

Elaborado por:

LINA MARÍA TÉLLEZ MARMOLEJO\*

MARIO RAFAEL FONTALVO FONTALVO\*\*

Dirigido por: Lina María Valencia, docente Maestría en Responsabilidad Social  
y Sostenibilidad de la Universidad Externado de Colombia

CAPÍTULO IV

*Gestión responsable para la inclusión socioeconómica  
de población vulnerable.  
Estudio de caso sobre la Ruta Universal del Empleo  
y el Emprendimiento, de la Caja de Compensación  
Familiar Comfandi en el Valle del Cauca*



Agradecemos a todo el equipo de Comfandi, de manera especial a Carmen Amelia Lozano Cadena, gerente de fomento empresarial, y a Kardi López Zúñiga, analista de responsabilidad social, por el acompañamiento y el apoyo constante en la realización de este trabajo. Agradecemos también a las distintas entidades participantes en el proceso de recolección de información, por su apertura y disposición, así como a los diferentes beneficiarios que enriquecieron este ejercicio con sus historias de vida y a nuestra asesora Lina Valencia, por su permanente orientación, enseñanzas y motivación durante el desarrollo de este estudio.

## INTRODUCCIÓN

La Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento de la Caja de Compensación Familiar – Comfandi, es un programa enmarcado en el cumplimiento de la Ley 1636 de 2013, con el propósito de aportar al cierre brechas de desempleo existentes en el departamento del Valle del Cauca.

Comfandi, fundada hace 60 años, es una de las dos Cajas de Compensación Familiar que tienen incidencia principalmente en el Valle del Cauca. La Caja cuenta con cobertura en 22 de los 42 municipios de dicho departamento, así como en menor proporción en los departamentos de Cauca, Risaralda, Quindío y Caldas (Comfandi, 2016a).

Comfandi es una organización que privilegia el relacionamiento con los grupos de interés y tiene como propósito generar “círculos virtuosos entre los agentes generadores de riqueza y el entorno social” (Comfandi, s.f.); a través de sus líneas de servicio (mercadeo social, educación y cultura, salud, recreación y deportes, vivienda, fomento empresarial, subsidio familiar y crédito social), la Caja de Compensación atiende a sus más de 37.000 empresas afiliadas, las cuales a su vez han registrado 544.745 trabajadores.

---

\* Comunicadora social y periodista de la Universidad Católica de Pereira (Colombia), especialista en responsabilidad social empresarial y magíster en responsabilidad social y sostenibilidad de la Universidad Externado de Colombia. Consultora empresarial independiente y docente catedrática de la Universidad de La Sabana. Correo electrónico: linamtellemz@gmail.com

\*\* Comunicador social y periodista de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), especialista en responsabilidad social empresarial y magíster en responsabilidad social y sostenibilidad de la Universidad Externado de Colombia. Líder de Clúster de la Cámara de Comercio de Bogotá. Correo electrónico: mfontalvo@gmail.com

De acuerdo con Comfandi (2017a), la sostenibilidad se constituye en el principal lineamiento estratégico de la organización, representado en un modelo que se armoniza tanto al quehacer de la Caja como a los temas que son prioritarios para sus grupos de interés. Dicho modelo menciona la importancia de la confianza, la gobernanza y el comportamiento ético.

En el 2005, Comfandi creó el Área de Fomento Empresarial, la cual está a cargo de ofrecer servicios dirigidos a aportar a la gestión en las empresas del Valle del Cauca frente a temas de Talento Humano e implementar el programa objeto de este estudio de caso (Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento), por medio de la cual buscan tanto conectar oferta y demanda de empleos como estimular la generación de unidades productivas que deriven en oportunidades para la población cesante, con un énfasis especial en la población vulnerable.

El objetivo general de este estudio de caso es analizar la Ruta Universal del Empleo y Emprendimiento de Comfandi en el Valle del Cauca, desde su contribución al Objetivo de Desarrollo Sostenible, ODS n.º 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y la perspectiva de responsabilidad social.

A su vez, el estudio de caso tiene tres objetivos específicos: a) detectar si la Ruta trasciende los compromisos legales y se aproxima a gestionar los tres ámbitos de la sostenibilidad (ambiental, económico y social), b) determinar si la Ruta contribuye al cumplimiento de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 8 (trabajo decente y crecimiento económico); y c) plantear factores de éxito y recomendaciones en torno a las oportunidades de mejora del Programa.

La pregunta de investigación es: *¿En qué medida la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento trasciende el marco legal para dar respuesta a los criterios de la responsabilidad social (económicos, sociales y ambientales), así como al ODS n.º 8?* A partir de lo anterior, la hipótesis planteada para el estudio es la siguiente: La Ruta del Empleo y el Emprendimiento es un programa de responsabilidad social en la medida en que trasciende las disposiciones legales como un mecanismo de incidencia en la reducción de desempleo, a partir de un modelo de intervención y de servicio que contribuye al cumplimiento de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.

Esta hipótesis surgió debido a que el Programa ha tenido, desde su nacimiento, un marco legal que le da soporte y exige a las Cajas de Compensación su implementación, de tal manera que al ser la responsabilidad social un compromiso voluntario de las organizaciones, si estas no exceden el límite de lo estipulado en la ley, estarían únicamente cumpliendo con los requerimientos normativos, y no estableciendo un alcance adicional al que le corresponde.

Visto desde las modalidades de inversión social, la Ruta es un proyecto de gestión responsable, ya que se desarrolla en el marco de la comprensión de los grupos de interés y de un compromiso con el bienestar social, a partir de acciones voluntarias que apuntan a la sostenibilidad (económica, social y ambientales) y que están estrechamente relacionadas con el quehacer de Comfandi (Pérez y Romero, 2016).

Dentro de las lecciones del caso, se resalta cómo el servicio cálido y humano incide emocionalmente a los beneficiarios y suma, en gran parte, a lo que el estudio de caso ha identificado como el gran impacto del programa: un cambio de paradigmas (Morín, 2007). Las evidencias del caso apuntan a que los atributos y la calidad del servicio (Olvera y Scherer, 2009) en la Ruta, como la atención personalizada, la escucha de las necesidades, el trato humano y el acompañamiento que se le brinda al beneficiario, son los que permiten generar cercanía, confianza y empatía, para poder construir un enlace efectivo entre las personas que atraviesan por alguna situación de vulnerabilidad y las instancias de intermediación (Weller, 2011; Kaztman y Filgueira, 1999).

Así mismo, en la implementación de la Ruta también se destacan factores de éxito como la consolidación de alianzas en las que cada actor juega un rol pertinente y se conforman como un aporte a la política pública. Dentro de las oportunidades de mejora, se encuentran la necesidad de implementar medidas para garantizar la auto-sostenibilidad del programa, el seguimiento a los beneficios y la gestión adecuada del conocimiento generado en el marco de la realización de la Ruta.

El trabajo de campo estuvo regido por un enfoque cualitativo en el que primaron las entrevistas en profundidad y los grupos focales, desarrollados en cuatro municipios del Valle del Cauca (Buga, Cali, Cartago y Buenaventura), y el análisis de datos se llevó a cabo a la luz de referentes teóricos en torno al empleo y el desempleo (estructural, friccional y coyuntural) y normativos (como la Ley 1636 de 2013), pasando por los conceptos emitidos frente a trabajo decente por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, en materia de alianzas público privadas y algunos autores que detallan las características de las iniciativas socialmente responsables, como Olcese, A., Olcese, S. y Rodríguez (2008), Pérez y Romero (2016) y Vives (2014), entre otros.

El estudio que se presenta a continuación está estructurado en cinco secciones: I. Metodología, en donde se describen las etapas, actividades e instrumentos utilizados en la investigación; II. La Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento, en el que se detallan sus antecedentes, estructura y funcionamiento,

grupos de interés y algunas cifras relevantes del programa; III. Discusiones, en el que se abordan los principales referentes teóricos relacionados con el empleo, la empleabilidad y el trabajo decente a la luz de los conceptos de la OIT y los ODS, y la modalidad de inversión social en la que se enmarca la Ruta; IV. Lecciones del caso, que comprende los factores de éxitos, las oportunidades de mejora y los impactos del Programa; y V. Consideraciones finales.

## I. METODOLOGÍA

La gráfica 18 resume el camino metodológico recorrido por la investigación.

GRÁFICA 18. CAMINO METODOLÓGICO

<p>Momento 1 Convocatoria de casos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• U.Externado. AFE y Red Pacto Global en Colombia</li> </ul>	<p>Momento 2 Primeras aproximaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista a representantes de la organización</li> <li>• Principales características del programa (documentos)</li> </ul>	<p>Momento 3 Protocolo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición del tipo de estudio</li> <li>• Estadísticas en torno a temáticas del programa</li> <li>• Identificación de comunidades vulnerables involucradas.</li> </ul>
<p>Momento 4 Preparación salidas de campo y herramientas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de objetivos</li> <li>• Pregunta de investigación</li> <li>• Definición de criterios para realizar entrevistas y grupo focal</li> </ul>	<p>Momento 5 Salidas de campo y sistematización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices internacionales</li> <li>• Validación hipótesis</li> <li>• Validación del Estado del Arte</li> <li>• Sistematización</li> <li>• Dofa, triangulación impactos cualitativos</li> </ul>	<p>Momento 6 Elaboración de informe final y su validación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redacción de informe (varias versiones)</li> <li>• Corrección teórica, metodológica y de estilo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia de los autores con base en Pérez (2016).

La aproximación inicial al caso se dio a partir del diálogo con los líderes del Programa, quienes a su vez facilitaron los primeros documentos institucionales, en los cuales se esbozaban algunas cifras, resultados y descripciones de la Ruta.

La labor de contar con unos pasos metodológicos cobró sentido al precisar que era necesario contar con el objetivo claro de obtener en un posterior trabajo de campo los elementos requeridos para llegar a un propósito final de analizar el caso a partir de sus fortalezas, oportunidades e impactos.

Una vez corroborado el tipo de estudio de caso (empírico) y las oportunidades de analizar por aparte sus diferentes componentes (divisible) e incluso hacer comparaciones entre centros de empleo (múltiple), se desarrollaron dos tipos de herramientas de recolección de información: entrevista a profundidad y grupos focales; estas contenían algunas preguntas iguales para todos los participantes y otras específicas para grupos de interés.

Dichas herramientas fueron piloteadas en la primera visita a los centros de empleo, ubicados en Cartago, Buga y Cali, y ajustadas para la segunda visita llevada a cabo en Buenaventura, dado que se identificaron preguntas que eran más eficaces y pertinentes para la obtención de la información; del mismo modo, teniendo un conocimiento mayor del funcionamiento de los centros de empleo, se priorizaron algunas de ellas. Por ejemplo, en las interacciones con los beneficiarios de la Ruta se profundizó en cuestiones relacionadas con la transformación de autoconcepto (Schutz, 1996), cambios y oportunidades generadas en su vida a raíz del programa y aspectos relacionados con la calidad del empleo y el seguimiento recibido (OIT, 2008). En los acercamientos con los colaboradores y los aliados del Programa las consultas estuvieron orientadas principalmente a los temas de alianzas estratégicas (Kelly y Tanganelli, 2012) y aportes a la inclusión de comunidad vulnerable (Pizarro, 2001).

El acercamiento a terreno implicó considerar aspectos relacionados con el traslado, los horarios y los hábitos propios de las personas a entrevistar, por ejemplo: por tratarse de ciudades intermedias (Buga, Cartago, Buenaventura), los horarios de atención al público tienen una pausa de dos horas al mediodía, tiempo con el cual no podían contar los investigadores para hacer entrevistas o visitas a espacios relevantes. Del mismo modo, en centros de empleo como Agua Blanca (Cali), fue necesario disponer de mayor tiempo para las entrevistas pues, dada la alta dedicación y nivel de personalización con los usuarios, los funcionarios no podían retirarse por lapsos extensos para responder las preguntas de investigación.

Para ambas salidas de campo, los detalles logísticos se coordinaron con Comfandi y se recalcó la importancia de contar con representantes de distintos perfiles, de todos los grupos de interés identificados en la planeación del trabajo de campo, para obtener una mirada integral y objetiva. Los grupos de interés abordados fueron los siguientes:

- Cesantes
- Beneficiarios con empleo
- Empresarios
- Aliados
- Funcionarios
- Representantes del gobierno local

Previamente a las salidas, la organización compartía una versión preliminar de agenda, de acuerdo con las necesidades y los requerimientos de la investigación,

y en equipo se consideraron tiempos de traslado de un municipio a otro y también la dedicación de hasta dos horas con cada grupo, en las cuales se realizaría primero el grupo focal y, posteriormente, la entrevista en profundidad con 2 o 3 representantes. En total, en desarrollo de la investigación, se realizaron 14 entrevistas y 11 grupos focales, con una participación global de 72 personas.

FOTO 7. GRUPO FOCAL: EQUIPO DE TRABAJO CENTRO DE EMPLEO LA MERCED. COMFANDI. CALI, VALLE DEL CAUCA



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo, 2017.

FOTO 8. GRUPO FOCAL: EQUIPO DE TRABAJO CENTRO DE EMPLEO SILOÉ. COMFANDI. CALI, VALLE DEL CAUCA



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo, 2017.

Cumplidas las visitas, los investigadores emplearon las distintas herramientas que facilitaron el análisis y la valoración de la información recolectada sobre el Programa: la triangulación de fuentes y datos (útil para detectar semejanzas y divergencias entre las prácticas de los diferentes centros de empleo), la matriz DOFA (con el fin de identificar factores de éxito y oportunidades de mejora), la identificación cualitativa de impactos (una matriz que ayuda a identificar las principales transformaciones que en los ámbitos económico, social y ambiental ha generado la Ruta) y la línea del tiempo del Programa (una herramienta que permitió identificar los hitos históricos del programa).

En general, todas las herramientas se consolidaron como escalones sucesivos que permitieron llegar al presente documento, cumpliendo su función de hallar vacíos informativos, coincidencias y divergencias entre las distintas versiones y, ante todo, contribuir en el proceso de análisis.

La siguiente sección tiene como finalidad presentar los elementos más relevantes relacionados con la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento, en donde se describen sus principales características, estructura, actores participantes y cifras asociadas a su implementación.

## 2. RUTA UNIVERSAL DEL EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO

Para ofrecer una mirada general en torno a las particularidades del programa en estudio, que permita aportar, no solo un contexto relacionado con sus antecedentes, alcances y operación, sino también un marco de referencia para el posterior análisis en torno a sus factores de éxito y oportunidades de mejora, este apartado ofrece, en primera instancia, un recorrido por los hitos más destacados del Programa a la luz del marco normativo sobre el que se soporta. Luego se realiza un abordaje en torno a su estructura y funcionamiento, para finalizar con una descripción de las distintas interacciones que se generan entre los principales grupos de interés, en específico beneficiarios y Estado, y datos de la atención a población vulnerable, foco del presente estudio.

### 2.1. ¿QUÉ BUSCA LA RUTA?

Comfandi, en respuesta a un entorno legal que exigía la participación de las cajas de compensación familiar en el Sistema Público de Empleo, creó en 2005 el Programa Integral de Emprendimiento, Pide, el cual ofrecía 270 horas de

formación a población principalmente cesante, en herramientas para potenciar negocios.

Tras dos años de experiencia, con una nueva ley nacional de emprendimiento y un entendimiento mayor de las necesidades de los potenciales beneficiarios, Comfandi identificó que el nombre del programa Pide ha generado un posicionamiento errado, lejos del empoderamiento que buscaban propiciar. Por este motivo, en 2007 el Programa comienza a llamarse Pride, el cual contempla el mismo significado, pero elimina la asociación con el verbo “pedir” y con la dependencia.

Aunque no cambió el significado de la sigla, el programa sí fue modificado en cuanto a su metodología y duración, dado que encontraron que sería más productivo y eficiente dedicar menos horas, evitando la dispersión de los participantes.

Con Pride, Comfandi dio mayor énfasis al proyecto de vida de los beneficiarios, al perfil de un emprendedor integral (ser, saber, hacer) y a la posibilidad de brindar el programa de manera grupal y no individual, con el fin de generar una red entre los participantes. Del mismo modo, es en esta etapa cuando se dan las primeras alianzas, entre ellas con la Fundación Crea Empresa de España, la Universidad Sergio Arboleda, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Universidad Icesi, la Cámara de Comercio de Cali y la Fundación Corona, y nació la primera herramienta para la medición de competencias con foco en perfil emprendedor, a la vez que se construyó la Ruta para formar emprendedores culturales. En ese entonces el Programa involucraba 5 fases: desarrollo de competencias, capacitación, asesoría, financiación y acompañamiento comercial.

En 2008 Comfandi crea la marca Creactivate dirigida a quienes ya tenían un emprendimiento y necesitaban apoyo en el desarrollo de un plan empresarial o de arranque: Puesta en marcha. Ambas líneas de trabajo (Creactivate y Puesta en Marcha) continúan presentes en la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento, y han resultado conceptos más claros para los beneficiarios, en tanto que implican un llamado a la acción que ya está identificado por usuarios y funcionarios. Con Creactivate, Comfandi pasó a ser un promotor más proactivo del emprendimiento y desde el punto de vista de la comunicación, se genera una noción de necesidad de actuar y dar resultados en los grupos de interés.

El entorno de la Ruta continuó siendo dinámico y el marco normativo no fue la excepción. Por citar dos normas recientes y de relevancia para el estudio, se encuentran la Ley 1429 de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización

y Generación de Empleo, y la Ley 1780 de 2016, por la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, con las cuales se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado del trabajo.

Comfandi puso mayor ahínco en la inserción laboral de grupos vulnerables, con un énfasis especial en mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado y personas en situación de discapacidad. La comprensión de sus necesidades y fortalezas, así como de los beneficios tributarios para las empresas, fue clave para construir un discurso en torno a la importancia de dar una oportunidad de trabajo a grupos vulnerables; incluso, en los mismos centros de empleo se encuentran casos de representantes de dichos grupos con una posición dentro de su estructura, como fueron los casos encontrados por el equipo de investigación en los centros de empleo de Buga y Cali (La Merced), en los cuales tienen roles ocupados por personas en situación de discapacidad: servicios generales y el gestor laboral.

Este contexto fue favorable para establecer en 2012 un marco conceptual para el Programa y para que en 2013 naciera la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1636 de 2013, la cual estableció el Mecanismo de Protección al Cesante, así como el Decreto reglamentario 2852 de 2013, el cual reglamentó el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y el Decreto 0722 que contempló la reglamentación para la prestación del Servicio Público de Empleo, la conformación de la red de operadores del Servicio Público de Empleo y normativizó la actividad de intermediación laboral.

De manera específica, la Ley 1636 busca proporcionar mecanismos para que el trabajador que ha perdido el empleo pueda reinsertarse en el mercado laboral, a través de 4 estrategias, de acuerdo con el artículo 2 de la norma:

a. El Servicio Público de Empleo, el cual es obligatorio y cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, “tiene por función esencial lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo, para lo cual ayudará a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas” (Ley 1636, 2013, p. 1).

b. Capacitación general en competencias básicas y en competencias laborales específicas, brindada por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, las cajas de compensación familiar o las instituciones de formación para el trabajo certificadas en calidad.

c. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y la Protección al Cesante, Fosfec, como fuente para otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso.

d. Las cuentas de cesantías de los trabajadores, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso en los períodos en que la persona quede cesante.

Teniendo esta Ley como soporte, Comfandi emprendió de forma efectiva la implementación de la Ruta, a través de sus agencias de empleo, a tal punto que en 2016 fue elegida como un caso de éxito innovador en el III Encuentro Nacional de Prestadores del Servicio Público de Empleo de Cajas de Compensación Familiar (Comfandi, 2016b). Este fue el punto de partida para que Comfandi comenzara a transferir sus conocimientos en atención a personas con discapacidad a otras cajas de compensación del país.

Para la ejecución de los recursos dispuestos por el Ministerio de Trabajo, a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, Fosfec, Comfandi debe destinar un 16 % de los mismos a servicios de gestión y colocación, y un 32 % a la financiación de capacitación. El porcentaje restante se divide así: 51,3 % para el pago de beneficios del componente de prestaciones económicas y 0,7 % para el sistema de información Fosfec.

La cobertura de la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento en el Valle del Cauca, a 2017, se da a través de 12 Centros de Empleo y 2 unidades móviles que se trasladan hacia aquellos municipios donde no hay presencia permanente de Comfandi. Los centros de empleo son oficinas que en algunos municipios visitados cuentan con instalaciones exclusivas para su labor (Cartago, Buga y Buenaventura), en otros están ubicados dentro de las instalaciones de Comfandi en las que ofrecen otros servicios de su portafolio (La Merced, en Cali) o en espacios compartidos con aliados (Siloé y Aguablanca, en Cali).

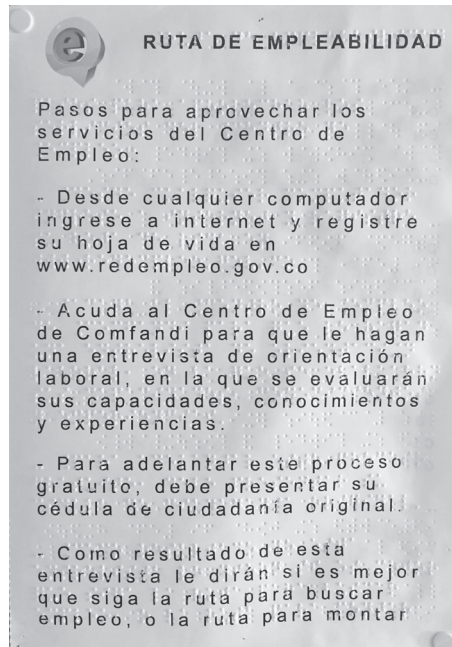
Los Centros de Empleo cuentan con espacios demarcados y señalizados en escritura braille para cada uno de los servicios que se prestan. Hay un área de registro dedicada a inscribir las hojas de vida en el sistema, y otra donde el profesional orientador analizará el perfil del aspirante y determinará si se remite a ruta de empleo o emprendimiento. Igualmente, se dispone de ambientes específicos para reuniones y capacitaciones (ver fotos 9 y 10).

FOTO 9. ÁREA DE ATENCIÓN DEL PROFESIONAL ORIENTADOR.  
CENTRO DE EMPLEO CARTAGO. COMFANDI. CARTAGO, VALLE DEL CAUCA



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo, 2017.

FOTO 10. FOLLETO INFORMATIVO EN ESCRITURA BRAILLE.  
CENTRO DE EMPLEO CARTAGO. COMFANDI. CARTAGO, VALLE DEL CAUCA



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo, 2017.

## 2.2. ¿CÓMO ES LA ESTRUCTURA DE UN CENTRO DE EMPLEO?

Cada Centro de Empleo cuenta con una estructura que varía en cantidad de colaboradores y que, en todos los casos, atiende los procesos de coordinación general, registro, orientación, intermediación, gestión laboral, gestión de emprendimiento y terapia ocupacional (en los casos donde se presenta inclusión laboral de personas con discapacidad).

Así, los centros cuentan con:

- Un coordinador (quien hace las veces de líder de todo el equipo de trabajo y asegura las estrategias para llegar a cumplir indicadores de registro de hojas de vida, vacantes publicadas, vacantes ocupadas y emprendedores formados).
- Un auxiliar de registro (encargado de digitar las hojas de vida en la plataforma del Sistema Público de Empleo).
- Un psicólogo de orientación (quien apoya a los oferentes y a los emprendedores en cuanto a su perfil frente a la Ruta).
- Un psicólogo de intermediación (quien dialoga constantemente con los gestores laborales y en algunos casos con las empresas para tener un panorama claro de las vacantes y los perfiles disponibles).
- Un gestor laboral y un gestor de emprendimiento encargados de promover las diferentes actividades de la Ruta en las dos opciones: empleo o emprendimiento.

## 2.3. ¿QUÉ SUCEDE AL LLEGAR A UN CENTRO DE EMPLEO?

La gráfica 19 describe cómo funciona la Ruta Universal del Empleo y el Empeñamiento desde los Centros de Empleo de Comfandi.

La persona que llega a un Centro de Empleo en búsqueda de su primera o una nueva oportunidad laboral es recibida por un funcionario de Comfandi, quien le saluda y le invita a sentarse. En algunos centros de empleo es necesario tomar un turno y esperar; el equipo de trabajo ya tiene claridad de cuánta población pueden asesorar en un tiempo determinado y así controlan la expectativa de los visitantes, para evitar que pasen largos lapsos sin ser atendidos.

GRÁFICA 19. LA RUTA UNIVERSAL DEL EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO



Fuente: Elaboración propia a partir de testimonios y documentos institucionales.

Una vez con el orientador, este procede a registrar los datos básicos y la hoja de vida del visitante en la plataforma del Sistema Público de Empleo, con el fin de que sea visible para todos los centros de empleo del país y también que la persona interesada pueda revisar vacantes por su cuenta. Luego el orientador le indica a la persona que debe pasar con un psicólogo de orientación para determinar, de acuerdo con su perfil, si debe tomar la ruta del empleo o la del emprendimiento. En numerosos casos, las personas asisten con el interés de conseguir un empleo y descubren en el Centro que tienen potencial para ser emprendedores.

A pesar de que de acuerdo con el documento “Mesas Técnicas Servicio Público de Empleo 2016 – Comfandi” (Comfandi, 2017b), el Servicio Público de Empleo cuenta con unos indicadores estandarizados y unas metas para todos los operadores en cuanto a índice de gestión (eficiencia y eficacia), colocación de empleo (inscritos, colocados, vacantes, remitidos a entrevistas) y satisfacción del usuario (siendo esta última donde Comfandi ocupa el primer lugar en su categoría), los funcionarios en ocasiones se extienden a una hora y media hasta lograr que la persona cuente con un perfil atractivo para el mercado, a partir de sus competencias y experiencia. Así, uno de los principales atributos de los Centros es su atención personalizada y profunda.

Cuando una persona sin empleo se acerca a uno de dichos Centros, lo primero que se encuentra es el servicio de un orientador, quien indaga por

sus intereses: si busca un empleo, si quiere emprender o si tiene dudas sobre los subsidios de desempleo. Posteriormente, esta persona es registrada en el sistema y si lo necesita recibe asesoría sobre cómo crear su hoja de vida. Los funcionarios de Comfandi están preparados para destacar los atributos de la experiencia laboral de cada beneficiario, aun cuando este crea que no cuenta con referencias de valor o labores demostrables en su campo profesional u oficio.

La experiencia de atención en los Centros de Empleo ha permitido concluir que muchos de los beneficiarios necesitan capacitación, para poder construir su propio perfil y para tener entrevistas exitosas en los procesos de selección.

Paralelamente hay un proceso de intermediación, en el cual los gestores del Centro de Empleo mantienen un contacto permanente con las empresas, para identificar oportunidades que coincidan con los perfiles de los cesantes, que ahora son llamados por Comfandi como “oferentes”.

Si la persona tiene intención de emprender o acaba de evidenciarlo gracias al psicólogo de orientación, deberá tomar la ruta del emprendimiento en la que recibirá capacitaciones sobre qué es emprender, innovación y creatividad y plan de negocios, durante 32 horas.

#### 2.4. ¿CÓMO LA RUTA ENCUENTRA OFERENTES Y EMPRENDEDORES?

Los centros de empleo se posicionan mediante la voz a voz de los beneficiarios y de los aliados, así como a través de la información que brinda el Servicio Público de Empleo y Comfandi. En los casos de Cartago, Buga, Buenaventura, Cali (La Merced y Aguablanca), son los interesados quienes se dirigen al Centro; el caso de Siloé en Cali es diferente: las características de la comunidad (con sobreoferta de programas enfocados en desarrollo o con hábitos de trabajo informal) y de la localidad, entre ellas su infraestructura (las calles son en su mayoría *lomas* y esto interfiere en el acceso al servicio) o el uso del tiempo libre en canchas o escaleras donde pasan el tiempo conversando, han generado que el equipo de Comfandi deba encontrar maneras de acercarse a posibles oferentes y emprendedores, yendo a sus lugares de confluencia.

Como alternativa, Comfandi, en conjunto con las alcaldías y empresas, hace los procesos de la Ruta *in situ*: llevan su unidad móvil a barrios o municipios donde posiblemente encontrarán los perfiles que buscan a través de jornadas.

Según Nancy Ortiz, miembro de una empresa beneficiaria del programa en el municipio de Cartago:

El contar con el Centro de Empleo nos permitió hacer un cambio muy grande en Gestión Humana, pues ya no tenemos que buscar en bases de datos. Comfandi trae mano de obra de afuera para casos de perfiles muy escasos, como torneros y tornilleros, es la agencia la que ayuda a la idoneidad y con el Sena no hemos logrado estos perfiles, pues cuentan con personas muy administrativas (Téllez y Fontalvo, 2017).

## 2.5. INTERACCIÓN Y RESPUESTA A SUS GRUPOS

La Ruta Universal del Empleo y Emprendimiento cuenta con tres tipos de beneficiarios directos:

- a. Los cesantes en búsqueda de empleo.
- b. Los cesantes que desean crear empresa.
- c. Los empresarios que están en búsqueda de cesantes idóneos.

Los cesantes son aquellas personas que han quedado desempleadas al terminar alguna actividad que ya estaban desempeñando.

En el caso de los beneficiarios que buscan empleo y de los que ingresan a la Ruta de Emprendimiento, dado el enfoque en población vulnerable del Programa, las cifras de 2016 evidencian la atención a jóvenes y a personas víctimas del conflicto armado, de acuerdo con el concepto contenido en la Ley 1448 del 2011 y al derecho internacional humanitario, DIH.

En ese orden de ideas, la siguiente información da cuenta de jóvenes inscritos dentro del Programa y de los que fueron contratados, así como de beneficiarios caracterizados como víctimas de conflicto armado, diferenciados entre quienes han sido direccionados a ofertas laborales, que recibieron algún tipo de formación y de los que fueron contratados en 2016:

- Jóvenes inscritos: 2.909.
- Jóvenes contratados: 658.
- Víctimas del conflicto armado caracterizadas: 159.
- Víctimas del conflicto armado remitidas a vacantes: 135.
- Víctimas del conflicto armado capacitadas: 119.
- Víctimas del conflicto armado contratados: 49.

Dentro de la población en condición de vulnerabilidad que atiende el Programa, también se encuentran las personas en situación de discapacidad, que llegó a 25 beneficiarios en 2017.

Estos datos revelan que aún queda camino por recorrer en relación con la reducción del desempleo y la inclusión laboral de más jóvenes, víctimas del conflicto y personas en condición de discapacidad, en especial, si se observan las estadísticas demográficas sobre discapacidad publicadas por el Dane, las cuales arrojaron que, en el Valle del Cauca en el 2010, había más 73 mil personas en situación de discapacidad, de las cuales 10.595 se encontraban trabajando y más de 5.500 buscando trabajo. Sumado a ello, según la Unidad para las Víctimas (2018), la cifra más reciente para el Valle del Cauca es de 472.781 víctimas con ocasión del conflicto armado interno.

## 2.6. ¿CÓMO INTERACTÚA LA RUTA CON LOS GOBIERNOS LOCAL Y NACIONAL?

De acuerdo con la entrevista a Diego Fernando Ospina, entonces gerente de fomento empresarial de Comfandi, y las consultas realizadas a dos funcionarios de la Alcaldía de Cali en las visitas del trabajo de campo, la Caja ha participado no solo en los escenarios formales estipulados por el Servicio Público de Empleo, sino también en mesas intersectoriales, y ha tomado una postura activa para que el Gobierno Nacional reciba retroalimentación sobre la implementación de la Ruta, asistiendo permanentemente a los escenarios de evaluación del Sistema Nacional de Empleo y trabajando en alianza con las alcaldías a través de sus oficinas de generación de empleo y promoción del emprendimiento.

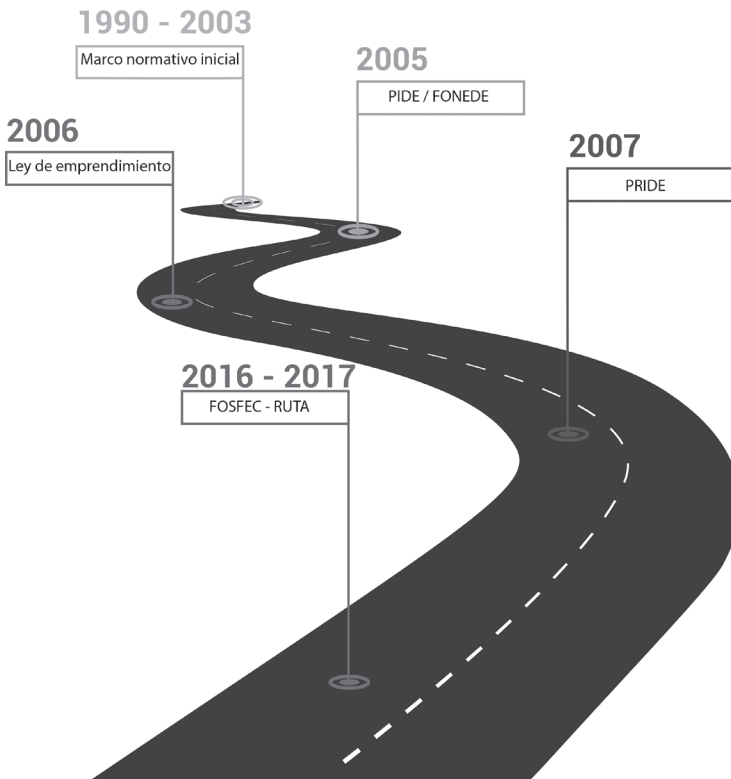
Un ejemplo de ello es la agenda de empleabilidad que el Ministerio de Trabajo adelantó en 2017 de manera conjunta con la Gobernación del Valle del Cauca, la Alcaldía de Cali, las cajas de compensación familiar del departamento, entre ellas Comfandi, y el sector empresarial, entre otros actores, y que contempla una serie de estrategias entre las que se destaca el fortalecimiento de las 45 agencias de empleo, para dinamizar la oferta laboral en el departamento.

El Servicio Público de Empleo ha colocado laboralmente a más de 78.000 vallecaucanos, se han orientado a unas 367.000 personas y se han registrado alrededor de 638.000 hojas de vida (Ministerio del Trabajo, 2017). Adicionalmente, se han creado 208.000 nuevos empleos entre enero de 2010 y diciembre de 2016.

En esta misma línea de articulación con el Gobierno se evidencia, además, cómo el desarrollo de la Ruta no solo ha dado respuesta a las disposiciones de las leyes y los decretos que reglamentan las intervenciones, en materia de empleo en Colombia (entre otras, Ley 550, Ley 590, Ley 789 y Decreto 827), sino que además ha incorporado de forma anticipada y complementaria diná-

micas y enfoques de trabajo propios como, por ejemplo, el foco en fomento del emprendimiento en el que Comfandi ha trabajado desde 2005, que no estaba contemplado dentro del marco normativo relacionado con la promoción de la actividad empresarial y protección al cesante. Esto se muestra en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 20. HITOS DE LA RUTA UNIVERSAL DE COMFANDI A PARTIR DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia.

## 2.7. ALGUNAS CIFRAS DEL PROGRAMA

La Ruta Universal del Empleo y Emprendimiento cuenta con centros de empleo en los municipios de Cali (La Merced, Aguablanca y Siloé), Palmira, Buga, Tuluá, Cartago, Buenaventura, Jamundí, Yumbo, Guacarí y Zarzal, así como con dos unidades móviles. A julio de 2018, la Ruta ha alcanzado los

siguientes resultados frente al presupuesto planteado por el Servicio Público de Empleo (ver tabla 13):

TABLA 13. COMPORTAMIENTO DE INDICADORES DEL PROGRAMA 2016-2018, DE ACUERDO CON EL PRESUPUESTO ASIGNADO

Año		Personas colocadas	Vacantes	Empleadores inscritos	Personas registradas	Talleres orientación	Remisiones
2018	Presupuesto	6.748	14.000	3.141	29.820	22.546	38.013
2017	Presupuesto (meta)	10.200	19.700	5.000	56.152	40.500	59.100
	Real	11.248	24.679	5.235	55.114	37.578	50.981
2016	Presupuesto (meta)	8.000	19.000	3.600	45.000	31.900	20.100
	Real	8.414	19.648	4.297	48.982	38.538	37.576

Fuente: Documento suministrado a los investigadores por Comfandi. La cifra de 2018 corresponde al reporte con corte a 31 de julio.

En la Tabla 13 se aprecia cómo anualmente Comfandi ha superado las metas propuestas por el Servicio Nacional de Empleo en aspectos como personas colocadas (que consiguieron empleo), vacantes registradas y empleadores registrados.

La Tabla evidencia que en 2018 el presupuesto (meta) se redujo considerablemente frente a años anteriores para todos los casos (salvo remisiones); al consultar con la organización, se encontró que ello se debía a que 2018 es un año de cambio de gobierno, en el cual las prioridades y recursos se modifican y se limitan. Lo anterior podría interpretarse como una desaceleración del Programa, sin embargo, Comfandi está proyectando la manera de mantener su desempeño con gestión de recursos propios.

Habiendo expuesto los principales elementos y referencias en torno a la naturaleza, enfoque, organización, marco normativo y avances del programa, la siguiente sección se centra en abordar las teorías y los conceptos más relevantes para la posterior interpretación de los hallazgos y el planteamiento de las lecciones del caso.

### 3. DISCUSIONES

Esta sección se encuentra estructurada en cuatro bloques. La primera parte sugiere una aproximación teórica y conceptual en la que se recogen algunas

investigaciones y consideraciones académicas de diversos autores en torno al empleo y la empleabilidad. El segundo bloque aporta una mirada a los elementos conceptuales de los proyectos de gestión responsable como modalidad de inversión social que más acertadamente describe la Ruta y muestra cómo esta trasciende la reglamentación, con lo cual se fortalece su espíritu de responsabilidad social. El tercer aparte recoge el concepto de trabajo decente abordado por la OIT, desde el que se desprenden reflexiones conceptuales posteriores citadas en este documento, para incorporar y relacionar el concepto de vulnerabilidad social al de empleabilidad, tomando como base los trabajos de Pizarro (2001) y Kaztman y Filgueira (1999). Finalmente, a partir de estas disertaciones teóricas se analizan los impactos del programa, a la luz de los conceptos desarrollados en los tres apartados anteriores que comprenden esta sección.

### 3.1. REFERENTES TEÓRICOS SOBRE EMPLEO Y EMPLEABILIDAD

Las concepciones que se desprenden del entendimiento del empleo y sus complejidades, en el marco de este estudio de caso sobre la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento, sugieren un recorrido por definiciones sobre el desempleo, haciendo alusión a algunos postulados que se derivan de los pensamientos del nuevo keynesianismo.

La literatura alrededor de la economía laboral suele establecer tres tipos de desempleo: el desempleo coyuntural o cíclico, el estructural y el friccional (Chen, 1990; Deleplace, 2008; Sánchez, 2001).

El desempleo cíclico hace referencia a aquel que está sujeto a las variaciones de corto plazo en la economía, también conocidos como ciclos económicos compuestos por cuatro fases: crisis, depresión, recuperación y prosperidad, que bien pueden resumirse en dos movimientos: descendente para las dos primeras fases y ascendente para las dos restantes. Así, si una economía se encuentra en crecimiento, la producción y la inversión aumentan, lo que por consecuencia incrementa el uso de mano de obra y eleva el nivel de empleo. Por el contrario, en el movimiento descendente la producción baja, así como el nivel del empleo, con lo cual se genera el desempleo coyuntural (Chen, 1990).

En el desempleo estructural la desocupación no está relacionada con la coyuntura económica, sino que obedece a aspectos microeconómicos como la heterogeneidad de puestos de trabajo y trabajadores, las habilidades requeridas y la información asimétrica, principalmente. Es lo que, desde los

planteamientos del nuevo keynesianismo, se denominan rigideces de mercado o neokeynesianos (Deleplace, 2008).

Tanto la multiplicidad de puestos de trabajo como la información asimétrica (Stiglitz, 2002) explican en cierta medida la existencia y la persistencia del desempleo friccional y estructural. La información asimétrica implica “que una de las partes en una relación o transacción económica tiene menos información que otra u otras” (Sánchez, 2001, p. 39). Por ejemplo, al no existir información adecuada sobre vacantes disponibles, se genera desempleo friccional o búsqueda de empleo, dado que los aspirantes desconocen las ofertas donde deben aplicar.

Desde esta perspectiva, los ganadores del Premio Nobel de Economía en 2010, Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides, llevaron a cabo el estudio *Análisis de los mercados con fricciones de búsqueda*, el cual estuvo aplicado principalmente en el ámbito laboral. El aporte de este modelo consiste en explicar cómo funcionan esos mercados, por qué hay desempleo en un país, aun cuando existen en él vacantes por cubrir, y cómo la política económica influye sobre el desempleo (Mortensen y Pissarides, 1994).

Dentro de las razones que atribuyen estos economistas para entender este fenómeno, se encuentran la dificultad que poseen las empresas y los desempleados para entrar en contacto rápidamente, debido a fallas en el flujo de información (Mortensen, 1970), lo que conlleva a una serie de costos de tiempos y desplazamientos asociados a esa búsqueda (Diamond, 1981).

Para estos Nobel, las políticas económicas de Estado para disminuir los costos derivados de la búsqueda de trabajo pueden afectar los niveles de desocupación de los países, con medidas como la creación de bolsas de empleo y el otorgamiento de subsidios a los cesantes.

En este enfoque teórico es en el que precisamente se enmarca y se soporta la naturaleza de la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento de Comfandi, suscrito a una política pública como la Ley 1636 de 2013 y el Decreto reglamentario 2852 de 2013.

Como ya se mencionó, esta Ley establece cuatro estrategias para que un desempleado pueda reinsertarse en el mercado laboral. Para efectos del análisis de la Ruta, esta investigación se centra en dos de ellas: Servicio Público de Empleo y Capacitación General en competencias básicas y en competencias laborales específicas.

Dada la relevancia de estos dos componentes dentro del Programa, para su mejor entendimiento se sugiere incorporar, además del concepto de empleo, la noción de empleabilidad contenida de manera implícita en la segunda

estrategia de la norma. En efecto, en el artículo 41 la mencionada Ley señala que la capacitación para la inserción laboral “es el proceso de aprendizaje que se organiza y ejecuta con el fin de preparar, desarrollar y complementar las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas” (Ley 1636, 2013, p. 16).

La OIT entiende la empleabilidad como las “competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente” (Guzmán e Irigoín, 2000). Partiendo de esta noción, dentro del caso estudiado la concepción de empleabilidad está relacionada, en primer lugar, con la atención a las habilidades y las competencias, a la motivación para buscar trabajo, a las condiciones sociales, económicas y culturales, y a aspectos más específicos en las condiciones del trabajo, el entorno familiar y las particularidades personales alrededor del desempleo.

No obstante, autores como Weller (2011) señalan que, más que estimular la formación laboral, habría que trabajar en la construcción de competencias y habilidades relevantes para forjar una cultura emprendedora, como una alternativa frente a la debilidad en la generación de empleo asalariado. Como se verá más adelante, el estudio de caso encontró que este enfoque también describe el trabajo que adelanta Comfandi desde el componente de emprendimiento de la Ruta.

Desde estas posturas teóricas la Ruta se entiende, entonces, como un mecanismo que puede contribuir a cerrar la brecha de desempleo friccional, en la medida que, por un lado, facilita el flujo de información permanente y actualizada entre oferentes y demandantes, y por el otro, prepara a los cesantes en habilidades y competencias de acuerdo con los perfiles que requiere el sector empresarial.

Es así como tiene relevancia centrar el análisis del impacto del Programa desde los dos componentes fundamentales en el modelo de intervención—como centro de empleo y como capacitador—, soportados en disposiciones legales.

### 3.2. UNA APROXIMACIÓN A LA RUTA DESDE LA MODALIDAD DE NEGOCIO RESPONSABLE

Una de las formas a través de las cuales las organizaciones hoy en día realizan su inversión social privada, es lo que se ha denominado negocio responsable o proyecto de gestión responsable dentro del Continuo Organizacional, un modelo propuesto por la Secretaría para los Principios de Inversión Social de las Naciones Unidas.

De acuerdo con Pérez (2016), el proyecto de gestión responsable se caracteriza por procurar la sostenibilidad del negocio, mediante acciones de triple cuenta de resultados (económicos, sociales y ambientales) que están articuladas al quehacer mismo de las organizaciones que las implementan. Los autores sustentan, además, que este tipo de negocios promueven el desarrollo de acciones voluntarias más allá de sus obligaciones legales. Bajo esta concepción, la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento es un proyecto de este tipo.

Para explicar por qué la Ruta se trata de un proyecto de gestión responsable hay que señalar, en primer lugar, que el programa está alineado con la estrategia de negocio y los principios organizacionales de Comfandi frente al relacionamiento con los grupos de interés, tal y como lo contempla su Política de Sostenibilidad, en la cual se hace referencia a que son una organización que busca generar vínculos constantemente, generar prosperidad y desarrollo entre aliados e impulsar a la región.

Ello está alineado a lo que Vives (2014) denomina como la principal ventaja comparativa de la empresa, y es la forma como una organización se gestiona de manera efectiva para responder tanto a sus objetivos estratégicos como a las necesidades de sus partes interesadas. Según Vives (2014), esta capacidad de gestión se demuestra en un involucramiento tal, que sus preocupaciones no solo se centren en la efectividad y la eficiencia del uso de los recursos, sino también en el compromiso con el bienestar de la sociedad.

En segundo lugar, es clave mencionar que la Ruta busca generar beneficios económicos y sociales, en la medida en que su impacto está ligado al mejoramiento de la competitividad y la calidad de vida en el Valle del Cauca, desde la misión de Comfandi.

Y en tercer lugar, los proyectos de gestión responsable se caracterizan también por contar con una mentalidad de largo plazo (Olcese *et al.*, 2008) y una apertura de oportunidades para el desarrollo de los grupos de interés, lo cual se puede comparar con lo ya mencionado: Comfandi llama vínculos y relaciones donde todas las partes ganan, y que se materializan en las alianzas generadas alrededor de la Ruta, por ejemplo con el Sena, la Cruz Roja Internacional y la Fundación Carvajal, por mencionar solo algunas de las organizaciones con las que se han construido sinergias de mutuo beneficio.

Lo anterior fue confirmado a partir de las entrevistas y grupos focales en los diferentes municipios del Valle del Cauca, dejando visible el involucramiento con diferentes actores que hacen que la cadena de protección al cesante se complete y se haga con el tiempo más sostenible, al garantizar que cada aliado cumple con aquel papel que corresponde con su área de mayor experiencia y

especialidad. En Buenaventura, por ejemplo, el director del Centro de Empleo mencionó que otras organizaciones con intereses en generar empleo se acercan a Comfandi para proponer una posible alianza, luego de haber intentado acercarse a las comunidades, asignar recursos y brindar talleres cuyos resultados no se mantenían (Téllez y Fontalvo, 2017d). De este modo, hicieron acuerdos de cómo acercarse a las comunidades y qué entidad estaría encargada de cada fase o temática.

Las alianzas público-privadas son una herramienta de ensamble que sintoniza intereses. De acuerdo con la Cepal (Deblin y Moguillansky, 2010), cuando el sector público y el sector privado trabajan en conjunto es posible incrementar su potencial para darles sustento a los mecanismos y los programas capaces de identificar y superar las principales restricciones para la transformación y el crecimiento económicos, incluidas las fallas del Estado (Deblin y Moguillansky, 2010). Bajo esta noción, se podría hablar entonces de alianzas complementarias, concepto acuñado por la teoría empresarial para referirse más específicamente al campo de las alianzas estratégicas en el sector privado. Estas alianzas: están formadas por socios que aportan activos y capacidades de naturaleza diferente. La alianza es de complementariedad porque la motivación de al menos uno de los socios es buscar un activo complementario para su actividad (Kelly, 2012).

En ese sentido, el análisis evidencia cambios que ha generado la Ruta en su relacionamiento con los grupos de interés que participan como aliados a través de los centros de empleo a cargo de Comfandi. Estas alianzas que se traducen en articulaciones también logran alinear metodologías y recursos para potenciar alcances y capacidades. Es precisamente en esa capacidad de gestión, de interrelación y de innovación, en donde cobra relevancia el hecho de que las organizaciones hoy en día estén generando cambios de paradigmas a la luz de la sostenibilidad, siendo llamadas a planear y ejecutar con pensamiento de largo plazo, y bajo el enfoque de ganar-ganar. En ese sentido, de acuerdo con Olcese *et al.* (2008, p. 24):

Para que las relaciones se basen en la colaboración el tiempo es fundamental (...) el desarrollo de relaciones con los grupos de interés está basado en la confianza y, como es bien sabido, esta no se consigue por un simple acto de voluntad, sino que requiere tiempo.

De esta forma, el proyecto de gestión responsable también está intrínsecamente ligado al concepto de servicio, establecido como elemento fundamental para el análisis de la Ruta. Por servicio se entiende “un conjunto de actividades realizadas

por personas, con disposición de entrega a los demás para la construcción de procesos que conduzcan a incrementar la satisfacción de necesidades, deseos y expectativas de quien lo requiera” (Vargas y Aldana, 2007, p. 59).

Así mismo, y retomando a Albrecht y Zemke (1988), el servicio se debe abordar desde un triángulo que contempla tres elementos: la estrategia del servicio, la gente y los sistemas. Los autores proponen un modelo a partir del cual cada organización construye una filosofía propia de prestación del servicio, y es en las interrelaciones entre las esferas donde podrá encontrar sus propios diferenciales.

Respecto a la línea que une al cliente con la gente, Albrecht (1997) asegura que es el punto de contacto, la continuación de la interacción que responde por la mayor parte de los momentos de verdad. Es esa interacción la que ofrece la mejor oportunidad de ganar o perder. Un momento de verdad se define como un episodio en el cual el cliente entra en contacto con cualquier aspecto de la organización y tiene una impresión sobre la calidad de su servicio.

Frente a la importancia de comprender necesidades y partir de la persona, vale resaltar que, de acuerdo con Olvera y Scherer (2009):

...al brindar un servicio, el prestador debe ser atento, considerado, ofrecer privacidad, que puedan contar con ellos en el momento en que se les necesita, ofrecer respeto y proporcionar la información necesaria para dar confianza y cubrir las necesidades del cliente. Debe ser sensible, nunca olvidar que trata con personas que lo necesitan y que, muchas veces, están poniendo su vida en sus manos (p. 38).

Se establece así un puente entre el servicio y la responsabilidad social, pudiendo mencionar que es el primero el que permite que se dé el segundo, es decir, que se vaya más allá de lo que la Ley ha estipulado. El servicio y la responsabilidad social tienen en común la búsqueda del bien común, la comprensión y la respuesta a necesidades, el relacionamiento con otros y el cuidado de los demás, la pertinencia.

Una constante durante las visitas de campo fue encontrar la calidez en el servicio como el argumento para señalar que la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento tienen rasgos de responsabilidad social y va más allá de la ley. Los líderes del proyecto aseguraron, incluso, que el marco legal, a pesar de ser robusto y estricto, es aún incipiente en temáticas de emprendimiento e inserción laboral de población vulnerable.

En este sentido, José Luis Reyes, gestor laboral del Centro de Empleo La Merced, dijo:

La calidad del servicio nos guía más allá de las metas, el tiempo dedicado a la persona, el proceso uno a uno lo demuestra. Nos encargamos de sentir por el que viene, de explicarle a personas que no saben leer, escribir o que simplemente no entienden cómo acceder al servicio de empleo (Téllez y Fontalvo, 2017a).

Así mismo, María del Rosario Ocampo, encargada de intermediación en el Centro de Empleo de Buenaventura, manifestó:

La responsabilidad social de la Ruta radica en ayudar a cerrar la brecha y a generar empleos. Miramos competencias y virtudes más que la carrera del candidato. Nosotros estamos aquí para asegurar el progreso de la gente, esa es nuestra responsabilidad social (Téllez y Fontalvo, 2017b).

En síntesis, Comfandi está recorriendo la milla extra, a partir de donde termina el alcance legal y esto es una cuenta importante de llevar en materia de responsabilidad social. Esa labor voluntaria está dada por el tipo de servicio que presta en términos de: personalización (acompañamiento caso a caso), adaptación a condiciones especiales (disponer herramientas para que el candidato o emprendedor mejore su perfil, partiendo de sus necesidades o condiciones), tiempo dedicado a los visitantes e intermediación ante las empresas, entre otros.

Finalmente, desde una perspectiva de sostenibilidad, vale mencionar que, a partir de las entrevistas y los grupos focales, fue notorio que no es claro que la Ruta adelante esfuerzos dentro de la dimensión ambiental, más allá de evitar el uso excesivo de papelería. Esto sugiere que la Ruta está concentrada en generar impactos económicos y sociales y que existe una oportunidad en la inclusión de aspectos ambientales.

### 3.3. REFERENCIAS SOBRE EL TRABAJO DECENTE

La contribución que hace la Ruta de Comfandi a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, y, de manera particular, al ODS n.º 8 relacionado con el de trabajo decente y el crecimiento económico, sugiere hacer un abordaje conceptual alrededor de la noción de trabajo decente, para después abordar, de manera específica, el objetivo sobre el que se soporta este estudio. En la discusión se incluyen también algunas referencias en torno al concepto de vulnerabilidad social, dada su relevancia frente a la intervención que desarrolla Comfandi en los distintos tipos de población, la mayoría de los cuales enfrentan problemáticas relacionadas con la pobreza, el conflicto armado y la situación de discapacidad.

Las primeras referencias sobre trabajo decente se remiten al concepto acuñado y desarrollado por el primer director general de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Juan Somavía, cuando en 1999 presentó su memoria *Trabajo decente*, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo. En este documento, Somavía se refiere a la necesidad de un nuevo objetivo, de un giro en la orientación política, técnica y orgánica de la OIT, encaminado a la promoción del trabajo decente (OIT, 1999).

Para cumplir con ese propósito, la OIT propuso trabajar sobre cuatro objetivos estratégicos: *las oportunidades de empleo e ingresos, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social*, en donde cada uno de ellos debería apuntar al cumplimiento de metas más amplias como la inclusión social y la erradicación de la pobreza, entre otros.

En el libro *Trabajo digno y decente en Colombia*, la Procuraduría General de la Nación (2013) establece una descripción clara de los aspectos más relevantes de estos objetivos, que para efectos de este estudio se han sintetizado de la siguiente manera:

- *Oportunidades de empleos e ingresos*. Este componente comprende las decisiones y los compromisos de procurar y garantizar todas las posibilidades de trabajo, bajo las modalidades de contratación laboral de manera formal y a empleos en condiciones de informalidad, incluyendo el autoempleo. Está encaminado a propiciar un entorno que genere las condiciones para que existan empleos suficientes, bien remunerados y de calidad. En él se examinan condiciones como duración de las jornadas laborales, los descansos y la existencia de medidas de protección a la salud ocupacional, entre otros.

- *Derechos fundamentales en el trabajo*. Hace referencia a la promoción del conjunto de normas laborales de protección a las libertades básicas de los trabajadores fundamentales del trabajo, como el principal ámbito de operación en el propósito del trabajo decente, cuya aplicación dependa en gran medida de la capacidad institucional y los recursos de los Estados.

- *La protección social*. Hace alusión a la seguridad social de los trabajadores, con la finalidad de brindarles defensa a ellos y a sus familias, en los casos que supongan algún riesgo personal o laboral como los accidentes en el trabajo, la muerte, la vejez, el desempleo y la invalidez.

- *El diálogo social*. Está enfocado en que los trabajadores puedan dar a conocer su punto de vista directamente o a través de sus representantes y así influir en la toma de las decisiones que les conciernen, no solo en aspectos específicos

de la relación con su empleador, sino también en temas más generales como por ejemplo las políticas laborales, económicas y sociales.

La visión aportada por la OIT sobre el trabajo decente se constituye en el eje conceptual del presente estudio de caso, sumada a los aportes a esta definición planteados por Virgilio Levaggi (2006, p. 28), quien indicó que:

El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo. Trabajo decente es aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana.

El ODS n.º 8 se propone “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (Pnud, 2016). Así mismo, las metas específicas del ODS n.º 8 están relacionadas con el crecimiento del PIB, la promoción de políticas que estimulen la productividad, la generación de empleos, la formalización de Pymes, el pleno empleo y el trabajo decente para hombres, mujeres, jóvenes, personas en situación de discapacidad.

El estudio de caso encontró que la Ruta hace aportes al ODS 8 enmarcados en tres directrices estratégicas: 1) promoción del emprendimiento, 2) apuesta por la equidad y la inclusión, y 3) búsqueda de condiciones laborales dignas.

En la primera directriz (promoción del emprendimiento), desde la Ruta se distingue el enfoque del programa hacia la ampliación de nuevas oportunidades de desarrollo, a partir de la formación, la transformación del ser, la recuperación de la confianza y el fomento de habilidades emprendedoras, que se traduzcan en la estructuración de planes de negocios como opción de vida. De esta manera, la Ruta contribuye a la meta 8.3 del ODS n.º 8: Promover políticas orientadas al desarrollo que respalden las actividades productivas, la creación de trabajo decente, el espíritu empresarial, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Lo evidenciado en el estudio de caso da cuenta de un claro énfasis de la Ruta hacia el rompimiento de ciertas barreras para acceder y regresar a empleos

de calidad, tanto a jóvenes como a mujeres y personas con alguna discapacidad física, así como el fomento de un espíritu emprendedor en aquellos que buscan un nuevo proyecto de vida en la generación de sus propios negocios. De acuerdo con la OIT (2007), el panorama en diversos mercados del trabajo evidencia que, ante la imposibilidad de conseguir un trabajo digno y estable, la mayoría de las personas se ven forzadas a buscar trabajos informales como estrategia de supervivencia, con lo cual se acrecienta su vulnerabilidad.

De acuerdo con Weller (2011), para poder generar esta inserción laboral, son claves las instancias de intermediación que logren ampliar las oportunidades para mejorar la calidad de vida, construyendo un enlace efectivo con las instituciones del trabajo y del conocimiento. Este es el rol que ha asumido Comfandi desde los Centros de Empleo donde opera la Ruta.

En el caso del Centro de Empleo de Cartago, por ejemplo, fue visible que su perfil de beneficiario, además de incluir población cesante, se centra de forma específica en quienes están por empezar de cero una vida laboral, en potenciar el liderazgo de quienes se han quedado sin un empleo y en darle vida a emprendimientos que generen nuevas oportunidades. De igual manera, en el Centro de Empleo de Buga fue evidente el contraste de contextos, notándose cómo este municipio, al caracterizarse por ser comercial y turísticamente activo, genera un ambiente propicio para articular la oferta y la demanda en empresas de renombre.

En la segunda directriz (la apuesta por la equidad y la inclusión), la Ruta refleja su orientación hacia el estímulo de una cultura empresarial consciente y sensible a la incorporación laboral de personas en condición de vulnerabilidad, con foco en discapacidad, y a brindar igualdad de oportunidades sin distinción de edad o sexo, contribuyendo así a la metas 8.5 (lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor) y la meta 8.6 (reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no tienen empleo, educación o capacitación).

Uno de los aportes más significativos de la Ruta ha sido la capacidad de entender el entorno en el que opera y adaptar su metodología de trabajo, de acuerdo con las particularidades de la población que atiende, caracterizada principalmente por su condición de vulnerabilidad, a causa no solo por la carencia del empleo sino también por las situaciones de inequidad relacionadas con su edad, género, el contexto de conflicto y capacidades físicas, siendo este último uno de los perfiles de beneficiario sobre el que Comfandi ha centrado gran parte de sus avances en la atención desde los centros de empleo.

Reconociendo la diversidad de definiciones alrededor de la vulnerabilidad, para efectos del presente estudio este concepto se aborda bajo la perspectiva de vulnerabilidad social planteada por Roberto Pizarro (2001), quien plantea dos componentes explicativos del concepto de vulnerabilidad social: por un lado, entendiéndola como “la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático” (p. 11) y, por otro lado, reconociéndola como la administración de recursos y las estrategias que las mismas comunidades, familias y personas emplean para abordar los efectos de dicho evento.

Una referencia transversal dentro del trabajo de Pizarro son los fundamentos desarrollados por Kaztman y Filgueira (1999) para la Comisión Económica para América Latina. Estos autores señalan que las estructuras de oportunidades se definen como posibilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades, de manera que inciden sobre el bienestar de los hogares, o bien porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o bien porque les proveen recursos nuevos (Kaztman y Filgueira, 1999).

Resulta clave también para el presente estudio la clasificación que realizan Kaztman y Filgueira sobre tipos de vulnerabilidad, específicamente los que consideran como vulnerables a la marginalidad, categoría pertinente por la tipología de población que atiende en considerable porcentaje el programa de Comfandi. Según estos autores, los vulnerables a la marginalidad son:

... personas y hogares que encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Malas condiciones habitacionales, insuficientes activos en recursos humanos dentro de las familias, alimentación escasa y de poca calidad, alta permeabilidad a los vicios sociales, precario control y atención de la salud y una baja autoestima son algunos de los factores que se conjugan para reducir sus expectativas de buena calidad de vida (Kaztman y Filgueira, 1999, p. 15).

En este sentido, las estructuras de oportunidades se deben centrar en aquellas que permitan establecer o restablecer la autoestima y la confianza en las propias capacidades, entre otros aspectos, y sobre esa base, el vínculo con las instituciones de la sociedad.

Comfandi se ha especializado en la atención de la población en situación de discapacidad, contando como empleados de algunos centros de empleo con personas en su misma condición, señalización adaptada con braille y funcionarios que dominan la lengua de señas, lo que resulta un aspecto de relevancia en la investigación.

Los centros de empleo de Cali fueron parte de la confirmación de cómo pueden existir microcontextos dentro de una misma ciudad. Cada uno de ellos atendía población radicalmente diferente, con orígenes distintos, talentos particulares y necesidades específicas. Por citar un caso, Agua Blanca – Prospera en Cali es un Centro de Empleo que atiende en su mayoría población afrodescendiente, víctima del conflicto armado y en condición de desplazamiento. Muchos de ellos con capacidades y experiencia para labores operativas, de construcción y aseo, con bajas tasas de alfabetización. “El éxito es la cercanía con la comunidad”, asegura Mario Carrillo, coordinador de Emprendimiento (Téllez y Fontalvo, 2017c).

En Buenaventura, el equipo de trabajo del Centro de Empleo ha identificado los impactos y las necesidades generadas por el conflicto armado en el territorio, así como las oportunidades que el sector privado puede brindar a esta población. Conscientes de ello, la Ruta ha creado formatos de capacitación adicionales que llegan inclusive a la alfabetización de los oferentes. De acuerdo con Miller Braham, coordinador del Centro de Empleo, en este municipio: “Somos referente por prestar un servicio personalizado, con enfoque relacional. De hecho, la mayoría de nosotros pasamos por la ruta” (Téllez y Fontalvo, 2017d).

Por último, en la tercera directriz estratégica (búsqueda de condiciones laborales dignas), la Ruta favorece a través de su proceso de intermediación laboral la consecución de ofertas que cumplan con la ley, pero que también vayan en línea con el trabajo decente promovido por la OIT en lo que tiene que ver con tipos de contratación, salarios justos, seguridad social y respeto por los derechos laborales, entre otros. De este modo, la Ruta evidencia su orientación hacia la protección de los derechos laborales y la promoción de entornos laborales seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas en empleos precarios (meta 8.8 del ODS n.º 8).

#### 3.4. IMPACTOS DE LA RUTA

El estudio de caso encontró un patrón distintivo que describe de forma integrada el impacto del programa sobre los distintos grupos de interés involucrados: el cambio de paradigmas. Este es, cuanto menos, el salto más relevante y sobre el que se desprenden las transformaciones que ha generado la Ruta en sus distintos grupos de interés, bajo la modalidad de proyecto de gestión responsable.

Esta consideración principal está soportada bajo un esquema de valoración cualitativa basado en diez dimensiones, construidas a partir de los referentes

antes expuestos y de acuerdo con la información obtenida en el trabajo de campo (ver anexo 1).

Para iniciar, es clave mencionar que los paradigmas, según el filósofo y sociólogo Edgar Morín son: “profundas inscripciones o sellos o *imprinting*, que tienen culturalmente los individuos y los grupos” (2007, p. 38). En el ámbito de las ciencias sociales, a partir de la Teoría de los Sistemas de Niklas Luhmann (1985) y su descripción de los sistemas socioculturales, el paradigma se asemeja al pensamiento grupal, que comprende comportamientos, actitudes y creencias que inciden en la forma en que una persona o comunidad percibe la realidad y responde frente a ello.

En ese sentido, el cambio de paradigmas se resume en tres dimensiones, como se describe en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 21. CAMBIO DE PARADIGMAS



Fuente: Elaboración propia.

**CAMBIO DE PARADIGMA EN EL SER: TRANSFORMACIÓN DEL AUTOCONCEPTO DE LAS PERSONAS QUE SE ACERCAN A LOS CENTROS DE EMPLEO**

El estudio de caso encuentra que este es el impacto más importante de la Ruta, o cuanto menos, el más humano, el más social, el más transformador.

Está relacionado con la Transformación del autoconcepto en beneficiarios y con la Conexión y nuevas oportunidades (dimensiones cuatro y cinco de la valoración cualitativa, anexo 1).

Los testimonios de los beneficiarios (oferentes) consultados en el trabajo de campo coincidieron en que gracias a la Ruta vencieron temores de volver a empezar en su vida laboral, o incluso tener la oportunidad de vivir por primera vez esta experiencia. En general, elementos como la autopercepción, la autoestima, la seguridad personal, el descubrimiento de nuevas capacidades y habilidades, salieron a relucir para explicar los beneficios de la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento.

Este hallazgo se sustenta en la definición de Schutz sobre autoestima descrita con anterioridad; según este autor: “Aunque la empresa no pueda proporcionar a los empleados una autoestima superior, puede crear las condiciones dentro de las cuales resulta más fácil que ellos mejoren su propia dignidad” (Schutz, 1996, p. 82), y entrega seis dimensiones para ello, que bien podrían justificar cómo y por qué este es un impacto tan relevante desde los centros de empleo: sentirse con vida (en activa ocupación), autonomía (responsabilidad de sí mismo), consciencia de sí mismo, importancia (“soy importante”), competencia (“soy capaz”) y agradabilidad (“me agrada quien soy”).

#### CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS EMPRESAS: LA RUTA COMO ALIADA EN LA CONSECUCCIÓN DE PERFILES DE GRAN VALOR

Este impacto está enmarcado en las categorías tres y siete asociadas con la fidelidad al modelo de intervención y la alineación con el perfil del beneficiario, respectivamente (ver Anexo 2).

Si bien la Ruta tiene una guía de referencia para implementar el acompañamiento, tanto en empleo como en emprendimiento, se evidenció que Comfandi cuenta con equipos de trabajo que pueden adaptarse de manera dinámica a las necesidades del entorno, respetando el modelo formal y a la vez respondiendo ágilmente hasta lograr que los oferentes cuenten con el perfil que busca el mercado, ofreciendo desde talleres de alfabetización hasta talleres de elaboración de hojas de vida y competencias blandas.

Adicionalmente, Comfandi cuenta con una estrategia móvil, es decir, un vehículo adaptado para instalarse en los municipios donde no cuentan con un Centro de Empleo establecido, incrementado así su cobertura y generando la posibilidad de llegar a aquellos sectores donde las comunidades no dan una respuesta proactiva a su presencia.

Todo lo anterior ha permitido que los empresarios consultados vean en la Ruta un medio eficaz y una oportunidad de contar con perfiles idóneos, pues aseguran que los talentos acompañados por Comfandi resultan ir más allá de cumplir sus funciones, hasta mejorar la productividad de las empresas en sus áreas de desempeño o influir positivamente en un ambiente de trabajo conformado por equipos, para los cuales podría ser ajeno el contar con un compañero proveniente de situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, Comfandi se ha especializado en acompañar a las empresas en derribar el paradigma de las implicaciones que tiene el darles empleo a personas pertenecientes a comunidades vulnerables; esto lo han desarrollado a través del rol de los gestores quienes en su relacionamiento con directivos de las organizaciones intentan socializar los tipos de discapacidades que hay (por ejemplo), explicar qué funciones pueden desempeñar y qué barreras podrían presentarse.

Guido Prieto, asesor de la Subsecretaría de Empleo de Cali, se refirió en la entrevista a que una Ruta del Empleo y el Emprendimiento con enfoque en inclusión “no lo había en Cali, no lo tienen las otras cajas. Comfandi promueve un modelo de empleo inclusivo pues las empresas no conocen los beneficios” (Téllez y Fontalvo, 2017d). Así mismo, los funcionarios del Centro de Empleo de La Merced afirmaron que es una oportunidad valiosa de tener un empleo duradero, y reconocen que, si no hay permanencia en el trabajo, es por competencias, no por la discapacidad (Téllez y Fontalvo, 2017g).

#### CAMBIO DE PARADIGMA EN EL ECOSISTEMA: NUEVAS PERSPECTIVAS DE ALIANZAS

Comfandi es un articulador de alianzas. Lo anterior fue confirmado a partir de las entrevistas y grupos focales en los diferentes municipios del Valle del Cauca, dejando visible el involucramiento con diferentes actores que hacen que la cadena de protección al cesante se complete y se haga con el tiempo más sostenible, al garantizar que cada aliado cumple con aquel papel que corresponde con su área de mayor experiencia y especialidad.

Un ejemplo de alianza lo manifiesta Nazlyn González Obando, quien asistió a las entrevistas en profundidad en representación de la empresa SUMMAR, dedicada a gestión de empleos temporales:

Comfandi siempre me garantiza que la persona es idónea, lo evidencio y lo veo. Me dan un apoyo en la búsqueda de hojas de vida. Son fuertes en capacitación y

acompañamiento y nosotros en el contacto con la empresa cliente nuestra (Téllez y Fontalvo, 2017f).

La capacidad de Comfandi para generar alianzas está intrínseca en la gestión de los equipos de los centros de empleo: a pesar de que hay uno de ellos que no opera bajo este esquema y el hecho de poder trabajar con externos facilita que haya estrategias más completas de acompañamiento, diagnóstico e implementación. Así, programas dirigidos, por ejemplo, por el Sena o las Cámaras de Comercio se convierten en complementarios en lugar de configurarse como competidores: cada uno hace lo que mejor sabe hacer.

En este contexto no basta con unir actores; los aliados de Comfandi mencionaron con frecuencia cómo la Caja de Compensación facilita que cada uno de ellos se desempeñe en su campo de mayor conocimiento y que toda gestión se desarrolle en el marco de entender que la intervención o contribución serán más relevantes en la medida en que puedan sostenerse en el tiempo, lo cual tiene estrecha relación con hacer un trabajo social de calidad, que empodere, y con el compromiso de destinar recursos durante un período que dé estabilidad al proceso.

#### 4. LECCIONES DEL CASO

De acuerdo con las categorías analizadas y las herramientas antes mencionadas para la recolección de información, se señalan a continuación, de manera especial, dos factores de éxito que le dan elementos diferenciadores a la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento, y dos oportunidades de mejora como aspectos que requieren atención para dar sostenibilidad y gestionar el conocimiento del programa. Tanto los factores de éxito como las oportunidades de mejora fueron identificados a partir del análisis Dofa (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas).

#### FACTORES DE ÉXITO

##### SERVICIO CÁLIDO Y HUMANO QUE IMPACTA EMOCIONALMENTE A LOS BENEFICIARIOS

A pesar de que para describir un Centro de Empleo la constante sea mencionar que conecta oferta y demanda, tanto en las sesiones de grupo como en

las entrevistas, fue perceptible que hay personas para las cuales Comfandi les devolvió la confianza en sí mismos y la vida.

El impacto psicológico que significa poder contar con un apoyo constante que brinde nuevas perspectivas es tan positivo, que hay personas que aún no han conseguido un empleo o no han activado su emprendimiento, pero tienen una percepción satisfactoria del programa.

#### EXPERIENCIA Y COHERENCIA EN LA INSERCIÓN LABORAL DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Comfandi, dicho por Guido Prieto, asesor de la Subsecretaría de Empleo de Cali “tiene un modelo ejemplar” para vincular personas en condición de discapacidad e igual sucede con madres cabeza de hogar, jóvenes que buscan su primer empleo y víctimas del conflicto armado (Téllez y Fontalvo, 2017e).

En palabras de Angélica María Restrepo, beneficiaria del programa en Buga:

Comfandi ayuda a sacar a las empresas adelante y también a personas como yo. Yo soy una persona normal, con discapacidad auditiva. Venía buscando una oportunidad y Comfandi me liberó de las presiones económicas, personales y familiares que tenía. Es la ruta más grande que Dios puso en mi camino. Esto te toca y te lleva a ser mejor. Sugiero que vayan a otros municipios y animen a personas con discapacidad (Téllez y Fontalvo, 2017h).

Dentro de sus equipos de trabajo cuentan con personas que cumplen estas condiciones y que, gracias a su comprensión de la situación, brindan una asesoría e intermediación que despierta gran credibilidad y confianza con conocimiento de causa.

Visto desde la dimensión del Aporte a la inclusión laboral de poblaciones vulnerables, el hecho de articular a las vacantes personas en situación de vulnerabilidad, no solo permite que las empresas que participan en el programa reciban beneficios tributarios, sino que va transformando también los paradigmas en torno a esta temática.

#### OPORTUNIDADES DE MEJORA

Las oportunidades de mejora se encuentran divididas entre aquellas que están relacionadas con la sostenibilidad, entendida como continuidad de los procesos y permanencia del programa en el tiempo, y aquellas relativas a la gestión del

conocimiento. Para cada caso, se señalan las dos oportunidades que se consideran son las de mayor atención para fortalecer el programa.

En cuanto a sostenibilidad:

1. Acompañamiento continuo a beneficiarios: El seguimiento respecto a qué sucede con los beneficiarios después de ser ubicados en un lugar de trabajo no es una constante; en la mayoría de los centros, se ofrece de una manera informal y, por lo general, a partir de una comunicación unidireccional que viene desde la empresa receptora o desde la persona que ocupó la vacante.

En el caso de los beneficiarios que toman la ruta del emprendimiento, tampoco se evidenció una formalización del seguimiento.

Se sugiere que el seguimiento se formalice en dos niveles:

a. Durante: formalizando los mecanismos con que se cuenta actualmente (visitas, llamadas, retroalimentación del oferente, etc.).

b. Posterior: a través de la articulación con cámaras de comercio para fortalecer los emprendimientos y de una extensión de la atención psicosocial para dar sostenibilidad al proceso de adaptación y estabilidad en empleos.

2. Construir el modelo de sostenibilidad: aunque Comfandi ha aportado el equipo de trabajo y su formación, así como su cultura y su filosofía, el programa se sostiene con recursos públicos de los cuales depende casi en su totalidad. Es arriesgado no contar con otras fuentes de ingresos que aseguren que, si el presupuesto es recortado o eliminado por parte del Gobierno, las comunidades no se vean afectadas.

En cuanto a Gestión del Conocimiento, existen dos grandes oportunidades:

La primera de ellas está relacionada con emplear la información del mercado laboral para incidir en la redefinición de perfiles ocupacionales y la pertinencia de programas de formación, según las necesidades y los requerimientos del sector productivo de la zona.

La segunda oportunidad consiste en integrar información de emprendimientos y negocios asesorados en el programa con bases de empresas afiliadas, para identificar oportunidades de sinergias a partir de intereses comunes y complementariedades en su cadena de valor.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

En materia de responsabilidad social, la Ruta Universal del Empleo y el Emprendimiento abre aprendizajes en varios frentes: el primero de ellos se relaciona con la importancia que tiene la cultura y la voluntad organizacional

al momento de trascender los parámetros y alcances de ley. Este punto revela que, aunque la ley es el punto de partida para la responsabilidad social, esta última se vuelve una manera de nutrir la primera, en tanto que las buenas prácticas voluntarias privadas pueden robustecer la política pública.

Un segundo aprendizaje radica en que los programas pueden no tener un alcance homogéneo en lo que respecta a la triple cuenta (social, económico y ambiental) y esto no los hace incompletos; es positivo que el programa priorice sus acciones y vaya desarrollando iniciativas en cada frente, siempre con la oportunidad de ampliar o implementar más.

El tercer aprendizaje radica en la relación entre servicio y responsabilidad social y es justo allí donde parecía que la ley cada vez cubría más, donde los atributos de un trato humanizado voluntario, el tiempo que se dedica sin descuidar los indicadores de cumplimiento y cobertura y el interés genuino por resolver una problemática, hacen que Comfandi logre extender el beneficio y diferenciarse.

Un cuarto y último aprendizaje radica en la importancia de tener la responsabilidad social en el ADN organizacional y a la vez la necesidad de operar los programas de sostenibilidad alineados con el propósito o la misión; de esta manera se garantiza que no será un esfuerzo extra sino un grupo de acciones que están dentro del foco estratégico.

Dentro de los hallazgos clave que hace este estudio está que una organización, al gestionar y conjugar el recurso público con su capacidad instalada, logra generar impactos que van más allá de los indicadores y transforma paradigmas en los grupos de interés mediante un acto cotidiano de servicio que se convierte en replicable y sostenible.

Este cambio de paradigmas al que se hace referencia no es un hecho menor, considerando el beneficio social que genera, toda vez que produce confianza en y entre personas y organizaciones que derivan en mayores oportunidades de empleo, una mejor autopercepción que hace mejores candidatos y emprendedores y el aprovechamiento de alianzas.

Frente al Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 8 este caso aporta estrategias concretas como: el establecimiento de redes de cooperación para identificación de vacantes y consecución de talentos; el entendimiento del entorno para que el Centro de Empleo sea una herramienta adaptada a los perfiles de la comunidad; la puesta en marcha de acciones y prioridades adicionales a las legales que posteriormente nutren la política pública; y la generación de un modelo de servicio que privilegia las necesidades de la población cesante e incluso genera alternativas diferentes como el autoempleo o el emprendimiento.

Partiendo de lo anterior surgen dos inquietudes que se pueden erigir como nuevas preguntas de investigación: ¿en qué medida los centros de empleos contribuyen a la reducción del desempleo estructural y friccional? y ¿cuál es el impacto de los centros de empleo en el desarrollo de las políticas micro-económicas, a la luz de los estudios sobre mercado de trabajo de los autores referenciados?

Igualmente es importante seguir indagando acerca del impacto del programa en la generación de oportunidades para mejorar la calidad de vida de poblaciones vulnerables y el desarrollo socioeconómico local, a partir de los conceptos sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades desarrollados por la Cepal (Katzman y Filgueira, 1999).

#### ANEXO I. IDENTIFICACIÓN CUALITATIVA DE IMPACTOS DE LA RUTA UNIVERSAL DEL EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO

A continuación, se exponen las dimensiones que se tuvieron en cuenta para la identificación de los impactos de la Ruta



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se describe brevemente cada una de las dimensiones:

**1. Consolidación de alianzas:** hace referencia a la capacidad evidenciada por parte del Centro de Empleo para la búsqueda de posibles aliados que complementen su labor frente a la implementación de la Ruta. Por ejemplo: entidades expertas en búsqueda de recursos para emprendimiento o en herramientas para fortalecer la generación de empleo. Este aspecto es relevante también frente a la apertura de los centros de empleo a generar vínculos con gobiernos locales, academia, entre otros.

**2. Eficiencia y sostenibilidad:** hace referencia a la capacidad del Centro de Empleo para evaluar y tomar medidas frente a la eficiencia de sus propios procesos, por ejemplo: el logro o no de metas de colocación, registro, aliados. Así mismo, esta dimensión está relacionada con cómo el Centro de Empleo genera y/o identifica maneras de propiciar la sostenibilidad su labor, esto es: cómo asegura que las personas que están consiguiendo un empleo o emprendiendo, pueden mantenerse en el cargo conseguido o dar continuidad a su empresa propia.

**3. Fidelidad al modelo de intervención:** la Ruta cuenta con un modelo que debería aplicarse por igual en todos los centros de empleo, independientemente de la cantidad de colaboradores que conformen su estructura. Esta dimensión aborda en qué medida el Centro de Empleo se rige por este modelo o hace sus propias adaptaciones.

**4. Transformación de autoconcepto en beneficiarios:** permitió tener en cuenta la manera como el Centro de Empleo valoraba la posibilidad de cambiar la manera en que los beneficiarios se definían a sí mismos. Los testimonios de los funcionarios y los mismos beneficiarios fueron clave en esta dimensión.

**5. Conexión y nuevas oportunidades:** esta dimensión está relacionada con la manera en que los centros de empleo se interesaban en abrir puertas a líneas de empleo que los empresarios desconocían o en las que preferían no incursionar por concepciones erradas en torno, por ejemplo, a la contratación de población en condición de discapacidad.

**6. Aporte a la inclusión de comunidad vulnerable:** se tuvo en cuenta si el Centro de Empleo contaba con una persona cuya función fuera puntualmente desarrollar un aporte concreto frente a la generación de oportunidades laborales de comunidad vulnerable. En testimonios y también en revisión de funciones podía evidenciarse si era prioritario para el Centro de Empleo o no.

**7. Alineación con el perfil del beneficiario:** una de las fortalezas de la Ruta es precisamente que buscan oportunidades acordes con el perfil del

usuario interesado en encontrar un empleo. Esta dimensión permitió valorar qué tan presente está esa fortaleza en cada Centro de Empleo, si están alineados también con las oportunidades laborales y de emprendimiento que brinda el entorno y cómo están apoyando el desarrollo de un perfil pertinente.

**8. Seguimiento al beneficiario:** en línea con la dimensión 2, esta se enfoca en qué tan apropiado se refleja en el trabajo de campo el hecho de hacer un seguimiento al beneficiario. Los investigadores notaban que esta labor era realizada con diferentes niveles de profundidad y frecuencia.

**9. Foco en trabajo decente:** la investigación se enfocó en dialogar con funcionarios, empresarios y beneficiarios, adaptando el lenguaje o brindando ejemplos concretos, para identificar qué tan vinculados están con las posibilidades de brindar un puesto de trabajo que cumpla con los parámetros correspondientes. Esto permitió observar si estaban o no familiarizados con lo que esto abarca. Lo anterior no descarta que por desconocimiento de los descriptores o compromisos del ODS 8, se estén dando aportes relevantes en la materia.

**10. Foco en crecimiento económico:** referente a esta dimensión puede agregarse que su intención está concentrada en los aportes intencionados o no al desarrollo de la región en materia económica. Lo anterior no descarta que por desconocimiento de los descriptores o compromisos del ODS 8, se estén dando aportes relevantes en la materia.

Partiendo de estas dimensiones, los investigadores realizaron una matriz para caracterizar el perfil (ver Anexo 2), en conjunto, de los centros de empleo, siendo 1 la calificación más baja y 3 la más alta, en función del nivel de desarrollo que cada uno tiene en cada atributo.

ANEXO 2. MATRIZ DE CARACTERIZACIÓN  
DEL CENTRO DE EMPLEO

Criterio – atributo	Cartago	Buga	La Merced	Prospera	Siloé	Buenaventura
1. Consolidación de alianza	1	3	3	3	2	3
2. Eficiencia y sostenibilidad	3	3	3	3	1	3
3. Fidelidad al modelo de intervención	3	3	3	3	3	3
4. Transformación de autoconcepto en beneficiarios	3	3	3	3	3	3

Criterio – atributo	Cartago	Buga	La Merced	Prospera	Silóé	Buenaventura
5. Conexión y nuevas oportunidades	3	3	3	3	3	3
6. Aporte a la inclusión laboral de comunidad vulnerable	3	3	3	3	3	3
7. Alineación con el perfil del beneficiario	2	3	3	3	1	3
8. Seguimiento al beneficiario	1	2	1	2	1	3
9. Foco en trabajo decente	1	2	1	2	1	3
10. Foco en crecimiento económico	3	3	2	3	1	1

Fuente: Elaboración propia.

Cada calificación se asignó de acuerdo con lo observado por los investigadores durante las visitas de campo, es decir que los testimonios y las evidencias permitieron concluir cómo era la gestión de los centros de empleo frente a estos atributos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRETCH, K. (1997). *La revolución del servicio*. Bogotá: 3R Editores.
- ALBRETCH, K. y ZEMKE, R. (1988). *Gerencia del servicio*. Bogotá: Legis Editores.
- CHEN, C. (1990). Economía laboral contemporánea. *Teorías y políticas*. Academia Nacional de Ciencias Económicas, pp. 212-218.
- Comfandi. (2016a). *Informe de sostenibilidad*. Recuperado el 19 de febrero de 2018, obtenido de: <https://www.comfandi.com.co/persona/cali/sostenibilidad/informes-de-sostenibilidad/2016>
- Comfandi. (2016b). Comfandi escogida a nivel nacional para presentar caso de éxito innovador. Recuperado el 26 de agosto de 2018, obtenido de: <https://www.comfandi.com.co/persona/cali/noticias/comfandi-escogida-nivel-nacional-para-presentar-caso-de-exito-innovador>
- Comfandi. (2017a). *Informe de sostenibilidad*. Recuperado el 19 de septiembre de 2018, obtenido de: <https://www.comfandi.com.co/persona/cali/sostenibilidad/informes-de-sostenibilidad/2017>

- Comfandi. (2017b). *Mesas Técnicas Servicio Público de Empleo 2016 – Comfandi*. Cali, Colombia. Documento de trabajo suministrado por Comfandi a los investigadores, durante una salida de campo.
- Comfandi. (s.f.) *Quiénes somos*. Recuperado el 19 de septiembre de 2018, obtenido de: <https://www.comfandi.com.co/persona/cali/quienes-somos>
- Congreso de Colombia. (30/12/1990). Régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley [Ley 550 de 1999]. DO: 43.940.
- Congreso de Colombia. (12/06/2000). Disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas [Ley 590 de 2000]. DO: 44.078.
- Congreso de Colombia. (27/12/2002). Normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y modificación de artículos del Código Sustantivo de Trabajo [Ley 789 de 2002]. DO: 45.046.
- Congreso de Colombia. (29/12/2010). Ley de Formalización y Generación de Empleo [Ley 1429 de 2010]. DO: 47.973.
- Congreso de Colombia. (10/06/2011). Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.
- Congreso de Colombia. (18/06/2013). Mecanismo de protección al cesante en Colombia [Ley 1636 de 2013]. DO: 48.825.
- Congreso de Colombia. (02/05/2016). Ley del empleo y el emprendimiento juvenil [Ley 1780 de 2016].
- DEBLIN, R. y MOGUILLANSKY, G. (2010). *Alianzas público-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Cepal.
- DELEPLACE, G. (2008). La absorción de la macroeconomía por la microeconomía. *Lecturas de Economía*, vol. 69, pp. 245-298.
- DIAMOND, P. A. (1981). Mobility costs, frictional unemployment, and efficiency. *The Journal of Political Economy*, pp. 798-812.

- GUZMÁN, V. y IRIGOIN, M. (2000). *Módulos de formación para la empleabilidad y la ciudadanía*. Montevideo: Cinterfor.
- KAZTMAN, R. y FILGUEIRA, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina, Cepal.
- KELLY, M. y TANGANELLI, D. (2012). *Gestión de alianzas estratégicas: construyendo alianzas que funcionen*. Madrid: Difusora Larousse - Ediciones Pirámide.
- LEVAGGI, V. (2006). *Democracia y trabajo decente en América Latina*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- LUHMANN, N. (1985). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Alemania: Suhrkamp.
- Ministerio de la Protección Social. (04/04/2003). Reglamentación de artículos y numerales de la Ley 789 de 2002, relacionados con la administración y gestión del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo [Decreto 827 de 2009]. DO: 45.125
- Ministerio de Trabajo. (15/04/2013). Reglamentación de la prestación del Servicio Público de Empleo, conformación de la red de operadores del Servicio Público de Empleo y reglamento de la actividad de intermediación laboral [Decreto 0722 de 2013]. DO: 48.762
- Ministerio de Trabajo. (06/12/2013). Reglamentación del Servicio Público de Empleo y el Régimen de Prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante [Decreto 2852 de 2013]. DO: 48.996
- Ministerio del Trabajo de Colombia. (2017). Comunicado de prensa: Mintrabajo conmemoró en Cali, 'Día del Trabajo Decente'. Recuperado el 15 de marzo de 2018, obtenido de: <http://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2017/octubre/mintrabajo-conmemoro-en-cali-dia-del-trabajo-decente->
- MORÍN, L. (2007). La noción de paradigma. *Signo y Pensamiento*, vol. XXVI, n.º 50, pp. 34-45. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- MORTENSEN, D. T. (1970). Job search, the duration of unemployment, and the Phillips curve. *The American Economic Review*, 60(5), pp. 847-862.
- MORTENSEN, D. T. y PISSARIDES, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *Review of Economic Studies*, vol. 61, n.º. 3, pp. 397-415.

- OIT. (1999). Memoria del director general Juan Somavia en la 87ª. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Recuperado el 19 de febrero de 2018, obtenido de: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm#1>.
- OIT. (2007). Mercados de trabajo en Europa central y sudoriental. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: SANDRINE CAZES, ALENA NESPOROVA (eds.)
- OIT. (2008). Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente. Ginebra. Recuperado el 19 de febrero de 2018, obtenido de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_100337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_100337.pdf)
- OLCESE, A., OLCESE, S. y RODRÍGUEZ, M.A. (2008). *Manual de la empresa responsable y sostenible. Conceptos, ejemplos y herramientas de la responsabilidad corporativa o de la empresa*. Madrid: McGraHill.
- OLVERA, I. y SCHERER, A. (2009). *El cliente y la calidad en el servicio*. México: Editorial Trillas Sa De Cv.
- PÉREZ, O. (2016). *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PÉREZ y ROMERO (2016). Responsabilidad social. En O. PÉREZ. (2016). *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social* (pp. 33-49). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PIZARRO, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Serie No. 6 Estudios estadísticos y prospectivos de Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Pnud. (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local. Recuperado el 5 de abril de 2017, obtenido de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiavsWS-2016.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2013). *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- SÁNCHEZ, A. (2001). Información asimétrica y mercados financieros emergentes: el análisis de Mishkin. *Análisis Económico*, vol. XVII, n.º 34, pp. 35-66.
- SCHUTZ, W. (1996). *La autoestima y el trabajo en amor al trabajo*. México D.F.: McGrawHill.

- STIGLITZ, J. (2002). La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica. *Revista Asturiana de Economía [RAE]*, n.º 25. pp. 95-164.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017). Entrevista realizada a Nancy Ortiz, miembro de una empresa beneficiaria del Programa en el municipio de Cartago, el 8 de junio de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017a). Entrevista realizada a José Luis Reyes, gestor laboral del Centro de Empleo La Merced, el 7 de junio de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017b). Entrevista realizada a María del Rosario Ocampo, encargada de intermediación en el Centro de Empleo de Buenaventura, el 19 de junio de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017c). Entrevista realizada a Mario Carrillo, coordinador de emprendimiento, el 19 de septiembre de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017d). Entrevista realizada a Miller Braham, coordinador del Centro de Empleo, el 19 de septiembre de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017e). Entrevista realizada a Guido Prieto, asesor de la Subsecretaría de Empleo de Cali, el 7 de junio de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017f). Entrevista realizada a Nazlyn González Obando, representante de la empresa SUMMAR, el 19 de septiembre de 2017.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017g). Entrevista realizada a Grupo Focal con Funcionarios, Centro de Empleo La Merced, Cali, Valle del Cauca. 7 de junio de 2018.
- TÉLLEZ, L. M. y FONTALVO, M. (2017h). Entrevista realizada a Angélica María Restrepo, beneficiaria del Programa en Buga, el 7 de junio de 2017.
- Unidad para las Víctimas. (2018). Registro Único de Víctimas Valle del Cauca. Recuperado el 8 noviembre de 2018, obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- VARGAS, M. y ALDANA, L. (2007). *Calidad en el servicio*. Madrid: Universidad de La Sabana.
- VIVES, A. (2014). *La responsabilidad social de la empresa ante la sociedad: La RSE y sus variantes. La RSE en perspectiva. Ideas para su diseño, implantación, desarrollo y evaluación*. Caracas: Fundación BBVA Provincial. Caracas.

WELLER, J. (2011). *Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo. Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.