población que vive en barrios pobres o favelas también es estigmatizada en la vida cotidiana, lo cual limita sus oportunidades de empleo, acceso a mercados y provisión de otros servicios públicos" (Banco Mundial, 2018:64).

Colombia no es una excepción en este sentido, ya que el 22% de la población urbana afrodescendiente vive en barrios pobres (Banco Mundial, 2018), y varios autores encuentran que existe una dimensión espacial en la segregación social de las minorías étnicas en Colombia (véase, por ejemplo, Barbary, 2004; Arroyo Mina et al., 2016).

- **Condiciones especiales de transporte**

Esta es especialmente importante para las personas con discapacidad, donde el transporte también es una barrera importante debido a que "*suele ser limitado, económicamente inasequible o inaccesible*" (OMS, 2011:81), lo cual disminuye sus oportunidades tanto en la búsqueda de empleo como en la retención de trabajo. Como en muchos otros países, en Colombia "*las personas con discapacidad han visto como su derecho a la libre movilización ha sido vulnerado, porque los sistemas urbanos de transporte público no ofrecen las características dignas de accesibilidad en sus subsistemas*." (Martínez Ortega, 2012: IX). En el caso especial de Medellín, en el año 2012 la mitad de las personas con discapacidad afirmaron en una encuesta de la Secretaría de Salud que tanto las vías públicas como el transporte público presentan barreras importantes en la hora de participar en la sociedad (Fernández Ossa, 2015).

- **Necesidades de asistencia y facilidades especiales**

Una barrera adicional para personas con discapacidad es el hecho que a menudo su condición requiere facilidades y/o asistencias especiales en el lugar de trabajo (sobre todo para aquellos que tienen discapacidades físicas y sensoriales). La instalación de estas facilidades y la provisión de asistencia personalizada puede presentar un costo adicional significativo que las empresas no quieren asumir, sobre todo cuando se trata de pequeñas y medianas empresas (Bellemare et al., 2018).

- **Necesidad de horarios y modos de trabajo flexibles**

Finalmente, la falta de horarios y modos de trabajo flexibles (como, por ejemplo, el teletrabajo) presentan una barrera adicional para personas con discapacidad, tanto en la búsqueda como en la retención del trabajo. A menudo es un prerrequisito para este grupo poblacional el poder contar con un horario más flexible, así como con menos horas durante la jornada, debido a que tienen más dificultad de moverse dentro de la ciudad y que muchas veces cuentan con una mayor necesidad de tratamientos médicos (Schur & Kruse, 2002; Schur, 2003).

A manera de resumen, la Tabla 1 muestra las principales barreras identificadas por la literatura y las poblaciones más expuestas a cada una de estas. Estas pueden dividirse en **barreras internas** (es

decir, aquellas asociadas a las condiciones personales y del entorno cercano), y **barreras externas,** asociadas con el entorno social y cultural, institucional, económico y espacial.[4]

Tabla 1 Principales barreras asociadas a la posibilidad de obtener un empleo de calidad para la población objetivo

	Personas en condición de discapacidad	Afro-descendientes	Indígenas	Población LGTBI
Discriminación	X	X	X	X
Bajo nivel de educación formal	X	X	X	
Segregación espacial		X	X	
Falta de transporte accesible	X			
Necesidad de asistencia y facilidades especiales	X			
Falta de flexibles horarios y flexibles modos de trabajo	X			

Fuente: Elaboración de los autores

En el primer caso, se destacan los bajos niveles de educación y la discriminación positiva (en el caso de la población con discapacidad), que comprometen la participación de la población en el mercado laboral. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el bajo nivel de educación formal está igualmente condicionado por la existencia de barreras institucionales, sociales y culturales que impiden que estas poblaciones obtengan adecuados niveles de educación de calidad.

En cuanto a las barreras externas, la discriminación es quizá el fenómeno más importante y común en todos los casos, siendo además uno de los más complejos de combatir debido a su alto carácter cultural e institucional. La segregación espacial se convierte en un elemento adicional que refuerza estos estigmas, ya que la población vulnerable debe enfrentar, no sólo los prejuicios asociados a su grupo poblacional, sino además aquellos asociados a ciertas zonas o lugares de residencia.

Finalmente, la rigidez propia de los procesos de producción modernos (horarios, modos de trabajo y características propias de las plantas de producción), se convierten en una barrera adicional para la población con discapacidad, siendo esta la que mayor número de barreras enfrenta. Por el contrario, la población LGBTI es quien menos barreras posee en principio, aunque la discriminación que enfrentan puede llegar a ser mayor a la de las otras poblaciones.

1.2. De la autoexclusión a la calidad del empleo: Una caracterización de los grupos poblacionales vulnerables en la ciudad de Medellín

El proceso de diseño y articulación de políticas y estrategias que busquen atender a los requerimientos y necesidades de una población específica requiere, inicialmente, del reconocimiento de las características, aspectos, creencias y tradiciones que puede asociarse como

[4] La distinción entre barreras internas y externas aquí propuesta está ampliamente correlacionada con la propuesta en diferentes documentos de CUSO International. Sin embargo, es importante identificar cuáles de estas pueden (o no) enfrentar las distintas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o discriminación.

condiciones específicas a esto grupos poblacionales. En este escenario, donde las estrategias tradicionales de caracterización pueden generar distanciamiento entre el diseñador del programa y el público beneficiario[5], se hace necesario desarrollar acciones que articulen el uso de estadísticas y datos "duros", con el análisis y discusión de las problemáticas con las poblaciones de interés, de tal manera que se logre una visión más certera del fenómeno estudiado.

Esta sección busca reconocer algunas características socioeconómicas y laborales de los grupos poblacionales priorizados que permitan posteriormente identificar estrategias que contribuyan a fomentar la empleabilidad y la autonomía económica de las personas en situación de vulnerabilidad en la ciudad de Medellín. Se construyó a partir de documentos e informes suministrados por la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para Medellín 2017 y se contrastó con el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad a 2018 y la base "Medellín Solidaria" a 2018.

La Figura 2 muestra el esquema usado para caracterizar los diferentes grupos poblacionales, bajo el supuesto de que a medida que se interrelaciona la pertenencia a diferentes grupos poblacionales el nivel de vulnerabilidad del individuo se incrementa; es decir, que un individuo de bajos ingresos perteneciente a alguno de los grupos priorizados está en mayor nivel de vulnerabilidad que aquel que no pertenece. De forma específica y en términos de contenidos temáticos, cada sección indaga por características generales de la población (representatividad en el total de la población, sexo, grupo etario, nivel educativo) y algunas variables relacionadas con los ingresos y el mercado laboral (actividad principal, tipo de ocupación, sector económico donde desarrolla la actividad y salarios)[6].

Figura 2 Esquema general de la caracterización

Fuente: Elaboración de los autores

[5] Por un lado, los ejercicios tradicionales de caracterización cuantitativa se realizan a partir de encuesta y dado que en su mayoría se realizan utilizando algún tipo de muestreo, tienden a tener problemas de representatividad en grupos poblacionales específicos. Caso contrario ocurre al utilizar métodos cualitativos, esto permiten tener un mayor contacto con grupos poblacionales específicos, pero en algunos casos tiende a desconocer el contexto general donde estos se desenvuelven.

[6] Es importante aclarar que por disponibilidad de información no todas las variables están incluidas en los análisis de los diferentes grupos poblacionales.

1.2.1. *Caracterización de la población con discapacidad*

Para conocer algunas de las características personales y laborales de la población en condición de discapacidad de la ciudad de Medellín, usamos como referencia la Encuesta de Calidad de Vida (2017), que incluye dentro de su cuestionario una pregunta que indaga por la existencia de una limitación o discapacidad desde la auto-clasificación[7] de cada individuo encuestado[8] (Figura 3).

Figura 3 Clasificación de discapacidad según preguntas disponibles en la Encuesta

Fuente: Elaboración de los autores

- *Características generales de la población*

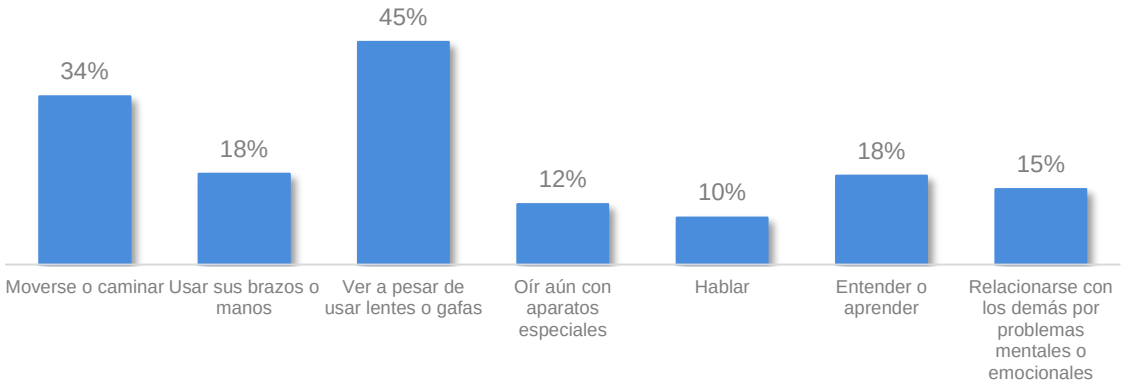
El primer aspecto a considerar en una caracterización es qué tanta representatividad tiene el grupo poblacional analizado en términos de la población total de la ciudad. En este sentido, el 9.6% de la población de la ciudad de Medellín manifiesta tener al menos una limitación o discapacidad[9]. En cuanto a la distribución según el tipo, el Gráfico 1 muestra que los porcentajes más altos se encuentran en "problemas para ver a pesar de usar lentes o gafas" (45.2%) y "moverse o caminar" (34.2%); mientras que tener una limitación para hablar o para oír, representan un menor porcentaje (10% y 12.3% respectivamente).

[7] Esto lo que indica es que la encuesta no le solicita a los individuos encuestados una prueba médica u observación que verifique que la persona efectivamente tiene la limitación reportada.

[8] Si bien los autores tienen claridad sobre las diferencias en las definiciones de limitación y discapacidad en este contexto, los datos aquí presentada hacen referencia exacta a las preguntas disponibles en la Encuesta de Calidad de Vida 2017 y en caso de presentar alguna discrepancia con alguna de las definiciones, la solicitud de aclaración debe realizarse al Departamento de Planeación Municipal que es el encargado del diseño de los cuestionarios.

[9] Esta cifra es similar a los datos estimados por la OMS (2011)

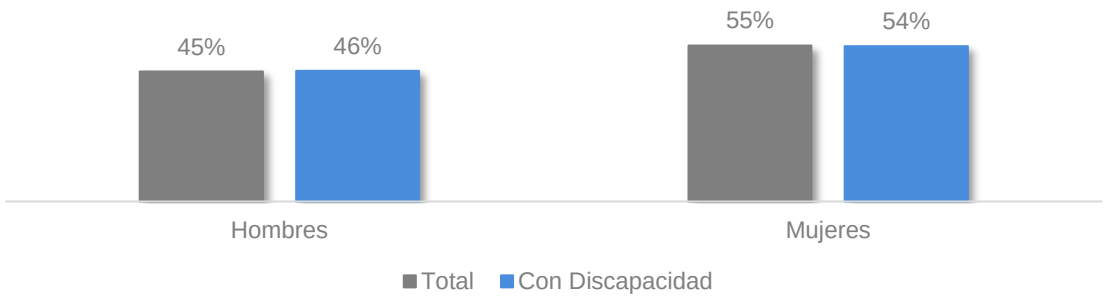
Gráfico 1 Distribución de la población con discapacidad según tipo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En términos de distribución por sexo, el Gráfico 2 muestra que el 54% de las personas son mujeres, sin embargo, al contrastar esto con la distribución de la población total, indica que este porcentaje es similar a la proporción de mujeres en la ciudad lo que no evidencia, al menos desde esta perspectiva, una característica particular de este grupo poblacional.

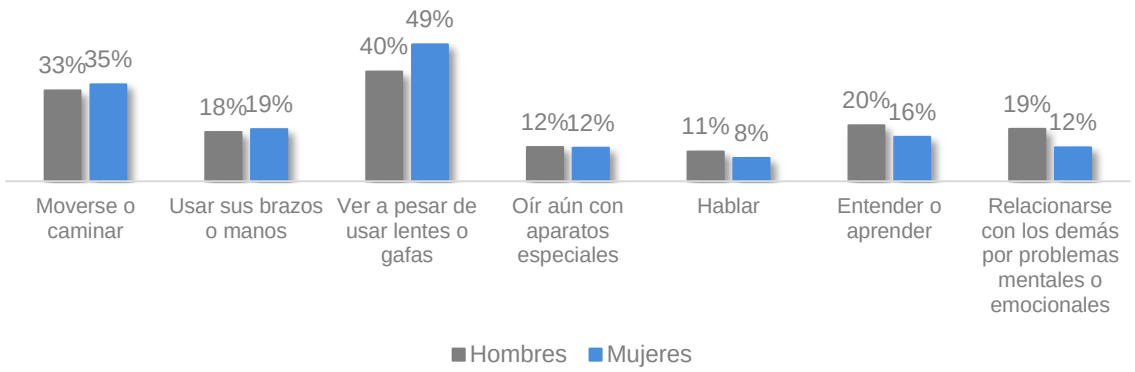
Gráfico 2 Porcentaje de la población que manifiesta tener una limitación o discapacidad por sexo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Según sexo y tipo de limitación, existe una relación entre ser mujer y manifestar tener limitaciones o discapacidad para ver a pesar de usar lentes o gafas; mientras que los hombres tienden a manifestar en mayor porcentaje que tienen limitaciones para hablar, entender o aprender y relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales (Gráfico 3).

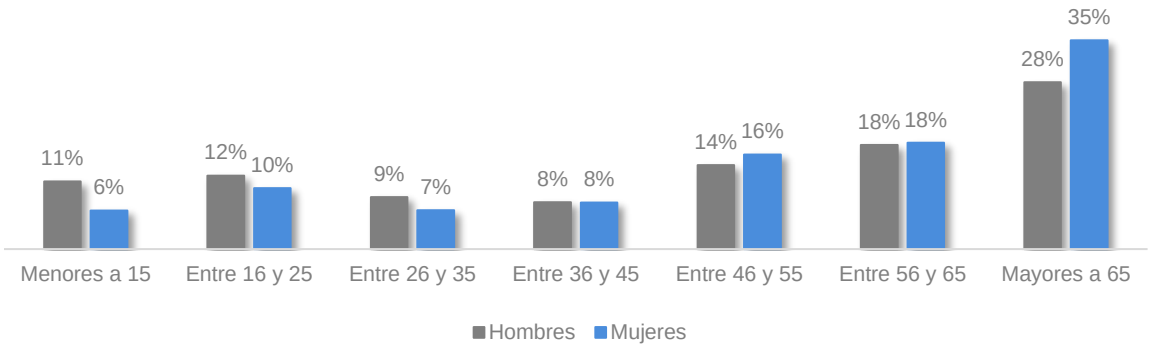
Gráfico 3 Porcentaje personas con discapacidad según tipo y sexo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

La distribución por edad es un aspecto clave de este estudio, ya que está asociado a la participación de las poblaciones analizadas en el mercado laboral. El Gráfico 4 muestra que alrededor del 60% de la población se encuentran en edad para participar o vincularse en el mercado laboral (entre 15-65 años), mientras el 44.8% de las personas tienen más de 56 años. Existe un mayor porcentaje de mujeres en relación con los hombres mayores a 65 años (35%), mientras los hombres menores a 15 años tienen una mayor representación en comparación con las mujeres (11% y 6% respectivamente).

Gráfico 4 Porcentaje personas con discapacidad según tipo y grupo de edad

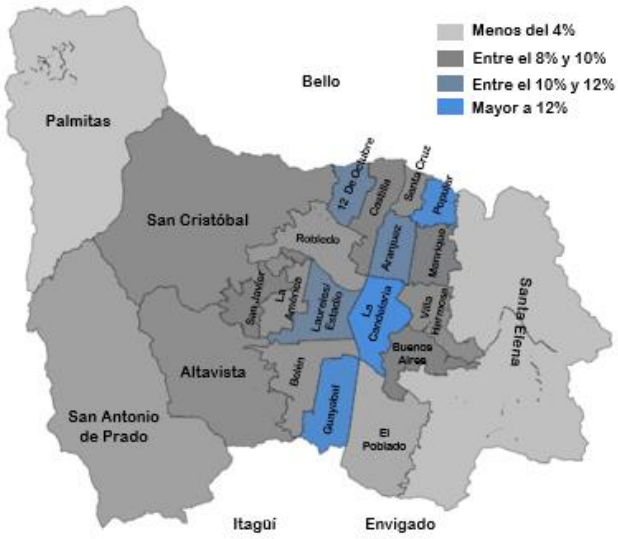


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En cuanto a la distribución geográfica, las comunas de la ciudad donde se presenta un mayor porcentaje de este grupo poblacional en relación con la población total son La Candelaria (13.4%), Popular (13.1%), y Guayabal (12.9%); mientras que los corregimientos de Santa Elena y Palmitas son los que tienen una proporción más baja (

Gráfico 5). Esta distribución espacial puede convertirse en una barrera adicional en la medida en que, dadas las restricciones de movilidad que pueden enfrentar quienes pertenecen a este grupo, las dificultades para desplazarse hacia los lugares de formación y/o trabajo pueden terminar por generar fenómenos de autoexclusión.

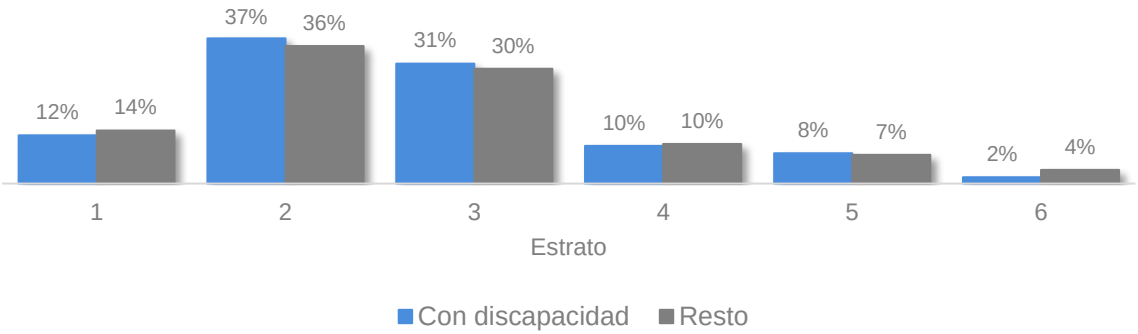
Gráfico 5 Porcentaje de población con discapacidad por comuna



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En términos económicos, y bajo el criterio de que la clasificación por estrato es un indicador correlacionado con los niveles de ingreso y calidad de vida de las personas, se aprecia que alrededor del 70% de la población con discapacidad vive en hogares pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 (Gráfico 6). Si bien inicialmente se puede pensar que un alto porcentaje de esta población es pobre, esta distribución es similar a la realidad económica del resto de la ciudad, lo que no permite concluir que experimenten un nivel de ingresos significativamente menor al del resto de la ciudad.

Gráfico 6 Porcentaje personas con discapacidad según estrato de la vivienda

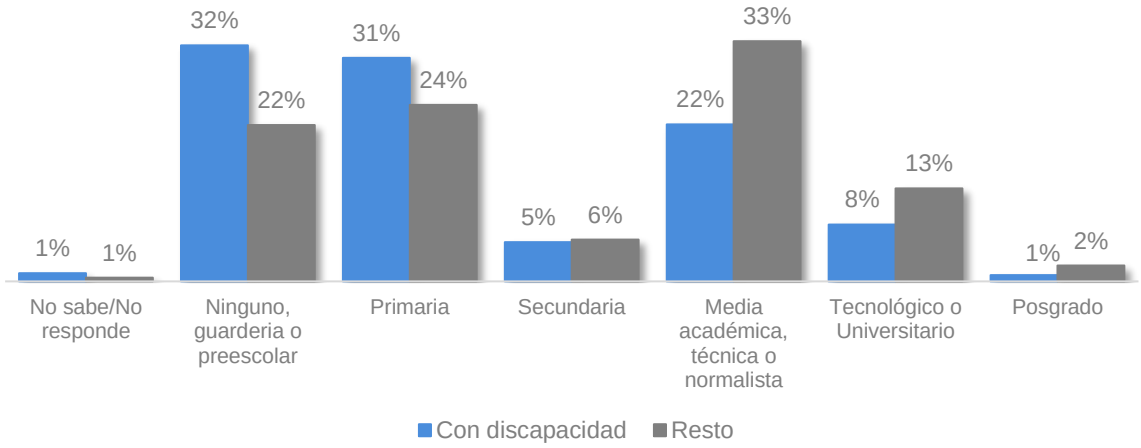


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En términos de las características que favorecen la vinculación al mercado laboral y la movilidad social de la población en general, el Gráfico 7 muestra el porcentaje de población según el máximo nivel educativo alcanzado. Se evidencia que alrededor del 64% de las personas con al menos una limitación o discapacidad tienen como máximo nivel educativo un grado inferior a primaria y solo el 9% tiene al algún nivel de educación superior. Estos datos son significativamente diferentes a los obtenidos para el resto de la población de la ciudad, lo que sugiere que esta puede convertirse en

una barrera adicional para que este grupo poblacional se integre efectivamente al mercado laboral de la ciudad.

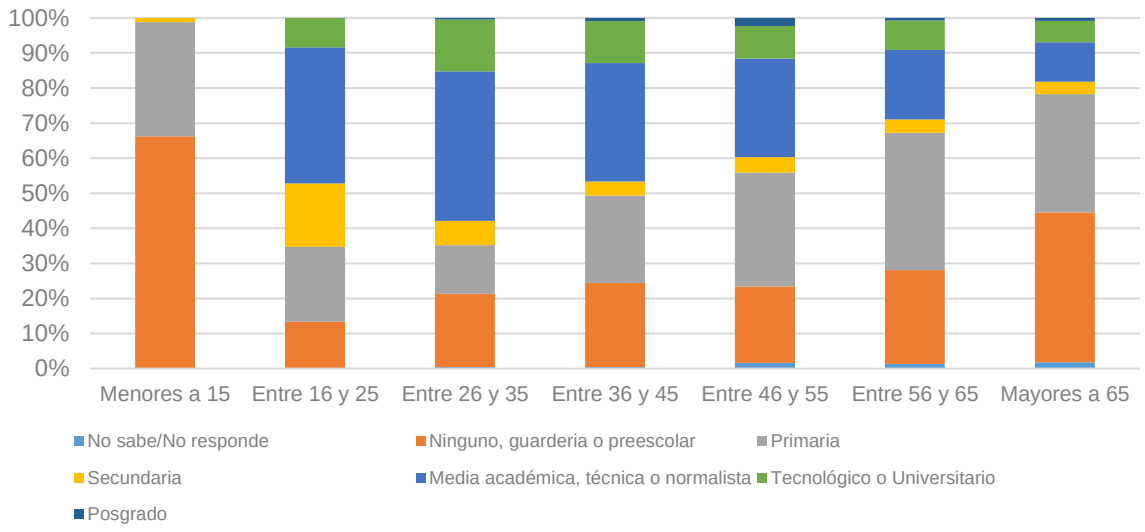
Gráfico 7 Porcentaje personas con discapacidad según máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Con el fin de controlar el efecto de la edad en el nivel educativo, el Gráfico 8 muestra la distribución de la población con discapacidad según el máximo nivel educativo alcanzado y el grupo de edad al que pertenece. Es importante destacar que un alto porcentaje de personas en edad de trabajar manifiestan tener un nivel educativo inferior a primaria y esta crece a medida que aumenta el rango de edad alcanzo alrededor del 80% en los mayores de 65 años.

Gráfico 8 Porcentaje personas con discapacidad según máximo nivel educativo alcanzado y grupo de edad



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

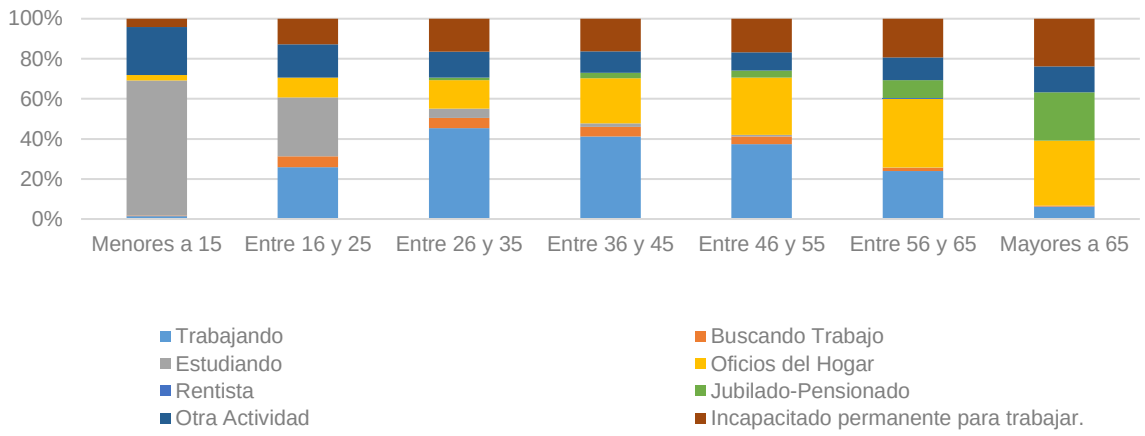
Lo anterior sugiere que efectivamente la población con discapacidad en edad de trabajar puede estar enfrentando problemas para acceder a un empleo de calidad no solo por pertenecer a este grupo, sino porque está en inferioridad de condiciones en términos del desarrollo de competencias

o habilidades duras y que por lo general son requisitos habilitantes para conseguir un empleo formal.

- *Ingreso y mercado laboral*

La primera condición para participar en el mercado laboral es querer hacerlo, es decir, tener la disposición y la voluntad para al menos buscarlo. En este sentido, el Gráfico 9 muestra la distribución de la población con discapacidad según el rango de edad y la actividad principal que realiza. Para los niños y jóvenes y acorde a lo que se espera de este grupo, el mayor porcentaje de menores de 15 años están estudiando (67%) y un 24% manifiesta realizar otro tipo de actividad[10]. Sin embargo, para los mayores de 16 años se evidencia una baja participación en el mercado laboral (trabajando o buscando trabajo) alcanzando su máximo en las personas que tienen entre 26 y 45 años (50%) y con un promedio general del 35%, lo que puede considerarse bastante bajo tomando en cuenta que a nivel nacional y para toda la población esta participación es de alrededor del 58%.

Gráfico 9 Porcentaje personas con discapacidad según máximo nivel educativo alcanzado y actividad principal



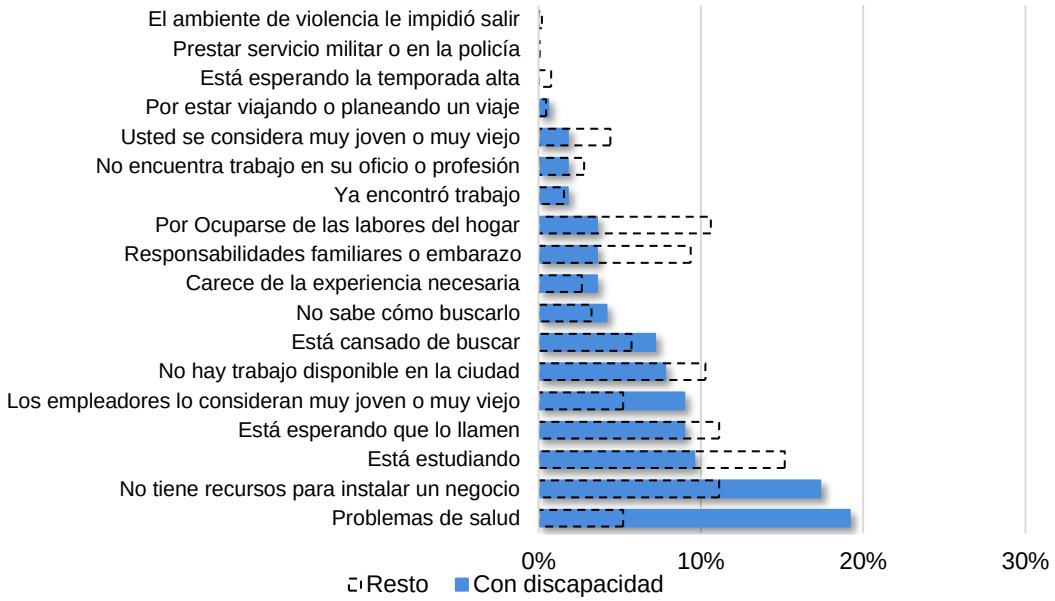
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Entre los aspectos que impiden que la población con discapacidad busque trabajo, el 19% de las personas que manifestaron no haber realizado acciones para buscar empleo manifestaron que esto se debe a problemas de salud y el 17% que no tienen recursos para instaurar un negocio propio (

[10] La Encuesta no permite determina cuales son estas actividades y si la educación que reciben está acorde a su limitación

Gráfico 10).

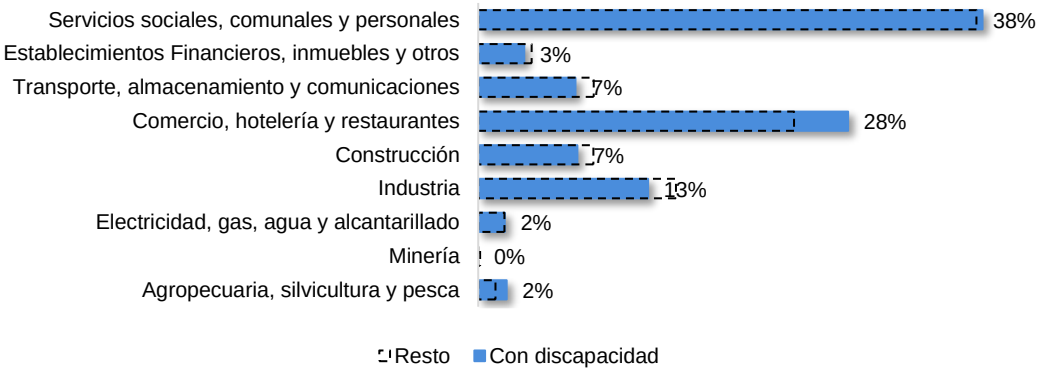
Gráfico 10 Porcentaje de personas con discapacidad según razones para no buscar empleo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Para los que se encuentran actualmente trabajando, el Gráfico 11 muestra que la población con discapacidad trabaja en su mayoría en los sectores de servicios sociales, comunales y personales (38%); comercio, hotelería y restaurantes (28%); e Industria (13%) y son similares al comportamiento del total de la población ocupada de la ciudad.

Gráfico 11 Porcentaje de personas con discapacidad según sector económico donde trabajan

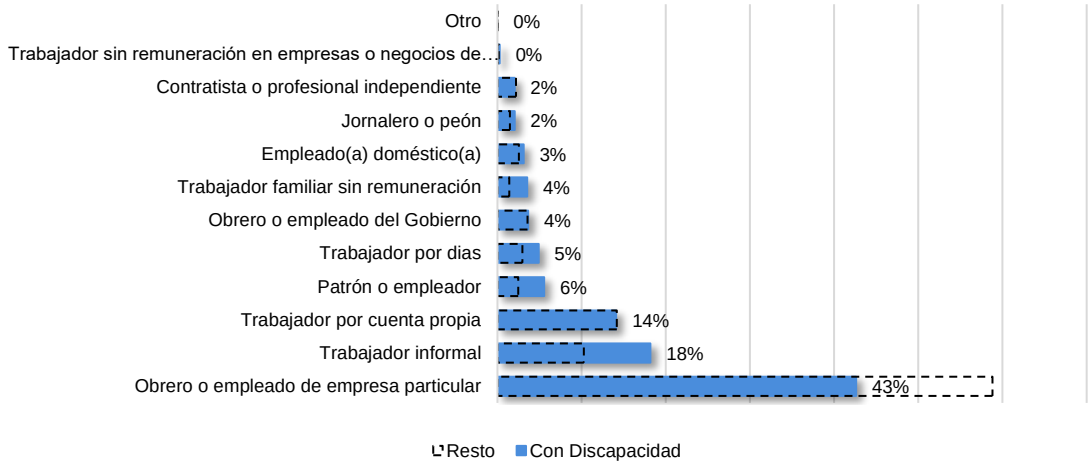


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En términos de la ocupación, el 43% trabaja como obrero o empleado de empresa particular (

Gráfico 12). Se destaca además que las principales diferencias respecto al resto de la población, se da en aquellos que declaran trabajar como informales (18% frente al 10% del resto de la población), que son patrones o empleados (6% frente a 2%) y trabajador familiar sin remuneración (4% frente a 1%).

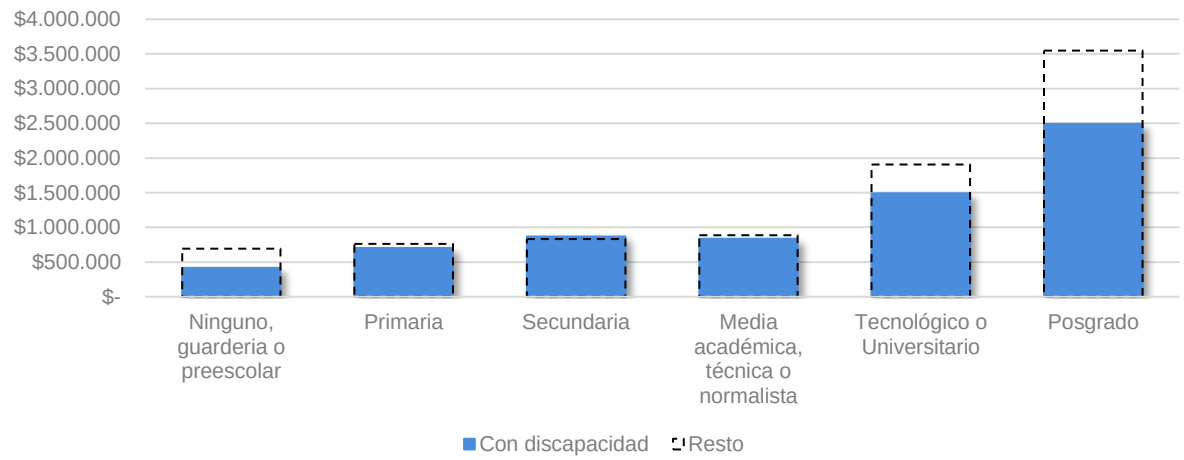
Gráfico 12 Porcentaje de personas con discapacidad según ocupación



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Finalmente, y con el fin de identificar si existen diferencias salariales, el Gráfico 13 muestra las diferencias en el ingreso mensual promedio de una persona con una limitación o discapacidad y el resto de la población controlando por el máximo nivel educativo alcanzado. Los resultados evidencias que si bien los salarios recibidos son similares en los niveles básicos (sin educación superior), son significativamente menores para la población con discapacidad que tiene algún nivel de educación superior o posgrado.

Gráfico 13 Ingreso mensual percibido en el empleo principal según máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En suma, los resultados obtenidos sugieren que, además de las restricciones propias de la condición de discapacidad, esta población presenta bajos niveles de educación comparados con el resto de la población de la ciudad, y bajos niveles de participación en los mercados laborales, que pueden ser reflejo precisamente de la existencia de estas barreras. Finalmente, entre los trabajadores, es

posible apreciar que los trabajos realizados se caracterizan por estar concentrados en sectores de servicios, con un componente importante de informalidad, y una brecha salarial creciente en el nivel de formación, lo que da cuenta de trabajos de baja calidad.

1.2.2. Caracterización de la población negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente

Por muchos años y de forma consciente y sistemática, la población negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente se vio expuesta a procesos discriminatorios que impidieron que, por su aspecto físico, tuvieran la oportunidad de desarrollar diferentes actividades en condiciones de igualdad. Esto ocasionó que esta población estuviera expuesta por muchos años a un entorno de mayor vulnerabilidad económica, caracterizado por altos niveles de pobreza, bajos niveles educativos y un acceso a mercados de trabajo en condiciones inferiores al resto de la población de la ciudad.

Adicionalmente y como se afirma en el documento de "caracterización de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Medellín (2010)", es inquietante que a pesar del paso del tiempo sigan existiendo "estructuras y prácticas colectivas que lleva a que aún hoy se sigan perpetuando importantes niveles de inequidad social y económica así como vulneraciones permanentes en los derechos humanos básicos y de orden colectivo dentro de las comunidades afrocolombianas, a pesar del acumulado de avances y herramientas jurídicos para su protección y promoción".

Lo anterior cobra mayor relevancia si se considera que este grupo poblacional es el segundo grupo étnico más importante del país y que según el CENSO del 2005 abarca alrededor del 10.4% de la población total del país, el 6.2% de la población del departamento de Antioquia y el 6.5% del total para la ciudad de Medellín11. Sin embargo, esta información puede estar incompleta debido a que el diseño de estas encuestas sólo captura a aquellos que se autoidentifican en este grupo, lo que indicaría que el tamaño y representatividad de esta población pueda ser aún mayor. De hecho, y de forma específica para Medellín, la caracterización *"Condiciones de vida de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Medellín"* realizada en el año 2010 estima que puede alcanzar hasta el 10% de la población total de la ciudad.

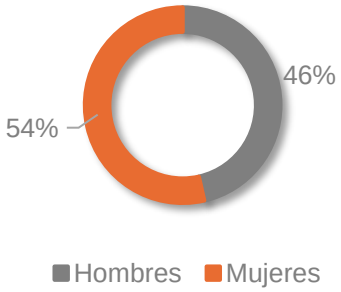
- *Características generales de la población*

Uno de los principales problemas para la caracterización de esta población es el subreporte, es decir, aquellos que al momento de realizar las encuestas oficiales no manifiestan considerarse como parte este grupo poblacional. En este sentido, en la Encuesta de Calidad de Vida para el año 2017 alrededor del 4% de la población de la ciudad de Medellín se reconoce como negro(a), mulato, afrocolombiano o afrodescendiente[12]. Considerado esto y en términos de sexo, el

[11] Según este informe, Antioquia es el segundo departamento del país con mayor población afrodescendiente mientras que Medellín es uno de los 8 principales municipios con población de este grupo étnico.
[12] Esto implica que la discusión de estos resultados debe entenderse a partir de la muestra total de la encuesta y no debe generalizarse para el total de la población de la ciudad.

Gráfico 14 muestra que el 54% de las personas de este grupo es mujer mientras que el 46% declara ser hombre.

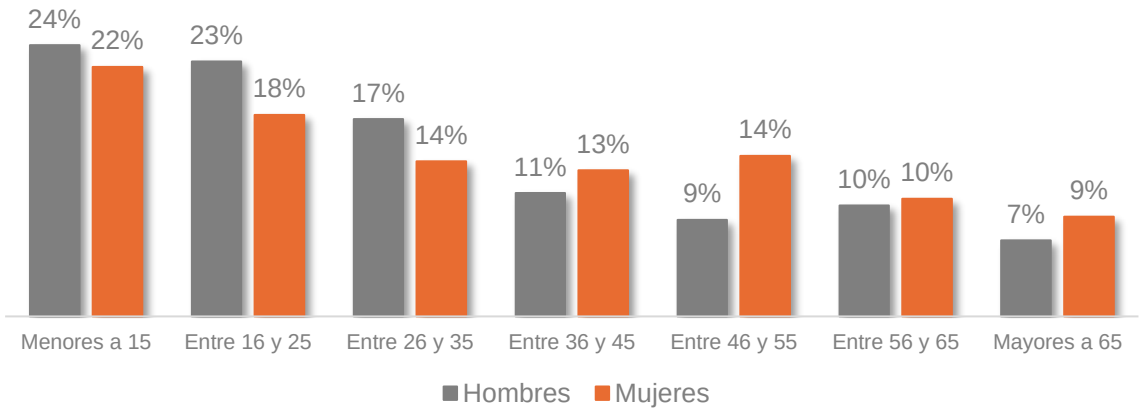
Gráfico 14 Distribución de la población afrodescendiente según sexo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En términos de distribución por grupo de edad, y al igual que en la caracterización del año 2010, la población afrodescendiente es mayoritariamente joven, de tal forma que el 58.5% tienen menos de 35 años. En cuanto a la distribución por sexo, el Gráfico 15 muestra que existe una mayor proporción de hombres jóvenes, mientras que las mujeres tienen una mayor concentración en los rangos más altos de edad.

Gráfico 15 Porcentaje de la población afrodescendiente según sexo y grupo de edad



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Dado los fenómenos históricos de exclusión, este grupo poblacional se ha asentado tradicionalmente en los barrios pobres y ubicados en la periferia de la ciudad. De forma específica, el Gráfico 16 muestra que las comunas de la ciudad donde se presenta un mayor porcentaje de este grupo poblacional en relación con la población total son Santa Elena (14.1%)[13], Popular (7.1%), Villa

[13] Si bien el corregimiento de Santa Elena registra tener el mayor porcentaje de población que se considera afrodescendiente, los autores consideran que este fenómeno puede deberse a dos causas principales que deben considerarse al analizar la cifra: i) Dado que la población es menor puede estar sesgado el porcentaje ya que en términos absolutos la población no es tan representativa, ii) Viven en la frontera entre alguna de las comunas de la periferia (este fenómeno especifico puede darse en la comuna de Villa hermosa donde los límites que separan lo urbano y lo rural no son tan evidentes).

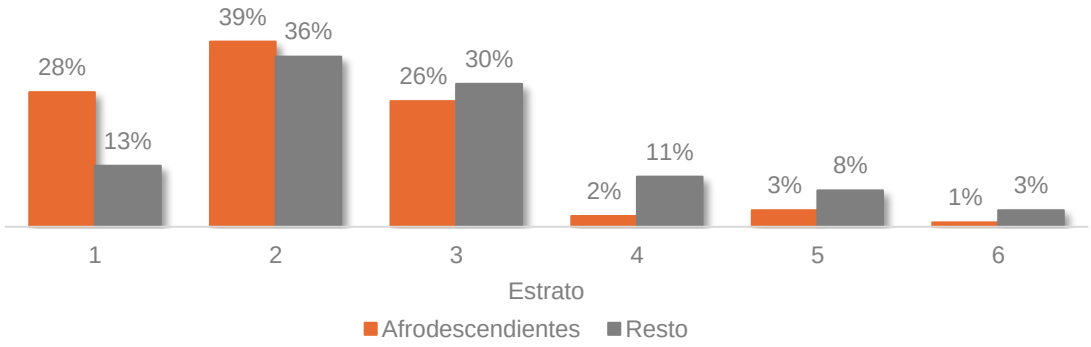
Hermosa (6.2%) y San Javier (5.3%); mientras que los de menor porcentaje son Laureles (0.2%), el corregimiento de Palmitas (1.2%) y Castilla (1.6%).

Gráfico 16 Porcentaje de la población afrodescendiente por comuna

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Esta distribución geográfica se refleja en el estrato socioeconómico de este grupo. En efecto, alrededor del 93% de los afrodescendientes viven en hogares con estratos 1, 2 o 3 (Gráfico 17). Es importante tener en cuenta que, en comparación con el resto de la población, este porcentaje es significativamente superior, lo que indica que pertenecer a este grupo poblacional se relaciona con condiciones socioeconómicas más complejas que el resto de la población encuestada y los expone a mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social.

Gráfico 17 Porcentaje de población afrodescendiente según estrato de la vivienda

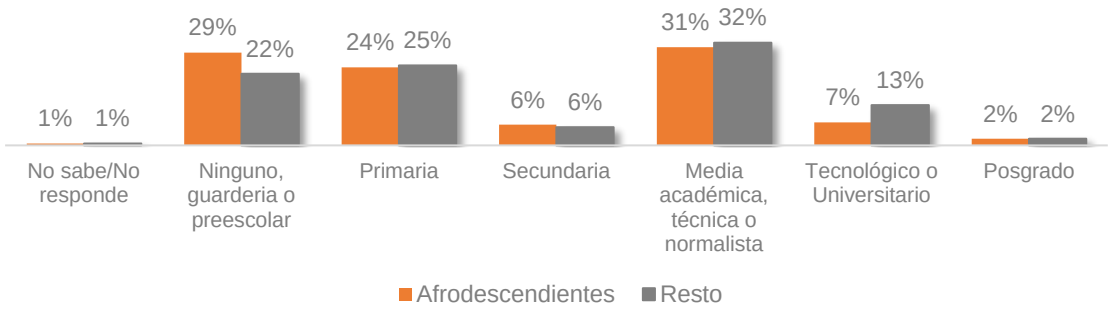


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Sin embargo, y aunque se ven diferencias significativas en la población afrodescendientes sin ningún nivel educativo que puede estar relacionada con la distribución por la edad, el Gráfico 18 muestra que el resto de los niveles educativos son similares al promedio general y en educación superior, el

porcentaje con nivel educativo tecnológico o universitario es bajo en comparación con el resto la población encuestada (7% y 13% respectivamente).

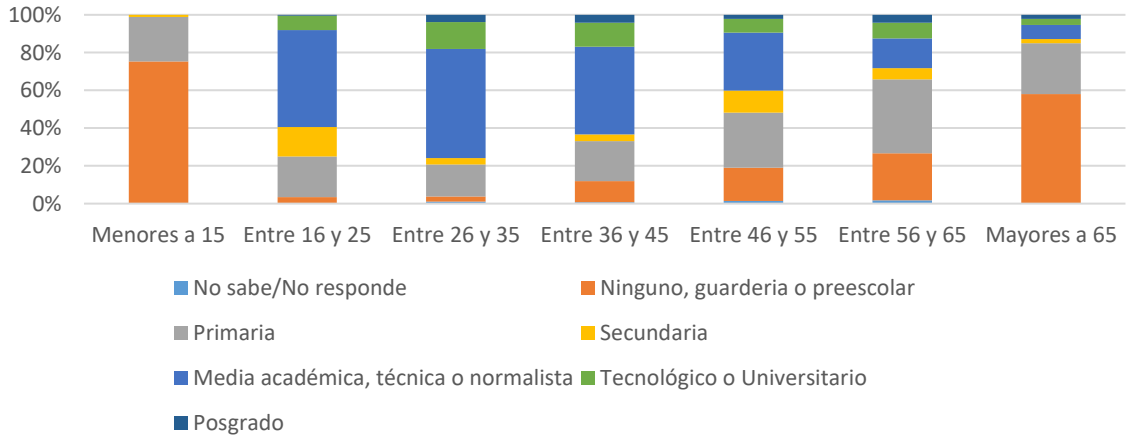
Gráfico 18 Porcentaje de población afrodescendiente según máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Con el fin de controlar el efecto de la edad en el nivel educativo, el Gráfico 19 muestra la distribución de la población según el máximo nivel educativo alcanzado y el grupo de edad al que pertenece. En primer lugar, se observa que las nuevas generaciones tienen una mayor participación en el sistema educativo donde alrededor del 20% de la población entre los 16 y 25 años tienen menos de primaria mientras que para los mayores a 56 años este porcentaje es mayor al 65%. Esto es positivo e indica que existe una proporción de esta población que tiene unas habilidades y competencias mínimas que les permite participar en el mercado laboral y se esperaría una evolución positiva de esta variable, permitiendo el acceso a trabajos con mayor remuneración.

Gráfico 19 Porcentaje de población afrodescendiente según máximo nivel educativo alcanzado y grupo de edad



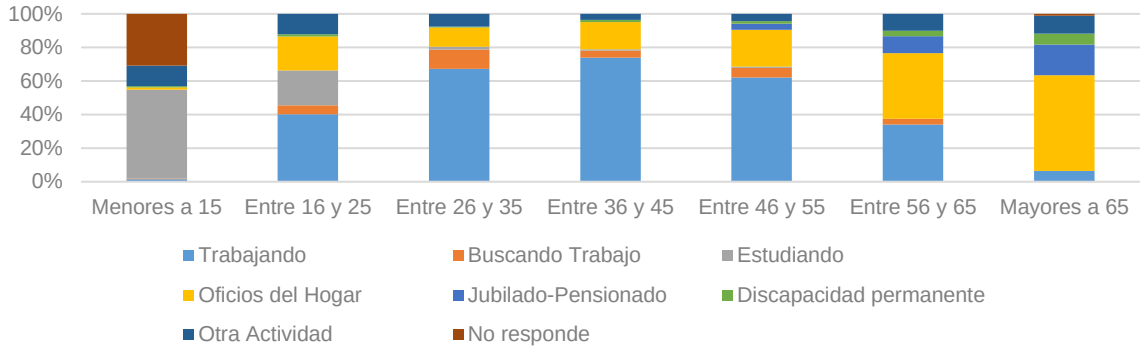
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

- *Ingreso y mercado laboral*

En términos de mercado laboral, y a diferencia de la población con discapacidad, las personas que se consideran afrodescendientes tienen una gran participación en el mercado laboral, lo que sugiere que no se presentan barreras significativas en materia de acceso. En este sentido, el 64% de las

personas de este grupo poblacional manifiestan estar trabajando o buscando trabajo, superior al promedio nacional (58%).

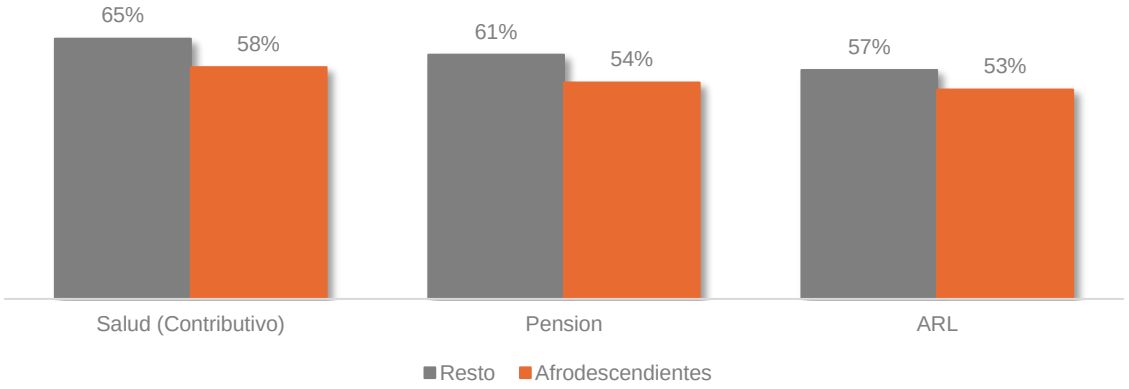
Gráfico 20 Porcentaje de población afrodescendiente según máximo nivel educativo alcanzado y actividad principal



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Si bien esta participación es alta, las actividades que desarrollan las personas de los grupos etarios de mayor edad sugieren un bajo acceso al sistema de protección social si se considera que solo el 18% de las personas mayores a 65 años manifiestan estar jubilados o pensionados y en su mayoría se dedican a realizar oficios del hogar (57%). En este sentido, el Gráfico 21 muestra que, a pesar de tener una mayor participación en el mercado laboral, las personas afrodescendientes en edad de trabajar tienen menores tasas en cuando al acceso a salud, pensiones y riesgos profesionales.

Gráfico 21 Población según acceso al sistema de seguridad social

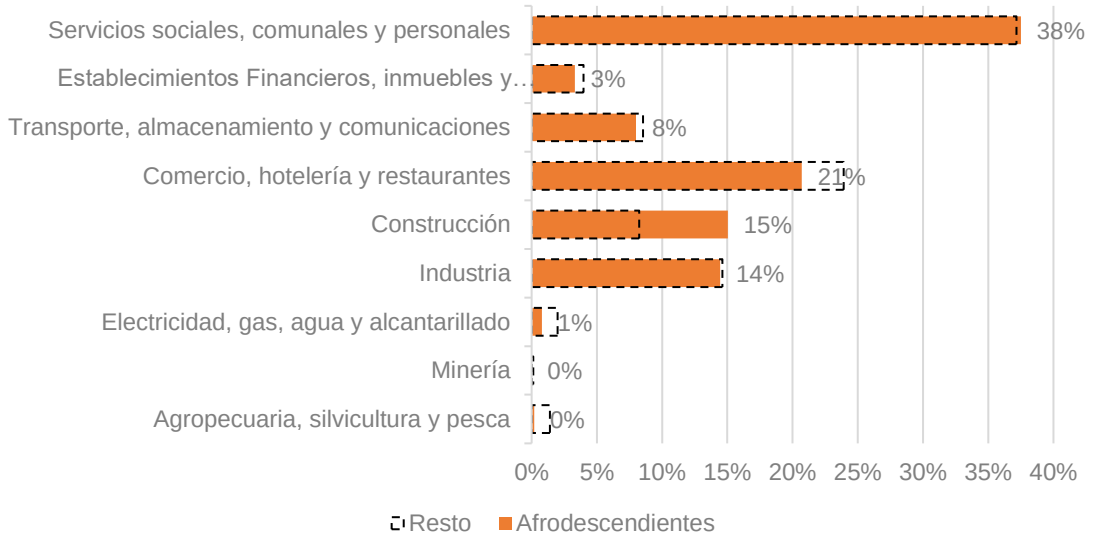


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Para los que se encuentran trabajando, el Gráfico 22 muestra que la población trabaja en su mayoría en los sectores de servicios sociales, comunales y personales (38%); comercio, hotelería y restaurantes (28%); e Industria (13%) y son similares al comportamiento del total de la población ocupada de la ciudad. Sin embargo, de manera interesante, el nivel de participación en el sector de construcción es casi el doble respecto al resto de la población de la ciudad. En términos de la ocupación, el Gráfico 23 muestra unos porcentajes ligeramente superiores en aquellos que

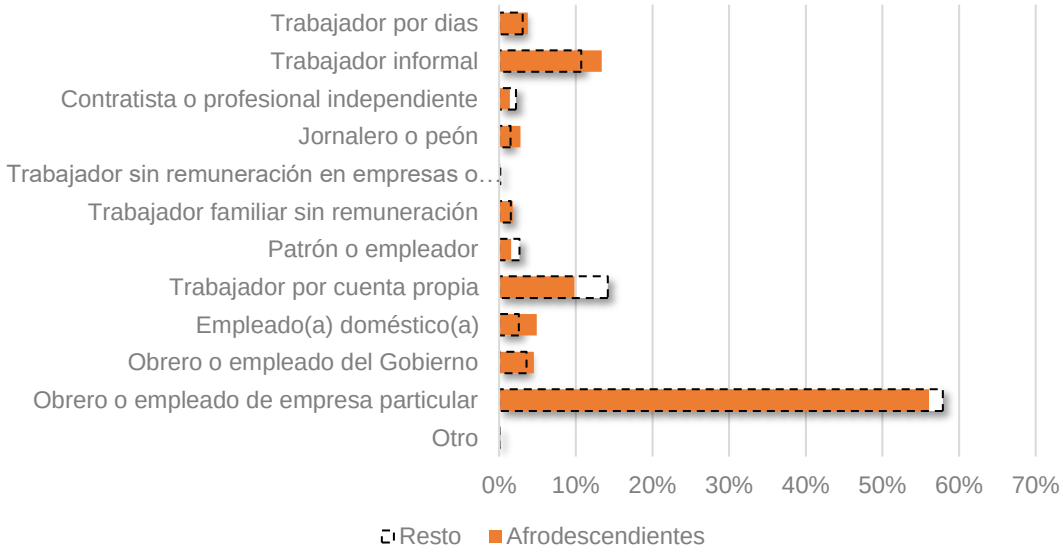
manifiestan trabajar como informales, jornalero o peón y empleado doméstico e inferior en los que manifiestan ser trabajadores por cuenta propia.

Gráfico 22 Porcentaje de la población afrodescendiente según sector económico donde trabajan



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

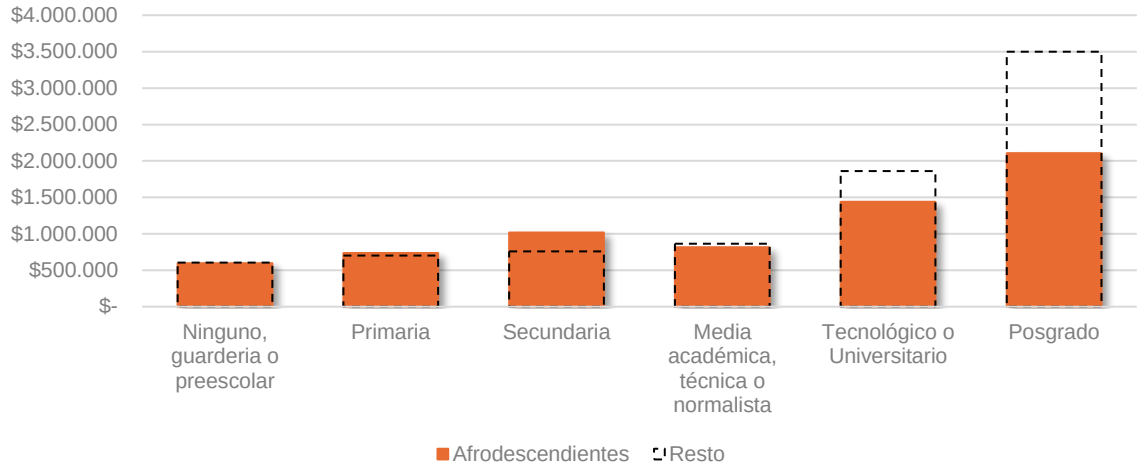
Gráfico 23 Porcentaje de personas afrodescendientes según ocupación



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

Finalmente, el Gráfico 24 muestra las diferencias en el ingreso mensual promedio de una persona afrodescendiente y el resto de la población, controlando por el máximo nivel educativo alcanzado. Los resultados evidencian nuevamente una brecha salarial creciente en el nivel educativo, siendo incluso mayor al compararla con la población en condición de discapacidad.

Gráfico 24 Ingreso mensual percibido en el empleo principal según máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (2017)

En suma, los datos analizados dan cuenta de una población importante en términos de tamaño para la ciudad de Medellín. Así mismo, su participación en el mercado laboral es importante, incluso superior a la media nacional. En cuanto a nivel educativo, es importante señalar que existen diferencias importantes de cobertura básica y secundaria dependiendo de la edad: las personas más jóvenes tienen mejores condiciones educativas respecto a los mayores, lo que es una señal positiva en términos de inclusión al sistema educativo y sus perspectivas de vinculación laboral futura. Aunque parece que la participación y vinculación al mercado laboral es buena, un elemento a destacar es que la calidad del trabajo obtenido y la brecha salarial juega en contra de esta población.

1.2.3. Características de la población indígena

De una u otra manera, un alto porcentaje de la población en América Latina tiene raíces indígenas, aunque las características de costumbre, idioma, religión, territorio y educación fueron cambiando en medio del proceso de colonización. Actualmente, y como resultado de diversos fenómenos demográficos, urbanísticos y sociales, un porcentaje de esta población se ha visto en la necesidad de comenzar un proceso de transición que les permita adaptarse a la dinámica urbana de la ciudad de forma que puedan "*ser parte de Medellín sin olvidar quiénes son, ni de dónde vienen; quieren seguir siendo indígenas, conservando su cultura, lengua, educación, tradiciones, maneras organizativas, sociales y políticas; teniendo igualdad de condiciones y haciendo parte de un sistema laboral sin sentirse discriminados o relegados. Es por esto que para poder hacer parte de lo que tanto desean, deben contar su historia*"

Esta frase hace parte del documento "*Los Indígenas nos Cuentan*" realizado por la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia en el año 2015 y que será la fuente principal de información para reconocer las características de este grupo poblacional en la ciudad[14]. Adicionalmente y, se

[14] Este informe utiliza una muestra compuesta por 584 encuestas, 20 relatos de vida, 30 entrevistas y 7 recorridos de ciudad. Además, fueron 5 talleres, donde participaron 248 miembros de diferentes comunidades étnicas; 5 cartografías sociales, donde se vincularon 196 compañeros indígenas.

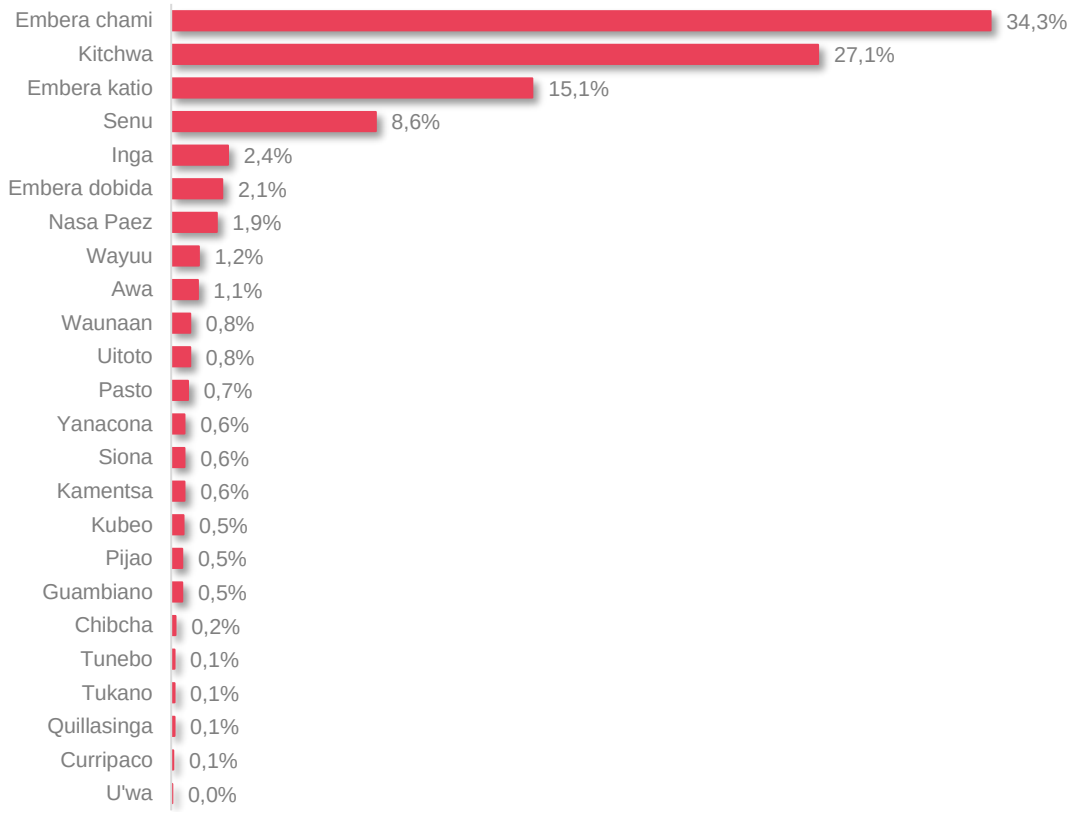
utilizarán algunas cifras del informe sobre derechos humanos para grupos poblacionales del año 2017 realizado por la Personería de Medellín en alianza con la corporación universitaria Remington.

- *Características generales de la población*

A 2017 y según fuentes de la dirección de etnias y gobierno indígena de la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, en Medellín vivían alrededor de 3500 indígenas pertenecientes a 4 cabildos indígenas: Chibcariwak, Inga, Quillasingas – Pastos. Con el fin de conocer la distribución según etnia, el Censo realizado por la Corporación Ne,´kajüí al resguardo indígena Chibcariwak (que agrupa alrededor de 2147 indígenas) muestra que los Embera Chami (34,3%) y los Kitchwa (27,1%) son el grupo con mayor participación en el área metropolitana (Gráfico 25). En cuanto a la distribución por género, el

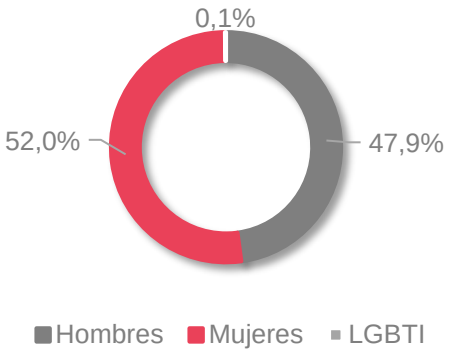
Gráfico 26 manifiesta que 52% dice ser hombre el 47.9% mujer y el 0.1% manifiesta ser de población LGBTI.

Gráfico 25 Población indígena del resguardó indígena Chibcariwak según etnia



Fuente: Tomado del Informe estadístico elaborado por la Corporación Ne,´kajüí basados en el censo poblacional del Cabildo Indígena Chibcariwak 2017

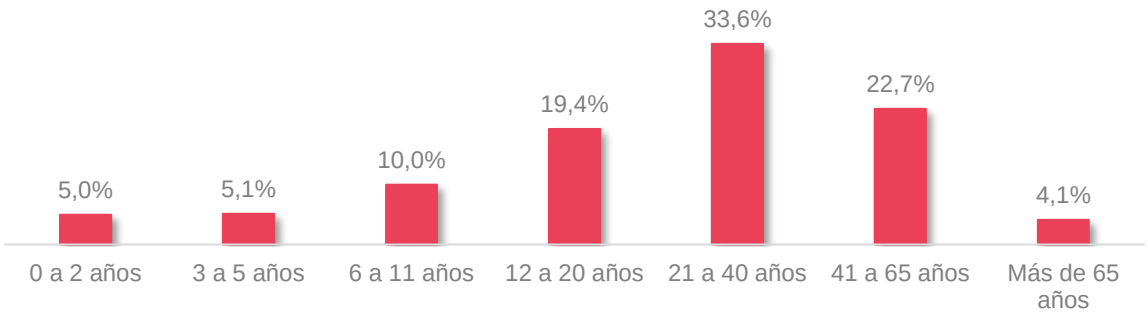
Gráfico 26 Población indígena del resguardó indígena Chibcariwak según etnia



Fuente: Tomado del Informe estadístico elaborado por la Corporación Ne,´kajüí basados en el censo poblacional del Cabildo Indígena Chibcariwak 2017

En cuanto a la edad, el Gráfico 27 evidencia que cerca del 80% de la población indígena se encuentra en edad de trabajar (Mayores a 12 años) y una muy baja participación de menores y adulto mayor (10.1% y 4.1% respectivamente). Para explicar la baja de representación de adultos mayores, la caracterización realizada en el año 2015 afirma que estas personas prefieren volver o mantenerse en su lugar de origen.

Gráfico 27 Población indígena del resguardó indígena Chibcariwak según rango de edad

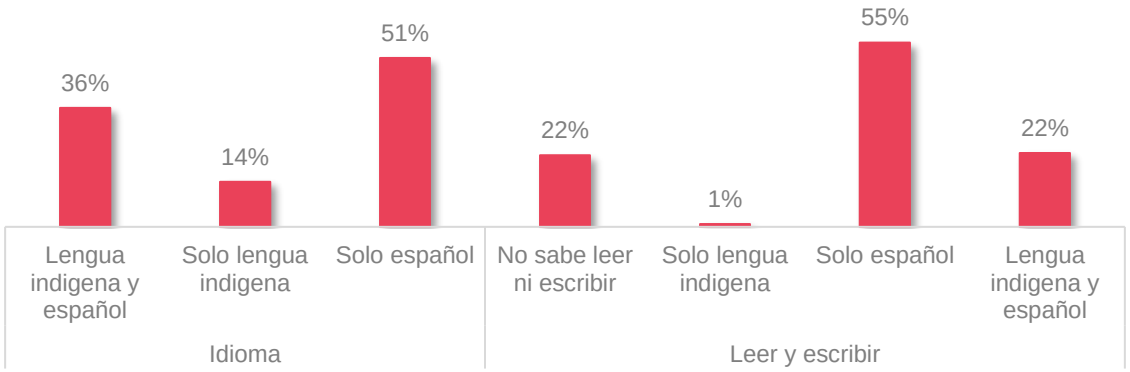


Fuente: Tomado del Informe estadístico elaborado por la Corporación Ne,´kajüí basados en el censo

Una característica particular de esta población es la posibilidad de conocer un lenguaje nativo diferente al español, lo que potencialmente puede constituirse en barrera si esto implica el desconocimiento total o parcial del español. El

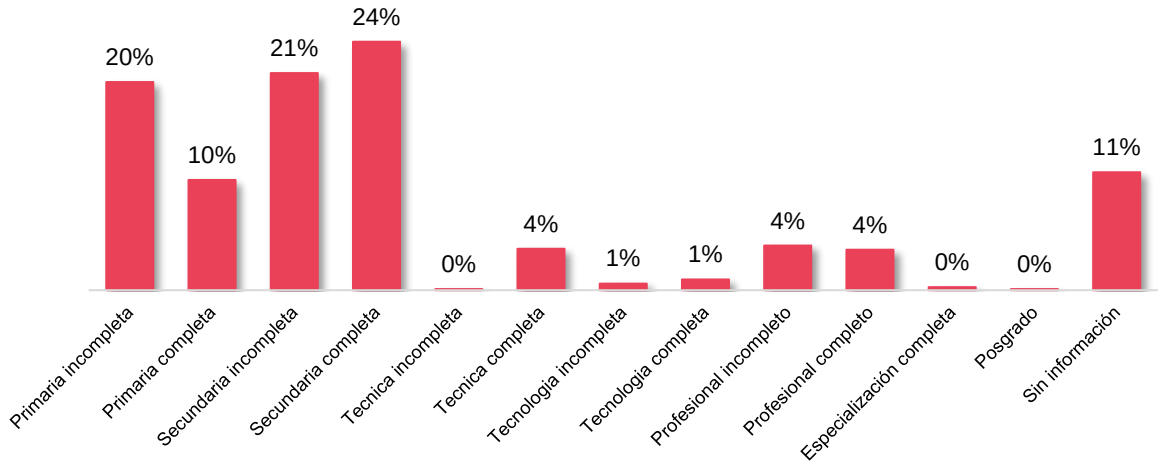
Gráfico 28 muestra que el 22% de la población encuestada no sabe leer ni escribir y el 14% solo habla lengua indígena. Por otro lado, puede existir un proceso de pérdida de identidad cultural considerando que el 51% solo hablan español y el 55% manifiestan que solo saben leer y escribir en español y no en su lengua nativa. Esta barrera puede verse agudizada al considerar el nivel educativo, ya que el 79% de la población encuestada manifestó tener como máximo nivel educativo secundaria (Gráfico 29).

Gráfico 28 Lengua en la que saben leer y escribir



Fuente: Tomado de "Los Indígenas nos cuentan" realizado por la Alcaldía de Medellín con apoyo de la Universidad de Antioquia (2015)

Gráfico 29 Distribución de la población según máximo nivel educativo



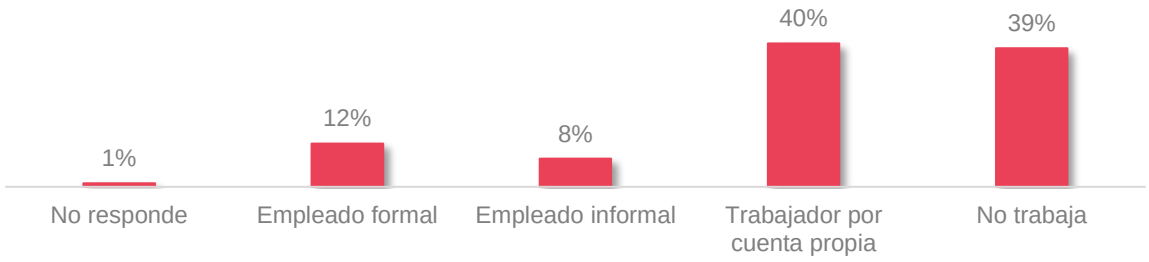
Fuente: Tomado de "Los Indígenas nos cuentan" realizado por la Alcaldía de Medellín con apoyo de la Universidad de Antioquia (2015)

- *Ingreso y mercado laboral*

En cuanto a la participación en el mercado laboral, el

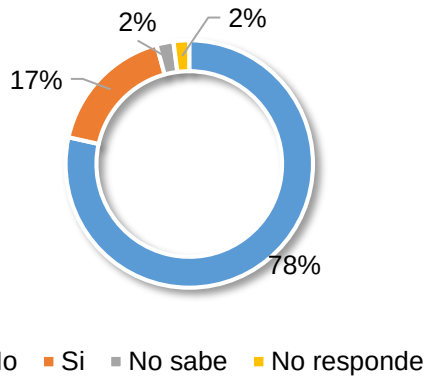
Gráfico 30 muestra que sólo el 12% de los encuestados manifiesta estar vinculado como empleado formal, mientras el 40% afirma ser cuenta propia. Más aún, el 40% dice no estar trabajando, lo que sugiere bajos niveles de participación que pueden estar asociados a las barreras identificadas y procesos de autoexclusión. En cuanto al nivel de satisfacción y considerando que no está disponible información sobre el nivel salarial para este grupo poblacional, el Gráfico 31 muestra que el 78% dice no estar satisfechos con su nivel de ingresos al momento de realizar la encuesta.

Gráfico 30 Distribución de la población según la actividad principal



Fuente: Tomado de "Los Indígenas nos cuentan" realizado por la Alcaldía de Medellín con apoyo de la Universidad de Antioquia (2015)

Gráfico 31 Satisfacción con su nivel de ingreso



Fuente: Tomado de "Los Indígenas nos cuentan" realizado por la Alcaldía de Medellín con apoyo de la Universidad de Antioquia (2015)

Los datos anteriores permiten afirmar que, aunque la población indígena en la ciudad es aparentemente pequeña en números, enfrenta grandes desafíos al momento de vincularse laboralmente. Uno de ellos es el choque cultural al que deben enfrentarse en la ciudad en temas tan relevantes para obtener empleo como el idioma o la educación. Similar a lo obtenido para la población en condición de discapacidad, su participación en el mercado laboral es muy baja y quienes participan generalmente lo hacen por medio del autoempleo, lo que se traduce en vulnerabilidad económica e insatisfacción con su nivel de ingresos.

1.2.4. Características de la población LGBTI

Aún existe en el debate un cierto nivel de ocultismo cuando se refieren a la población LGBTI, población que como grupo se comenzó a conformar en la década de los noventa (Universidad de Antioquia, 2015) y ha dado una intensa lucha social y política por la reivindicación de sus derechos y el reconocimiento de su diversidad, buscando la eliminación de comportamientos sociales como la violencia focalizada y las barreras que les impidan participar en igualdad de condiciones en los diferentes espacios sociales y económicos del país.

Dejando de lado esta discusión que sobrepasa el objetivo de esta sección, es necesario afirmar que es muy difícil dar una cifra exacta sobre el tamaño de este grupo poblacional ya que, por libertad de expresión, autocensura o miedo, muchas personas no declaran públicamente su orientación sexual

o de género. Una de las implicaciones de no poder definir la representatividad es la limitación que puede tener la política pública ya que no es posible conocer con certeza el tamaño de la población a intervenir, sus características y posibles procesos de discriminación.

Como una alternativa intermedia para conocer un poco más sobre esta población, y como resultado de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género y para la protección, restablecimiento, atención y garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del municipio de Medellín (2011), la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en alianza con el Centro de Opinión de la Universidad de Antioquia realizó en el año 2015 la Encuesta de Caracterización de la Población LGBTI en el municipio de Medellín.

Esta sección se basa exclusivamente en este documento que fue realizado a partir de 1.478 entrevistas y donde las afirmaciones aquí contenidas hacen referencia exclusiva a la muestra empleada y no debe ser generalizada para el resto de la ciudad de Medellín[15] y dónde se deja constancia de las recomendaciones para ser tenidas en cuenta en futuros ejercicios de caracterización a este grupo poblacional.

Precisamente, aunque por sus características metodológicas la información obtenida puede poseer problemas en materia de representación; sesgos en cuanto a la distribución socio-económica (estratos bajos y altos subestimados), geográfica y educativa, se reconoce la importancia de este estudio como una primera aproximación y su valor como línea base para estudios posteriores.

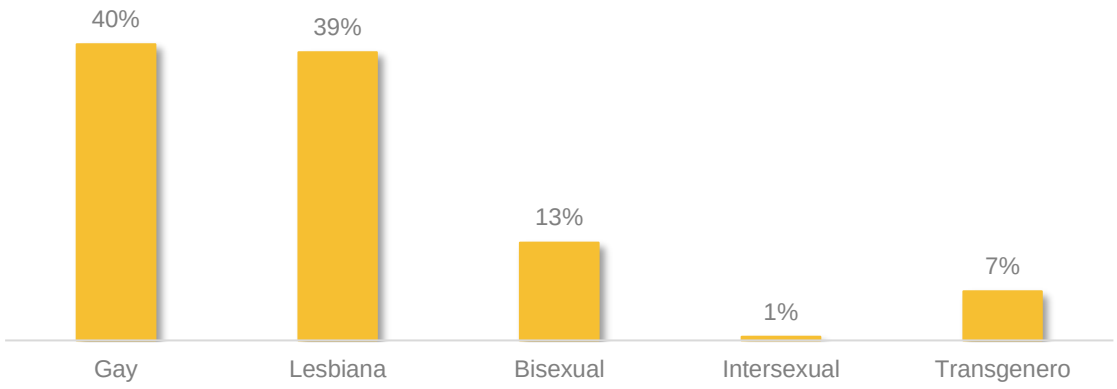
- *Características generales de la población*

En primer lugar, el

[15] Considerando que tanto esta sección como el documento realizado por la Universidad de Antioquia en el año 2015 es de carácter descriptivo, es posible que algunos de los párrafos tengan una estructura similar en ambos documentos. Sin embargo, los autores de la Universidad EAFIT reconocen que la autoría intelectual y material corresponde al informe presentado en el año 2015 y su uso para realizar esta sección se debe a que es la fuente de información oficial entregada por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y derechos humanos y fue valorado desde este equipo de trabajo como el documento que más aporta para entender las características de esta población en la ciudad de Medellín.

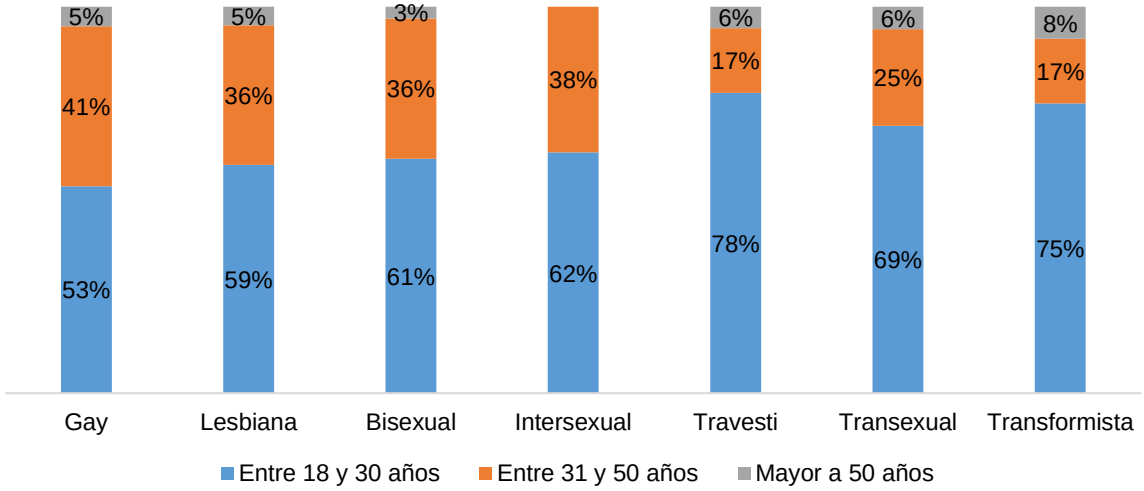
Gráfico 32 muestra la distribución de las 1.478 personas encuestadas según diversidad de género y orientación sexual. De estos, el 40% se autoreconocen como gay, 39% como lesbiana, 13% bisexual, 1% intersexual y un 7% transgénero (transformista, transexual o travesti). En términos de grupos de edad, y considerando que la encuesta solo se aplicó a personas mayores de 18 años, el Gráfico 33 muestra la mayor parte de la población se encuentra entre los 18 y 30 años, aunque este porcentaje es mayor para aquellos que se identifican como travestis, transexuales o transformistas. Adicionalmente, la participación de los mayores de 50 años en todos los grupos poblacionales es relativamente baja.

Gráfico 32 Distribución de la población según, diversidad de género y orientación sexual



Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

Gráfico 33 Distribución de la población según, diversidad de género, orientación sexual y edad

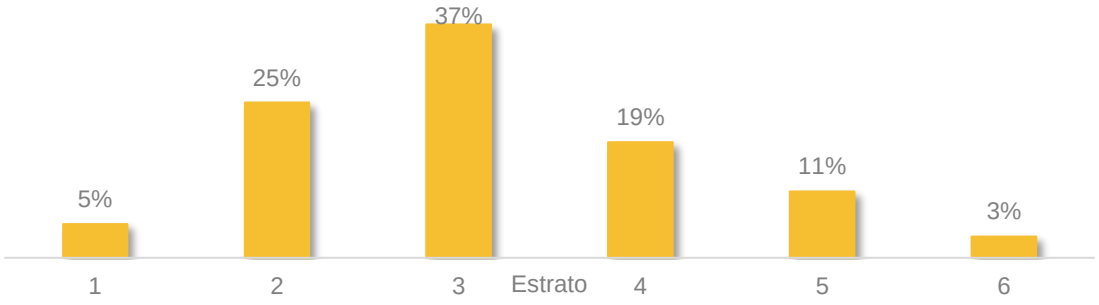


Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

En cuanto al nivel socioeconómico, el

Gráfico 34 muestra que la mayor proporción de la población encuestada pertenece a los estratos 2, 3 y 4 (81%). Si bien esto no es generalizable al resto de la ciudad de Medellín, esto indica que la muestra se concentra en una población que es mayoritariamente de estratos medio y medio-alto lo cual se diferencia a la estructura poblacional del resto de la ciudad.

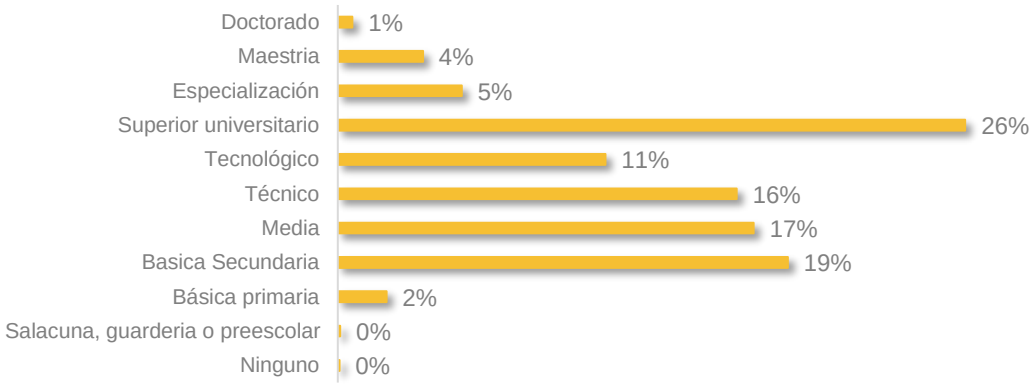
Gráfico 34 Distribución de la población según, diversidad de género, orientación sexual y edad



Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

De forma similar a la gráfica anterior, la distribución según máximo nivel educativo alcanzado muestra un comportamiento muy diferente al resto de la población de la ciudad, ya que cerca del 60% manifiestan tener algún nivel de educación superior (técnica, tecnológica, universitaria o postgrado).

Gráfico 35 Distribución de la población según máximo nivel educativo alcanzado



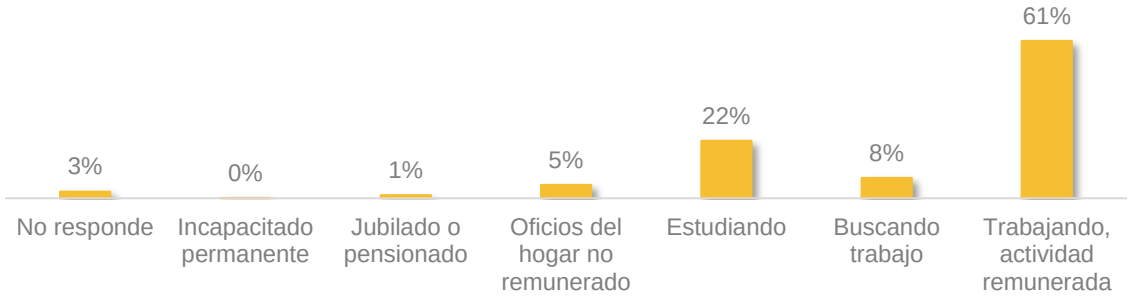
Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

- *Ingreso y mercado laboral*

Considerando que toda la población encuestada se encuentra en edad de trabajar (mayores a 12 años), el

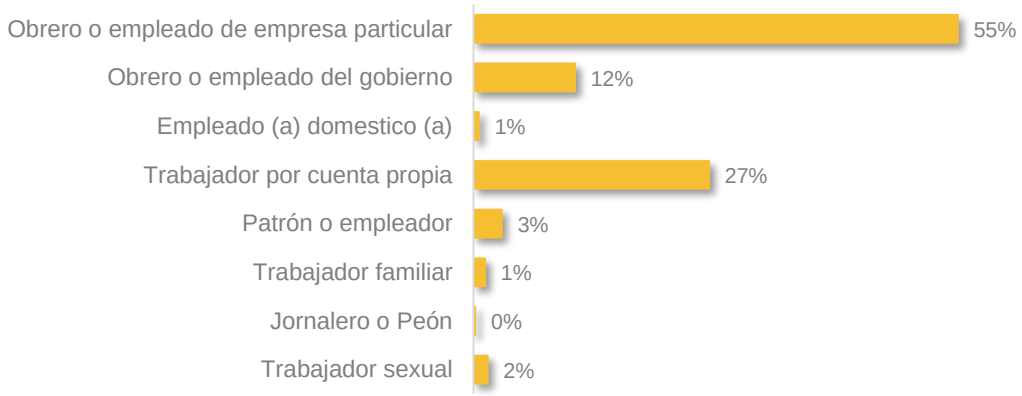
Gráfico 36 muestra el porcentaje de la población según la ocupación al momento de realizar la encuesta. Se observa que el 60.6% manifiesta estar trabajando en una actividad remunerada, mientras el 22.2% se encuentra estudiando. Adicionalmente, y tomando la definición de persona económicamente activa, existe una alta participación de la población encuestada en el mercado laboral (trabajando o buscando trabajo). Entre los que están trabajando, el 55% manifiesta ser obreros o empleados de empresas particulares, un 27% ser trabajador por cuenta propia y un 12% ser empleado o trabajador del gobierno (Gráfico 37).

Gráfico 36 Distribución de la población según la actividad principal



Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

Gráfico 37 Distribución de la población según tipo de ocupación



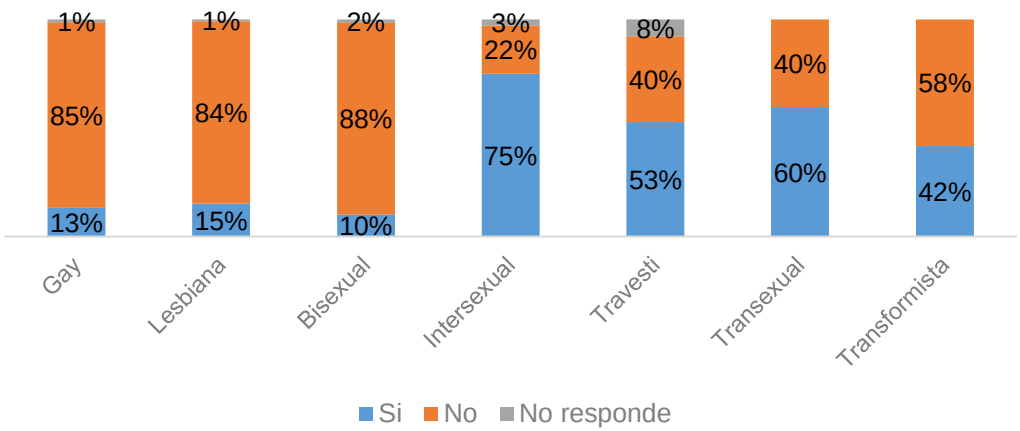
Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

Sin embargo, lo anterior no es igual para todos los subgrupos poblacionales de la comunidad LGBTI. En efecto, según este informe "*el 5.5 % de los-as travestis son obreros-as o empleados-as particulares, el 38.8 %, trabajador-a por cuenta propia, el 2.7 %, empleador-a y el 19.4 %, trabajador-a sexual. El 23.4 % de los-as bisexuales son obreros-as o empleados-as particulares, el 8.6 % son empleados-as del Gobierno, 15.3 % son trabajadores-as por cuenta propia, 2 %, empleadores-as y 1 %, trabajadores-as sexuales. El 9.6 % de los-as transexuales es obrero-a o empleado-a particular, el 36.5 %, trabajador-a por cuenta propia, el 9.6 %, empleador-a y 5.7 %, trabajador-a sexual. El 41.6 % de los-as transformistas es obrero-a o empleado-a particular y el 25 %, trabajador-a por cuenta propia. El 50 % de los-as intersexuales es trabajador-a por cuenta propia y el 12.5 %, obrero-a o empleado-a particular*".

Lo anterior sugiere que existen notables diferencias en relación con el tipo de ocupación que realizan las diferentes comunidades LGBT y sugiere que, a diferencia de los hombres gay, las mujeres lesbianas y las personas bisexuales; el resto de la comunidad pueden estar enfrentando barreras significativas de acceso a empleos por discriminación, y por tal razón se ven obligados a trabajar como cuenta propia. Esto puede evidenciarse en el Gráfico 38, donde la mayoría de las personas

intersexuales, travestis, transexuales o transformistas manifiestan haber experimentado algún tipo de rechazo o pérdida de una oportunidad laboral por su condición social o de género.

Gráfico 38 Distribución de la población según haber manifestado rechazo o perdida de oportunidad laboral por ser una persona LGBTI



Fuente: Tomado de Caracterización de población LGBTI (2015)

En suma, existe un gran desconocimiento sobre las características y tamaño de la población LGBTI, que puede explicarse parcialmente por la persistencia de altos niveles de discriminación debido a situaciones culturales e institucionales, lo que dificulta una aproximación desde la política pública. Sin embargo, los resultados obtenidos sugieren que las dinámicas de formación y participación en el mercado laboral son muy diferentes entre los mismos subgrupos que componen esta comunidad. En efecto, aparentemente existe un mayor nivel de vinculación y éxito laboral para aquellas personas autoidentificadas como gay, lesbiana o bisexual. Por el contrario, para transexuales, travestis y transformistas la realidad es mucho más compleja y se caracteriza por un alto nivel de rechazo en el mercado, que puede explicar sus decisiones respecto a buscar alternativas de autoempleo.

1.2.5. *A manera de resumen*

De manera general, los resultados obtenidos en este capítulo (Tabla 2) dan cuenta de las importantes heterogeneidades entre los distintos grupos analizados en materia de tamaño poblacional, composición etaria, nivel educativo, participación en el mercado laboral y calidad del empleo. Así, por ejemplo, puede apreciarse como las poblaciones más significativas en términos de tamaño son las de personas en condición de discapacidad y afrodescendientes, mientras la indígena es relativamente baja. Sin embargo, una vez controlado por esto, son poblaciones relativamente jóvenes con un alto potencial de vinculación laboral.

Tabla 2 Resumen de las principales características observables de las poblaciones analizadas[16]

Población caracterizada	Tamaño total	Población en edad de trabajar	Segregación espacial	Diferencias por estrato	Nivel educativo	Participacion efectiva	calidad del empleo	Brecha salarial
Discapacidad	Alto	Alto	Media	Baja	Bajo	Baja	Medio	Alta
Afrodescendiente	Alto	Alto	Alta	Alta	Medio	Alta	Bajo	Alta
Indígena	Bajo	Alto	ND	ND	Medio	Baja	Bajo	ND
LGBTI	ND	Alto	ND	Baja	Alto	Alto	Alto	ND

Fuente: Elaboración de los autores

Por otro lado, la segregación espacial es característica de las comunidades afrodescendientes, así como su concentración en estratos socio-económicos bajos, mientras estos fenómenos no son claros para el resto de las poblaciones. A nivel educativo, se destaca el buen nivel de la población LGBTI, consistente a su vez con la buena calidad en su empleo. Por el contrario, el resto de poblaciones posee niveles de educación bajos (discapacidad) y medios, lo que es igualmente consistente con la baja calidad del empleo y la existencia de brechas salariales.

El reconocimiento de estas características es fundamental al momento de proponer e implementar alternativas de políticas públicas que procuren mejorar las posibilidades de acceso y autonomía económica de estos grupos al permitir su focalización y posterior evaluación. Sin esto, la posibilidad de éxito de las políticas será limitada.

[16] *Nota: **el tamaño total** de la población será alto cuando esta se encuentra alrededor del 10% de la población de la ciudad; la **población en edad de trabajar** será alta cuando una proporción importante de la población total se encuentra entre los 16-65 años; la **segregación espacial** será alta cuando se aprecia una concentración significativa de la población en un número reducido de comunas caracterizadas por bajos niveles de ingreso y provisión de servicios públicos; las **diferencias por estrato** serán altas cuando la distribución de la población es significativamente distinta a la de la ciudad y concentrada en estratos bajos; **el nivel educativo** será alto cuando se presente un porcentaje importante de la población con educación primaria y secundaria completa o superior; la **participación efectiva** será alta cuando un porcentaje significativo de la población en edad de trabajar manifiesta estar trabajando o buscando trabajo (más del 50%); la **calidad del empleo** será alta cuando la vinculación laboral se caracterice por tener una distribución sectorial similar a la de la ciudad y se manifiesten buenas tasas de formalidad; la **brecha salarial** será alta cuando pueda determinarse que la población posee salarios significativamente más bajos respecto al promedio de la ciudad con el mismo nivel de formación. ND: datos no disponibles*

1.3. Más allá de los datos: resultados de los talleres de diagnóstico participativo realizados con representantes de la población objetivo y empleadores

1.3.1. Metodología de los talleres[17]

El diagnostico participativo es un método de tipo cualitativo a través del cual se pueden identificar, desde la perspectiva de los actores participantes en un proyecto, cuales son los aspectos que afectan o se relacionan directa o indirectamente con el objeto de estudio. Siguiendo a D'Arcy (1993), el uso de estas metodologías permite no solo identificar y priorizar problemas desde la perspectiva de la comunidad sino que crea relaciones de confianza entre el equipo encargado de desarrollar el proyecto (Universidad EAFIT), los responsables la población objeto de estudio (población en situación de discapacidad, población afro, población indígena y población LGBTI) y el hacedor de política (Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos). Adicionalmente, el autor afirma que crear y mantener esta relación permite que la comunidad "*decida desde el principio si acepta o no el desarrollo del proyecto […] y cuando la comunidad toma esta primera decisión, hay más posibilidad de que se sienta comprometida con lo que es en realidad su proyecto*".

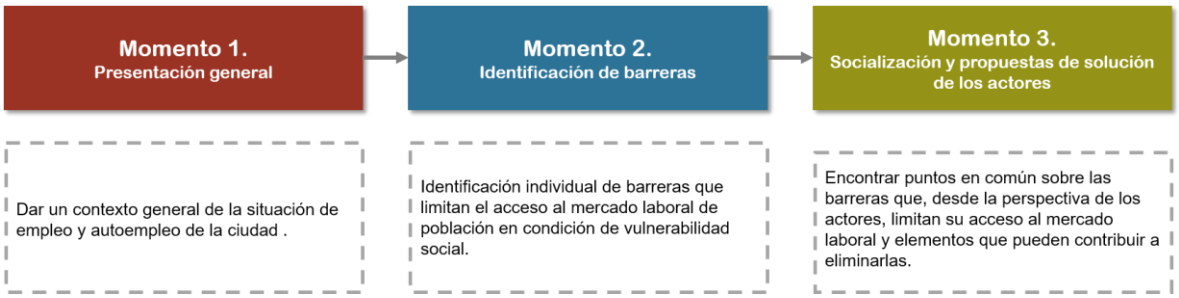
Con el fin de contrastar y complementar los resultados presentados en la sección anterior y en el marco de la propuesta metodológica mencionada anteriormente; se realizaron los días 24 y 31 de eneros tres talleres con una duración cercana a las 4 horas y que contó con la asistencia de representantes de grupos poblacionales, de organizaciones públicas y privadas de la ciudad y funcionarios de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín.

En primer lugar, los dos primeros talleres se desarrollaron en la Casa de Integración Afrocolombiana con la asistencia de 34 personas pertenecientes a los cuatro grupos de población vulnerable priorizados por CUSO International y la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y personal de la Secretaría, liderados y coordinados por la Universidad EAFIT. Es importante considerar que los participantes de estos talleres fueron personas seleccionadas y convocadas por la Subsecretaria de Inclusión Social quien lidera el comité técnico del proyecto. De forma análoga, el tercer taller realizado en las instalaciones de la Universidad EAFIT, conto con la asistencia de 14 personas pertenecientes a 9 entidades entre empresas del sector público y privado y las dos principales Cajas de Compensación Familiar de la región: Comfama y Comfenalco.

En cuanto a su contenido, la Figura 4 muestra los tres momentos contemplados para el desarrollo de la metodología propuesta. En primer lugar, el equipo de la Universidad EAFIT presentó la evolución de las cifras de mercado laboral en la ciudad de Medellín a partir de información de fuentes secundarias (DANE, Medellín Como Vamos, etc). Esta presentación tenía como objetivo dar un contexto general sobre la condición de empleo y autoempleo de la ciudad y su evolución en el tiempo, de forma que se enriqueciera la discusión en los momentos posteriores. Con el fin de no generar sesgos iniciales y de forma deliberada, se evitó hacer mención a resultados particulares de análisis de información secundaria sobre posible discriminación en otros países para grupos étnicos, personas con discapacidad, y población LGBTI.

[17] Anexo a este documento se encuentran las actas de cada taller, los cuestionarios aplicados y su respectiva tabulación y las transcripciones de las discusiones en cada una de las mesas de trabajo.

Figura 4 Momentos a desarrollar en cada uno de los talleres



Fuente: Elaboración de los autores

Una vez finalizada la presentación, se les pidió a los asistentes que diligenciaran anónimamente un cuestionario que indagó sobre aspectos asociados a la existencia o no de aspectos que limitan o impiden lograr la autonomía económica en la ciudad para el grupo social que cada uno de ellos representa.

En el tercer momento y para cada grupo poblacional, se presentó información relacionada con las características generales, ingreso y mercado laboral de forma que contribuyeran a identificar barreras existentes de forma particular para la ciudad de Medellín. La intención al presentar esta información era la de lograr una mejor compenetración de los participantes con las principales características asociadas con su grupo poblacional y al mismo tiempo sensibilizarlos con los datos recopilados para los otros grupos poblacionales presentes en el taller. Una vez concluida la presentación, se distribuyeron los asistentes en mesas de lideradas por personas del equipo de la Universidad EAFIT quien se encargaron de apoyar y moderar la discusión sin tomar parte activa de la misma. En cada mesa de trabajo se discutieron las principales conclusiones o percepciones individuales sobre las problemáticas analizadas, se les pidió priorizar las principales conclusiones y proponer soluciones a las problemáticas identificadas[18].

De forma particular para el tercer taller y dadas las características del público asistente, se mantuvo la estructura general, pero se eliminó la presentación de las cifras generales del mercado laboral en Medellín. Adicionalmente, se diseñó y aplicó un cuestionario diferente donde las preguntas buscaban capturar, desde el imaginario de los asistentes, la posibilidad de que existan criterios deliberados o no, para discriminar a las personas que buscan empleo por su origen étnico, su orientación sexual o su discapacidad, en las entidades y organizaciones que ellos representan.

1.3.2. Principales resultados de los talleres de diagnóstico participativo

A continuación, se presentan los resultados de los tres talleres realizados. Por temas prácticos y para facilitar la lectura, inicialmente se muestran los asociados a los dos realizados con grupos poblacionales y posteriormente, el realizado con empresas y organizaciones de la ciudad.

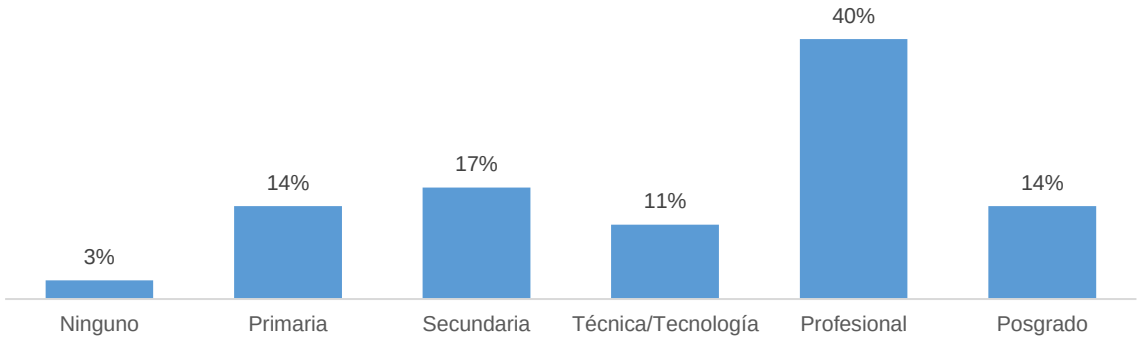
[18] Las discusiones de cada mesa fueron grabadas, previa autorización de los asistentes, para facilitar la sistematización de los resultados de la discusión, de forma fidedigna.

- *Resultados de los talleres poblacionales a través del cuestionario*

En primer lugar, es importante resaltar que los asistentes a los dos primeros talleres dan cuenta de una diversidad geográfica y social muy heterogénea. En cuanto a su residencia, en su mayoría manifestaron pertenecer a hogares ubicados en los estratos 1 y 2 aunque se pudo identificar la participación de personas que relacionan barrios de estratos medios y altos. De estos, el 33% manifestó haber nacido en la ciudad de Medellín, 19% de otros municipios del departamento de Antioquia y el restante 47% de otras regiones del país. Sin embargo, las personas que manifiestan no haber nacido en la ciudad de Medellín tienen en promedio 23.4 años.

En cuanto al nivel educativo, el Gráfico 39 muestra la distribución de los asistentes donde se destaca que el 54% es profesional o tiene algún nivel de posgrado mientras en contraste con el 34% que manifiesta tener secundaria o menos.

Gráfico 39 Máximo nivel educativo manifestado por los asistentes a los talleres 1 y 2



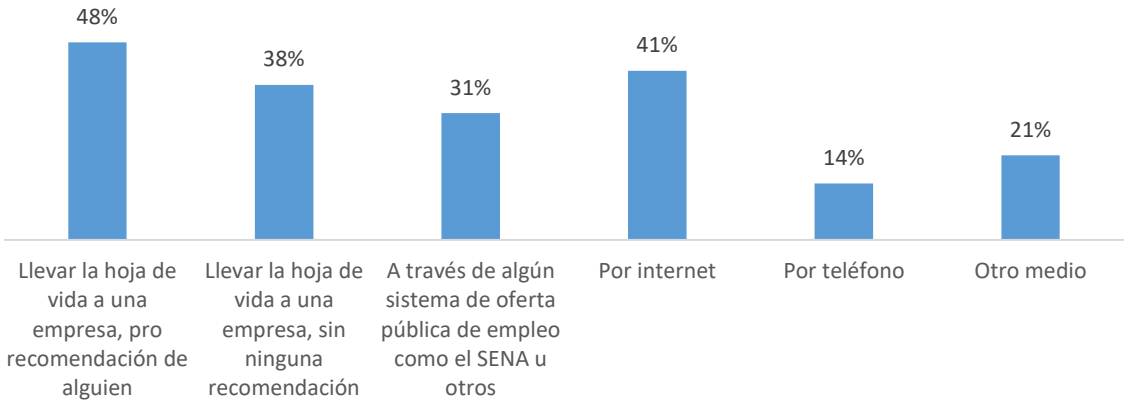
Fuente: Elaboración de los autores

En primer lugar, se consultó por su percepción en relación con la facilidad para conseguir empleo en la ciudad de Medellín y donde el 39% respondieron que era algo complejo, el 52% muy complejo y el 6% que era imposible. Entre las causas para esta consideración, se mencionaron que eso se debe a circunstancias que van desde bajos niveles de estudio de sus poblaciones, algún tipo de discriminación y falta de accesibilidad en las sedes.

En particular, la mayor parte de los asistentes manifestaron haber buscado un empleo remunerado (78%) dónde el

Gráfico 40 muestra que llevar la hoja de vida a una empresa por recomendación de alguien (48%), búsqueda por internet (41%) y llevar la hoja de vida a una empresa sin ninguna recomendación (38%) fueron los métodos que más usaron para hacerlo. En relación con lo anterior, el 68% manifiesta que volvería a utilizar este método mientras que el 32% manifiesta que recurriría a otros métodos de búsqueda.

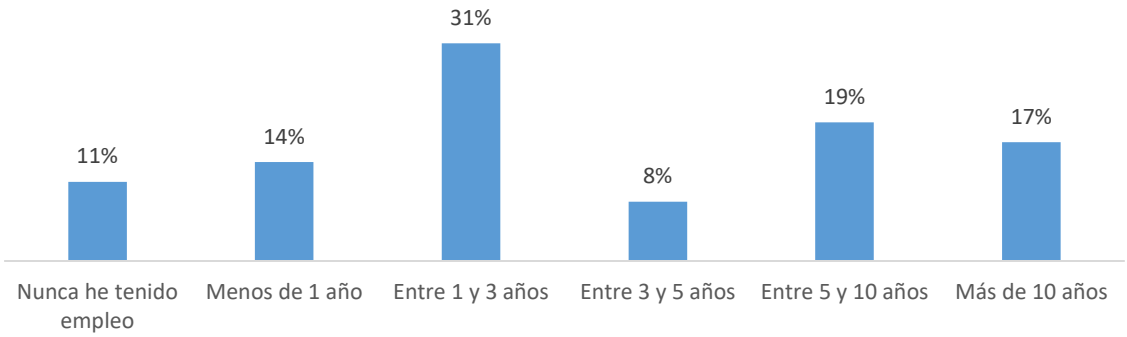
Gráfico 40 Método más usado para buscar empleo



Fuente: Elaboración de los autores

En relación con la efectividad de las postulaciones, el 78% fue contactado por una de las empresas y donde todos manifestaron haber sido llamados y asistieron a una entrevista y el 43% a una prueba escrita a la cual asistió. Este porcentaje sugiere que promover, acompañar y apoyar mecanismos de oferta de empleo como los descritos, es definitivamente una acción necesaria para mejorar las condiciones de empleabilidad y disminuir la vulnerabilidad de estos grupos poblacionales. En cuanto a la duración máxima que los asistentes han estado empleados, el Gráfico 41 muestra que la mitad respondió haber durado como máximo 3 años y un 11% nunca haber estado empleado.

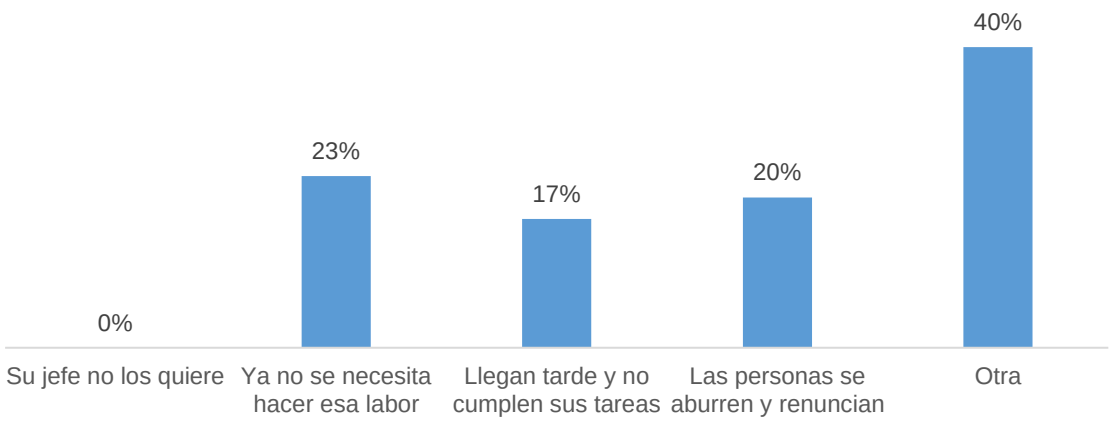
Gráfico 41 Duración máxima en un empleo



Fuente: Elaboración de los autores

En términos generales, el Gráfico 42 muestra las razones por las cuales se le puede terminar el empleo a una persona en Medellín desde la perspectiva de los participantes al taller. El 23% manifiesta que esto ocurre porque la persona ya no es necesaria en esa labora, el 20% que se aburren y renuncian y el 17% por razones asociadas al incumplimiento de las actividades laborales. Sin embargo, el 40% restante (que manifestó otra razón) afirma que las personas se quedan sin empleo por falta de competencias, por la coyuntura de las empresas, por el tipo de contratación y en dos casos específicos, manifestaron que por temas discriminatorios.

Gráfico 42 Razones para que las personas se queden sin empleo en Medellín



Fuente: Elaboración de los autores

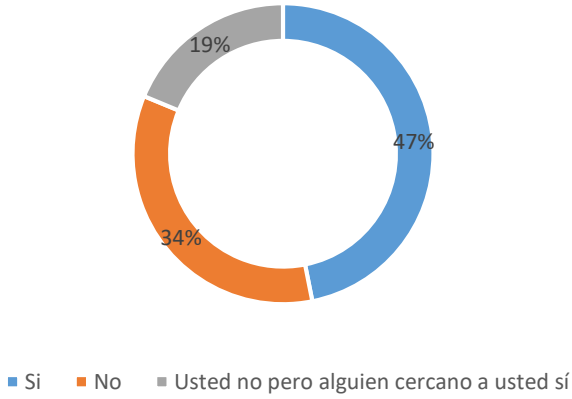
Lo anterior no permite ser concluyente sobre el desempeño de los grupos poblacionales de interés una vez las personas acceden al trabajo, pero si permite denotar que las mayores dificultades se presentan para lograr acceder al empleo (bien sea por causas internas o externas) y que de aquellos que acceden, una parte significativa permanece por largo tiempo en él, pero también se concluye que la enorme mayoría que son los que han durado tres años o menos, reconocen causas internas como el motivo más relevante al momento de terminarse el empleo o causas externas pero no asociadas a discriminación.

Sin embargo, dado que al inicio del cuestionario hubo varias respuestas que asociaban la dificultad para conseguir empleo con un tema de discriminación, se indagó de forma más directa sobre la percepción de los asistentes frente a procesos de discriminación para acceder a empleos o en general en la ciudad de Medellín, en circunstancias diferentes a la búsqueda de empleo.

Cuando se les indaga frente a la afirmación *"Algunas personas en Medellín manifiestan sentirse discriminadas al momento de buscar empelo ¿Está usted de acuerdo con esta afirmación?"*; el 88% manifiestan estar de acuerdo. Al consultar si alguna vez se ha sentido discriminado al momento de buscar empleo, el

Gráfico 43 muestra que el 47% dice que si mientras que el 34% dice que no. Sin embargo, al consultar por razones diferentes al empleo, el 42% dice que sí, el 16% que no y el restante 42% dice que no, pero que conoce a alguien que si fue discriminado.

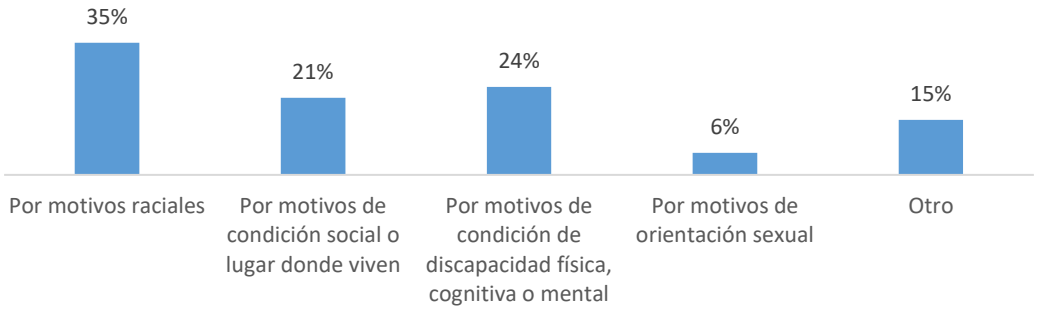
Gráfico 43 Personas que se han sentido discriminadas al momento de buscar empleo



Fuente: Elaboración de los autores

Las causas más señaladas por los asistentes para que haya discriminación en la ciudad, sin que ésta esté directamente asociada a quienes responden las preguntas, están relacionadas en su mayoría a la etnia y al lugar donde habitan; en menor proporción consideran que se discrimina por discapacidad y muy baja la respuesta frente a la orientación sexual (Gráfico 44).

Gráfico 44 Principal razón para discriminar según la perspectiva de los asistentes



Fuente: Elaboración de los autores

Sin embargo, cuando la pregunta se relaciona con quien responde el cuestionario o alguien cercano, las respuestas cambian en su proporción; sigue habiendo una respuesta alta frente a la etnia o el lugar de residencia o incluso por ser foráneo, pero menos que en el caso anterior y suben las respuestas sobre discriminación por orientación sexual o por condición de discapacidad; nuevamente tenemos un escenario donde la percepción es diferente a la realidad de cada uno.

Sin embargo, la conclusión es contundente: las personas que hacen parte de los grupos de población vulnerables objetos de este estudio coinciden en que en Medellín si hay discriminación al momento de buscar empleo, y que ésta se presenta por etnia, condición de discapacidad y orientación sexual, aunque en diferentes proporciones.

- *Resultados de los talleres poblacionales a través de las mesas de trabajo*

A partir de la clasificación adoptada por CUSO International para clasificar las diferentes barreras que se presentan para las personas afro, indígenas, LGBTI o en situación de discapacidad, al momento de buscar empleo en Medellín, la Figura 5 muestra los resultados de los tres grupos poblacionales analizados, de acuerdo con lo manifestado por ellos en las mesas de trabajo que se hicieron, como parte de los talleres de diagnóstico participativo.

Figura 5 Barreras identificadas por los asistentes a los talleres

Barreras internas
Creencias que surgen de la propia persona y su contexto familiar

	Personas con discapacidad	Afrodescendientes o indígenas	Población LGBTI
Personales y familiares	• No se hizo mención a barreras de este tipo para este grupo poblacional	• Bajos niveles educativos • No hablar español o dominarlo correctamente • No hay interés en un empleo; la mendicidad es una buena opción • Dificultad para auto reconocerse	• Miedo al matoneo • Rechazo familiar por su orientación

Barreras externas
Barreras del sistema, estructurales o del entorno

	Personas con discapacidad	Afrodescendientes o indígenas	Población LGBTI
Sociales y culturales	• Poco acceso a la educación virtual • Instituciones educativas sin accesibilidad o solo para algunos tipos de discapacidad	• Ser de otra ciudad • Hablar otra lengua y vestir según la usanza de la etnia • Que en la ciudad no hay mecanismos para apoyar la diversidad étnica como una riqueza y no como una condición especial • Creencia infundada que las personas afro son perezosas e incumplidas • Creencia infundada que los indígenas son perezosos • Dificultades para hablar español correctamente	• Baja tolerancia a la diferencia • Creencia errónea de que la orientación sexual de la población LGBTI "es una enfermedad"
Institucionales	• El municipio ayuda desde la secretaria, pero no da ejemplo vinculando personas con discapacidad • Se pide experiencia, pero nadie da primero la oportunidad	• No tener una cifra confiable del tamaño y localización real de las poblaciones. No hay confianza en los estimativos que se tienen por parte de la Alcaldía lo que dificulta la implementación de PP y de programas y proyectos pertinentes para la población • Para muchas personas indígenas es complejo entender el contexto y la documentación que se le pide anexar a una solicitud de empleo • Se pide experiencia para todos los cargos pero nadie está dispuesto a dar la oportunidad de adquirirla	• No tener una cifra confiable del tamaño y localización real de las poblaciones; además hay varios subgrupos dentro de la población LGBTI (al menos 3) que deben segmentarse e identificarse ya que requieren políticas y acciones diferentes
Económicas y de mercado laboral	• Las sedes de las empresas/entidades no son accesibles y no existe el interés de habilitarlas. • Los computadores y equipos de muchas empresas/entidades no están adecuados para ser usados por personas en situación de discapacidad. • Temor de que las personas en situación de discapacidad requieren muchos permisos por enfermedad • Temor de que las personas en situación de discapacidad son "muy vulnerables" y susceptibles a sufrir accidentes laborales	• Ofertas laborales que no reconocen el nivel de formación de las personas afro	• Sufrir acoso laboral por su orientación sexual, especialmente cuando la orientación sexual tiene manifestaciones físicas
Espaciales	• El transporte público en la ciudad no es "confiable" en términos de accesibilidad bien sea porque carecen de mecanismos apropiados o si los tienen no los saben usar o les da pereza a los conductores habilitarlos. Además las rutas de bus no tienen horarios establecidos o por lo menos no se respetan. • Los andenes y paraderos de bus son poco accesibles • El espacio público de la ciudad es poco accesible	• El sitio de residencia en la ciudad genera estigmas por corresponder a la periferia y a estratos muy bajos	• El sitio de residencia en la ciudad genera estigmas cuando se asocia a zonas de violencia, bandas criminales o similar

- *Resultados de los talleres con personal de las empresas, a través del cuestionario*

Como complemento a los talleres con grupos poblacionales, se realizó bajo la misma consideración metodológica un taller que estaba dirigido a personas de los departamentos de Talento Humano de empresas y entidades del sector público y privado. La convocatoria incluyó a 30 personas, de las cuales 11 confirmaron asistencia, pero sólo asistieron 8 personas al taller. Adicionalmente, se contó con tres representantes de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos y una representante de CUSO International[19].

Dado lo anterior y considerando el público al cual estaba dirigido este tercer taller, todos los asistentes (mayoritariamente mujeres) contaban con estudios profesionales y en algunos casos particulares, con algún nivel de posgrado.

En términos de resultados, todos los asistentes consideran que buscar y conseguir empleo en Medellín es complejo, aunque también manifiestan que durante los últimos seis meses se presentaron y llenaron vacantes en sus empresas o entidades. Podríamos pensar que, si hay empleo, pero es claramente insuficiente en cantidad y/o calidad para la oferta laboral de la ciudad.

Desde la perspectiva de los mecanismos utilizados para buscar candidatos para los empleos ofertados, el método más utilizado es la recomendación personal de alguien conocido o que ya trabajé en la empresa. De nuevo, esto genera cierto sesgo y dificultades para quienes no son de la ciudad o no tienen una red social de apoyo por haber llegado recientemente o por condiciones de exclusión social y usualmente terminan siendo más aporreados por esta situación, personas que hacen parte de los grupos poblacionales de interés, como los afro, indígenas o población en situación de discapacidad; la población LGBTI se caracteriza por tener una red social más fuerte y cohesionada. De otro lado, también reconoce usar procesos de convocatoria pública y la red de Oferta pública de empleo, aunque en menor medida que el método de la "recomendación"; podría ser una oportunidad importante para fortalecer los sistemas más amplios y democráticos que generen mayor posibilidad a poblaciones vulnerables, pero debe mejorar la capacitación a estos grupos para acceder de forma permanente a los sistemas de Oferta pública y a las posibilidades de usar herramientas tecnológicas, bien sea con el apoyo de gente de la Alcaldía o de tutores o de forma autónoma si adquieren las competencias necesarias.

Con relación al proceso de selección de personal, una vez ofertado el cargo, la mayoría respondió que en sus empresas se adelantaba el proceso de selección mediante análisis de la hoja de vida pero se complementa con elementos subjetivos como entrevistas los cuales también pueden ir en detrimento de las poblaciones objeto del estudio al momento de buscar un empleo ya que los paradigmas culturales de la ciudad pueden terminar afectando los criterios de los seleccionadores que se constituyen en barreras de acceso a los empleos formales.

Este último supuesto es complejo de validar pues al preguntar a los asistentes si en sus empresas se han vinculado personas afro, indígenas, LGBTI o en situación de discapacidad, prácticamente todos respondieron que si. Cuando se les preguntó qué proporción representaban estas personas frente al total de empleados, la mayoría reconoce que es muy bajo o poco representativo. Sólo una

[19] Es importante aclarar que los representantes de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y Cuso International, no diligenciaron el cuestionario aunque si tomaron parte activa en la discusión.

empresa de las asistentes respondió que el 80% de sus empleados eran personas en situación de discapacidad y que era una política deliberada de la empresa y hacía parte de sus compromisos sociales a nivel mundial, no sólo en Colombia. Estas cifras representan un gran reto para la empleabilidad de las poblaciones vulnerables.

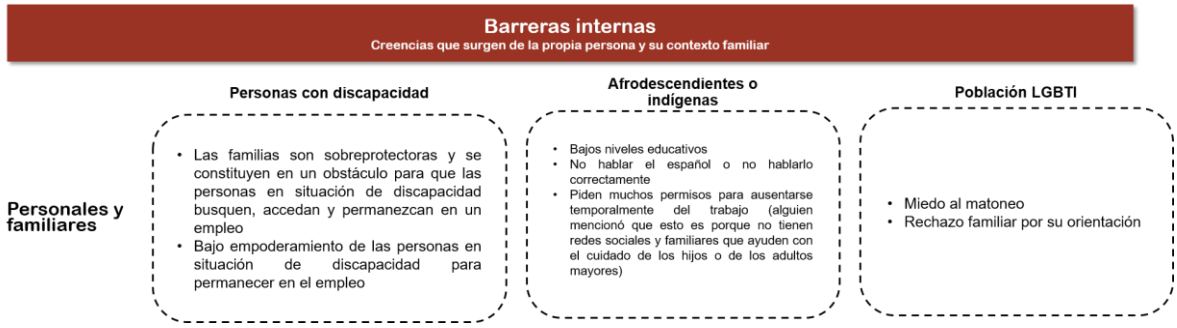
A pesar de los resultados en términos de cifras, es alentador que cuando se les preguntó si se habían creado empleos especiales para vincular personas en situación de discapacidad o de minorías étnicas, la respuesta fue contundente en el sentido que los empleos ya existían o se crearon por necesidad real de la empresa; no buscan con ello favorecer de manera particular a ninguna población sino generar oportunidades en condiciones de equidad y cuando se les ha seleccionado para ocupar los empleos ofertados, casi todos los asistentes respondieron que se les dio el empleo porque cumplían con todas las condiciones y requisitos del mismo.

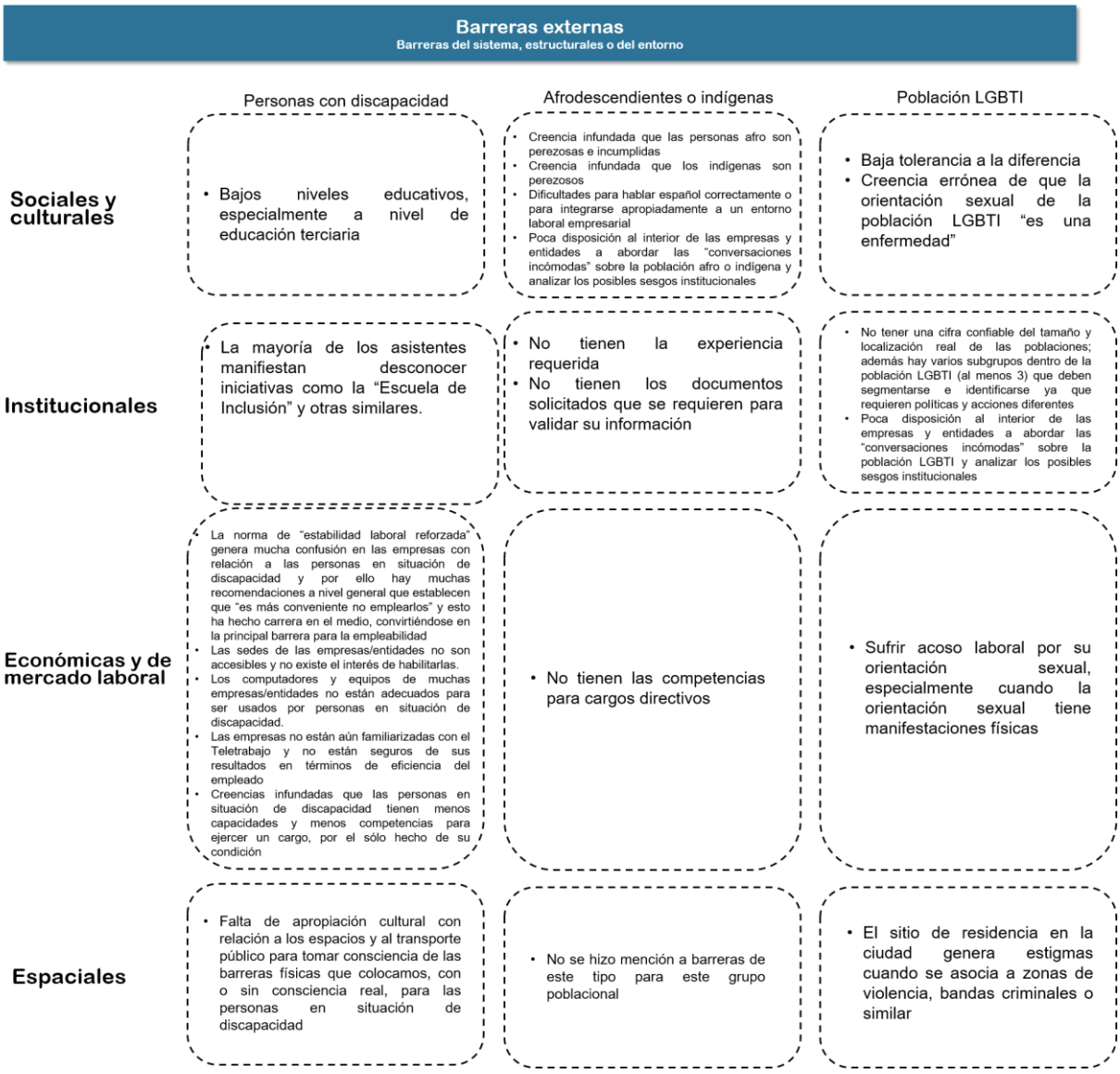
En el único tema en el cual todos los asistentes coinciden en que se están haciendo esfuerzos importantes al interior de sus empresas es en el de la búsqueda de la equidad de género; todos mencionan que se están desarrollando programas y políticas empresariales para buscar la paridad en la participación de empleos a nivel directivo y a nivel de obreros. Para los otros grupos de población vulnerable, objeto de este estudio, los asistentes respondieron que en Medellín (no necesariamente al interior de sus empresas) si hay discriminación al momento de emplear personal y que éste se refleja prioritariamente en dificultades para contratar personas en situación de discapacidad y minoritariamente personas de minorías étnicas; ninguno mencionó condiciones de discriminación frente a población LGBTI.

- *Resultados de los talleres con personal de las empresas, a través de las mesas de trabajo*

De forma análoga, la última sesión realizada en el taller con empleadores busco establecer a partir de una serie de barreras que limitan el acceso a empleos formales en los diferentes grupos poblacionales (Figura 6).

Figura 6 Barreras identificadas por los empleadores





Fuente: Elaboración de los autores

1.4. Conclusiones de esta etapa y discusión de los resultados

La existencia de barreras para participar de manera activa y adecuada en los mercados laborales puede comprometer de manera importante las condiciones de vida de las poblaciones que las enfrentan, no sólo por el aumento en la vulnerabilidad económica derivada de la imposibilidad de obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su entorno, sino además por las implicaciones en materia de satisfacción personal, al verse limitados para participar activamente en la sociedad en la que se desenvuelven. Estas barreras pueden verse agravadas en poblaciones que, por sus características físicas, cognitivas, de etnia, raza, identidad sexual y/o de género, son más proclives a enfrentar fenómenos de discriminación social.

En este trabajo se realizó una caracterización general de las poblaciones con discapacidad, afrodescendientes, indígenas y LGBTI asentadas en la ciudad de Medellín, así como una revisión de

las posibles barreras internas y externas que enfrentan al momento de participar en el mercado laboral. Los resultados serán de utilidad al momento de diseñar estrategias de política pública que procuren su vinculación exitosa a los mercados laborales o la consolidación de una autonomía económica que les permita vivir de manera digna.

Los resultados obtenidos muestran que las barreras enfrentadas por estas poblaciones son comunes a nivel nacional e internacional. En efecto, estudios internacionales muestran que los altos niveles de discriminación, bajos niveles educativos, la segregación espacial y los requerimientos especiales en materia de movilidad y condiciones de trabajo para población en condición de discapacidad, son las principales barreras que enfrentan las poblaciones estudiadas. Estos resultados son consistentes con lo encontrado para la ciudad de Medellín en términos cuantitativos y en los relatos y respuestas obtenidas en los distintos talleres realizados, y muestran que la problemática de vinculación e inclusión laboral de esta población es un reto de gran envergadura a nivel mundial.

Mención especial merece la discriminación como la principal y más compleja barrera a superar. En efecto, los estudios analizados dan cuenta de que este fenómeno es común para todas las poblaciones estudiadas, y puede llegar a implicar una probabilidad hasta del 70% de no ser considerado en una entrevista laboral si acaso se revela una de las condiciones aquí estudiadas, frente a alguien que no la declara. Ligado a su gran impacto en materia de exclusión laboral, se encuentra la dificultad de combatir esta barrera, pues la discriminación adopta varias formas (*taste-based vs statistical-based*; discriminación positiva vs discriminación negativa), todas ellas ligadas de manera profunda a las condiciones institucionales, culturales y sociales propias de las comunidades involucradas, sumamente difíciles de modificar en períodos cortos de tiempo. El reto en materia de política pública es entonces comenzar por impulsar medidas de largo plazo que modifiquen de manera gradual estos imaginarios, especialmente en términos de los empleadores y aquellas personas vinculadas a los procesos de selección.

La discriminación puede verse retroalimentada por las condiciones de segregación espacial propias de las ciudades de países emergentes, como es el caso de Medellín. Las personas entrevistadas en los distintos talleres reconocen que la zona de residencia influye de manera importante en la probabilidad de obtener un empleo: mientras algunos empleadores manifestaron que han tomado una decisión en materia de contratación en función del lugar de residencia de los candidatos, los integrantes de estas poblaciones afirman que se han sentido estigmatizados por su lugar de residencia, especialmente cuando este se asocia a zonas de violencia o de asentamiento de bandas criminales.

Este tipo de segregación puede jugar un papel fundamental en explicar círculos viciosos de pobreza y marginación laboral: las personas asentadas en comunidades marginadas de la centralidad de las ciudades, enfrentan mayores restricciones en materia de acceso a servicios públicos básicos como salud y educación, fundamentales para lograr calificaciones y competencias adecuadas para el empleo. Adicionalmente, enfrentan mayores restricciones en materia de movilidad, pues la calidad de los servicios de transporte puede resultar inadecuada para sus necesidades, situación especialmente importante cuando de población en condición de discapacidad se trata. Finalmente, la imposibilidad de obtener un empleo de calidad debido a su lugar de residencia, termina por perpetuar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza para él y su familia.

Ahora bien, estas barreras pueden verse atenuadas o intensificadas en función de las características socio-económicas de las poblaciones analizadas. En este estudio pudo establecerse que cada una de las poblaciones analizadas para la ciudad de Medellín presenta características particulares que deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar, implementar y evaluar estrategias de política pública que busquen la inserción laboral exitosa y la autonomía económica.

De las poblaciones analizadas, quizás la población en condición de discapacidad es la que enfrenta la mayor cantidad de barreras potenciales en el mercado laboral. La discriminación en este grupo poblacional viene tanto del interior de las familias, quienes muchas veces los sobreprotegen impidiendo su vinculación a la sociedad, como de los empleadores, quienes ven en ellos personas con bajas calificaciones para el empleo, además de ser un problema potencial para la empresa, ya que deben realizar adaptaciones de sus plantas y procesos productivos, al tiempo que jurídicamente la existencia de la Ley de "Estabilidad reforzada" los cohíbe de contratarlos a fin de evitar inconvenientes futuros ante un eventual despido.

A estas barreras se suman sus bajos niveles de educación formal y la necesidad de contar con condiciones especiales de movilidad, horarios y condiciones de trabajo flexibles. Esto puede explicar el aparente fenómeno de autoexclusión, que se evidencia al encontrar que sólo 35 de cada 100 personas que manifiestan tener algún tipo de discapacidad en Medellín se encuentran trabajando o buscando trabajo. Generar incentivos y facilidades para que una mayor parte de la población con discapacidad se vincule laboralmente o buscar alternativas para el autoempleo se convierten en algunos elementos a tener en cuenta al momento de diseñar estrategias de inclusión para esta población.

Contrario a lo que ocurre con la población en condición de discapacidad, la población afrodescendiente demuestra un alto nivel de participación en el mercado laboral: casi 60 de cada 100 personas autoreconocidas como afrodescendientes manifiesta estar trabajando o buscando trabajo. Ahora bien, la problemática para esta población parece estar más asociada a la calidad del empleo ejercido. En efecto, los datos para Medellín muestran una población altamente concentrada en estratos 1 y 2 (67% vs 49% para el resto de la ciudad), y en comunas con baja provisión de servicios públicos, lo que sugiere que sus niveles de ingreso no les permiten altos niveles de movilidad social.

Más aun, al observar el tipo de empleo ejercido, sus condiciones laborales y la brecha salarial, es evidente que para esta comunidad las oportunidades de empleo se concentran en trabajos de baja calidad, con el agravante que la brecha salarial aumenta con el nivel de educación, lo que se convierte en un desincentivo perverso para las intenciones de formación de esta población. Estos elementos, combinados con el racismo y los prejuicios que sobre ellos pueden recaer (por ejemplo, que son "perezosos" [20]), hacen que los afrodescendientes enfrente fuertes restricciones al momento de insertarse laboral y socialmente.

La población indígena guarda ciertas características comunes con los afrodescendientes, especialmente en materia de barreras de discriminación y segregación espacial, sin embargo, su participación en el mercado laboral se asemeja más a la de la población con discapacidad, ya que el

[20] Citado de uno de los comentarios de los participantes a los talleres.

39% de los encuestados en el trabajo usado como base para este estudio manifestó no estar trabajando; el 40% hacerlo por cuenta propia y sólo el 12% hacerlo de manera formal. Esto puede sugerir nuevamente de un fenómeno de autoexclusión de los mercados laborales de esta población, el cual podría explicarse en este caso por la existencia de una barrera cultural entre empleadores y potenciales trabajadores.

En efecto, elementos básicos para la exitosa inserción laboral como saber leer y escribir, hablar español y tener una indumentaria acorde a los requerimientos de seguridad industrial propios de una planta de producción, por ejemplo, pueden convertirse en elementos que cohíban a esta población de participar activamente en el mercado laboral, al tiempo que generan resistencia por parte de los empleadores para contratarlos, como se evidencia en las respuestas de los talleres realizados. En este sentido, uno de los retos al momento de pensar en estrategias de política pública para esta población consiste en mitigar el choque cultural entre empleadores y potenciales empleados, disminuyendo, por ejemplo, aquellas barreras relacionadas con el entorno educativo. Adicionalmente, es posible pensar en reconocer su cultura como un elemento diferencial que les permita realizar de manera exitosa sus propios emprendimientos asociados con sus tradiciones y costumbres, como una forma de mejorar sus condiciones de vulnerabilidad y autonomía económica.

Finalmente, respecto a la población LGBTI, uno de los principales retos en materia de política pública es identificarlos y caracterizarlos adecuadamente. En efecto, debido a la posibilidad de ser discriminados y al propio fuero interno que implica hablar de su identificación sexual y/o de genero para cualquier persona, es muy complejo tener un estimativo del tamaño de esta población, lo que implica que no es clara la magnitud de la problemática ni el tamaño de la política que debería impulsarse desde los diferentes actores públicos involucrados.

Ahora, con base en la información disponible, es posible concluir que la población LGBTI dista de ser homogénea en términos de sus experiencias y participación en los mercados laborales. En efecto, mientras la población de gays, lesbianas y bisexuales encuestada en el estudio de referencia para este trabajo manifestó no haber sufrido de discriminación de manera significativa al momento de buscar empleo, lo contrario ocurrió en el caso de la población travesti, transformista y transexual, donde cerca del 60% en promedio manifestó algún tipo de discriminación. Esta tendencia fue corroborada en los talleres, pues muchos manifestaron sentir discriminación antes de obtener un trabajo, o incluso en el puesto de trabajo, debido a su preferencia sexual, especialmente cuando esta tiene manifestaciones físicas.

En materia de características socio-económicas, los datos existentes tienen un gran potencial de presentar sesgos de autoselección en la población encuestada. Sin embargo, sugieren que la principal barrera para esta población es la discriminación debido a las condiciones institucionales y culturales en la ciudad, donde aún se considera por muchas personas que las actitudes frente a la sexualidad asociadas a esta población corresponden a una “enfermedad”. Frente a las demás barreras, no se encuentran consideraciones importantes en términos de segregación espacial, barreras educativas, o calidad del empleo. Sin embargo, estos fenómenos pueden estar nuevamente encubiertos al considerar la población LGBTI como una comunidad homogénea, de tal manera que el gran reto en materia de política pública sería continuar profundizando en la identificación,

cuantificación y caracterización de esta población a nivel de subgrupos, con el fin de diseñar estrategias de intervención adecuadas a las distintas necesidades.

Medellín aparece a simple vista como una ciudad de amplias oportunidades laborales y de realización personal para muchas personas. Su estructura productiva, condiciones de vida y provisiones de bienes públicos sugieren una gran capacidad para absorber mano de obra con distintos niveles de habilidad y competencia. Sin embargo, la realidad es que estas oportunidades no se distribuyen de manera igual para toda su población. Existen barreras importantes asociadas a la discriminación y segregación espacial, prejuicios y preconceptos que hacen que para ciertos grupos poblacionales la posibilidad de vincularse de manera productiva a la dinámica social sea más compleja. Esto, sumado a la existencia de barreras educativas, de desplazamiento y flexibilidad laboral, hacen necesario el diseño de estrategias de políticas públicas que, reconociendo las características y magnitud de las barreras, procuren mitigarlas, de tal manera que las oportunidades de empleabilidad de las personas pertenecientes a las poblaciones aquí estudiadas se acerquen cada vez más a las de cualquier otro habitante de la ciudad, como verdadera señal de inclusión social y laboral.

2. Identificación de alternativas de solución que favorezcan la empleabilidad de poblaciones con discapacidad, grupos étnicos y comunidad LGBTI

Tomando como referencia los hallazgos y resultados obtenidos en la primera etapa de este proyecto y consignados en el respectivo informe, este segundo capítulo tiene como objetivo específico "*identificar, construir, validar y ajustar una serie de alternativas de solución orientadas a incentivar la empleabilidad y la autonomía económica de población en riesgo social en la ciudad de Medellín*"[21].

Los resultados obtenidos permiten construir y priorizar un problema público asociado a la **existencia de barreras intencionadas y no intencionadas para el acceso a empleos formales y de acceso al autoempleo de calidad que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad económica y pobreza en las poblaciones con discapacidad, etnias y LGBTI en Medellín**. Con base en esta problemática, y siguiendo la metodología de Marco Lógico se determinó a continuación, usando un modelo de diagnóstico participativo[22], las causas principales y secundarias de esta problemática; así como sus impactos directos e indirectos sobre la población objetivo.

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta de planificación por objetivos, que se compone de una secuencia de pasos metodológicos, siendo el primero de ellos la construcción de un árbol de problemas. En él se identifica el problema de política pública a intervenir y a continuación se describen sus causas próximas, así como sus efectos (o consecuencias). Además de ofrecer una visión esquemática del problema que se quiere intervenir, el árbol de problemas permite, en una segunda etapa, desarrollar un escenario o situación deseada (árbol de objetivos), en el que se identifica el objetivo central y específicos de la estrategia de política pública y la población sobre cual debe recaer la intervención y su propósito de focalización. Finalmente, permite plantear las posibles alternativas de solución, las cuales procuran atacar cada una de las causas identificadas ya que, al ser problemas generalmente multicausales, es complejo determinar el porcentaje o nivel de incidencia que cada una de ellas tiene sobre el problema. El árbol de objetivos se convierte entonces en el mecanismo a través del cual se plantean las soluciones para cada causa y se definen los impactos esperados de forma cualitativa para posteriormente plantear indicadores y metas relacionados con cada uno de ellos.

Es importante señalar, previo al ejercicio que se presenta a continuación, que la construcción del problema público objeto de intervención de esta estrategia es pertinente en tanto se concentra en focalizar las intervenciones del estado y de sus políticas públicas sobre una población que, dadas sus características, requieren de instrumentos específicos para superar barreras intencionales y no intencionales. Esta estrategia y sus acciones programáticas se articula y se soporta en las políticas públicas que intervienen problemas públicos socialmente reconocidos y asociados a la empleabilidad, la pobreza, la inclusión y el desarrollo económico de Medellín, haciendo un particular énfasis en grupos poblacionales que requieren especial atención por su condición de "vulnerabilidad

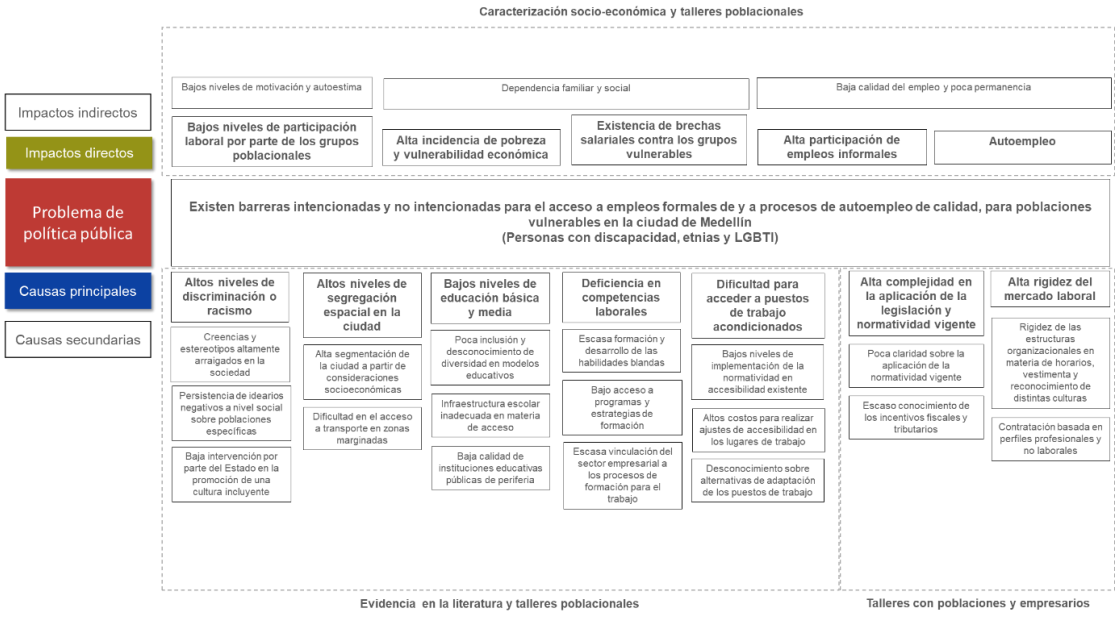
[21] Tomado de los términos de referencia del contrato de prestación de servicios Nro 0019 que da soporte a este trabajo.
[22] En el diagnóstico participativo involucró la realización de talleres con líderes de las poblaciones objetivo, funcionarios de la Administración Municipal de Medellín, y empresarios.

económica y pobreza" y, en ese sentido, intencionando la acción del Estado y sus capacidades en clave redistributiva y de equidad.

La Figura 7 resume los hallazgos de la primera etapa bajo la estructura de árbol de problemas, identificando el problema de política pública a intervenir, sus causas y consecuencias directas e indirectas, además de las fuentes de información utilizadas para su construcción. Se evidencia cómo la problemática identificada para la población oobjetivo tiene un carácter multicausal, asociado principalmente a procesos históricos de discriminación o racismo, segregación socio-espacial, necesidades específicas en materia de movilidad y ajustes razonables en los puestos de trabajo, bajo acceso al sistema educativo, bajos niveles de formación básica y para el empleo, interpretación confusa de la normatividad y regulación vigente por parte de los potenciales empleadores y a rigideces propias de un mercado laboral en proceso de desarrollo y modernización. Estas barreras coinciden de manera importante con las encontradas en otros estudios de carácter internacional y nacional, así como a estudios previos adelantados por CUSO International para el caso de poblaciones de mujeres, jóvenes y victimas de conflicto[23].

Los resultados igualmente dan cuenta de que la problemática identificada no sólo tiene efectos directos sobre la autonomía y vulnerabilidad económica de las personas pertenecientes a estas poblaciones, sino que además induce fenómenos de autoexclusión, brechas salariales, informalidad, dependencia familiar y pobreza, entre otros, que finalmente tienden a reforzar y perpetuar las barreras existentes, generando círculos viciosos de pobreza y vulnerabilidad económica.

Figura 7 Árbol de problemas identificados en el capítulo I



Fuente: Elaboración de los autores

[23] Para mayor detalle sobre la manera en que fueron identificadas las diferentes barreras y sus causas el lector puede remitirse al informe final de la primera etapa.

Desde esta perspectiva, y en consonancia con este proyecto, se hace necesario entonces adelantar estrategias efectivas en clave de política pública para atender a la población que enfrenta estas barreras, con miras a que puedan superarlas de manera exitosa. Ahora bien, dado su carácter multidimensional, es necesaria la participación, intervención y articulación de múltiples actores públicos y privados para lograr los efectos deseados y que a su vez estos sean duraderos en el tiempo.

Para identificar estas estrategias y una posible estructura de gobernanza, la metodología utilizada en esta segunda etapa pretende consolidar un árbol de soluciones que dé respuesta a las causas identificadas en el árbol de problemas, y que se convierta en insumo para la posterior elección de posibles estrategias a ser implementadas por parte de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín24. La construcción de este árbol tiene como insumos básicos, en primer lugar, la revisión de algunas propuestas y experiencias internacionales, nacionales y locales que han sido implementadas con miras a mitigar estas barreras, así como su efectividad. El objetivo de esta revisión es establecer un marco de referencia inicial que permita identificar aquellas estrategias que potencialmente pueden ser implementadas a nivel local.

En segundo lugar, y continuando con nuestro enfoque de construcción participativa y colectiva, la realización de diferentes talleres con líderes de las poblaciones, funcionarios de la Administración local y expertos en las temáticas identificadas, para discutir la validez de problemáticas identificadas; las posibles alternativas de solución; y el rol de la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en su implementación.

Finalmente, una revisión del marco jurídico, normativo y legal existente a nivel nacional y local para identificar actores, recursos, instrumentos y programas que pueden ser utilizados por parte de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos para desarrollar y apalancar sus estrategias de manera más efectiva y conforme a la legislación vigente. A manera de síntesis, la Figura 8 muestra el esquema general de esta metodología.

Figura 8 Síntesis de la metodología empleada en el desarrollo de la segunda etapa

Fuente: Elaboración de los autores

[24] Las propuestas de estrategias y programas específicos, así como una posible estructura de operación y gobernanza para la Secretaría de inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín se abordarán en la tercera etapa de este proyecto.

Los resultados de la revisión de experiencias y los hallazgos obtenidos en los diferentes talleres permitieron identificar una serie de elementos que limitan la efectividad de las estrategias adelantadas desde la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en la superación de la problemática pública. En primera instancia, se pudo establecer que para superar aquellos elementos estructurales que explican la existencia de barreras de empleabilidad, tales como la discriminación, bajos niveles de educación básica y media, salud y movilidad, se hace necesaria la articulación de varios instrumentos de intervención de política, así como diferentes actores públicos y privados de la ciudad de Medellín, ya que su atención sobrepasa el alcance de la Secretaría y requiere de un modelo de gestión que integre las capacidades de esos otros actores e instrumentos alrededor y en función de la población objetivo de la estrategia de política pública que aquí se presenta.

En segundo lugar, es necesario que la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos concentre sus esfuerzos en una serie de programas y estrategias específicas que permitan superar barreras de corto plazo como la formación para el empleo, el desarrollo de habilidades blandas, la capacitación en la legislación que protege la población vulnerable en Colombia, y la flexibilización de las condiciones del mercado laboral, entre otras. Sin embargo, para que estas sean exitosas se requiere, entre otras condiciones: el desarrollo de una mejor estrategia de comunicación de las ofertas existentes y sus rutas de acceso; la escalabilidad de los programas; su seguimiento y evaluación adecuada; y la participación de la ciudadanía en general, y los empresarios en particular, en los temas de inclusión social y laboral.

Finalmente, se identificó la necesidad de desarrollar una estructura institucional y operativa que facilite la articulación de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos con las demás dependencias de la Administración municipal en clave de implementación de políticas ya existentes, así como de entes privados que promueven la inclusión laboral y el reconocimiento de la diversidad en la ciudad de Medellín. Además, se hace necesaria la revisión de su estructura interna, de tal manera que sea posible ejecutar de manera eficiente los diferentes programas propuestos, realizar su acompañamiento, seguimiento y evaluación periódica, así como garantizar su continuidad en el tiempo.

El resto del capítulo se divide de la siguiente manera: en el segundo apartado se presenta la revisión de experiencias internacionales, nacionales y locales; el tercero presenta una síntesis de los resultados obtenidos en los diferentes talleres; la cuarta presenta un análisis de la normativa vigente a nivel nacional y local para atender la población objeto de este estudio. Finalmente se presentan los principales hallazgos y conclusiones. Revisión de la experiencia internacional y nacional sobre políticas inclusivas para la población objetivo

2.1. Revisión de la experiencia internacional y nacional sobre políticas inclusivas para las poblaciones objetivo.

El diseño de políticas encaminadas a disminuir las barreras de empleabilidad en poblaciones vulnerables es una actividad típica de cualquier gobierno alrededor del mundo, tomando en cuenta que esta problemática está presente en casi todos los países, aunque con diferentes grados de intensidad y no siempre sobre los mismos grupos poblacionales[25]. Desde esta perspectiva, se han adelantado diferentes estudios académicos y de evaluación de impacto de las políticas adelantadas, buscando evaluar su pertinencia y efectividad para atacar la problemática en cuestión.

El objetivo de este apartado, más que hacer un inventario exhaustivo de los distintos programas y estrategias adelantados alrededor del mundo (lo que resulta casi imposible), es ofrecer una visión panorámica y estructurada de algunas de las estrategias emprendidas a nivel internacional y nacional para favorecer la empleabilidad de las personas pertenecientes a las poblaciones objetivo de este trabajo, y sus principales hallazgos en términos de efectividad, con miras a que esto se convierta en un marco de referencia inicial para analizar de manera puntual el caso de las políticas y estrategias implementadas actualmente en la ciudad de Medellín.

A manera de síntesis, la

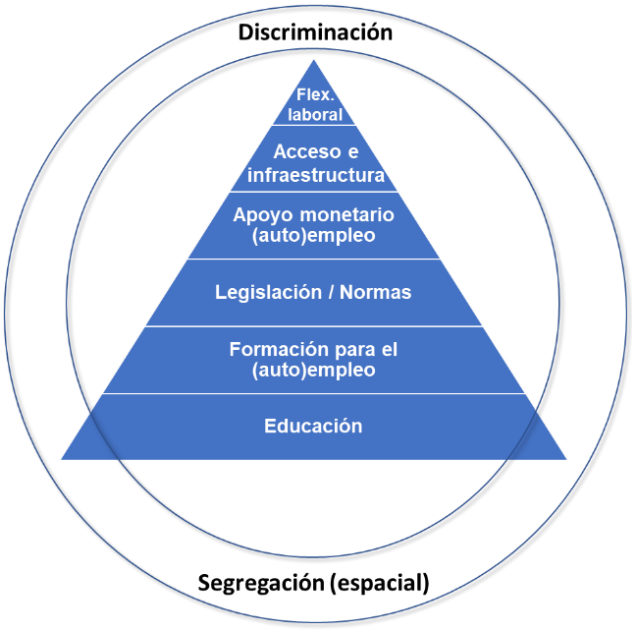
[25] Cabe destacar que uno de los temas más estudiados está asociado a la población con discapacidad, donde la literatura es amplia en términos de experiencias y alternativas de solución. Por el contrario, para la población LGBTI el tema ha cobrado relevancia en la agenda pública en las últimas décadas, de tal forma que las experiencias son menores en número y evaluación. Estas diferencias se harán más explícitas a lo largo de este documento.

Figura 9 resume las alternativas analizadas según su grado de complejidad, y en consonancia con las fuentes causales del problema de política pública identificadas en el árbol de problemas. En primer lugar, se destaca las políticas contra la discriminación y la segregación socio-económica y espacial como las más importantes, ya que estos fenómenos son los más fuertes y persistentes al momento de comprender las raíces de los fenómenos de exclusión y/o autoexclusión de grupos poblacionales como los aquí estudiados.

Se pueden identificar además seis campos potenciales de acción en materia de política pública que contribuyen a reducir las barreras existentes o las causas fundamentales del problema de política pública. Estos se presentan en orden ascendente desde los más generales (base de la pirámide), hasta los más particulares (punta de la pirámide), lo que coindice en gran medida con el horizonte temporal requerido para superar las barreras que atacan de manera exitosa:

- Educación: especialmente formal, asociada a primera infancia, básica primaria y secundaria.
- Formación para el empleo o el autoempleo
- Legislación y normas laborales de carácter nacional y local
- Apoyo monetario para el autoempleo, la conformación de empresas y su supervivencia
- Acceso e infraestructura accesible (especialmente para población con discapacidad)
- Horarios y modos de trabajo flexibles

Figura 9 Las dos principales barreras transversales y seis campos de acción de corto y mediano plaza para reducir las barreras de la empleabilidad y autonomía económica



Fuente: Elaboración propia

La lucha contra la discriminación y la segregación, junto con el trabajo en estos campos de acción, deben entenderse como un conjunto de estrategias complementarias, ya que no sólo atacan de manera específica a cada una de las causas del problema de política pública identificadas en el árbol de problemas, sino que además se retroalimentan y apoyan entre ellas, constituyéndose de esta manera en los referentes básicos que deben tomarse en cuenta al momento de diseñar cualquier política pública integral. A continuación se discute en detalle cada una de estas estrategias, mientras en el Anexo 1 puede encontrarse una matriz que sintetiza las distintas estrategias analizadas, las causas que busca combatir, y los principales hallazgos.

2.1.1. Discriminación

Sin lugar a dudas, la discriminación, entendida en su acepción más general como "*Dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, edad, de condición física o mental, entre otros*" (RAE, 2019), es la principal problemática y de carácter transversal que engloba el resto de barreras para las poblaciones vulnerables, y la que da origen a la necesidad de adelantar políticas que favorezcan a las poblaciones que la sufren directa o indirectamente[26]. Ligada a esta se encuentra la segregación, entendida como "*la separación o marginación a una persona o grupo de personas por motivos sociales, políticos o culturales*" (RAE, 2019). Esta segregación puede adquirir un carácter espacial, en la medida en se traduzca en la concentración de determinados

[26] Para profundizar sobre las motivaciones para la discriminación, véase el informe de la primera etapa.

grupos poblacionales en áreas específicas dentro de las ciudades, y es un fenómeno muy típico de las ciudades en América Latina (Linares, 2013).

En la medida en que se ha identificado que tanto la discriminación y segregación socio-espacial afectan, entre otros aspectos, los niveles de empleo, el desempeño educativo, la maternidad adolescente, la degradación ambiental, el deterioro urbanístico-habitacional, la protección social y genera delincuencia y drogadicción (Linares, 2013); el proponer alternativas de solución a estos problemas se convierte en un objetivo natural de cualquier política inclusiva. Sin embargo, en muchos casos, se considera así mismo que son los elementos estructurales más difíciles de superar debido, principalmente, a que surgen tanto de las trayectorias históricas de los países, sus tradiciones y valores culturales y de los propios problemas socio-económicos actuales (Viveros Vigoya, 2007; 2015; Cárdenas, 2012). Es decir, su superación es un proyecto de largo plazo que requiere esfuerzos en todas las esferas de la sociedad (desde el ámbito de los hogares, hasta el ámbito gubernamental nacional).

Existen diversas estrategias que tratan de reducir los altos niveles de discriminación existente en países desarrollados y en vía de desarrollo, siendo la provisión de leyes anti-discriminación una de las más importantes. No obstante, se carecen estudios amplios sobre sus efectos, de tal manera que no es posible establecer de manera clara su efectividad para mitigar la discriminación en el mercado laboral (Freedman, 2013). Dicho esto, es importante anotar que aun cuando la mayoría de países han suprimido la discriminación *de jure*, por medio de la promoción de Leyes, los grupos poblacionales vulnerables continúan mostrando desventajas en el mercado laboral en todos los países, bien sea en materia de acceso al mercado laboral o en cuanto a la existencia de brechas salariales, lo que sugiere que este tipo de Leyes no logran su objetivo plenamente.

Aparte de leyes anti-discriminación y cambios sustantivos en los procesos educación básica y media (tema que serán discutido en el punto c. de este capítulo), también se ha buscado disminuir la discriminación a partir de la proporción de información sobre cuestiones culturales; el aumento de contacto entre los distintos grupos poblacionales; y la realización de campañas publicitarias. Sin embargo, nuevamente la evidencia sobre la efectividad de estas estrategias es limitada y, de hecho, algunos estudios consideran que incluso pueden llegar a ser contraproducentes.

Más específicamente, algunos experimentos muestran que la diseminación de información que busca desmontar prejuicios sobre poblaciones vulnerables pueden generar el efecto contrario entre los participantes, es decir, el de reforzar sus prejuicios previos (Pedersen et al., 2005; Rankine, 2014). De igual forma el aumento de contacto entre distintos grupos ha mostrado efectos positivos en el sentido que los comportamientos discriminativos redujeron, mientras en otras ocasiones han exacerbado las tensiones existentes entre estos grupos.

Lo mismo es cierto al momento de analizar la efectividad de algunas campañas publicitarias organizadas por gobiernos o entidades privadas. La poca evidencia existente muestra que estas pueden reducir los prejuicios, aunque este efecto no es necesariamente grande o duradero; mientras que en varias ocasiones se encontró que aumentaron los prejuicios y las muestras de racismo, especialmente debido a problemas en su implementación (Pedersen et al., 2005; Rankine, 2014).

En línea con las estrategias internacionales, existe una cantidad significativa de Leyes y planes de política pública contra la discriminación, además de numerosas iniciativas y campañas gubernamentales a nivel nacional, local y de entidades privadas. Ejemplo de estas son la iniciativa privada "Chao Racismo" (que da certificados de inclusión a empresas al nivel nacional), el "Día de la Afrocolombianidad", "La hora contra el racismo" (con actividades en las plazas públicas de las ciudades y municipios del país), o iniciativas como "Valoramos nuestras diferencias porque enriquecen la cultura" de la Alcadía de Medellín y "#RacisNO" de la Alcaldía de Bogotá. Sin embargo, no es posible obtener evidencia empírica sobre su impacto en términos de mitigar las barreras de acceso para grupos vulnerables, y las brechas existentes que se han evidenciado en la primera etapa más bien ponen en duda que han logrado un cambio sustancial en este sentido.

2.1.2. Educación

La educación básica es una herramienta fundamental para luchar contra las barreras laborales para cualquier grupo poblacional, máxime si este presenta elementos de discriminación adicionales como los analizados en este trabajo. La educación temprana tiene altas tasas de retorno futuro para la población en términos laborales y de ingresos, especialmente cuando esta se enfoca en proteger infancia desfavorecida en los primeros años (Heckman et al., 2013). Estos niveles educativos básicos son fundamentales no sólo porque provee las competencias básicas para integrarse a la vida en sociedad, convirtiéndose en elemento fundamental para desarrollar competencias laborales futuras, sino además porque es clave en el desarrollo de habilidades blandas, las cuales cada vez son más valoradas en el mercado laboral.

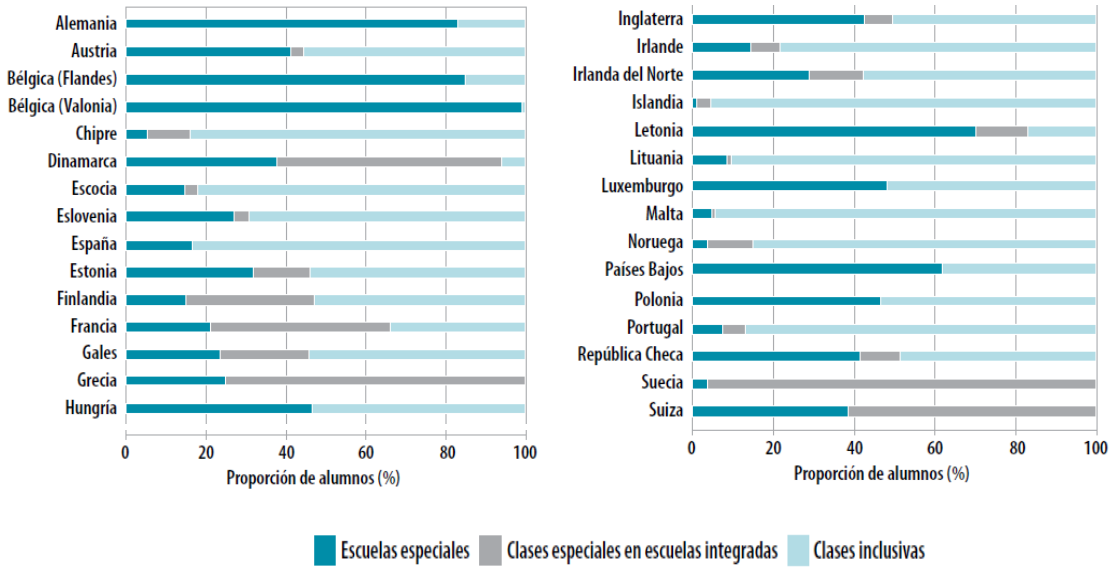
Desafortunadamente, los resultados obtenidos en el diagnóstico participativo muestran que son bajos los niveles de escolaridad especialmente para la población con discapacidad y los pertenecientes a las comunidades étnicas lo que en afecta sus posibilidades de empleo futuro. Dicho esto, y como es de amplio conocimiento, una de las soluciones estructurales está directamente relacionada con proveer un acceso permanente, pertinente y continuo a la educación que incluya servicios especiales para atender las particularidades de cada grupo poblacional; sin embargo, se debe considerar que tanto los resultados como los retornos de estas iniciativas son de largo plazo y requieren de la vinculación secuencial, ordenada y articulada de diversas entidades y actores.

Para los diferentes grupos poblacionales existen en la literatura estrategias y experiencias que buscan mejorar el acceso y la calidad en la provisión del servicio educativo; para las personas con discapacidad, internacionalmente se consideran principalmente tres modelos de atención: **instituciones especiales** que solo admiten personas con discapacidad; **instituciones integradas** que admiten personas con y sin discapacidad pero tienen clases especiales para esta población; e **instituciones inclusivas** que admiten personas con y sin discapacidad y donde los alumnos estudian en el mismo salón de clases.

Según la OMS (2011), el modelo educativo de instituciones inclusivas es el preferible, debido a que facilita el uso de distintas maneras de enseñanza, ayuda a disminuir los niveles de discriminación y segregación social, y resulta más económico que los dos modelos alternativos. Sin embargo, "*los datos sobre el impacto del entorno en los resultados educativos de las personas con discapacidad no*

son concluyentes" (OMS, 2011:238)[27]. Dicho esto, la Figura 10 muestra que internacionalmente no existe predominancia de ninguno de estos tres modelos de atención y que es necesario considerar las distintas particularidades de los países y poblaciones atendidas para su elección.

Figura 10 Frecuencia del uso de los distintos modelos educativos aptos para personas con discapacidad



Fuente: OMS (2011)

Adicionalmente y para que la implementación de un modelo educativo inclusivo funcione adecuadamente, es importante que el tamaño de las clases no sea muy numeroso y que los docentes tengan una formación adecuada para poder planear y manejar este tipo de estudiantes. Por ejemplo en Finlandia, se usan "*docentes de educación especial*" lo cuales tienen formación especializada en atención de población con discapacidad, apoyan a los demás docentes en la elaboración de planes de estudio individuales y dan orientaciones sobre el trabajo con esta población. En El Salvador, se utilizan "*auxiliares de aprendizaje*" que apoyan a los docentes directamente en el aula para lograr una enseñanza enfocada en grupos pequeños. Sobra decir que es ideal que este tipo de instituciones inclusivas cuenten con instalaciones adecuadas para atender personas con discapacidad, y que además estén en la capacidad de proveer un sistema de transporte escolar accesible (OMS, 2011).

Un ejemplo sobre cómo una educación pública adecuada y personalizada puede mejorar el desempeño y la retención de los alumnos con discapacidad, es la *Ley para la Educación de Individuos con Discapacidades (IDEA)* de EE.UU (2002). Esta ley establece que niños y adolescentes con condiciones que afectan negativamente sus capacidades de aprendizaje deben recibir educación gratuita con planes de estudios personalizado tanto en la primera infancia como en educación básica y secundaria (OMS, 2011). Gracias a esto, la cifra de los estudiantes con discapacidad que abandonaron el colegio bajó de un 40% en el año 2000 a un poco más que 25% en el año 2005-06,

[27] En países en vía de desarrollo prácticamente no existen estudios sobre el impacto de los distintos modelos educativos (OMS, 2011).

es decir, la retención estudiantil aumentó alrededor de unos 15 puntos porcentuales en un periodo de solo 5 años.

Para las minorías étnicas y a diferencia de la población con discapacidad, existen menos datos y experiencias internacionales sobre procesos o modelos educativos exitosos. Sin embargo, la literatura sostiene que un punto clave para integrarlos mejor en el sistema educativo formal es una mayor adaptación de sus conocimientos y perspectivas culturales en el currículo educativo, y una sensibilización de los docentes sobre la necesidad de reconocer y apoyar la diversidad cultural (Banco Mundial, 2018).

Cabe señalar que la integración de los conocimientos y perspectivas culturales de minorías étnicas en el currículo educativo es un derecho fundamental. En efecto, el punto tres del Artículo 14 de las Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas especifica que "*los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma*" (ONU, 2017).

No obstante, en la mayoría de los casos es débil la implementación de este derecho (Banco Mundial, 2018). En el caso colombiano, específicamente, "*se ha encontrado que los libros de texto en Colombia carecen de discusiones sustantivas sobre las diferencias raciales y étnicas, descripciones precisas de la distribución geográfica de los afrocolombianos o referencias a las contribuciones afrocolombianas al país más allá de los campos de la música, el deporte y la danza*" (ibid, 2018: 91-92).

Un cambio de esta situación podría tener efectos positivos en el rendimiento y la tasa de graduación de estos grupos. Por ejemplo, en Canadá se introdujeron conocimientos y perspectivas culturales de indígenas en el currículo de diversas materias con efectos positivos sobre los niveles de desempeño académico (Lipka, 2002; Kanu, 2007). En el proyecto de investigación de Kanu (2007), se ajustó el currículo de una materia de estudios sociales del grado noveno de un colegio urbano con la ayuda de dos indígenas, el principal resultado fue que el porcentaje de los estudiantes indígenas que pasaron la materia mejoró en un 80% (sin intervención 44% de estudiantes pasaban la materia, pero con la intervención la cifra aumentó al 80%), mientras que sus notas en promedio mejoraron alrededor de un 40%.

Además de los ajustes curriculares y programas de sensibilización de los docentes, la asignación de docentes provenientes de la misma etnia también puede tener efectos positivos. Según los resultados de Egalite *et al.* (2015), estudiantes de minorías étnicas en los EE.UU. tienden a tener levemente mejores resultados de lectura y en matemática cuando tienen profesores asignados que provienen de la misma etnia.

Finalmente, para la comunidad LGBTI son pocos los datos existentes, aunque los resultados del diagnóstico participativo dan indicios que más allá del acceso esta población tiene problemas de ambiente escolar que pueden asociarse a desmotivación y abandono escolar. En este sentido, Cardenas (2012), encontró que en Colombia existe un grave problema de inasistencia de la población LGBTI a instituciones educativas debido a la existencia de agresiones verbales, psicológicas y verbales. Es por esto que combatir este tipo de prácticas y propender por un ambiente

inclusivo y que reconozca la diversidad sexual resulta fundamental para propiciar la permanencia de estos grupos en el sistema educativo.

Para Colombia, el decreto 1421 de 2017 en respuesta al artículo 11 de la ley estatutaria 1618 de 2013 establece y reglamenta una serie de lineamientos para la atención de la población con discapacidad bajo las siguientes orientaciones:

1. **Acceso:** Involucra procesos de movilización social, organización de la oferta inclusiva, la búsqueda activa de estudiantes con discapacidad excluidos del sistema educativo, el proceso de solicitud de cupo, la bienvenida y acogida, que constituyen el inicio de la implementación del Plan Individual de Ajustes Razonables –PIAR- así como la formalización de la matrícula.
2. **Permanencia:** Involucra todas aquellas estrategias que favorecen la continuidad de la persona con discapacidad en el sistema educativo. Incluye transporte escolar, alimentación escolar y acciones para el seguimiento a la trayectoria educativa.
3. **Calidad:** Involucra los procesos que permiten que el estudiante logre los aprendizajes por cada grado y nivel educativo, mediante el diseño e implementación de los PIAR con los ajustes razonables y apoyos educativos como la flexibilización de las jornadas, la flexibilización de la evaluación, los recursos físicos, tecnológicos y didácticos, la transformación de la cultura escolar, la articulación con las familias y las organizaciones representativas de la sociedad civil y otros sectores; y la promoción.

Se espera que a través de este decreto, que incluye becas para el acceso a educación superior, se mejore el acceso y la calidad del servicio educativo para las personas con discapacidad. En este mismo sentido, existen líneas de crédito preferenciales para el apoyo a esta población, entre estos se encuentran el Fondo de Apoyo Financiero alianza Fundación Saldarriaga Concha - Ministerio de Educación Nacional - ICETEX[28] quienes dan apoyo a estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 para cursas programas de pregrado en el país y tienen una línea de crédito con tasas de interés preferencial.

Para la población afrodescendiente, a 2018 y según fuentes del Ministerio de Educación existen alrededor de 58 instituciones de educación superior que otorgan descuentos, becas o cupos para este grupo poblacional. Entre las Universidades más destacadas se encuentran: Universidad del Rosario, Pontifica Universidad Javeriana, Universidad de Antioquia, Universidad Externado, Universidad Nacional, Universidad Tecnológica de Pereira. Adicionalmente, existen programas específicos como la beca-crédito del ICETEX para afrodescendientes, la beca Fullbright para lideres afrodescendientes, la alianza fondo de negritudes, becas del departamento de relaciones internacionales de la Universidad Santiago de Cali y el programa quiero estudiar pacifico de la Universidad de los Andes.

En Colombia existe un enfoque educativo para la atención de los grupos étnicos en los niveles de educación básica y media y donde la propuesta de Etnoeducación del Ministerio de Educación Nacional se basa en el "conocimiento" y la "valoración" de las diferentes culturas que existen en el país y donde se "*procura la participación ciudadana, protegiendo su lengua y flexibilizando las metodologías para que todos aprendan exitosamente*". Adicionalmente y en términos de acceso, algunas universidades ofrecen cupos especiales o descuentos para esta población. Este es el caso

[28] https://www.youtube.com/watch?v=8P2MOA12Te8&feature=youtu.beg

de la Universidad Nacional que exime de pago de inscripción, beneficios universitarios y en algunos casos residencia para aquellos que, una vez admitidos, cursen un programa de pregrado en alguna de las sedes de la institución. Casos similares se encuentran en la Universidad de Antioquia, Universidad del Atlántico y en general en las instituciones públicas del país. Sin embargo, no se evidencian iniciativas similares en las principales universidades privadas.

A nivel nacional, el ICETEX cuenta con el fondo Álvaro Ulcuè dispone recursos para realizar estudios de pregrado e incluye no solo la matricula sino una manutención especial para el estudiante. Al igual que la población afrodescendiente, el programa fulbright lanza periódicamente becas para aquellas personas de la comunidad indígena que quieran realizar estudios de posgrado en Estados Unidos.

Para la comunidad LGBTI no se encontraron estrategias o enfoques que, desde lo académico, atiendan de forma diferencial a esta población. Para educación superior, existen algunas iniciativas privadas u organizacionales como la Beca Conmemorativa LGBTI Pulse de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que busca facilitar un apoyo financiero a personas de este grupo poblacional y que están actualmente estudiando.

2.1.3. Formación para el empleo y autoempleo

Frente a las barreras para vincularse o permanecer de manera exitosa en el sistema de educación formal, una política que mejora la empleabilidad de población vulnerable es el entrenamiento y la formación para adultos. Según la OECD (2004), un aumento del 10% en el tiempo que una persona adulta usa para la educación o la formación se asocia con un aumento en la probabilidad de estar activo de casi 0,4 puntos porcentuales y una disminución de ser desempleado de casi 0,2 puntos porcentuales. Además, la formación tiende a tener un impacto positivo en términos de estabilidad y duración de empleo.

"*Sin embargo, la realidad empírica no es aún de suficiente calibre como para sustentar la idea de que cualquier actividad formativa realizada en cualquier momento de la vida activa tenga asociado un beneficio económico para el individuo en términos de empleo o salario*" (Corrales-Herrero & Rodríguez-Prado, 2016). Además, parece que los efectos en el corto-plazo tienden a ser cero y sólo después de 2 o 3 años se ven efectos positivos y significativos (Card *et al.*, 2017).

En el caso específico de programas de capacitación laboral en América Latina, Ibarrarán & Rosas Shady (2009) encuentran que estos tipos de programas aumentan la tasa de empleo hasta unos 5 puntos porcentuales; mientras para el caso de *Jóvenes en Acción* en Colombia, Attanasio et al. (2008) reporta una probabilidad 6.8 puntos porcentuales más alta de encontrar un empleo remunerado, con un salario 20% más alto, para las mujeres que atendieron el programa en el año 2005. Sin embargo, no encontraron efectos positivos para los hombres.

Esta evidencia implica que los efectos de los programas de formación dependen tanto de su diseño como del contexto socio-económico del país o región donde se realizan. Es decir que, aunque las posibles acciones de la formación para el empleo en principio cobijan a los diferentes grupos poblacionales analizados, el diseño de las acciones debe toma en cuenta las necesidades y características específicas de cada población.

Ahora bien, existen diferentes acciones en términos de formación para el empleo, y no todas se concentran específicamente en el desarrollo de habilidades o conocimientos específicos en un campo de trabajo. Así, la (OMS, 2011) sugiere que entre las posibles acciones se encuentran:

1. Educación formal subsidiada para adultos
2. Formación para el empleo, como cursos de la capacitación en computación y habilidades blandas, cursos de técnico y de tecnólogo etc.
3. Impartir conocimientos sobre el mercado laboral, incluyendo orientaciones sobre un buen emparejamiento entre las habilidades que las individuas poseen y las habilidades que requieren los diferentes trabajos, y sobre formas de establecer una relación positiva con los potenciales empleadores
4. Aumentar el grado de autoestima

Para que esto se dé, deben reconocerse en primer lugar las características y barreras que enfrentan los grupos poblacionales que buscan ser intervenidos con este tipo de estrategias, con miras a buscar la mayor efectividad no solo en el desarrollo del programa sino en la convocatoria. Por ejemplo, tomando en cuenta los resultados del diagnóstico participativo de la primera etapa de este estudio, parece fundamental el ofrecimiento de talleres de autorreconocimiento y liderazgo, que ayuden a sus participantes a mejorar su grado de su autoestima. Este tipo de actividades permite contrarrestar los efectos negativos que la discriminación trae para la autoestima de las personas que lo tienen que soportar (Mays & Cochran, 2001; Constantine & Blackmon, 2002; Harris-Brit et al., 2007), convirtiéndose en un primer elemento fundamental al momento de enfrentarse a la búsqueda de un empleo o el desarrollo de un emprendimiento productivo.

Adicionalmente, las capacitaciones específicas para el empleo, pueden ser una estrategia válida para población con discapacidad y étnica. Estas permiten desarrollar y certificar habilidades y competencias para actividades laborales específicas, que además de aumentar su probabilidad de ser empleado, les puede permitir acceder a empleos de mayor calidad. Por otro lado, la existencia de segregación espacial trae consigo efectos negativos en términos de redes sociales, de tal forma que resulta igualmente adecuado el desarrollo de programas que los orienten en términos de cuáles son las mejores formas de establecer relaciones positivas con potenciales empleadores.

Finalmente, es posible que el autoempleo resulte ventajoso para ciertos grupos poblacionales, especialmente aquellos que no están interesados o les resulta complejo cumplir con los requisitos asociados a un empleo formal (p.e. por temas de desplazamiento o flexibilidad en horarios del trabajo). En este caso, independiente de que población pertenecen, es vital que las personas reciban capacitaciones en emprendimiento, administración y estrategias para la supervivencia de microempresas, teniendo en cuenta que típicamente sólo el 50% de este tipo de establecimientos logra sobrevivir más de 5 años (Santana, 2017), bien sea por la ausencia de una gestión adecuada, el uso de sistemas de información gerencial, analfabetismo tecnológico etc. (Velásquez, 2004).

Para Colombia, existen algunas iniciativas que desarrollan y fomentan la empleabilidad para los grupos vulnerables objetos de este estudio. Para las personas con discapacidad, la Fundación Internacional Best Buddies en alianza con el SENA ha liderado una iniciativa y creado una red de

entidades que buscan generar espacios para el desarrollo de competencias socio-laborales a través de procesos de inclusión en contextos empresariales y que a 2018 ha dado solución de empleo a 617 personas vinculadas a 71 empresas del país.

Para las personas invidentes, el programa AGORA de la Fundación ONCE ha desarrollado en alianza con el SENA un programa a través del cual se busca desarrollar habilidades básicas (tecnología accesible, orientación, etc.), orientación y apoyo para el desarrollo de proyectos productivos impactando alrededor de 6000 personas alrededor del país. De igual forma, la red de empleo con apoyo (RECA) en asocio con el SENA desarrolla programas de entrenamiento y capacitación para cargos específicos, los cuales, son provistos por empresas del sector privado. Así mismo, la Fundación Integralia DKV con financiamiento de AECID realiza un programa de formación para exmilitares con discapacidad en materia de call center y atención al cliente y con un pacto de contratación de un porcentaje de estudiantes por parte de la empresa donde se realizan las prácticas.

Es importante resaltar que todas estas iniciativas de formación para el trabajo incluyen al SENA como aliado estratégico para la formación.

Para la población afrodescendiente, el programa empleo para la prosperidad del gobierno nacional busca facilitar la inserción laboral de este grupo mediante un proceso de formación dictado por el Politécnico Gran Colombiano se busca complementar las habilidades y competencia de la población. De igual forma, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas en convenio con la Uniclaretiana y la Corporación Centro de Pastoral Afrocolombiana, CEPAC; con el apoyo de la Fundación FORD, el Fondo Sueco Noruego – FOS, y la Organización Católica Canadiense para el Desarrollo y la Paz realiza el diplomado Afroemprendedores creadores de paz el cual aborda temas como Emprendimiento Social, Innovación Social y Derechos Humanos y Paz en el Pueblo Afrocolombiano.

Para los indígenas y al igual que para las personas con discapacidad, el SENA tiene una oferta de formación para este grupo poblacional.

2.1.4. Legislación y normas laborales

Teniendo en cuenta la dificultad de superar las barreras discriminatorias, muchos países han optado por establecer legislación favorable para poblaciones vulnerables a partir del establecimiento de cuotas, discriminación positiva o acciones positivas. En teoría, todos estos instrumentos legales podrían ser aplicables para **personas con discapacidad**, **minorías étnicas** y la **población LGBTI**.

Para comprender el alcance de cada una de ellas es importante poder reconocerlas con claridad. Mientras las cuotas establecen que un cierto porcentaje de empleados tiene que ser miembro de una población específica, la discriminación positiva se refiere al hecho de contratar personas de una población especifica cuando se presentan por un puesto (independiente de sus habilidades). Por su parte, la acción positiva indica que se deben contratar miembros de una población específica en el caso en que estos tengan las mismas habilidades que los demás candidatos que compiten por un mismo puesto.

Un ejemplo de una intervención exitosa de cuotas para el empleo de **personas con discapacidad** es el japonés, reconocido por ser uno de los países con las tasas más altas de personas con discapacidad ocupadas, destacándose que de ellos el 90% trabaja en el sector privado (Kudo, 2010). La legislación de cuotas japonesa para esta población se estableció en el año 1960, y ha tenido varios ajustes, siendo el último realizado en el año 2013. En general, la legislación establece que empresas privadas que tengan más de 50 trabajadores deben tener por lo menos un 2% de personas con discapacidad dentro de su personal; en el caso contrario, tendrán que pagar una multa (Matamura, 2013).

Para **minorías religiosas y étnicas** un caso de éxito es India, donde la constitución establece que en cada departamento el porcentaje de empleados públicos de minorías religiosas y étnicas debe ser al menos tan grande como su representación poblacional en el departamento. Según Howard & Prakash (2012), esta ley constitucional no solo ha tenido efectos positivos para la representatividad de minorías en el empleo público, sino también para su representatividad en trabajos de alta calificación en el sector privado.

En línea con estas experiencias, también a menudo se ha argumentado que el porcentaje de empleados que pertenecen a grupos vulnerables podría ser un criterio en las licitaciones públicas (Cardenas et al., 2012). Es decir, empresas que tengan una alta participación de individuos que pertenezcan a grupos vulnerables podrían reciben una mejor calificación frente a las demás. Kurtulus (2016), por ejemplo, encuentra que gracias a acciones legislativas similares el empleo de afrodescendientes e indígenas creció más en aquellas empresas que son contratistas del gobierno federal de EE.UU. que en las demás empresas estadounidenses.

Finalmente, Duflo (2005) encuentra que el establecimiento de cuotas políticas para fomentar la participación de minorías en consejos locales en India ha tenido efectos positivos en cuanto al autoreconocimiento y en la reorientación de bienes públicos a favor de la satisfacción de las necesidades específicas de las minorías.

2.1.5. Apoyo monetario para empresas y autoempleo

Para esto, muchos gobiernos aplican incentivos tributarios y subsidios salariales para fomentar el empleo de grupos vulnerables. Estos instrumentos, reducen el costo de emplear **personas con discapacidad**, **minorías étnicas** y/o la **población LGBTI**, y son sobre todo efectivos cuando existe una discriminación estadística debido a que las empresas perciben que los integrantes de estas poblaciones son menos productivos en comparación con su estereotipo de trabajador ideal.

Sin embargo, este tipo de acciones pueden representar un gasto significativo para el gobierno, y podría señalar a las empresas que las poblaciones en cuestión efectivamente son menos productivas (es decir, pueden inducir un aumento en el prejuicio por parte de las empresas), lo cual resulta contraproducente. En línea con este argumento, Baert (2016) encuentra que el subsidio salarial del gobierno belga para trabajadores con discapacidad, que cubre hasta el 40% de sus costos salariales, no redujo su discriminación en los procesos de contratación y, por el contrario, la aumentó.

Otra política de apoyo monetario es la ayuda financiera para Empresas Sociales que tienen la finalidad de emplear personas de grupos vulnerables específicamente. Esta política es quizá más eficiente que la de dar apoyo financiero a todas empresas privadas si se tiene en cuenta que ellas pueden generar un alto número de puestos de trabajo para poblaciones vulnerables específicas. En

Europa, por ejemplo, existen alrededor de 3,000 mil empresas sociales que emplean 43 mil personas con discapacidad (OMS, 2011), y que tienden a ser tan productivas como las demás empresas, una vez que se adaptan a las condiciones del mercado (Quintão, 2007).

Finalmente, un instrumento clave para promover el autoempleo es el apoyo financiero. Esto dado a que en general, la población vulnerable no posee los recursos suficientes para emprender una idea de negocios, al tiempo que los niveles de supervivencia son muy pequeños en el tiempo. De hecho, en Colombia gran parte de la mortandad empresarial es explicada por el limitado acceso al crédito bancario y los problemas para generar ingresos suficientes para cubrir las deudas en la primera etapa del ciclo de vida de microempresas (Sánchez et al., 2007).

En este sentido, el Ministerio de Comercio de Colombia mantiene una convocatoria específica y permanente para que los pueblos indígenas presenten proyectos para el desarrollo de procesos productivos empresariales mediante la promoción e impulso de sus actividades comerciales y/o apertura a nuevos mercados. Iniciativas similares se ofrecen por otras entidades del estado o por organizaciones no gubernamentales como por ejemplo la FILAC (Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas).

Para la Comunidad LGBTI existe desde el año 2012 la Cámara de Comerciantes LGBT de Colombia que busca fortalecer y empoderar económica y socialmente a la comunidad LGBTI del país, a través de estrategias conjuntas para potenciar el desarrollo de negocios, emprendimientos y productos e innovaciones dirigidos al segmento LGBT. Entre sus estrategias y en alianza con la organización Talento Diverso, el servicio público de empleo y la Embajada en Colombia de Estados Unidos; tiene disponible una plataforma que ofrece empleos específicos para esta comunidad y estrategias de formación en habilidades o competencias específicas.

2.1.6. Acceso a infraestructura adecuada y accesible

Sobre todo, para **personas con discapacidad** el acceso a infraestructura adecuada es un tema clave al momento de optar por participar en el mercado laboral. La falta de accesibilidad no solo se limita al tema de los sistemas de transporte público, sino también a los espacios públicos en general, y a ayudas tecnológicas que les permita una mayor independencia y autonomía (OMS, 2011).

El acceso adecuado a espacios y transporte público se logra fundamentalmente por medio de planes de gasto gubernamentales, mientras que las mejoras para el acceso y adecuación de los puestos de trabajo corren por cuenta de los empresarios (ajustes razonables), de tal manera que se ha promovido legislación que promueva las adaptaciones razonables en los lugares de trabajo. Asi por ejemplo, el *Americans with Disabilities Act* (ADA) de EE.UU. del año 1990, requiere que empresas con más que 15 empleados provean infraestructura adecuada para personas con discapacidad. En cuanto a su efectividad y según el estudio de Ameri et al. (2018), esta política ha incentivado el empleo para este grupo poblacional.

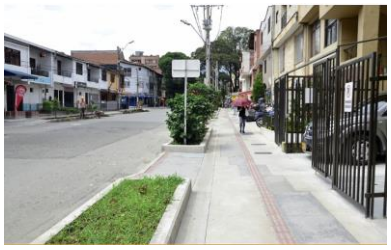
En este sentido, en Colombia predominan dos estrategias fundamentales para la provisión de servicio de transporte para la población con discapacidad. En primer lugar, existe una oferta privada de transporte especializado que ofrece su servicio a precios de mercado previa reserva por parte del individuo. Entre las empresas que ofrecen este servicio en la ciudad y por citar algunos ejemplos puntuales se encuentran: Tedix, Enruedas, Alto Nivel, Coopebombas, entre otros.

Sin embargo, esta solución es insostenible financieramente para el grupo de personas con discapacidad de niveles de ingresos medios y bajos. Para este caso y si bien no puede considerarse un subsidio directo de transporte, la alcaldía de Medellín viene desarrollando el programa "Ser Capaz" a través del cual se da un subsidio que a 2019 asciende a los $120.000 cada dos meses a personas con discapacidad que cumplan una serie de requisitos y donde la cobertura estará en función de la disponibilidad presupuestal y de las solicitudes recibidas en cuyo caso, primarán las personas con puntajes en el sisben más bajo.

El segundo grupo de experiencias se concentra en el desarrollo y adaptación de la infraestructura urbana de forma que permita el desplazamiento de personas con movilidad reducida y comunicación limitada. De forma específica para el transporte público, los programas han avanzado en dos direcciones; por un lado, iniciativas de carácter público y privado que, dando cumplimiento a la reglamentación vigente en relación con ajustes razonables, realizan actualizaciones a las flotas y estaciones para garantizar el acceso de toda la población al sistema de transporte público (Figura 11).

Figura 11 Estrategias de movilidad para personas con discapacidad

El Sistema de Transporte publico de Pereira cuenta con ascensores para personas con movilidad reducida



Andenes para personas con discapacidad en la ciudad de Medellín

Empresas privadas que ofrecen servicios de transporte

El segundo tipo de iniciativas se relaciona con subsidios o tarifas diferenciadas para el acceso al sistema de transporte público. Un ejemplo de esto es el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá el cual establece un subsidio de transporte a favor de las personas con discapacidad reglamentado por el decreto 429 de 2012 y donde a 2018 alcanzó el 40% del valor total de la tarifa y para un máximo de 25 viajes al mes. Lo interesante de este subsidio es el método de asignación el cual para la asignación utiliza la información del Registro para la Localización y Caracterización de personas con discapacidad (Secretaria Distrital de Salud) y lo cruza con los beneficiarios de excepción al Pico y Placa y los propietarios de vehículos automotores (Secretaria de Movilidad). Esto tiene un doble beneficio, por un lado, las personas con discapacidad reciben una ayuda adicional y por el otro, se crea un incentivo para mantener actualizados los sistemas de información de la ciudad.

Un caso similar ha ocurrido en otros sistemas de transporte público en el país; para el caso de Medellín, el Sistema Metro (Mero, Metrocable y Metroplus) tiene una tarifa diferencial que a 2019 es un 26% menor para este grupo poblacional y para acceder, deben tener actualmente la tarjeta Civica y presentar la historia clínica en un punto de atención. Por otro lado el MIO de la ciudad de Cali ha desarrollado un programa a través del cual le entrega una tarjeta con una carga a personas

con discapacidad para que asista a lugares de tratamientos, procesos de rehabilitación, y a sitios de capacitación y prácticas deportivas[29].

2.1.7. Horarios y modos de trabajo flexibles

Este último punto en principio aplica para toda la población en cuestión, pero sobre todo para **personas con discapacidad** y **población indígena**, teniendo en cuenta que ellos "pueden necesitar flexibilidad de horario y en otros aspectos de su trabajo: precisan tiempo suficiente para prepararse para ir a trabajar, desplazarse desde y hacia el lugar de trabajo, ocuparse de su situación de salud; o desarrollar actividades propias de su cultura y organización social Por eso, puede resultarles interesante el trabajo a tiempo parcial o contingente, que a veces permite esa flexibilidad" (OMS, 2011: 269).

Sin embargo, estudios como el de (Schur, 2003) encuentra que la población con discapacidad es más propensa a trabajar en tiempo parcial, trabajos temporales, y trabajos no estándar, los cuales a menudo proporcionan bajos salarios. Finalmente, además de horarios flexibles, también es importante considerar modos de trabajo flexibles (como el teletrabajo) que reflejan las necesidades diversas de la población vulnerable y que están en discusión en la coyuntura de mercado laboral actual.

2.2. Estrategias, logros y retos del municipio de Medellín y en particular de la secretaría de inclusión, familia y derechos humanos, frente a las poblaciones vulnerables

2.2.1. Análisis de los Acuerdos municipales vigentes en la Alcaldía de Medellín que incluyen políticas públicas de interés

Una vez conocidas las principales estrategias y algunas experiencias internacionales y nacionales que tienen como objetivo mejorar la empleabilidad y autonomía económica de poblaciones vulnerables, es importante hacer una revisión de las principales líneas de acción y resultados obtenidos por la Administración Municipal y en particular por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humano como línea base para conocer su accionar y discutir posibilidades de mejoramiento.

Para esto se utilizaron varios mecanismos e instrumentos, comenzando por el análisis de las políticas públicas vigentes en la Alcaldía de Medellín y relacionadas con la atención a población vulnerable y/o el desarrollo de programas asociados a la empleabilidad y autonomía económica. De acuerdo con la información suministrada por la Alcaldía de Medellín, existen actualmente 14 Acuerdos vigentes sobre Políticas Públicas que cumplen con los requisitos mencionados, los cuales se listan de manera cronológica en la

[29] Este programa no se desarrolla en la actualidad y a 2017 tuvo un alcance de 350 personas donde la carga de las tarjetas era de $400.000 pesos

Figura 12.

Figura 12 Políticas Públicas vigentes en Medellín, 2004-2019

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse, desde el año 2004 se han presentado iniciativas que buscan favorecer la generación de ingresos de manera general y de manera progresiva se comenzaron a desarrollar nuevos Acuerdos cada vez más focalizados en la atención de poblaciones vulnerables de manera específica. Así, actualmente puede hacerse referencia a Acuerdos para población con discapacidad y además para población con discapacidad auditiva. Se cuenta además con acuerdos para la defensa de la diversidad sexual, la atención de habitantes de calle, población afrocolombiana, juventud e igualdad de género, por citar algunos casos. De manera interesante para este estudio, no se cuenta con un Acuerdo específico para población indígena, sin implicar esto, necesariamente, que se requiera uno para atender a esta población, ya que puede ser cubierta eventualmente soportados en Acuerdos más generales. Además, ninguno de estos Acuerdos ha experimentado algún proceso de revisión o actualización durante estos 14 años.

Para comprender mejor sus objetivos y alcances, se hizo un análisis detallado de cada uno de ellos en cuanto a su contenido, obligaciones, instancias de gobernanza, vigencia, y otros elementos como la identificación de acciones específicas recomendadas en los Acuerdos para combatir alguna o algunas de las diferentes barreas que se identifican en este proyecto frente a la autonomía económica de las poblaciones (Tabla 3).

Como puede apreciarse, todas ellas coinciden en proponer mecanismos y acciones para disminuir y en lo posible eliminar la discriminación por motivos étnicos, de diversidad sexual, de vulnerabilidad social, de sexo, de discapacidad, de grupo etáreo y otros. Sin embargo frente a las demás barreras identificadas, la coincidencia es poca; algunos promueven la educación formal, otros la formación para el empleo, otros la difusión y aplicación de normativa vigente, pero ninguno promueve acciones que busquen mitigar la totalidad de las barreras encontradas en el presente estudio, evidenciando una gran cantidad de esfuerzos pero sin articulación visible o evidente por parte de los distintos actores y con un nivel de cobertura y alcance de los programas a través de los cuales no es posible aportar a la solución del problema desde el punto de vista estructural.

Tabla 3 Revisión de los Acuerdos existentes en Medellín para atender los temas de empleabilidad, autonomía económica y atención a población vulnerable

Población	Política pública	Propone acciones para..... Si/No							
		Evitar discriminación	Evitar segregación	Mejorar calidad y acceso a educación formal	Formar para el trabajo y/o en habilidades blandas	Desarrollar la normativa vigente	Promover mecanismos de apoyo monetario	Facilitar acceso a infraestructura pública y privada con énfasis en movilidad	Facilitar horarios flexibles
Ciudadanía en general	Acuerdo 36 de 2004: Por el cual se establece una Política Pública de generación de ingresos en las zonas más afectadas de la ciudad por la desocupación laboral	Si	Si	No	No	Si	No	No	No
Víctimas de desplazamiento forzado	Acuerdo 49 de 2007: Por el cual se adopta la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín	Si	No	No	No	No	No	No	No
Población con discapacidad	Acuerdo 86 de 2009: "Por medio del cual se adopta la Política Pública en discapacidad para el Municipio de Medellín"	Si	No	Si	No	No	No	Si	No
Población LGBTI	Acuerdo 08 de 2011: Por el cual se adopta la Política Pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención y la garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (lgbti) del Municipio de Medellín	Si	No	No	No	No	No	No	No
Ciudadanía en general	Acuerdo 55 de 2011: Por el cual se establece la Política Pública municipal de desarrollo empresarial para la ciudad de Medellín en el marco del Plan estratégico de emprendimiento regional	Si	No	No	Si	No	No	No	No
Ciudadanía en general	Acuerdo 64 de 2013: Por medio del cual se establece la Política Pública de trabajo decente en la ciudad de Medellín	Si	No	No	No	No	No	No	No
Jóvenes	Acuerdo 19 de 2014: Por el cual se actualiza y adopta la política pública de Juventud de Medellín	Si	No	Si	Si	No	No	No	No
Habitantes de calle	Acuerdo 24 de 2015: Por medio del cual se establece la política pública social para los habitantes de la calle del municipio de Medellín.	Si	No	No	No	No	No	No	No
Personas con discapacidad auditiva	Acuerdo 28 de 2015: Por medio del cual se crea el Programa Comunicándonos con la Discapacidad Auditiva en el Municipio de Medellín	Si	No	No	Si	No	No	No	No
Afrodescen-dientes	Acuerdo 56 de 2015: Por medio del cual se adopta la política pública para la población afrodescendiente en el Municipio de Medellín y se deroga el acuerdo 11 de 2006	Si	No	No	No	No	No	No	No
Jóvenes	Acuerdo 18 de 2016: Por medio del cual se adopta la Política Pública del Primer Empleo y se crea el Sistema de Información y Apoyo para el Empleo en el Municipio de Medellín	Si	No	No	Si	No	No	No	No
Ciudadanía en general	Acuerdo 074 de 2017 "Por medio del cual se integra la Política Pública de desarrollo Económico para la Ciudad de Medellín."	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	No
Mujeres	Acuerdo 102 de 2018: Por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín	Si	No	Si	Si	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia

Es de resaltar que durante los talleres con servidores públicos de la Alcaldía de Medellín y líderes de las poblaciones analizadas, se indagó sobre el nivel de conocimiento que tenían frente a este panorama de procesos de Política Pública, los Acuerdos de Políticas Públicas vigentes y sus respectivos planes estratégicos, y la respuesta de la gran mayoría era que cada uno conocía el Acuerdo que se relaciona con la población vulnerable que se hace parte de sus funciones, pero desconocían el resto de ellos; en particular, se evidencia un gran desconocimiento de aquellos que plantean acciones transversales y que podrían ser de enorme utilidad en el marco de la implementación para el trabajo con grupos poblacionales tales como el Acuerdo 74 de 2017 que incluye la Política Pública de Desarrollo Económico de la ciudad.

En cuanto al resultado del análisis detallado de los textos (Anexo 2), en principio pareciera que las acciones mencionadas en las diferentes políticas públicas duplican esfuerzos o al menos intenciones; es decir, muchas de ellas promueven acciones similares para el mismo público objetivo.

Es importante considerar que todas las políticas plantean un enfoque diferencial y promueven la garantía de derechos, lo cual es muy positivo desde la perspectiva de la coherencia de la Administración pública frente a los grupos de población vulnerable. Para la redacción, en los Acuerdos priman los verbos “liderar”, “gestionar”, “coordinar” y “convocar” por citar algunos ejemplos, los cuales sugieren acciones necesarias pero que pueden no ser suficientes o específicas para lograr cumplir con los objetivos que en ellos se establecen.

Un tema recurrente en el contexto actual es la estrategia de seguimiento y evaluación de estas políticas, y considerando que muchas de ellas no cuentan con planes estratégicos para su implementación, no se evidencia para ninguna de ellas, incluidos sus respectivos Acuerdos, una estrategia a través de la cual se pueda verificar la efectividad de las acciones ni mucho menos conocer las lecciones aprendidas de su implementación a través de un proceso estructurado y visible de sistematización de las actividades.

De forma concreta, sería recomendable para la Administración desarrollar acciones y herramientas a través de las cuales se puedan implementar estudios de medición de impactos a las Políticas Públicas analizadas, en función de la autonomía económica que proveen a los grupos de población vulnerable atendidos. Adicionalmente, se deben promover veedurías ciudadanas, independiente de los órganos de seguimiento y evaluación que tiene cada política, ya que todas crean Comités interadministrativos, intersectoriales, con participación de la sociedad civil, etc., pero cuyos resultados y efectividad se desconocen por parte de los grupos poblacionales beneficiados.

En esta misma línea, en algunos casos se propone la implementación de un “Sistemas de información” pero en ninguno de ellos se mencionan los demás acuerdos y sus respetivos sistemas lo cual da un indicio de la complejidad en el proceso de articulación entre los actores y la falta de una estructura de datos a través de la cual se haga posible la visibilización de acciones conjuntas y el seguimiento a los resultados de la implementación no a nivel agregado sino de individuos específicos.

En este escenario, los observatorios cobran una gran relevancia ya que ellos por construcción deben contar con experiencia para la generación de conocimiento a partir de los resultados de su implementación. Dicho esto, algunos acuerdos contemplan que a través del Observatorio de Políticas Públicas de Medellín debe hacer seguimiento a dicha implementación, sin embargo, las reuniones con servidores públicos y la evidencia documental sugiere que hoy en día no es claro cuál es el funcionamiento y el rol que debe cumplir.

En términos de visibilidad y con el fin de determinar los productos de conocimiento generados, se revisó el micro sitio del Observatorio en la página web del municipio de Medellín pero solo aparece información que puede relacionarse con el año 2010 lo cual puede sugerir su inactividad o la poca visibilidad de sus acciones. En caso de no estar operando, sería deseable que se retomara esta iniciativa ya que permitiría una mejor articulación y coordinación entre los distintos actores, especialmente hacia el interior de la administración.

En términos financieros, los recursos necesarios no se garantizan a través de los acuerdos sino que están sujetos a disponibilidad presupuestal anual cada año, esto dificulta su implementación y

operatividad afectando los tiempos de convocatoria y en una medida no determinada, los impactos y resultados esperados.

Frente a las actividades a desarrollar, casi la totalidad de acuerdos proponen el diseño y desarrollo de planes de acciones afirmativas. Si bien esto es relevante porque visibiliza el problema y contribuye a la creación de cultura en la ciudadanía, su implementación no genera necesariamente cambios y resultados en el corto plazo en las poblaciones afectadas. Adicionalmente, algunos plantean la necesidad de que el municipio cree incentivos para la vinculación de personas de población vulnerable al sector laboral formal, pero no son claras ni las acciones ni las fuentes de los recursos para su desarrollo.

En términos de temporalidad y duración de las políticas públicas, acuerdos como el dirigido a las comunidades LGBTI y Afrodescendientes incluyen, como una obligación del Acuerdo, el diseño de planes estratégicos a 10 años. Sin embargo el retraso entre la aprobación del decreto y los planes estratégicos, impide obtener resultados de corto plazo para que los ciudadanos tengan mayor confianza en la Administración y las políticas no se vean afectadas por los tiempos políticos.

Finalmente, no es clara la manera a través de la cual se va a vincular al sector privado en las diferentes etapas la política y más aún si se considera que éstos acuerdos no son vinculantes para la sociedad civil en general lo que hace que esta interacción no sea natural y pueda tornarse compleja en algunos casos. Sería deseable contar con una participación activa y comprometida de la sociedad civil y para ello, se recomienda vincular desde el proceso de formulación al sector privado, esto no solo mejora el nivel de compromiso por parte del sector privado sino que puede generar los mismos resultados potenciales de las acciones afirmativas.

2.2.2. Actuaciones específicas de la Secretaría de Inclusión Social, frente a las poblaciones vulnerables de interés.

Con el fin de analizar en detalle la efectividad de la Secretaría, se realizó un análisis de la última información disponible del Plan Indicativo de Medellín (junio 30 de 2018)[30]; y del documento "Presupuesto por resultados" elaborado por la Alcaldía de Medellín para el año 2019. Cabe mencionar que las diferentes estrategias propuestas e implementadas se encuentran alineadas con la literatura internacional, lo que en parte es un buen referente para evaluar el accionar seguido por la Secretaría, por lo menos, en lo que se refiere al uso de estrategias probadas y validadas internacionalmente y por la literatura. La gran duda frente al accionar de la Secretaría está en la efectividad de sus esfuerzos ya que, acorde con las cifras evaluadas y presentadas, los retos siguen siendo muy grandes en términos de alcanzar mayor y mejor cobertura de las actuaciones frente a las poblaciones priorizadas.

30 https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/1.%20Seguimiento%20Plan%20Indicativo%20Junio%2030%202018.pdf

- *Análisis del plan de desarrollo 2016-2019 y el plan indicativo*

Para el análisis del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Indicativo, se analizaron los indicadores que son responsabilidad directa de la Secretaría de Inclusión para cumplir durante el cuatrienio, en relación con los grupos poblacionales que hacen parte de este estudio (LGBTI, personas con discapacidad y minorías étnicas).

En primer lugar, para el programa "*1.1.4 Formación para la transformación de la cultura ciudadana*", la Secretaría tiene a su cargo el proyecto *Medellín Ciudad Diversa* con dos indicadores. El primero de ellos, que es muy relevante en términos de buscar una sensibilización y cambio cultural y de actitud en la ciudadanía en general, no desarrolló actividades los años 2016 y 2017 y se encontraba ejecutado en un 17% a la fecha de corte (Junio de 2018) restando un 83% por avanzar en los 18 meses faltantes.

Tabla 4 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa "Medellín ciudad Diversa"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrienio
1.1.4.4.1	Estrategia para la prevención y superación de las diferentes formas de discriminación, racismo y xenofobia diseñada e implementada	Porcentaje	NA	A	C	100	0	0	63	17	17	27%	27%
Observaciones	El logro reportado (17%), corresponde a las estrategias implementadas como: Conformación y puesta en marcha de la mesa interinstitucional contra el racismo, la discriminación y la xenofobia en la ciudad de Medellín; implementación de campaña comunicacional en la Administración Municipal y la ciudad, contra la discriminación, racismo y xenofobia (volantes, stickers en baños y publicidad en paraderos de buses, así como difusión por redes sociales).												
1.1.4.4.2	Eventos realizados sobre diversidad e interculturalidad	Número	3	No A	C	4	1	1	1	0	2	0%	50%
Observaciones	La fiesta de la diversidad se realizará en el mes de octubre.												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

Si bien no están a cargo de la Secretaria, el programa "*1.3.5 Innovación Pública - laboratorio de Gobierno*" tiene los proyectos el "*1.3.5.6 Red de observatorios para la trazabilidad del impacto social*" y el "*1.3.5.8 Implementar el sistema de información territorial para la medición de impactos basados en la transversalización de las acciones*". Ambos proyectos son relevantes en la medida que propenden por el mejoramiento de la calidad de la información sobre las poblaciones de interés, que ha sido una de los problemáticas que más han referenciado los grupos poblacionales durante los distintos talleres. El primero tiene un indicador en 75% de avance a la fecha de corte y el segundo proyecto tiene un indicador que a la fecha de corte se encontraba en 57%.

Tabla 5 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa "Innovación pública – Laboratorio de Gobierno"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
1.3.5.6	Artículos publicados sobre temáticas prioritarias	Número	ND	NoA	C	4	1	1	1	1	3	100%	75%
Observaciones	A 30 de junio de 2018, se han reportado 3 artículos con ejecución de uno por año, estos han sido sobre: Balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Medellín ODM 2000-2015, 2. Costo Eficiencia: Índice Multidimensional de Condiciones de Vida, 2017 y Medellín en la ruta del desarrollo sostenible: estrategias y avances en la implementación de la agenda de ciudad 2030												
1.3.5.8	Sistema de información diseñado y desarrollado	Número	NA	A	C	70	10	18	50	40	40	80%	57.10%
Observaciones	El cumplimiento de la meta está planteado para que sea desarrollado en el segundo semestre. Se han adelantado conversaciones con el DNP para iniciar el proceso de colaboración												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

En la Dimensión 3 del Plan de Desarrollo, "*Para trabajar unidos por un nuevo modelo de equidad social*" es donde se evidencian la mayoría de los programas y proyectos a cargo de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y DDHH. Con relación a los proyectos específicos para las poblaciones en estudio, el programa "3.*2.7 Ser Capaz: Inclusión social de las personas con discapacidad*" tiene un indicador relacionado con el mejoramiento de las competencias para 1.050 personas con discapacidad y sus cuidadores y a la fecha de corte, el indicador estaba en un 85% de cumplimiento con 892 personas formadas. Si bien es importante este logro, considerando el tamaño de la población potencial se debe considerar de escalar a un número mucho mayor de personas impactadas para que su efecto pueda reflejarse en las cifras generales de la ciudad.

Adicionalmente, los proyectos "*3.2.7.1 Consolidación de la Política Pública de discapacidad - Ejercicio de derechos*" y "*3.2.7.2 Inclusión social de las personas con discapacidad, familiares y cuidadores*" tienen indicadores que en ambos casos están por encima del 50% del cumplimiento. Considerando el nivel de cumplimiento y el alcance de las acciones, podría pensarse que las metas planteadas para el cuatrienio podían haber sido más ambiciosas, especialmente en el indicador de monitoreo a la PP de discapacidad.

Tabla 6 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa "Ser Capaz – inclusión social de las personas con discapacidad"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.7.1	Personas con discapacidad y cuidadores que mejoran sus competencias, a través de procesos de habilitación y rehabilitación	Número	ND	NoA	C	1050	526	366	137	0	892	0%	85%
Observaciones	Se proyecta finalizando el año, según resultados del logro de objetivos de las intervenciones realizadas y el mejoramiento de las competencias de las personas con discapacidad y cuidadores.												
3.2.7.1.1	Monitoreo de la política pública de discapacidad realizado	Porcentaje	100	M	C	100	100	100	100	25	25	12,5%	53,1%
Observaciones	Este indicador consta de 4 fases, este avance corresponde a la culminación de la primera, la cual es la Planeación para el Seguimiento y Monitoreo de la Política Pública de discapacidad y así obtener un análisis de la información sobre el proceso de implementación de la misma												
3.2.7.1.2	Actores que participan en espacios que contribuyen a la garantía de derechos en el marco de la Política Pública de discapacidad	Número	6084	NoA	C	6084	897	2495	2250	294	3686	0.131	0.606
Observaciones	294 actores participando de encuentros ciudadanos y territoriales; talleres de discapacidad y sensibilización, y en reuniones previas de elección al Comité Municipal de Discapacidad. El bajo nivel de avance se debe a que en el mes de junio terminó la ejecución el contrato y el Equipo de Discapacidad, se encuentra procesando la información de los resultados de la elección de representantes de organizaciones al Comité Municipal de Discapacidad, la cual se verá reflejada para el mes de julio.												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

El segundo proyecto asociado a este programa, tiene un solo indicador, el cual también se encuentra por encima del 50% de ejecución. Este proyecto a diferencia de otros a cargo de la Secretaría, impacta a una población importante en número y aunque en las observaciones se menciona que el indicador "*mide el logro de la equiparación de oportunidades de personas con discapacidad*", no es muy claro cómo puede medirse un impacto tan relevante como el mencionado (equiparación de oportunidades) bajo un proyecto de asistencia que si bien es muy relevante, no parece ser suficiente en términos de duración para lograr los impactos descritos. Sería importante definir una metodología de medición de impactos para determinar la efectividad de este proyecto y otros similares para población vulnerable, yendo más allá de los indicadores de producto, como es el que se presenta en el plan indicativo.

Tabla 7 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto "Inclusión social de las personas con discapacidad, familiares y cuidadores"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.7.2	Personas con discapacidad, familiares y cuidadores atendidos en procesos de habilitación, rehabilitación y equiparación de oportunidades	Número	20602	NoA	C	21632	4870	5564	5534	1741	12175	31,5%	56.3%
Observaciones	Con este indicador se mide el logro de la equiparación de oportunidades de personas con discapacidad a través de los programas dirigidos a este grupo poblacional, permitiendo que tengan una mayor oportunidad en el acceso a los diferentes servicios, mejorando su desarrollo humano y su calidad de vida. Por el proyecto Ser Capaz en Casa se brindó servicios de rehabilitación en el hogar a personas con discapacidad severa. Por Orientación y Seguimiento se realizó la atención psicosocial enfocada a la garantía de derechos de la población con discapacidad. El bajo nivel de avance se debe a que a la fecha algunos proyectos inician ejecución y el avance se verá reflejado el próximo mes.												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

Para los otros grupos poblacionales, el programa "3.2.8 Diversidad sexual e identidades de género", tiene un indicador de resultado que es muy relevante ya que busca determinar el porcentaje de personas que se han sentido discriminadas por su orientación sexual. Si bien los resultados son alentadores, llama la atención la disminución en el número de personas que respondieron la encuesta en 2017 y las que respondieron en 2018 pues pasó de más de 1.000 a 313 personas, generando dudas sobre la representatividad de la muestra y por ende en la confiabilidad de los resultados. Desde el punto de vista metodológico, sería importante explicar por qué, para la Secretaría, ambos resultados son comparables ya que desde el punto de vista estadístico no parece que lo fueran.

Tabla 8 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa "Diversidad Sexual e identidades de género"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.8.1	Población LGTBI que se ha sentido discriminada por su identidad de género o su orientación sexual	Porcentaje	50.4	A	D	47.4	50.4	50.4	49.4	40.6	40.6	980%	326.7%
Observaciones	Se diseñó el instrumento con un total de 47 preguntas, el cual estuvo disponible de forma física para aplicarse en las diferentes actividades del proyecto de Diversidad sexual y de Género y de forma digital por medio de un formulario de la plataforma de Google Docs, siendo compartida por medio de correo electrónico y redes sociales con la finalidad de garantizar cobertura y aleatoriedad en el público objetivo. Se evaluó la discriminación en diferentes ámbitos como el familiar, educativo, laboral y espacio público, se evidencia que el ámbito de espacio público es el que presenta la prevalencia más alta de discriminación, 56%, sin embargo al promediar los porcentajes, se encuentra que el 40,6% de los 313 encuestados se han sentido discriminados.												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

Este programa tiene dos proyectos a cargo de la Secretaría, el primero es el "*3.2.8.1 Reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género desde una pedagogía de la inclusión*" el cual tiene dos indicadores; ambos con cumplimientos superiores al 85%; surge también aquí la pregunta sobre el número de personas alcanzadas por ambos proyectos, en particular el indicador "*3.2.8.1.1 que está orientado a la ciudadanía en general*". Es recomendable escalar y ampliar más este programa, especialmente en consonancia con el Programa "*1.1.4.4 Medellín ciudad diversa*" ya que podrían aunarse esfuerzos para lograr mejores y mayores resultados en términos de población verdaderamente sensibilizada.

Tabla 9 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto "Reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género desde una pedagogía de la inclusión"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.8.1.1	Personas sensibilizadas en diversidad sexual e identidades de género	Número	6297	NoA	C	16000	7565	6026	2409	1739	15330	72,2%	95,8%
Observaciones	En el mes de junio se lograron realizar talleres con diferentes grupos de población, como estudiantes y docentes de instituciones educativas, empresas y colectivos de la ciudad obteniendo la sensibilización de 108 personas para un total de 1739 personas sensibilizadas en el 2018.												
3.2.8.1.2	Personas LGBTI que reciben orientación jurídica, laboral y/o psicosocia	Número	300	NoA	C	800	19	370	411	305	694	74%	87%
Observaciones	305 personas han recibido asesorías discriminadas así: jurídicas: 126, psicológicas: 172 y laborales: 7												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

El segundo proyecto de este programa es el "3.2.8.2 Implementación y seguimiento de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género" el cual tiene dos indicadores con porcentajes representativos de avance, es importante tener en cuenta que el Plan Estratégico fue un compromiso de la Administración municipal desde 2011 que se aprobó la política pública y sólo fue aprobado en 2018 siete años después por lo que sería deseable mejorar el ritmo de implementación del mismo.

Tabla 10 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto "Implementación y seguimiento de la política para el reconocimiento de la diversidad sexual y la identidad de género"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.8.2.1	Territorios que cuentan con grupos y colectivos LGBTI fortalecidos para ejercicio de sus derechos	Número	14	A	C	21	3	14	21	17	17	81%	81.0%
3.2.8.2.2	Plan estratégico de la Política Pública implementado y monitoreado	Porcentaje	NA	A	C	40	19	22,4	30	26,3	26,3	87,7%	65,8%
Observaciones	En comité municipal de diversidad sexual e identidad de género se presentó propuesta para el plan estratégico de la política de diversidad a 10 años, el cual fue aprobado.												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

Para las minorías étnicas, el plan de desarrollo incluye el programa "*3.2.9 Diversidad étnica*" cuyo indicador de resultado plantea la inclusión del Enfoque étnico en los planes y programas del Municipio de Medellín. Su avance es muy poco y no se reportaron acciones durante los primeros dos años del Plan.

Tabla 11 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa "Diversidad étnica"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.8.2.1	Enfoque étnico (Afro e indígena) en los planes, programas y proyectos de la Administración Municipal realizado	Número	ND	A	C	100	0	0	50	30	30	60%	30.0%
Observaciones	Se cuenta con la variable étnica en la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría de Juventud, Secretaría de Educación y las Unidades y Equipos de Trabajo de la Secretaría de inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. En este periodo se avanza en la realización de procesos de sensibilización con 10 instancias de la administración municipal con las que se pretende incorporar la variable étnica en los diferentes planes, programas y proyectos. Además desde la Dirección de Etnias se cuenta con un registro de los beneficiarios por medio de la herramienta SIBIS y un registro consolidado de la población étnica remitida a la Escuela para la Inclusión.												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

Este programa incluye dos proyectos para la población negra, afrodescendiente, palenquera y raizal, cuyos resultados en términos de indicadores son muy bajos. De hecho uno de los indicadores está en 0% de avance a la fecha de corte; igualmente los otros indicadores se encuentran sólo en 33% de avance a la fecha de corte, por lo que sería importante plantear cómo se logrará cumplir con ellos en el tiempo restante de la administración.

Tabla 12 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del programa "Transversalización y educación en asuntos étnicos"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.9.2.1	Política Pública Afrodescendiente y plan de etnodesarollo implementados	Porcentaje	NA	A	C	100	5	26,03	88	33.03	33,03	37,5%	33.0%
Observaciones	Se está trabajando con el Consejo Municipal Afrodescendiente, una vez se logre la concertación se entregará el documento borrador de decreto a la Secretaria General para su revisión. Se cuenta con 10 mesas territoriales para la formulación del plan municipal afrodescendiente.												
3.2.9.2.2	Diagnóstico sociodemográfico y de derechos humanos de la población afrodescendiente actualizado	Porcentaje	NA	NoA	C	100	NA	0	26	0	0	0%	0%
Observaciones	Se cuenta con la metodología de trabajo y se avanza en el trabajo con la población afrodescendiente												

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

Por último, el proyecto "*3.2.9.3 Reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos indígenas en Medellín*", tiene un indicador que es muy relevante para la comunidad indígena según las expectativas expresadas en los talleres que es el de la formulación y reglamentación de la política pública, la cual a la fecha de corte se encontraba sólo en un 33%.

Tabla 13 Plan Indicativo a Junio de 2018: Indicadores del proyecto "Transversalización y educación en asuntos étnicos"

Código	Nombre del Indicador	Unidad	LB	FC	Sentido	Meta Plan	Logro 2016	Logro 2017	Meta 2018	Logro Junio 2018	Logro acum Junio 2018	Cumplimiento año 2018	Avance cuatrenio
3.2.9.2.1	Política Pública para población indígena formulada y reglamentada	Porcentaje	NA	A	C	100	5	5	67	37	37	55,2%	37.0%
Observaciones		Se cuenta con el documento de la Formulación de la Política Pública Indígena contando con la participación de 200 personas indigenas.											
3.2.9.2.2	Plan de atención psicosocial para la población indígena en alto grado de vulnerabilidad social formulado e implementado	Porcentaje	NA	A	C	80	20	39	80	55	55	68,8%	68,8%
Observaciones		Plan de Atención Psicosocial formulado y aprobado en un 100%. Un total de 103 familias indígenas beneficiadas y 12 iniciativas indígenas fortalecidas											

Fuente: Plan Indicativo de Medellín a Junio de 2018

En general se evidencia que la Secretaría de Inclusión Social, Familia y DDHH tiene oferta de programas y proyectos para los 4 grupos de población vulnerable analizados, aunque con una mayor cobertura para las personas con discapacidad, y con diferentes grados y niveles de implementación

y cumplimiento. Sería importante que a la luz de las recomendaciones que se plantearán en este proyecto, se revisen las rutas para el cumplimiento y/o ajuste de los indicadores aquí planteados de tal forma que se obtenga el mayor impacto posible para las poblaciones en estudio, en coordinación con las demás secretarías e instancias de la administración municipal, acorde con las competencias de cada una de ellas.

- *Análisis de los avances y retos, según el presupuesto por resultados*

Indudablemente, los logros presentados son relevantes e importantes frente al reto de empleabilidad y autonomía económica de los grupos poblacionales, pero surgen algunas preguntas en este proceso, tales como: ¿hay algún proceso de medición de impactos? ¿se ha diseñado e implementado? Si bien los recursos que la Secretaría invierte en estos procesos no son representativos frente al total del presupuesto anual de la Alcaldía de Medellín, sería importante evaluar la relación beneficio/costo y el impacto de mediano y largo plazo de cada una de estas actuaciones con el fin de concentrarse realmente en aquellas que generan el mayor impacto, de acuerdo con las premisas del "presupuesto por resultados" que utiliza la alcaldía.

De otro lado, hay algo que llama la atención y es el hecho que si bien la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, ha manifestado en diversos documentos y reuniones que sus acciones se articulan con diferentes secretarías sectoriales como Educación, Salud y Desarrollo Económico entre otras, no hay mención de logros ni retos en 2018 y 2019 por parte de ninguna de ellas frente a los grupos poblacionales de interés, lo cual evidencia de nuevo la necesidad de mantener una comunicación activa, permanente y proactiva frente a las poblaciones en estudio. Sólo se encuentra en el caso de Planeación Municipal una mención al reto para 2019 "Continuar con la consolidación y generación de los reportes de la desagregación territorial y poblacional por sexo, por edades, por enfoque de derechos y diferencial (etnias, afrodescendientes, LGTBI, población con discapacidad y en situación de calle), de los instrumentos Plan Indicativo y Plan de Acción, de acuerdo con la capacidad de los sistemas de información de las dependencias responsables de su cálculo y en observancia de los lineamientos del PDM 2016-2019."

Es muy importante mejorar la articulación y coordinación entre las diferentes dependencias de la Administración municipal ya que con certeza se ejecutan muchas acciones, pero no está claro cómo éstas, en conjunto, inciden en el mejoramiento de la calidad de vida y particularmente de la autonomía económica de los grupos poblacionales de interés.

Llama la atención que se resalte como un logro de la Secretaría en 2018 que "Se elaboró el Documento final de la Política Pública Indígena e inició el proceso de reglamentación de la misma." Ya que en ninguno de los talleres ni reuniones con la Secretaría se ha tenido conocimiento del documento final; sería importante su difusión. En el mismo sentido, sería importante promover la difusión de la reglamentación del Acuerdo 056 de 2015 sobre la Política Pública para la Población Afrodescendiente e igualmente sobre el Plan Municipal Afrodescendiente, también resaltado como logro de la Secretaría en 2018.

Considerado esto, a continuación se hace un recuento de los logros y retos para 2019 identificados para los diferentes grupos poblacionales en el marco de la rendición de cuentas de 2018:

Población con discapacidad

- Logros

En total, fueron atendidas 5.534 personas con discapacidad, familiares y cuidadores en los procesos de habilitación, rehabilitación y equiparación de oportunidades a través de los proyectos Ser Capaz en Casa, Atención a niños, niñas y adolescentes con discapacidad intelectual, Rehabilitación funcional, Inclusión Sociolaboral de personas con discapacidad (Escuela para la Inclusión), Apoyo económico, Emprendimiento a Cuidadores, y Orientación y seguimiento. En términos de resultados y para estos programas, 137 personas con discapacidad y cuidadores mejoraron sus competencias a través de procesos de habilitación y rehabilitación.

Adicionalmente, 1.082 personas con discapacidad fueron atendidas en procesos de habilitación y rehabilitación a través de los proyectos Ser Capaz en Casa, rehabilitación funcional y atención a niños, niñas y adolescentes con discapacidad intelectual, mejorando su desarrollo humano y su calidad de vida. Mientras que 120 personas se formaron en habilidades blandas y en habilidades para la vida, gestionando oportunidades para acceder a un empleo de acuerdo a su perfil y a las opciones laborales del medio.

Para las familias, 140 cuidadores de personas con discapacidad recibieron capacitación empresarial y 90 de ellos se capacitaron en el plan de emprendimiento para fortalecer o crear sus unidades productivas. En cuanto al apoyo económico, se incrementó en 1.007 cupos sobre la meta inicial de 550, permitiendo que más de 1.557 personas con discapacidad asistieran a procesos de rehabilitación funcional o educación.

En cuanto a la participación en espacios y actividades de fortalecimiento a la política pública de discapacidad, se contó con la participación de 2.250 actores sociales y comunitarios. Estas actividades de participación contribuyen a la estrategia de dinamización de los procesos de ciudadanía que se han implementado como elemento fundamental para reconocer los derechos de las Personas con discapacidad.

- Retos

Entre los retos priorizados a 2019 se encuentran la revisión y ajuste del Plan Municipal de Discapacidad, el desarrollo de competencias en los 21 Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión para que a través de ellos se promueva la participación y se dinamicen los procesos de la ciudadanía en torno a la política pública de discapacidad.

Diversidad étnica

- Logros

En alianza con la Secretaria de Educación se realizó el encuentro Etnoeducativo al cual asistieron alrededor de 650 personas quienes fueron sensibilizadas frente a la importancia de hacer de la Etnoeducación una vivencia cotidiana a partir de estrategias pedagógicas en escenarios escolares, académicos, comunitarios y políticos.

Adicionalmente 100 familias indígenas compuestas aproximadamente por 600 personas, fueron atendidas desde el Plan de Atención Psicosocial, logrando con ello la derivación a diferentes dependencias y entidades según sus necesidades y problemáticas, y haciendo énfasis en la mitigación del ejercicio de la mendicidad en la ciudad.

Se construyó la ruta de atención para los casos de discriminación presentados en la ciudad, a través de la Mesa Interinstitucional contra el racismo, la discriminación y la xenofobia en la ciudad de Medellín y fue reglamentado el Acuerdo 056 de 2015 "Por medio del cual se adopta la Política Pública para la Población Afrodescendiente en el Municipio de Medellín y se deroga el Acuerdo 11 de 2006", igualmente se construyó el Plan Municipal Afrodescendiente.

En esta misma línea, se elaboró el Documento final de la Política Pública Indígena e inició el proceso de reglamentación de la misma.

- Retos

Entre los retos a 2019 se tiene contar con una estrategia clara y una ruta definida para atender y combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia en la Ciudad de Medellín y continuar con la implementación del Plan de Atención Psicosocial para la población indígena en Medellín.

De forma específica, se deben implementar estrategias Etnoeducativas por medio de articulaciones institucionales que posibiliten la sensibilización y conocimiento de la etnicidad en la ciudad de Medellín; y comenzar la implementación de la Política Pública Afrodescendiente a través del Plan Municipal Afrodescendiente.

Diversidad Sexual

El porcentaje de población LGTBI que se ha sentido discriminada por su identidad de género o su orientación sexual bajó del 50,4% en el 2015 al 40,6% para el 2018. Algunas acciones que han contribuido a este resultado son: talleres de sensibilización con estudiantes, padres de familia y docentes de diferentes Instituciones Educativas de Medellín. En este sentido, 3.357 personas fueron sensibilizadas para el reconocimiento de las diversidades sexuales e identidades de género, lo que ha contribuido a la disminución de la discriminación por razones de identidad de género u orientación sexual.

Adicionalmente, 600 personas LGBTI contaron con asesoría laboral, jurídica y/o psicosocial, garantizando la protección, restablecimiento, atención y garantía de derechos para la aceptación e igualdad de esta población. Fueron fortalecidos y acompañados los grupos y/o colectivos LGBTI para la promoción del ejercicio de sus derechos, en las 16 comunas y 5 corregimientos de Medellín.

Se logró la construcción, inicio de aplicación y seguimiento del Plan estratégico de política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género.

- Logros

Se logró el posicionamiento de la Escuela como estrategia de inclusión social, impactando a 540 familias y alrededor de 1.740 personas aproximadamente. Adicionalmente, se tuvo una buena acogida del proyecto en el sector empresarial, contando con aliados privados en la Escuela para la generación de ingresos; y se visitaron y sensibilizaron 60 empresas, además de la creación del Comité empresarial de impulso, con 27 aliados privados. En cuanto a recursos financieros, se contó con cooperación internacional de 200 millones, y con donaciones de 500 millones por fundaciones empresariales. Adicionalmente, se realizó articulación con la Secretaría de Desarrollo Económico para impulsar emprendimientos de los usuarios.

- Retos

A 2019 buscan impulsar a Medellín como una ciudad de empresas incluyentes, a través de la sensibilización al sector productivo, el acompañamiento a los procesos de vinculación de personas en riesgo social y el seguimiento constante al proyecto Escuela para la Inclusión. Así mismo, brindar herramientas a través de la Escuela para la Inclusión, a personas en riesgo social para su autogestión en el contexto laboral y crear una nueva línea dentro del proyecto Escuela para la Inclusión basada en la generación de emprendimientos y procesos inclusivos para la población beneficiaria.

2.3. Efectividad de las estrategias de mitigación de barreras de empleabilidad en Medellín: análisis con funcionarios de la administración municipal, expertos y población objetivo

Una vez descritas de manera general las principales estrategias identificadas y puestas en práctica a nivel internacional y local para favorecer la empleabilidad en las poblaciones objeto de este estudio y su aplicación específica por parte de la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín, en este apartado, y en aras de cumplir con el objetivo de *"Construir, validar y ajustar las alternativas de solución para atender el problema público en clave de instrumentos de política pública y transversalización, orientadas a incentivar la empleabilidad y la autonomía económica de población en riesgo social en la ciudad de Medellín."*, el equipo de trabajo de la Universidad EAFIT adelantó una serie de talleres para validar el conocimiento, efectividad y limitaciones de las diferentes estrategias con base en la realización de talleres con tres grupos de actores específicos: funcionarios de la administración municipal, expertos en temas de estrategias y políticas para poblaciones vulnerables, y población analizada.

Cabe señalar que este apartado, más que proveer un listado amplio de las estrategias existentes, busca evaluar aquellas que tienen mayor potencial según los conceptos de los participantes en estos ejercicios, de tal manera que se convierta en insumo al momento de delinear las estrategias más adecuadas para ser implementadas por parte de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos humanos de la Alcaldía de Medellín. Los principales resultados de estos talleres se presentan a continuación.

2.3.1. *Propuestas de los servidores públicos de la alcaldía de Medellín para facilitar la inserción laboral y mejorar la autonomía económica*

En el taller adelantado con los servidores públicos, se les preguntó por experiencias exitosas de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y cómo podrían potenciarse[31]. De manera general, La Escuela de Inclusión, el programa EN PLURAL y el Tour de la discapacidad, se resaltan como las experiencias más exitosas para los funcionarios, donde existe una articulación relativamente buena con diversas instancias del sector público y privado para mejorar su impacto sobre las poblaciones vulnerables.

De otro lado, la Oferta Pública de Empleo, con el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Económico, genera oportunidades de empleo para los grupos poblacionales de interés, aunque aún presenta grandes desafíos como tener una ruta de inclusión claramente identificada y lograr mayor interacción con las demás plataformas de empleo para facilitar la búsqueda de empleo y de empleados. Por otro lado, se cuestiona la capacidad de recopilar información específica sobre los grupos poblacionales que permita identificarlos de manera clara ante la eventual existencia de ofertas de empleo orientadas hacia ellos.

Pese a lo anterior, surgen críticas en relación, no necesariamente con las estrategias implementadas, sino más que todo con su operación y continuidad. En primer lugar, se reconoce una gran dificultad de articulación entre las demás Secretarías de la Administración municipal y sus respectivos programas, de tal manera que en muchas ocasiones se replican programas y estrategias o no hay claridad sobre quién debe atender determinados casos específicos. En este sentido, se reconocen algunos esfuerzos recientes por mejorar esta situación, como la conformación de una mesa de articulación dentro de la Administración; sin embargo, los asistentes coinciden en que este proceso no está liderado de manera directa por personas con poder de decisión, de tal forma que la capacidad de articulación efectiva es muy limitada.

En segundo lugar, se cuestiona la continuidad de muchas de las estrategias implementadas, aun cuando estas han dado resultados positivos (como el Tour de la inclusión). Esta falta de continuidad se explica por tres elementos: Estas estrategias no se encuentran adscritas a los Planes de Desarrollo; existen fuertes restricciones presupuestales; y la forma de contratación de personal por parte de la Alcaldía hace que se pierda trazabilidad sobre los procesos y su continuidad.

Otro elemento destacado en los talleres es la necesidad, no sólo de capacitar a la población vulnerable, sino más importante aún, sensibilizar a las empresas en diferentes aspectos relacionados con la oferta de empleos inclusivos, como asuntos legales, logísticos y formativos. Un elemento importante en este sentido es la necesidad de concientizar frente al hecho que no tienen que escoger entre "productividad" e "inclusión" ya que las poblaciones vulnerables pueden ser tan o más productivas que el resto de las personas si sus actividades laborales se ajustan a unos parámetros favorables (por ejemplo, acondicionamiento de puestos de trabajo). Igualmente, para

[31] En el Anexo 1 se presenta el resultado completo de las matrices evaluadas a continuación, se resaltan los principales programas relacionados directamente con las poblaciones objetivo y sus oportunidades de mejora, según las propuestas de los asistentes:

que las estrategias aquí resaltadas sean exitosas se requiere que los empresarios no tengan "perfiles ocultos", es decir, que no haya características particulares del empleo que ofrecen que deberían conocerse desde el inicio para no ofrecer dicho empleo a personas que no lo cumplan.

Por último, es importante resaltar que no existe hoy ningún mecanismo que permita medir la "permanencia" de las personas en los empleos a los que se vinculan, pero lo más importante es que no se evidencia el interés por parte de la Alcaldía, de hacerlo.

Algunos comentarios puntuales que soportan o complementan estas ideas se plantean a continuación:

Escuela de Inclusión:

- Incluir en el programa un traductor de español y los dialectos indígenas.
- Mayor sensibilización a los indígenas para que se adecuen al sistema laboral, en aspectos puntuales como los horarios, seguir ordenes, etc.
- Implementar la enseñanza del idioma español especializada en instituciones educativas en las que hay presencia de indígenas
- Que la Escuela de Inclusión esté vinculada al plan de desarrollo
- Reconocer las características de cada población.
- Sensibilización a los funcionarios de la Escuela de Inclusión sobre el trato que le deben dar a las poblaciones
- Mayor capacitación a los funcionarios
- Crear estrategias interseccionales para lograr la transversalización del trabajo
- Lograr rutas de atención eficaces
- La administración debe empezar a dar ejemplo a partir de cuotas
- Se debe complementar la información y ampliarla a otros grupos
- Ampliar la oferta de los servicios no solo a empleablidad sino a emprendimiento, autoempleo y fortalecimiento de empleo existente.
- Articular la Secretaría de Desarrollo Económico que es la que cuenta con recursos con los proyectos de las otras secretarías
- Complementar el trabajo de la Escuela de Inclusión con un Aula de destrezas en la que se identifique las habilidades de cada persona para escoger su oficio

Programa En PLURAL para la comunidad LGBTI:

- Es necesario incluir dentro del presupuesto del programa los gastos de desplazamiento de la población a las actividades que se ofrecen
- El reto más grande frente a la población LGBTI es el desconocimiento del enfoque diferencial en las empresas y en la administración municipal.

La casa para la diversidad sexual para la comunidad LGBTI:

- Se evidencia baja tolerancia entre los distintos subgrupos de la población LGBTI, lo cual genera conflictos permanentes al interior de la casa. La cultura del respeto y la tolerancia deberían empezar "por casa".

Tour de la discapacidad

- Brindar charlas y asistencia permanente a los empresarios sobre la norma de estabilidad reforzada pero también sobre las ventajas tributarias y contractuales con el estado, por vincular personas con discapacidad.

- Asignar presupuesto para estas iniciativas y hacerlas parte del quehacer de la Secretaría

Jornada especial en 2016 en el Parque Biblioteca de Belén para ayudarlos a registrase en la plataforma de Oferta Pública de Empleo dirigido a la población con discapacidad.

- Que se asigne presupuesto de forma permanente y definitiva para que estas iniciativas o dependan de la buena voluntad de quienes promueven la iniciativa.
- Que se amplíe la posibilidad de que personas expertas en lenguaje de señas puedan estar disponibles de forma más permanente para poyar a población que los requiera para interactuar más y mejor con el resto de la población, incluyendo potenciales empleadores.
- Apoyar a la población con discapacidad para que tramiten sus certificados de discapacidad; la mayoría de las empresas no asumen este costo y las EPS deben hacerlo de forma gratuita.

Oficina para la Oferta Pública de Empleo (OPE)

- Existe una sola "ruta de empleabilidad" para todas las personas que acceden a la plataforma de Empleo Público, según Mintrabajo; sin embargo, desde la oficina en la Alcaldía se está trabajando para lograr hacer algunas caracterizaciones y facilitar el acceso de grupos poblacionales a los empleos anunciados, pero es importante que desde la plataforma se involucre el enfoque diferencial; así no dependería de la voluntad de cada administración o servidor público
- La OPE plantea que sería deseable poder caracterizar de manera genérica qué le falta a cada grupo y "advertirlo" a los empleadores para que esto no genere desacuerdos. P. ej "experiencia" a los jóvenes, "fuerza y habilidad física" a los adultos mayores, etc. Plantean que esto reduciría los despidos que se dan a los pocos días de empleada la persona.
- Los procesos que se hacen a través de la OPE deberían ser personales, tratando de hacer el mejor "match" entre la oferta y la demanda.
- Hay múltiples plataformas de empleo y no están conectadas entre sí de tal manera que cada persona debe ir a cada una e inscribir allí su hoja de vida; se requiere interconectar todas las plataformas disponibles.
- Mejorar el rol de las Agencias de empleo ya que hoy se enfocan más en los empleadores que si bien es un rol importante, no se pueden descuidar los empleados potenciales.
- Se debe mejorar la capacitación de los empleados potenciales frente al uso de la herramienta ya que se debe aclarar que la persona debe estar revisando frecuentemente si hay oportunidades laborales para su perfil; no le va a llegar una notificación desde la OPE sobre nuevas oportunidades e igualmente debe estar yendo a las oficinas para actualizar su información y experiencia en la plataforma
- No en todas las oficinas de la OPE ni en todo momento hay personas que puedan ayudar a personas con discapacidad que lo requieran, a diligenciar su hoja de vida en la plataforma; se requiere que este apoyo sea permanente o por lo menos con una frecuencia definida.

2.3.2. Propuestas del taller de expertos, frente a las posibles acciones para mejorar la autonomía económica de las poblaciones vulnerables

Al taller asistieron sólo representantes del sector privado que tienen algún vínculo con los grupos poblacionales de interés. Si bien surgieron muchas propuestas en el taller con expertos, la conclusión más relevante es que existen una gran cantidad de actores y a su vez de acciones originadas en el sector privado con recursos de origen nacional e internacional pero no es claro por qué muchas de estas iniciativas y acciones no están articuladas con el trabajo de la Secretaría de Inclusión Social de la administración; eventualmente la alta rotación de personal de la Secretaría

aparece como una barrera importante frente a la articulación; se resalta de manera muy especial el rol de las Cajas de Compensación Familiar quienes trabajan con la Secretaría pero también adelantan acciones propias, con muy buenos resultados.

Igualmente no deja de sorprender a los asistentes que se haya detectado a través de las interacciones con los múltiples actores involucrados en el proyecto, que existen de forma no visible y aceptada políticas o lineamientos para la no contratación de grupos poblacionales; el reto entre actores públicos como la Secretaría y actores privados como las múltiples entidades que apoyan a cada grupo es el de diseñar y actuar sobre un territorio en el que todas las personas tengan la oportunidad de ser aceptadas y participar de acuerdo a sus características. Lo anterior supone hacer parte activa del proceso a los empleadores aprender desde la práctica, la teoría o las dos para construir una sociedad más inclusiva.

Se recomienda explícitamente a la Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión, conocer experiencias que se han realizado en Antioquia como el trabajo que ha adelantado la Alcaldía de Envigado con el "Grupo del Sur" para la sensibilización en inclusión laboral de personas con discapacidad.

Comentarios específicos para las personas con discapacidad

- Sobre las personas con discapacidad, se resaltó que los problemas actuales que se enfrentan con esta población son para aquellos que tienen altos niveles de formación. Esto se debe, a que las empresas empezaron los procesos de inclusión laboral a nivel operativo o para oficios no calificados, por lo que ya es un reto vincular a personas con discapacidad que tienen formación profesional o posgrados. Es necesario ajustar el enfoque desde la Secretaría para que los empresarios consideren también la posibilidad de vincular personas con discapacidad que tengan niveles de formación terciaria y de posgrados.
- También sobre esta población, se resaltó que la Corte constitucional ha hecho cambios recientes en la jurisprudencia sobre la "estabilidad laboral reforzada" reconociendo la enorme diferencia entre las personas con discapacidad y las personas con incapacidad. Estos conceptos son fundamentales para la adecuada aplicación de la ley 361 de 1997, reduciendo el fuero de protección y flexibilizando los procesos de despido con justa causa, lo que debería incentivar a los empleadores a contratar personas con discapacidad. En el proceso debe evaluarse el proceso de evaluación de pérdida de capacidad ya que es un requisito de los empleadores y esta certificación sólo la expide la Junta Regional e implica un costo para la persona con discapacidad; podría la Secretaría apoyar este proceso de calificación para acelerar los procesos de vinculación de personas con discapacidad? O por lo menos se podría incluir en los procesos de sensibilización hacia los empleadores para que estos asuman el costo? Si las sensibilizaciones se conjungan con un proceso detallado sobre

los beneficios y exenciones tributarias a los que se puede acceder al contratar personas con discapacidad, el resultado de vinculación a empresas puede mejorar ostensiblemente.

- Se solicita explícitamente a la Secretaría de Inclusión, revisar el tema de la declaratoria de interdicción la cual se solicita aún hoy por parte de la Alcaldía para que la población con discapacidad pueda acceder a ciertos beneficios ya que ésta declaratoria es permanente y se constituye en un impedimento para que las personas con discapacidad sean vinculadas laboralmente.

Comentarios específicos para Minorías étnicas

- También, se reconoce que para esta población no hay una protección ni incentivos jurídicos que promuevan o garanticen la inserción en el mercado laboral, como sí lo hay para otras comunidades como las personas con discapacidad; este sólo hecho plantea retos diferenciados para la inclusión laboral de las minorías étnicas lo cual de nuevo nos pone a analizar la posibilidad de incluir cuotas de las minorías étnicas para el sector público como gran empleador a nivel nacional y eventualmente para las empresas.
- Los asistentes al taller resaltan que en Medellín las empresas ya están en la dinámica de inclusión laboral para población afrodescendiente gracias al trabajo de la Secretaría de Inclusión y de las diversas entidades que trabajan en pro de las comunidades afrodescendientes; no ocurre lo mismo con la población indígena. Como sugerencia se propone que se hagan ejercicios de sensibilización con los empresarios, venderles la idea que una empresa incluyente es más productiva, ya que hay evidencias de investigaciones internacionales que así lo prueban. A nivel local, una muestra de esto, es el programa "Empleo para la prosperidad" del Ministerio del Trabajo en el que se sensibilizó a los empresarios sobre la importancia de la inclusión laboral y aunque no se tienen cifras definitivas, se conoce que desde la perspectiva cualitativa, el resultado ha sido muy importante para mejorar la empleabilidad.
- Frente a la plataforma de Empleo Público, hace falta que la misma tenga un enfoque diferencial, es decir, de deben tomar acciones que propicien una discriminación positiva pues, aunque las personas pertenecientes a comunidades étnicas tienen las mismas capacidades que los demás, hay prejuicios alrededor de ellas que dificultan su vinculación laboral; sin embargo también hay algunos de los asistentes que plantean si incluir enfoque diferencial y remarcar las condiciones de la población vulnerable si mejoran la

empleabilidad o por el contrario, pueden generar algún nivel de prevención que se manifiesta en discriminación, hacia las personas de los grupos de población de interés. Sobre este elemento, aún no hay evidencia clara que sustente ninguna de las dos posiciones pues en ambos casos se han hecho estudios, sin resultados contundentes. Es importante que desde la Secretaría, con el apoyo del sector privado y el Ministerio del Trabajo, se analice a profundidad esta condición para tomar la mejor decisión.

Comentarios específicos para la comunidad LGBTI

- Sobre la comunidad LGBTI, se plantea a la Secretaría que haya un trabajo más profundo con la comunidad Intersexual pues es una de las más vulnerables como subgrupo.
- El trabajo sexual es visto como una forma de subsistencia de muchas poblaciones, dentro de las que se encuentra los transexuales y el enfoque que se tiene hoy para atender esta población se descargó totalmente en la Secretaría de Inclusión Social; se requiere una mayor interacción con otras Secretarías para la atención integral de la población LGBTI con énfasis en los Trans.

2.3.3. Propuestas del taller con líderes de las comunidades de interés, frente a las posibles acciones para mejorar la autonomía económica de las poblaciones vulnerables

Con el fin de escuchar a los líderes de las comunidades en estudio y validar con ellos las propuestas de solución a las problemáticas encontradas frente a la autonomía económica de las poblaciones, se convocó a un taller al que asistieron líderes de los cuatro grupos poblacionales de interés.

Un primer elemento a destacar es que, en general, reconocen la existencia de algunos programas de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, sin embargo, consideran que su accionar y efectividad es muy limitado tomando en cuenta el tamaño de la población y sus características y que existe un margen de mejoramiento muy alto.

En primer lugar, la mayoría de los asistentes consideran que no existe un nivel de consulta entre la Administración y los grupos poblacionales significativo, que se traduzca en el diseño de políticas, programas y estrategias adecuadas para la población y sus características. En general, desde su perspectiva, la Administración diseña políticas a su conveniencia y luego ellos son forzados a adaptarse a estos lineamientos, lo que en últimas limita su efectividad.

Consideran que programas como la Escuela de Inclusión tiene un gran potencial para formación y capacitación, elementos que ellos mismos consideran fundamentales ya que no están de acuerdo con que sus procesos de empleabilidad no estén asociados con su capacidad efectiva de ser productivos (lo que sucede, por ejemplo, con la promoción de acciones afirmativas). Sin embargo, cuestionan tres elementos importantes para el éxito de este programa (y en general, de cualquier programa de inclusión): el conocimiento de una ruta de vinculación al programa, que además

reconozca un enfoque diferencial según la población atendida; la extensión temporal de los cursos y programas de acompañamiento, que pueden ser demasiado amplios para atender necesidades puntuales de los participantes; y finalmente, la idoneidad del personal de la Secretaría en términos de conocer a profundidad y estar sensibilizados respecto a los enfoques diferenciales de la población.

Igualmente, hacen un llamado a una capacitación activa y permanente hacia las empresas y empresarios, ya que desde su perspectiva existe un gran desconocimiento de los enfoques diferenciales, la legislación y los requerimientos para vincular población vulnerable. En este sentido, consideran que existe un mito respecto a la baja productividad de las poblaciones estudiadas (especialmente aquellas con discapacidad o etnias), que hace que desistan de su contratación y refuerzan las barreras laborales y la discriminación. En esta línea, sugieren que debe ser el Estado quien lidere y "de ejemplo" en materia de contratación de población con problemáticas de discriminación.

Finalmente, debe reconocerse que tácitamente hay una falta de conciencia por parte de los líderes frente al hecho que la implementación de políticas exitosas requiere compromisos de ambas partes; se hacen una gran cantidad de demandas a la Alcaldía y a la institucionalidad en general como la exigencia permanente de que se les consulte y se les tenga en cuenta lo cual es completamente válido, pero no es claro cómo es su rol o su compromiso cuando se les convoca.

De manera más detallada, frente al resumen del diagnóstico presentado, los asistentes coincidieron con lo presentado por la Universidad y frente a estas problemáticas, proponen lo siguiente, desde la perspectiva de cada grupo poblacional:

Comentarios generales:

- Todos los asistentes coinciden en declarar que el problema de exclusión/discriminación/barreras está más del lado de los empleadores que de las personas y que es allí donde se debe hacer el mayor esfuerzo en la sensibilización la cual debe incluir componentes de índole teórico pero también vivencial.
- Las ofertas laborales deben hacerse basadas en perfiles previamente diseñados; no deberían "crearse" empleos para favorecer a ciertos grupos poblacionales o a personas determinadas ya que esto no garantiza la continuidad del empleo en el tiempo y por el contrario es causa de gran instabilidad laboral en muchos casos.
- Las personas con o sin discapacidad; que pertenezcan o no a la población LGBTI y que hagan parte o no de minorías étnicas, deben acceder a un cargo por sus competencias (duras y blandas); independiente de su condición como población vulnerable[32]
- Los líderes participantes insisten en la importancia de que desde la Alcaldía se cuente con ellos primero, antes de llegar a sus comunidades; en particular los representantes de la comunidad Afro fueron especialmente insistentes en este punto ya que son Consejeros y manifiestan no haber sido tenidos en cuenta durante la formulación y desarrollo de estrategias de empleabilidad con énfasis en su comunidad. Mientras no se les busque y socialicen las propuestas, pero sobre todo mientras no se les escuche, consideran que todas

[32] Si bien esta es una propuesta que emana de los líderes, se contradice con lo que se ha propuesto en otros talleres donde incluso se propone el uso de "cuotas" obligatorias para la población vulnerable.

las acciones tienden al fracaso ya que nadie conoce ni ha analizado tanto la problemática, como ellos.

- Sin embargo, existe una corresponsabilidad entre la administración y las comunidades. No solo es responsabilidad exclusiva de la alcaldía vincular a las comunidades, sino que éstas también estén dispuestas a participar en los procesos y responder a las diferentes convocatorias para ser escuchados en los espacios diseñados para ello.
- Todas las medidas propuestas deben incluir un componente de sensibilización para los servidores públicos de la Alcaldía de Medellín; sólo algunas personas están realmente familiarizadas con el enfoque de derechos y con los principios básicos de inclusión de población diversa.
- Debe implementarse en la Alcaldía un proceso que facilite la vinculación de contratistas que hagan parte de los grupos de población vulnerable.[33]
- La Alcaldía de Medellín debería involucrar proveedores con enfoque de inclusión en las distintas entidades, incluyendo el ente central
- La promoción de emprendimientos y autoempleo son una muy buena opción pero requieren más apoyo institucional; la comercialización de los productos es el mayor desafío de los pequeños emprendedores y aún más para poblaciones vulnerables; se requieren más espacios para promocionar y vender los productos.
- No es suficiente pensar en la formulación de nuevas políticas públicas para población vulnerable o en la revisión de las existentes; hay un reto de impacto, que se refiere a que no hay una medición apropiada del impacto real que tuvo la política pública; la alcaldía debe avanzar en la medición real de los mismos para hacer los ajustes respectivos.
- Es necesario repensar las problemáticas que están abordando las políticas públicas y cuestionar si esos son los elementos más importantes sobre los que debería versar cada una, en particular si el abordaje que traen las diferentes políticas frente al tema de empleo para los grupos poblacionales, es el adecuado.

Comentarios para las Personas con discapacidad

- La alcaldía ha avanzado en el seguimiento de las políticas públicas como la de personas con discapacidad, pero esto sigue siendo un reto de la administración en su articulación. La mesa que se ha constituido funciona bastante bien, pero los tiempos de respuesta de las distintas entidades que la conforman son muy largos y se dificulta el logro de los objetivos e impactos esperados.
- Se considera, desde la perspectiva de la población con discapacidad, que es la misma Secretaría de inclusión la primera que debe vincular a personas con discapacidad en la realización de los proyectos y debe facilitar de forma permanente el acceso de la información de las personas a las bolsas de empleo
- Para los asistentes, el problema va más allá de la Secretaría de Inclusión Social y trasciende a las empresas, por lo que proponen que se deben implementar proyectos productivos con acompañamiento de expertos y se deben crear leyes que obliguen a las empresas a contratar personas con discapacidad.

[33] En esta propuesta no es claro si debe hacerse de forma prioritaria o si simplemente es en igualdad de oportunidades para todos pero donde estas comunidades encuentren espacios propicios de participación en procesos de contratación de personal bajo la modalidad de prestación de servicios.

Comentarios para las Minorías étnicas:

- La Política Pública del municipio frente a la comunidad indígena de la ciudad debe centrarse en promover el enfoque de "vivir bien" que incluye nuevas formas de gobernanza y dejar el enfoque actual de "vivir mejor". Es un principio elemental del equilibrio entre las personas, las comunidades y especialmente entre los grupos poblacionales que están involucrados en este trabajo. La filosofía de "vivir bien" es una forma de vida que invita a pensar en comunidad, a promover las acciones colectivas y comunitarias a fomentar la participación y el trabajo digno como un derecho colectivo. En términos del proyecto, el "vivir bien" significa que se debe propender por la generación de ingresos que garanticen las condiciones de vida que requiere cada persona para alcanzar ese "vivir bien" y no sólo para mejorar su condición actual que es lo que se promueve desde el "vivir mejor".
- Toda decisión que impacte a las comunidades indígenas como en este caso de una política pública, debe ser sometida a un proceso equivalente a una "consulta previa"; de no hacerlo así, se corre un alto riesgo de fracaso de las medidas propuestas pues carecerán de validación.
- Los líderes indígenas señalaron que la alcaldía tiene por lo menos cinco rutas de empleabilidad y en ninguna hay un enfoque diferencial ni mucho menos una ruta étnica diferencial. También señalaron que, la percepción general que se tiene sobre los indígenas en Medellín es de mendicidad o de habitantes de calle, lo que impide el autoempleo o el empleo formal y no ven acciones concretas de la Secretaría para eliminar o minimizar estas percepciones erradas.
- Con el apoyo de los Gobernadores y de la Secretaría de Inclusión, se debe trabajar en la vinculación de los indígenas de la ciudad a los cabildos que ya existen, que se deben crear espacios de diálogo para que la comunidad presente propuestas y se deben apoyar los trabajos que ellos realizan como artesanías y manualidades para efectivamente facilitar el autoempleo.
- Se debe revisar el proceso de inclusión de medidas de empleabilidad y acceso a recursos para autoempleo en la política pública de desarrollo económico de la alcaldía que se encuentra vigente desde 2017 ya que el enfoque diferencial no define claramente las acciones que se desarrollarán por parte de la alcaldía en términos de inclusión para población afrodescendiente.
- Sobre la población afro, uno de los intervinientes, se refirió a algunos proyectos que lidera la alcaldía, tales como la Villa Afro en donde hay etnoeducación y los proyectos de emprendimiento. Frente a ellos, señaló que los beneficiarios tienen problemas para mantenerse en esos procesos, como son los bajos recursos incluso para el desplazamiento y el tiempo de las estrategias, pues muchas personas no lograr terminar los procesos, porque requieren generar ingresos para sus familias en el inmediato plazo; deben pensarse los procesos desde esta perspectiva de la inmediatez y no desde el ideal de los plazos medianos o largos para fortalecer el éxito de los emprendimientos con comunidades vulnerables que no cuentan con medios de subsistencia diferentes a los ingresos que generan en el día a día.

Comentarios para la comunidad LGBTI

- Particularmente, sobre el proyecto EN PLURAL de la Secretaría de Inclusión Social, se señaló que allí se cuenta con acompañamiento de Comfama lo que ha permitido un avance en el proceso. Además, el proyecto tiene un enfoque diferencial que incluye los subgrupos de la población LGBTI y este hecho facilita parcialmente el diseño e implementación de acciones

específicas y particulares para cada subgrupo, cuando la información disponible así lo permite.

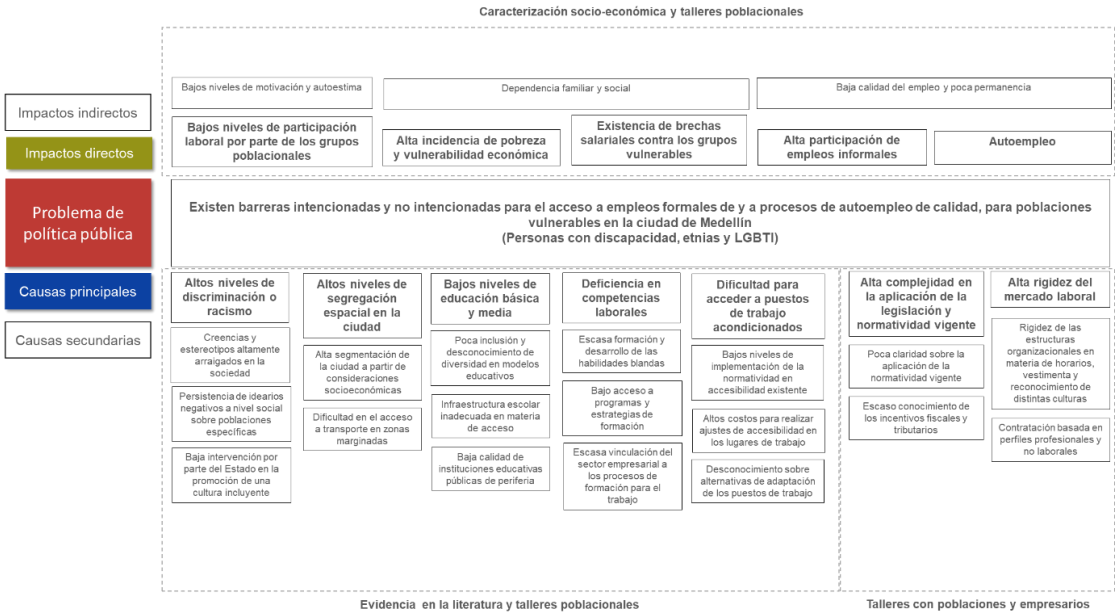
- Se sugiere que se abran espacios particulares para cada uno de los 4 grupos de análisis, especialmente cuando se haga la devolución de los resultados y se presenten las propuestas finales de lineamientos de política pública para mejorar la autonomía económica. Se propone que sean más espacios focalizados y con más tiempo para facilitar el diálogo y la interacción.
- Es relevante que se documenten las experiencias o prácticas laborales y particularmente que se cuente con la presencia de personas que desde su ejemplo faciliten el entendimiento de las prácticas discriminatorias y el por qué se presentan y a su vez se complemente con prácticas exitosas donde los procesos de inserción laboral, de formación en competencias duras y blandas, de sensibilización al interior de las empresas hayan sido exitosos y faciliten la no discriminación.

2.4. Análisis de los resultados y conclusiones generales

El estudio crítico de algunas de las estrategias y programas que se han implementado a nivel internacional y nacional; la revisión del contexto local, incluyendo los diferentes Acuerdos municipales promovidos entre 2004-2019 y los programas consignados en el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín vigente; así como la retroalimentación y discusiones realizadas en el marco de los distintos talleres participativos con servidores de la Administración municipal, expertos en los diferentes temas de inclusión laboral de poblaciones vulnerables y líderes de estas mismas poblaciones, se convierten en insumos para el análisis por parte del equipo técnico de EAFIT para diagnosticar, por un lado, la validez, pertinencia y efectividad de las estrategias y políticas públicas existentes para atender el problema de política pública identificado en la primera etapa. Por el otro, aquellos elementos que potencialmente deben ser considerados en términos de gobernanza y acciones de mejoramiento en la operación de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín para aumentar la efectividad de sus programas y estrategias.

Este análisis tiene como referente conceptual los hallazgos en materia de causas y consecuencias del problema de política pública objeto de análisis, los cuales fueron consignados en el respectivo árbol de problemas que, para fines de facilitar la lectura de estas conclusiones, se presenta nuevamente a continuación.

Figura 13 Árbol de problemas identificados en el capítulo 1



Fuente: Elaboración de los autores

Teóricamente, la concepción que guía este análisis está centrada en la importancia de la participación activa de todos los grupos poblacionales en los mercados laborales, como mecanismo natural para la generación de ingresos suficientes y estables que permitan superar la pobreza y la vulnerabilidad económica, promover la movilidad social y lograr satisfacer las necesidades fundamentales de vivienda, educación, salud, entre otros, requeridos para alcanzar estándares de vida dignos.

Es en este sentido es que cobra relevancia el diseño e implementación efectiva de políticas públicas que mitiguen las barreras identificadas y que inducen a la exclusión laboral para las poblaciones con discapacidad, etnias y LGBTI, como mecanismo de cobertura contra la pobreza y vulnerabilidad económica que *per se* enfrentan en muchas ocasiones por sus propias condiciones iniciales. El resultado ideal de estas políticas, y que debería considerarse como referente para el diseño, seguimiento y evaluación de cualquier estrategia asociada, es que al final dos personas con las mismas competencias, habilidades y formación, tengan las mismas posibilidades de acceder al mercado laboral, y las mismas probabilidades de obtener un empleo formal y permanente, independiente de su pertenencia a uno u otro grupo poblacional específico.

Es importante resaltar que el objetivo de esta segunda etapa consiste en identificar potenciales estrategias y acciones de mejoramiento, sin el ánimo de señalar de manera específica cuáles de estas son consideradas por el equipo técnico de EAFIT como las más adecuadas o pertinentes en materia de implementación por parte de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos. Estas consideraciones serán el objeto de trabajo de la tercera y última etapa de este proyecto. Específicamente, estas conclusiones están articuladas con las causas (barreras) identificadas y las acciones y estrategias adelantadas por parte de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, encontrándose cinco ejes centrales:

1. Discriminación y segregación: un elemento estructural que debe ser atacado de manera continua y decidida.
2. Segregación socio-espacial, transporte y educación básica y media: sobre la necesidad de articulación de la Administración Municipal para atacar de manera efectiva la exclusión laboral.
3. Formación en competencias laborales y habilidades blandas: validez de las estrategias implementadas y retos futuros.
4. Legislación y rigideces de las organizaciones productivas: Los empresarios como actores claves en el éxito de las políticas de inclusión laboral.
5. Sobre la gobernanza de las políticas públicas de inclusión laboral: necesidades de revisión de la estructura administrativa y productiva de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

2.4.1. Discriminación y segregación: un elemento estructural que debe ser atacado de manera continua y decidida

La mitigación de las diferentes barreras de empleabilidad para poblaciones vulnerables es propio de la mayoría de sociedades alrededor del mundo. En este sentido, el principal reto está asociado a la capacidad de los gobiernos para eliminar comportamientos discriminatorios y de segregación, no sólo frente a los grupos poblacionales objeto de este estudio, sino en general para todos aquellos grupos poblacionales vulnerables (mujeres, victimas, adultos mayores, entre otros).

Si bien es cierto que los diferentes estudios revisados apuntan a que este esfuerzo es el que reviste un mayor desafío desde la política pública, debido a que sus raíces se encuentran en elementos históricos y culturales que requieren de acciones de larga duración y persistencia para lograr cambios significativos, también es cierto que su éxito será el que mayor impacto logre a largo plazo en materia de mitigación de las demás barreras existentes en el mercado laboral.

Desde esta perspectiva, consideramos que la principal política de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, debería estar centrada en desarrollar acciones de formación para toda la sociedad que visibilicen el problema de la discriminación y sus implicaciones para las diferentes comunidades afectadas, de tal manera que la inclusión social se convierta en un elemento central en la vida cotidiana de la sociedad, en contraposición a la práctica discriminatoria hoy existente. Es importante resaltar que los distintos Acuerdos municipales existentes hacen especial hincapié en este tema, de tal manera que existe un marco normativo y jurídico suficiente para acometer este trabajo, lo que se ratifica al analizar los programas asignados en el actual Plan de Desarrollo municipal.

En la eventual implementación de este tipo de programas, será importante contar con la correcta asesoría y acompañamiento de otras instancias de la Administración municipal como, por ejemplo, la Secretaría de Cultura, en aras que estos cumplan de manera acertada con su objetivo inicial, ya

que una deficiente implementación puede traer resultados contraproducentes como se ha estudiado en la literatura (véase Tabla 1.A de los anexos).

2.4.2. *Segregación socio-espacial, transporte y educación básica y media: sobre la necesidad de articulación de la Administración Municipal para atacar de manera efectiva la exclusión laboral*

La experiencia internacional señala una serie de acciones complementarias con horizontes de tiempo variables (véase Figura 3), que pasan por la educación formal, educación para el empleo y/o el autoempleo, acciones afirmativas para población discriminada, apoyos monetarios para la conformación de emprendimientos, y adaptaciones físicas y temporales de los puestos de trabajo. Un elemento positivo en este análisis es que se encontró evidencia de que la mayoría de estos programas existen a nivel nacional y local (en mayor o menor grado de implementación y desarrollo), de tal manera que, en principio, no existe necesariamente un problema de oferta de estrategias o programas desde la Administración municipal. Incluso, el análisis de los procesos de política y sus Acuerdos corrobora la existencia de distintas iniciativas y programas al respecto, que soportan nuevamente el quehacer desde esta perspectiva y sobre la que se requieren estrategias de articulación de políticas y coordinación de actores.

Pese a la importancia de superar barreras como la segregación espacial por medio de mejores alternativas de transporte público y movilidad, los bajos niveles de educación básica y media, como mecanismo vital para el desarrollo de competencias laborales y blandas o la necesidad de contar con atención en salud suficiente y adecuada para las poblaciones analizadas, por citar algunos casos, es imposible pensar que desde la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos será posible emprender de manera exitosa una tarea tan exigente técnica, operativa y presupuestalmente. Más aun, esto seguramente desborda sus competencias y funciones.

Es en este sentido que consideramos que la articulación entre la Secretaría y los demás órganos de la Administración municipal es clave para combatir estas barreras de manera efectiva y en clave de articulación de políticas públicas. Desde la perspectiva de los diferentes actores consultados en este trabajo, la capacidad de articulación entre las diferentes dependencias que atienden población vulnerable es muy limitada, explicada principalmente por la ausencia de este tema en los Planes de Desarrollo locales, lo que limita además la capacidad presupuestal. Adicionalmente, no existe un órgano central efectivo donde se lleven a cabo discusiones sobre las posibilidades de articulación de las políticas vigentes.

Ahora bien, no sólo es importante la articulación con aquellas dependencias que atienden de manera explícita población discriminada (mujeres, jóvenes, adulto mayor, victimas). Es importante además la articulación con aquellas Secretarias que tienen a su cargo programas que afectan directamente o indirectamente a la población analizada y su posibilidad de acceso al mercado laboral: Secretaría de Educación, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Cultura y sus proogramas por la diversidad, por citar algunos ejemplos.

Finalmente, esta articulación debe realizarse además con el sector privado, ya que como se señaló en el taller de expertos, existen cada vez más iniciativas privadas que buscan desarrollar estrategias de inclusión y diversidad laboral en la ciudad. Sin embargo, no siempre encuentran un interlocutor

adecuado en la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, lo que limita su capacidad de acción o los lleva a desistir en sus esfuerzos.

2.4.3. Formación en competencias laborales y habilidades blandas: validez de las estrategias implementadas y retos futuros

Los análisis de distintos programas de formación para el empleo (Tabla 1.A de los anexos), da cuenta de su impacto positivo en materia de vinculación laboral de poblaciones vulnerables. Esto cobra mayor relevancia al tomar en consideración el limitado acceso por parte de las poblaciones con discapacidad y etnias a la educación básica y media en edades tempranas, tal como se evidenció en la caracterización realizada en la primera etapa.

Este tipo de formación se convierte entonces en una medida que mitiga las barreras asociadas a bajos niveles de formación para el trabajo y desarrollo de habilidades blandas. Así mismo, puede inducir a que las personas pertenecientes a estas poblaciones disminuyan su tendencia a la autoexclusión del mercado laboral. Consideramos entonces que la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos tiene un papel importante en el desarrollo de programas en esta línea con un enfoque diferencial, tal como efectivamente lo ha venido haciendo a través de programas con alta recordación por parte de los líderes de las poblaciones estudiadas y los servidores públicos como la Escuela de Inclusión y EN PLURAL.

En efecto, la potencia de la Escuela de Inclusión se encuentra en la posibilidad de ofrecer formación para el empleo y el desarrollo de competencias blandas que mitiguen aquellas barreras relacionadas con la educación y la autoexclusión. Así mismo, permite la interacción entre diferentes grupos poblacionales, facilitando el desarrollo de una cultura inclusiva. Por su parte, *EN PLURAL* se reconoce como uno de los programas más importantes para la atención de población LGBTI, favoreciendo su autoestima y autorreconocimiento, elementos fundamentales para iniciar cualquier proceso de inclusión laboral. Adicionalmente, se destaca el acompañamiento realizado durante todo el proceso de contratación.

Ahora bien, reconociendo el gran potencial de estrategias de este tipo, el problema central, desde nuestra perspectiva, radica en su capacidad para mitigar de manera efectiva las barreras existentes, aumentando la empleabilidad y autonomía existente en las poblaciones analizadas. Para lograr este fin, consideramos que deben ser atendidos tres elementos fundamentales para la operación de los diferentes programas adelantados por la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, estos son: rutas claras de vinculación para la población atendida; escalabilidad y seguimiento y evaluación continuas.

Respecto al primer elemento, programas como la Escuela de inclusión, el Tour de la Inclusión o EN PLURAL, fueron reconocidos por el personal de la Administración local y la población objetivo como valiosos en su objetivo de lograr mayor inclusión laboral. Sin embargo, al mismo tiempo, cuestionan la forma en que estos son divulgados a la población en general, el conocimiento de las rutas de acceso, que estas tengan un carácter diferencial según la población atendida, y el proceso de selección que permite que puedan participar de ellos. En línea con el apartado anterior, también se cuestiona la forma en que estos se articulan con otras estrategias similares existentes en otras dependencias.

Es importante entonces el desarrollo de un plan de comunicación que dé claridad sobre la oferta de programas existente, cómo puede aplicarse a cada uno de ellos, cuál es su intencionalidad, a qué población se dirige, su duración y requisitos previos, entre otros aspectos. Es este un gran desafío porque es probable que las plataformas de comunicación convencionales no resulten apropiadas para este tipo de población, bien sea por imposibilidad de acceder a ellas, su desconocimiento y/o la existencia de barreras tecnológicas.

Un segundo elemento está asociado a la escalabilidad de los programas. Aunque se reportan resultados favorables de la puesta en marcha de las estrategias adelantadas por la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos (por ejemplo, en el marco de la rendición de cuentas del 2018), los datos reportados muestran que los programas aún tienen un gran potencial en materia de impacto en términos de la relación entre la población atendida y la población total. Es decir, es necesario que estos programas puedan escalarse de tal manera que su impacto se refleje de manera significativa en el total de la población atendida, aumentando de esta manera su cobertura y efectividad.

Aunque esto obviamente pasa por una consideración en materia presupuestal, esta no es necesariamente la principal limitación. En efecto, la escalabilidad de estos programas requiere repensar estrategias de vinculación de la población objetivo, cualificación del personal especializado y estrategias de enseñanza-aprendizaje, entre otros.

Finalmente, no es suficiente con diseñar e implementar estrategias para la empleabilidad. Es fundamental estar en la capacidad de evaluar y hacer seguimiento continuo a la efectividad de las diferentes estrategias para alcanzar su objetivo principal: eliminar barreras de empleabilidad y generar empleo de calidad con permanencia.

En este sentido se encuentra una gran área de mejora, toda vez que los resultados muestran que, en general, no hay un seguimiento adecuado de la efectividad de los diferentes programas, asunto reconocido por los empleados de la Administración, expertos y población objetivo. De hecho, basta con revisar los indicadores de logro reportados por la Secretaría para evidenciar que estos se concentran principalmente en cuantificar la población atendida, sin embargo, ninguno de ellos apunta a revisar cuantas personas de las que atendieron los diferentes programas logró obtener un empleo; mucho menos su calidad o permanencia. Este es un reto generalizado en la puesta en marcha de cualquier política pública y requiere revisar diversos aspectos de los programas, como la sistematización y recolección de información de los asistentes, su caracterización socio-económica, su seguimiento en el tiempo y la construcción de indicadores y métodos de análisis adecuados para evaluar el impacto alcanzado.

2.4.4. Legislación y rigideces de las organizaciones productivas: Los empresarios como actores claves en el éxito de las políticas de inclusión laboral

El empresariado es un actor clave en cualquier intento de derribar barreras de empleabilidad ya que, en última instancia, la decisión de contratación se encuentra ligada a la existencia de políticas favorables para el empleo inclusivo. De poco servirá el desarrollo de programas de formación y capacitación si finalmente los empresarios perciben como riesgoso o poco conveniente la vinculación de población tradicionalmente estigmatizada y discriminada.

Los resultados de los talleres remarcan la importancia de hacer de los empresarios una pieza fundamental en el quehacer de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, específicamente en tres asuntos importantes: capacitación constante en temas de discriminación y la importancia y beneficios de adoptar programas de empleabilidad incluyente para aquellas empresas que aún no cuentan con este; acompañamiento en temas de selección de personal, jurisprudencia, adaptación de puestos de trabajo, horarios y formas de trabajo para aquellas empresas que deciden emprender este camino; y articulación con aquellas empresas que ya tienen políticas de inclusión laboral para facilitar sus procesos de selección.

La actual rigidez de las organizaciones en materia de su operación, administración y cultura organizacional, puede convertirse en una barrera no intencionada para el acceso al empleo de poblaciones con discapacidad (que requieren generalmente horarios flexibles debido a sus mayores tiempos de desplazamiento y atención médica), e indígenas (que deben coexistir entre su propia cultura y tradiciones y aquellas que gobiernan el mundo del trabajo). Sólo si se hace consciente a los empresarios de la existencia de estas barreras será posible comenzar a pensar en nuevas formas de empleo que favorezcan la inclusión, aumentando la posibilidad de obtener empleos de calidad para la población vulnerable, además de aumentar sus tasas de permanencia.

2.4.5. Sobre la gobernanza de las políticas públicas de inclusión laboral: necesidades de revisión de la estructura administrativa y productiva de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

La revisión de los diferentes Acuerdos Municipales y el actual Plan de Desarrollo Municipal, pone de presente la existencia de un marco legal y jurídico suficiente para que la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos pueda actuar de manera contundente a favor del mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de las poblaciones bajo su responsabilidad. Sin embargo, los resultados nos permiten concluir que la implementación efectiva de estas políticas públicas pasa por una profunda revisión de la forma en que opera la Secretaría en sus distintos procesos administrativos, operativos y logísticos.

Las dinámicas de contratación y vinculación laboral del sector público son complejas. Así mismo, la capacidad de realizar cambios significativos en las estructuras institucionales, operacionales y logísticas, toda vez que estas responden a variables que van más allá de la simple eficiencia y productividad. Sin embargo, los resultados de los diferentes talleres ponen de relieve la necesidad de revisar la estructura interna de la Secretaria y sus procesos de contratación. Específicamente, se aduce por parte de los asistentes a los diversos talleres la existencia de una alta rotación en el personal, y que en algunas ocasiones este no tiene claridad sobre temas fundamentales para su accionar, como el reconocimiento de los enfoques diferenciales o el tratamiento a población LGBTI, por citar algunos ejemplos.

Adicionalmente, la alta rotación limita la capacidad de hacer seguimiento adecuado a los diferentes programas implementados, así como la posibilidad de construir una memoria institucional que permita mejorar las experiencias y prácticas llevadas a cabo. Finalmente, por parte de los empresarios, esto se traduce en la imposibilidad de establecer relaciones de largo plazo con esta dependencia.

El diseño de una estructura institucional al interior de la Secretaría más ágil, eficiente y estable, ofrece una gran posibilidad para mejorar los distintos procesos que allí se llevan a cabo, convirtiéndose de esta manera en una estrategia de mejoramiento que tanto directa, como indirectamente, favorece la efectividad de sus programas y estrategias.

3. Propuesta para la articulación y operación de la secretaria de inclusión social, familia y derechos humanos con miras a favorecer la empleabilidad de poblaciones con discapacidad, grupos étnicos y comunidad LGBTI

Este último capítulo parte de realizar una síntesis del problema público analizado donde se establecen las soluciones para cada una de las dimensiones planteadas. A partir de esto, se propone una estructura operativa para la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos donde una primera reflexión que debe adelantar la Secretaría es su población a atender, buscando superar la idea de que su población objetivo es exclusivamente aquella excluida, y pensar en atender igualmente a aquella población que puede generar la exclusión en algún momento determinado, lo que implica, en última instancia, que su población objetivo es la ciudadanía en general, desde la perspectiva que es esta población quien parece generar el problema de exclusión a partir de su comportamiento y cultura.

Posteriormente y tal y como se hizo evidente en los distintos talleres realizados con líderes de las poblaciones, empresarios, servidores de la Administración pública, y expertos, la falta de articulación entre la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos con el resto de actores en el territorio debe trabajarse de forma que las acciones efectivamente puedan mitigar las barreras de empleabilidad de las poblaciones vulnerables. Desde nuestra perspectiva, la articulación debe ocurrir en tres dimensiones específicas: con las Leyes, normas, lineamientos, políticas, y programas institucionales promulgados y existentes a nivel nacional y local; con los diferentes actores públicos y privados que intervienen de manera directa o indirecta en aquellos procesos que ayudan a mitigar las barreras identificadas; y con las poblaciones vulnerables objeto de acompañamiento y atención.

De forma puntual, la quinta sección desarrolla una serie de acciones o estrategias que deben materializarse en programas propios de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, ya que responden a necesidades específicas de las poblaciones que atiende, no son necesariamente atendidas desde otras dependencias, y son fundamentales para atacar muchas de las barreras existentes. Es importante considerar que los programas ligados a estas estrategias tendrán la característica de combatir barreras específicas en un horizonte temporal corto, al igual que se espera de ellos que impacten de manera relativamente pronta el problema de política pública.

Finalmente, se plantean algunas opciones para el financiamiento de estas estrategias o programas para cada una de las poblaciones priorizadas en este estudio.

3.1. Una propuesta de estructura operativa para la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos

El objetivo básico de cualquier sociedad en materia de inclusión es crear escenarios de respeto a las diferencias de cualquier tipo entre sus habitantes, y que estas no condicionen de manera definitiva la forma en que cada uno de ellos participa en los diferentes espacios de integración e interacción social incluyendo, para nuestro caso específico, los mercados laborales. Ahora bien, la promoción

de una ciudad incluyente y diversa no sólo pasa por la atención a los grupos poblacionales vulnerables, de hecho, y sin demeritar su importancia, el desarrollo de actividades y estrategias exclusivamente focalizadas en esta población puede aislarla incluso aún más (véase la literatura sobre el tema referida en el informe de la Etapa II).

Por el contrario, desde nuestra concepción, la inclusión, y aquellas políticas públicas que la promuevan, debe estar mediada por dos elementos fundamentales: la atención específica a la población que por sus condiciones particulares enfrenta procesos de exclusión social, brindándole elementos para que puedan incorporarse de manera exitosa a la vida en sociedad en todas sus dimensiones; y la atención a la población que, con su potencial comportamiento segregador y discriminatorio, induce dichos procesos de exclusión.

Es decir, desde nuestra perspectiva, *una primera reflexión que debe adelantar la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos como entidad encargada de la política de inclusión social, es su población a atender, buscando superar la idea de que su población objetivo es exclusivamente aquella excluida, y pensar en atender igualmente a aquella población que puede generar la exclusión en algún momento determinado, lo que implica, en última instancia, que su población objetivo es la ciudadanía en general, desde la perspectiva que es esta población quien parece generar el problema de exclusión a partir de su comportamiento y cultura. Con base en este elemento, queda claro que la Secretaría puede y debe incidir en la ciudadanía en general sin que esto riña con su objetivo misional.*

Con esta visión en mente, y reconociendo que la preocupación principal de este trabajo está relacionada con la exclusión en los mercados laborales, el árbol de objetivos o soluciones propuesto a continuación, plantea la necesidad de intervenir en todas aquellas dimensiones identificadas que generan la exclusión de los mercados laborales, pasando desde aquellas estructurales, como la discriminación, el acceso a condiciones básicas de nutrición, salud, educación y movilidad, hasta aquellas más particulares y propias de este mercado, como el desarrollo de habilidades y competencias laborales y la flexibilización de las estructuras productivas en su organización y operación.

Esto se refleja de manera gráfica en la Figura 14, que guarda consistencia con el árbol de problemas obtenido de las dos etapas anteriores. En éste, se propone la solución al problema público identificado a partir de 5 estrategias principales:

1. *Desarrollar una cultura inclusiva para combatir y disminuir la discriminación y el racismo*
2. *Mejorar los niveles de movilidad en la ciudad como medio para disminuir la segregación espacial*
3. *Mejorar los niveles de formación y acceso a la educación básica y media*
4. *Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales*
5. *Impulsar el desarrollo de mercados laborales inclusivos*

Ahora bien, es claro que las tres primeras estrategias superan con creces las posibilidades y potestades de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, mientras las dos últimas son

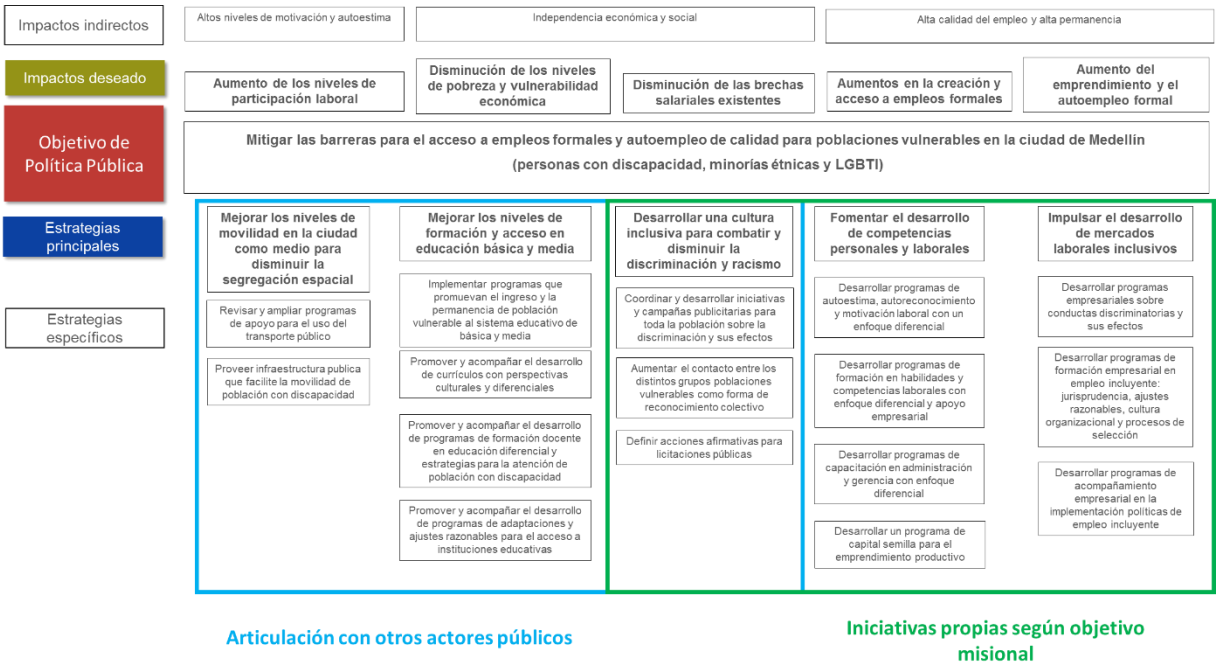
más cercanas a su quehacer actual. Por esta razón, consideramos que su rol en cada una de estas estrategias es diferente, así: en los temas de movilidad y educación, la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos debe convertirse en un garante y promotor del cumplimiento de las normativas ya existentes y que favorecen la inclusión de las poblaciones con discapacidad, etnias y LGBTI, por medio de su articulación e interacción constante con aquellos actores públicos que tienen la responsabilidad y los recursos para llevar a cabo estas acciones (p.e. la Secretaria de Movilidad y la Secretaría de Educación). Es por esta razón que en la Figura 14 estas estrategias aparecen enmarcadas en un cuadro azul.

Por otro lado, en las estrategias relacionadas con el desarrollo de competencias laborales y personales, y el desarrollo de mercados laborales inclusivos, su rol sería implementar de manera directa los programas y acciones que garanticen su logro. Es decir, estas corresponden a su objetivo misional directo, siendo entonces en estos casos promotora y proveedora directa de estos programas para todas las poblaciones vulnerables. Por esta razón, estas estrategias aparecen encuadradas en un marco verde.

Nótese que la estrategia contra la discriminación se encuentra en la intersección de los marcos azul y verde, esto lo hacemos para remarcar que, desde nuestra perspectiva, aunque el tema de discriminación supera a la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, debe estar considerado de todas formas como parte de sus acciones misionales, respondiendo de esta manera al principio que mencionamos inicialmente de atender tanto a la población excluida como a la población que genera la exclusión.

Los impactos esperados de la correcta implementación de estas estrategias se señalan igualmente en el árbol de soluciones, siendo estos: un aumento de los niveles de participación laboral, un aumento en la creación, acceso y permanencia en empleos formales; un aumento del emprendimiento y autoempleo formal; una disminución de los niveles de pobreza y vulnerabilidad económica, y una disminución de las brechas salariales. *Estos impactos, deberán convertirse en insumos para el diseño de indicadores de logro de las estrategias implementadas para los distintos grupos poblacionales, superando la idea existente de que estos indicadores están ligados a asuntos meramente de atención, y avanzando hacia la medición de aquellas dimensiones que reflejan el grado de superación del problema de política pública.*

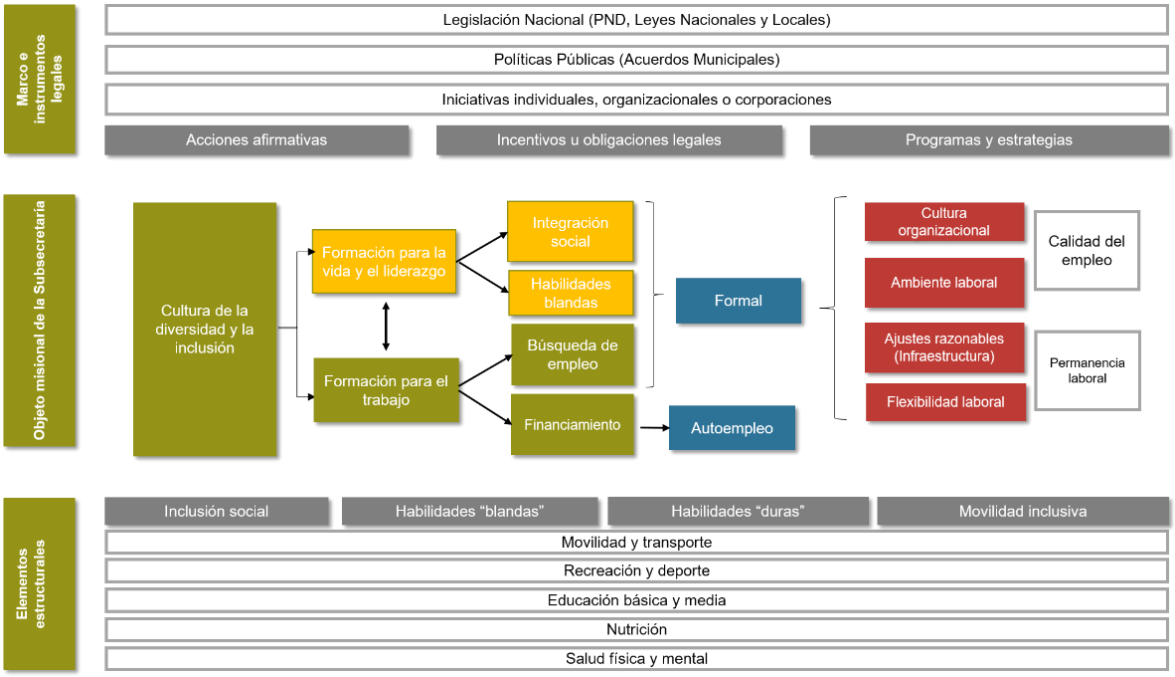
Figura 14 Árbol de soluciones propuesto para combatir el problema de política pública



Fuente: Elaboración propia

Una vez identificadas las estrategias que deben implementarse a nivel de la política pública para superar el problema de la exclusión de los mercados laborales, en la Figura 15 proponemos de manera esquemática las funciones generales de Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos para hacer operativos los diferentes programas que procurarán la mitigación de las barreras laborales.

Figura 15 Una propuesta de funcionamiento para la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos



Fuente: Elaboración propia

En esta representación destacamos los siguientes tres elementos:

1. La existencia de un marco legal y jurídico que debe ser conocido de manera clara por parte de los servidores de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, ya que este le provee de los diferentes instrumentos legales para soportar su funcionamiento, como aquellas Leyes que promueven acciones afirmativas a favor de las poblaciones vulnerables, incentivos u obligaciones legales; y programas y estrategias de orden nacional y local existentes. Este marco tiene como característica importante que no puede ser modificado de manera directa por parte de la Secretaria siendo, por el contrario, el que enmarca su quehacer. Es decir, no hace parte de su objetivo misional, sino que le entrega elementos e instrumentos para su accionar.

2. Una serie de elementos estructurales identificados como fundamentales para superar las barreras de empleabilidad, pero que escapan al resorte de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, en cuyo caso debe procurar el cumplimiento de la normativa vigente que protege a las poblaciones vulnerables, por medio de la articulación y acompañamiento de aquellas entidades encargadas por Ley de estos quehaceres. En esta se encuentran los temas de nutrición, salud, educación, transporte y recreación, asignados a diferentes Secretarías e instituciones de la Administración municipal.

3. Un núcleo central de programas que materializan el objeto misional de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en materia de eliminación de barreras

laborales, los cuales se concentran en tres poblaciones: **la ciudadanía en general**, a través del desarrollo de programas que promuevan la diversidad y la inclusión; **las poblaciones vulnerables,** por medio del desarrollo de programas que les permitan desarrollar habilidades duras y blandas para cualificar su oferta en los mercados laborales; y **el sector público y privado, que actúa como empleador** o demandante en los mercados laborales, donde la Secretaría debe desarrollar programas que favorezcan la generación de empleos inclusivos, de calidad y con permanencia. Finalmente, se reconoce la posibilidad del autoempleo como una estrategia general de generación de ingresos de manera digna, donde no se pasa de manera directa por los mercados laborales formales, ni se requiere la intervención de un demandante de mano de obra. En este caso, la formación en habilidades gerenciales y el financiamiento de emprendimientos son programas que deberían implementarse desde la Secretaría, con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico quien lo hace de forma misional para la ciudadanía en general y por ende sería simple que avanzara en diseñar programas específicos para las poblaciones con discapacidad, etnias y LGBTI.

Tomando en cuenta estos elementos estructurantes de la estrategia de política pública, en los apartados siguientes se desarrollará cada uno de estos de manera más extensa, buscando con ello dar claridad de cómo pueden implementarse y cuáles son sus efectos esperados.

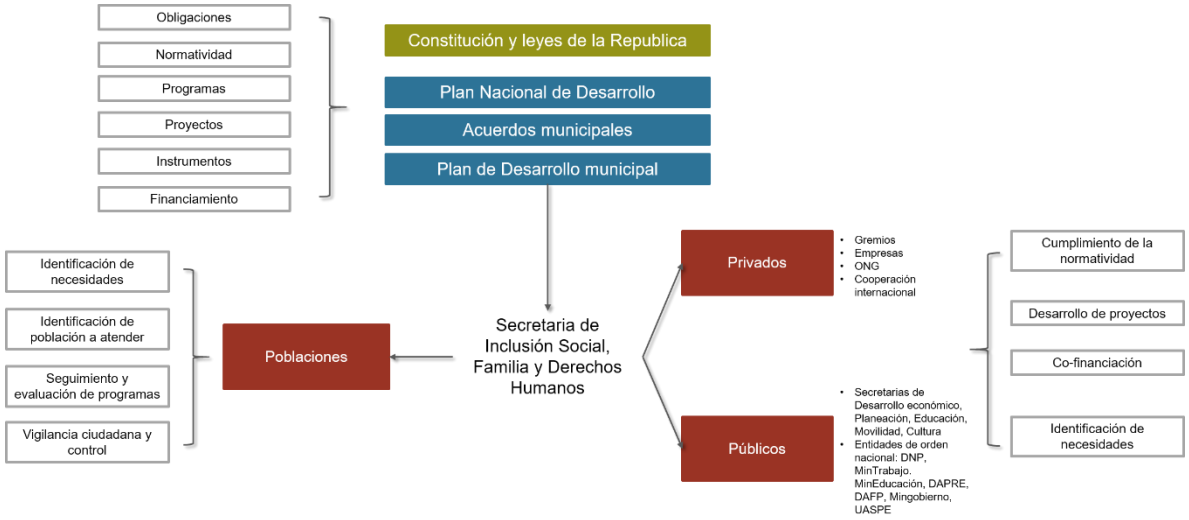
3.2. Acciones de articulación para el cumplimiento de las estrategias estructurales interrelacionadas

Como se hizo evidente en los distintos talleres realizados con líderes de las poblaciones, empresarios, servidores de la administración pública, y expertos, *la falta de articulación entre la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos con cada uno de estos actores es una de las debilidades más importantes en las que consideramos debe trabajarse, en aras de que esta logre su objetivo misional, específicamente en nuestro caso, mitigar las barreras de empleabilidad de las poblaciones vulnerables*. La adecuada articulación le permitirá, entre otras cosas, identificar la población a intervenir y sus necesidades; aprovechar economías a escala en la operación e intervención del problema de política pública derivadas de la interacción con otras dependencias de la Administración Municipal, otros procesos de políticas y entes privados involucrados en este quehacer; identificar las necesidades de los empresarios en materia de formación, y obtener nuevas fuentes de financiamiento de sus programas.

Específicamente, desde nuestra perspectiva, la articulación debe ocurrir en tres dimensiones específicas, tal como se señala en la

Figura 16: con las Leyes, normas, lineamientos, políticas, y programas institucionales promulgados y existentes a nivel nacional y local; con los diferentes actores públicos y privados que intervienen de manera directa o indirecta en aquellos procesos que ayudan a mitigar las barreras identificadas; y con las poblaciones vulnerables objeto de acompañamiento y atención.

Figura 16 Estructura de articulación de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos e impactos esperados



Fuente: elaboración propia

3.2.1. El Plan Nacional de Desarrollo, la normatividad nacional, las políticas públicas locales y el árbol de soluciones del proyecto

La primera acción de articulación, implica la revisión y adaptación de las distintas estrategias y programas de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos con las Leyes, normativas y programas vigentes, de tal manera que, por un lado, su accionar dé cumplimiento a lo que se espera por Ley y, por otro, pueda hacer uso adecuado y efectivo de los distintos instrumentos y posibilidades de financiación allí contemplados. Esta articulación facilitará, además, la continuidad de sus programas, superando incluso los cambios de administración, lo que aumenta de manera significativa su efectividad para combatir el problema de política pública identificado.

En este punto es importante resaltar dos elementos: en primer lugar, existe desde nuestra perspectiva el suficiente piso jurídico y normativo, tanto a nivel nacional como local, para favorecer el accionar de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, como puede apreciarse en la Tabla 3. En efecto, es posible identificar una serie de Leyes y Acuerdos Municipales que identifican los problemas de discriminación y exclusión que enfrentan las distintas poblaciones vulnerables en Colombia, indicando a continuación que la política pública, no sólo debe actuar para corregir esta problemática, sino además que en muchas ocasiones le otorga herramientas jurídicas para implementarlas. Esta es una gran oportunidad entonces para que la Secretaría apoye su actuar y pueda ejecutar sus estrategias y programas de manera efectiva.

En segundo lugar, merecen especial atención las propuestas específicas en materia de atención a las poblaciones con discapacidad, etnias y LGBTI, consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" que actualmente hace curso en la Cámara de Representantes para la vigencia 2019-2023. Algunas de estas propuestas se encuentran consignadas en el Pacto III, denominado: "*Pacto por la equidad: política social moderna, centrada en la familia,*

eficiente, de calidad y conectada a mercados", donde se destacan los siguientes literales para el objeto de este estudio[34]:

- Literal F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión Productiva
    - Numeral e. Gestión y colocación del empleo con fallas operativas y de diseño
    - Numeral f. Emprendimientos poco sostenibles
- Literal L. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados
- Literal J. Equidad en la diversidad

Se incluyen además Pactos específicos para las siguientes poblaciones:

- Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad
- Pacto XII por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom

Para las poblaciones indígenas, y como resultado de los acuerdos de la Mesa Permanente de Concertación, entre pueblos indígenas y el Gobierno nacional se estableció un monto de inversión equivalente a $10 billones que se distribuirán en 206 propuestas aprobadas dentro de los seis ejes acordados entre los indígenas y el Gobierno: Mujer, familia y generación, Gobierno propio, Territorios ancestrales indígenas, Integridad cultural, Armonía y equilibrio para la defensa de la vida, Pacto por y para las Regiones. Adicionalmente, la población afrodescendiente se concertó un presupuesto de 19 billones para el desarrollo de 239 iniciativas contenidas en diez ejes temáticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, en conjunto con las demás Secretarías misionales como Desarrollo Económico, Educación, Cultura, Planeación, Movilidad, Infraestructura y otras, tienen una gran oportunidad de incrementar su potencial de actuación frente a las personas que conforman sus grupos de interés, además de obtener alternativas de financiamiento y promoción, siempre que logren alinear sus estrategias y programas de manera adecuada con estas iniciativas nacionales.

Tabla 14 Resumen de las diferentes estrategias, normativas y actores potenciales con los que debe articularse la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos

Estrategias principales	Estrategias específicas	El PND	La normativa nacional	Acuerdos municipales vigentes	Responsables a nivel municipal
Mejorar los niveles de movilidad en la ciudad como medio para disminuir la segregación espacial	Revisar y ampliar programas de apoyo para el uso del transporte público	Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	Ley Estatutaria 1618 de 2013.	Acuerdo 86 de 2009	• La Secretaría de Movilidad y la dirección de Planeación son los responsables directos del diseño e implementación de las acciones. • La Secretaría de Inclusión debe vigilar y monitorear el cumplimiento de las normativas vigentes y también puede proponer las áreas de intervención más importantes acorde con la información georeferenciada de la población con discapacidad.

[34] En el anexo 1 se ofrece una revisión detallada de los principales elementos que trae el actual proyecto de Plan Nacional de Desarrollo para cada una de las poblaciones objeto de este estudio.

	Proveer infraestructura pública que facilite la movilidad de población con discapacidad				• La Secretaría de Infraestructura y la dirección de Planeación son los responsables directos del diseño e implementación de las acciones. • La Secretaría de Inclusión debe vigilar y monitorear el cumplimiento de las normativas vigentes; también puede proponer las áreas de intervención más importantes en términos de espacio público y edificios públicos, acorde con la información suministrada por la población con discapacidad, frente a los sitios que más visitan así como los edificios públicos que más frecuentan.
Mejorar los niveles de formación y acceso en educación básica y media	Implementar programas que promuevan el ingreso de población vulnerable al sistema educativo de básica y media	• Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados • Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom • Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	• Ley Estatutaria 1618 de 2013 • Ley 70 de 1993 • Decreto 762 de 2018	Acuerdo 86 de 2009	• La Secretaría de educación municipal es la responsable de garantizar el acceso y permanencia de todos los estudiantes al sistema educativo. La Secretaría de Inclusión Social debe hacer seguimiento y monitoreo de las acciones emprendidas y hacer seguimiento a las mediciones oficiales del sistema frente a los grupos poblacionales vulnerables; además debe diseñar en conjunto con la Secretaría de Educación, un sistema especial de monitoreo para la población LGBTI sin generar discriminación
	Promover y vigilar el desarrollo de currículos con perspectivas culturales y diferenciales	Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom	• Artículo 68 de la CCP • Ley 115 de 1994 • Decreto 804 de 1995 • Decreto 2249 de 1995	Acuerdo 056 de 2015	• La Secretaría de Educación municipal es la responsable de fomentar el proceso de sensibilización de los docentes y promover la etnoeducación en aquellas instituciones donde haya números importantes de estudiantes afro e indígenas. También de implementar la cátedra de Estudios Afrocolombianos en las condiciones dispuestas por el Plan Estratégico. • La Secretaría de Inclusión debe hacer monitoreo y seguimiento a este proceso.
	Promover y vigilar el desarrollo de programas de formación docente en educación diferencial y estrategias para la atención de población con discapacidad y otros grupos de población vulnerable	•Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados •Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	Ley Estatutaria 1618 de 2013	N/A	• La Secretaría de Educación municipal es la responsable de garantizar que en las aulas de clase donde haya personas con discapacidad, se brinden todas las ayudas y asistencias requeridas, incluyendo la formación de docentes con énfasis en los grupos poblacionales con discapacidad y LGBTI. La Secretaría de Inclusión debe hacer monitoreo y seguimiento a este proceso.
	Promover y vigilar el desarrollo de programas de adaptaciones y ajustes razonables para el acceso a instituciones educativas	Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Ley Estatutaria 1618 de 2013	Acuerdo 086 de 2009	La responsabilidad directa de implementar estas acciones recae en la Secretaría de Educación Municipal y la Scerteraía de Inclusión Social debe hacer monitoreo y seguimiento al cumplimiento de estos procesos en unos tiempos prudenciales y con metas y recursos definidos que garanticen su ejecución.
Desarrollar una cultura inclusiva para combatir y disminuir la discriminación y racismo	Coordinar y desarrollar iniciativas y campañas publicitarias para toda la población sobre la discriminación y sus efectos	• Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados • Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	• Ley Estatutaria 1618 de 2013 • Decreto 762 de 2018	• Acuerdo 036 de 2004 • Acuerdo 64 de 2013	La responsabilidad directa es de la Secretaría de Cultura municipal pero con apoyo de la Dirección de comunicaciones y de la Secretaría de Inclusión Social quien orientará en el uso del lenguaje inclusivo así como en el énfasis que deben tener los procesos comunicacionales para ser asertivos y efectivos.
	Aumentar el contacto entre los distintos grupos poblaciones vulnerables como forma de reconocimiento colectivo	No se identifican acciones en el PND para favorecer esta interacción.	No se identifica en la normativa vigente que haya propuestas o acciones para favorecer esta interacción.	No se identifica propuestas para implementar estrategias conjuntas.	Esta es una tarea que debe liderar la Secretaría de Inclusión Social con el apoyo de otras Secretarías poblacionales como Mujeres y Juventud
	Definir acciones afirmativas para licitaciones públicas	Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom	Ley Estatutaria 1618 de 2013 Decreto 2011 de 2017	Acuerdo 36 de 2004 Acuerdo 074 de 2017	La responsabilidad de promover las acciones recae en la Secretaría de Inclusión Social pero el análisis de conveniencia y oportunidad, en términos legales lo debe hacer la Secretaría General con el apoyo de la Secretaría de Compras y Suministros y de la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía
Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales	Desarrollar programas de autoestima, autoreconoci-miento y motivación laboral con un enfoque diferencial	No se evidencia acciones en el PND para eliminar o minimizar esta barrera	No se evidencia acciones en la normativa vigente para eliminar o minimizar esta barrera	Acuerdo 08 de 2011	La Secretaría de Inclusión Social es la responsable de proveer este apoyo a las poblaciones vulnerables. Lo viene haciendo con resultados relevantes en términos de población

					atendida y es importante continuar con este proceso.
	Desarrollar programas de formación en habilidades y competencias laborales con enfoque diferencial y apoyo empresarial	Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Decreto 2852 de 2013 Ley Estatutaria 1618 de 2013	• Acuerdo 08 de 2011 • Acuerdo 64 de 2013 • Acuerdo 18 de 2016	La formación para el trabajo es responsabilidad de la Secretaria de Desarrollo Económico y el rol de la Secretaria de inclusión es de acompañamiento y divulgación De otro lado, la formación en competencias blandas si es responsabilidad directa de la Secretaría de Inclusión y los resultados que se han obtenido a través del modelo de la Escuela de Inclusión, evidencian un gran potencial de impacto
	Desarrollar programas de capacitación en administración y gerencia con enfoque diferencial	• Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados • Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom	No se evidencia acciones en la normativa vigente para eliminar o minimizar esta barrera	Acuerdo 074 de 2017, Artículo 21	La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable directa de apoyar estos procesos ya que se enmarcan en sus competencias específicas y también porque es quien tiene la relación más directa con los empresarios. La Secretaría de Inclusión Social debe buscar a los candidatos interesados en participar y acompañar el proceso de formación dual, especialmente en lo que se refiere a la sensibilización a los empresarios para que apoyen este proceso.
	Desarrollar un programa de capital semilla para el emprendimiento productivo	• Pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados • Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom • Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	A nivel naciona y locall se han dado iniciativas para población vulnerable con énfasis en mujeres, jóvenes y víctimas pero no existe normativa que incluya de forma permanente alguna obligatoriedad para las entidades públicas de favorecer a estos grupos.	• Acuerdo 41 de 2011 • Acuerdo 55 de 2011 • Acuerdo 56 de 2015 • Acuerdo 074 de 2017	La responsabilidad es de la Secretaría de Desarrollo Económico y deberían incluir en sus concursos de emprendimiento y capital semilla unos recursos especiales para los grupos de población vulnerable; la Secretaría de Inclusión Social podría aportar recursos para sumarlos a la bolsa especial que cree la Secretaría de DE.
Impulsar el desarrollo de mercados laborales inclusivos	Desarrollar programas empresariales sobre conductas discriminatorias y sus efectos	PND, pacto III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercado	No se evidencian acciones normativas que determinen de forma vinculante la participación del sector empresarial en estos procesos. Existen una serie de iniciativas privadas que promueven y facilitan la inclusión laboral de personas pertenecientes a población vulnerable.	Acuerdo 55 de 2011 Acuerdo 074 de 2017	Esta tares es responsabilidad directa de la Secretaría de Inclusión aunque requiere el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico para garantizar una buena convocatoria del sector empresarial.
	Desarrollar programas de formación empresarial en empleo incluyente: jurisprudencia, ajustes razonables, cultura organizacional y procesos de selección				
	Desarrollar programas de acompañamiento empresarial en la implementación políticas de empleo incluyente: ajustes razonables, cultura organizacional, jurisprudencia y procesos de selección				

Fuente: Elaboración de los autores

A partir de lo anterior, a continuación se presenta el análisis para cada uno de las dimensiones del árbol de problemas y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, la normatividad nacional y las políticas públicas locales.

- *Mejorar los niveles de movilidad en la ciudad como medio para disminuir la segregación espacial*

En talleres con los equipos de trabajo con servidores públicos se mencionó que a través de la Mesa de articulación para personas con discapacidad se trabaja este tema de la mano de la Dirección de Planeación. En este sentido, no hay indicadores en plan de desarrollo ni valores estadísticos en el plan de acción de la Secretaría con relación a esta barrera y no son claros los retos para la atención de esta barrera.

En este sentido, es importante considerar que la Ley Estatutaria 1618 de 2013 en su artículo 14 establece que con el "*objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte … para garantizarlo se adoptarán las siguientes medidas: i) El servicio público del transporte deberá ser accesible a todas las personas con discapacidad; ii) Las entidades municipales y distritales, con el apoyo del gobierno departamental y nacional, y respetando la autonomía de cada región, deberán diseñar, en un término no mayor a 1 año, un plan de adecuación de vías; y iii) Implementar las medidas apropiadas para identificar y eliminar los obstáculos y para asegurar la accesibilidad universal de todas las personas con discapacidad al ambiente construido, transporte, información y comunicación*"

Desde las políticas públicas municipales vigentes, el Acuerdo 86 de 2009 en el artículo 6 afirma que "*acogiéndonos a la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y dando cumplimiento a la ley 361 de 1997,…, la Política Pública de Medellín adoptará medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales*".

Ahora bien, el Plan de Desarrollo del gobierno actual establece que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte deberán diseñarán una batería de indicadores de evaluación de los sistemas de transporte público urbano en términos de su accesibilidad, asequibilidad y cobertura, entre otros, para la población de bajos ingresos. Se buscará evaluar los sistemas de transporte en términos de su contribución a la inclusión social y productiva de esta población, y diseñar mecanismos de focalización de subsidios al transporte público.

Adicionalmente, el Ministerio de Transporte en conjunto con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MinSalud, MinEducación, el MinTIC, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el DNP, en coordinación con el DAPRE; deberán formularán un Plan Nacional de Accesibilidad que asegure que el entorno físico de las instalaciones públicas o privadas abiertas al público, el transporte, la información y comunicación, incluyendo las tecnologías de la información y la comunicación, sigan los estándares reconocidos internacionalmente, y tengan cobertura en todo el territorio nacional. Es importante aclarar que el Plan Nacional de Accesibilidad deberá ser adoptado e implementado por todas las entidades públicas del orden nacional y territorial

Dado esto y considerando que la Secretaría de Infraestructura y la dirección de Planeación son los responsables directos del diseño e implementación de las acciones específicas, el rol de la Secretaría de Inclusión Social será acogerse a las acciones propuestas por el PND para generar sinergias con el gobierno departamental y nacional y hacer seguimiento y verificación de la batería de indicadores que se diseñe para hacer mediciones periódicas y proponer acciones de mejora alineadas al cumplimiento efectivo de esta reglamentación. Adicionalmente, también puede proponer áreas de intervención a priorizar en términos de transporte público acorde con la información georeferenciada de la población con discapacidad o de la atención de requerimientos específicos en este tema.

- *Mejorar los niveles de acceso y formación en educación básica y media*

El marco jurídico está dado y es claro para las minorías étnicas y personas con discapacidad desde la perspectiva de las leyes y decretos nacionales; dicho esto, el PND propende por acciones puntuales enmarcadas en los distintos Pactos que lo conforman. En los diferentes acuerdos municipales relacionados, el municipio de Medellín ya acoge e incluye algunas acciones puntuales y plantea retos específicos que se evidencia en el plan estratégico para la población Afro. Sin embargo, no plantea acciones específicas frente a la posibilidad de brindar apoyo específico a los docentes, especialmente frente a personas con discapacidad, excepto algunas menciones frente al tema de intérpretes para las personas sordas y para indígenas aún no existe una normativa específica pero es clara la intencionalidad de la Secretaría de apoyar las minorías étnicas.

Considerado esto y de forma específica, existe legislación nacional específica para cada grupo poblacional. Para las personas con discapacidad, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 en su artículo 11 establece que "*el Ministerio de Educación Nacional definirá la política y reglamentará el esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional definirá los acuerdos interinstitucionales que se requieren con los distintos sectores sociales, de manera que sea posible garantizar atención educativa integral a la población con discapacidad*.

Para los grupos étnicos, la Constitución Política de Colombia establece en el artículo 68 que "*los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural*". En este sentido, la ley 70 de 1993 dicta que el "*estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las Leyes*".

En esta misma línea, la ley 115 de 1994 afirma que "*la educación en los grupos étnicos estará por los criterios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura*". Mientras que el decreto 804 de 1995 establece que "*las entidades territoriales donde existan asentamientos de comunidades indígenas, negras y/o raizales, se deberá incluir en los respectivos planes de desarrollo educativo, propuestas de etnoeducación para atender esta*

población"; y el 2249 de ese mismo año crea la Comisión Pedagógica Nacional, la cual tiene entre sus funciones, asesorar la elaboración, formulación y ejecución de políticas de etnoeducación y la construcción de los currículos correspondientes para la prestación del servicio educativo, y brindar asesoría y seguimiento a las políticas educativas para las comunidades afrocolombianas.

A diferencia de lo anterior, la comunidad LGBTI no cuenta con una extensa normatividad y legislación salvo el decreto 762 de 2018 dice que "*se debe promover el acceso de los sectores sociales LGBTI a servicios proporcionados por el Estado, sin discriminación alguna*". Sin embargo, no es clara la forma ni la estrategia para esto.

Partiendo de este marco normativo general, el análisis del Plan de Desarrollo se dio a la luz de las acciones específicas presentadas: i) Implementar programas que promuevan el ingreso de población vulnerable al sistema educativo de básica y media; ii)Promover y vigilar el desarrollo de currículos con perspectivas culturales y diferenciales; y iii)Promover y vigilar el desarrollo de programas de formación docente en educación diferencial y estrategias para la atención de población con discapacidad y otros grupos de población vulnerable.

Para la población con Discapacidad, el Ministerio de Educación en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación (ETC), definirá e implementará la estrategia de atención educativa inclusiva para estudiantes con discapacidad y su plan progresivo de implementación administrativo, técnico y pedagógico, así como la distribución de los recursos asignados por matrícula de estudiantes con discapacidad, y la concurrencia de otros recursos. Así mismo, promoverá programas de formación, capacitación y actualización de docentes en educación inclusiva, para que, por medio de prácticas pedagógicas innovadoras, logren atender a la diversidad de estudiantes, al realizar valoraciones pedagógicas, flexibilización curricular y ajustes razonables, haciendo énfasis en el uso de las TIC.

Para los grupos étnicos, el Ministerio de Educación promueve estrategias que garanticen igualdad de oportunidades en el acceso a educación de calidad en los distintos niveles, independientemente de las condiciones socioeconómicas de niños, niñas, jóvenes y adultos de las comunidades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Según los lineamientos del Plan de Desarrollo, deberá organizar un grupo interno para promover el desarrollo y fortalecimiento de la educación en estas comunidades y garantizar espacios de trabajo entre el MEN, ICFES y delegados de la Comisión Pedagógica Nacional y delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa para revisar las pruebas Saber a fin de hacerlas comprensibles y pertinentes para esta población.

Finalmente, para población LGBTI y Como parte de la estrategia de educación inclusiva descrita en el presente PND, se contemplarán aspectos relacionados con el respeto a la diferencia desde el enfoque de la ética del cuidado y el auto-cuidado, promoviendo la participación efectiva de todos los estudiantes, desde sus características individuales y condiciones específicas, para lograr una educación de calidad y reducir los riesgos asociados a la deserción escolar. Adicionalmente, en el marco de la estrategia "Directivos líderes y docentes que transforman" se incluirán aspectos relacionados con formación en respeto por la diversidad y la diferencia para la protección de los estudiantes.

En este escenario, la coyuntura actual plantea un escenario donde existe la posibilidad para mejorar los procesos de la Secretaría de Educación para la promoción y el acceso a educación pública, aprovechando las acciones específicas en el plan de desarrollo en discusión. Adicionalmente, se creará una estrategia para formar a los docentes frente a las comunidades afrodescendientes y extenderlo a las comunidades indígenas; para ello se puede aprovechar la Escuela del Maestro como espacio propicio para el proceso.

En este escenario y desde las políticas públicas que tienen acuerdos vigentes en la actualidad, para las personas con discapacidad el acuerdo 86 de 2009 "busca velar por la igualdad de oportunidades en las instituciones del servicio educativo que faciliten el acceso, permanencia y promoción con calidad de los niños/as, jóvenes y adultos/as con discapacidad, en los programas de educación formal, desde la etapa inicial hasta la educación superior. A partir de acciones como flexibilización curricular, apoyos técnicos y pedagógicos".

Para la población Afro, el acuerdo 056 de 2015 considera que la Secretaría de Inclusión deberá elaborará un Plan Estratégico a diez años que incluirá, entre otras líneas temáticas, la línea 3: Ciudad, cultura y etnoeducación. Esta línea estratégica aborda los temas del derecho a la ciudad, el acceso diferencial... educación y el desarrollo de la etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. También implica un tratamiento de ciudad para la superación del racismo y la discriminación racial.

En general, la implementación de estas estrategias y los ajustes necesarios para alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo son responsabilidad directa de la Secretaría de Educación Municipal y la Secretaría de Inclusión Social debe hacer monitoreo y seguimiento al cumplimiento de estos procesos en unos tiempos prudenciales y con metas y recursos definidos que garanticen su ejecución.

- *Desarrollar una cultura inclusiva para combatir y disminuir la discriminación y racismo*

Para esto, se requiere de coordinar y desarrollar iniciativas y campañas publicitarias para toda la población sobre la discriminación y sus efectos; en este sentido, es importante considerar que tanto a nivel nacional como regional y local, el mayor énfasis en temas comunicacionales se hace en las poblaciones vulnerables lo cual es relevante y trascendente pero no suficiente para la eliminación de esta barrera.

Lo anterior puede enmarcarse en la ley estatutaria 1618 de 2013 donde el artículo 16 dice que se deben "*Promover estrategias de información, comunicación y educación permanentes, para incidir en el cambio de imaginarios sociales e individuales acerca de las potencialidades y capacidades de las personas con discapacidad*"; así mismo, el artículo 17 considera que se deben "*crear campañas, proyectos y programas haciendo uso de las diversas expresiones artísticas y comunicativas, a través de las cuales se evidencien las potencialidades y destrezas que la población en situación de discapacidad posee, involucrando los distintos medios de comunicación para su divulgación*". Adicionalmente, el decreto 762 de 2018 establece que es necesario "*Promover el derecho a la*

cultura y a la comunicación para garantizar el acceso de las personas LGBTI a espacios de producción cultural".

Desde el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio del Trabajo en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), deberá diseñará una estrategia de comunicación para difundir buenas prácticas de inclusión laboral de personas con discapacidad en las entidades públicas y el sector empresarial. Así mismo, el Ministerio del Interior en coordinación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DANE diseñarán e implementarán una campaña de comunicación que fomente la autoconfianza y el valor de la diferencia, como mecanismo para garantizar el reporte de las preguntas de autorreconocimiento en temas de orientación sexual, identidad de género o expresión de género en los ejercicios estadísticos.

Para el empleo, a nivel nacional se identificaron políticas que promueve la contratación de personas con discapacidad en entidades que contratan con el estado mediante el otorgamiento de puntaje adicional para aquellas empresas que vinculen laboralmente a esta población; aunque esto no es generalizado para todos los grupos vulnerables priorizados en este estudio. Para este caso, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 establece que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan personas con discapacidad contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y para las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores. Aunque poco se sabe sobre la efectividad de esta política.

En esta misma línea, el Decreto 2011 de 2017 en su capítulo 2 establece que "*el Estado, a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado y a los órganos autónomos e independientes, para promover el acceso al empleo público de las personas con discapacidad deberán vincular como mínimo el porcentaje que este Capítulo establece de acuerdo con las siguientes reglas…*"

Para las comunidades afro, el Ministerio del Interior convocará al DNP, Colombia Compra Eficiente y demás instancias competentes para adelantar un ejercicio técnico con el objetivo de construir soluciones con enfoque diferencial en relación con la capacidad jurídica y el régimen de contratación de los Consejos Comunitarios y demás formas organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras.

En concreto y a diferencia de las estrategias mencionadas anteriormente, estas son tareas que se pueden liderar desde la Secretaría de Inclusión Social con el apoyo de otras Secretarías poblacionales como Mujeres y Juventud. Para la estrategia de comunicaciones, la responsabilidad directa es de la Secretaría de Cultura municipal pero con apoyo de la Dirección de comunicaciones y la Secretaría de Inclusión Social deberá orientar el uso del lenguaje inclusivo así como en el énfasis que deben tener los procesos comunicacionales para ser asertivos y efectivos.

- *Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales*

Considerando que existen muchos aspectos de intervención que pueden tomar años en lograr resultados, el fortalecimiento de competencias específicas es indispensable para que esta población pueda lograr mejorar en su calidad de vida en el corto y mediano plazo. Considerando los procesos históricos de discriminación y exclusión que sufren estas poblaciones, es necesario que este ejerció parta del desarrollo de programas de autoestima, autoreconoci-miento y motivación laboral con un enfoque diferencial.

Es a través de esto que se pueden lograr procesos exitosos de inclusión social, no porque elimine la discriminación sino porque puede ayudar a manejarla, los programas sobre habilidades y competencias laborales deben tener enfoques efectivos de inclusión (metodologías de trabajo diferentes) y una conexión directa con el sector empresarial. Adicionalmente, se deberán desarrollar programas de capacitación en administración y gerencia; y un programa de capital semilla para el emprendimiento productivo.

En cuanto a legislación, el decreto 2852 de 2013 reglamenta a nivel nacional la Certificación de Competencias a través de procesos de formación y la expedición de un certificado, diploma o título mediante el cual un organismo competente acredita formalmente que un conjunto de resultados de aprendizaje (conocimientos, destrezas/habilidades y competencias) adquiridos por una persona han sido evaluados y validados conforme a normas, estándares o convenciones predefinidas. Si bien esto es general para toda la población y como se mencionó anteriormente, a través de la ley Estatutaria 1618 de 2013 se busca "*garantizar la enseñanza..., así como asegurar que los jóvenes y adultos con discapacidad tengan acceso general a... la educación para el trabajo y el aprendizaje durante toda la vida, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás*...".

Adicionalmente, hay normativa del orden nacional y local que promueven la formación en competencias gerenciales aunque no es claro que hoy se esté cumpliendo con ella y sobre todo no se evidencian los resultados obtenidos a la fecha, más allá de los indicadores de la Secretaría de Inclusión relacionados con el número de personas formadas en emprendimiento. En la ciudad, programas como Ser Capaz y Medellín Diversa atienden una cantidad relevante de personas de los grupos poblacionales respectivos con ayuda psicosocial; adicionalmente en 2018 se atendió a más de 100 familias indígenas con atención psicosocial y se continúa con este proceso en 2019.

Así mismo, existe a nivel nacional una red de formadores para el trabajo, liderada por el SENA; las Cajas de Compensación y otras entidades como las IES públicas y privadas, quienes avanzan de forma permanente en esta tarea; no queda claro cómo se define la pertinencia de los programas que e imparten por parte de cada uno de los actores. Lo que plantea el PND puede ayudar a cerrar las brechas entre las necesidades de los empresarios y del mercado y los procesos de formación de los distintos formadores.

Considerando su importancia estratégica en la coyuntura actual, el Plan Nacional de desarrollo considera algunas acciones para la promoción de este tipo de programas. En primer lugar, el Ministerio del Trabajo (MinTrabajo), en coordinación con las demás entidades involucradas en la inclusión productiva, proveerá los análisis y servicios para responder a las necesidades de la

demanda laboral de los sectores en el corto y en el mediano plazo. Esto permitirá que las instituciones de educación y formación del talento humano, de apoyo al emprendimiento y los servicios de gestión y colocación de empleo ajusten su oferta de manera inclusiva y cierren de forma efectiva las brechas de capital humano, en respuesta a las tendencias en los mercados de bienes y servicios. Adicionalmente, MinCIT promoverá el desarrollo empresarial de los emprendimientos urbanos de la población en situación de vulnerabilidad, a través de esquemas de apoyo a sus emprendimientos para reducir el riesgo de fracaso y promover la formalización; mientras MinCIT y el DPS definirán una ruta de articulación que permita orientar resultados coordinados hacia la sostenibilidad y formalización de los emprendimientos de las poblaciones focalizadas.

De forma específica, para la población afro el Gobierno Nacional diseñará e implementará estrategias productivas y empresariales dirigidas al fortalecimiento de capacidades en torno a la financiación, producción, transformación y comercialización de las economías propias de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de acuerdo a las competencias de todas las entidades del estado. En esta misma línea, desde ProColombia se ofrecerá capacitación a través de programas de formación exportadora de bienes y servicios en los que podrán participar productores negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. Se dará acompañamiento a los empresarios que cuenten con potencial exportador

Adicionalmente y bajo las orientaciones de la Mesa de Equidad, DPS, MinTrabajo, MinCIT y el DNP se identificarán y desarrollarán lineamientos de ajuste a la oferta de emprendimiento del Gobierno nacional, individuales y asociativos, con énfasis en población vulnerable en zonas urbanas. El DPS, junto con las entidades pertinentes, ajustarán los instrumentos y mecanismos de caracterización poblacional, para identificar los potenciales beneficiarios de programas de emprendimiento urbano y rural, acorde a la estrategia de gestión de datos para la equidad. Adicionalmente, MinCIT y sus entidades adscritas PTP e INNpulsa, en articulación con el MinAgricultura y el DPS, implementarán instrumentos para reducir el riesgo de fracaso, promover la formalización, agregar valor, e impulsar la comercialización de las iniciativas de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá un programa de emprendimiento dirigido a personas con discapacidad, sus familias y personas cuidadoras, que involucre formación para el emprendimiento, facilidades en el acceso a líneas de crédito ajustadas a la situación de las personas con discapacidad y promoción de las TIC para el desarrollo productivo. Finalmente, el Gobierno Nacional a través de sus entidades competentes y de acuerdo a su misionalidad implementará instrumentos para fomentar, crear, fortalecer y ofrecer alternativas de financiamiento para iniciativas productivas y empresas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

A nivel local, los diferentes acuerdos para los grupos poblacionales tienen líneas de acción u objetivos que se relacionan con esta dimensión. Por ejemplo, el Acuerdo 64 de 2013 menciona que se deben acompañar sectores de la población en desventaja para acceder a oportunidades laborales a través de formación y capacitación técnica para el trabajo. (Trabajo femenino, madres cabeza de familia, jóvenes, afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, LGTBI, población campesina, desplazados, indígenas, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

En términos de articulación interinstitucional, el Acuerdo 18 de 2016 dice que se llevarán a cabo todas las acciones necesarias para crear sinergias entre la Administración, las Instituciones de

Educación Superior, el SENA, las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano (Acorde con la Ley 1064 de 2006), el sector privado, los recién egresados y las personas en condiciones especiales para trabajar de manera conjunta por el primer empleo digno.

Así mismo, a través del Acuerdo 41 de 2011 se buscan impulsar la realización de Alianzas y Convenios de las organizaciones sociales y solidarias con la Administración Municipal como una de las medidas afirmativas para su desarrollo empresarial. Mientras que el acuerdo 55 de 2011 establece que se deben fomentar la creación de fondos de recursos orientados a capitalizar empresas de inclusión socioeconómica

De forma específica, el acuerdo 08 de 2011 considera que a través del Centro para la Diversidad Sexual y de Género se desarrollan actividades culturales, académicas y comunicacionales, además de atención psicosocial, asesoría legal, fomento de la participación y difusión de servicios para la población LGBTI como medida de atención diferencial para la promoción, protección, restablecimiento y defensa de los derechos de las personas LGBTI y sus familias. Así mismo, a través de este mismo acuerdo se busca que las personas LGBTI accedan a oportunidades de trabajo digno y de generación de ingresos, integra acciones que fomenten la formación para el empleo y generen la articulación de actores para el apoyo al emprendimiento y erradicación de las prácticas discriminatorias en el ámbito laboral.

Para la población afro, en el plan estratégico del acuerdo 56 de 2015 se desarrolla una línea estratégica que aborda todos los asuntos relacionados con el desarrollo económico, el trabajo digno, el apoyo a los pequeños capitales y microempresas, los emprendimientos y la superación de las pobrezas para el mejoramiento de las condiciones de vida y el buen vivir desde las propias particularidades culturales

De forma transversal, el acuerdo 074 de 2017 en su, Artículo 21 que se debe mejorar la productividad de los emprendimientos por necesidad, a través de servicios especializados que eleven su capacidad productiva y de acceso a mercados; apoyar los emprendimientos de Economía Social y Solidaria dentro del Plan Decenal Sectorial; y propiciar la participación de los emprendedores apoyados por los programas de emprendimiento de la Administración Municipal en las ferias, eventos y convenciones de ciudad que sean afines a la industria del emprendedor.

Partiendo de esto, la Alcaldía en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico debe apoyar el proceso incluyendo un capítulo especial para grupos de población vulnerable con una bolsa de recursos independiente y unas condiciones más flexibles, dentro de los concursos de emprendimiento y capital semilla. Además se requiere un apoyo especial en los procesos de comercialización para los emprendedores de población vulnerable a través de ferias e inserción en los clusters productivos de la ciudad cuando ello sea pertinente. Sería ideal incrementar la capacidad de atención de la Secretaría mediante el involucramiento de más recursos humanos especializados y adicionalmente continuar el proceso con la búsqueda y apoyo de personas autoexcluidas de grupos poblacionales como el LGBTI o las minorías étnicas ya que la población con discapacidad está identificada.

Así mismo, a través de Sapiencia y sus IES adscritas así como en convenio con el SENA se podría incrementar su eficiencia trabajando de forma más articulada con los empresarios a través del

Comité Universidad Empresa Estado, del Comité Integremial y otras instancias formales de las que el Municipio hace parte. EN este escenario, se debe orientar la formación para el trabajo hacia la capacitación dual; es decir que se les facilite a los emprendedores de poblaciones vulnerables el acceso a la capacitación especializada en temas teóricos pero que se acompañe con visitas y prácticas empresariales en temas de administración, contabilidad, gestión humana, mercadeo y otras. Este proceso requiere la concurrencia de los empresarios que pueden ser MiPymes preferiblemente.

En este escenario, se debe destacar que la responsabilidad es de la Secretaría de Desarrollo Económico y deberían incluir en sus concursos de emprendimiento y capital semilla unos recursos especiales para los grupos de población vulnerable. Así el rol desde la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos será la de promover acciones para buscar a los candidatos interesados en participar y acompañar el proceso de formación dual, especialmente en lo que se refiere a la sensibilización a los empresarios para que apoyen este proceso; así mismo, podrá aportar recursos para sumarlos a la bolsa especial que se lidere desde Desarrollo Económico.

- *Impulsar el desarrollo de mercados inclusivos*

Tal como se evidencia a partir de las múltiples experiencias de distintas ONG y entidades sin ánimo de lucro, hay una gran cantidad de iniciativas empresariales que favorecen la inclusión de población vulnerable, pero es importante anotar que la mayoría de las iniciativas van orientadas a favorecer la inserción de personas con discapacidad (sensorial, física, cognitiva, mental). Esta situación puede obedecer a que es una población censada, con protección especial a nivel nacional e internacional y/o a que la normativa legal ofrece beneficios y exenciones tributarias por su contratación, lo que no ocurre con las otras poblaciones analizadas.

A pesar de esto, no se evidencian acciones normativas que determinen de forma vinculante la participación del sector empresarial en estos procesos. Sin embargo, existen una serie de programas y acciones a nivel nacional y local que promueven la participación de los empresarios para adoptar estrategias de empleo incluyente entre las que figuran programas como el liderado por la ONG Best Buddies para facilitar la vinculación laboral de personas con discapacidad cognitiva o la Corporación CHao Racismo que promueve la incorporación del criterio de inclusión como estrategia de productividad o la Cámara de Comerciantes LGBT que se enfoca a fortalecer y empoderar económica y socialmente a la comunidad LGBTI del país, a través de estrategias conjuntas para potenciar el desarrollo de negocios, emprendimientos y productos e innovaciones dirigidos al segmento LGBT, uno de los más dinámicos de la economía colombiana.

Desde el Plan de Desarrollo se establece que MinTrabajo y la UAESPE darán los lineamientos y pondrá en marcha una estrategia para consolidar el relacionamiento del Sistema Público de Empleo (SPE) con el sector productivo, principalmente las mipymes, para posicionar esta política pública como una herramienta para impactar la competitividad y la inclusión social en las organizaciones. Se deberán desarrollar incentivos que motiven la apropiación del SPE por parte de los empresarios, de manera complementaria a las políticas sectoriales de fomento al emprendimiento y el desarrollo empresarial. De igual forma, en el marco de la ruta de empleabilidad brindada por los prestadores

del SPE, se brindarán los servicios de gestión y colocación ajustados, garantizando la eliminación de los sesgos de género (tanto para oferentes como para empresarios).

Finalmente se propone que a través de MinTrabajo y la UAESPE asegurarán la capacidad del sistema de información del servicio público de empleo, para garantizar la integración, interoperabilidad, compatibilidad y accesibilidad de las plataformas informáticas de gestión y colocación de empleo de los prestadores del SPE, mediante el seguimiento, monitoreo y control sobre la red de prestadores y sus oferentes y demandantes.

Desde lo local, los acuerdos 55 de 2011 y 074 de 2017 plantean la posibilidad de trabajar de manera articulada con los empresarios de la ciudad pero se requiere más que la publicación de la Política para que estos procesos sean efectivos y sobre todo logren el acceso y permanencia en empleos dignos de personas pertenecientes a población vulnerable.

En este sentido, es importante rescatar que desde la Alcaldía ha liderado una estrategia muy importante que es el Tour de la Discapacidad. Esta iniciativa puede ampliarse a otras poblaciones vulnerables; es decir que podrían implementarse distintos "Toures" para visitar empresas que han vinculado en un proceso de empleo incluyente a personas que hacen parte de otras poblaciones vulnerables además de las personas con discapacidad y donde es responsabilidad directa de la Secretaría de Inclusión aunque requiere el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico para garantizar una buena convocatoria del sector empresarial.

3.2.2. Articulación de la Secretaria de inclusión con otras dependencias públicas

La segunda dimensión de la articulación está relacionada con su interacción con otras Secretarías de la Administración municipal, así como con actores privados que tienen sensibilidad especial frente al tema de inclusión laboral. En efecto, los temas de nutrición, salud, educación básica y media, recreación y transporte, fundamentales al momento de combatir las barreras más importantes en términos de empleabilidad, recaen de manera general en diferentes Secretarías, de tal manera que son estas las que inicialmente cuentan con la capacidad jurídica y disponibilidad de recursos para adelantar programas en estas líneas.

La articulación de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos con otras dependencias debería estar centrada en revisar, promover y acompañar el cumplimiento de la normativa nacional y local que involucra de manera directa a la población que debe atender. Así, por ejemplo, es importante que se tenga claridad de la aplicación de las normativas relacionadas con la etnoeducación o los ajustes razonables en instituciones educativas para garantizar el acceso de población con discapacidad, labor que debe adelantar la Secretaría de Educación. De la misma manera, vigilar el cumplimiento de la normativa asociada a las garantías en temas de movilidad que debe promover la Secretaría de Movilidad.

Existen además un número importante de iniciativas promovidas por actores privados, como gremios, asociaciones y empresas, con una alta sensibilidad ante los temas de inclusión laboral. El inventario y trabajo conjunto con estas estas instituciones permitirá ampliar el espectro de acción de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, generar continuidad en los programas y obtener incluso co-financiación para muchas de sus posibles iniciativas. Esta es una gran

oportunidad para que el sector privado y público trabaje de manera conjunta en la atención de un problema con tantas complejidades.

Finalmente, la articulación efectiva y productiva con las poblaciones es un elemento clave como medio para conocer sus necesidades, contabilizar y caracterizar adecuada y suficientemente a los diferentes grupos poblacionales, y evaluar la efectividad de las estrategias y programas adelantados. Partiendo de esta articulación, la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos deberá procurar el uso de sistemas de información que, por un lado, le permitan la identificación de las personas, comunidades y barrios que requieren de atención específica para la superación de alguna de las barreras que limitan la incursión al mercado laboral y los expone a condiciones de vulnerabilidad económica y, por otro, pueda establecer líneas base para la evaluación de las estrategias adelantadas, usando para ello indicadores que superen la contabilidad de atenciones, y permitan realmente conocer su impacto en materia de consecución de empleos formales, con alto nivel de permanencia, permitiéndoles a las personas superar las condiciones de vulnerabilidad y dependencia económica y social.

En suma, la Administración municipal, y en particular, la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, ha sido muy diligente en los últimos 20 años en la formulación de Políticas Públicas para apoyar las poblaciones vulnerables, pero el siguiente paso tiene que ser darles vida y generar impactos a partir de su implementación. Para esto, la adecuada planeación y desarrollo de estrategias y programas que se alineen con el Plan Nacional de Desarrollo, contando además con la participación de actores públicos, privados y la misma población, le permitirá establecer una hoja de ruta clara y con continuidad para las Administraciones siguientes.

No se trata de que quien llegue a la Secretaría no tenga autonomía en sus iniciativas, se trata de que encuentre una base de programas y proyectos directamente relacionados y articulados con el Gobierno Nacional en términos de objetivos, metas y recursos para cada grupo poblacional y a partir de allí se puedan construir acciones complementarias; se trata de no partir de cero en una próxima administración sino de construir sobre lo construido. Estas acciones generan confianza desde el sector privado en la institucionalidad y sobre todo generan confianza en los grupos poblacionales que son en última instancia la razón de ser esta dependencia.

3.3. Posibles estrategias y programas de acción de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos en su marco misional

Tal como se mencionó en el segundo apartado, existe desde nuestra perspectiva, una serie de estrategias que deben materializarse en programas propios de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, ya que responden a necesidades específicas de las poblaciones que atiende, no son necesariamente atendidas desde otras dependencias, y son fundamentales para atacar muchas de las barreras existentes. Contrario a lo mencionado en el apartado anterior, los programas ligados a estas estrategias tendrán la característica de combatir barreras específicas en un horizonte temporal corto, al igual que se espera de ellos que impacten de manera relativamente pronta el problema de política pública.

El anexo 6, resume el accionar de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en los últimos años en materia de programas e indicadores de logro. Allí se verifican los hallazgos obtenidos en la Etapa II, específicamente la existencia de una serie de programas en funcionamiento, algunos de ellos con alta recordación por parte de las poblaciones, pero que carecen de continuidad en el tiempo, con impacto limitado en materia de atención a la población en relación con el total correspondiente a estos grupos y, más complejo aún, sin claridad en materia de su efectividad para promover la empleabilidad. Con base en estos resultados, este apartado abordará de manera separada dos elementos en materia de potenciales programas a implementar por parte de la Secretaría en los próximos meses: los requerimientos básicos en materia de escalabilidad, rutas de acceso y evaluación de los programas que lleve adelante; y algunos programas específicos que consideramos tienen potencial en términos de impacto siempre que sean revisados a la luz de los criterios anteriores.

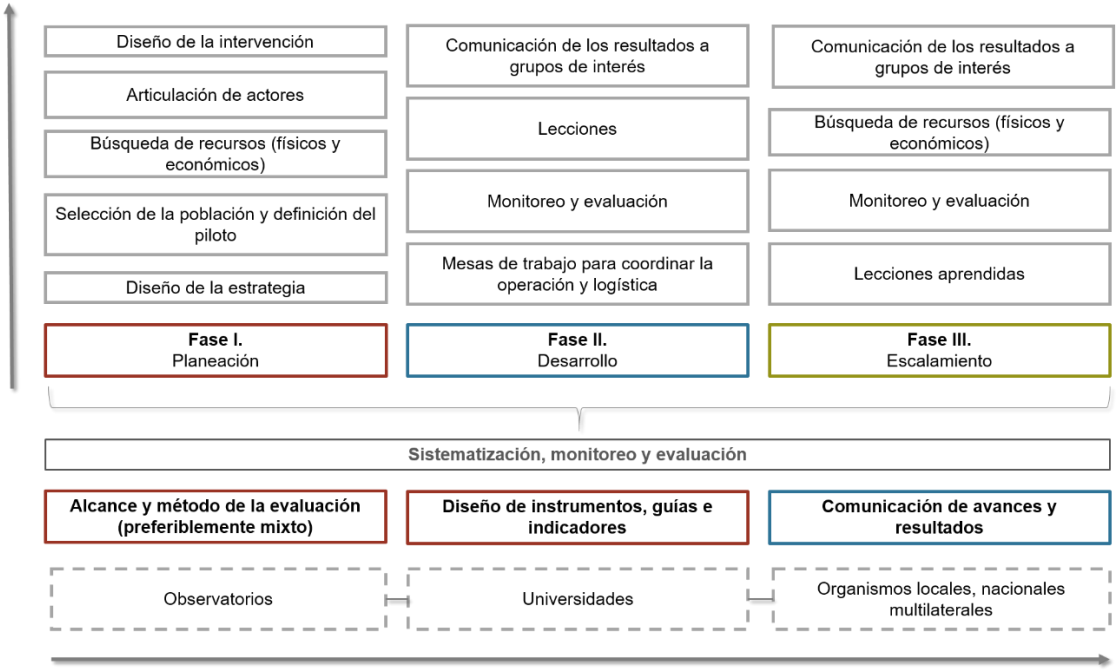
3.3.1. Requerimientos esenciales para la implementación de programas: escalabilidad, rutas de acceso y evaluación

El éxito de cualquier programa de política pública pasa por su adecuada planeación en términos de focalización, escalabilidad, monitoreo y evaluación. Más allá de ofrecer una guía detallada para la planeación de los diferentes programas de la Secretaría de Inclusión social, Familia y Derechos Humanos (lo que superaría el alcance de este trabajo), en esta sección queremos destacar algunos elementos que deben tomarse en cuenta al momento de revisar los programas existentes en la Secretaría y, a partir de allí, determinar las eventuales necesidades de rediseño.

La

Figura 17 propone un esquema en tres fases para el diseño, escalamiento y evaluación de estas iniciativas, donde se hacen explicitas las necesidades de articulación con los expertos de los diferentes Observatorios de la ciudad, la comunidad académica y con organizaciones multilaterales que pueden aportar conocimiento, experiencia y recursos para su desarrollo.

Figura 17 Planeación, desarrollo y escalamiento de programas específicos para la atención de grupos vulnerables sin atención



Fuente: Elaboración de los autores

Partiendo de que se tiene definida y se conoce la población objetivo a intervenir con un programa determinado, la primera fase denominada *Planeación,* busca hacer un diseño general de la intervención y seleccionar la población que hará parte del piloto. Si bien es complejo que desde el sector público se desarrollen este tipo de acciones donde los programas se diseñen partiendo de un piloto, la necesidad de atender a esta población, que aun siendo vulnerable carece de intervenciones para la eliminación de sus barreras, puede ser una oportunidad a través de la cual se vinculen a organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc) para que a partir de su experiencia y recursos (humanos y financieros) se puedan desarrollar este tipo de iniciativas con potencial de escalabilidad. Esto no solo mejora la atención de la población, sino que puede convertir a la ciudad en un referente en este tipo de intervenciones.

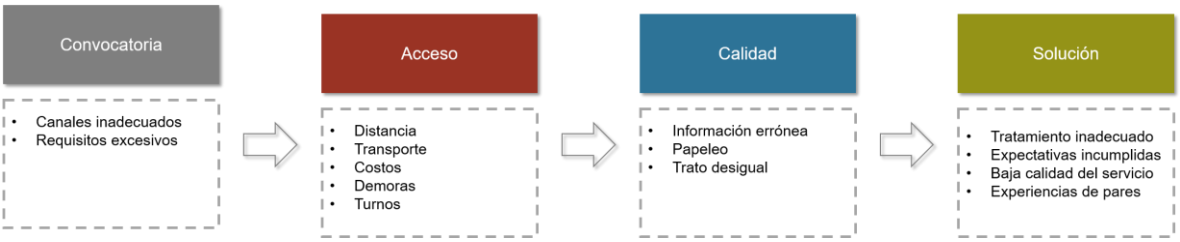
Una vez diseñado el programa, la *Fase de Desarrollo* busca conocer en campo los retos y dificultades de la intervención pero, especialmente, el cumplimiento de la promesa de valor del proyecto. Esto implica contar con una estrategia de monitoreo y evaluación lo suficientemente amplia a través de la cual se puedan evidenciar los avances y resultados, pero sobretodo, las lecciones aprendidas del proceso que son fundamentales en la fase de escalabilidad del proyecto. Es importante considerar que en todos los momentos se debe tener claridad con la población beneficiaria, es decir, que la información recolectada no se debe quedar en los diseñadores y operadores del programa, sino que debe llegar de forma adecuada y asertiva a los grupos de interés.

Finalmente, y posterior a un ejercicio riguroso y robusto de sistematización y evaluación, que no debe ser desarrollado por la Secretaria, se podrá hacer un escalamiento del proyecto al resto de la población de la ciudad (*Fase de escalamiento)*. En este punto es importante considerar los

resultados como una oportunidad para hacer una estrategia de comunicación pública, que por un lado sirva como validador de política pero, sobre todo, que permita que desde las comunidades se reconozcan los avances en materia de atención desde el gobierno local y que sus necesidades especiales de atención son cubiertas.

Sin embargo, esto no garantiza que los proyectos o estrategias sean exitosos, especialmente y como es bien conocido por los hacedores de política, la inconsistencia en la asistencia de las personas y la no determinación de elementos de salida de los programas (graduación), hace que la convocatoria o el nivel de intervención no sea suficiente para cumplir los objetivos establecidos y con esto no se desarrollen las habilidades o competencias que fueron definidas en el diseño del programa. En este sentido, la Figura 18 muestra algunos elementos que pueden afectar o relacionarse con el acceso a los servicios que eventualmente pueden ofrecerse desde la Secretaria.

Figura 18 Barreras que limitan el acceso a los servicios



Fuente: Elaboración de los autores basado en informe de evaluación de Medellín Solidaria

En primer lugar, es importante considerar que el proceso de convocatoria debe partir del reconocimiento que las personas con vulnerabilidad económica no tienen acceso ni habilidades para el manejo de los canales de comunicación que priman hoy en día (redes sociales e internet) y que en muchos de los casos, la decisión de participar puede deberse a una recomendación directa de un beneficiario de su círculo social cercano o de los espacios que tradicionalmente suele transitar (escuelas, iglesias, salones comunales, etc). Adicionalmente y en línea con la anterior, las personas que pertenecen a los grupos poblacionales priorizados tienen la característica de autoexcluirse, es decir, o no son capaces de reconocer que están sufriendo de discriminación en algunas de las dimensiones consideradas, o creen que no son elegibles para participar de los programas. Por esta razón, más allá de esperar a los beneficiarios en los centros o canales de atención, se deben promover acciones para localizarlos e incluirlos en los programas.

En este sentido, la segunda dimensión se relaciona con el acceso a los servicios donde la distancia o demora en la atención pueden convertirse en elementos que no solo afectan la llegada de la población a la oferta de servicios sino la continuidad en la asistencia a las actividades. En esta misma línea, pero de cara a la calidad del servicio, la poca claridad de los servidores públicos sobre rutas específicas de atención y los excesivos trámites y requisitos puede desencadenar en asesorías de mala calidad o un trato que no está acorde con las necesidades de esta población.

Finalmente, y considerando el potencial de las redes en estas comunidades, la promesa de valor del proyecto debe ser lograble en el tiempo de implementación del programa, es decir, que no se deben crear falsas expectativas en la comunidad con objetivos que no son logrables. Esto no solo genera

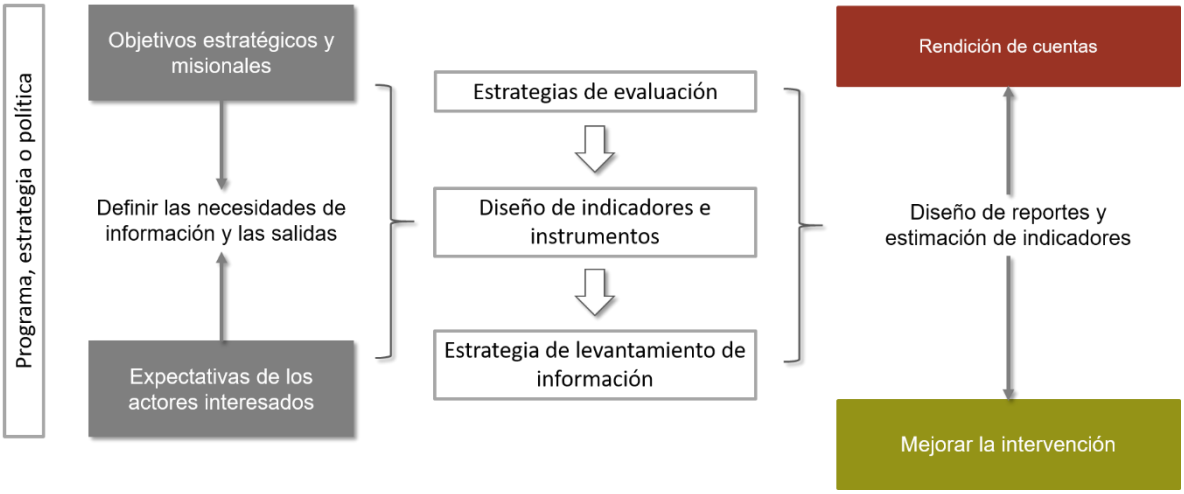
desconfianza con la Secretaría, sino que disminuirá la capacidad de convocatoria en futuras actividades.

Una debilidad recurrente en la mayoría de los programas sociales (públicos o privados) es la inexistencia de una estrategia de largo plazo de monitoreo, seguimiento y evaluación; y en ocasiones, esto lo asocian a la falta de un sistema de información que capture los datos que se generan durante el desarrollo de los proyectos. Si bien esto es parcialmente cierto, tanto la formulación de los indicadores como el levantamiento de información son insuficientes si no se cuenta con hipótesis y preguntas a través de las cuales los datos se vuelvan información que dé cuenta sobre los resultados derivados del proyecto, pero sobretodo, que permitan identificar lecciones aprendidas y retos para el mejoramiento y sostenibilidad del programa.

En términos prácticos, lo anterior sugiere que no existe ningún sistema de información efectivo y suficiente sino se cuentan con preguntas a las cuales de respuesta ni interesados en usar la información más allá de la rendición de cuentas. Considerado esto, la Figura 19 muestra los pasos para la implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación el cual parte de una revisión en clave de evaluación de los objetivos estratégicos y misionales del programa, estrategia o política a evaluar[35] y de la definición del alcance y de las necesidades de evaluación de los potenciales usuarios de los resultados (diseñadores del programa, hacedores de político, beneficiarios y público en general). Una vez definido esto, el segundo paso es definir la estrategia de monitoreo y evaluación, esta incluye el método a utilizar (cuantitativo, cualitativo o mixto), el tipo (experimental, cuasiexperimental u otro), las hipótesis y preguntas orientadoras y hace visible la cadena de valor del proyecto, es decir, como los insumos y productos derivan en resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo.

[35] Cuando se habla en clave de evaluación quiere decir que los objetivos y las acciones deben ser mediables y logrables en un horizonte de tiempo definido.

Figura 19 Pasos para el diseño de una estrategia de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración de los autores

Adicionalmente, durante esta segunda etapa se diseñan los instrumentos e indicadores y se define la estrategia a través de la cual la información que se genera en el territorio se almacena, se gestiona y se transforma en información útil para la rendición de cuentas y para mejorar la calidad de la intervención (tercera etapa). Es importante aclarar que la mayoría de los programas que dicen tener un sistema de información, en la mayoría de los casos solo disponen de una herramienta tecnológica que les permite recolectar y almacenar la información, pero en la mayoría de los casos, esta no se utiliza principalmente porque no se tiene claridad sobre las razones que los llevaron a recogerla.

3.3.2. Algunos programas potenciales para instrumentar las estrategias propuestas

Una vez señaladas algunas de las condiciones deseables y que deben ser verificadas al momento de iniciar la implementación de cualquier programa de intervención de política pública, queremos señalar brevemente algunos programas que, tomando en cuenta los hallazgos de las Etapas I y II, especialmente en lo relacionado con los talleres realizados con las poblaciones objetivo y los servidores públicos, presentan un potencial de crecimiento e impacto importante, al tiempo que permiten instrumentalizar el árbol de soluciones y la propuesta de operación de la Secretaría de Inclusión, Social, Familia y Derechos Humanos, propuesta en el apartado 2.

- *Programa municipal contra la discriminación*

La lucha contra la discriminación y la búsqueda de una sociedad inclusiva que reconozca y valore la diversidad es uno de los retos más grandes que proponemos para la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos; y si bien hay que resaltar los avances, logros y resultados de las diferentes acciones que se han adelantado, la ampliación de estas acciones y la continuidad en el mediano largo plazo son claves para la resolución de las barreras que enfrentan los grupos poblacionales atendidos.

Como alternativa para lograr este objetivo, consideramos la posibilidad de liderar campañas y programas que desde la comunicación pública, visibilicen de forma permanente los efectos de la discriminación y el racismo en las poblaciones que lo sufren; los canales para que la ciudadanía y la

población afectada pueda denunciarlos; la oferta de servicios y las consideraciones y protecciones especiales a las cuales tienen derecho por hacer parte de estos grupos; y las rutas de atención a sus requerimientos, dudas y necesidades desde el gobierno local.

Algunos elementos importantes en la implementación de esta estrategia se presentan en la Figura 20. En primer lugar y considerando que parte de la discriminación laboral se debe a creencias populares sobre los niveles de productividad de estos grupos poblacionales, es necesario diseñar una serie de piezas publicitarias que, basados en estadísticas y estudios generales, estén direccionadas a desmitificar y demostrar que estas creencias más que soportarse en evidencia probada son mitos o casos específicos que han trascendido entre generaciones. En esta misma línea se deberán crear historias y narrativas a partir de casos de éxito o discriminaciones puntuales que puedan ser presentadas como complemento a la información estadística y que hagan más visible y cercano el problema público general.

Figura 20 Dimensiones de un programa universal de cultura contra la discriminación y a favor de la inclusión social y la diversidad

Fuente: Elaboración de los autores

La segunda dimensión de esta estrategia tiene que ver con la visibilización de las acciones en el territorio que desarrolla, no solo la Secretaria, sino en general la Alcaldía de Medellín y los demás actores que atienden a la población en el territorio. Su promoción no solo se relaciona con la rendición de cuentas, sino que busca que otras personas pertenecientes a los grupos poblacionales priorizados conozcan la oferta de servicios y se motiven a participar. Esto indica que dado el tipo de problema abordado, los programas deberán entonces considerar convocatorias extemporáneas con planes de atención secuenciales y por etapas, lo que permita que estos potenciales beneficiarios puedan acceder a ellos.

Finalmente, la tercera dimensión busca darle a conocer a la comunidad los canales a través de los cuales pueden conocer sus derechos, participar en grupos o colectivos específicos y sobre todo, denunciar casos de abuso o discriminación que sufrieron directamente o que quieren reportar.

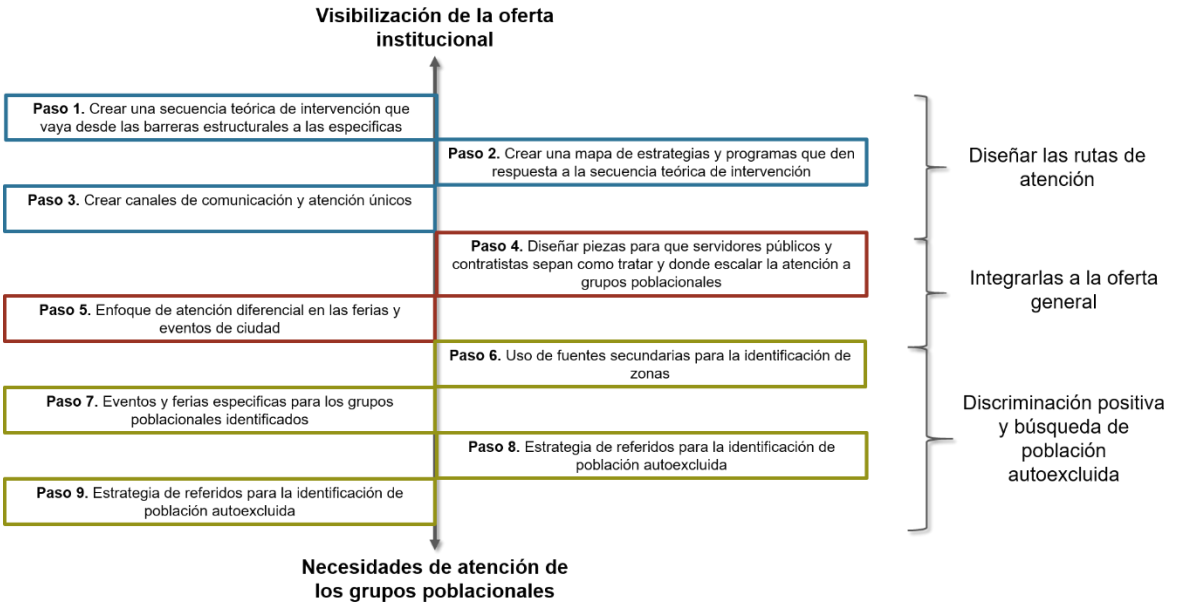
- *Ruta para la inclusión y la diversidad*

Actualmente existe una oferta importante de servicios para la atención de la población vulnerable, sin embargo, su falta de difusión por parte de las instituciones que las ofrecen, en conjunto con las características de exclusión histórica de los grupos poblacionales beneficiarios, que hacen que en muchos casos las personas consideren que no cumplen los requisitos o no creen que puedan ser beneficiarios y se autoexcluyen, limitan la cobertura de estos programas.

En este escenario, es altamente probable que los mecanismos de comunicación y difusión tradicionales no sean exitosos para la atención de los grupos poblacionales priorizados en este estudio o que en las diferentes actividades tiendan a participar siempre las mismas personas. Adicionalmente y considerando la misma dinámica del problema, es frecuente que existan personas que busquen a la secretaria de inclusión para algún tipo de asesoría o atención específica.

Para esto, la Figura 21 muestra el proceso a través del cual se puede implementar una ruta de atención y visibilización de acciones que están dirigidas directa o indirectamente para los grupos vulnerables priorizados. Esta Ruta debe partir del diseño de un mapa de actores y estrategias que responda a todas las necesidades posibles que puede tener esta población, y del diseño de una serie de piezas gráficas y ayudas visuales que le permita a cualquier servidor de la Secretaría, darle atención o direccionar a las personas de estos grupos poblacionales al ente o dependencia directamente encargada de darle trámite o solución a su necesidad. Es indispensable que tanto los canales de atención como las estrategias y programas definidos estén permanentemente actualizados y que la información no dependa de la suerte que tenga el usuario al consultar la información disponible al público.

Figura 21 Pasos para el diseño de una ruta que promueva la inclusión y la diversidad en la oferta de servicios y en la atención a los grupos poblacionales priorizados



Fuente: Elaboración de los autores

Partiendo de lo anterior, el enfoque diferencial e inclusivo debe materializarse en acciones de discriminación positiva desarrolladas en el marco de ferias de servicios realizadas en el territorio, donde más allá de información general o inscribirla a servicios o actividades específicas, se diseñe una ruta de atención personalizada que, partiendo de dar solución a la necesidad por la cual asistió al evento, derive en el acceso a servicios que den solución a problemas estructurales. Lo anterior sugiere que el enfoque de inclusión y diversidad se materializará en estos espacios única y exclusivamente cuando estos grupos poblacionales tienen una atención preferencial y una ruta de atención que promueve la eliminación secuencial de las barreras que impiden que pueda acceder a los servicios en igualdad de condiciones a la población general.

Adicionalmente, es importante considerar que los procesos históricos de discriminación y exclusión ocasionaron que estos grupos poblacionales no accedan a estos espacios de ciudad por temor o porque consideran que no son capaces de competir con la población general. Es por esto, que el enfoque de inclusión y diversidad en los diferentes sistemas de información debe servir como mecanismo a través del cual se identifiquen zonas de la ciudad con prevalencia de esta población y donde se identifiquen potenciales barreras que son solucionables a través de ferias, eventos o espacios específicos para darle solución y trámite o simplemente, para darles a conocer los beneficios y derechos que tienen por hacer parte de un grupo poblacional.

- *Escuela para la Inclusión y la diversidad*

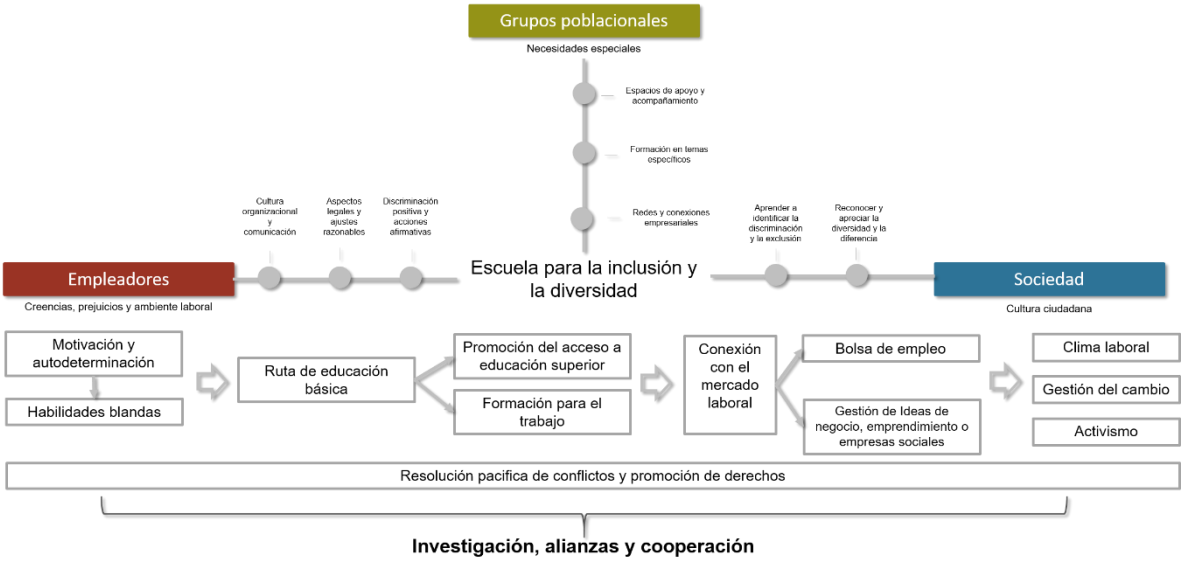
El acceso a una oferta formativa es quizá la solución estructural que tiene el mayor potencial para transformar la vida de una persona, no solo porque a través de ella puede tener mayores probabilidades de conseguir un empleo y con esto mejorar su condición de vulnerabilidad, sino porque grupos poblacionales más educados tienden a hacer una mejor defensa de sus derechos.

Es por esto que iniciativas como la escuela de inclusión que ofrecen una oferta formativa pertinente y focalizada a la conexión de los grupos vulnerables al mercado laboral, deben estructurarse de forma que sean fácilmente escalables y que no estén sujetas a las dinámicas o coyunturas políticas de la ciudad. Para que esto efectivamente se dé y considerando que es escasa la información disponible sobre los aspectos estratégicos de la escuela y su visión de largo plazo, las acciones a desarrollar desde la Secretaria de Inclusión, Familia y Derechos Humanos deberán apuntar a la creación de un marco de lineamientos y un portafolio de servicios a través del cual los beneficiarios puedan desarrollar y certificar diferentes habilidades y competencias que les permitan mejorar sus posibilidades de conseguir y mantener un empleo o acceder a opciones de financiamiento de ideas de negocio o emprendimiento.

En este sentido, la Figura 22 plantea tres frentes de atención independientes para esta escuela y que son necesarios para que los procesos de inclusión y diversidad sean sostenibles en el largo plazo. En primer lugar, existe la necesidad de atender de forma diferencial a los grupos poblacionales y de poner a disposición de ellos un grupo de expertos, una red de apoyo y unos recursos físicos que les permita superar las barreras de exclusión que ocasionaron la no finalización exitosa del ciclo educativo tradicional y que minimiza las posibilidades de acceder a empleos de calidad.

Un segundo foco de intervención son las empresas (públicas y privadas) las cuales tienen la necesidad de mejorar sus competencias organizacionales de cara a la gestión y desarrollo de procesos exitosos de inclusión laboral. Finalmente, los aprendizajes derivados de las acciones con los grupos poblacionales y los potenciales empleadores, deben derivar en productos de conocimiento que pueden ser llevados a través de contenidos educativos a la comunidad en general de forma que contribuyan a mejorar la cultura ciudadana y el reconocimiento y apreciación de la diversidad.

Figura 22 Dimensiones a considerar por la escuela de inclusión



Fuente: Elaboración de los autores

De forma específica, se propone que la escuela desarrolle contenidos que transversalmente fortalezca o desarrolle las habilidades blandas de estos grupos poblacionales. De su desarrollo no solo depende la continuidad en estrategias de formación más avanzadas, sino que puede ser una barrera al realizar procesos de selección para acceder a un empleo. Partiendo de esto, desde la escuela se deben realizar actividades encaminadas a la promoción del acceso a cualquiera de los niveles de formación en educación superior (técnico, tecnológico o universitario), las cuales deben centrarse en el cumplimiento de requisitos o en asesorías para acceder a becas, créditos o cuotas diferenciales, en prepararlos para la presentación de exámenes de admisión o nivelatorios para garantizar su permanencia. Adicionalmente y acorde a condiciones particulares de mercado (solicitudes empresariales, grupos de interés especiales, entre otros) deberá articular la oferta de programas de formación para el trabajo o desarrollo de saberes específicos.

Para los beneficiarios que cumplen con las habilidades y competencias mínimas para acceder al mercado laboral, la escuela debe centrar su atención en prepararlos para acceder al servicio público de empleo y para la presentación de pruebas psicotécnicas y entrevistas con encargados de selección de personal. Aun cuando existan casos de discriminación positiva, los procesos de selección pueden ser una barrera para los grupos con mayores niveles de vulnerabilidad.

Para aquellos donde se identifique potencial o requieran atención para desarrollar ideas de negocio o emprendimiento desde la escuela se deberá acompañar y hacer seguimiento a estas personas en su tránsito hacia el sistema de emprendimiento general existente en la ciudad.

Un elemento adicional a considerar y que se resalta en las experiencias internacionales de mercado laboral para grupos vulnerables es el acompañamiento que debe darse a estas personas y a sus futuros compañeros durante su proceso de adaptación a la dinámica y al ambiente laboral. En relación con esto y de cara al sector empresarial, la oferta de servicios de la escuela deberá centrarse en cómo promover acciones de inclusión y diversidad en los procesos de selección de personal, estrategias de comunicación que favorezcan el cambio organizacional frente a estos grupos poblacionales y en los ajustes razonables (físicos y de procesos) que deben realizar para garantizar procesos exitosos de inclusión.

Finalmente y considerando que esta problemática está presente en todas las sociedades, el acompañar estas acciones con procesos de investigación de largo plazo permitirá mejorar permanente las estrategias de intervención y servirán como mecanismo a través del cual se puedan realizar alianzas de cooperación con otras instituciones o gestionar recursos que permitan

- *Nuevos mercados y emprendimientos específicos*

Si bien las soluciones estructurales son el mecanismo a través del cual se hace posible integrar a las personas de los grupos poblacionales priorizados al mercado laboral de la ciudad, existen rigideces propias y barreras que, de no ser por iniciativa y motivación de los individuos no se van a superar en el corto plazo por más recursos financieros que se inviertan para ello. Para estos casos, se hace necesario implementar una estrategia que, partiendo de los saberes propios o habilidades específicas, les permita acceder a una fuente de ingresos permanente.

Pero más allá de la comercialización de productos específicos y de participación en ferias o eventos, existe actualmente un mercado potencial que tiene una alta disposición a pagar por desarrollar

habilidades y competencias en la manufactura de artesanías o actividades propias y autóctonas de los grupos poblacionales priorizados, especialmente, de la comunidad afro y los pueblos indígenas. Para esto y por citar unos ejemplos, se debe incluir esta estrategia dentro de la oferta de servicios adicionales de las cajas de compensación familiar, de los servicios de extensión de las universidades, tomas en los centros comerciales de la ciudad o sitios frecuentados por turistas. En línea con lo anterior, la masificación de estas actividades puede generar una oportunidad para implementar un servicio y provisión de insumos lo que se convertiría en una potencial línea de negocio adicional.

Adicional a estas acciones específicas, siempre será deseable tener una bolsa de recursos para el apoyo o fomento de emprendimientos o ideas de negocio (ya sea capital semilla o beneficios por resultados). Estas partidas específicas que operan bajo la filosofía de discriminación positiva, deberán articularse al ecosistema de emprendimiento de la ciudad. Esta acción y la visibilización de sus resultados e impactos, puede derivar en gestión de recursos de cooperación internacional o conectar a las personas con potenciales financiadores (capital de riesgo, bancos sociales, entre otros).

- *Consultorio para la adopción de políticas y prácticas en el sector público y privado*

Considerando que actualmente está evolucionando la protección de los derechos y la normatividad sobre algunos grupos poblacionales, es normal que no exista claridad por parte de los potenciales empleadores sobre las implicaciones legales y jurídicas de emplear o finalizar el contrato a las personas pertenecientes a los grupos poblacionales priorizados en este estudio (especialmente a las personas con discapacidad).

Es por esto que desde la Secretaria de Inclusión, Familia y Derechos Humanos debe liderar, en alianza con instituciones como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, la ANDI o Proantioquia, por citar algunos ejemplos, una estrategia a través de la cual se de atención y asesoría a los potenciales empleadores y al público interesado sobre los elementos y ajustes necesarios para la contratación, atención y seguimiento a las necesidades particulares de estos grupos vulnerables.

- *Red de centros para la inclusión y la diversidad*

Uno de los mayores logros resaltados durante el desarrollo de este estudio, tanto por la comunidad como por los servidores públicos, es la existencia de unos espacios físicos que son apropiados por uno o varios grupos poblacionales. Estos espacios de encuentro que favorecen la creación de redes son un medio a través del cual la oferta pública puede llegar a las diferentes comunidades históricamente vulneradas. Sin embargo, atomizar estos espacios puede ser contraproducente en la medida que el accionar de estas poblaciones se limite exclusivamente a unos pocos grupos poblacionales.

Es por esto que, adicional a disponer de centros específicos cuando sea necesario, se debe diseñar una estrategia que busque apropiar espacios por toda la ciudad donde ellos puedan desarrollar de forma periódica y permanente sus actividades. Si bien es fácil pensar que todos estos espacios físicos deben ser de carácter público, una *Red de Centros para la Inclusión y la Diversidad* debe considerar alianzas con instituciones públicas y privadas (salones universitarios, auditorios empresariales, cajas de compensación, etc) en los cuales estos grupos puedan desarrollar sus actividades.

- *Centros especiales para la atención y el reconocimiento de grupos poblacionales*

Si bien la creación de una red de centros para la inclusión y la diversidad es necesaria para que estos grupos priorizados accedan a espacios de ciudad que naturalmente no transitarían, aprovechar espacios ya establecidos para grupos poblacionales específicos como el Centro para la Diversidad Sexual y de Genero y el Centro de Integración Afrodescendiente pueden ser potencializados a partir de la visibilización e implementación de una ruta que promueva la defensa de los derechos; el acceso a los servicios de ciudad; favorezcan la creación y consolidación de redes de apoyo y desarrollen actividades que fortalezcan los elementos propios de su cultura y los hagan visible al resto de la ciudadanía.

3.4. Posibles alternativas de financiamiento

La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos hace parte de la estructura administrativa del municipio de Medellín y por ende los recursos que ejecuta en inversión, corresponden a recursos del presupuesto municipal que se prepara y aprueba anualmente en el Consejo de Medellín. En los últimos 4 años (incluido el POAI aprobado en Octubre de 2018 para ejecutar en 2019), su presupuesto ha oscilado entre el 6% y el 8% del valor total del presupuesto de la Administración central; esta es una cifra muy importante en términos de monto pero no puede olvidarse que la Secretaría atiende grupos muy importantes y numerosos como el programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la atención de habitantes de calle o los programas de atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes o la atención a los adultos mayores de la ciudad que absorben entre ellos más del 80% de los recursos totales asignados en el POAI 2019.

Para los proyectos de etnias, población LGBTI y discapacidad, la Secretaría destinará en el año 2019, el 0,2%, 0,8% y 2,2% del presupuesto total asignado a esta dependencia. Como puede verse las cifras son muy bajas para los retos y necesidades que presentan estas comunidades vulnerables.

Es por ello que la Secretaría debe incrementar su capacidad de establecer alianzas y buscar recursos en efectivo o en especie que favorezcan su interacción con los grupos de interés para el presente proyecto.

No significa que la Secretaría no haya hecho esfuerzos ya que a través de la ACI (Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en el año 2017, en la línea de Desarrollo social y en coherencia con el Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019: "Medellín cuenta con vos", la ACI Medellín contribuyó en 2017 al mejoramiento de la equidad social de la capital **antioqueña "mediante la materialización de alianzas de cooperación técnica y financiera, atrayendo USD 978.000 para el desarrollo de estas temáticas en la ciudad"**. Entre las acciones de cooperación en materia de inclusión y equidad social gestionadas por la ACI Medellín para 2017, se destaca la fuerte articulación de Medellín con ciudades latinoamericanas que han tenido procesos similares a los de la capital antioqueña en inclusión social, políticas LGTBI, seguridad alimentaria y lucha contra la discriminación, la xenofobia y el racismo.

Sin embargo, entre los grandes retos que enfrenta Colombia y en este caso particular Medellín con relación a la cooperación internacional, se encuentran la categorización de Colombia como país de renta media alta y la priorización por zonas rurales y fronterizas del país por parte de cooperantes

internacionales. Esto, focaliza el interés de los cooperantes en territorios con necesidades y condiciones diferentes a la de contextos urbanos y metropolitanos como es nuestro caso. Es por ello que la Secretaría de Inclusión con el apoyo de la ACI debe propender por buscar cooperación basada en experiencias exitosas más que en recursos para lo que debe prepararse institucionalmente.

También el Gobierno Nacional a través de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC) avanza en la búsqueda y consecución de recursos para financiar sus programas y proyectos relacionados con la Inclusión y la disminución de inequidades, mediante el Programa EUROsociAL+ con el apoyo de La Unión Europea. A través de este programa, la UE coopera en la mejora de políticas públicas en materia de legalidad y confianza, garantía de derechos y accesos de servicios para la equidad y la inclusión, igualdad de género, mecanismos de planificación y articulación intersectorial y multinivel. Todo esto tiene como objetivo articular las actuaciones conjuntas con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "pacto por Colombia, pacto por la equidad" y la implementación de los Acuerdos de Paz, y alinearlas con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los compromisos del país "post acceso" a la OCDE.

Este proceso y otros similares liderados por la APC pueden aportar recursos específicos para desarrollar programas y proyectos para apoyar a la población vulnerable en la ciudad de Medellín, lo que implica que la Secretaría debe iniciar un proceso de gestión con la APC, con el apoyo de la ACI en el marco de los proyectos del plan nacional de desarrollo 2018-2023, en discusión.

3.4.1. Población con discapacidad

De los cuatro grupos analizados, la población con discapacidad es quien cuenta con mayor número de potenciales aliados a nivel nacional e internacional. A modo de ejemplo se listan algunas organizaciones especializadas en el apoyo a personas con discapacidad,

Redes y alianzas en el tema de Discapacidad

- Disabled Peoples' International
- Global Applied Disability Research and Information Network (GLADNET)
- Global Partnership for Disability and Development (GPDD)
- ILO Global Business and Disability Network
- International Disability Alliance (IDA)
- Red de Gestión inclusiva del Riesgo de Desastres y Discapacidad
- Red de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS)
- Red Iberoamericana de Expertos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Red por los derechos de las personas con discapacidad (REDI)
- Rehabilitation International (RI)

- La Red Iberoamericana de Entidades de Personas con Discapacidad Física

También, a modo de ejemplo, se resalta que, en particular esta última entidad plantea lo siguiente:

> *La Red Iberoamericana de Entidades de Personas con Discapacidad Física (http://www.larediberoamericana.com/la-red/) es una propuesta integral de desarrollo dirigida a impulsar la representatividad de las personas con discapacidad física y fortalecer institucionalmente las organizaciones que integran el movimiento asociativo de las personas con discapacidad física de Iberoamérica, promoviendo su unidad y capacidad de autogestión.*
>
> *La Red se creó en el año 2001 y en la actualidad está compuesta por 22 asociaciones de personas con discapacidad física existentes en 13 países de Iberoamérica.*
>
> *Los campos de acción de la red como puede verse, coinciden con los temas propuestos por el equipo de trabajo de EAFIT, como acciones indispensables para minimizar y en lo posible, eliminar la discriminación y las barreras para la inclusión laboral y la autonomía económica de las poblaciones en estudio.*

Los campos son:

- *Integración Laboral*
- *Desarrollo institucional*
- *Educación*
- *Salud, rehabilitación y vida independiente*
- *Sensibilización Social y Participación Ciudadana*
- *Género*

A nivel nacional, se encuentran una serie de organizaciones y acciones lideradas por diferentes entidades y asociaciones, pero es especialmente relevante el interés de la Fundación Corona, quien en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, la Fundación Saldarriaga Concha, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Ministerio del Trabajo y cuatro Cajas de Compensación Familiar: Cafam en la ciudad de Bogotá, Comfenalco Antioquia en Medellín, Comfandi en Cali y Comfamiliar Risaralda en Pereira; ejecutaron hasta 2018 el programa Pacto de Productividad.

Como aliados estratégicos, el programa contó con la participación de las Asociaciones empresariales e industriales más importantes del país, tales como, la Asociación Nacional de Empresarios ANDI, la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, la Confederación Colombiana de Cámaras de

Comercio COMFECAMARAS y la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias ACOPI, así como la Red Pacto Global Colombia.

El Programa se organizó en cuatro componentes: Movilización del sector empresarial, fortalecimiento de instituciones de inclusión laboral, formación para el trabajo y articulación e incidencia política; alineados con los objetivos y campos de acción propuestos por el equipo de trabajo de EAFIT. Los participantes de este proyecto hacen parte del sector público y privado y todos son entidades con alto potencial tanto económico como de gestión para acompañar los procesos de inclusión laboral para personas con discapacidad.

De otro lado, se afirma por parte de algunas personas de la Secretaría de Inclusión Social que las personas con discapacidad para quienes es más complejo acceder a empleos es la población con discapacidad cognitiva y por ello es importante buscar aliados como la Fundación Best Buddies Colombia; es una fundación que trabaja a nivel internacional cuyo objetivo fundamental consiste en abrir caminos hacia la integración social y laboral de las personas con discapacidad intelectual en el país.

La Secretaría de Inclusión debe buscar el apoyo de instituciones públicas y privadas con experiencia y capacidad de incidir sobre los empresarios para que desarrollen políticas de inclusión laboral para personas con discapacidad física, cognitiva, sensorial o mental; algo que ya se ha hecho en años anteriores pero donde no es clara la participación de la Alcaldía de Medellín. Mediante el apoyo de estas entidades que tienen experiencia en acciones orientadas a disminuir y en lo posible eliminar barreras de inclusión, la Secretaría puede aumentar de forma muy considerable su capacidad de impactar de forma positiva a las personas con discapacidad de la ciudad de Medellín, desde la perspectiva de inclusión laboral pero también logrará incidir en los empresarios locales y aún en el resto de los ciudadanos para mejorar el entendimiento y las acciones necesarias orientadas a facilitar el proceso de autonomía económica de las poblaciones con discapacidad, sus familias y sus cuidadores.

3.4.2. Minorías étnicas

Tal como se ha descrito en los primeros dos informes entregados, las minorías étnicas están sometidas de forma permanente a procesos de discriminación racial; de hecho en los talleres de trabajo se evidenció que existen en algunas empresas unos códigos no escritos en contra de la contratación de personas de minorías étnicas o de población LGBTI.

Si bien existen organizaciones y entidades que apoyan la lucha contra el racismo, a diferencia de las personas con discapacidad, las acciones provienen más de entidades públicas del orden nacional y local y de organismos multilaterales como el BID y otros. De hecho, la ciudad de Medellín hace parte de la "Coalición latinoamericana y caribeña de ciudades contra el racismo, la discriminación y la homofobia" (http://coalicionlac.org/frontpage) y como parte de esta coalición, Medellín y tres ciudades latinoamericanas (Ciudad de México, Montevideo y Quito) **recibieron un apoyo económico de 399 mil dólares otorgados por el BID y su Convocatoria de Bienes Públicos Regionales para la implementación del proyecto "Coalición de ciudades contra el racismo" el cual debe implementarse entre 2016 y 2019**.

Como parte del proyecto, se desarrolló un plan de acción de diez puntos (http://coalicionlac.org/sites/coalicionlac.org/files/Plan_10_puntos_Coalici%C3%B3n.pdf) denominado "10 Compromisos para combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia en las ciudades"; el documento plantea acciones que deben ser desarrolladas por las ciudades para combatir estos flagelos y la idea es que cada ciudad los implemente de acuerdo con sus propias realidades; la Secretaría de Inclusión debe liderar desde el interior del Municipio la implementación de estos 10 compromisos mediante las acciones propuestas o similares que permitan el logro de los objetivos propuestos por la Coalición.

En febrero de 2019 hubo un encuentro en la ciudad de Quito en el cual se buscaba compartir experiencias entre las ciudades integrantes de la coalición; no se tiene conocimiento que la Secretaría de Inclusión haya participado de este evento con lo que es posible que se estén perdiendo oportunidades importantes de cooperación internacional vía los procesos para compartir experiencias y resultados en ciudades similares a la nuestra.

También hay experiencias locales que han sido premiadas y resaltadas por la Banca Multilateral de las cuales la Secretaría podría aprender como lo es el programa *"Las etnias: una prioridad en la calidad educativa del país"*. Esta experiencia liderada por el departamento de Nariño en el marco del proyecto "Vive la Educación", del gobierno de Canadá, busca compartir con los departamentos de Bolívar, Chocó y Valle del Cauca el proceso adelantado basado en la etnoeducación, que tiene como propósito mejorar la calidad educativa de los niños, niñas y adolescentes, además de adultos escolarizados en extra edad que habitan en Cartagena, Mahates y San Jacinto en el departamento de Bolívar; Quibdó, Chocó y Buenaventura, Valle del Cauca.

Este evento es el resultado del trabajo realizado con la cooperación canadiense a través del programa "Vive la Educación", que apoyó las prioridades del Gobierno para mejorar el acceso y la calidad educativa de la población afro en los departamentos de Cauca, Nariño y Caquetá. Este programa ha beneficiado a 120.000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 68 instituciones educativas públicas en Nariño, Cauca y Caquetá, garantizando el derecho a una educación inclusiva y de calidad para población vulnerable y afectada por el conflicto armado.

Sería valioso para la Secretaría de Inclusión Social buscar hacerse parte del programa o eventualmente conocer la experiencia visitando a los responsables del proyecto en el departamento de Nariño, con el fin de entender y extraer de esta experiencia todas aquellas acciones que puedan implementarse en las instituciones educativas públicas de la periferia de la ciudad donde estudian niños, niñas y jóvenes afrodescendientes.

3.4.3. Población LGBTI

Similar al diagnóstico de las minorías raciales, una porción de la población enmarcada en el grupo vulnerable denominado LGBTI sufre procesos de discriminación laboral ocasionada por una homofobia sin sentido. Es por ello que se hace relevante que Medellín haga parte de la "Red de Ciudades Arcoiris" (http://ciudadesarcoiris.com/). La Red Latinoamericana de Ciudades Arcoíris reúne los esfuerzos de ciudades que han trabajado en favor de los derechos de la población LGBTTTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travesti e Intersexuales.)

La Red está conformada inicialmente por Ciudad de México, Buenos Aires y Rosario (Argentina); Montevideo (Uruguay); Bogotá y Medellín (Colombia); São Paulo (Brasil); y como observadoras Quito (Ecuador) y Querétaro (México).

Esta Red es una propuesta que considera las políticas de inclusión como la base de la integración de la población y el mantenimiento de un tejido social capaz de afrontar cualquier situación que atente contra la dignidad y los derechos de este grupo poblacional.

La Red servirá para intercambiar y promover experiencias, programas, políticas públicas y legislativas incluyentes para su promoción en la región así como la generación de cambios alcanzables en beneficio de la población y su diversidad sexual y de género; además buscará sumar otras ciudades en este mismo empeño.

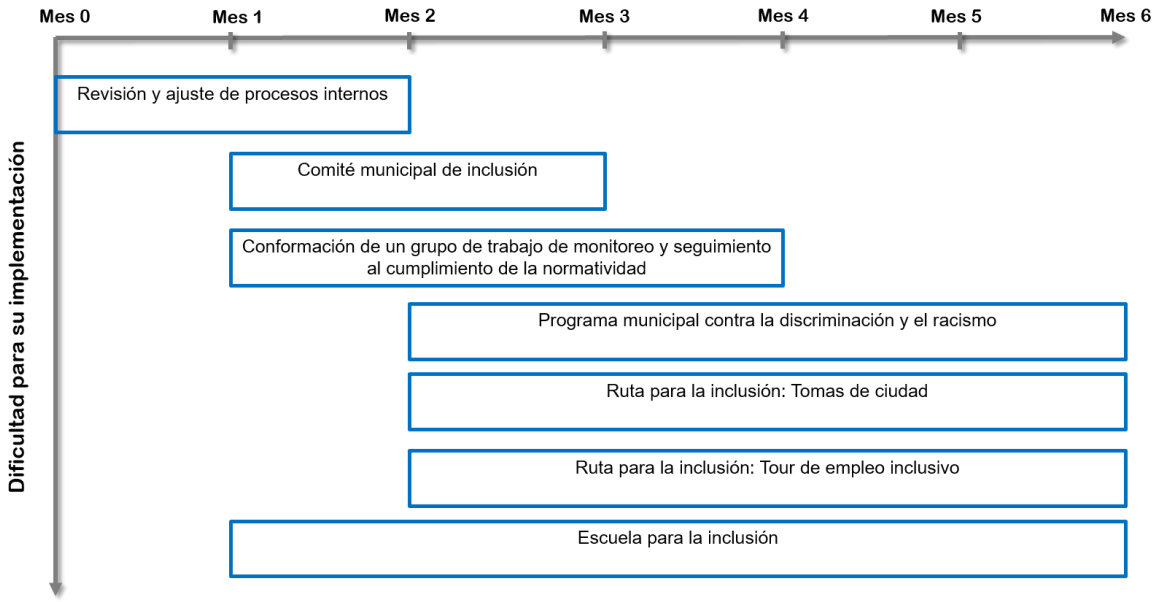
La ciudad puede aportar y también aprender de experiencias de otras ciudades en el marco de la tolerancia y la inclusión y por ello se requiere un papel más protagónico de parte de la Secretaría de Inclusión Social como líder de los programas para apoyar la diversidad sexual en la ciudad.

3.5. Una estrategia de implementación para el corto plazo

La implementación de las diferentes estrategias y programas aquí propuestos, implica un proceso de planeación y trabajo previo de parte de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, en aras de cumplir con los objetivos propuestos en temas tan importantes como el adecuado diseño de los programas, establecimiento de líneas bases, escalabilidad, desarrollo de rutas de acceso, articulación con otros actores públicos y privados, y búsqueda de financiamiento. Sólo de esta manera podrá pasarse del simple “activismo” (entendido como el desarrollo de actividades puntuales), y podrá establecerse una estructura articulada de programas que conduzcan a mitigar de manera efectiva las barreras identificadas, promoviendo la efectiva vinculación laboral de la población vulnerable.

Pese a lo anterior, es posible desarrollar algunos de los programas y actividades aquí propuestos en el corto plazo, partiendo de que ya se encuentran incluidos en el Plan Municipal de Desarrollo, corresponden a la operación regular de la Secretaría, por lo que no se requieren grandes modificaciones, y/o tienen posibilidades de financiación en la vigencia actual. La Figura 23 muestra la priorización y tiempo de ejecución de 7 programas que consideramos pueden ejecutarse en un horizonte temporal de 6 meses. Adicionalmente, se detalla a continuación cada uno de ellos a partir de una ficha técnica que incluye la forma en que se articulan con el árbol de soluciones, objetivo, consideraciones generales, responsables, beneficiarios y posibilidades de financiamiento. En cada caso, su implementación deberá tener en cuenta las consideraciones hechas en el apartado anterior.

Figura 23 Línea de tiempo de implementación



1. Revisión y ajuste de procesos internos	
Proyecto	Promoción y visibilización de programas de atención a grupos poblacionales
Estrategias que integra	*Desarrollar una cultura contra la discriminación inclusiva para combatir la discriminación y el racismo * Mejorar los niveles de movilidad en la ciudad como medio para disminuir la segregación espacial * Mejorar los niveles de formación y acceso en educación básica y media * Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales * Mercados laborales inclusivos
Objetivos	Revisar la oferta de servicios disponibles de la Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, su difusión y rutas de acceso disponibles para la población objetivo. Esto incluye la revisión de los canales formales de la Alcaldía de atención al usuario como la línea gratuita 4444144, la página web y un directorio actualizado de fácil acceso con los puntos de atención en la ciudad para diferentes poblaciones con diferentes necesidades
Consideraciones generales	Se identificaron problemas en materia de difusión de la oferta de servicios y conocimiento de las rutas de acceso por parte de la población beneficiaria, que limitan el alcance y cubrimiento de los programas desarrollados por la Secretaría. Para la implementación de este programa, deberán tomarse en cuenta los criterios y condiciones mínimas propuestas en la sección 3.3.1 de este documento.
Responsables	* Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Beneficiarios	* Grupos vulnerables * Sociedad en general
Fuente de financiación	*No requiere recursos financieros; requiere recursos de personal interno y articulación de recursos existentes para la promoción y comunicación que hagan visibles los programas de atención a grupos poblacionales.
Horizonte temporal	2 meses

2. Creación del comité municipal de inclusión	
Proyecto	Comité municipal de inclusión
Estrategias que integra	*Desarrollar una cultura contra la discriminación inclusiva para combatir la discriminación y el racismo * Mejorar los niveles de movilidad en la ciudad como medio para disminuir la segregación espacial * Mejorar los niveles de formación y acceso en educación básica y media * Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales * Mercados laborales inclusivos
Objetivos	Crear un espacio de articulación interinstitucional que aglutine los diferentes actores públicos y privados que tienen incidencia en los temas de inclusión laboral de población vulnerable, donde se revise periódicamente el cumplimiento de la normativa existente en materia de inclusión social y laboral, se haga seguimiento a los

	programas existentes en la Secretaría de Inclusión, su implementación y efectividad y se discutan nuevas posibilidades de intervención.
Consideraciones generales	La efectividad para combatir barreras como los bajos niveles de educación, movilidad y la poca flexibilidad de los mercados laborales, requiere un espacio institucional que articule diferentes instancias de la administración municipal, así como actores públicos y privados. Aunque existen algunos comités similares actualmente, se concentran de manera desarticulada en poblaciones específicas (discapacidad, mujeres, por ejemplo) y su visión es más operativa que estratégica. El desarrollo de esté comité y programa deberá tomar en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado 3.2. de este documento.
Responsables	* Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Beneficiarios	* Observatorios de ciudad * Secretaria de educación * Secretaria de movilidad * Secretaria de desarrollo económico * Gremios * Cámara de Comercio * Representantes de los grupos poblacionales * Cajas de compensación familiar
Fuente de financiación	*Creación mediante acto administrativo, no requiere recursos financieros para la articulación de espacios de coordinacióin de capacidades.
Horizonte temporal	2 meses

3. Conformación de un grupo de trabajo para hacer monitoreo y evaluación de la normatividad existente

Proyecto	Conformación de un grupo de trabajo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la normativa para poblaciones vulnerables en el municipio de Medellín
Estrategias que integra	*Desarrollar una cultura contra la discriminación inclusiva para combatir la discriminación y el racismo * Mejorar los niveles de movilidad en la ciudad como medio para disminuir la segregación espacial * Mejorar los niveles de formación y acceso en educación básica y media * Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales * Mercados laborales inclusivos
Objetivos	Conocer, difundir y hacer seguimiento al cumplimiento de los diferentes compromisos y exigencias establecidas en la normativa nacional y local para la adecuada atención de la población vulnerable en todas sus dimensiones.
Consideraciones generales	Los análisis realizados dan cuenta de la existencia de un piso jurídico y legal, tanto a nivel nacional como local, suficiente para el desarrollo de programas de empleabilidad para población vulnerable. Sin embargo, el principal problema es que no se hace seguimiento efectivo al cumplimiento e implementación de esta normativa. La Secretaría deberá tomar un papel protagónico, no sólo en la implementación de aquella normativa que le atañe directamente, sino además vigilar y acompañar la implementación de aquella normativa que está en cabeza de otras dependencias, pero afecta su objetivo misional. Para desarrollar este programa, deben tenerse en cuenta las consideraciones realizadas en la sección 3.2 y 3.2.1, específicamente, de este documento.
Responsables	* Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Beneficiarios	Población vulnerable
Fuente de financiación	*No requiere recursos financieros; requiere recursos de personal interno
Horizonte temporal	2 meses

4. Programa municipal contra la discriminación	
Proyecto	Medellín ciudad de todos
Estrategias que integra	Desarrollar una cultura inclusiva para combatir y disminuir la discriminación, el racismo y la homofobia
Objetivos	Implementar una estrategia de comunicación pública a través de la cual se visibilicen de forma permanente los efectos de la discriminación y el racismo en las poblaciones que lo sufren; los canales para que la ciudadanía y la población afectada pueda denunciarlos; la oferta de servicios y las consideraciones y protecciones especiales a las cuales tienen derecho por hacer parte de estos grupos; y las rutas de atención a sus requerimientos, dudas y necesidades desde el gobierno local.
Consideraciones generales	Las acciones de discriminación por temas raciales, étnicos y de género están en la base de la problemática de las poblaciones vulnerables. Se requiere un compromiso decidido y continuo para eliminar este tipo de actitudes de la sociedad como medio para favorecer la efectividad de los demás programas que propendan por beneficiar a la población que los enfrenta. El desarrollo de este programa deberá tomar en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado 3.3.2, en su propuesta de programa municipal contra la discriminación.
Responsables	* Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos * Secretaria de Cultura * Dirección de comunicaciones
Beneficiarios	* Grupos vulnerables * Sociedad en general
Fuente de financiación	* POAI con énfasis en recursos adicionales de epm * Otros, con énfasis en recursos de cooperación, en particular del proyecto BID de apoyo al proyecto de Lucha contra el Racismo dentro de la "Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia" que ascienden a USD339.000
Horizonte temporal	6 meses

5. Ruta para la inclusión: toma de ciudad	
Proyecto	La Secretaria se toma la ciudad
Estrategias que integra	Desarrollar una cultura inclusiva para combatir y disminuir la discriminación, el racismo y la homofobia
Objetivos	* Realizar tomas barriales priorizando sectores previamente identificados con asentamiento de población vulnerable y que consideren rutas de atención diferenciada para cada grupo poblacional priorizado con el fin de: a) Identificar y caracterizar la población vulnerable en la ciudad de Medellín b) Difundir la oferta de programas institucionales de la adminitración municipal con enfasis en los programas de la Secretaría de Inclusión Social c) Sensibilizar sobre temas de discriminación, racismo, xenofobia y homofobia en la población general
Consideraciones generales	Este trabajo permitió identificar dos problemas importantes al momento de atender población vulnerable: limitaciones en la localización, identificación y caracterización de los diferentes grupos poblacionales; y falta de conocimiento y difusión de la oferta institucional para su atención. Las tomas barriales se convierten en un programa que permite mitigar estos problemas, al tiempo que acerca a la Secretaría con la población. El desarrollo de este programa deberá tomar en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado 3.3.2 de este documento, específicamente en el título “ruta para la inclusión y la diversidad”.
Responsables	* Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos * Registraduria Nacional * Secretaria de desarrollo economico (Servicio Público de Empleo) * SENA * Secretaria de Educación * Secretaria de Salud
Beneficiarios	* Grupos vulnerables * Sociedad en general
Fuente de financiación	* POAI aprobado 2019 y recursos adicionales provenientes de epm *Recursos de cofinanciación de empresas comprometidas con la inclusión y la diversidad pertenecientes a la Escuela de Inclusión de Empresas Comfama – Gerencia Social.
Horizonte temporal	6 meses

6. Ruta para la inclusión: tour del empleo inclusivo	
Proyecto	Tour del empleo inclusivo
Estrategias que integra	*Desarrollar una cultura contra la discriminación inclusiva para combatir la discriminación y el racismo * Impulsar el desarrollo de mercados laborales inclusivos
Objetivos	Desarrollar un programa de visitas empresariales donde se caracterice, promueva y apoye la generación de empleo inclusivo por parte de las empresas asentadas en la ciudad de Medellín, haciendo énfasis en los problemas de discriminación en los procesos de contratación, incentivos legales y económicos existentes en la Ley; normativa sobre estabilidad reforzada; adaptaciones razonables de los puestos de trabajo y nuevas formas de trabajo (p.e. teletrabajo).
Consideraciones generales	La discriminación, el desconocimiento de las normas y requerimientos para promover el empleo inclusivo, y la rigidez del mercado laboral, son algunos elementos que limitan la contratación de personas pertenecientes a grupos vulnerables por parte de los empresarios de la ciudad. Debe impulsarse y acompañar un cambio de mentalidad en el empresariado local que potencie el empleo inclusivo en la ciudad. Para el desarrollo de este programa deben tomarse en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado 3.3.2., específicamente en los temas de escuela para la inclusión y la diversidad y el consultorio para la adopción de políticas y prácticas en el sector público y privado.
Responsables	* Secretaria de desarrollo económico * Secretaria de cultura * Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Beneficiarios	* Grupos vulnerables * Empresas
Fuente de financiación	* Recursos del POAI y recursos de diferentes asociaciones, ONG´s y entidades sin ánimo de lucro; estas últimas aportarían en especie (auditorios, formadores, vehículos, material de estudio y material de casos exitosos) para acompañar y facilitar el éxito del proceso
Horizonte temporal	6 meses

7. Escuela para la inclusión	
Proyecto	Escuela para la inclusión
Estrategias que integra	* Desarrollar una cultura inclusiva para combatir y disminuir la discriminación y el racismo * Fomentar el desarrollo de competencias personales y laborales * Impulsar el desarrollo de mercados laborales inclusivos
Objetivos	Crear de un programa marco que cobije toda la oferta institucional existente y nueva de la Secretaría de Inclusión en materia de formación en habilidades blandas y educación para el trabajo y empleo inclusivo y con enfoque diferencial que permita: * Identificar y caracterizar la población potencial objeto de intervención por parte de la Secretaría * Difundir la oferta institucional de la Secretaria para toda la población del municipio de Medellín * Establecer una ruta única de atención a la población y sus diferentes medios de acceso * Diseñar e implementar instrumentos e indicadores que permitan realizar evaluaciones periódicas de la efectividad de los programas ofrecidos por la Secretaría en términos de vinculación y permanencia laboral *Desarrollar y certificar habilidades y competencias que mejoren el potencial de empleabilidad y emprendimiento de la población atendida que les permitan mejorar sus posibilidades de conseguir y mantener un empleo o acceder a opciones de financiamiento de ideas de negocio o emprendimiento. * Fomentar la cultura del empleo inclusivo entre los empresarios del municipio de Medellín * Difundir los programas, acciones y resultados de la Secretaría frente a los distintos grupos poblacionales que atiende
Consideraciones generales	Este trabajo permitió identificar la iniciativa “Escuela para la inclusión”, como un programa con alta recordación entre la población y con gran potencial para convertirse en un referente nacional en materia de atención a la población vulnerable. Sin embargo, su diseño, operación y administración, debe replantearse con miras a que cumpla adecuadamente con su objetivo misional. En este sentido, deben revisarse las consideraciones realizadas en los apartados 3.3.1 y 3.3.2, específicamente en el título “escuela para la inclusión”.
Responsables	* Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos * Secretaria de Educación * Secretaria de Desarrollo economico
Beneficiarios	Población vulnerable objetivo (Atención por demanda)
Fuente de financiación	* Recursos del POAI con énfasis en recursos adicionales de transferencias de epm ya que actualmente están en proceso de contratación la Escuela para 2019; lo que debería aprovecharse es solicitar un monto equivalente al

	50% de los recursos del convenio que actualmente se tramita con el fin de incrementar el alcance de la Escuela y potenciar así su impacto en las comunidades aledañas. * Plantear el proyecto en las comunidades para buscar recursos de presupuesto participativo que puedan adicionarse a los del POAI para atender a población de las comunas que se sumen a la iniciativa, adicional a las personas que ya se tenían contempladas en las metas iniciales del proyecto para 2019
Horizonte temporal	6 meses

Bibliografia

Brown, Phillip (2003). The Opportunity Trap: education and employment in a global economy. European Educational Research Journal, 2(1): 141-179.

Quintini, G. (2014). "Skills at Work: How Skills and their Use Matter in the Labour Market", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 158.

Banco Mundial (2018). Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión. Washington, DC: Banco Mundial.

Velandia, S., Castillo, M. & Ramìrez, M. (2018). Acceso a la educación superior para personas en condición de discapacidad en Cali, Colombia: paradigmas de pobreza y retos de inclusión. Lecturas de Economìa, 89: 69-101.

Romero, J. (2010). “Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los indígenas en Colombia”. Banco de la República Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 124.

Romero, J. (2007). “¿Discriminación Laboral o Capital Humano? Determinantes del Ingreso Laboral de los Afro cartageneros”. Banco de la República Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 098.

Correa, J.B., Viàfara, C.A. & Zuluaga, V.H. (2010). Desigualdad étnico-racial en la distribución del ingreso en Colombia: Un análisis a partir de regresión cuantílica. Revista Sociedad y Economía, 19: 153-178.

OMS (2011): Informe mundial sobre la discapacidad. Malta: Organisaciòn Mundial de Salud.

Padilla Muñoz, A. (2011). Inclusión educativa de personas en condición de discapacidad. Revista Colombiana de Psiquiatría, 40(4): 670-699.

Observatorio Nacional de Discapacidad (2014). “Boletín Observatorio Nacional de Discapacidad: junio-diciembre”. Tomado de http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/Paginas/Home.aspx.

Barbary, O. (2004). El componente socio-racial de la segregación residencial en Cali. En Barbary, O. & Urrea, F. (eds.): Gente negra en Colombia. Medellín: Lealon, pp. 157-194.

Arroyo Mina, J.S., Pinzón Gutiérrez, L.F., Mora J.J., Gómez Jaramillo, D.A. & Cendales, A. (2016). Afrocolombianos, discriminación y segregación espacial de la calidad del empleo para Cali. Cuadernos de Economía, 35(69): 753-783.

Adam, B.D. (1981). Stigma and employability: discrimination by sex and sexual orientation in the Ontario legal profession. Canadian Review of Sociology, 18(2): 216-221.

Ahmed, A.M., Andersson, L. & Hammarstedt, M. (2013). Are Gay Men and Lesbians Discriminated against in the Hiring Process?. Southern Economic Journal, 79(3): 565-585.

Ameri, M., Schur, L., Adya, M., Bentley, F.S., McKay, P. & Kruse, D. (2018). The Disability Employment Puzzle: A Field Experiment on Employer Hiring Behavior. ILR Review, 71(2): 329-364.

Arrow, K. (1973). The Theory of Discrimination. En Ashenfelter, O.A. & Rees,A. (eds.): Discrimination in Labor Markets. Princeton: Princeton University Press, pp. 3-33.

Arroyo Mina, J.S., Pinzón Gutiérrez, L.F., Mora J.J., Gómez Jaramillo, D.A. & Cendales, A. (2016). Afrocolombianos, discriminación y segregación espacial de la calidad del empleo para Cali. Cuadernos de Economía, 35(69): 753-783.

Baert, (2016). Wage subsidies and hiring chances for the disabled: some causal evidence. European Journal of Health Economics, 17: 71-86.

Banco Mundial (2018). Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión. Washington, DC: Banco Mundial.

Barbary, O. (2004). El componente socio-racial de la segregación residencial en Cali. En Barbary, O. & Urrea, F. (eds.): Gente negra en Colombia. Medellín: Lealon, pp. 157-194.

Becker, G.S. (1957). The Economics of Discrimination. Chicago: The University of Chicago Press.

Bellemare, C., Goussé, M., Lacroix, G. & Marchand, S. (2018). “Physical Disability and Labor Market Discrimination: Evidence from a Field Experiment”. IZA Discussion Paper, No. 11461.

Bertrand, M. & Dufflo, E. (2017). Field Experiments on Discrimination. En Banerjee, A.V. & Duflo, E. (eds.): Handbook of Economic Field Experiments, Vol. 1. Amsterdam: North Holland, pp. 309-393.

Bertrand, M. & Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination. American Economic Review, 94(4): 991-1013.

Brown, Phillip (2003). The Opportunity Trap: education and employment in a global economy. European Educational Research Journal, 2(1): 141-179.

Correa, J.B., Viàfara, C.A. & Zuluaga, V.H. (2010). Desigualdad étnico-racial en la distribución del ingreso en Colombia: Un análisis a partir de regresión cuantílica. Revista Sociedad y Economía, 19: 153-178.

Drydakis, N. (2009). Sexual orientation discrimination in the labour market. Labour Economics, 16(4): 364-372.

Drydakis, N. (2011). Women's Sexual Orientation and Labor Market Outcomes in Greece. Feminist Economics, 17(1): 89-117.

Drydakis, N. (2014). Sexual orientation discrimination in the Cypriot labour market. International Journal of Manpower, 35(5): 720-744.

Fernández Ossa, G.S. (2015). “Accesibilidad e inclusión social de personas con movilidad reducida en el Metro de Medellín: líneas A y B”. Trabajo de grado de Psicología, Universidad de Antioquia.

Galarza, F.B. & Yamada, G. (2014). Labor Market Discrimination in Lima, Peru: Evidence from a Field Experiment. World Development, 58: 83-94.

Jacquemet, N. & Yannelis, C. (2012). Indiscriminate Discrimination: A Correspondence Test for Ethnic Homophily in the Chicago Labor Market. Labour Economics, 19(6): 824-832.

Martínez Ortega, D.C. (2012). “Estrategias para promover la accesibilidad, cobertura y calidad en el sistema de transporte público urbano para la población con discapacidad física: Caso Bogotá”. Trabajo final de Maestría en Ingeniería de Transporte, Universidad Nacional de Colombia.

Millas (2005). Guía Práctica para la Elaboración de un Programa de Integración Laboral de Personas con Discapacidad. Santiago de Chile; Acción.

Neumark, D. (2018). Experimental Research on Labor Market Discrimination. Journal of Economic Literature, 56(3): 799-866.

Nunley, J.M., Pugh, A., Romero, N. & Seals, A. (2015). Racial Discrimination in the Labor Market for Recent College Graduates: Evidence from a Field Experiment. B.E. Journal of Economic Analysis and Policy, 15(3): 1093-1126.

Observatorio Nacional de Discapacidad (2014). "Boletín Observatorio Nacional de Discapacidad: junio-diciembre". Tomado de http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/Paginas/Home.aspx.

OMS (2011): Informe mundial sobe la discapacidad. Malta: Organisaciòn Mundial de Salud.

Padilla Muñoz, A. (2011). Inclusión educativa de personas en condición de discapacidad. Revista Colombiana de Psiquiatría, 40(4): 670-699.

Pager, D. (2003). The Mark of a Criminal Record. American Journal of Sociology, 108(5): 937-975.

Quintini, G. (2014). "Skills at Work: How Skills and their Use Matter in the Labour Market", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 158.

Ravaud, J.-F., Madiot, B. & Ville, I. (1992). Discrimination towards disabled people seeking employment. Social Science & Medicine, 35(8): 951-958.

Romero, J. (2007). "¿Discriminación Laboral o Capital Humano? Determinantes del Ingreso Laboral de los Afro cartageneros". Banco de la República Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 098.

Romero, J. (2010). "Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los indígenas en Colombia". Banco de la República Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 124.

Schur, L. & Kruse, D. (2002). Non-standard work arrangements and disability income. Champaign, IL: Disability Research Institute, University of Illinois.

Schur, L. (2003). Barriers or Opportunities? The Causes of Contingent and Part-Time Work Among People with Disabilities. Industrial Relations, 42(4): 589-622.

Tilcsik, A. (2011). Pride and Prejudice: Employment Discrimination against Openly Gay Men in the United States. American Journal of Sociology, 117(2): 586-626.}

Velandia, S., Castillo, M. & Ramìrez, M. (2018). Acceso a la educación superior para personas en condición de discapacidad en Cali, Colombia: paradigmas de pobreza y retos de inclusión. Lecturas de Economìa, 89: 69-101.

Weichselbaumer, D. (2003). Sexual orientation discrimination in hiring. Labour Economics, 10(6): 629-642.

Alcaldía de Bogotá (2018). #RacisNO: la nueva campaña de la Alcaldía Peñalosa contra la discriminación racial. http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/gobierno-seguridad-y-convivencia/racisno-campana-contra-la-discriminacion-racial-de-la-alcaldia-penalosa.

Ameri, M., Schur, L., Meera, A., Bentley, F.S., McKay, P. & Kruse, D. (2018). The Disability Employment Puzzle: A Field Experiment on Employer Hiring Behavior. *ILR Review*, 71(2): 329-364.

Artiles, A.M. & Lope, A. (1999). ¿Sirve la formación para tener empleo?. *Revista de sociologia,* 58:39-73.

Attanasio, O.P., Meghir, C. & Kugler, A.D. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal of Applied Economics*, 3(3): 188-220.

Banco Mundial (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial.

Best Buddies (2019). Nuestros programas. http://www.bestbuddies.com.co/.

Bettinger, E., Kremer, M., Kugler, M., Medina, C., Posso, C. & Saavedra, J.E. (2017). “Can Educational Voucher Programs Pay for Themselves?” Mimeo.

Caicedo Ortiz, J.A. & Castillo Guzmán, E. (2008). Indígenas y afrodescendientes en la universidad colombiana: nuevos sujetos, viejas estructuras. *Cuadernos Interculturales*, 6(10): 62-90.

Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. NBER Working Paper, No. 21431, version revisada.

Cárdenas, J.C., Ñopo, H. & Castañeda, J.L. (2012). “Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad Misión de Movilidad Social y Equidad”. Serie Documentos Cede, No. 2012-39

Constantine, M. G., & Blackmon, S. M. (2002). Black adolescents' racial socialization experiences: Their relations to home, school, and peer self-esteem. *Journal of Black Studies*, 32(3), 322-335.

Corrales-Herrero, H. & Rodríguez-Prado, B. (2016). La incidencia de la formación en la edad adulta en la empleabilidad de los individuos. El Trimestre Económico, 83(1): 149-183.

Egalite, A.J., Kisida, B. & Winters, M. (2015). Representation in the classroom: The effect of own-race teachers on student achievement. *Economics of Education Review*, 45: 44-52.

El Tiempo (2015). Colombia se manifiesta en contra del racismo. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15793437.

Freedman, S. (2013). "Anti-discrimination laws and work in the developing world: A thematic overview". Background paper for the World Bank World Development Report 2013.

Harris-Brit, A., Valrie, C.R., Kurtz-Costeses, C.R. & Rowley, S. (2007). Perceived Racial Discrimination and Self-Esteem in African American Youth: Racial Socialization as a Protective Factor. *Journal of Adolescent Research*, 17(4): 669-682.

Heckman, J., Pinto, R. & Savelyev, P. (2013). Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review*, 103(6): 2052-86.

Howard, L.L. & Prakash, N. (2012). Do employment quotas explain the occupational choices of disadvantaged minorities in India*? International Review of Applied Economics*, 26(4): 489-513.

Ibarran, P. & Rosas Shady, D. (2009). Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations. *Journal of Development Effectiveness*, 1(2): 195-216.

Jackson, C.K., Johnson, R.C. & Persico, C. (2016). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1): 157-218.

Kanu, Y. (2007). Increasing School Success Among Aboriginal Students: Culturally Responsive Curriculum or Macrostructural Variables Affecting Schooling. *Diaspora, Indigenous, and Minority Education*, 1(1): 21-41.

Kudo, T. (2010). Japan's Employment Rate of Persons with Disabilities and Outcome of Employment Quota System. *Japan Labor Review*, 7(2): 5-25.

Kurtulus, F.A. (2016). The Impact of Affirmative Action on the Employment of Minorities and Women. *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(1): 34-66.

Lipka, J. (2002). Schooling for self-determination: Research on the effects of including Native language and culture in the schools. https://eric.ed.gov/?id=ED459989.

Matamura, A. (2013). "New Disability-Related Law of Japan". www.jldd.jp/gtid/news_form/basic-act-for-PDW20130805.pdf.

Mays, V.M. & Cochran, S.D. (2001). Mental Health Correlates of Perceived Discrimination Among Lesbian, Gay, and Bisexual Adults in the United States. *American Journal of Public Health*, 91(11): 1869-1876.

OIM (2018). #ComparteInspiraTransforma: campaña de OIM y USAID contra la discriminación racial en Colombia. http://www.oim.org.co/news/comparteinspiratransforma-campa%C3%B1a-de-oim-y-usaid-contra-la-discriminaci%C3%B3n-racial-en-colombia.

OMS (2011): *Informe mundial sobe la discapacidad*. Malta: Organisaciòn Mundial de Salud.

ONU (2017). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Tomado de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

Pederson, A., Walker, I. & Wise, M. (2005). ''Talk does not cook rice'': Beyond anti-racism rhetoric to strategies for social action. *Australian Psychologist*, 40(1): 20-30.

Prosperidad Nacional (2019). Que hace el programa Empleo para la Prosperidad. http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Empleo-para-la-Prosperidad.aspx.

Quintão, C. (2007). Empresas de inserción y empresas sociales en Europa. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59: 33-59.

Ramírez Huertas, G. (2017). Teoría y práctica de la acción afirmativa: el caso de la población afrodescendiente en Colombia. En Ramírez Huertas, G. (ed.): *Los derechos humanos a debate: perspectivas desde el derecho internacional*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Capitulo 5.

Rangel, M. (2016). "Políticas públicas para afrodescendientes Marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú". CEPAL Serie Políticas Sociales, no. 220.

Rankine, J. (2014). "Creating effective anti-racism campaigns". Technical Report to the Race Relations Commissioner.

Salazar, N. (2007). "El acceso al financiamiento de las mipymes en Colombia: el papel del Gobierno". Reporte para USAID.

Sánchez, J., Osorio, J., & Baena, E. (2007). Algunas aproximaciones al problema de financiamiento de las pymes en Colombia. *Scientia et Technica*, 34: 321-324.

Santamaria, A., Palacios, M.T., Naranjo, E.R., Rojas Oliveras, P.N., Guazmayan Ruíz, C.A. & Espinoza Rodriguez, M.A. (2013). Equidad e inclusividad en el sistema de educación superior en Colombia. En Espinoza, O. (ed.): *Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad UCINF, Capitulo 3.

Santana, L. (2017). Determinantes de la supervivencia de microempresas en Bogotá: un análisis con modelos de duración. *Innovar*, 27(64): 51-62.

Semana (2013). Colombia se vacuna contra el racismo. https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-vacuna-contra-racismo/354076-3.

Tiongson, E. (2005). Education policy reforms. En Coudouel, A. & Paternostro, S. (eds): *Analyzing the distributional impact of reforms*. Washington, D.C.: The World Bank, Chapter 6.

Velásquez, F. (2004). La Estrategia, la estructura y las formas de asociación: fuentes de ventaja competitiva para las pymes colombianas. *Estudios Gerenciales*, 93, 73-97.

Viveros Vigoya, M. (2007). Discriminación racial, intervención social y subjetividad: Reflexiones a partir de un estudio de caso en Bogotá. *Revista de Estudios Sociales*, 27: 106-121

Viveros Vigoya, M. (2015). Social Mobility, Whiteness, and Whitening in Colombia. Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, 20(3): 496-512.

ANEXOS

1. Anexo 1. Resumen de las estrategias de política pública para la mitigación de barreras de acceso al mercado laboral implementadas a nivel internacional y nacional

La Tabla 1 sintetiza las estrategias identificadas al nivel internacional y al nivel internacional que tratan reducir las principales barreras de la empleabilidad y autonomía económica de la población del estudio. Por un lado, este resumen muestra que existen diversas formas de tratar reducir las barreras existentes que pueden divergir entre las distintas poblaciones; por otro lado, evidencia que el éxito de las estrategias usadas depende del contexto específico y de que realmente existe poca evidencia concluyente sobre el impacto específico de ellos. Esto implica que parece ser fundamental que las programas usadas serán evaluadas para asegurar que la implementación de programas tiene un impacto significativo.

Tabla 1.A. Resumen de estrategias identificadas que tratan reducir las barreras de la empleabilidad y autonomía económica

Barreras	Población	Fuente	Estrategias	Hallazgos
		Internacional		
Altos niveles de discriminación	Población vulnerable	Freedman (2013)	Leyes anti-discriminativas	Casi no existen estudios sobre los efectos de leyes anti-discriminativas para países en desarrollo, por lo cual es imposible saber el impacto especifica de ellos contra la discriminación en el mercado laboral. Es importante notar de cuando se ha suprimido la discriminación de jure, la población vulnerable continúa mostrando altas tasas de desventaja en el mercado laboral en todos los países considerados.
Altos niveles de discriminación	Minorías étnicas	Pedersen et al. (2005) Rankine (2014)	Proporcionar información sobre cuestiones culturales	Algunos experimentos muestran que la diseminación de información sobre poblaciones vulnerables que desmiente prejuicios puede tener efectos positivos. Sin embargo, estas estrategias pueden tener un efecto contrario, en el sentido de que puede confirmar prejuicios existentes.
Altos niveles de discriminación	Minorías étnicas	Pedersen et al. (2005)	Aumentar el contacto entre los distintos grupos poblaciones	Estudios experimentales muestran que el aumento de contacto entre distintos grupos puede reducir comportamientos discriminativos. Sin embargo, la literatura muestra que los intentos de reunir grupos diversos con el fin de reducir prejuicios pueden exacerbar las tensiones entre estos grupos.
Altos niveles de discriminación	Minorías étnicas	Pedersen et al. (2005) Rankine (2014)	Campañas publicitarias	Resultados de campañas publicitarias de gobiernos o entidades privadas muestran que ellos pueden reducir prejuicios; no obstante el efecto no necesariamente es grande y en varios ocasiones hasta tenían hasta efectos negativos (es decir aumentaron prejuicios y el muestreó abierto de racismo).
Altos niveles de discriminación	Personas con discapacidad	Kudo (2010)	Cuotas para empresas	La legislación japonesa establece que empresas medianas y grandes deben tener por lo menos un 2% de personas con discapacidad dentro de su personal; lo cual en parte explica porque Japón es uno de los países con las tasas más altas de personas con

				discapacidad ocupadas (90% trabaja en el sector privado).
Altos niveles de discriminación	Minorías étnicas	Howard & Prakash (2012)	Cuotas para el empleo publico	En India la constitución establece que en cada departamento el porcentaje de empleados públicos de minorías religiosas y étnicas debe ser al menos tan grande como su representación poblacional en el departamento; lo cual ha tenido efectos positivos para la representatividad de minorías en el empleo público y en trabajos de alta calificación en el sector privado.
Altos niveles de discriminación	Minorías étnicas	Kurtulus (2016)	Acción afirmativa para licitaciones públicas	Gracias a acciones legislativas para la licitación pública en los EE.UU., el empleo de afrodescendientes e indígenas creció más en aquellas empresas que son contratistas del gobierno federal que en las demás empresas estadounidenses.
Altos niveles de segregación espacial en la ciudad	Personas con discapacidad	OMS (2011)	Proveer infraestructura general adecuada	La falta de accesibilidad no solo se limita al tema de los sistemas de transporte público, sino también a los espacios públicos en general, y a ayudas tecnológicas que les permita una mayor independencia y autonomía. Sin embargo, faltan estudios que miden el efecto para el empleo de acciones que disminuyen esta barrera.
Bajos niveles de educación formal	Personas con discapacidad	OMS (2011)	Modelo educativo adecuado	Internacionalmente existen tres modelos educativos para personas con discapacidad: - instituciones especiales - instituciones integradas - instituciones inclusivas Instituciones inclusivas son preferibles, siempre cuando cuentan con "docentes de educación especial" y/o "auxiliares de aprendizaje", planes de estudios flexibles, y clases no muy numerosas. Sin embargo, no hay datos concluyentes sobre el impacto específico en los resultados educativos o para la empleabilidad.
Bajos niveles de educación formal	Indígenas	Kanu (2007)	Adaptación de conocimientos y perspectivas culturales Sensibilización de los docentes	En un proyecto de investigación se ajustó el currículo y se sensibilizaron los docentes de una materia de estudios sociales (grado noveno de un colegio urbano en Canadá), lo cual mejoró el rendimiento de estudiantes indígenas significativamente.
Bajos niveles de educación formal	Minorías étnicas	Egalite *et al.* (2015)	Asignación de docentes de la misma etnia	Estudiantes de minorías étnicas en los EE.UU. tienden a tener levemente mejores resultados de lectura y en matemática cuando tienen docentes que provienen de la misma etnia.
Deficiencias en competencias laborales	Población vulnerable	OECD (2004)	Programas de formación	Un aumento del 10% en el tiempo que una persona adulta usa para la formación se asocia con un aumento en la probabilidad de estar activo de casi 0,4 puntos porcentuales; además, tiende a tener un empleo más permanente.
Deficiencias en competencias laborales	Población vulnerable	Ibarrarán & Rosas Shady (2009)	Programas de capacitación laboral	En promedio estos tipos de programas aumentan la tasa de empleo hasta unos 5 puntos porcentuales en América Latina.
Dificultad para acceder a puestos de trabajo acondicionados	Personas con discapacidad	Ameri et al. (2018)	Proveer instalaciones adecuadas en el trabajo	El *Americans with Disabilities Act* (ADA) de EE.UU. requiere que empresas con más que 15 empleados provean instalaciones adecuada para personas con discapacidad; esta política ha incentivado el empleo para personas con discapacidad.
Alta rigidez del mercado laboral	Personas con discapacidad	OMS (2011) Schur (2003)	Proveer horarios y modos de trabajo flexibles	Personas con discapacidad tienden a necesitar flexibilidad de horario y en los modos de su trabajo, para tener tiempo suficiente para desplazarse, atender necesidades de salud, etc. En los EE.UU. personas con discapacidad son más propensas a trabajar en tiempo parcial, trabajos temporales, y trabajos no estándar (los cuales a menudo proporcionan bajos salarios).

Barreras	Población	Fuente	Estrategias	Hallazgos
		Nacionales		
Altos niveles de discriminación	Minorías étnicas	Secretaría de Inclusión Social (2018) Semana (2013) El Tiempo (2015) Alcaldía Bogotá (2018) OIM (2018)	Iniciativas / Campañas	Existen numerosas campañas e iniciativas contra el racismo en Colombia, tanto de entidades privadas (como "Chao Racismo", que da certificados de inclusión a empresas al nivel nacional), del gobierno nacional (como el "Día de la Afrocolombianidad" y "La hora contra el racismo", con actividades en las plazas públicas de las ciudades y municipios), de alcaldías (como "Valoramos nuestras diferencias porque enriquecen la cultura" de Medellín y "#RacisNO" de Bogotá), y de organizaciones internacionales (como "#CompparteInspiraTransforma" de OIM y USAID). Sin embargo, no existe evidencia académica sobre su impacto.
Altos niveles de segregación espacial en la ciudad	Personas con discapacidad	Secretaría de Inclusión Social (2019)	Subsidio de transporte	Dentro de su programa "Ser Capaz", la alcaldía de Medellín da un subsidio de transporte ($120.000 cada dos meses en el año 2019) a personas con discapacidad que cumplan una serie de requisitos y donde priman las personas con puntajes en el Sisben más bajo.
Altos niveles de segregación espacial en la ciudad	Personas con discapacidad	SITP (2019) Metro de Medellín (2019)	Tarifas diferenciadas para el acceso al transporte público	El Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá establece un subsidio de transporte de 40% a favor de las personas con discapacidad, mientras el Sistema Metro de Medellín tiene una tarifa diferencial que a 2019 es un 26% menor para este grupo poblacional.
Bajos niveles de educación formal	Afrodescendientes	Rangel (2016) Banco Mundial (2018)	Adaptación de conocimientos y perspectivas culturales Sensibilización de los docentes	A pesar del Decreto 804 de 1995 sobre la atención educativo para grupos étnicos y del desarrollo del programa Catedra de Estudios Afrocolombianos desde 1998, en Colombia la enseñanza típicamente no adapta perspectivas culturales diversos y muchas veces es basado en estereotipos. Para lograr un ambiente inclusivo sería necesario mejorar la adaptación de sus conocimientos y perspectivas en el currículo educativo, y sensibilizar los docentes. Sin embargo, no hay datos sobre el posible impacto específico en los resultados educativos o para la empleabilidad.
Bajos niveles de educación formal	LGTBI	Cárdenas (2012)	Sensibilización de los docentes	En Colombia existe un problema de inasistencia de la población LGBTI a instituciones educativas; de los que no asisten el 12% lo hace debido a la existencia de agresiones verbales y psicológicas. Combatir este tipo de prácticas y propender por un ambiente inclusivo que reconozca la diversidad sexual resulta fundamental. Sin embargo, no hay datos sobre el posible impacto específico en los resultados educativos o para la empleabilidad.
Bajos niveles de educación formal	Población vulnerable	Bettinger et al. (2017)	Becas para acceder educación secundaria	En los 1990s el programa *PACES* daba 125,000 becas a adolescentes de estrato 1 y 2 para acceder educación secundaria en colegios privados. Los beneficiarios tenían una mayor probabilidad de graduarse y atender una educación terciaria. Además, su salario fue un 8% más alto que el de individuos similares que no atendieron el programa.
Bajos niveles de educación formal	Minorías étnicas	Santamaría et al (2013)	Fondos de créditos educativos para	Mediante el Decreto 1627 se creó un fondo especial de créditos educativos para afrodescendientes con escasos recursos que otorgó becas a 5,000 personas

		Rangel (2016)	la educación superior	entre 1996 y 2008; mientras el BID desarrollo el Programa de Becas para Jóvenes Indígenas y Afrodescendientes. Sin embargo, no se presenta evidencia sobre el impacto específico de estos programas en los resultados educativos o para la empleabilidad de participantes.
Bajos niveles de educación formal	Minorías étnicas	Caicedo Ortiz & Castillo Guzmán (2008) Ramírez Huertas (2017)	Acciones afirmativas en universidades	En Colombia varias universidades han desarrollados programas de cupos para minorías étnicas; por ejemplo, la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional tienen procesos de admisiones especiales; además, las dos universidades tienen programas de acompañamiento y seguimiento. Sin embargo, no se presenta evidencia sobre el impacto específico de estos programas en los resultados educativos o para la empleabilidad de participantes.
Deficiencias en competencias laborales	Población vulnerable	Atanasio et al. (2008)	Formación para el empleo	Entre 2002 y 2005 el programa *Jóvenes en Acción* capacitó 80,000 jóvenes de estrato 1 y 2 para el trabajo. Para las mujeres que atendieron el programa en el año 2005 la probabilidad de encontrar un empleo remunerado era 6.8 puntos porcentuales más alta (con un salario 20% más alto). Sin embargo, no habían efectos positivos para los hombres.
Deficiencias en competencias laborales	Personas con discapacidad	Best Buddies (2019)	Desarrollo de competencias socio-laborales	La Fundación Internacional Best Buddies, en alianza con el SENA, busca desarrollar competencias socio-laborales en contextos empresariales (a 2018 ha dado solución de empleo a 617 personas vinculadas a 71 empresas del país).
Deficiencias en competencias laborales	Personas con discapacidad	ONCE (2019)	Desarrollar habilidades básicas	El programa AGORA de la Fundación ONCE, en alianza con el SENA, ha desarrollado un programa a través del cual se busca desarrollar habilidades básicas (tecnología accesible, orientación, etc.) y orientación y apoyo para el desarrollo de proyectos productivos impactando alrededor de 6.000 personas alrededor del país.
Deficiencias en competencias laborales	Personas con discapacidad	RECA (2019)	Capacitación para cargos específicos	La red de empleo con apoyo (RECA), en asocio con el SENA, desarrolla programas de entrenamiento y capacitación para cargos específicos, los cuales, son provistos por empresas del sector privado.
Deficiencias en competencias laborales	Afrodescendientes	Prosperidad Nacional (2019)	Fortalecimiento en habilidades y competencias especificas	El programa "Empleo para la Prosperidad" del gobierno nacional busca facilitar la inserción laboral afrodescendientes a partir de un proceso de formación dictado por el Politécnico Gran Colombiano, lo cual busca complementar las habilidades y competencia de la población.
Alta rigidez del mercado laboral	Indígenas	FILAC (2019)	Ayuda en el desarrollo de autoempleo	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas apoya proyectos para el desarrollo de procesos productivos empresariales mediante la promoción e impulso de sus actividades comerciales y/o apertura a nuevos mercados.

Fuente: Construcción de los autores