Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante

Producto 4: Informe Final

FEDESARROLLO

Noviembre 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

2018

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE

PRODUCTO 4:

INFORME FINAL

FEDESARROLLO

Noviembre 2018

CONTENIDO

Tabla de Abreviaciones 8

Introducción 9

Capítulo 1: Esquema general de funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante 12

1.1. Descripción General 12

1.2. Marco Normativo 16

1.3. Esquema General de Operación 20

1.3.1 Descripción de macro procesos "Front Office" 21

1.3.2 Los procesos Back Office y la estructura de las Cajas de Compensación Familiar 24

1.3.1. Articulación entre el Back Office y el Front Office 29

1.4. Articulación institucional 33

1.5. Matriz DOFA 38

Capítulo 2: Las agencias de gestión y colocación de las Cajas de Compensación Familiar 41

2.1. Introducción 41

2.2. Esquema General de Operación 42

2.2.1. Descripción de Procesos Front Office 42

2.2.2. Descripción de Procesos Back Office 48

2.2.3. Articulación entre el BACK Y el Front Office 50

2.3. Análisis de resultados 53

2.3.1. Caracterización de la ruta para buscadores 54

2.3.2. Caracterización de la ruta de gestión empresarial 65

2.3.3. Barreras para ingresar al mercado laboral 70

2.4. Matriz DOFA - SPE 77

Capítulo 3: Las Prestaciones Económicas ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.1. Introducción ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.2. Esquema General de Operación ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.2.1. Descripción de Procesos ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.2.2. Articulación de procesos ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.3. Análisis de resultados obtenidos ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.3.1. Caracterización de los beneficiarios de las prestaciones económicas ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.3.2. A qué se dedican las personas cesantes en su tiempo durante el desempleo **¡Error! Marcador no definido.**

3.3.3. Relacion de las prestaciones económicas con el consumo, los ingresos luego del enganche, los tiempos de búsqueda, la formalidad y el salario de reserva **¡Error! Marcador no definido.**

3.3.4. Fuentes de ingresos de los cesantes y distribución de los recursos destinados para el consumo y los activos ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.3.5. Uso que los beneficiarios le dan a las prestaciones económicas **¡Error! Marcador no definido.**

3.4. Matriz DOFA – Prestaciones Económicas ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Capítulo 4: La capacitación para la inserción y reinserción laboral ..... **¡Error! Marcador no definido.**

4.1. Introducción ..... **¡Error! Marcador no definido.**

4.2. Esquemas Generales de Operación ..... **¡Error! Marcador no definido.**

4.3. Descripción General por Fases del Componente de Capacitación **¡Error! Marcador no definido.**

4.4. Análisis de resultados de evaluación cualitativa y cuantitativa **¡Error! Marcador no definido.**

4.4.1. Características de la oferta de capacitación ..... **¡Error! Marcador no definido.**

4.4.2. Población beneficiaria del componente de capacitación **¡Error! Marcador no definido.**

4.4.3. Contribución de las capacitaciones al cierre de brechas de capital humano **¡Error! Marcador no definido.**

4.5. MATRIZ DOFA – CAPACITACIÓN ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Capítulo 5: Medición de resultados del mecanismo de protección al cesante 162

5.1. Modelo logit 166

5.2. Modelo de supervivencias 172

5.3. Diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios del MPC 185

Capítulo 6: Conclusiones y Recomendaciones: 189

6. 1. Esquema General 189

6. 2. Servicio Público de empleo 193

6. 3. Prestaciones económicas 196

6. 4. Capacitaciones 206

Anexo A: Factores críticos de éxito y cuellos de botella 213

Anexo B: Ficha de la encuesta 223

Bibliografía 225

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Rutas y beneficios en el MPC 20

Tabla 2. Distribución del FOSFEC por componentes 28

Tabla 3. Matriz De Actores - RASCI 33

Tabla 4. Matriz DOFA – Procesos Generales 39

Tabla 5. Oferta preestablecida de servicios asociados a la Ruta de Empleabilidad 45

Tabla 6. Información Sobre MPC A Los Buscadores Registrados En Las CCF 56

Tabla 7. Edad de jóvenes registrados en las agencias de empleo de las CCF 58

Tabla 8. Meses de experiencia laboral por grupos de edad 60

Tabla 9. Número de asesorías y porcentaje de cubrimiento de orientaciones por tipo de CCF 63

Tabla 10. Postulaciones por Tipo de CCF y sexo 65

Tabla 11. Empresas registradas en las agencias de empleo de las CCF 66

Tabla 12. Vacantes Registradas por Actividad Económica 68

Tabla 13. Vacantes registradas por nivel de educación y clasificación ocupacional 69

Tabla 14. Percepción de barreras personales y resultados de las agencias de empleo 71

Tabla 15. Percepción de barreras personales y resultados de las agencias de empleo – Mujeres 72

Tabla 16. Percepción De Barreras Personales y resultados de las Agencias de Empleo – Hombres 73

Tabla 17. Tratamiento de barreras por tipo de CCF 74

Tabla 18. Influencia positiva de las actividades de orientación en la búsqueda de empleo 75

Tabla 19. Hojas de vida y vacantes de acuerdo con la clasificación del SPE 76

Tabla 20. Matriz DOFA – Servicio Público de Empleo.....78

Tabla 21. Conocimiento sobre las prestaciones del MPC por parte de los beneficiarios.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 22. Ingresos anteriores a la pérdida de empleo.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 23. Beneficiarios por grupos de edad.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 24. Beneficiarios por nivel educativo .....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 25. Ingresos promedios de los beneficiarios.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 26. Beneficiarios por tipo de empresa.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 27. Beneficiarios según actividad en el empleo.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 28. Ingresos laborales y horas semanales antes y después del nuevo enganche de los beneficiarios .....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 29. Fuentes de ingreso durante el periodo de empleo de los beneficiarios**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 30. Gastos del hogar antes y durante el desempleo.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 31. Gastos financiados por los beneficios de las prestaciones económicas**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 32. Fuente utilizada para cubrir los gastos generales y de alimentación del hogar durante el desempleo.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 33. Matriz DOFA – Prestaciones Económicas.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 34. Contenido temático, pedagógico y metodológico de la oferta disponible en las cajas visitadas. .....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 35. Tipo de subsidio recibido mientras realiza la capacitación .....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 36. Porcentaje de cursos tomados por edad de los beneficiarios .**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 37. Matriz DOFA para el componte de capacitación .....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 38. Estadísticas descriptivas 163

Tabla 39. Situación Laboral actual, Características De Los Beneficiarios Y Beneficios" 164

Tabla 40. Regresión Modelo Logit 167

Tabla 41. Probabilidades de empleo por sexo y edad.....**¡Error! Marcador no definido.**

Tabla 42. Modelos paramétricos para la función de riesgo y de supervivencia.....174

Tabla 43. Regresión cox de supervivencias.....180

Tabla 44. Tasa de riesgo de la Duración de desempleo por sexo y edad.....183

Tabla 45. Caracterización de quienes no recibieron y recibieron las prestaciones económicas del MPC.....186

Tabla 46. Caracterización de quienes no recibieron y recibieron las prestaciones económicas del MPC.....**¡Error! Marcador no definido.**

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mecanismo de Protección al Cesante y SPE.....16

Figura 2. Mapa Normativo Del MPC – Ministerio Del Trabajo 19

Figura 3. Esquema De "Macro-Procesos" Front Office.....22

Figura 4. Análisis Relacional Sobre El Funcionamiento General Del MPC.....30

Figura 5. Procesos Operativos Del Servicio Público De Empleo.....44

Figura 6. Esquema Relacional Del Componente Del SPE en el MPC.....51

Figura 7. Registro de la Hoja De Vida.....55

Figura 8. Esquema general de operación del componente de prestaciones**¡Error! Marcador no definido.**

Figura 9. Esquema relacional del componente de Prestaciones en el MPC**¡Error! Marcador no definido.**

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de la edad de los beneficiarios registrados en el SISE por grupos de edad 58

Gráfico 2. Distribución de las hojas de vida por nivel de educación. 59

Gráfico 3. Asistencia a actividades de orientación....61

Gráfico 4. Evaluación sobre los servicios recibidos. 62

Gráfico 5. Vacantes registradas por tipo de CCF 67

Grafico 6. Posición ocupacional de los beneficiarios .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 7. Tipo de capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 8. Tipo de capacitación por institución .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 9. Elementos que influyen en el desempeño de la capacitación **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 10. Proceso de selección de los cursos de capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 11. Nivel educativo de los beneficiarios de capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 12. Principal Razón de abandono de la capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 13. Utilidad de los temas ofrecidos para las capacitaciones.... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 14. Influencia de la formación en la posibilidad de conseguir empleo **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 15. Aumenta la posibilidad de conseguir empleo por la capacitación **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 16. Mejora de habilidades por la capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 17. Beneficiarios que finalizaron el curso de capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 18. Beneficiarios que finalizaron el curso de capacitación .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 19. Beneficiarios que tienen empleo y finalización de la capacitación **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 20. Características de los beneficiarios que no terminaron capacitación y no tienen empleo .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 21. Porcentaje de personas que mejoraron su ingreso .... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 22. Beneficiarios por rango de edad que terminaron capacitación o no, y tienen o no empleo ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 23. Beneficiarios que terminaron capacitación o no y que tienen trabajo o no, por nivel educativo ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Gráfico 24. Función de Supervivencias 176

Gráfico 25. Función de Supervivencias por género 176

Gráfico 26. Función de Supervivencias por asistencia a talleres de orientación 177

Gráfico 27. Función de Supervivencias por asistencia a cursos de capacitación 178

Gráfico 28. Función de Supervivencia discriminada por haber recibido los beneficios económicos de las prestaciones 179

Gráfico 29. Función de Supervivencias por uso del SPE 180

Gráfico 30. Función de densidad por edad 188

TABLA DE ABREVIACIONES

Abreviatura	Significado
Asocajas	Asociación de Cajas de Compensación Familiar
APE - SENA	Agencia Pública de Empleo - SENA
CCF	Cajas de Compensación Familiar
DGPESF	Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar
DMAIC	Análisis Definir, Medir, Analizar, Mejora y Controla
DMFT	Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio de Trabajo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOFA	Matriz de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas
ET	Entidades Territoriales
FCE	Factores críticos de éxito
Fedecajas	Federación de Cajas de Compensación Familiar
FONEDE	Fondo de Fomente al Empleo y Protección al Desempleo
FOSFEC	Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MML	Metodología de Marco Lógico
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
RASCI	Matriz de responsabilidades
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de aportes
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISE	Sistema de Información del Servicio Público de Empleo
SPE	Servicio Público de Empleo
SSF	Superintendencia de Subsidio Familiar
UAESPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
UT	La Unión Temporal FEDESARROLLO- Infométrika

INTRODUCCIÓN

Como parte de las recomendaciones del *Pacto por el Empleo* firmado en el 2009 por los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo – OIT – , y siguiendo la Recomendación 202 de 2012 de esta entidad, donde se estableció la necesidad de i) fortalecer los servicios de empleo, ii) mejorar las oportunidades para el desarrollo de las competencias laborales e iii) implementar esquemas de protección social frente a la pérdida de un empleo (OIT 2009, OIT 2012), se crea en el 2013, por medio de la Ley 1636, el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), definido como un sistema de articulación de políticas activas y pasivas de empleo enfocado a generar herramientas que faciliten la vinculación al mercado laboral y disminuya la vulnerabilidad asociada a la pérdida de empleo.

La operación del MPC es realizada por las Cajas de Compensación Familiar (CCF), quienes tienen la responsabilidad de administrar los recursos del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), y desarrollar la estructura necesaria para brindar los servicios de capacitación, Servicio Público de Empleo (SPE) y prestaciones económicas definidos por la normatividad. De acuerdo con la información de la Superintendencia de Subsidio Familiar (SSF), al finalizar el 2017, por medio de este esquema se han entregado a nivel nacional más de 428.000 subsidios, se han capacitado cerca de 1.098.813 personas, y se ha brindado la orientación laboral a más de 1.160.418 personas por medio del Servicio Público de Empleo[1].

Debido a los logros alcanzados, y a la importancia de este sistema en las políticas de empleo, el Departamento de Planeación Nacional (DNP), por medio de la Unión Temporal entre Fedesarrollo e Infometrika, realiza la evaluación de resultados del MPC, que tiene como objetivo medir los resultados de la implementación de este conjunto de políticas, para lo cual se evalúan las características y operatividad de los tres componentes de este mecanismo: El Servicio Público de Empleo operado a través de las CCF; las Prestaciones Económicas y la Capacitación para la inserción y Reinserción laboral. Adicional es importante notar que Si bien el SPE está organizado en la Red de Prestadores del SPE que incluye operadores como el SENA, las agencias públicas y privadas de empleo y las bolsas de empleo, en el marco de este trabajo sólo se evalúa la operación de las Agencias de Empleo de las Cajas de Compensación Familiar.

Comentado [hs1]: El SPE opera a través de una Red de Prestadores que incluye el SENA, las CCF, las agencias públicas y privadas de empleo y las bolsas de empleo. Sin embargo, en este documento solo se evaluó la operación de las Agencias de Empleo de las Cajas de Compensación Familiar. Es importante aclarar esta parte dentro del texto y no en una nota al pie.

Comentado [MOU2R1]: Desde versiones anteriores del informe se revisó este comentario y por lo mismo se dejó en una nota de pié de página. De la misma forma es importante notar que en versiones anteriores los comentarios de la UAESPE sugieron dejar explicito el SPE como parte del MPC tal como aparece la norma, pues para los autores siempre han dejado claro que solo se evalua lo que tiene que ver con las CCF. Si bien se ajusta en el texto principal, es importante resaltar que se habia solicitado que se ajustará a la definición normativa.

[1] Información de la Superintendencia de Subsidio Familiar, con corte a febrero 2018

Con esta evaluación se busca responder cómo estos componentes han afectado los tiempos de búsqueda de empleo y protección de ingresos de los cesantes. Para esto se utilizan herramientas metodológicas cualitativas que permiten entender el esquema operativo y operacional del MPC, y cuantitativas para medir los resultados. De esta forma, la combinación de estas metodológicas permite comprender la relación entre los resultados presentados y el diseño y funcionamiento de la política.

Por un lado, el análisis cualitativo de esta evaluación se construye sobre tres fases de trabajo. La primera toma como insumos la documentación, normatividad y un taller realizado con las CCF, con los cuales se realiza un ajuste a la cadena de valor, se construye la matriz de marco lógico, la teoría de cambio de los tres componentes, la identificación de los factores críticos de éxito, los cuellos de botella y la articulación entre eslabones de la cadena de valor. La segunda fase hace referencia al trabajo de campo que incluye la realización de 54 entrevistas a CCF, 12 grupos focales con beneficiarios del MPC, 30 entrevistas a empresas y 4 entrevistas a funcionarios nacionales[2]. Finalmente, en la tercera fase se implementan metodologías de análisis como la construcción de la matriz DOFA y la de actores, así como los diagramas de procesos y microprocesos que permiten entender la forma como opera la política y su relación con los resultados.

Por otro lado, el análisis cuantitativo permite caracterizar a la población beneficiaria y medir los resultados del MPC sobre resultados como los tiempos de empleo, cambios de ingresos de los beneficiarios, el tipo de capacitación y su pertinencia, y el cierre de brechas para ingresar al mercado laboral. Este análisis incluye la revisión de los registros administrativos de la operación (Vacantes, hojas de vida y oferta de capacitación dada por las CCF y registros entre el 2011 y 2017 de la Planilla Integral de liquidación de aportes, PILA), y la recolección de 643 encuestas a beneficiarios de las prestaciones económicas en 31 municipios del país[3]. A partir de esta información se estiman las probabilidades de reenganche y tiempo promedio de duración del desempleo, así como se da una caracterización del tipo de cotización al sistema de seguridad

[2] El trabajo de campo de carácter cualitativo incluyó la realización de 54 entrevistas a las Cajas de Compensación Familiar en 18 ciudades, recolectando 15 entrevistas en cajas grandes, 18 en medianas y 21 y pequeñas. En cuanto a las entrevistas de funcionarios nacionales se recolectó información en el Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo, la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar.

[3] La encuesta recolectada cuenta con un nivel de representatividad a nivel nacional, y que de acuerdo con los factores de expansión calculados bajo la metodología presentada en el informe de trabajo de campo, se cuenta con un total de 330.852 observaciones.

social que han tenido los beneficiarios del MPC. De esta forma, para las dos primeras mediciones se utiliza la información recolectada en las encuestas a través de un modelo de regresión logística y de supervivencia; mientras que para las segunda se recurre a la información de la PILA, por medio de la cual se construyen estadísticas descriptivas que comparan a los beneficiarios del mecanismo, con usuarios registrados en la planilla que tienen condiciones similares en términos de sus cotizaciones al sistema de seguridad social pero que no accedieron a estos beneficios en una situación de desempleo.

Finalmente, considerando que el análisis debe conducir a entender cómo la operatividad y la estructura organizacional del MPC influye en los resultados sobre la población beneficiaria; el análisis se construyó teniendo en cuenta la fortaleza de los métodos cualitativos y cuantitativos de investigación, por lo cual las recomendaciones abarcan tanto los aspectos relacionados con la operatividad, el diseño de la política y sus canales de transmisión. Para la triangulación de hallazgos, la metodología implementada incluye una estrategia de métodos mixtos que se aplica en forma secuencial (las siguientes fases se basan en las anteriores) y paralela (recolección información primaria y secundaria, y análisis cualitativo y cuantitativo paralelo en el tiempo). Este diseño mixto, iterativo y completamente integrado que contempla la interacción casi permanente entre las aproximaciones cualitativa y cuantitativa, tiene la ventaja de que la relación entre las dos metodologías es dinámica, cambiante y evoluciona a lo largo de la investigación (Nastasi, Hitchcock, and Brown 2010).

Este documento se divide en seis capítulos. El primer capítulo hace una descripción general del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), sus características y algunos hallazgos del trabajo cualitativo que son un insumo valioso para las recomendaciones del estudio. El segundo capítulo presenta el desarrollo del componente de agencias de gestión y colocación como eje articular de las políticas activas y pasivas de mercado laboral. El tercer capítulo presenta los principales resultados del componente de prestaciones económicas del MPC. Seguido a este, el cuarto capítulo presenta los resultados del componente de capacitación. En el capítulo quinto se profundiza en la medición de los resultados del MPC sobre los ingresos y tiempo de desempleo de la población beneficiaria. Finalmente, el capítulo sexto presenta las conclusiones y recomendaciones de este estudio, construidas a partir de los análisis de la operatividad y la medición de los resultados.

CAPÍTULO 1: ESQUEMA GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE

El presente capítulo tiene como objetivo presentar la estructura del Mecanismo de Protección al Cesante y su funcionamiento general como esquema de articulación de políticas activas y pasivas de mercado laboral. La evaluación del funcionamiento se realiza a partir de la revisión documental y normativa, así como de las metodologías de análisis cualitativo, que tienen como resultado las Matrices de responsabilidades RASCI, Matriz de proceso, FCE, Matriz DOFA y Diagramas DMAIC. El capítulo se estructura en cinco secciones: la descripción general del funcionamiento, el marco normativo como insumo fundamental en los procesos, la descripción del esquema general de procesos, el análisis de actores y articulación institucional y finalmente los resultados de la matriz DOFA.

1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

El MPC está definido por la Ley 1636 de 2013 como un mecanismo de articulación de políticas activas y pasivas de mercado laboral, y que de acuerdo con esta normatividad tiene cuatro componentes: El Servicio Público de Empleo, la Capacitación en competencias básicas y laborales específicas, el FOSFEC y las cuentas de cesantías de los trabajadores, y con la Ley 1780 de 2016 se adiciona el de Promoción del Emprendimiento y Desarrollo Empresarial.

El MPC tiene como antecedentes el esquema de subsidio al desempleo establecido por la Ley 789 de 2002, y la Agencia Pública de Empleo, liderada por el SENA, como entidad encargada de brindar los servicios de orientación e intermediación laboral. Respecto al primer componente, desde el 2002 las CCF adquieren la responsabilidad de administrar los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE) para brindar un subsidio al desempleo a las personas que habían aportado al sistema de subsidio familiar por un período mínimo de un año, durante los últimos tres años, y brindar capacitaciones para la formación laboral en el caso en que lo considerasen pertinente para mejorar su formación.

Por otro lado, el Servicio Público de Empleo en Colombia se encontraba bajo la responsabilidad del SENA, entidad que tenía las competencias de brindar los servicios de orientación e intermediación laboral a través de una plataforma web. Sin embargo, estos servicios no llegaban a la población que se vinculaba al FONEDE, sino que atendía de manera desarticulada a los desempleados, aprendices y egresados del SENA, evidenciando la necesidad de profundizar en

el diseño y desarrollo de un Servicio Público de Empleo que brinde las herramientas pertinentes para facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral.

De esta forma, considerando la importancia de tener un sistema articulado de políticas activas y pasivas, y teniendo en cuenta la consolidación de un Ministerio del Trabajo creado por la Ley 1441 de 2011, y que según lo establecido en esta normativa tiene las funciones de *"formular, dirigir, implementar y evaluar políticas para proteger a la población desempleada y facilitar su tránsito hacia nuevos empleos y ocupaciones",* nace el MPC y el Servicio Público de Empleo (SPE).

Por otro lado, el MPC se crea bajo el Sistema de Subsidio Familiar, que está "*definido como el conjunto de instituciones políticas y normativas orientadas a la protección integral del trabajador y su familia*[4]*",* y es operado por las 43 CCF, las cuales adquieren la responsabilidad de operar y administrar los recursos destinados para este fin. La operación del MPC se constituye a partir del FOSFEC el cual actualmente está organizado en cinco subcuentas: (i) pago de aportes a salud y pensión y cuota monetaria por cesante e incentivo económico por ahorro voluntario de cesantías; (ii) servicios de gestión y colocación para la inserción laboral; (iii) programas de capacitación para la reinserción laboral; iv) sistema de información; y (v) gastos de administración.

De esta forma, en términos operativos el MPC puede organizarse en los siguientes cuatro componentes (**figura 1**):

- **Componente de Prestaciones Económicas:** En este componente se concentran las políticas pasivas enfocadas a mitigar los efectos negativos que tiene el desempleo en los ingresos de los hogares, brindando las prestaciones por un periodo de seis meses, que incluyen el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, la cuota de Subsidio Familiar en el caso en que la recibiera previo a perder el empleo (Ley 1636 de 2013)[5] y los bonos de alimentación (Decreto 582 de 2016). Todo esto bajo la condicionalidad del cumplimiento de las especificaciones de la ruta de empleabilidad, que incluye la participación en los procesos capacitación y a la participación de los

[4] Tomado de: http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/formalizacion-laboral/que-es-el-sistema-de-subsidio-familiar

[5] La cuota de subsidio familiar es recibida por los trabajadores que tienen ingresos hasta de 4 salarios mínimos mensuales y cuentan con personas dependientes a cargo (hijos o adulto mayor)

procesos de vinculación laboral, participar de los procesos de selección de vacantes que ofrezcan como mínimo el 80% de su salario anterior.

Adicionalmente se cuenta con el incentivo de ahorro por cesantías, el cual es una forma de retribuir a quienes hayan decidido ahorrar parte de sus cesantías para el período de desempleo. De esta forma el artículo 12 de la Ley 1636 establece que con cargo al FOSFEC las personas que decidieron ahorrar sus cesantías para el periodo de desempleo reciben un monto proporcional a lo ahorrado.

Es importante anotar que este componente cuenta con condiciones claras y restrictivas de acceso:

i) Término de la relación laboral sin importar el motivo.

ii) No contar con ninguna fuente de ingreso.

iii) Haber realizado aportes continuamente o discontinuamente por un año a una CCF durante los últimos tres años para dependientes (2 años continuos o discontinuos para independientes).

- **Capacitación para la Inserción y Reinserción Laboral:** se define como "*el proceso de aprendizaje dirigido a preparar, desarrollar y complementar las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas*" (Art 61 decreto 2852 de 2013). De acuerdo con la Resolución 5984 de 2014, se puede brindar un esquema de capacitación en competencias claves y transversales, entrenamiento y reentrenamiento técnico, técnico laboral y alfabetización y validación del bachillerato. El componente está enfocado a los cesantes, quiénes de acuerdo con lo determinado en su ruta de empleabilidad, evidencien la necesidad de mejorar las habilidades para vincularse al mercado laboral.

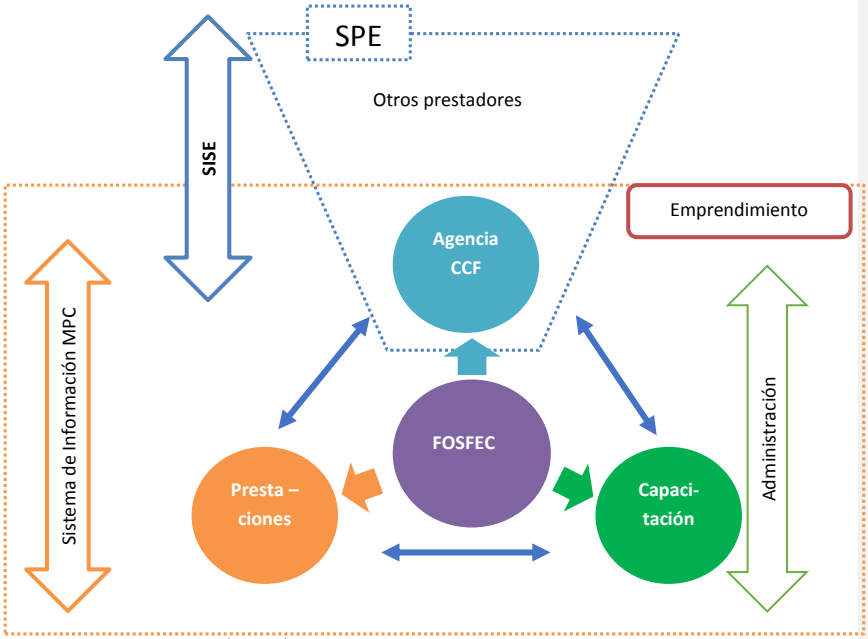
- **El Servicio Público de Empleo:** está conformado por una red de prestadores públicos y privados, que tiene como objetivo mejorar la organización del mercado de trabajo, para lo cual debe promover acciones que permitan un encuentro más eficiente entre la oferta y la demanda laboral. Entre las acciones básicas enfocadas a la oferta se encuentran los servicios de registro de hoja de vida, de orientación laboral, preselección y remisión. . Mientras que, por el lado de la demanda, los servicios básicos se concentran en el registro de las vacantes y asesoría al empresario para el perfilamiento y gestión de los puestos de trabajo disponibles. En definitiva, la operación del SPE se organiza en una red de

prestadores a nivel nacional que integra las diferentes acciones que se realizan alrededor de los servicios de gestión y colocación. Esta gestión está coordinada a través de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), entidad adscrita al Ministerio del Trabajo y creada por la Ley 1636 de 2013.

En el caso de la implementación de este componente a través de las CCF, estos prestadores crean las agencias de gestión y colocación, que deben realizar entre otras actividades, el registro de oferentes y demandantes, la orientación ocupacional a oferentes y demandantes, la preselección y la remisión a vacantes. El registro de oferentes es el proceso inicial por medio del cual la persona que se encuentra buscando empleo registra su hoja de vida en el SPE, e inicia la ruta de empleabilidad, en donde se especifican los pasos a seguir para mejorar las posibilidades de ingresar al mercado laboral.

- **Emprendimiento:** Este componente se crea con la Ley 1780 de 2016 y actualmente no cuenta con recursos autorizados para su operación.

Figura 1. Mecanismo de Protección al Cesante y SPE



FUENTE: MINISTERIO DEL TRABAJO - ELABORACIÓN: UNIÓN TEMPORAL

1.2. MARCO NORMATIVO

La operación del mecanismo está guiada por la normatividad y documentación que brindan las instituciones encargadas de su regulación, monitoreo y seguimiento. En particular depende del Ministerio del Trabajo, de la UAESPE y de la Superintendencia de Subsidio Familiar como institución encargada de realizar la inspección, vigilancia y control de las CCF. La figura 2 presenta la normatividad básica que regula la operación general de todo el Mecanismo[6].

[6] Adicional a la normatividad presentada en la figura 2, se cuenta con un conjunto de circulares, documentos operativos y guías técnicas que dan lineamientos para que las CCF puedan operar los diferentes componentes del MPC

Como bien se ha nombrado, el punto de partida del MPC es la Ley 1636 de 2013, en la cual se define la estructura de los cuatro componentes, el diseño institucional básico y los beneficios de las prestaciones económicas, así como las definiciones básicas del SPE. Es importante notar que en este marco normativo se han presentado dos modificaciones básicas sobre la estructura del mecanismo. Como primera medida, la Ley 1753 de 2015 adiciona el beneficio de los bonos de alimentación al componente de prestaciones económicas. Segundo, la Ley 1780 de 2016 trae cambios estructurales en el diseño del mecanismo que se pueden resumir de la siguiente manera:

i) Creación de nuevos programas: el artículo 9 de esta Ley abre la posibilidad de crear programas para la promoción del empleo, emprendimiento y desarrollo empresarial a cargo de los recursos del FOSFEC.

ii) Creación del componente de emprendimiento: por medio del Artículo 10 se crea el componente de Emprendimiento el cual a la fecha no se encuentra reglamentado por lo cual no hace parte de la evaluación.

iii) Aclaración del alcance de los beneficiarios del MPC: se establece la diferencia entre ser beneficiario del MPC y del componente de las prestaciones económicas. Todas las personas que quieran buscar empleo o mejorar su empleabilidad pueden ser beneficiarios del Mecanismo al ingresar a los servicios de gestión y colocación, mientras que solo aquellas que cumplen los requisitos establecidos en la Ley 1636 serán beneficiarias de las prestaciones.

iv) Redistribución del FOSFEC a nivel regional: establece la posibilidad de realizar transferencias de recursos entre CCF para que el MPC pueda responder a las características de los mercados laborales regionales.

En el siguiente nivel de normatividad se encuentran los decretos reglamentarios a estas Leyes. El más importante es el Decreto 2852 de 2013, que brinda los lineamientos operativos y está estructurado en tres partes: los referentes al SPE y toda la Red de Prestadores, los referentes a prestaciones económicas y los asociados al componente de capacitación. Respecto al componente de Servicio Público de Empleo, el Decreto 2521 de 2013 establece la estructura de la UAESPE. Adicionalmente, para el componente de prestaciones económicas se cuenta con los Decretos 135 de 2014 que reglamenta el beneficio del incentivo por ahorro de cesantías y el 582 de 2016 sobre los bonos de alimentación.

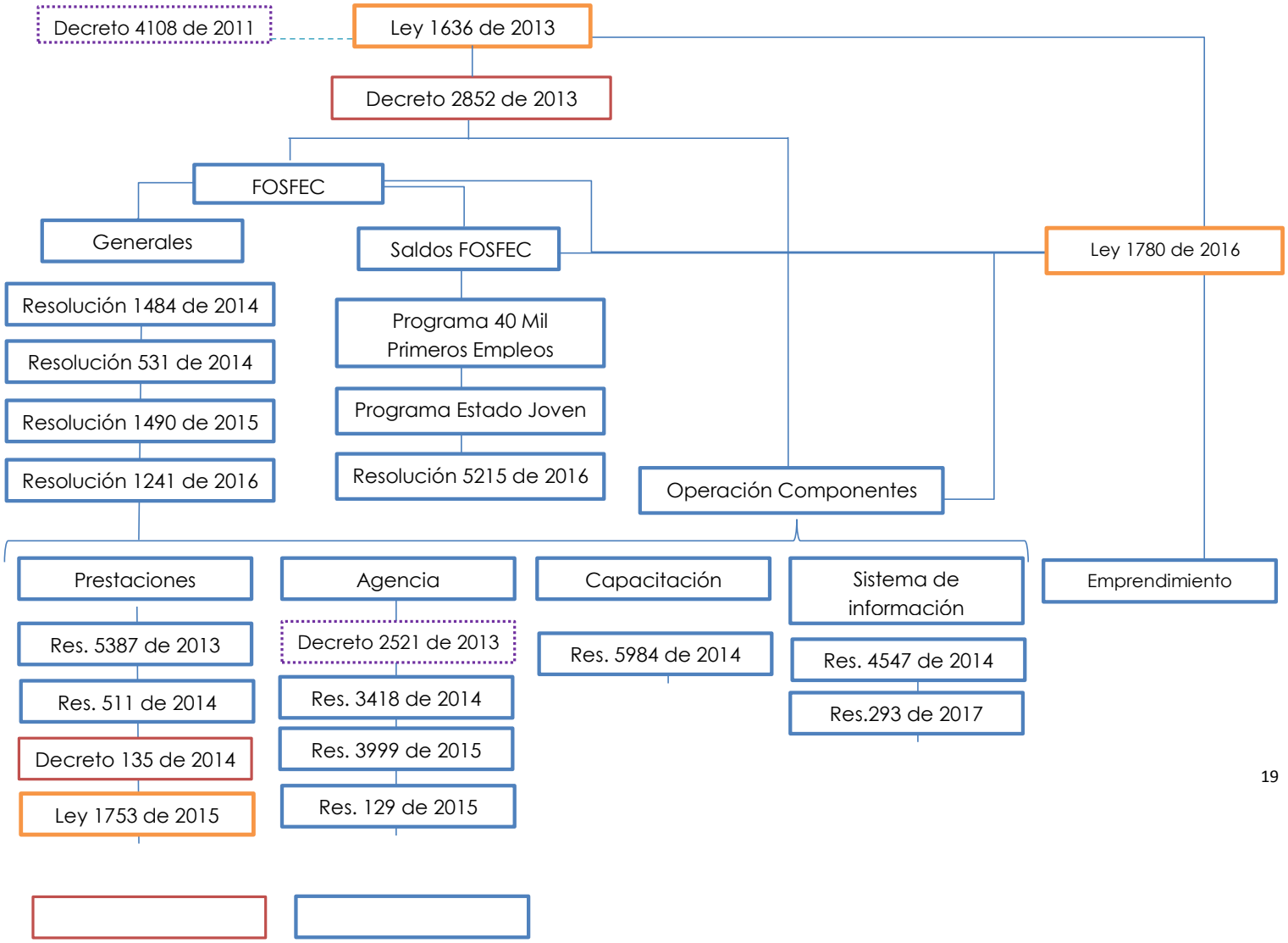
Seguido a los Decretos, la operación del mecanismo está enmarcada en una serie de resoluciones que pueden ser agrupadas en dos grupos fundamentales. Por un lado, las relacionadas con el FOSFEC, que a su vez compilan la normatividad de asignación de recursos y la relacionada con el uso de los saldos. Como segunda medida, aquellas relacionadas con los componentes operativos, que buscan dar los lineamientos asociados a cada uno de los procesos del esquema operativo. Si bien sobre el alcance de estos lineamientos se profundizará en el desarrollo de cada uno de los componentes, es importante anotar que es por medio de este instrumento que se pone en marcha la implementación en los territorios.

De esta forma se resalta que la operatividad del Mecanismo está asociada a un esquema normativo bastante complejo, en donde para cada componente hay una relación entre las Leyes, los Decretos y las Resoluciones. Es así como para poder mejorar la operación y efectividad del mecanismo, es necesario revisar la normatividad actual y buscar mecanismos que se adapten a las necesidades y dinámicas de los territorios.

Adicional de los decretos relacionados con el mecanismo y propios del sector Trabajo, es importante nombrar el 4108 de 2011. Por medio de este decreto se da la estructura del Ministerio del Trabajo, enmarcando el esquema institucional. Asimismo, el Decreto 2521 de 2013 que establece las funciones de la UAESPE, la cual tiene el rol de administrar el SPE y toda la Red de Prestadores, entre las cuales se encuentran las agencias de gestión y colocación de las CCF.

Finalmente se debe tener en cuenta en el mapa normativo los actos administrativos. Estos son aquellos expedidos por instituciones diferentes al Ministerio del Trabajo, pero que tienen un efecto directo en la operatividad. Tal es el caso de actos del Ministerio de Salud que regulan el comportamiento de la PILA (cotizante tipo 52), las resoluciones dadas por la UAESPE y aquellas emitidas por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

FIGURA 2. Mapa Normativo Del MPC – Ministerio Del Trabajo



1.3. Esquema General de Operación

La descripción del esquema operativo general del MPC se realiza teniendo en cuenta que para que una persona reciba los beneficios de los diferentes componentes es necesario que funcionen tanto los procesos de *front y back office,* entendiendo los primeros como los procedimientos que son visibles para los usuarios, que en este caso son los cesantes y buscadores de empleo, mientras que los segundos hacen referencia a todo lo que sucede al interior de la CCF como unidad operadora y que son angulares para la operación y efectividad de la política.

Tabla 1. Rutas y beneficios en el MPC

	Ruta 1	**Ruta 2**	**Ruta 3**	**Ruta 4[7]**
Beneficios	✓ Servicios básicos de las agencias de gestión y colocación	✓ Servicios básicos de las agencias de gestión y colocación ✓ Capacitación	✓ Servicios básicos de las agencias de gestión y colocación ✓ Capacitación ✓ Prestaciones económicas	✓ Servicios básicos de las agencias de gestión y colocación ✓ Participación en programas especiales
Beneficiarios	✓ Buscadores de empleo	✓ Buscadores de empleo que pueden acceder a los cursos de formación	✓ Buscadores que cumplen con los requisitos para las prestaciones	✓ Buscadores que cumplen los requerimientos establecidos en los programas
Componentes	✓ Agencia	✓ Agencia + Capacitación	✓ Agencia + Capacitación + Prestaciones	✓ Agencia +Otros - Determinado por las características del programa

Fuente: Elaboración Propia

[7] Dado que el alcance de esta evaluación es el MPC y no los programas, se hace referencia a estos en la medida en que afectan la estructura operativa general, mas no se profundiza en su desarrollo e implementación.

La estructura operativa del MPC se encuentra enmarcada en las disposiciones dadas en la Ley 1636 y en el Decreto 2852 de 2013, en donde se establece que el punto de entrada a los beneficios del mecanismo son las agencias de gestión y colocación de las CCF[8]. De esta manera, dependiendo del tipo de beneficio que vaya a recibir el cesante, se pueden identificar cuatro rutas de atención (Tabla1).

Al involucrar los tres componentes, la ruta 3 es la que describe la mayor complejidad del MPC, pues es en esta en donde se reflejan las interacciones de las políticas activas y pasivas, razón por la cual requiere el mayor nivel de articulación institucional. Como se hace evidente en la tabla 1, el proceso tiene como base la agencia, por lo cual sus procesos y resultados son determinantes en el desempeño y resultados de la política. Asimismo, vale la pena tener en cuenta que del resultado de este componente se desprende el componente de capacitaciones y de prestaciones económicas. En el caso en que la persona se encuentre en la ruta 3, estos dos procesos van atados en términos que el primero se vuelve una condición necesaria para recibir los beneficios.

Si bien la tabla 1 presenta al beneficiario del MPC como el buscador de empleo, es fundamental incluir a las empresas como usuarios activos en la medida en que de ellos depende el cumplimiento del objetivo final del MPC. Por lo tanto, las agencias deben incluir la ruta de atención a las empresas, incluyendo la gestión y registro de vacantes, con el fin de entrar a los procesos de intermediación y colocación, siendo este último la salida exitosa de los usuarios del proceso operativo. La figura 3 presenta los macroprocesos en términos del "Front Office" para los usuarios.

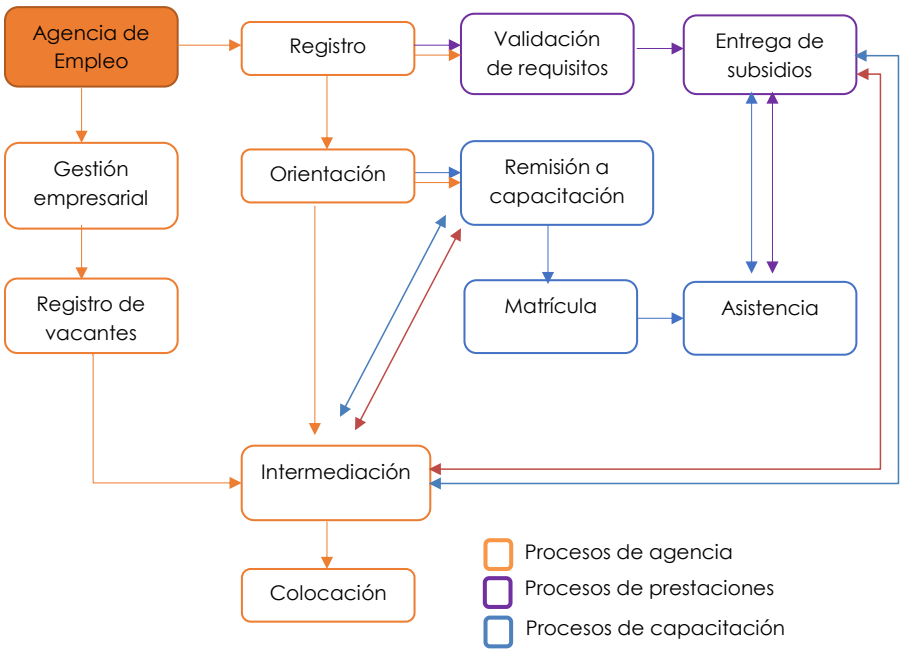
1.3.1 Descripción de macro procesos "Front Office"

La descripción de procesos en esta sección se va a realizar siguiendo la estructura de la tabla 1, en donde la ruta base solo incluía los procesos de agencia, se sigue con los procesos de capacitación, y finalmente se incluyen los tres componentes. Esta estructura resumida permite entender el comportamiento general del Mecanismo, para así profundizar en las relaciones a nivel de articulación y diseño institucional. Por su parte, el detalle por componente permite

[8] El numeral 2 del artículo 47 del Decreto 2852 de 2013 y el artículo 3 de la resolución 5984 de 2014 establecen que para recibir los beneficios de las prestaciones y de capacitación respectivamente el beneficiario debe estar inscrito en el Servicio público de empleo.

evaluar los requerimientos y especificidades propias de la implementación de tres tipos de políticas.

Figura 3. Esquema De "Macro-Procesos" Front Office



Fuente: Elaboración Propia

1.3.1.1 Macro procesos de Agencia

Los macro procesos en el componente de agencia se pueden organizar en tres grupos: los enfocados a los orientados a los cesantes y buscadores de empleo, los enfocados a las empresas y finalmente los encargados de la interacción entre la oferta y la demanda. En el primer grupo se encuentran:

- **Registro**: hace referencia al proceso de inscripción de la hoja de vida en el servicio público de empleo. Este proceso se puede hacer de forma presencial en las agencias o

utilizando la plataforma del Sistema de Información. Los artículos 47 y 66 del Decreto 2852 plantean que la inscripción es requisito para acceder a los otros componentes.

- **Orientación:** La resolución 3999 de 2015 define este proceso como el análisis del perfil del oferente, información general del mercado laboral, información sobre programas de empleabilidad y asesoría en el desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo a través de instrumentos como:
    - Pruebas psicotécnicas asociadas a la orientación.
    - Entrevista de orientación personalizada o grupal.
    - Talleres de competencias básicas (claves y transversales).
    - Talleres de herramientas para el autoempleo.
    - Talleres de herramientas para la búsqueda de empleo.

Respecto a los procesos dirigidos a las empresas se encuentran:

- **Gestión Empresarial:** hace referencia a las actividades realizadas para que las empresas conozcan el SPE y utilicen los servicios.
- **Registro de vacantes:** este proceso es reglamentado por la Resolución 129 de 2015, en donde se dan los lineamientos para el registro a través del sistema de información del SPE.

Finalmente, entre los procesos enfocados a la interacción entre la oferta y la demanda se encuentran los siguientes:

- **Intermediación o *matching*:** el objetivo de este paso es identificar la relación entre las vacantes disponibles y los perfiles laborales de los potenciales candidatos a ocupar el puesto de trabajo.
- **Colocación:** es el objetivo final del proceso en donde se logra la contratación del buscador.

1.3.1.2 Macro Procesos de Capacitación

- **Remisión a Capacitación:** es uno de los puntos centrales de articulación de los componentes del mecanismo, ya que por medio del proceso de orientación se asignan el esquema de formación para el trabajo que debe seguir el beneficiario.

- **Matrícula:** Formalización de la inscripción del beneficiario al curso de capacitación.
- **Asistencia:** La articulación de este componente con el de prestaciones económicas está atada a la asistencia al menos al 80% del curso asignado en la ruta de empleabilidad.

1.3.1.3 Macro procesos de Prestaciones

- **Validación de Requisitos:** La Ley 1636 establece en su artículo 13 los requisitos para acceder al componente de prestaciones que incluyen la validación del desempleo y la afiliación a las CCF por el periodo establecido en esta normatividad.
- **Entrega de las prestaciones:** Las prestaciones reconocidas en el marco del MPC incluyen el pago de cotización a salud y pensiones, el pago de la cuota monetaria y el incentivo por ahorro de cesantías. Los beneficios tienen una duración máxima de seis meses que están atados a la validación de los requisitos y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

1.3.2 Los procesos Back Office y la estructura de las Cajas de Compensación Familiar

El actor central en la operación del MPC son las CCF, quienes tienen la administración de los recursos del FOSFEC. Por esta razón, entender el funcionamiento de estas entidades y su rol en las políticas de mercado laboral brinda elementos básicos de análisis para potenciar el funcionamiento del mecanismo.

Las CCF surgen en Colombia desde finales de la década de los cuarenta como las entidades operadoras del Sistema de Subsidio Familiar, encargadas de administrar la cuota de subsidio para los trabajadores de menores ingresos que tienen personas a cargo. A partir de su creación el sistema ha atravesado por grandes transformaciones, consolidándose durante la década de los ochenta como instituciones prestadoras de servicios especializados para el bienestar de sus trabajadores afiliados y no solo como instituciones administradoras de los recursos financieros de la cuota de subsidio familiar (OIT – Mintrabajo, 2014)

La operación del sistema de subsidio familiar tiene un esquema de organización territorial que responde al financiamiento a partir de los recursos parafiscales pagados por las empresas en los territorios, y por lo suscrito a los límites departamentales. Esta estructura relaciona, entonces, la capacidad de funcionamiento de las cajas con la capacidad productiva del territorio. Los Departamentos en donde los niveles de empleo y formalización son mayores, tienen una mayor

disponibilidad de recursos para operación que aquellos en donde hay menores niveles de empleo. Para promover un sistema solidario, se permiten en este contexto generar esquemas de transferencias de recursos y así promover el desarrollo regional.

Un elemento importante que considerar en el esquema de trabajo de las CCF es La Ley 789 de 2002 que tiene como objetivo crear el Sistema de Protección Social, y les da un lugar central a estas instituciones en este esquema, impulsando su rol como operadoras de programas sociales para mejorar la calidad de vida de los trabajadores afiliados. Adicional esta normatividad marca un punto de cambio pues, por medio de la administración del subsidio al desempleo, obliga a la atención de la población desempleada. Proceso que finalmente se ve reforzado con la Ley 1636, en la medida en que se establece la atención a los cesantes, sin importar si antes hubieran o no cotizado al sistema (OIT-Mintrabajo, 2014).

Al ser entidades privadas y autónomas, las CCF cuentan con la independencia para organizar su estructura administrativa y operativa. De esta forma, a través de la información recolectada por medio de los ejercicios cualitativos, y en particular de las entrevistas realizadas con los líderes de cada componente, se encuentra que, si bien existen elementos comunes en la organización del *back office*, cada caja, independiente de su tipo, adapta la normatividad de acuerdo con su estructura organizacional. Adicionalmente, como se podrá observar a través del análisis de la operación detallada, los lineamientos dados por las entidades reguladoras (Ministerio del Trabajo, Superintendencia de Subsidio Familiar y UAESPE) están dirigidas al *front office* principalmente.

Dentro de los procesos internos de operación hay tres elementos fundamentes a destacar: i) el sistema de información, ii) el FOSFEC y iii) la estructura organizacional de la CCF. Para los dos primeros, se cuenta con lineamientos normativos que permiten dar una descripción general. El tercero construye una respuesta a la operación en concreto. Antes de analizar la forma en que estos componentes determinan la operatividad e influyen en los resultados de la efectividad de la política, se presentan los lineamientos y descripciones básicos sobre cada uno de estos.

- **El Sistema de Información:** la definición de este componente parte del artículo 21 de la Ley 1636 en donde se establece la creación de un *Sistema Integrado de Información del Desempleo* que debe compilar la información proveniente de los diferentes actores del MPC. La normatividad plantea que el sistema, en teoría, "*reúne en una única bodega de datos toda la información suministrada por los empleadores, los cesantes y demás desempleados, los administradores del Fondo de Cesantías, los Administradores del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el Administrador de la*

Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y el Servicio Público de Empleo" (Ley 1636 de 2013). El diseño e implementación del sistema debe estar liderado por el Ministerio del Trabajo.

A la fecha no se cuenta con un Sistema de Información para el MPC en operación, por lo cual todos los cruces necesarios para implementar los diferentes componentes se deben realizar de forma manual. Como solución a este inconveniente las CCF han tenido que desarrollar soluciones particulares, entre las cuales se destaca el sistema de información Zenith utilizado por 34 CCF y desarrollado por Asopagos. Esta entidad es una empresa creada por 29 CCF para el desarrollo de soluciones tecnológicas asociadas a la operación de las diferentes políticas y programas que requieren estas entidades.

Por otro lado, el artículo 26 de la Ley 1636 y el capítulo 2 del Decreto 2852 dan los lineamientos sobre la creación e implementación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo. Este sistema debe ser administrado por la UAESPE, y su alcance es el funcionamiento de la Red de Prestadores, por lo cual debe involucrar los esquemas de transferencia de información entre los diferentes actores asociados a esta red.

Actualmente se cuenta con el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), que entró en vigencia desde el 2015, y en operación en el 2016. Sobre este sistema es importante resaltar que si bien la normatividad adjudica la responsabilidad del Sistema de Información a la UAESPE, actualmente se encuentra bajo un contrato de arriendo con Asopagos,[9]. Al respecto, es importante tener en cuenta que este sistema es utilizado por las agencias de las CCF y otros prestadores, pero no por toda la Red de Prestadores del SPE, por lo cual no garantiza la interacción de plataformas. Esto implica que, si una persona se registra en el sistema de la APE SENA, o por medio de una agencia privada, no queda registrado en el Sistema de Información de la Caja.

- **El FOSFEC:** fuente principal de recursos del MPC. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1636 y siguiendo los lineamientos de la Ley 789 de 2002, el fondo está constituido por:

    a) La suma que resulte de aplicar el porcentaje del 55% que en el año 2002 se aplicó a las personas a cargo que sobrepasaban los 18 años. Este porcentaje se

[9] http://comunidad.serviciodeempleo.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=691:nuevo-desafio&Itemid=277

descontará todos los años del 55% obligatorio para el subsidio en dinero como fuente mencionada de recursos del fondo.

b) El porcentaje no ejecutado que le corresponde del 4% de los ingresos de las Cajas al sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el período anual siguiente.

c) El porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las CCF, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 los gastos serán de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%

d) El 1% del 100% de los recaudos para los subsidios familiares de las Cajas con cocientes inferiores al 80% del cociente nacional. El 2% de los recaudos de las cajas con cocientes entre el 80% y el 100% del cociente nacional. Y el 3% de los recaudos de las Cajas con cocientes superiores al 100% del cociente nacional. Estos recursos serán apropiados con cargo al componente de vivienda del FOVIS de cada caja, de que trata el numeral 7 del artículo 16 de esta Ley.

e) A partir del 2015 los recursos provenientes del artículo 46 de la Ley 1438 fueron incorporados en su totalidad para financiar el FOSFEC y reconocer los beneficios en sus distintas modalidades

f) Los Rendimientos financieros del fondo.

Para la ejecución del FOSFEC se cuenta con tres tipos de resoluciones: i) la que estable los lineamientos de gasto, ii) las que establecen los porcentajes de ejecución y iii) las que determinan el uso de los saldos. Adicional, es importante notar que por medio de la Ley 1780 de 2016 se da la responsabilidad al Ministerio del Trabajo para diseñar esquemas de transferencias de recursos entre CCF para promover un esquema solidario de compensación regional entre aquellas donde hay menor recaudo y mayores necesidades de políticas de empleo.

En el primer tipo se encuentra la Resolución 1484 de 2014, la cual es fundamental para relacionar el *front office* con el *back office*, pues es por medio de esta normatividad que se especifican los gastos que se pueden asignar a cada uno de los componentes. Acompañada a esta norma se encuentran las disposiciones y comunicaciones que tiene la SSF con las CCF y en particular con el registro de información contable que estas

reportan. De esta forma, las modificaciones que se hagan a la operatividad del Mecanismo deben pasar por la revisión de esta Resolución (Tabla 2).

En el segundo grupo se dan los porcentajes de distribución por componente. De acuerdo con los lineamientos de la Ley 1636, para asignar estos porcentajes se debe contar con un proceso de identificación de necesidades, y articulación entre los actores.

Tabla 2. Distribución del FOSFEC por componentes

Componente	2014 (Res 531)	2015 (Res 531)	2016 (Res 1241)	2017
Prestaciones Económicas	60%	60%	51.3%	51.3%
Capacitación	26%	26%	32%	32%
SPE	13,5%	13,5%	16%	16%
Sistema de Información	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%

Fuente: Ministerio del Trabajo – Elaboración propia

Finalmente, el tercer grupo hace referencia al uso de los saldos del FOSFEC sobre el cual se han dado lineamientos en dos sentidos. Por un lado, la creación de nuevos programas como 40 Mil Primeros Empleos y Estado Joven. Por otro, la autorización para fortalecer la operatividad del componente de prestaciones para las CCF que no cuentan con los recursos necesarios para atender a toda la población aceptada para recibir el beneficio.

- **La estructura de las Cajas de Compensación Familiar:** al analizar la relación de la estructura de las CCF y la operación del MPC hay dos elementos importantes a tener en cuenta. Por un lado, el Ministerio del Trabajo clasifica a las CCF en tres grupos determinados por el nivel recursos recaudados en el FOSFEC, y el promedio recaudado a nivel nacional. Bajo este sistema, las cajas tipo 1 son las más pequeñas o de menor recaudo proporcional y actualmente agrupa a 23 Cajas. En el segundo grupo, las tipo 2, se encuentran 12 cajas. Por último, las cajas tipo 3 son las más grandes y reúne a 8 entidades[10]. De acuerdo con esta clasificación se da la autorización sobre el porcentaje de recursos que se pueden utilizar en el funcionamiento de la estructura administrativa. Los porcentajes según tipo de

[10] El Anexo de la Resolución 1241 de 2016 contiene la clasificación vigente.

caja son los siguientes: 4,5% del FOSFEC para las primeras, 4,0% para segundas y 3,5% para las del tercer grupo.

Adicionalmente, es necesario considerar la forma en que se organizan las CCF en lo referente a la operación. Respecto a esto se pueden encontrar dos tipos de estrategias: *integrada y por componentes*. En la primera de las estrategias, el MPC es administrado por una sola unidad, es decir que los tres componentes se encuentran agrupados en una unidad operativa. Para el segundo de los casos, el componente de prestaciones económicas se encuentra separado de los otros componentes.

Teniendo en cuenta el carácter privado de las CCF, es de resaltar la manera en que los distintos componentes de la política se logran adaptar a las estructuras administrativas y operativas de las CCF, generando diferentes esquemas de operación y articulación de los componentes. En este sentido, se evidencia la necesidad de realizar un esfuerzo de los entes reguladores de política que garanticen la interacción entre los componentes del MPC sin importar la estructura organizativa de las CCF.

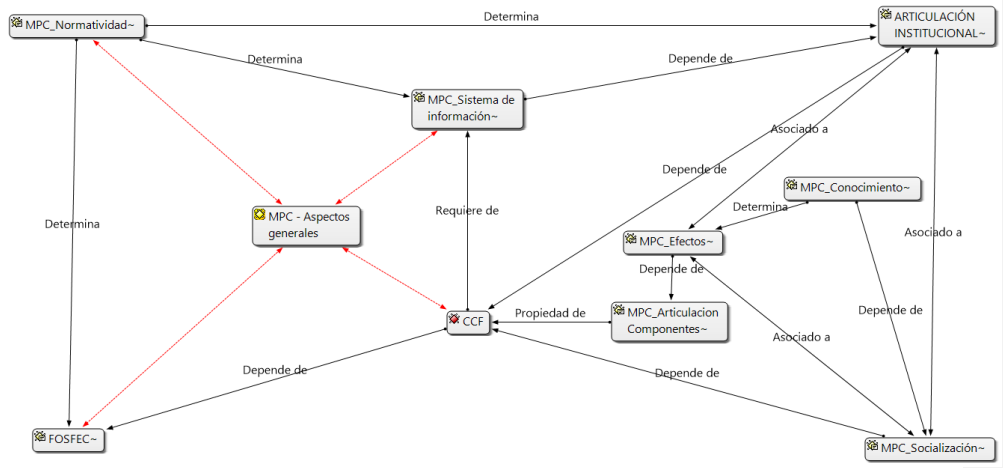
1.3.1. Articulación entre el Back Office y el Front Office

Recibir los beneficios que se ofrecen en el marco de este conjunto de políticas implica una alta coordinación entre los procesos que se realizan al interior de la CCF y los pasos que debe seguir el beneficiario. En el esquema general de operación se encuentran dos aspectos fundamentales al momento de unir los dos niveles de análisis. Por un lado, se encuentran los procesos de socialización que garantizan la entrada de los usuarios al esquema, lo cual es una condición necesaria para iniciar la operación. Por otro lado, se encuentran los aspectos relacionados con la articulación entre actores e instituciones involucradas con todo el proceso.

A partir de las entrevistas realizadas a los diferentes actores, y en particular tomando la información de las CCF y los funcionarios a nivel Nacional se construyó un esquema relacional (Figura 4) entre los principales aspectos que determinan el comportamiento general del MPC[11].

[11] Los análisis relacionales sobre el funcionamiento de los componentes se construyeron a partir de la información recolectada en las entrevistas y grupos focales. Para esto se sistematizo la información cualitativa a través del software Atlas Ti y se construyeron categorías analíticas sobre las cuales se generaron las relaciones de concurrencia

Figura 4. Análisis Relacional Sobre El Funcionamiento General Del MPC



Fuente: UT - Elaboración propia

Como se observa en la figura 4, tomando como punto de partida el nodo *MPC_Aspectos generales*, se desprenden cuatro flechas de color rojo que corresponden a aspectos que hacen parte del mecanismo como tal y que definen o determinan la forma en que opera en la práctica. A saber, *MPC_Sistemas de Información, CCF, FOSFEC y MPC_Normatividad.*

Dando inicio con *MPC_Sistemas de información*, además de ser un aspecto constitutivo del mecanismo como tal, se relaciona con otros tres nodos. Como primera medida, el sistema de información se relaciona con *MPC_Normatividad* en la medida en que su robustez y estandarización depende de una normatividad clara y que establezca las estrategias concretas para que todos los actores involucrados en el MPC puedan nutrir y hacer uso de la información necesaria. Esto implica que para que el MPC pueda cumplir con sus objetivos, es menester la existencia de un sistema de información estándar y que esté definido desde la normatividad.

Como segundo punto, se presenta la relación entre el sistema de información y la Articulación Institucional. Esta relación se fundamenta en el hecho que el sistema de información se debe nutrir de los insumos que produzcan cada uno de los actores en sus funciones. Esta articulación y aportes al sistema de información deben incluir a las EPS, al Ministerio del Trabajo, a la Unidad, a las CCF y demás agentes que determinan el funcionamiento ideal del MPC. Nótese que la articulación es el eje central de funcionamiento del MPCy es donde convergen la mayor parte de las categorías de análisis ya sea directa o indirectamente.

Por último, la tercera de las flechas con las que se relaciona *MPC_Sistemas de información* es con CCF. Esta relación es de vital importancia en la medida en que el nodo central de todo el mecanismo son estas entidades. En tanto las CCF son las encargadas de prestar los servicios de agencia de empleo, de proveer las capacitaciones y de entregar los subsidios, un sistema de información estandarizado y robusto se relaciona directamente con ellas, pues no sólo son quienes deben aportarle más insumos al sistema, sino son quienes requieren de una mayor actualización y pertinencia de la información para poder cumplir con los objetivos encomendados por la política pública.

Este nodo, además de su relación con los aspectos generales del MPC y con el correspondiente al sistema de información, se relaciona con el FOSFEC y con Articulación Institucional. Con respecto al FOSFEC, la relación con la normatividad se hace evidente en la medida en que es este fondo el que cuenta con los recursos para la implementación del MPC. En este sentido, el acceso al fondo y los montos con que pueden contar las CCF para la implementación del mecanismo están definidos por la interacción del FOSFEC y de la normatividad.

Con respecto a la Articulación Institucional, su relación con la normatividad reside en el hecho de que es la reglamentación la que define los roles de cada uno de los actores. A su vez, además de definir los roles, establece la forma en que las distintas entidades deben articularse y cooperar para un adecuado funcionamiento del MPC. Esto implica que la claridad de la normatividad frente al papel de cada uno de los agentes es determinante para evitar problemas como dobles esfuerzos, problemas de información, falta de rendición de cuentas y control, flujo de recursos, etc.

En lo referente al FOSFEC, más allá de su relación directa con los aspectos generales y con la normatividad, su vínculo con las CCF es determinante. Tal y como se mencionó en la sección correspondiente a la normatividad, la relación entre el fondo y las CCF reside en que son estos recursos los que financian la prestación de los servicios de capacitación, agencia de empleo y entrega de subsidios.

En la medida en que las CCF son el eje central del mecanismo, sus conexiones y relaciones con distintos factores son diversas. Como primera medida, las ya mencionadas relaciones con los aspectos generales del MPC, con el FOSFEC y con el sistema de información. Como segunda medida, las CCF se relacionan con la Articulación Institucional en la medida en que es sobre estas entidades donde confluyen todos los esfuerzos que realiza el MPC. Esto implica que además de ser el eje central del mecanismo, las CCF son las entidades que implementan los esfuerzos

realizados por la política pública. En este orden de ideas, el cumplimiento de las funciones de las CCF depende del nivel de articulación de las demás entidades involucradas en el MPC.

Adicional a este hecho, las CCF, junto con la Articulación Institucional y con MPC_Socialización, forman una suerte de triangulación que en parte determina los efectos que la intervención tiene en la población. En tanto todos los esfuerzos de la política pública recaen en las CCF para la operación, la socialización del mecanismo y el grado de articulación con que cuenten los agentes involucrados, determina la integralidad de la intervención, el grado de conocimiento de la población y las empresas sobre los beneficios del MPC, y los subsecuentes efectos que puede tener la política pública.

Esto implica que tras una adecuada articulación institucional y una contundente estrategia de socialización, los efectos del programa pueden aumentar. Esto responde a que, entre otros aspectos que se identifican para cada uno de los componentes, los resultados del MPC están determinados por el grado de conocimiento que tiene los beneficiarios y empresas y del grado complementariedad con que cuenten cada uno de los componentes dentro de las CFF.

Adicional la figura 4 describe la manera en que el ingreso del usuario al MPC se realiza a través de la Agencia de Empleo. Sin embargo, el ingreso cuenta con un proceso anterior relacionado con la socialización de los beneficios y sus procedimientos. Al respecto se destaca la importancia de potenciar los canales de comunicación con los diferentes actores, es decir los cesantes, las empresas y otras instituciones involucradas con toda la operación. Es importante señalar que siguiendo la Resolución 1484 de 2014, entre los gastos autorizados en el porcentaje de recursos de administración se incluyen los gastos relacionados a la implementación de estrategias de socialización del MPC que responda a las necesidades del territorio.

Uno de los elementos que resaltan los actores respecto a este proceso es que no se encuentra un liderazgo desde las entidades nacionales para posicionar el tema y unificar los mensajes de comunicación.

> *"Pues realmente es desde la caja que estamos haciendo varios procesos. Nos falta mucho, pero siempre hemos tratado como de utilizar redes sociales, nosotros mismos los empleados, los asesores empresariales de la caja, como caja, no del Mecanismo de Protección al Cesante. Pero ya lo que dijo [nombre] y la jefe [sic] es que el Gobierno Nacional nos dejó como muy la tarea a nosotros "hágalo usted y de parte de nosotros entre comillas no hacemos mucha fuerza". Entonces si no hacen mucha fuerza las EPS no se dan cuenta, los fondos de pensiones no se dan cuenta, los mismos empresarios no se dan cuenta. Entonces trabajamos muy por debajo, tratando de salir, pero el Gobierno Nacional no nos deja salir muy a flote […] todas las*

cajas hacemos un ejercicio de divulgación, de los recursos del mecanismo todas las cajas sacamos recursos para un tema de divulgación en la medida de lo que podamos. Pero también desde el ejercicio del Ministerio todavía el ejercicio no es tan fuerte en el tema de divulgación para que a nivel país en cada una de las regiones puedan conocer qué pasa con el Mecanismo de Protección al Cesante y con todos los beneficios a los que pueden acceder" (Entrevista Prestaciones Económicas – CCT Tipo 3 – Eje Cafetero)

1.4. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Con respecto a la articulación institucional, dentro del análisis surgió una serie de vínculos entre distintos actores del mecanismo. Las relaciones son las siguientes: i) las CCF con las empresas, ii) las CCF con los cesantes iii) las CCF entre ellas, iv) las CCF con las entidades operadoras como las EPS, ETDH y SENA entre otras. Para analizar esta estructura compleja de relaciones se construyó la matriz RASCI[12], que permite identificar el rol de los actores en todo el proceso de diseño, implementación y monitoreo de la política.

Tabla 3. Matriz De Actores - RASCI

Proceso		**Actor**							
		Min Trabajo	**UAESPE**	**CCF**	**S.S.F**	**SENA**	**MEN**	**Cesante**	**Empresas**
MPC - Inscripción y aspectos generales	PROMOCIÓN Y SOCIALIZACIÓN	C	R	R				I	
	FASE DE INSCRIPCIÓN	C	R	R				R	
	REVISIÓN Y PROVISIÓN DE RECURSOS	C	C	I	A-I				
	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	R-A-S-C	R-A-S-C	R	R-A-I	S	S	S	S
PRESTACIONES ECONÓMICAS	INSCRIPCIÓN A PRESTACIONES ECONÓMICAS	C/S	R-A-S	R				R	
	ENTREGA SUBSIDIOS PRESTACIONES	C	S-C	R	I			I	

[12] La Matriz RASCI se construye a partir del análisis de la gestión documental, y en particular del análisis normativo que da los lineamientos sobre lo que debe hacer cada actor y se contrasta con la información recolectada en las entrevistas en donde se indagaba sobre el rol institucional

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y RUTA DE EMPLEABILIDAD	C	S-C	R		C		S-I	
	GESTIÓN EMPRESARIAL	C	R-S-C	R					S-I
	POSTULACIÓN VACANTES	C	R-S-C	R				R	R
	BÚSQUEDA DE EMPLEO Y DE EMPLEADOS	C	S	R-S				R	R
CAPACITACIÓN	DISEÑO CAPACITACIONES	S-C	R-S-C	R		S-C		I	
	ESQUEMA OPERATIVO	C	S-C	R		S-C	S-C	I	
	PERTINENCIA Y CIERRE DE BRECHAS	R-A-S-C	R-A-S-C	R		S-C	S-C	C-I	S-C-I

Convenciones:
R: Responsable
A: Rendición de cuentas (accountable)
S: Soporte
C: Consultado
I: Informado

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo aportado por la matriz RASCI, los roles institucionales se pueden desagregar de la siguiente manera:

A. Organismos de Diseño y administración de la política: este grupo incluye a los actores de nivel nacional que tienen la responsabilidad de dar la reglamentación necesaria para la operación, realizar el acompañamiento y transferencia de técnicas.
   - Ministerio de Trabajo: como cabeza del sector trabajo, es la institución responsable de dar los lineamientos técnicos y de política sobre los diferentes componentes. El Viceministerio de Empleo y Pensiones cuenta con la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, que tiene bajo su responsabilidad dar los lineamientos generales del MPC y la Dirección de Movilidad y Formación para el trabajo se encarga de dar los lineamientos de política de formación para el trabajo.
   - Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo: administra la Red de Prestadores del SPE y brinda la asistencia técnica a las CCF.

B. Organismos de Inspección Vigilancia y Control: reúne a las instituciones encargadas de los procesos de Rendición de cuentas o Inspección Vigilancia y control.
   - Superintendencia de Subsidio Familiar: realiza la Inspección, Vigilancia y Control de las Cajas de Compensación Familiar.

- Contraloría General de la República: Realiza la inspección vigilancia y control del cumplimiento de derechos públicos y privados.

C. Organizaciones operadoras: Encargadas de la operación y ejecución de las políticas, programas y estrategias que se den en el marco del MPC.
   - Cajas de Compensación Familiar: son las principales operadoras del MPC. Las agencias de gestión y colocación, las prestaciones económicas, y en algunos casos, la capacitación es operada por medio de estas instituciones. Adicionalmente son las entidades encargadas de la administración del FOSFEC.
   - Instituciones de Formación: en interacción con las agencias de gestión y colocación de las CCF, brindan los servicios de capacitación. En el marco del MPC las instituciones que brinden la oferta de capacitación deben contar con los certificados de calidad vigentes (NTC – ISO).
   - SENA: el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA es la institución que a nivel nacional tiene la oferta de formación pública de programas técnicos, tecnólogos y complementarios.
   - Fondos de ahorro de Pensiones y Cesantías: respecto al MPC, se deben considerar en términos de la operación del incentivo por ahorro de cesantías considerado como parte de las prestaciones económicas.
   - Entidades Prestadoras de Salud (EPS): Entidades promotoras de salud por medio de las cuales se realiza la afiliación a la Seguridad Social en Salud.

D. Otras Instituciones de carácter nacional: si bien estas entidades no tienen una relación directa en el diseño operativo, pueden afectar la operación general del MPC.
   - Ministerio de Educación Nacional: esta entidad tiene bajo su liderazgo la apuesta de mejoramiento continuo de la oferta educativa y en forma más propositiva y dinámica con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación y con las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano en temas de: aseguramiento de la calidad, los Sistema de Información de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, creación y renovación de programas, costos educativos entre otros.
   - Ministerio de Salud y Protección Social: da los lineamientos a las EPS y la regulación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.

Teniendo en cuenta que entre los grupos de actores mencionados anteriormente se generan diferentes tipos de relacionamiento, para efectos del análisis, se podrían caracterizar de la siguiente manera:

- Coordinación intrasectorial: hace referencia a las relaciones que existen al interior del grupo A y del Grupo A con el B.

Las relaciones de este tipo tienen como objetivo principal dar los lineamientos de política normativos y de regulación de las políticas activas y pasivas involucradas en la operación del Mecanismo, y por lo cual es en este contexto que se deben presentar los mayores niveles de articulación y coordinación institucional para garantizar una coordinación conceptual y metodológica.

Actualmente no existe un esquema de coordinación institucional y trabajo articulado entre estas entidades. Si bien la Ley 1636 de 2013 establece la creación del comité de Mitigación de Desempleo como espacio de articulación, en la actualidad este espacio no cuenta con una dinámica de trabajo, y tampoco existe otro espacio de articulación periódico y organizado entre las entidades. Esta falta de escenarios, así como la ausencia de planes de trabajo organizados y de determinación de roles, se ve reflejado en la falta de claridad de los mensajes a las CCF.

- Coordinación intersectorial: hace referencia a las relaciones que existen entre las instituciones del grupo A y D.

Si bien el Mecanismo de Protección al Cesante es un esquema de política organizado desde el sector trabajo, para su correcta implementación es necesaria la coordinación con actores de otros sectores, en este caso particular salud y educación. El Ministerio del Trabajo, como cabeza de sector es el encargado a liderar estos espacios de articulación y promover el desarrollo del MPC en los escenarios que sean pertinentes. Actualmente la falta de este tipo de espacios se ha visto reflejada tanto en problemas operativos (por ejemplo los temas de validación en el cumplimiento de requisitos para las prestaciones), como en vacíos conceptuales (en el caso del componente de capacitación)[13].

- Lineamientos de operación: relación entre el grupo A y C.

[13] Respecto a cada uno de estos puntos, los capítulos referentes a cada componente profundizarán en el desarrollo de estos temas.

El paso entre el diseño de la política y su operación es fundamental para garantizar que se den los efectos esperados en la población beneficiaria. El primer punto a considerar en esta articulación es la relación que se da con las CCF respecto a los lineamientos generales y el desarrollo de cada componente. La información que se dé a los operadores debe ser clara, oportuna y coherente, especificando las necesidades en términos de la información, requerimientos, rendición de cuentas y mecanismos de control.

La información entre este tipo de actores puede darse por diferentes tipos de canales de comunicación y contener diversos instrumentos, que varían de acuerdo con la formalidad. Por un lado, la normatividad asociada al MPC es el camino de comunicación de mayor formalidad entre las instituciones reguladoras y quienes operan, de esta forma las leyes, decretos y resoluciones se constituyen como el insumo básico de comunicación. Las contradicciones y vacíos que se encuentran en este nivel, determinan la estructura de los cuellos de botella a nivel operativo.

Seguido a este nivel, se encuentran los lineamientos que se dan a través de manuales de operación. Actualmente, sólo los programas asociados al FOSFEC como 40 Mil Primeros Empleos y Estado Joven, y el SISE cuentan con estos manuales, evidenciando la necesidad de mejorar este canal de articulación para dar los lineamientos técnicos.

En el siguiente nivel se encuentran los documentos técnicos y metodológicos que se brinden sobre la operatividad, en este nivel es importante resaltar el trabajo de la UAESPE como administradora de la Red, encargada de dar la asistencia técnica, que ha compilado a través de documentación como *La Caja de Herramientas,* en donde se da una descripción y recomendaciones sobre los procesos (UAESPE, 2016). Respecto a este punto también es importante resaltar los ejercicios que se han realizado con las CCF impulsando la gestión del conocimiento, como los encuentros de CCF liderados por el Ministerio del Trabajo, la UAESPE y las reuniones periódicas organizadas por las agremiaciones (Fedecajas y Asocajas)

Finalmente se encuentra un canal de comunicación directo y de mayor agilidad como lo son las comunicaciones entre funcionarios, y su efectividad está asociada a la oportunidad y la pertinencia de las respuestas. Para esto, se debe dar claridad sobre la articulación y el tipo de actor, y en particular la corresponsabilidad entre institución de gobierno y el tema y su alcance, es decir dar claridad de quien es el responsable sobre los temas de capacitación, prestaciones,

agencia y FOSFEC. Así mismo, los mensajes de este canal deben darse de forma continua y oportuna.

- Coordinación operativa: relación entre los actores del grupo C

La coordinación entre los operadores se puede distinguir en dos tipos, uno entre CCF, y otro entre las CCF y los otros actores. Respecto al primero, la coordinación CCF cuenta con diferentes mecanismos de apoyo, y en particular con las agremiaciones como Asocajas y Fedecajas, quienes impulsan el trabajo articulado, por lo cual promover y fortalecer estos espacios es de gran importancia para el sistema. Por otro lado, la articulación entre diferentes actores está altamente relacionada con la estructura territorial, y a su vez depende de la coordinación intersectorial, la claridad en los mensajes y mecanismos de articulación en este nivel se ven reflejados en la coordinación entre actores.

1.5. MATRIZ DOFA

El análisis DOFA es una herramienta de planeación estratégica que permite evaluar el contexto interno y externo en el cual un programa u organización ejecuta sus actividades. Este análisis se basa en identificar debilidades (D), oportunidades (O), fortalezas (F), y amenazas (A) con el propósito de mostrar una visión general de la intervención. En el caso del MPC, este análisis permite realizar una evaluación de la realidad de la intervención, del diseño y sus resultados sobre el grupo de beneficiarios.

Tanto las fortalezas como las debilidades se encuentran en el contexto interno de las organizaciones, es decir, en aquellos aspectos sobre los cuales las organizaciones pueden ejercer alguna forma de control. Una actividad o un proceso, es definido como fortaleza o debilidad dependiendo de la eficiencia de la organización en ejecutar el proceso o la actividad. Por otro lado, el contexto externo de una organización está compuesto por todos aquellos aspectos sobre los cuales la organización no tiene control. Las oportunidades y las amenazas hacen parte del contexto externo, y son definidas por relaciones negativas o positivas sobre los objetivos de la organización.

Al realizar la identificación de las variables DOFA para la intervención, se encontrará que las debilidades están asociadas a los cuellos de botella y a las metas que no fueron cumplidas en el marco de la intervención. Las fortalezas en cambio estarán en los procesos ejecutados correctamente y los aspectos que favorecieron estos procesos dentro de la ejecución de la intervención. Al tener claro estas fortalezas se pueden determinar las oportunidades que se

presentaron a lo largo de la implementación de la intervención. Por último, las amenazas son los aspectos de la cadena productiva que no permiten el cumplimiento del objetivo pero que la intervención, por su alcance, no está en capacidad de intervenir.

La tabla 4 presenta la matriz para los procesos relacionados con el funcionamiento general del Mecanismo. Los procesos relacionados a cada componente se describen en cada uno de los capítulos respectivos.

TABLA 4. Matriz DOFA – Procesos Generales

MACROPROCESO	Fortalezas	Debilidades
PROMOCIÓN Y SOCIALIZACIÓN	Las CCF más grandes cuentan con programas de radio y televisión, revistas propias, notas en prensa y otra serie de mecanismos por medio de los cuales se comunican con los cesantes y con los empresarios.	No hay canales establecidos de comunicación entre las empresas y las CCF. En ocasiones la relación se reduce a la postulación de vacantes
FASE DE INSCRIPCIÓN	Gran diversidad de mecanismos por medio de los cuales la población se puede inscribir al MPC. Además de la página de internet, las CCF, y en particular las cajas tipo 3, cuentan con diversidad de sedes, programas de inscripción itinerantes, sedes móviles y otro tipo de estrategias para ampliar su población atendida.	La plataforma no cumple con las necesidades del MPC. No sólo no cuenta con la capacidad en cuanto a la cantidad de usuarios, sino que se reconoce como difícil de manejar y poco "amigable"
	Oportunidades	**Amenazas**
PROMOCIÓN Y SOCIALIZACIÓN	Inclusión de nuevas tecnologías para promover la relación entre las CCF y las empresas y usuarios. Se plantea la importancia de desarrollar una aplicación de celular para el MPC. Muchas de las empresas desconocen la obligatoriedad de la postulación de vacantes. Esto implica que existe un gran potencial de empresas con vacantes que no han tenido la información necesaria sobre el MPC.	Muchas de las empresas entrevistadas, aunque reconocen haber hecho algún tipo de uso de los servicios que ofrece el MPC, plantean que no es la estrategia que utilizan para conseguir empleados. Sugieren que por "costumbre" suelen utilizar otras plataformas como computrabajo.com o elempleo.com, que si bien

		hacen parte de las herramientas de la Red de Prestadores, no tienen interacción operativa con el SISE. Adicionalmente, se reconoce que el voz a voz es una de las estrategias más comunes para cubrir vacantes laborales.
FASE DE INSCRIPCIÓN	En el trabajo de campo cualitativo no se hicieron evidentes oportunidades frente a la Fase de Inscripción.	Uno de los aspectos que más limita el acceso e inscripción a los servicios del MPC es la dispersión poblacional de las Entidades Territoriales. En Departamentos como Meta o Chocó las condiciones de infraestructura y de ruralidad, limita el acceso de la población al MPC.

CAPÍTULO 2: LAS AGENCIAS DE GESTIÓN Y COLOCACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

El presente capítulo tiene como objetivo presentar la caracterización y funcionamiento del componente de Servicio Público de Empleo del MPC, profundizando en la operatividad y resultados de las agencias de gestión y colocación de las CCF. La evaluación del funcionamiento se realiza a partir de las metodologías cualitativas propuestas y se analiza la información recolectada en la encuesta diseñada en el marco de esta evaluación. Así mismo se tienen en cuenta la información recolectada por medio del Servicio Público de Empleo respecto a las hojas de vida y vacantes. El capítulo se estructura en 4 secciones, la primera presenta una introducción al Servicio Público de empleo, seguido de la presentación del esquema general en donde se describe la operación y se da una caracterización del sistema, seguido a esto se presenta un análisis de brechas para ingresar al mercado laboral, y se finaliza con la presentación de la matriz DOFA sobre este componente.

2.1. INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de mercado laboral se definen como aquellas enfocadas a mejorar las posibilidades de vinculación y movilidad, por esta razón se pueden organizar en tres grupos de acuerdo con su objeto de intervención. En el primer grupo se encuentran las enfocadas a mejorar habilidades de las personas como respuesta a las necesidades de los empleadores, que reúne los aspectos relacionados con la formación y certificación del recurso humano. El segundo grupo reúne las que tienen como objetivo la demanda laboral y por lo tanto se enfocan en los esquemas de generación de empleo e incentivos a la contratación. Finalmente, el tercer grupo tiene como objetivo facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda y tiene como herramienta central la creación y fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo. (Betcherman et al, 2004; Brown and Koettl, 2015; ILO 2016)

De acuerdo con la OECD un Servicio Público de Empleo (SPE) se define como el conjunto de instituciones organizadas para brindar servicios tales como la orientación laboral, la atención a los empresarios y el registro de sus vacantes y el acompañamiento al proceso de *matching* con el fin de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral. Por medio del SPE se administran gran parte de las políticas activas y pasivas de mercado laboral, en tanto que las herramientas de intervención permiten identificar las características y necesidades de los diferentes actores. De esta forma el SPE se configura como una estructura institucional básica de

la política de empleo, que permite mejorar la eficiencia del mercado laboral y la productividad de las empresas (OECD, 2015).

Previo al 2013 los servicios de empleo se encontraban concentrados en la Agencia Pública de Empleo del Sena y las agencias privadas y bolsas de empleo. Con la Ley 1636, el SPE queda constituido por una Red de Prestadores públicos y privados, siendo las agencias de gestión y colocación de las CCF las entidades encargadas de operar la interacción de la política pasiva o subsidio al desempleo, así como las políticas activas como la capacitación para la inserción y reinserción laboral, y los servicios asociados a las actividades básicas de gestión y colocación.

El Servicio Público de Empleo se encuentra administrado por la UAESPE, quien en su tarea de brindar el acompañamiento operativo, conceptual y metodológico ha desarrollado un esquema de prestación de servicios enfocados al cierre de brechas de mercado laboral, entendiendo esta como la distancia entre el buscador y el empleador. Para cumplir con este objetivo, se identifican tres tipos de brechas: individuales, organizacionales y del entorno. El primer grupo recoge los aspectos relacionados con el perfil de los cesantes, su nivel de formación, habilidades, competencias y experiencia laboral entre otros. En el segundo grupo se encuentran los aspectos relacionados con las características de las empresas, sus necesidades de recurso humano y los factores que pueden influir en la contratación. Finalmente, el tercer grupo hace referencia al diseño institucional del mercado laboral y reúne los aspectos relacionados con las políticas de empleo, educación y desarrollo productivo.

Bajo este escenario, los servicios que ofrecen las agencias de empleo de las CCF deben estar enfocados a disminuir las brechas del primer y segundo grupo. Por medio de la atención especializada a buscadores y empleadores, y a partir de un sistema de información que recopile y organice la información de las hojas de vida y las vacantes, se busca mejorar los niveles de empleabilidad y probabilidad de enganche.

2.2. Esquema General de Operación

2.2.1. Descripción de Procesos Front Office

Como bien se resalta en el primer capítulo (figura 3), la puerta de entrada a todos los servicios del MPC son las Agencias de Gestión y Colocación de las Cajas de Compensación Familiar, que tienen la obligación de brindar servicios destinados a vincular la oferta y la demanda laboral. Esto implica que deben contar con una ruta de atención para los buscadores de empleo, que permita identificar y potenciar sus habilidades para conseguir empleo. Asimismo, deben contar

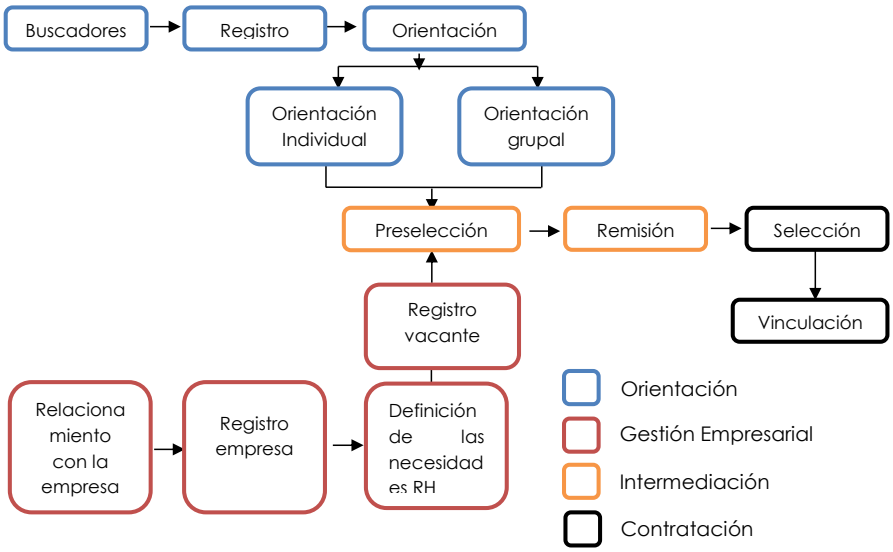
con otra ruta de atención enfocada a los empresarios, por medio de la cual se logre la gestión de las vacantes. Finalmente, para mejorar el encuentro entre la oferta y la demanda, se debe contar con un proceso de intermediación que promueva una organización más eficiente del mercado laboral. El resultado esperado de estos procesos es la firma de un contrato, que aunque depende de los mecanismos de selección de las empresas, su conocimiento brinda información fundamental para mejorar el funcionamiento de la ruta. La figura 5 presenta los procesos asociados a cada una de las rutas de atención.

Bajo el marco normativo establecido por la Ley 1636, el Decreto 2852 y la Resolución 3999 de 2015, se determina que las agencias de gestión y colocación de las CCF deben contar con autorización de la UAESPE para prestar los servicios básicos de gestión y colocación, que éstos se deben prestar de forma gratuita y que deben contar con componentes de registro, orientación ocupacional, selección y remisión. Es importante anotar que, si bien existen estos estándares mínimos para ofrecer los servicios básicos, las CCF realizan ajustes operativos que les permiten adecuarse a las necesidades de los territorios y a las características de la población atendida.

La UAESPE, como entidad encargada de administrar la red de prestadores y definir los estándares de calidad, ha puesto a disposición de sus prestadores el material compilado en las "Cajas de Herramientas", que brindan un esquema conceptual y metodológico para la implementación de estos servicios (UAESPE, 2016). La oferta de la ruta está enfocada a la atención de personas que se encuentran buscando empleo, bien sea porque están desempleados o porque buscan mejorar su perfil, por lo cual el objetivo principal consiste en identificar las brechas a nivel del individuo y construir una ruta para su cierre. De esta forma la ruta inicia con el registro de la persona en el Servicio Público de Empleo, y finaliza con la participación en las diferentes actividades de orientación laboral.

De esta forma, los procesos descritos en esta sección se construyeron a partir de la documentación brindada por la UAESPE en la "Caja de Herramientas", la normatividad, y la información recolectada en el trabajo de campo cualitativo.

Figura 5. Procesos Operativos Del Servicio Público De Empleo



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA – UT FEDESARROLLO INFOMÉTRIKA

A. LA RUTA PARA BUSCADORES

- **Registro de hoja de vida:** consiste en la inscripción, virtual o presencial de la hoja de vida en el sistema de información autorizado para el prestador. Actualmente las CCF cuentan con el SISE como su plataforma de captura. Por medio de la Resolución 183 de 2017 se establece el contenido mínimo que debe contener la hoja de vida.

  Es importante destacar que el registro es la puerta de entrada a los servicios con los que cuenta la CCF en el marco del MPC. De la misma forma, la información suministrada por el beneficiario es fundamental para diseñar el proceso de acompañamiento que se le va a brindar al oferente para el cierre de brechas a nivel individual.

- **Orientación Ocupacional:** la Resolución 3999 define que este proceso "*comprende el análisis del perfil del oferente, información general del mercado laboral, información sobre programas de empleabilidad y asesoría en el desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo*". En términos del esquema operativo y del recorrido realizado por el usuario en las CCF, el proceso inicia con la asignación de una cita individual con un orientador en donde se definen características de la persona y los requerimientos de los empleadores. De esta

forma, el orientador debe estar en la capacidad de reconocer las barreras y las habilidades con las que el beneficiario inicia su proceso con el fin de contar con los elementos necesarios para construir el perfil laboral y diseñar la *Ruta de Empleabilidad*, que consiste en un plan de trabajo para el cierre de brechas.

Para la implementación de este proceso es de gran importancia que el recurso humano de las CCF cuente con la capacitación requerida para atender a grupos poblacionales de difícil colocación.

De acuerdo con la Resolución 3999, las actividades de orientación pueden incluir pruebas psicotécnicas asociadas a la orientación, entrevista de orientación, talleres de competencias básicas (claves y transversales), talleres de herramientas para el autoempleo y talleres de herramientas para la búsqueda de empleo. Estas actividades se pueden dar tanto de forma individual como grupal.

Ahora bien, es de resaltar que, si bien no existe una estandarización de la forma en que las CCF deben articular el componente del SPE con el de Capacitaciones, estas entidades realizan importantes esfuerzos por aportarle coherencia a la orientación profesional y a la Ruta de Empleabilidad. Por otro lado, es importante mencionar que el SISE contiene una oferta preestablecida en donde se incluyen las opciones básicas presentadas en la Tabla 5. (SPE – SISE, 2018)

Tabla 5. Oferta preestablecida de servicios asociados a la Ruta de Empleabilidad

Área	**Tipo**	**Subtipo**
Orientación Laboral	Prueba Psicotécnica	Individual Grupal
	Entrevista	Individual Grupal
	Talleres	Grupal
Intermediación Laboral	Prueba Psicotécnica	Individual Grupal
	Entrevista	Individual Grupal
	Servicios Adicionales[14]	Individual

14 De acuerdo con la Resolución 3999 de 2015, Los Servicios Adicionales que se pueden brindar en el marco del SPE "*Son aquellos servicios ofrecidos a los empleadores que facilitan la selección de personal, distintos de los básicos, asociados y relacionados y que corresponden entre otros a: aplicación y evaluación de pruebas psicotécnicas como criterio de selección, visita domiciliaria, estudio de seguimiento a graduados, investigación y validación de datos, antecedentes, experiencia laboral, habilidades y competencias de los oferentes, talleres de selección por competencias, visitas a los puestos de trabajo, estudios de seguridad, aplicación de pruebas de referenciación, investigación de hábitos de pago, consultoría en gestión estratégica del talento humano enfocada a la evaluación de necesidades de personal, soporte administrativo de contratación, aplicación de pruebas mediante polígrafo o evaluación del potencial profesional.*"

Emprendimiento	Curso/Diplomado/Otro	Individual Grupal
Capacitación	Alfabetización / Bachillerato	Grupal
	Competencias claves y transversales	Grupal
	Curso/Diplomado/Seminario	Grupal
	Técnico Laboral	Grupal
	TICS	Grupal
Certificación de competencias laborales	Certificación de competencias laborales	

Fuente: SISE

- **Actividades de Orientación Individual:** Son las actividades que se le asignan al buscador en su ruta de empleabilidad para poder identificar y potenciar sus habilidades y fortalezas para ingresar al mercado laboral. Entre las actividades propuestas se encuentran citas de orientación especializada, y la aplicación de pruebas psicotécnicas.
    - Entrevistas de orientación especializada: trabajan en la identificación del perfil ocupacional del buscador[15], resaltando sus fortalezas y debilidades para realizar un mejor perfilamiento para las vacantes registradas.
    - Pruebas Psicotécnicas: en el material operativo presentado a las Cajas de Compensación Familiar se toma la definición de prueba psicotécnica como "*la herramienta diseñada para medir, de manera objetiva y estandarizada los rasgos de personalidad, las conductas, capacidades, habilidades, aptitudes y competencias específicas que debe tener una persona en función de un perfil deseable o determinado por quien va a usar esta información*" (UAESPE, 2016B). Si bien existen diferentes tipos de pruebas, y las CCF están en la libertad de implementar la herramienta más adecuada para la atención de sus oferentes y de las empresas, actualmente cuentan con la prueba "Performance"[16].
- **Actividades de Orientación grupal:** se realizan por medio de talleres que tienen como objetivo brindar herramientas adecuadas a los buscadores para mejorar sus posibilidades de

15 En el marco de la Comisión Nacional de Gestión Recurso Humano, creada por el Decreto 1953 de 2012 como el espacio de articulación para generar las políticas y programas de fortalecimiento y movilidad del recurso humano, se define en las mesas de trabajo el perfil ocupacional como "el conjunto de habilidades, conocimientos, actitudes, experiencia, nivel educativo o de formación y otros requisitos propios de cada organización para el desempeño adecuado de una ocupación." (Documento de Trabajo – Homologación Conceptual)

16 http://performance-spe.com/

conseguir empleo. El módulo 4 de la Caja de Herramientas para la orientación presenta los diferentes aspectos que se deben tener en cuenta para el diseño e implementación de estas actividades. Entre los principales aspectos en los que se recomienda trabajar se encuentran el diseño y presentación de la hoja de vida, la entrevista y el fortalecimiento de competencias claves y transversales. Para este último, es importante diferenciar entre los talleres que se brindan en los módulos de orientación y los cursos de competencias establecidos en el componente de capacitación y regulados por la Resolución 5984 de 2014.

B. La ruta para empleadores

La normatividad actual estructura la ruta de atención a empresarios sobre dos procesos fundamentales: el registro de la empresa en el Servicio de Empleo y el registro de las vacantes. Al respecto es importante resaltar que, si bien la Ley 1636 establece como obligatorio el registro de las vacantes en el SPE, los principales lineamientos se dan en términos del sistema de información y el contenido mínimo que debe contener una vacante, pero no se dan lineamientos sobre los procesos operativos de la etapa de gestión empresarial, como lo son el relacionamiento con la empresa y la determinación de las necesidades de recurso humano.

- **Relacionamiento con la empresa:** los gestores empresariales de las agencias de gestión y colocación deben buscar un relacionamiento con las empresas para promover el uso del Servicio de Empleo e identificar las necesidades de los empleadores en su territorio. De acuerdo con el contenido socializado con las CCF por parte de la UAESPE, la gestión empresarial inicia desde el reconocimiento del mercado laboral y las instituciones que lo constituyen. De esta forma, se promueve que las agencias de gestión y colocación establezcan un portafolio de servicios en donde expliquen las fortalezas e importancia del SPE como herramienta para mejorar la productividad de las empresas por medio de la gestión del recurso humano.
- **Definición de las necesidades de recurso humano:** previo a la publicación de una vacante, es necesario conocer cuáles son los requerimientos de la empresa para la contratación, lo cual implica determinar las características del puesto de trabajo que incluye dar lineamientos sobre los deberes y responsabilidades que se deben adelantar. Esto con el fin de perfilar las habilidades, conocimientos y características de la persona que se va a buscar para ingresar a esta posición.

- **Registro de la empresa:** el artículo 12 del Decreto 2852 de 2013 establece que para ser usuarios del SPE, las empresas deben contar con el Registro Único de Empleadores que se debe realizar por medio del sistema de información.
- **Registro de la vacante:** por medio de este proceso se documentan las necesidades y requerimientos del empleador para sus puestos de trabajo solicitados en el sistema de información. La Resolución 129 de 2015 establece los mínimos que se deben tener en cuenta para este trabajo.

C. INTERMEDIACIÓN:

- **La preselección**: La resolución 3999 define este proceso como aquel que permite identificar entre los oferentes inscritos, aquellos que tengan el perfil requerido en la vacante. Es decir, se realiza el proceso de emparejamiento o *matching* como se denomina en el SISE, sobre las habilidades, conocimientos y características del buscador, frente a los requerimientos del cargo de trabajo. Actualmente no se cuenta con alguna aproximación metodológica y normativa que permita identificar cómo se está realizando este proceso.
- **Remisión de hojas de vida:** este proceso consiste en el envío de las hojas de vida preseleccionadas a los empresarios. Para la remisión de hojas de vida existe la variante de la auto postulación que se presenta en las ocasiones en que el cesante encuentra la vacante por medio del Sistema de Información y remite la hoja de vida directamente a la empresa. En estos casos, las agencias de empleo no cuentan con herramientas para poder hacer seguimiento al proceso.
- **Procesos de selección y contratación:** Si bien este es un proceso externo al SPE y depende de la empresa y no de la CCF, teniendo en cuenta que el MPC es un mecanismo de articulación, la contratación representa el resultado final de la intervención.

2.2.2. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS BACK OFFICE

Los procesos descritos anteriormente requieren un esfuerzo al interior de las CCF, tanto en términos financieros como en la generación de capacidades para prestar estas actividades. Asimismo, depende de la capacidad de la CCF la consolidación del sistema de información como red neural en el soporte de los procesos y como insumos necesarios para el funcionamiento del SPE.

A. Las agencias de empleo en las CCF

Como un primer elemento para el funcionamiento de las agencias de empleo de las CCF se cuenta con los recursos del FOSFEC, que pueden ser utilizados en los siguientes rubros (Resolución 5984 de 2014):

- Recurso humano dedicado a la prestación de los servicios básicos de gestión y colocación.
- Recursos físicos relacionados directamente con la prestación de los servicios de gestión y colocación.
- Actividades de gestión que se consideren habilitantes para que un cesante pueda postularse a las vacantes disponibles.
- Otros gastos relacionados directamente con la prestación de los servicios básicos de la agencia de gestión y colocación.

En este orden de ideas, se pretende que la destinación del porcentaje de agencia del FOSFEC sea lo suficientemente amplio para que las CCF puedan desarrollar y estructurar capacidades físicas y humanas para el cumplimiento de los objetivos del MPC.

Adicional a los recursos del recaudo del FOSFEC, las CCF han contado con saldos de ejecución para la implementación de programas que han afectado directamente este componente. Tal es el caso de 40 Mil Primeros Empleos y Estado Joven. Sobre este primero es importante anotar la forma en que algunas CCF manifiestan que el diseño estructurado de atención de la ruta especializada para jóvenes sin experiencia implicó efectos positivos en la generación de capacidades de los equipos y principalmente en el acercamiento a las empresas.

Como un segundo elemento necesario en la operación de este componente es el desarrollo de una unidad operativa al interior de las CCF. Este proceso ha estado acompañado por el Ministerio del Trabajo y la UAESPE, para lo cual se ha contado con aspectos normativos como la Resolución 3999 que en su capítulo 2 especifica los requerimientos técnicos que deben tener las agencias para su creación y renovación de licencias de funcionamiento. Adicionalmente, el Decreto 2521 de 2013 le entrega a la UAESPE la responsabilidad de realizar el acompañamiento técnico a las agencias de gestión y colocación de la CCF.

En la consolidación del servicio al interior de las CCF, y cumpliendo con la responsabilidad del acompañamiento técnico, uno de los módulos de la Caja de Herramientas para el SPE

presentado por la Unidad, le da a las CCF lineamientos sobre la consolidación del componente. Este acompañamiento incluye la conformación de un portafolio de servicios de gestión y colocación y los lineamientos sobre la articulación institucional sugerida para mejorar la prestación del servicio.

B. EL SISE

La evaluación institucional realizada en el 2014 al SPE presenta como uno de los principales cuellos de botella la falta de un Sistema de Información que sustente los procesos operativos requeridos (Nuñez y Osorio, 2014). Respondiendo a estas recomendaciones, y a las dificultades observadas en territorio, en el 2016 se da inicio a la operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo -SISE-, el cual es utilizado principalmente por las Cajas de Compensación Familiar.

El SISE se encuentra estructurado en tres módulos principales: el de coordinación, el de atención y el de reporte. En el primero el coordinador de la agencia crea la estructura de su entidad dentro del sistema. Esto implica la creación o disposición de sedes y puntos de atención, asignación de roles y generación de los usuarios. El segundo módulo responde a las necesidades operativas del *Front Office* que cuenta con cinco componentes: oferentes, demandantes, intermediación, *emparejamiento* y direccionamiento que se le asigna a los oferentes. Finalmente se cuenta con el módulo de reportes que incluye los reportes estadísticos, indicadores operativos y el FOSFEC (SPE – SISE 2018).

Finalmente es importante tener en cuenta que no es utilizado por todos los prestadores del SPE, teniendo acceso las CCF y otros prestadores autorizados como las agencias de las entidades territoriales y algunos prestadores privados y bolsas de empleo. Por otro lado, la operación del SISE no se encuentra bajo la responsabilidad directa de la UAESPE o del Ministerio, sino que su estructura y operación depende y pertenece a Asopagos.

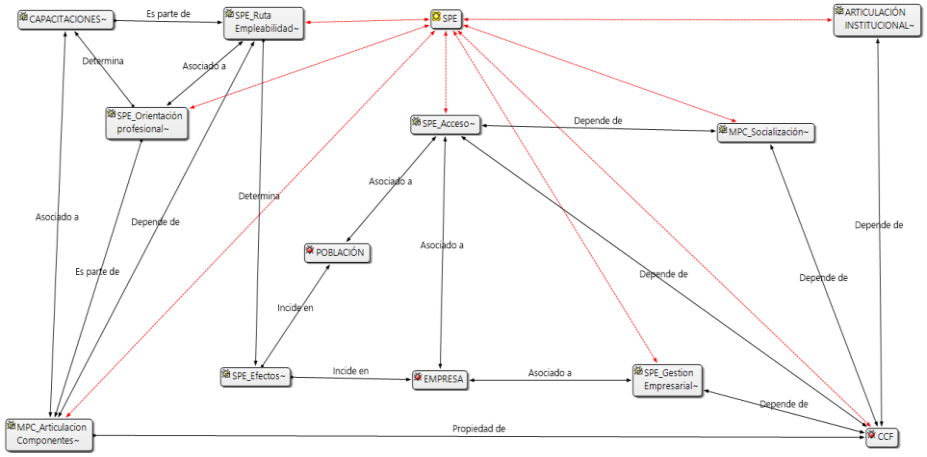
2.2.3. ARTICULACIÓN ENTRE EL BACK Y EL FRONT OFFICE

Parte de los cuellos de botella que se generan en la operación se presentan por una falta de articulación entre el *Front* y el *Back office*. Esto implica que cuando los usuarios buscan los servicios, las CCF no cuentan con la capacidad o la calidad esperada para dar cumplimiento a los objetivos de la política. El análisis de las entrevistas realizadas, así como la información recolectada a los beneficiarios de los tres componentes del MPC, permiten identificar los puntos en donde la política presenta dificultades en la operación. La figura 6 presenta el esquema

relacional del SPE dentro del marco del MPC. La figura presenta los aspectos que tienen una relación directa con la prestación del servicio y la manera en que interactúan con factores indirectos que pueden afectar el funcionamiento de los servicios de gestión y colocación.

Si bien en la figura no se evidencia el sistema de información como un componente que afecte de forma directa o indirecta, es porque este es un requerimiento absolutamente necesario para la prestación de estos servicios. Por lo cual se requiere una coordinación continua entre el diseño de procesos y los esquemas de captura.

Figura 6. Esquema Relacional Del Componente Del SPE en el MPC



Fuente: UT- Elaboración propia –

El componente de SPE comprende ocho grandes categorías de análisis señaladas en flechas rojas. La relación del componente con estas categorías es directa o hacen parte constitutiva del componente.

Un primer punto a resaltar es que la ruta de empleabilidad se relaciona con cuatro aspectos: las capacitaciones, la orientación profesional, la articulación de componentes y los efectos del SPE. Con respecto a las capacitaciones, la relación reside en que los cursos que se imparten hacen parte de las distintas rutas de empleabilidad que se diseñan para la población. Por su parte, la orientación profesional está asociada y es constitutiva de la ruta de empleabilidad. Frente a la articulación de componentes, su vínculo reside en el hecho de que una adecuada ruta de

empleabilidad debe contemplar la articulación de los componentes para asegurar su integralidad. Por último, los efectos del SPE están sujetos a la calidad en el diseño de la ruta de empleabilidad.

Además de la ruta de empleabilidad anteriormente mencionada, la categoría de orientación profesional se relaciona con las capacitaciones y con la articulación de componentes. Con respecto al primero de los nodos, su relación reside en que la orientación profesional define el tipo de capacitaciones que requiere el cesante.

Un segundo punto a notar es que tal y como se mencionó anteriormente, la orientación profesional se relaciona con la articulación de componentes. Esta relación se da en la medida en que la orientación que ofrecida al cesante debe contemplar todos los servicios que ofrece el MPC y no sólo aquellos de la agencia de empleo.

Adicional a las ya mencionadas relaciones con las categorías de ruta de empleabilidad y orientación profesional, la articulación de componentes se relaciona con el nodo de capacitaciones y de CCF. Como primera medida, la relación con capacitaciones se da en tanto en que es la agencia de empleo, dentro del componente del SPE, quien establece y define el tipo de capacitaciones a las que deben asistir los cesantes. Estas actividades se realizan dentro de los procesos de orientación profesional y diseño de la ruta de empleabilidad.

Por último, la relación con CCF es directa en cuanto son estas entidades, según sus capacidades y alcances, las que permiten cierto grado de integralidad de la intervención, al ser quienes ejecutan el MPC.

El acceso al SPE se relaciona con distintas categorías de análisis, pues este nodo describe la puerta de entrada al MPC. Como primera medida la asociación del acceso con la población es de doble vía, pues según las condiciones contextuales y familiares, los cesantes están en la posibilidad de acceder, pero también son las características del diseño del acceso lo que le permiten a la población ingresar al mecanismo. De la categoría de población, de manera subsecuente, se desprende el nodo de efectos. La relación entre los efectos y la población se evidencian en el hecho en que gran parte de los esfuerzos realizados por la política pública recaen en la población.

De manera similar a la población, existe una doble relación entre el acceso, las empresas y los efectos. Esta doble relación se da en la medida en que las características de las empresas, así como el diseño del SPE definen la posibilidad y naturaleza del acceso. A su vez, parte de los efectos recaen sobre las empresas.

De manera complementaria, el acceso se relaciona con la CCF de dos maneras. Por un lado, el SPE es quien diseña y define las formas y la normatividad para que las CCF establezcan el acceso al sistema por parte de la población. Por otro lado, es la CCF, con sus características, capacidades y limitaciones quienes representan la puerta de entrada al MPC.

Por último, la socialización se relaciona con el acceso, pues son las estrategias de las CCF, de la Unidad y demás entidades involucradas las que le permiten conocer a los cesantes la existencia del MPC.

La gestión empresarial del SPE cuenta con dos categorías de análisis relacionadas. Por un lado, el nodo de las CCF en la medida en que estas instituciones son las encargadas de realizar la gestión, informar sobre la existencia del MPC y conocer las necesidades de las empresas en cuanto a sus procesos de contratación y vacíos de personal.

Por otro lado, la categoría de gestión empresarial se relaciona de manera directa con las empresas. Esta relación se presenta en tanto las empresas son las receptoras de la gestión que realizan las CCF.

La categoría de las CCF, además de las relaciones ya mencionadas con la articulación entre componentes, la gestión empresarial y el acceso al SPE, se relaciona con otros dos nodos. Primero con la socialización del MPC, pues las CCF son las principales encargadas de dar a conocer, promover y divulgar la existencia y beneficios del mecanismo. Como segunda medida, se relaciona con la categoría de articulación institucional. Lo anterior en cuanto la CCF es el eje central de SPE y sobre estas entidades recaen los esfuerzos de las demás instituciones.

Respecto a la articulación institucional, además de su relación directa y constitutiva del SPE, se relaciona con las CCF. Aunque esta relación ya fue explicada anteriormente, vale la pena mencionar que las CCF son las entidades que materializan los esfuerzos de todas las instituciones involucradas en el mecanismo y, que por tanto, sobre ellas recae una parte importante de la articulación.

2.3. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Para caracterizar y evaluar los procesos de las agencias de empleo de las CCF del Servicio Público de Empleo se utiliza la información recolectada en la encuesta de caracterización que se realizó con los beneficiarios (Anexo B), que contaba con un módulo de información sobre la atención y servicios recibidos en las agencias de gestión y colocación de las CCF. Así mismo se

utiliza la información de las vacantes registradas en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo.

2.3.1. CARACTERIZACIÓN DE LA RUTA PARA BUSCADORES

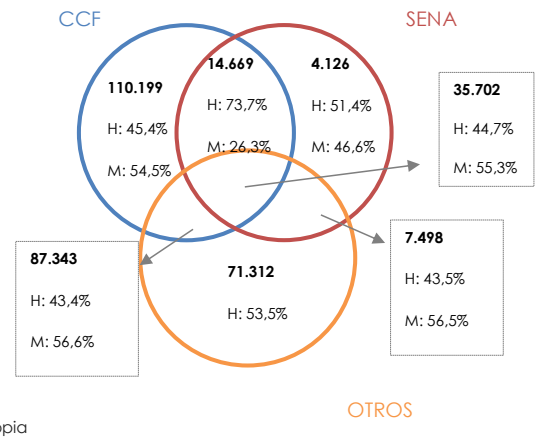
Como se puede observar en la figura 5 la puerta de entrada a los procesos de agencia, y por lo tanto al MPC, está determinada por el registro en el sistema que hacen buscadores y empleadores. Para los buscadores este proceso se materializa en el registro de la hoja de vida, la cual se puede realizar a través de las diferentes plataformas de captura de registro, entre las cuales se encuentra la inscripción de la hoja de vida a través de la CCF, del SENA o de otros prestadores. La Figura 7 presenta el registro de la hoja de vida de los beneficiarios encuestados a través de los diferentes prestadores de la red del SPE, en donde se puede observar que más del 75% (247.914 personas), registraron su hoja de vida a través de las CCF.

No obstante lo anterior, una condición previa y necesaria para el registro está relacionada con el conocimiento sobre los servicios. Teniendo en cuenta que el componente de agencia se encuentra inmerso dentro del MPC, los esquemas de socialización deben encontrarse relacionados. Es importante resaltar que durante estos cinco años de implementación se ha dado un fortalecimiento en estos procesos, como lo evidencian las respuestas de algunos funcionarios:

> *"Yo siento que estamos en un proceso en que las personas estén enteradas en los servicios que le presta el mecanismo de protección al cesante por medio del SPE y salen de aquí a replicar, yo siento que estamos en un buen grado de madurez, pero falta mucho para que la gente esté enterada, entre más gente esté enterada más vendrán a solicitar los servicios y más se van aprovechar los beneficios"* (Entrevista SPE – CCF Tipo 3 – Centro Oriente)

> *"Para los empresarios es una herramienta muy valiosa, pero somos conscientes de que el MPC es todavía muy nuevo, apenas estamos cumpliendo 5 años, nosotros somos los primeros que abrimos agencia a nivel nacional, esta abrió el 1ro de mayo del 2013, dentro de un mes cumplimos 5 años, es un mecanismo muy nuevo y todavía hay muchos empresarios que no conocen y como suele suceder en nuestra idiosincrasia consideramos que lo gratuito no es bueno y por eso ponen en duda nuestra labor"* (Entrevista SPE – CCF Tipo 3 - Pacífico)

Figura 7. Registro de la Hoja De Vida



Fuente: UT - Elaboración propia

Sin embargo, los esfuerzos realizados para la socialización y divulgación del MPC no se hacen evidentes en la información recolectada en la evaluación. A modo de ilustración, vale la pena señalar que el 20,3% de las personas que registraron su hoja de vida en las agencias de las cajas, contestaron no haber recibido información sobre el MPC en la agencia.

Este esquema de socialización a su vez se conecta con la estructura de las CCF, las cuales por su naturaleza tienen un relacionamiento directo tanto con las empresas como con los trabajadores, mostrando la necesidad de estructurar un esquema de comunicación que inicie desde los servicios generales de la CCF, comprenda el MPC e incluya los servicios de la agencia de gestión y colocación.

En este sentido, la Tabla 6 presenta la relación entre la información brindada sobre el MPC al buscador y tipo de caja, cuando se le pregunta al beneficiario si recibió la información sobre el MPC en el momento del registro. Como se puede observar en esta tabla, en las Cajas Tipo 1 es donde la mayoría de beneficiarios manifiestan recibir información, mientras que las Tipo 2 tienen el menor porcentaje.

Tabla 6. Información Sobre MPC A Los Buscadores Registrados En Las CCF

		No registra	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Total
Recibió Información	**Total**	3,714	54,139	62,570	109,518	229,942
	%	23.4%	74.4%	67.6%	73.2%	69.5%
No recibió Información	**Total**	12,128	18,674	30,012	40,097	100,910
	%	76.6%	25.6%	32.4%	26.8%	30.5%
Total		15,842	72,813	92,582	149,615	330,852

Fuente: Elaboración Propia

Bajo este escenario, son los orientadores, en conjunto con el cesante, quienes tienen la responsabilidad de diseñar el esquema de las capacitaciones y el acompañamiento especializado. Es importante notar que el diseño de la ruta se debe realizar bajo el objetivo de cerrar brechas para ingresar al mercado laboral, por lo cual en los talleres de orientación se debe trabajar en la identificación de las necesidades de los beneficiarios y generar procesos pertinentes para disminuir los tiempos de la búsqueda de empleo. La opinión del funcionario de una de las CCF entrevistadas ejemplifica como se da este proceso de forma conjunta, siendo está la ruta seguida en todas las CCF:

> *"Las psicólogas son las encargadas de direccionar a los oferentes a los distintos talleres, según el perfil de ellos o lo que ellas puedan observar durante el proceso de orientación o también según lo que el usuario requiera […] yo siento que […] hay cosas que en la entrevista no se pueden detectar, pero él si te puede decir "mira yo necesito de pronto que tú me ayudes a crear una buena hoja de vida porque no sé cómo hacerlo", hay muchas personas de que a pesar de que tienen muy buenos perfiles no saben todavía cómo de pronto crear una hoja de vida, entonces se direcciona a ese taller, o se direccionan a dos talleres que pueden ser habilidades y herramientas, o se direcciona al de claves y herramientas y así, según la necesidad"* (Entrevista SPE – CCF Tipo 2 – Región Caribe)

Adicional a la información recolectada en la encuesta de caracterización a beneficiarios, el proceso de registro también se puede caracterizar a partir de la información recolectada a través del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo – SISE - en donde se encuentran

registradas las hojas de vida de los usuarios de este servicio. De acuerdo con la información entregada por la UAESPE, con corte a diciembre de 2017 se encontraban registradas en este sistema de información 1.048.512 hojas de vida, que incluye el registro de 42 campos de información entre los cuales se incluye, además de la información de identificación personal de los beneficiarios, la referente a aspectos relacionados con su hoja de vida como el área de educación, la experiencia laboral y el número de habilidades registradas.

Un primer elemento a resaltar sobre esta información es la falta de estandarización y variedad con la que se cuenta en el registro de los datos. De esta forma, variables como profesión o área de desempeño no cuentan con una estructura de captura clara, razón por la cual identificar las áreas del conocimiento, ocupaciones y habilidades implica generar un esquema de categorización sobre las palabras registradas por los buscadores en estos aspectos. Es importante notar que si bien la implementación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo ha avanzado en la estandarización de la información, teniendo parámetros relacionados con el núcleo de conocimiento y ocupación, se sugiere continuar en la estandarización de estos parámetros pues permite mejorar los procesos de emparejamiento de las hojas de vida con las vacantes e intermediación.

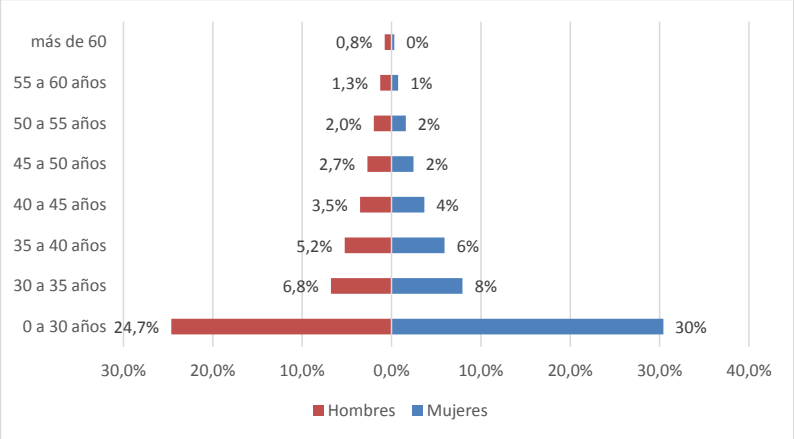
Ahora, al revisar las hojas de vida por tipo de CCF se encuentra que el 32,28% se encuentran inscritas en las cajas tipo 1, 22,7% en las Tipo 2, y el 44,9% restante se registraron en las tipo 3. Así mismo es importante destacar que el 53% de las hojas de vida registradas son de mujeres y el 47% de hombres. Respecto a grupos de edad la gráfica 1 muestra la distribución por grupos de edad y sexo de las hojas de vida registradas. Como se observa en este gráfico es importante resaltar la participación de jóvenes menores de 30 años[17]. La tabla 7 muestra la distribución de este grupo por edad, en donde la mayor participación se concentra en los jóvenes entre 22 y 26 años. Esta información muestra la importancia de trabajar este grupo poblacional para la intervención de la política de empleo, evidenciando la importancia de programas específicos como 40 Mil Primeros Empleos o Estado Joven, como estrategias que se han impulsado a través de los saldos del FOSEC y se han operado por medio de las agencias de gestión y colocación de las CCF.

Comentado [hs3]: De acuerdo con la ley 1622 de 2013, joven es "toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía".

Comentado [MOU4R3]: SE incluye en una nota de pie de página la explicación de porque se está tomando este corte de edad. El autor de este comentario debe tener en cuenta las discusiones de las versiones anteriores

[17] Si bien de acuerdo con la Ley 1622 de 2013 se tiene por defición que los jóvenes son las personas menores de 30 años, en el marco de este informe se toma como límite los 30 años de edad para mantener una uniforimidad en el manejo de la información proveniente de las diferentes bases de datos.

Gráfico 1. Distribución de la edad de los beneficiarios registrados en el SISE por grupos de edad



Fuente: SISE – Cálculos: Propios

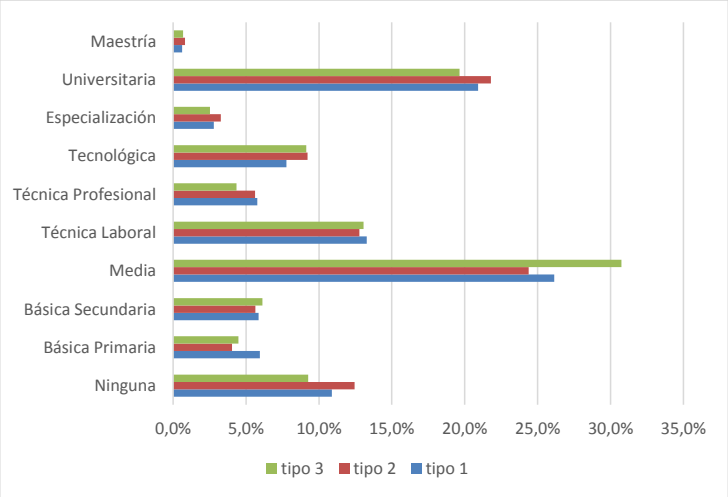
Tabla 7. Edad de jóvenes registrados en las agencias de empleo de las CCF

	Femenino		Masculino	
	Total	%	Total	%
15 años	2	0.00%	3	0.00%
16 años	330	0.10%	228	0.07%
17 años	1,503	0.47%	1,072	0.34%
18 años	3,950	1.24%	2,659	0.83%
19 años	16,325	5.12%	12,025	3.77%
20 años	22,731	7.13%	17,807	5.59%
21 años	26,949	8.46%	22,563	7.08%
22 años	29,347	9.21%	23,821	7.47%
23 años	31,756	9.96%	25,343	7.95%
24 años	32,167	10.09%	25,430	7.98%
25 años	30,243	9.49%	24,671	7.74%
26 años	28,746	9.02%	23,678	7.43%
27 años	26,663	8.37%	22,138	6.95%
28 años	24,470	7.68%	20,703	6.50%
29 años	23,152	7.26%	19,097	5.99%
30 años	20,366	6.39%	17,072	5.36%
Total	**318,700**		**258,310**	

Fuente: SPE – Cálculos: Propios

Respecto al nivel de educación de las hojas de vida registradas en las agencias de gestión y colocación de las CCF se encuentra que, si bien en términos absolutos el nivel de educación más importante registrado de las hojas de vida es la media, se destaca que al considerar la educación técnica y tecnológica en uno solo conjunto, este grupo población abarca más del 25% de las hojas de vida registradas en las agencias de las CCF, seguido del nivel de formación profesional. Esta información muestra la importancia de la reflexión sobre el tipo de educación para el trabajo y los canales de búsqueda. La Red de Prestadores cuenta con diferentes tipos de prestadores, como las bolsas de empleo o las agencias privadas que por su naturaleza recogen niveles de formación superior, mientras que las agencias de empleo de las CCF muestran la posibilidad de especializarse en la gestión del recurso humano concentrado en el nivel técnico y tecnológico, que tiene un papel fundamental en el tipo de competencias requeridas por el sector productivo.

Gráfico 2. Distribución de las hojas de vida por nivel de educación.



Fuente: SPE – Cálculos: Propios

Así mismo, otro elemento importante a destacar sobre las hojas de vida registradas en las agencias de empleo de las CCF hace referencia a la experiencia, contabilizada en meses, con la que cuentan los buscadores. De acuerdo con la literatura de capital humano (Becker, 1975) la experiencia laboral es fundamental en el desarrollo de las habilidades y competencias para el trabajo. Respecto a esto, la tabla 8 presenta la experiencia en meses de acuerdo con diferentes criterios de análisis. Como se puede observar en esta tabla, en términos de género se

encuentra una diferencia promedio de 10 meses de experiencia, siendo mayor la de los hombres que las mujeres. Adicionalmente, respecto a la edad y al nivel de educación es importante notar que, si bien el promedio de meses aumenta tanto con la edad como con el nivel educativo, para la primera variable de análisis se registra un aumento en la desviación estándar mostrando la diferencia en las trayectorias laborales. Mientras que respecto al nivel educativo las mayores diferencias se encuentran asociados a los niveles más bajos de formación.

Tabla 8. Meses de experiencia laboral por grupos de edad

Grupo	Variable	Media	Desv. Est	Max	Min
Edad	0 a 30 años	31.47	27.49	1122	0
	30 a 35 años	61.95	44.86	1130	1
	35 a 40 años	78.51	59.38	917	1
	40 a 45 años	94.16	75.68	845	1
	45 a 50 años	109.92	92.58	1032	1
	50 a 55 años	123.24	106.24	1263	1
	55 a 60 años	133.94	121.38	1752	1
	más de 60	140.92	143.15	1359	1
Sexo	Femenino	53.85	58.03	1752	0
	Masculino	63.62	69.34	1359	1
Tipo de CCF	Tipo 1	59.19	62.20	1359	1
	Tipo 2	59.78	65.66	1752	1
	Tipo 3	57.65	63.61	1352	0
	Ninguna	54.71	74.63	1023	1
Nivel educativo	Básica Primaria	67.96	86.04	1346	1
	Básica Secundaria	59.00	69.93	840	1
	Media(10-13)	53.17	59.12	988	1
	Técnica Laboral	50.53	55.79	1122	1
	Técnica Profesional	61.36	63.46	917	0
	Tecnológica	51.98	56.75	810	1
	Universitaria	62.41	61.95	1752	1
	Especialización	99.87	76.31	797	1
	Maestría	107.92	84.39	910	1

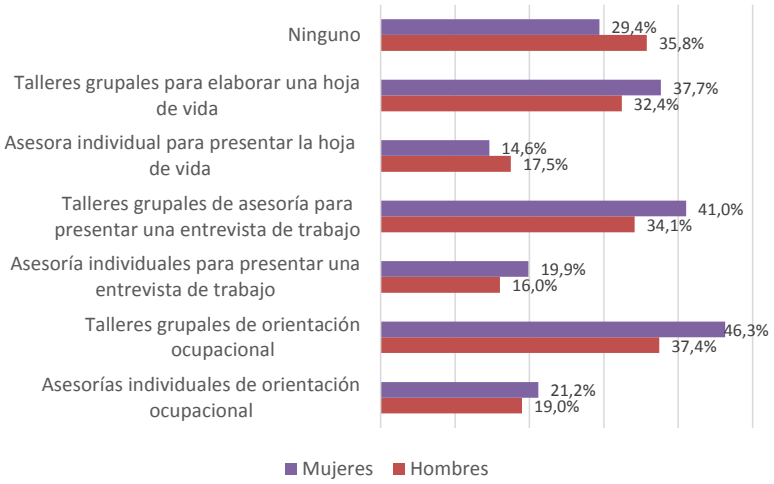
Fuente: SPE – Cálculos: Propios

Para recolectar la información referente al proceso de orientación laboral, la encuesta pregunta a los beneficiarios por el tipo de orientación recibida. En el caso en que su respuesta fuera afirmativa sobre la asistencia a las actividades, se indagó si el servicio recibido en la orientación

laboral tenía una calidad satisfactoria, si el tiempo que tomó la actividad fue suficiente, si le brindaron el servicio en el momento adecuado (pertinencia) y si fue de ayuda en la búsqueda de empleo (eficacia).

Al revisar la información recolectada respecto a estas actividades se encuentra que la participación en las diferentes actividades de orientación es mayor para las mujeres, siendo las actividades relacionadas con los talleres grupales para presentar la hoja de vida (41% de las mujeres encuestadas asistieron a esta actividad) y los talleres de orientación ocupacional grupal los de mayor asistencia (46,3% de las mujeres encuestadas asistieron a esta actividad). La diferencia en el porcentaje de asistencia para cualquiera de las actividades muestra la importancia de profundizar en las herramientas que se brindan en estas actividades, y en particular en las grupales en donde la interacción entre los asistentes es parte del proceso de cierre de brechas.

Gráfico 3. Asistencia a actividades de orientación



Fuente: Elaboración Propia

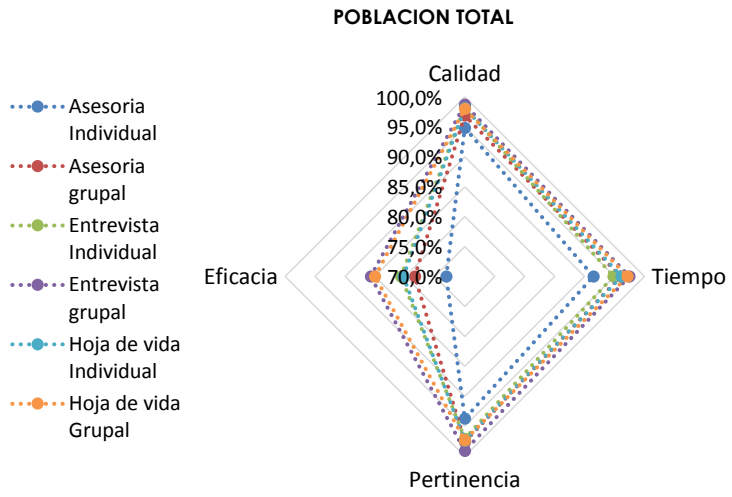
Uno de los elementos a resaltar es la respuesta tanto en asistencia como en evaluación de las asesorías individuales. Como bien se ha indicado, la ruta de prestación de servicios establece que después del registro, el cesante debe acudir a una cita de orientación en donde se

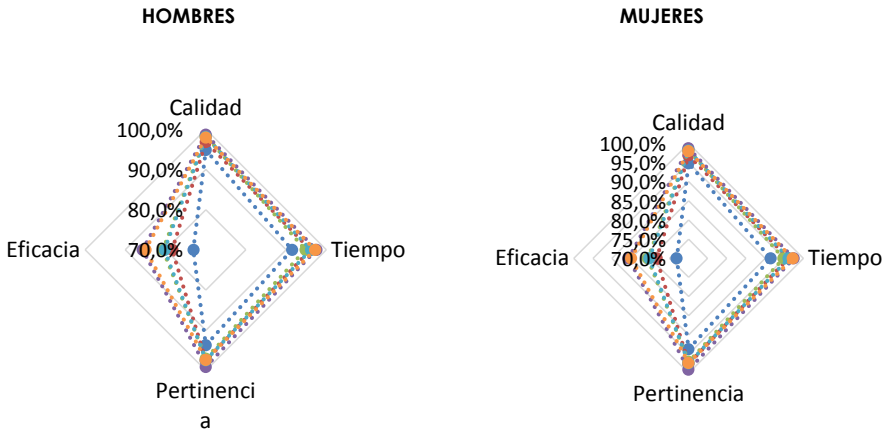
establece su Ruta de Empleabilidad. Sin embargo, tan sólo un 20,1% de las personas encuestadas registraron haber atendido a una cita individual.

El gráfico 4 presenta cada uno de los servicios recibidos por los beneficiarios y su evaluación respecto a los compontes de calidad, tiempo, pertinencia y eficacia. Un primer elemento que es importante notar es que, en términos de la prestación del servicio, tanto en la calidad, el tiempo que toma la actividad y el momento en el que fue brindado el servicio, todas las actividades de orientación cuentan con valoraciones superiores al 90%, sin embargo, respecto a la eficacia estos porcentajes bajan al 80%, y la asesoría individual tienen niveles de calificación del 70% de eficacia para conseguir empleo.

Respecto a la evaluación del servicio es importante notar que no sólo los hombres son quienes tienen menores tasas de asistencia a estas actividades, También evalúan de forma más negativa los servicios ofrecidos, en particular se destaca que la asesoría de orientación tiene los menores niveles de eficacia, mientras que las otras actividades grupales como los talleres de hoja de vida y de presentación de entrevistas son los mejores valorados.

Gráfico 4. Evaluación sobre los servicios recibidos.





Fuente: Elaboración Propia

En esta misma línea de servicios, la Tabla 9 presenta el total de personas y el porcentaje de cubrimiento, entendido como la participación del total de personas que asistieron a la actividad en el total de personas registradas, por tipo de caja de compensación familiar. Como se puede observar, las CCF Tipo 2 son las que registran en promedio menores niveles de cobertura, siendo el más bajo la asesoría individual de orientación. Sobre esto es importante recordar que las CCF tipo 2 son las cajas intermedias que tienen una participación entre el 0.4 y 1 en el promedio de recaudo. De esta forma estas cajas deben atender más personas que las tipo 1, pero sin contar con los recursos financieros como los recaudados por las tipo 3.

Tabla 9. Número de asesorías y porcentaje de cubrimiento de orientaciones por tipo de CCF

		No Registra	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Total
TOTAL PERSONAS REGISTRADAS		**15,842**	**72,813**	**92,582**	**149,615**	**330,852**
Asesorías individuales de orientación ocupacional	Total Asesorías	1,121	20,678	14,339	30,482	66,620
	%	7.1%	28.4%	15.5%	20.4%	20.1%

Talleres grupales de orientación ocupacional	Total Asesorías	2,070	29,726	26,899	80,445	139,140
	%	13.1%	40.8%	29.1%	53.8%	42.1%
Asesoría individuales para presentar una entrevista de trabajo	Total Asesorías	2,895	10,228	15,076	31,490	59,689
	%	18.3%	14.0%	16.3%	21.0%	18.0%
Talleres grupales de asesoría para presentar una entrevista de trabajo	Total Asesorías	2,070	20,957	29,875	71,942	124,844
	%	13.1%	28.8%	32.3%	48.1%	37.7%
Asesora individual para presentar la hoja de vida	Total Asesorías	2,070	29,726	26,899	80,445	139,140
	%	13.1%	40.8%	29.1%	53.8%	42.1%
Talleres grupales para elaborar una hoja de vida	Total Asesorías	2,070	9,742	14,688	26,423	52,924
	% de cubrimiento	13.1%	13.4%	15.9%	17.7%	16.0%
Ninguno	Total Asesorías	12,947	27,265	36,258	30,885	107,355
	% de cubrimiento	81.7%	37.4%	39.2%	20.6%	32.4%

Fuente: Elaboración Propia

Adicional al proceso de orientación, la encuesta indaga sobre la remisión de las hojas de vida a las empresas. Respecto a esto se encuentra que el 23,16% de la población encuestada ha sido informada sobre la postulación de vacantes por medio del centro de empleo (Tabla 7). Adicionalmente, es de resaltar que las CCF Tipo 2 tienen una menor tasa de postulación, entendida como la relación entre las personas que fueron postuladas a una vacante, y el total de personas atendidas. De manera general se evidencia que en todas las CCF se presenta más postulaciones por parte de hombres que de mujeres.

Tabla 10. Postulaciones por Tipo de CCF y sexo

		Hombres	**Mujeres**
No Registra	Total postulados	0	1.081
	Tasa de postulación	0%	11.46%
Tipo 1	Total postulados	14.400	8.884
	Tasa de postulación	37,5%	25,82%
Tipo 2	Total postulados	9.790	8.072
	Tasa de postulación	19,65%	18,88%
Tipo 3	Total postulados	16.452	17.940
	Tasa de postulación	25,82%	20,88%
Total	**Total**	**40.642**	**35.977**
	Tasa de postulación	**25,67%**	**20,86%**

Fuente: Elaboración Propia

2.3.2. CARACTERIZACIÓN DE LA RUTA DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Como también se puede observar en la Figura 6 la ruta de acompañamiento a las empresas se inicia con el relacionamiento que hace la CCF; de tal forma que los servicios de gestión y colocación se consoliden como un servicio de gran utilidad para las empresas. Las actividades de gestión del recurso humano por parte del SPE le ahorran al empresario el costo de búsqueda de recurso humano, disminuyendo el riesgo asociado a la información incompleta asociada a la contratación. En este punto es clara una circularidad del SPE, pues en la medida en que se aumente el nivel de contratación por parte de las empresas, se aumentan los aportes que el sector privado les realiza a las CCF. Esto evidencia los importantes incentivos que pueden tener las agencias de colocación para cumplir con los objetivos del MPC.

De esta forma para las CCF es importante crear un esquema de fidelización de la empresa con su agencia de empleo, creando la oportunidad de tener como puerta de entrada los servicios de gestión y colocación, a los demás beneficios y acompañamiento que se pueden brindar en el marco del Sistema de Subsidio Familiar.

Continuando en la línea de la gestión empresarial, y teniendo en cuenta la asistencia técnica y metodológica brindada por el Servicio de Empleo, se evidencia la necesidad de profundizar en este componente como un aspecto determinante de los resultados positivos del MPC, y del componente de agencia en términos particulares. La gestión empresarial se encuentra directamente asociada con las características de las empresas. De acuerdo con la información entregada por el Servicio Público de Empleo, 4,5% de las empresas registradas en las agencias de empleo de las CCF se categorizan como grandes empresas, 7,5% como medianas, 22,2% como pequeñas y 54,4% como microempresas y finalmente 11,3% como unipersonales. La Tabla 10 presenta esta información desagregada por tipo de CCF.

Tabla 11. Empresas registradas en las agencias de empleo de las CCF

	Tipo 1		**Tipo 2**		**Tipo 3**		**Total**	
	Empresas	**%**	**Empresas**	**%**	**Empresas**	**%**	**Empresas**	**%**
Grande – Mayor a 200 trabajadores	461	4.9%	378	4.4%	757	4.4%	1596	4.5%
Mediana empresa – Entre 51 y 200 trabajadores	566	6.1%	573	6.6%	1514	8.8%	2653	7.5%
Pequeña empresa – Entre 11 y 50 trabajadores	1.582	16.9%	1561	18.0%	4651	27.1%	7794	22.2%
Microempresa – Entre 2 y 10 trabajadores	5.710	61.1%	5428	62.6%	8003	46.7%	19141	54.4%
Unipersonal	1.030	11.0%	726	8.4%	2229	13.0%	3985	11.3%
TOTAL	**9.349**		**8.666**		**17.154**		**35.169**	

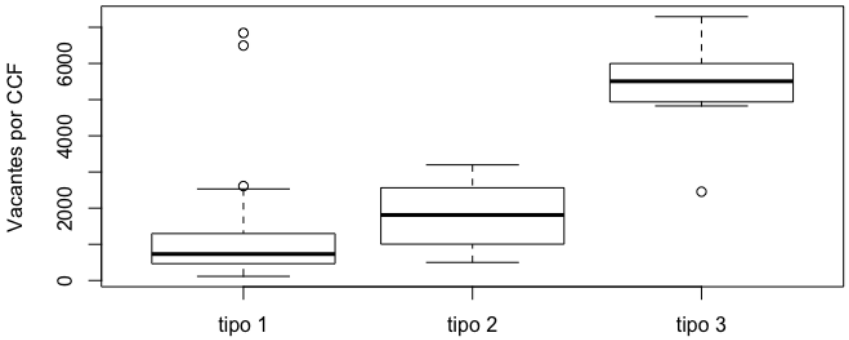
Fuente: SPE – Periodo segundo semestre 2017. Cálculos propios

Respecto a las vacantes es importante notar que de acuerdo con la información suministrada por el Servicio Público de Empleo, sobre las vacantes registradas para el segundo semestre de 2017, se contó con un total de 94.873 vacantes registradas en las agencias de gestión y colocación de las CCF. Para las cajas Tipo 1 el total de vacantes fue 30.634, teniendo un promedio por caja 1.392, como se puede observar en el gráfico este grupo cuenta con dos observaciones fuera de la distribución promedio las cuales hacen referencia a las CCF Cofrem y Comfacasanare, quienes tienen la particularidad de encontrarse en territorios de hidrocarburos. Las cajas tipo 2, por su parte registraron en total 21.606 vacantes, con un promedio de 1.801 por caja, y finalmente las cajas tipo 3, al estar ubicadas en los departamentos de mayor dinamismo

económico y contar con la mayor fortaleza de recursos, registraron más de 42.633 vacantes, con un promedio de 5.329 por caja.

Respecto a la clasificación de las vacantes por actividades se tomaron las categorías de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), encontrando que cerca del 75% de las vacantes se encuentran registradas en 18 actividades económicas (Tabla 9). Adicional es importante resaltar que las principales usuarias del SPE son las mismas agencias de gestión y colocación al encontrar que el 9,4% de las vacantes se encuentran asociadas a las actividades de servicios de búsqueda de empleo. A esto le siguen las actividades registradas en actividades de minería y obras de ingeniería civil.

Gráfico 5. Vacantes registradas por tipo de CCF



Fuente: SPE – Periodo segundo semestre 2017. Cálculos propios

Otro elemento a considerar respecto a la clasificación de las vacantes y los requerimientos en términos de formación del recurso humano, es la relación existente entre la clasificación por ocupaciones y el nivel de educación requerido. Sobre este último es importante resaltar que el 26% de las vacantes registradas solicitaron tener educación media, 22% educación técnica y el 16% educación universitaria. La tabla 13 presenta la relación entre las ocupaciones más demandadas y el nivel educativo, en donde se puede evidenciar por ejemplo que el 60% de las vacantes para vendedores demandan educación media y cerca del 20% demandan educación técnica. Esta información muestra que en general las vacantes que se registran en el SISE demandan un bajo nivel de educación, y que en ocupaciones como las de obreros y trabajadores de los servicios personales se demanda un nivel educativo no asociado a los niveles básicos de educación, en donde se puede profundizar por medio del desarrollo de cursos de capacitación asociados a las necesidades de los empresarios.

Tabla 12. Vacantes Registradas por Actividad Económica

Actividades económicas	**Total**	**%**
Actividades de Empleo	6,149	9.4%
Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras	6,100	9.4%
Obras de Ingeniería civil	6,035	9.3%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5,883	9.0%
Comercio al por menor	3,326	5.1%
Actividades de asociaciones	2,763	4.2%
Comercio al por mayor y en comisión o por contrata, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas	2,580	4.0%
Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	2,017	3.1%
Actividades de servicios de comidas y bebidas	1,849	2.8%
Educación	1,754	2.7%
Transporte terrestre; transporte por tuberías	1,749	2.7%
Actividades de seguridad e investigación privada	1,598	2.5%
Actividades de atención de la salud humana	1,590	2.4%
Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas	1,251	1.9%
Actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil	1,172	1.8%
Elaboración de productos alimenticios	1,070	1.6%
Extracción de petróleo crudo y gas natural	1,013	1.6%
Otras actividades de servicios personales	1,011	1.6%
Otras Actividades registradas	52.240	55,0%
Total Vacantes Registradas	**94.873**	

Fuente: SPE – Periodo segundo semestre 2017. Cálculos propios

Tabla 13. Vacantes registradas por nivel de educación y clasificación ocupacional

	Primaría	Media	Básica Secundaria	Especilización	No Aplica	Otro	Técnico	Tecnológico	Universitarios
VENDEDORES	0%	60%	4%	0%	6%	1%	19%	6%	4%
TECNICOS Y PROFESIONALES DEL NIVEL MEDIO DE LAS CIENCIAS Y LA INGENIERIA	0%	3%	1%	0%	9%	1%	64%	22%	1%
PROFESIONALES DE LAS CIENCIAS Y DE LA INGENIERÍA	0%	2%	1%	3%	3%	1%	2%	4%	84%
AUXILIARES CONTABLES Y ENCARGADOS DEL REGISTRO DE MATERIALES	0%	40%	5%	0%	7%	3%	27%	9%	8%
EMPLEADOS DE TRATO DIRECTO CON EL PÚBLICO	0%	52%	4%	0%	7%	3%	25%	5%	4%
OBREROS Y PEONES DE LA MINERIA, LA CONSTRUCCIÓN, LA INDUSTRA MANUFACTURERA Y EL TRANSPORTE	1%	7%	2%	0%	70%	15%	2%	1%	2%
OPERADORES DE INSTALACIONES FIJAS Y MAQUINAS	1%	36%	7%	0%	18%	27%	8%	1%	3%
TECNICOS Y PROFESIONALES DEL NIVEL MEDIO EN LAS FINANZAS Y LA ADMINISTRACION	0%	1%	0%	0%	2%	0%	68%	27%	1%
TRABAJADORES DE LOS SERVICIOS PERSONALES	1%	34%	6%	0%	27%	11%	15%	3%	4%

Fuente: SPE – Periodo segundo semestre 2017. Cálculos propios

Teniendo en cuenta la variedad en las empresas, los requerimientos de las vacantes en términos de actividad, nivel de educación y ocupación, se evidencia la necesidad de generar esquemas de gestión que respondan a las necesidades de los empresarios. Las agencias de empleo deben contar con la capacidad para responder a las particularidades de la oferta laboral con el fin de reducir los tiempos de búsqueda y beneficiar a la productividad, y darles una oportuna atención a las empresas, esto se ejemplifica con la opinión de un empresario que considera que el SPE es útil para la búsqueda de cargos más especializados, más no en la búsqueda de perfiles básicos.

> *"Para los cargos que yo estoy manejando no, pero para analistas, para asistentes y secretarias si es bueno, porque son perfiles que uno tiene que mirar más con lupa, como ellos lo hacen, para un auxiliar de producción yo solo necesito saber si es o no bachiller y los filtros son muy mínimos y no lo veo recomendable"* (Empresario – Centro Oriente).

Finalmente, es de resaltar que los resultados generales que tiene el SPE están determinados por el proceso de orientación y la capacidad del orientador de definir de manera acertada el perfil del cesante. Sin embargo, para que esta información sea de utilidad para la vinculación laboral, es necesario generar mecanismos de articulación y comunicación entre los orientadores y los gestores empresariales, es decir se debe contar con herramientas adecuadas que recojan las necesidades de los empresarios en términos de recursos humanos, y que estas sean traducidas al interior de la caja, en términos de las habilidades, conocimientos y destrezas que tienen los buscadores. Por tal razón, se evidencia la necesidad de profundizar en estrategias concretas que

incluyan las herramientas desarrolladas a través del módulo de *matching* del SISE, así como los resultados obtenidos por el acompañamiento a empresarios y buscadores. El desarrollo e implementación de estas estrategias debe estar acompañado de la normatividad pertinente para poder implementarlo.

2.3.3. BARRERAS PARA INGRESAR AL MERCADO LABORAL

Respecto a la información solicitada en la encuesta, los temas asociados a las brechas se abordaron a partir de la percepción de la población frente a las barreras que enfrentan los cesantes al ingresar al mercado laboral. Para identificar los temas más relevantes, primero se preguntó sobre el nivel de influencia (de 1 a 5, siendo 1 no tener influencia, y 5 ser muy importante a la hora de conseguir empleo) de algunas variables tales como la experiencia, el capital social, los mecanismos de búsqueda y los requerimientos documentales y de presentación.

Adicional la encuesta indagó si estas temáticas fueron abordadas en los talleres realizados en las CCF, y si consideran que las asesorías redujeron el tiempo de búsqueda de empleo. Esta información es registrada en las tablas 11 (Total), 12 (Mujeres) y 13(hombres), en donde se tiene que por ejemplo, el 63,67% de los encuestados contestaron que tener la educación necesaria para conseguir empleo es muy importante, adicional el 72% de ellos consideran que este tema se evaluó en las asesorías y el 60,7% considera que la asesoría brindada sirvió para disminuir el tiempo.

Al respecto, se encuentra que más de un 80% de la población encuestada tiene una percepción alta (niveles 4 y 5) sobre los aspectos sobre los que se indagó, siendo las relacionadas con la presentación personal, tener los documentos requeridos y saber presentar entrevistas de trabajo las que tienen una mayor influencia a la hora de conseguir empleo. Si bien este orden se mantiene al comparar la información entre hombres y mujeres, la importancia de la presentación personal es mayor para el último grupo. Sobre esto es importante notar que este tipo de brechas de mercado laboral se registran en el perfil oculto, o aquella información que no da el empleador de forma directa, si tienen una relación con la percepción de la mujer a la hora de buscar empleo.

El segundo grupo de nivel de influencia se encuentra la percepción sobre las brechas relacionadas con la formación de capital humano, es decir con el nivel de educación y la experiencia. Ésta entendida como la forma de desarrollar las habilidades transversales y específicas para el trabajo. Finalmente, la libreta militar y el uso de las redes sociales se perciben como los aspectos de menor influencia para conseguir un empleo.

Con respecto a la inclusión de los temas anteriormente mencionados en los talleres y asesorías brindadas por las CCF, se encuentra que temas como la elaboración de la hoja de vida y la presentación de la entrevista, tuvieron una tasa de tratamiento del 74,4% y 73.7% respectivamente. Al comparar entre hombres y mujeres se encuentra que la percepción de que fueron tratados estos temas en las asesorías es mayor para las mujeres que para los hombres, quienes a su vez registraron menores niveles de participación en las actividades de orientación.

Tabla 14. Percepción de barreras personales y resultados de las agencias de empleo

NACIONAL	Influencia					Tratamiento	Cierre
	1	2	3	4	5		
Tener experiencia laboral previa	7,201	6,625	20,413	77,501	219,113	229,370	200,559
	(2.18%)	(2%)	(6.17%)	(23.42%)	(66.23%)	69.3%	60.6%
Tener recomendaciones de los jefes anteriores	7,413	5,159	40,426	87,425	190,429	204,469	192,322
	(2.24%)	(1.56%)	(12.22%)	(26.42%)	(57.56%)	61.8%	58.1%
Utilizar redes sociales	50,044	29,151	55,508	75,405	120,743	177,874	143,727
	(15.13%)	(8.81%)	(16.78%)	(22.79%)	(36.49%)	53.8%	43.4%
Tener conexiones sociales	12,468	9,996	40,062	93,061	175,265	203,613	180,741
	(3.77%)	(3.02%)	(12.11%)	(28.13%)	(52.97%)	61.5%	54.6%
Tener la educación que necesitan los empresarios	8,010	7,053	26,721	78,400	210,669	240,206	200,960
	(2.42%)	(2.13%)	(8.08%)	(23.7%)	(63.67%)	72.6%	60.7%
Registrar la hoja de vida en el SPE	18,995	14,695	44,361	84,936	167,864	243,457	195,412
	(5.74%)	(4.44%)	(13.41%)	(25.67%)	(50.74%)	73.6%	59.1%
Tener libreta militar	93,236	20,187	32,590	53,360	131,480	183,881	162,999
	(28.18%)	(6.1%)	(9.85%)	(16.13%)	(39.74%)	55.6%	49.3%
Tener los documentos requeridos	4,876	2,398	17,057	68,103	238,419	244,512	211,345
	(1.47%)	(0.72%)	(5.16%)	(20.58%)	(72.06%)	73.9%	63.9%
Elaborar y/o presentar la hoja de vida	4,607	2,228	17,435	73,356	233,226	245,971	204,824
	(1.39%)	(0.67%)	(5.27%)	(22.17%)	(70.49%)	74.3%	61.9%
	4,837	2,065	16,912	67,195	239,844	243,685	208,328

Saber presentar una entrevista de trabajo	(1.46%)	(0.62%)	(5.11%)	(20.31%)	(72.49%)	73.7%	63.0%
Presentación personal	4,124	607	12,586	59,568	253,967	241,178	210,573
	(1.25%)	(0.18%)	(3.8%)	(18%)	(76.76%)	72.9%	63.6%

Fuente: elaboración propia

Tabla 15. Percepción de barreras personales y resultados de las agencias de empleo – Mujeres

MUJERES	**Influencia**					**Tratamiento**	**Cierre**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**		
Tener experiencia laboral previa	2,217	1,439	7,473	43,051	118,321	129,489	117,514
	(1.29%)	(0.83%)	(4.33%)	(24.96%)	(68.59%)	75.1%	68.1%
Tener recomendaciones de los jefes anteriores	3,236	2,437	18,750	41,666	106,412	114,739	114,139
	(1.88%)	(1.41%)	(10.87%)	(24.15%)	(61.69%)	66.5%	66.2%
Utilizar redes sociales	21,012	12,305	26,617	40,134	72,434	97,214	86,503
	(12.18%)	(7.13%)	(15.43%)	(23.27%)	(41.99%)	56.4%	50.1%
Tener conexiones sociales	4,942	7,643	16,989	45,458	97,469	115,111	105,454
	(2.87%)	(4.43%)	(9.85%)	(26.35%)	(56.5%)	66.7%	61.1%
Tener la educación que necesitan los empresarios	2,194	2,539	14,030	38,353	115,384	134,655	115,740
	(1.27%)	(1.47%)	(8.13%)	(22.23%)	(66.89%)	78.1%	67.1%
Registrar la hoja de vida en el SPE	5,404	6,639	23,161	42,326	94,970	135,649	113,841
	(3.13%)	(3.85%)	(13.43%)	(24.54%)	(55.05%)	78.6%	66.0%
Tener libreta militar	70,269	11,134	15,999	19,796	55,303	90,727	83,833
	(40.74%)	(6.45%)	(9.27%)	(11.48%)	(32.06%)	52.6%	48.6%
Tener los documentos requeridos	1,953	197	7,875	32,835	129,641	133,517	123,687
	(1.13%)	(0.11%)	(4.57%)	(19.03%)	(75.15%)	77.4%	71.7%
Elaborar y/o presentar la hoja de vida	1,953	197	5,564	37,242	127,546	133,605	120,384

	(1.13%)	(0.11%)	(3.23%)	(21.59%)	(73.94%)	77.5%	69.8%
Saber presentar una entrevista de trabajo	1,590	381	7,693	34,258	128,579	132,897	122,019
	(0.92%)	(0.22%)	(4.46%)	(19.86%)	(74.54%)	77.0%	70.7%
Presentación personal	1,590	-	4,621	28,080	138,210	131,966	124,568
	(0.92%)	(0%)	(2.68%)	(16.28%)	(80.12%)	76.5%	72.2%

Fuente: elaboración propia

Tabla 16. Percepción De Barreras Personales y resultados de las Agencias de Empleo – Hombres

HOMBRES	**Influencia**					**Tratamiento**	**Cierre**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**		
Tener experiencia laboral previa	7,201	6,625	20,413	77,501	219,113	99,881	83,045
	(2.18%)	(2%)	(6.17%)	(23.42%)	(66.23%)	63.1%	60.6%
Tener recomendaciones de los jefes anteriores	7,413	5,159	40,426	87,425	190,429	89,730	78,184
	(2.24%)	(1.56%)	(12.22%)	(26.42%)	(57.56%)	56.7%	58.1%
Utilizar redes sociales	50,044	29,151	55,508	75,405	120,743	80,660	57,224
	(15.13%)	(8.81%)	(16.78%)	(22.79%)	(36.49%)	50.9%	43.4%
Tener conexiones sociales	12,468	9,996	40,062	93,061	175,265	88,502	75,287
	(3.77%)	(3.02%)	(12.11%)	(28.13%)	(52.97%)	55.9%	54.6%
Tener la educación que necesitan los empresarios	8,010	7,053	26,721	78,400	210,669	105,551	85,220
	(2.42%)	(2.13%)	(8.08%)	(23.7%)	(63.67%)	66.7%	60.7%
Registrar la hoja de vida en el SPE	18,995	14,695	44,361	84,936	167,864	107,808	81,571
	(5.74%)	(4.44%)	(13.41%)	(25.67%)	(50.74%)	68.1%	59.1%
Tener libreta militar	93,236	20,187	32,590	53,360	131,480	93,153	79,167
	(28.18%)	(6.1%)	(9.85%)	(16.13%)	(39.74%)	58.8%	49.3%
	4,876	2,398	17,057	68,103	238,419	110,995	87,659

Tener los documentos requeridos	(1.47%)	(0.72%)	(5.16%)	(20.58%)	(72.06%)	70.1%	63.9%
Elaborar y/o presentar la hoja de vida	4,607	2,228	17,435	73,356	233,226	112,366	84,440
	(1.39%)	(0.67%)	(5.27%)	(22.17%)	(70.49%)	71.0%	61.9%
Saber presentar una entrevista de trabajo	4,837	2,065	16,912	67,195	239,844	110,788	86,309
	(1.46%)	(0.62%)	(5.11%)	(20.31%)	(72.49%)	70.0%	63.0%
Presentación personal	4,124	607	12,586	59,568	253,967	109,212	86,005
	(1.25%)	(0.18%)	(3.8%)	(18%)	(76.76%)	69.0%	63.6%

Fuente: elaboración propia

Respecto a las barreras para el cierre de brechas trabajadas en los talleres y asesorías brindadas por las agencias de empleo, se encuentran marcadas diferencias al analizar la información por la clasificación de las CCF. En promedio, en las CCF Tipo 3 se registró que un 80,33% de las personas registra haber trabajado estos temas en las actividades, mientras que para las CCF Tipo 2 este porcentaje fue de 57,9% y en las tipo 1 de 61,2%. Si bien para los tres grupos las barreras a las que se les dio tratamiento fueron aquellas relacionadas directamente con los lineamientos dados sobre los servicios de orientación, se encuentra que para las CCF Tipo 1 y 2 el tema que más se trabajó fue el registro en la hoja de vida. Adicionalmente, las CCF tipo 3 son las que tienen mayor posibilidad de trabajar en los procesos de documentación.

Tabla 17. Tratamiento de barreras por tipo de CCF

	No Registra		**Tipo 1**		**Tipo 2**		**Tipo 3**	
	Total	**%**	**Total**	**%**	**Total**	**%**	**Total**	**%**
Tener experiencia laboral previa	7,301	46.08	44,777	61.50	52,120	56.30	125,172	83.66
Tener recomendaciones de los jefes anteriores	4,244	26.79	35,510	48.77	44,486	48.05	120,229	80.36
Utilizar redes sociales	2,600	16.41	41,006	56.32	39,778	42.97	94,490	63.16
Tener conexiones sociales	2,895	18.28	41,791	57.39	47,263	51.05	111,663	74.63

Tener la educación que necesitan los empresarios	6,774	42.76	48,999	67.29	58,434	63.12	126,000	84.22
Registrar la hoja de vida en el SPE	2,895	18.28	49,715	68.28	65,641	70.90	125,204	83.68
Tener libreta militar	3,717	23.46	33,578	46.12	36,940	39.90	109,645	73.28
Tener los documentos requeridos	6,774	42.76	47,679	65.48	61,089	65.98	128,970	86.20
Elaborar y/o presentar la hoja de vida	8,418	53.14	49,086	67.41	61,881	66.84	126,586	84.61
Saber presentar una entrevista de trabajo	5,657	35.71	49,009	67.31	61,541	66.47	127,478	85.20
Presentación personal	4,540	28.65	49,529	68.02	60,523	65.37	126,586	84.61

Fuente: elaboración propia

Desde la perspectiva del buscador, en términos de reducción de tiempos en la búsqueda de empleo como proceso de la orientación, se observa que las cajas Tipo 3 son las que presentan un mayor nivel de respuestas positivas. Estas CCF en promedio registran un 75,5%. A éstas le siguen las CCF Tipo 2 con un promedio de 51,9% y las Tipo 1 con un 34,7%.

Tabla 18. Influencia positiva de las actividades de orientación en la búsqueda de empleo

	No Registra		**Tipo 1**		**Tipo 2**		**Tipo 3**	
	Total	**%**	**Total**	**%**	**Total**	**%**	**Total**	**%**
Tener experiencia laboral previa	11,438	72.2	26,622	36.6	46,895	50.7	115,605	77.3
Tener recomendaciones de los jefes anteriores	10,321	65.1	24,901	34.2	40,106	43.3	116,995	78.2
Utilizar redes sociales	5,916	37.3	18,496	25.4	31,696	34.2	87,620	58.6
Tener conexiones sociales	5,916	37.3	23,734	32.6	40,153	43.4	110,939	74.1
Tener la educación que necesitan los empresarios	10,321	65.1	26,559	36.5	45,067	48.7	119,012	79.5
Registrar la hoja de vida en el SPE	8,677	54.8	26,389	36.2	44,931	48.5	115,415	77.1

Tener libreta militar	6,774	42.8	20,746	28.5	31,462	34.0	104,018	69.5
Tener los documentos requeridos	9,204	58.1	29,262	40.2	51,749	55.9	121,130	81.0
Elaborar y/o presentar la hoja de vida	8,677	54.8	26,727	36.7	51,803	56.0	117,617	78.6
Saber presentar una entrevista de trabajo	8,677	54.8	26,364	36.2	52,677	56.9	120,610	80.6
Presentación personal	9,204	58.1	27,758	38.1	53,583	57.9	120,029	80.2

Fuente: elaboración propia

Un elemento final a tener en cuenta en términos de las brechas de mercado laboral y el encuentro que se promueve entre la oferta y la demanda laboral hace referencia al uso y análisis de la información registrada en el SPE. Si bien actualmente el sector empleo cuenta con información fundamental para entender y analizar el mercado laboral, se debe dar un paso adicional en su análisis y los requerimientos para su captura. De tal forma, la falta de estructura en la información registrada muestra la necesidad de profundizar en el desarrollo de metodologías de monitoreo de ocupaciones y perfiles laborales para contar con una medición cuantitativa de las brechas de capital humano.

De esta forma, a partir de la información registrada en el SISE, y categorizada a través del Observatorio del Servicio Público de empleo, muestra la necesidad de contar con un esquema de clasificación común para entender las brechas de capital humano y dar los lineamientos pertinentes para la formación y estrategia de cierre de brechas. La tabla 19 presenta tanto el número de hojas de vida como de vacantes, sin embargo, la primera se encuentra clasificada por áreas ocupacionales, mientras que la segunda por ocupaciones, en donde se puede evidenciar que con la información recolectada actualmente bajo la estructura del SISE se debe diseñar una metodología propia para abordar el análisis de brechas.

Tabla 19. Hojas de vida y vacantes de acuerdo con la clasificación del SPE

Clasificación hojas de vida			**Clasificación Vacantes**	
Área Ocupacional			**Ocupaciones**	
Arquitectos e Ingenieros	48.716		Fuerzas militares	0
Arte, Diseño, Entretenimiento, Deportes y Medios de Comunicación	37.762		Directores y gerentes	695
Asistentes Administrativos y de Oficina	53.980		Profesionales, científicos e intelectuales	23.948
Atención Sanitaria	16.951		Técnicos y profesionales de nivel medio	17.546

Ayudantes en Atención en Salud	16.764		Personal de apoyo administrativo	28.493
Ciencias de la vida, Ciencias Sociales y Ciencias Físicas	9.742		Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	30.218
Construcción y Extracción	21.375		Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	1.216
Construcción, Limpieza de Suelo y Mantenimiento	34.629		Oficiales, operarios, artesanos y oficios relacionados	13.351
Fuerzas Públicas y Protección	19.399		Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	4.658
Gerencia	50.702		Ocupaciones elementales	5.124
Instalación, Mantenimiento y Reparación	15.429		No especifica ocupación	14.074
Legales	17.619			
Matemáticas e Informáticas	22.543			
Militares	20.704			
Operaciones Financieras y de Administración de Negocios	43.453			
Producción	60.997			
Profesores, Instructores y bibliotecólogos	58.069			
Sector Petróleo	16.784			
Servicio Social y Comunitario	21.252			
Servicio y cuidado personal	12.159			
Servicio y Preparación de Alimentos	35.095			
Trabajadores agropecuarios, Pesqueros y Forestales	17.402			
Transporte y Transporte de Materiales	13.233			
Ventas y Ocupaciones relacionadas	52.541			

Fuente: SPE – Observatorio del SPE

2.4. MATRIZ DOFA - SPE

Finalmente, a modo de cierre de este capítulo se presenta la Matriz DOFA construida para los procesos asociados a este componente operativo.

Tabla 20. Matriz DOFA – Servicio Público de Empleo

MACROPROCESO	Fortalezas	Debilidades
ORIENTACIÓN LABORAL	Existencia de talleres individuales y grupales en donde, además de definir el perfil del cesante se trabajan temas como las Hoja de Vida y otros aspectos que pueden incidir en la búsqueda de trabajo y en las posibilidades de ser contratados. En general se reconoce la importancia y utilidad de las actividades de orientación profesional.	Los talleres no diferencian entre perfiles poblacionales y profesionales. Esto implica que para algunas personas los talleres no cuentan con ningún valor y pueden ser repetitivos.
DISEÑO DE LA RUTA DE EMPLEABILIDAD	Disposición de personal dedicado únicamente a atender a la población del SPE. Inclusión de un taller de emprendimiento para la población que tiene intereses en crear proyectos productivos.	En ocasiones se presentó falta de integración entre el componente de SPE y el de capacitaciones. Esto tiene dos implicaciones. 1. Las rutas de empleabilidad creadas para las personas no tienen correspondencia con las capacitaciones ofertadas. 2. Se asignan capacitaciones que no responden a los perfiles ocupacionales de las personas.

GESTIÓN EMPRESARIAL	Por lo general las CCF procuran realizar talleres, mesas de trabajo o actividades para articularse con las empresas y conocer las necesidades del mercado. Si bien este esfuerzo se reconoce como una fortaleza, es importante mencionar que no es evidente en las CCF de menor tamaño, pues no cuentan con las capacidades para el desarrollo de estas actividades. Se presentaron casos en que las CCF cuentan con una o dos personas dedicadas exclusivamente a la gestión empresarial.	Teniendo en cuenta lo planteado en fortalezas, en donde la gestión empresarial depende de la capacidad de las CCF, es importante reconocer que en muchas ocasiones la comunicación con la empresa se limita a solicitar la postulación de la vacante y aún se debe profundizar en realizar procesos que permitan identificar las necesidades y requerimientos del recurso humano.
POSTULACIÓN VACANTES	El diseño de la plataforma permite definir, con suficiente especificidad los perfiles de las personas. Esto implica que las empresas pueden contar herramientas que le permitan encontrar el personal solicitado.	A pesar de los cambios que se han realizado en la plataforma, tal y como se planteó en los aspectos generales, la plataforma puede mejorar las herramientas para realizar los procesos de emparejamiento y dar respuesta a la postulación y aplicación a vacantes por parte de cesantes y empresas.

Comentado [hs5]: Esta parte no es clara

Comentado [MOU6R5]: Se da una explicación mas clara

Comentado [hs7]: Tal como se planteó en la fortaleza la plataforma si cuenta con esta posibilidad. La debilidad no debería contradecir la fortaleza

Comentado [MOU8R7]: Se revisa y realiza el ajuste

	Oportunidades	Amenazas
ORIENTACIÓN LABORAL	La diversidad de población que se reconoce acude al MPC representa una oportunidad para las CCF de diversificar sus estrategias de orientación profesional. Teniendo en cuenta la alta participación de mujeres, mujeres cabeza de hogar, población desplazada o población en situación de discapacidad, las CCF deben diversificar sus contenidos.	Aunque en menor medida, existe población que cuenta con perfiles profesionales de muy alto nivel y a la CCF le cuesta trabajo desarrollar los talleres de orientación en estos casos.
RUTA DE EMPLEABILIDAD	Mejorar el diseño de las rutas de empleabilidad para identificar y encaminar los diferentes perfiles ocupacionales, incluyendo la identificación de emprendedores.	Aumento de postulantes al SPE debido a dos factores fundamentalmente. 1. Obligatoriedad de las capacitaciones para los beneficiarios de Prestaciones Económicas. 2. Inclusión del Bono de Alimentación aumentó considerablemente el número de postulantes. Esto implica que el SPE, en algunas CCF se ve desbordado.
GESTIÓN EMPRESARIAL	Las buenas relaciones entre las CCF y las empresas, les puede implicar a las CCF que la población contratada sea afiliada a esta entidad. En otras palabras, en la medida	Si bien en muchos casos las empresas conocen del SPE y en particular las agencias de gestión de las CCF, han hecho uso de este, reconocen que en caso de

	en que las CCF se esfuercen por vincular población a empresas, aumentan las posibilidades de que las empresas afilien a sus empleados a esta caja.	necesidad recurren a otras estrategias como el voz a voz. Esto implica que si bien el MPC realiza un esfuerzo importante en gestión empresarial, no hay recordación por parte de las empresas ni incorporación de éste como práctica para conseguir trabajadores.
POSTULACIÓN VACANTES	Impulsar el uso del SPE y del esquema de captura de vacantes para identificar las necesidad de gestión del recurso humano.	Aunque las empresas hagan uso de la plataforma, no necesariamente buscan a su personal por este sistema. Esto implica, que el uso de la plataforma es para cumplir con la ley pero no para contratar a su población.
BÚSQUEDA DE EMPLEO Y DE EMPLEADOS	Muchos de los buscadores de empleo privados como elempleo.com, después de cierta cantidad de postulaciones, requiere un pago. Las empresas expresan que redujeron el uso de estas plataformas cuando les exigieron remuneración. Las agencias de empleo de las CCF deben aprovechar esta situación para sumar empresarios al mecanismo.	La estrategia preponderante para conseguir empleo es el voz a voz. Esto reduce el uso del SPE como mecanismo para conseguir trabajo. Situación similar se presenta con las empresas. En muchas ocasiones las compañías prefieren contratar personas que llegan referenciadas y no aquellas que llegan a través de un portal de internet.

CAPÍTULO 3: LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Este capítulo tiene como objetivo general presentar la evaluación del componente de prestaciones económica. Para esto se presenta en las primeras dos secciones las generalidades y el esquema de operación del componente de prestaciones económicas. En una tercera sección se hace una caracterización de la población beneficiaria (incluyendo la utilización de su tiempo). Luego, aborda un análisis de los eventuales efectos de las prestaciones económicas sobre el consumo, los ingresos después del enganche, los tiempos de búsqueda, la formalidad y el salario de reserva. Sucesivamente se consideran las fuentes de ingresos de los cesantes y como se distribuyen los recursos destinados para el consumo y los activos y el uso que los beneficiarios le dan a las prestaciones económicas. Una última sección resalta la existencia de cinco cuellos de botella en los procesos de organización, tratamiento y administración, y de información de los beneficiarios y propone unas acciones de mejoramiento. Finalmente, el capítulo termina con la matriz DOFA como herramienta de recapitulación del ejercicio realizado.

3.1. INTRODUCCIÓN

Las prestaciones económicas conforman el componente que recoge las políticas pasivas del mecanismo y que por lo tanto tiene el objetivo de suavizar el cambio en el consumo de los hogares asociado a la disminución de ingresos debido a la pérdida de empleo. De acuerdo con la normatividad actual los beneficios que se brindan en este concepto incluyen el pago de la afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones, la asignación de la cuota monetaria del subsidio familiar, el bono de alimentación y el incentivo por el ahorro de las cesantías.

Lo anterior se complementa con estrategias de "activación" que condicionan el acceso y el mantenimiento de los mencionados beneficios a la inscripción en el SPE, a la disposición para la búsqueda de un nuevo empleo y a la participación en entrevistas, talleres y cursos de capacitación.

De acuerdo con la literatura, el diseño de los seguros al desempleo se puede considerar bajo dos esquemas: los seguros desempleo solidarios y los sistemas de cuentas individuales. En la primera modalidad todas las contribuciones van a un fondo común cuyos recursos se utilizan para pagar las prestaciones a quienes quedan desempleados. Bajo esta modalidad los beneficios no

necesariamente se relacionan con las contribuciones de los individuos. Por otro lado, en los seguros sobre sistema de cuentas individuales los trabajadores se auto aseguran con sus propios ahorros y los beneficios no pueden superar el saldo acumulado por los aportantes en sus cuentas.

La anterior característica de las cuentas de ahorro individual mejora la eficiencia de la búsqueda y reduce los tiempos de desempleo (frente a lo que pasa en los tradicionales sistemas solidarios de protección al desempleo). De hecho, cuando el trabajador queda desempleado los beneficios que recibe derivan de sus propios ahorros y por lo tanto no tiene ningún incentivo para malgastarlos en búsquedas demasiados largas o en salidas voluntarias del empleo detentado. Aunque en principios, en los esquemas de protección al desempleo basados en cuentas individuales los beneficios no pueden superar el saldo acumulado de cada aportante en su cuenta, en la práctica, en el caso de individuos con alta probabilidad de desempleo, este puede volverse negativo (i.e., los individuos no logran ahorrar lo suficiente para protegerse en caso de desempleo). Por tal razón, los esquemas de cuentas individuales son complementados por fondos de solidaridad o prevén la posibilidad de subsidios por parte del estado.

A su turno, los tradicionales seguros de desempleo también pueden concebirse como compuestos de cuentas personales. Algunas en superávit -las de las personas con baja probabilidad de perder su empleo-, otras en déficit -las de las personas con elevado riesgo de desempleo. En este caso, los saldos superavitarios son sujetos a un impuesto del 100% con el cual se subsidian los saldos deficitarios. Este impuesto del 100% puede contribuir a desalentar el trabajo de los individuos afectados. En general, se considera que los sistemas de seguro solidario, al no relacionar de forma estrecha beneficios con contribuciones, introducen incentivos perversos como la prolongación innecesaria de los procesos de búsqueda o el menor interés de los asegurados para conservar su trabajo.

Según Robalino y Weber (2013), para la operación tanto de los sistemas de seguros como de las cuentas individuales, deben definirse cuatro principales parámetros: la tasa de reemplazo, la duración y el beneficio máximo y mínimo de las prestaciones. Al revisar los modelos de protección al desempleo vigentes en más de 180 países, los autores sugieren que para un trabajador promedio la tasa de reemplazo podría estar entre un 50 y un 70% de los ingresos cotizados y que la duración optima de la prestación sería de entre tres y seis meses. Un dato interesante a este respecto es que "los estudios casi invariablemente encuentran un brusco incremento de la probabilidad de salida hacia la ocupación justo antes de que el beneficio se acaba" (Vodopivec, 2004: 119). Evidentemente, el esfuerzo de la búsqueda es mayor cuando el beneficio es próximo a terminar (Krueger y Mueller, 2010). Adicionalmente, con el fin de acelerar

la inserción laboral de los beneficiarios los porcentajes de reemplazo pueden establecerse decrecientes en el tiempo[18]. Según Vodopivec (2004), "Generalmente, la tasa de reemplazo inicial es del 40-75% de los ingresos promedios" (:30).

Por otro lado, el beneficio mínimo debería fijarse por debajo del salario mínimo para no desestimular la búsqueda de un nuevo empleo; en todo caso, debería ser suficiente para mantener un nivel básico de consumo. A su turno, el techo máximo podría estar entre 2,5 y 3,5 veces los ingresos promedios[19]. Además, con el fin de reducir costos y abusos[20] se pueden fijar reglas de elegibilidad que establecen un número mínimo de meses de contribuciones para poder calificar para el beneficio -la más común duración sería de seis meses en el último año, según Vodopivec (2004). O criterios que restringen la elegibilidad solo a algunas causas de pérdida del trabajo y excluyen, por ejemplo, la terminación voluntaria de la relación laboral o el despido por causa justa.

También es muy frecuente la incompatibilidad entre cobro de la prestación de desempleo y desempeño de una actividad laboral. Si bien esta prohibición parece racional, en la práctica puede terminar con incentivar la informalidad laboral, principalmente en países donde este sector es muy representativo. Los beneficiarios pueden decidir desarrollar una actividad no declarada con tal de no perder la prestación del seguro de desempleo. Probablemente mejor sería relajar la prohibición y permitir una actividad laboral formal que sea de medio tiempo y/o de bajos ingresos u ofrecer un "premio" a quienes encuentran un trabajo formal antes de que termine el periodo de cobertura de la indemnización del seguro.

Teniendo en cuenta que el componente de prestaciones económicas está enfocada a suavizar los cambios en el consumo, es importante considerar que, de acuerdo con la literatura, los niveles de consumo de los desempleados y sus familias pueden reducirse en un 20%[21]. Según los resultados de investigaciones en países desarrollados, las prestaciones económicas de desempleo serían efectivas en procurar su principal objetivo de suavizar el consumo de los

[18] Es un resultado prácticamente unánime de la literatura sobre seguros de desempleo que la probabilidad de dejar el desempleo por parte de un asegurado decrece cuando aumentan los beneficios del seguro de desempleo (Bardey et al, 2009, Vodopivec, 2004).

[19] En este caso los autores también sugieren que tampoco las contribuciones deberían superar estos topes.

[20] De hecho, existen problemas de riesgo moral que hacen que los trabajadores, al conocer que pueden contar con unos beneficios en caso de desempleo, sean pocos diligentes para mantener sus empleos.

[21] Vodopivec (2004) citando los estudios de Grueber (1997) y MacIssac y Rama (2000).

hogares. También han sido efectivas en reducir la pobreza en las economías en transición del Este europeo. Desafortunadamente, parece poco probable que lo anterior pueda valer también para los países en desarrollo en general, debido a la baja cobertura de sus sistemas de protección al desempleo, los cuales, además, benefician solo a los trabajadores formales, es decir a trabajadores no pobres (Vodopivec, 2004).

Por su parte, Ganong y Noel (2016) estudian el comportamiento en el tiempo del gasto de los beneficiarios del seguro de desempleo en Estados Unidos. Encuentran una fuerte caída inicial del gasto apenas el trabajador se vuelve desempleado, una lenta disminución durante el periodo que recibe el beneficio y una disminución aún más acentuada que la inicial al finalizar el periodo de cobertura del seguro sin que el trabajador haya conseguido un nuevo empleo. Inicialmente, la disminución del gasto familiar afectaría principalmente, en el orden, al pago de los prestamos educativos, al gasto en restaurantes, transporte, turismo, copagos médicos y bienes de consumo masivo. Cabe señalar que al menos un cuarto de la contracción inicial no propiamente se relaciona con una baja en el consumo familiar, sino que corresponde a rubros relacionados con la perdida de la ocupación de los individuos (almuerzos afuera del hogar y transporte).

La segunda y más consistente caída en los gastos de los desempleados afecta, en el orden, a las compras que hacen los hogares de alimentos, de bienes de consumo masivo, a los copagos médicos, a los gastos en restaurantes, en esparcimiento, de los prestamos educativos y en turismo. La disminución de la compra de alimentos, además, reflejaría un cambio cualitativo de la dieta diaria, de frutas y verduras frescas a comidas rápidas. Ganong y Noel (2016) encuentran que en la vuelta de dos años los hogares afectados por el desempleo recuperan un 90% de sus ingresos laborales. De aquí, otra vez, la importancia del seguro de desempleo para suavizar el consumo de las familias.

3.2. Esquema General de Operación

3.2.1. Descripción de Procesos

Con base en las anteriores consideraciones podemos clasificar el componente de prestaciones del MPC como un tradicional seguro de desempleo, financiado por los empleadores a través de un impuesto parafiscal que pagan a las Cajas de Compensación Familiar. Estas, a su turno, son las encargadas de proporcionar las prestaciones económicas previstas por el mecanismo mismo.

A su turno, el desempleado que resulte beneficiario de las prestaciones tiene derecho por un plazo máximo de seis meses, continuos o discontinuos y a lo largo de un periodo de tres años, a las siguientes prestaciones:

- Bono de alimentación: calculado sobre 1,5 SMMLV y dividido en seis cuotas iguales. En 2018 este bono corresponde a 195.311 pesos mensuales que pueden destinarse exclusivamente a cubrir gastos de alimentación de acuerdo con las prioridades de consumo de cada beneficiario. Este beneficio es posterior a la vigencia de la Ley 1636 de 2013 y se entrega a partir de mayo de 2016;

- Cotización sobre 1 SMMLV a los Sistemas de Salud y Pensiones del Sistema General de Seguridad Social Integral[22];

- Cuota monetaria del subsidio familiar a la cual tenía derecho el trabajador antes de quedar desempleado por cada persona dependiente a su cargo.

- Incentivo monetario por ahorro voluntario de cesantías. Este incentivo no es igual para todos los trabajadores que quedan cesantes, sino que depende de los ingresos y las decisiones de ahorro de cada uno de ellos. En particular, su monto está sujeto al ingreso del trabajador, a la proporción de su cesantía voluntariamente destinada para el ahorro al MPC, al tiempo del ahorro y a los porcentajes que el Decreto 1072 de 2015 ordena reconocer sobre el ahorro. La liquidación de esta prestación no necesariamente es mensual como las anteriores, sino que se hace conforme a lo que indique el beneficiario, en un máximo seis cuotas.

Algunas precisiones son necesarias en materia de beneficiarios.

Las disposiciones legales sobre subsidio familiar excluyen a todos los trabajadores independientes y a los asalariados contratados con la modalidad de salario integral -cuyo sueldo es equivalente a 13 o más SMMLV- de ser beneficiarios de la cuota monetaria para los familiares dependientes que eventualmente tengan a su cargo. Asimismo, ambas categorías de trabajadores no tienen derecho a la prestación social de las cesantías y por lo tanto tampoco pueden resultar beneficiarios del incentivo monetario al ahorro voluntario, a menos que no abran una cuenta

[22] El cesante que así lo considere podrá cotizar al sistema de pensiones por encima de 1 SMMLV con cargo a sus propios recursos.

personal en una Administradora de Pensiones y Cesantías y depositen como mínimo un 10% de su ingreso mensual promedio (25% si el ingreso es superior a dos SMMLV).

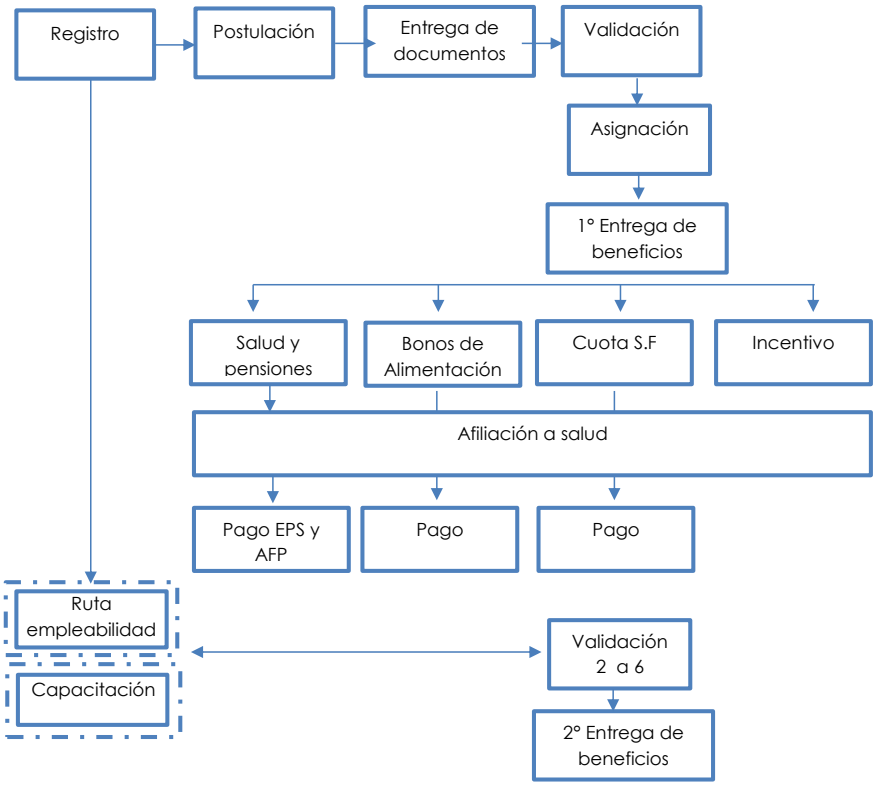
Finalmente, y tal como se ha indicado al inicio de este capítulo, el componente de prestaciones económicas constituye el componente de políticas pasivas (con estrategias de activación) del MPC. Se complementa con los componentes de capacitación para la inserción laboral y de intermediación laboral, ambos de carácter activo.

En particular, la Ley 1636 de 2013 prevé como medidas de "activación" que hacen que el beneficiario pierda el derecho a la totalidad de las prestaciones económicas las siguientes:

- No acudir a los servicios de colocación ofrecidos por el Servicio Público de Empleo;
- Incumplir, sin causa justificada, con los trámites exigidos por el Servicio Público de Empleo y los requisitos para participar en el proceso de selección de los empleadores a los que sea remitido por este;
- Rechazar, sin causa justificada, la ocupación que le ofrezca el Servicio Público de Empleo, siempre y cuando ella le permita ganar una remuneración igual o superior al 80% de la última devengada en el empleo anterior y no se deterioren las condiciones del empleo anterior;
- Descartar o no culminar el proceso de formación para adecuar sus competencias básicas y laborales específicas, al cual se haya inscrito, excepto en casos de fuerza mayor.

La operación de este componente requiere un alto nivel de coordinación entre el front office y el back office, teniendo que a diferencia de lo que sucede en la ruta del servicio público de empleo en donde la mayoría de los procesos se dan en la interacción con el beneficiario, acá los procesos más importantes se dan sin su participación. La Figura 8 presenta la estructura de proceso, en donde los procesos que están marcados con doble recuadro son los que implican la interacción con el beneficiario.

Figura 8. Esquema general de operación del componente de prestaciones



Fuente: UT - Elaboración propia

- **Registro:** como se presentó en el capítulo 2, este proceso consiste en la inscripción, virtual o presencial de la hoja de vida en el sistema de información autorizado para el prestador. Este proceso es la puerta de entrada a todos los beneficios que brinda el mecanismo.
- **Postulación:** De acuerdo con el Decreto 2852, y reglamentado por medio de la Resolución 5387 de 2015, se establece el formulario de postulación que deben compilar los potenciales beneficiarios para iniciar el proceso de evaluación de los requisitos y documentación.

- **Entrega de Documentación:** dado que para poder recibir el componente de prestaciones se debe cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 13 de la Ley 1636, el cesante debe entregar la documentación relacionada en el artículo 47 del decreto 2852 que incluye:

    - La certificación sobre la cesación laboral establecida por la Ley 1636 de 2013, en los términos del artículo anterior.
    - El certificado de inscripción en el Servicio Público de Empleo, para lo cual deberá diligenciar en línea o ante cualquiera de los prestadores autorizados, el formulario de hoja de vida del Sistema Público de Empleo. En caso de encontrarse inscrito, deberá realizar la actualización de la hoja de vida.
    - Diligenciar el Formulario Único de Postulación al Mecanismo de Protección al Cesante, el cual será establecido por el Ministerio del Trabajo. A este las CCF piden que se anexe fotocopia de la cedula, el certificado de afiliación a EPS y AFP y, eventualmente, el certificado de estudio de los hijos mayores de 12 años y el certificado de periodo de aportes si el postulante viene de otra CCF.

- **Validación:** Este es quizá uno de los procesos fundamentales en la operación del componente de prestaciones, pues se deben verificar dos registros principales. Por un lado, se evalúa el cumplimiento del periodo requerido de cotización a las CCF, para lo cual se utiliza los registros administrativos de afiliados al sistema. Este proceso es liderado principalmente por Asopagos, quien tiene la capacidad administrativa y de información para realizar estos cruces.

  Por otro lado, se realiza una revisión de información con la Pila para evaluar si la persona se encuentra cotizando y así tener una fuente de información que permita contrastar lo registrado por el beneficiario en la carta de cesación laboral.

Una vez el cesante entrega la documentación, la CCF tiene 10 días hábiles para la evaluación de estos requerimientos.

- **Asignación:** Para realizar los pagos, las CCF deben realizar las siguientes actividades.

    - ✓ *Revisión de recursos: revisar si el fondo de prestaciones económicas cuenta con los recursos suficientes para garantizar la entrega de los beneficios durante un periodo de 6 meses. En el caso en que NO se cuente con los recursos la persona se pondrá en lista de espera.*

- ✓ *Provisión de recursos: reservar los recursos para una asignación de 6 meses por beneficiario.*

- **Pagos:** Teniendo en cuenta que en el marco de este componente se brindan diferentes tipos de beneficios, los esquemas operativos para su entrega son diferentes

  - ✓ *Pago de salud y pensiones:* Para realizar este proceso se necesita que el beneficiario esté afiliado al sistema de seguridad social en salud y pensiones como trabajador independiente. La CCF realiza los aportes en favor del beneficiario por medio de la *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA*.

  - ✓ *Pago de Cuota de subsidio Familiar: pago de la cuota del subsidio familiar para los beneficiarios que tenga derecho a este beneficio*

  - ✓ *Pago del bono de alimentación: la operatividad en la entrega de este beneficio está diferenciada por CCF y por los tipos de supermercados que se encuentran en las regiones.*

  - ✓ *Pago del incentivo al ahorro voluntario de cesantías, según lo solicitado por el trabajador: no existe claridad acerca de la operatividad de este beneficio que hasta la fecha se ha entregado solo a dos personas.*

- ***Verificación mensual***

  - ✓ *Verificación Ruta de empleabilidad: en el componente de gestión y colocación el orientador laboral debe diseñar para cada beneficiario una ruta de empleabilidad que incluye la remisión a capacitación y asistencia a talleres y actividades de orientación laboral.*

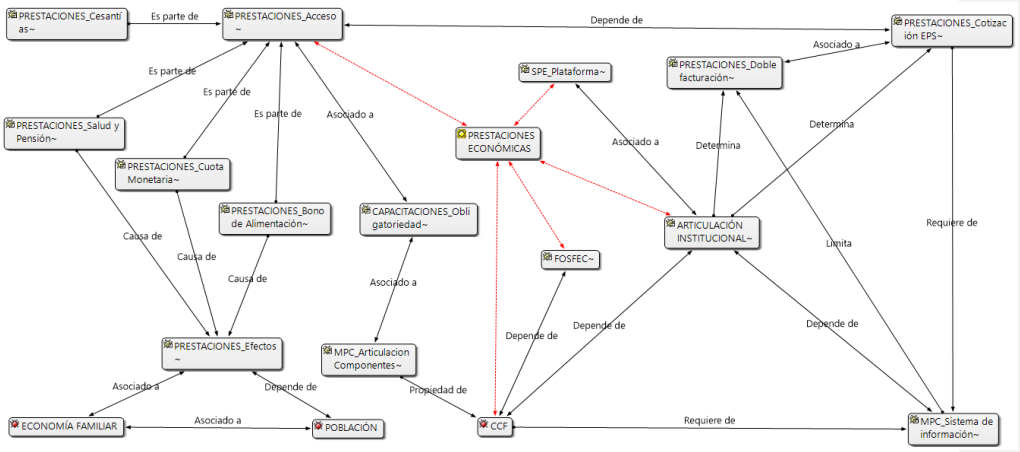
    - ✓ *Asistencia a capacitación: se debe garantizar que el beneficiario asistió por lo menos al 80% de los cursos de capacitación asignados en la ruta de empleabilidad.*

    - ✓ *Asistencia a entrevistas: asistan a las entrevistas laborales asignadas por medio del SPE o no rechacen una oferta laboral asignada por las agencias que represente unos ingresos de por lo menos el 80% de los que tenía en su anterior empleo.*

- ✓ *Verificación no vinculación laboral: realizar el cruce de información con Pila y con los sistemas de información del sistema de subsidio familiar para garantizar que el beneficiario no se encuentra vinculado al mercado laboral*

3.2.2. ARTICULACIÓN DE PROCESOS

Figura 9. Esquema relacional del componente de Prestaciones en el MPC



Fuente: UT - Elaboración propia

Iniciando la descripción a partir el nodo de PRESTACIONES ECONÓMICAS, son cuatro flechas rojas que se desprenden del componente y que indican las categorías constitutivas de este servicio. A saber, Acceso, Plataforma, Articulación Institucional y las CCF.

Dando inicio con el acceso a prestaciones, que además de ser el más complejo por la diversidad de servicios que ofrece, tiene un gran peso en los efectos de la intervención. Teniendo presente que son cuatro los servicios que ofrece el componente de prestaciones, son cuatro las categorías de análisis que se relacionan de manera directa con el acceso. Con excepción del incentivo de ahorro a las cesantías, que tiene una presencia limitada en la intervención, las otras tres categorías – Bono de Alimentación, Pago de Salud y Pensión y Cuota Monetaria- se relacionan de manera directa con los efectos que tiene este componente.

A su vez, la categoría de los efectos se relaciona con otros dos aspectos con los cuales se relaciona en doble vía. Por un lado, la doble relación se presenta en la medida en que si bien las características de la economía familiar van a determinar el alcance de los objetivos, los efectos de la intervención se ven reflejados en las finanzas familiares. Como segunda medida, la población, que además de ser quien materializa los efectos de la intervención, condiciona la posibilidad y el grado de los mismos efectos.

Adicionalmente, el acceso a las prestaciones económicas se relaciona con la obligatoriedad de las capacitaciones. Tal y como se plantea en la normatividad del mecanismo, para acceder a los beneficios que ofrece el componente de prestaciones económicas, es necesario asistir a las capacitaciones.

La categoría de análisis CCF se relaciona con cuatro nodos de distintas maneras. Como primer aspecto se presenta la articulación entre componentes. En la medida en que las CCF son quienes ejecutan el MPC, la integralidad de la intervención es responsabilidad de ellas y responde a su capacidad. Como segundo punto se presenta el FOSFEC, que como lo dicta la normatividad es el fondo por medio del cual se financia la intervención que ejecutan las CCF. La tercera de las categorías de análisis con las que relacionan las CCF es la Articulación Institucional, pues sobre estas entidades recaen todos los esfuerzos que realiza el mecanismo para dar cumplimiento a los objetivos.

Por último, las CCF se relacionan con el sistema de información, pues este se nutre con la información que aportan las CCF. A su vez, estas entidades operan y pueden desarrollar sus funciones en la medida en que cuenten con un sistema actualizado, confiable y pertinente a las necesidades.

La articulación institucional, debido a su importancia dentro de la operación y prestaciones de los servicios, se relaciona con distintas categorías de análisis. Como primera medida, tal y como se planteó anteriormente, tiene una relación estrecha con CCF debido a que son estas entidades las que ponen en marcha el MPC. Adicionalmente, junto las CCF y con el sistema de información, la categoría de articulación institucional forma una triangulación en tanto que un adecuado sistema de información depende del flujo de información y de la realización de esfuerzos conjuntos por parte de los distintos actores.

Asimismo, tomando como punto de partida el sistema de información, junto con articulación institucional y la cotización a las EPS, se crea una relación diversa. En la medida en que una condición de entrada al componente de prestaciones económicas es haber cotizado un año

de salud y pensión durante los último tres, pero no estar cotizando en el momento, es de vital importancia que las entidades responsables cuenten con estrategias de actualización del sistema de información.

De igual forma, de la categoría de análisis cotización EPS, junto con la de articulación institucional y con la de sistema de información, surge la relación compleja que incluye al nodo de doble cotización. Esta categoría refleja el hecho de que una persona reciba los beneficios por parte de dos CCF de manera simultánea. Es decir, que una buena articulación institucional, en donde el sistema de información actualizado refleje el estatus de las personas, evita que el mecanismo le preste los servicios dos veces a la misma persona.

Por último, la categoría Plataforma, además de su relación directa con Prestaciones Económicas, se relaciona con Articulación Institucional en la medida en que esta es una de las más importantes puertas de entrada al mecanismo y por tanto a los servicios del componente de prestaciones económicas.

3.3. ANÁLISIS DE RESULTADOS OBTENIDOS

Esta sección tiene como objetivo dar respuesta a las preguntas orientadoras de la evaluación formuladas para analizar el cumplimiento del MPC en su componente de prestaciones económicas. Para tal propósito utiliza los resultados de la encuesta de caracterización a los beneficiarios del MPC y la información proveniente de los grupos focales a beneficiarios y aspirantes a beneficiarios, y de las entrevistas a funcionarios de Entidades Nacionales, CCF y algunas empresas vinculadas.

3.3.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Al caracterizar la población que recibió las prestaciones económicas del MPC vale la pena empezar con recordar que la mayoría no conocía el mecanismo antes de ser beneficiaria del mismo. Las mujeres estaban un poco más informadas que los hombres y la prestación que más conocían era el bono de alimentación (Tabla 21).

No se lograron detalles acerca de la forma como los desempleados se enteraron de la batería de beneficios a la cual podían postularse, pero de acuerdo con la información recolectada en el marco de esta evaluación se encuentra que uno de los mecanismos más utilizados para conocer sobre esta política es probablemente acercarse a una Agencia de Empleo o a una CCF.

Tabla 21. Conocimiento sobre las prestaciones del MPC por parte de los beneficiarios

	Cuota Monetaria	Bonos alimentación	Incentivo cesantía	Salud	Pensiones	Ninguno
	Hombres					
Sí (%)	22.0	40.1	10.4	36.9	27.00	47.8
No (%)	78.0	59.9	89.6	63.1	73.00	52.2
	Mujeres					
Sí (%)	36.5	45.4	9.6	39.7	30.5	43.7
No (%)	63.5	54.6	90.4	60.3	69.5	56.3
Total Respuestas	330.852	330.852	330.852	330.852	330.852	330.852

Fuente: UT - Elaboración propia

Aunque ya beneficiados, sigue el desconocimiento y las incomprensiones, sobre todo respecto a los motivos y procesos que llevan a la suspensión del pago de las prestaciones:

> *"… a mí no me dijeron que cuando yo empezara a trabajar tenía que informar. Yo pensé que era un derecho que ya me había ganado (GF Pacifico)*

> *"… cuando ven que si efectivamente hay una suspensión del beneficio entonces aquí llegan y, mejor dicho, dicen que no sabían. Y mire: aquí tengo una carta firmada por usted, esta es su firma y su huella donde usted sabia y además a usted se le entregó copia de esto" (funcionario, caja tipo 1, Llano)*

Lo anterior resalta la importancia de mejorar los procesos de entrega de información y reforzar la pedagogía sobre la información proporcionada a los cesantes para que se vuelvan conscientes de los derechos que tienen y de los deberes que deben asumir. Esta falta de comunicación se manifiesta en tres fases: la información es escasa, la transmisión de ésta falla y la comprensión o el entendimiento que tienen las personas es muy bajo.

La gran mayoría de los beneficiarios de las prestaciones económicas del MPC –el 87%- está constituido por los asalariados, principalmente con ingresos laborales de hasta dos salarios mínimos. Solamente un 3,2% de ellos devenga ingresos superiores a cuatro salarios mínimos y

apenas el 0,3% está contratado bajo la modalidad de salario integral[23]. Por su lado, los trabajadores independientes representan un 4,3% de los beneficiarios. El 82% de todos los beneficiarios gana dos salarios mínimos o menos y por encima de cuatro salarios mínimos solo son el 3% de las personas (ver Tabla 22)).

Tabla 22. Ingresos anteriores a la pérdida de empleo

SMMLV	Cantidad	Porcentaje
Menos de 1	121,120	36.6
Entre 1 y 2	150,349	45.4
Entre 2 y 4	48,611	14.7
Entre 4 y 13	9,651	2.9
Más de 13	1,120	0.3
Total	330,852	100.0

Fuente: UT - Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla 20, el 81% de los beneficiarios son personas en edad adulta, entre 29 y 59 años. El 13,6% son jóvenes y apenas un 5,1% son adultos mayores (Tabla 22). Las mujeres son más numerosas especialmente en el grupo de edades entre 18-28 años; los hombres prevalecen entre los mayores de 60 años.

Tabla 23. Beneficiarios por grupos de edad

	Total				%		
	18-28	29-59	60 o más	Total	18-28	29-59	60 o más
Hombre	15,154	131,959	11,238	158,351	9.6	83.3	7.1
Mujer	29,991	136,906	5,604	172,501	17.4	79.4	3.2
Total	45,145	268,864	16,842	330,852	13.6	81.3	5.1

Fuente: UT - Elaboración propia

[23] Es decir, devenga salarios de 13 o más salarios mínimos.

El mayor tiempo dedicado al hogar durante el desempleo, y por ende el mayor valor de la producción no de mercado, puede hacer más atractivo el MPC para las mujeres, sobre todo en los centros urbanos más pequeños donde los costos de vida y de transporte son menores. De aquí la mayor participación de las mujeres entre los beneficiarios de las prestaciones económicas y su mayor asistencia a los cursos de capacitación (39,7% vs 36,1% de los hombres) y talleres (70,6% vs 64,2% de los hombres).

En cuanto a nivel educativo, la mayoría de los beneficiarios de las prestaciones económicas del MPC tienen un título de educación superior (60%), siendo los técnicos aproximadamente la mitad (31,5%), los tecnólogos el 11% y los universitarios el 18%; los bachilleres representan un 31%. Marginal es el peso de los que tienen solo hasta primaria, 5,1%, o un postgrado, 3,3%.

Tabla 24. Beneficiarios por nivel educativo

	Cantidad	Porcentaje
Primaria	16,736	5.1
Bachillerato	103,539	31.3
Técnico	104,088	31.5
Tecnólogo	36,470	11.0
Pregrado	59,212	17.9
Posgrado	10,808	3.3
Total	330,852	100.0

Fuente: UT - Elaboración propia

Respecto al salario de reserva, en promedio en su último empleo los beneficiarios entrevistados ganaban 1.255.000 pesos mensuales y, por lo que declararon, su salario de reserva sería de 1.529.000 pesos mensuales.

Tabla 25. Ingresos promedios de los beneficiarios

Ingreso en el empleo anterior	1.255.293
Ingreso en el nuevo empleo	1.406.146
Salario de reserva (a)	1.529.967
Ingreso familiar cuando ocupado	1.618.603
Ingreso familiar cuando cesante	747.108

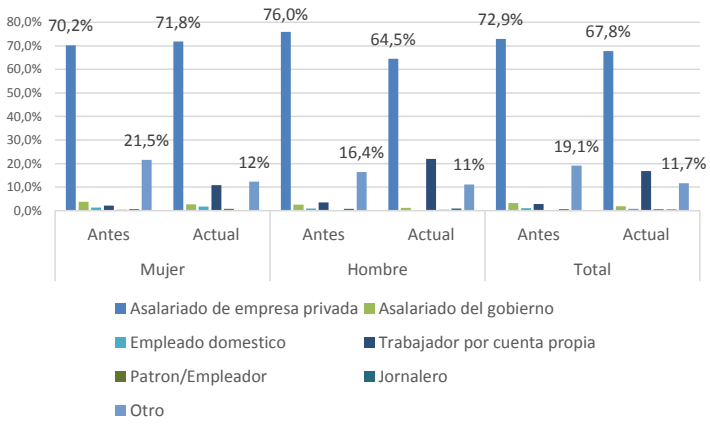
(a) Cuando el beneficiario era desempleado

Fuente: UT - Elaboración propia

El beneficiario era el principal, si no el exclusivo, aportante del ingreso del hogar en el cual vive y su salario en el empleo previo al desempleo representaba un 93% del ingreso familiar. De hecho, el 66,4% del total de los beneficiarios son jefes de hogar.

En cuanto a la posición ocupacional se encuentra que el 73% de los beneficiarios eran asalariados de empresas privadas con una participación mayor de los hombres (76%) que las mujeres (70%). A cambio, las mujeres participan más como asalariadas del gobierno (3.8%) y otras ocupaciones (21.5%, ver gráfico 6).

Grafico 6. Posición ocupacional de los beneficiarios



Fuente: UT - Elaboración propia

Finalmente, la gran mayoría trabajaba en empresas medianas y grandes; el 57% en empresas de 50 o más empleados de personal y bien el 33% en empresas con 200 o más trabajadores. En cambio, apenas un 14% trabajaba en empresas de menores tamaños, hasta de 10 empleados en todos sus establecimientos (ver Tabla 26).

Tabla 26. Beneficiarios por tipo de empresa

	Ocupación anterior			Ocupación actual		
	Cantidad	**%**	**Porcentaje**	**Cantidad**	**%**	**Porcentaje**
Menos de 10	40,598	14.4	12.3	47,877	32.6	30.2
Entre 10 y 50	81,474	28.8	24.6	41,435	28.2	26.1
Entre 50 y 200	65,529	23.2	19.8	28,021	19.1	17.7
200 o más	94,906	33.6	28.7	29,749	20.2	18.8
Total	282,507	100.0		147,081	100.0	
NS/NR	48,345		14.6	11,578		7.3
Total	330,852		100	158,659		100

Fuente: UT - Elaboración propia

En resumen, entre los beneficiarios encuestados prevalecen (por poco) las mujeres y, en general, ellos pueden caracterizarse como personas en edad adulta, jefes de hogares; con un nivel educativo promedio alto, que en su empleo anterior trabajaban en empresas no solo formales, sino de gran tamaño. No obstante, en aproximadamente el 80% de los casos su salario era, a lo sumo, de dos salarios mínimos y una elevada proporción de ellos -el 36,6%- ganaba menos de un salario mínimo. Lo anterior contrasta con las características promedios de los afiliados a las CCF, entre los cuales prevalecen claramente los hombres, los niveles educativos son más bajos y hay muchas menos personas que ganan menos de un salario mínimo[24].

3.3.2. A QUÉ SE DEDICAN LAS PERSONAS CESANTES EN SU TIEMPO DURANTE EL DESEMPLEO

Según los resultados de las encuestas a beneficiarios, el 68% de los desempleados participa en los talleres programados por las CCF y el 38% asiste a cursos de capacitación. Al mismo tiempo, el 68% utiliza la mayor parte de su tiempo en la búsqueda de un nuevo empleo o en la exploración de una actividad independiente.

Se podría pensar, entonces, que la capacitación y la búsqueda de un nuevo empleo absorben de tiempo completo a los cesantes. En la práctica esto no es así. De hecho, muchos beneficiarios del MPC -el 48%- desempeñan actividades informales esporádicas que, por un lado, ayudan a complementar los ingresos familiares y, por el otro, al no ser registradas en la PILA les permiten no ser penalizados con la pérdida del subsidio. Esta situación es conocida por las CCF y algunas de ellas organizan los cursos de capacitación reconociendo este contexto:

> *"… las clases no necesariamente son diarias sino 2 o 3 veces a la semana o cada 8 días, para los que se ganan la vida con un empleo informal y están de lunes a viernes tratando de satisfacer sus necesidades básicas" (funcionario, caja tipo 1, Pacifico)*

Otra actividad en la cual los cesantes empeñan una porción importante de su tiempo son las tareas del hogar. En el uso del tiempo de los desempleados se ve reflejada la división sexual de roles que rige la economía familiar: los hombres se dedican mayoritariamente a labores esporádicas remuneradas -el 62%- y las mujeres mayoritariamente a las tareas del hogar -el 52%;

[24] Según resulta de las encuestas de hogares del DANE, promedio anual nacional 2017.

por el contrario, el 26% de los hombres cumplen tareas del hogar y el 35% de las mujeres trabaja esporádicamente.

Tabla 27. Beneficiarios según actividad en el empleo

		Labores esporádicas remuneradas	Búsqueda activa de empleo	Labores no remunera-das	Tareas del hogar	Actividades de formación para el trabajo	Otras
		Hombres					
Hombres	Sí (%)	61.8	65.8	5.5	25.9	10.2	6.9
	No (%)	38.2	34.2	94.5	74.1	89.8	93.1
		Mujeres					
Mujeres	Sí (%)	34.8	71.2	2.1	52.0	11.2	6.9
	No (%)	65.2	28.8	97.9	48.0	88.8	93.1
		Total					
Total	Sí (%)	47.7	68.1	3.7	39.5	10.7	6.9
	No (%)	52.3	31.9	96.3	60.5	89.3	93.1
	Total	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852

Fuente: UT - Elaboración propia

Para algunos de los beneficiarios, especialmente en el caso de mujeres y de trabajadores que en el empleo anterior trabajaban largas jornadas o en turnos, el desempleo es un momento que permite dedicar más tiempo a la familia, en especial a los hijos e hijas más pequeños, a asuntos de carácter personal, como tratamientos médicos, a procesos de formación diferentes a los que ofrece la CCF e incluso a actividades de ocio.

3.3.3. EFECTOS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS SOBRE EL CONSUMO, LOS INGRESOS LUEGO DEL ENGANCHE, LOS TIEMPOS DE BÚSQUEDA, LA FORMALIDAD Y EL SALARIO DE RESERVA

Con la información de las encuestas a beneficiarios y de las entrevistas a *stakeholders* utilizada hasta ahora resulta difícil determinar los cambios en el corto plazo en las condiciones laborales de la población beneficiada debido al uso de las prestaciones económicas recibidas. En la siguiente sección se presentan los resultados descriptivos de la encuesta recolectada, y el capítulo 5 profundiza en el cálculo de efectos sobre el tiempo y los ingresos.

a. Efectos sobre el empleo

Un 48% de los que recibieron prestaciones económicas del MPC, al momento de la entrevista, contaba nuevamente con un trabajo. Los modelos de supervivencia que se presentan en el

capítulo 5 del presente documento indican que es aproximadamente a los dos años que la mitad de los desempleados encuentra un nuevo trabajo.

Fue más fácil para los hombres encontrar un nuevo empleo (54,1% estaban nuevamente ocupados al momento de la entrevista) que a las mujeres (42,3%). Si bien, así como en el empleo anterior, entre los nuevos empleos prevalecen las ocupaciones asalariadas (69,6% después y 76,2% antes), el número de trabajadores que desarrollan una actividad por cuenta propia ha aumentado considerablemente, pasando de representar el 2,8% del total al 16,8%. Este aumento ha sido mayor en el caso de los hombres.

Además, los nuevos empleos serían en actividades productivas de menores dimensiones, en comparación con las de los empleos previos. El 32,6% son en pequeñas empresas, mientras que en el empleo previo trabajaban en empresas con menos de 10 empleados solo un 14,4% de ellos (ver Tabla 24).

b. Resultados sobre los niveles de ingresos luego del enganche

Según la encuesta a beneficiarios del MPC, los ingresos (nominales) promedios en el nuevo trabajo serían superiores en unos 109.000 pesos mensuales, pero esta diferencia no es significativa. Además, ahora los entrevistados trabajarían menos horas a la semana, 46,6 vs 48,1 en el empleo previo (Tabla 27).

Tabla 28. Ingresos laborales y horas semanales antes y después del nuevo enganche de los beneficiarios

	Ingresos			Horas		
	Antes	Después	Diferencia	Antes	Después	Diferencia
Media	1,460,991	1,570,780	-109.789*	48.1	46.5	1.5*
Desv. Est.	284,200	344,826	383,097	0.704	0.739	0.839

Fuente: UT - Elaboración propia

La información de la PILA, por el contrario, indica que los ingresos de los beneficiarios en su nuevo trabajo serían inferiores a los que devengaban antes del episodio de desempleo. A pesar de lo anterior, la disminución en los ingresos de los beneficiarios resulta menor que la de los no beneficiarios del MPC, evidenciándose así un efecto positivo importante (740 mil pesos mensuales menos de pérdida) y significativo de las prestaciones económicas respecto a los salarios de los no tratados. Los efectos negativos sobre los tiempos de búsqueda de un nuevo empleo se ven así compensados por los efectos positivos sobre los ingresos.

c. Efectos sobre la formalidad del empleo

El 52,6% de los nuevos trabajadores no estaba recibiendo alguna prima obligatoria por ley o ninguna de las prestaciones legales en los últimos 12 meses. Es decir, mientras todos los empleos previos eran formales, la tasa de informalidad de los nuevos empleos superaría el 50%.

d. Efectos sobre el salario de reserva

El salario de reserva es el salario mínimo que el individuo está dispuesto a recibir para ofrecerse en el mercado de trabajo. Si el salario de mercado es mayor al salario de reserva el individuo se ofrece y acepta un empleo. Por definición, entonces, el salario realizado -el que efectivamente recibe el individuo por su trabajo- siempre es, por lo menos, igual o mayor al salario de reserva (sin embargo, en el tiempo, el salario de reserva tiende a disminuir, lo que puede explicar que en una encuesta se reporte un salario de reserva y un tiempo después se observe un salario inferior al de reserva). A la pregunta acerca del "nivel mínimo de salario mensual por el cual aceptaría un trabajo" que se formuló cuando eran desempleados, los beneficiarios contestaron un promedio de 1.150.000 pesos, valor muy por encima del valor del bono de alimentos aun sumado con eventuales cuotas monetarias recibidas por familiares a cargo.

Desafortunadamente, la encuesta no investiga cual sería el salario de reserva de los individuos que ya no son beneficiarios de las prestaciones económicas al momento de la entrevista[25], o bien porque se les acabó el periodo de protección, o bien porque han encontrado un nuevo trabajo. En este último caso, lo que se puede observar es el salario realizado, el que por definición tiende a ser mayor que el salario de reserva. El salario promedio que los beneficiarios declaran recibir en su nuevo empleo es de $1.570.000 pesos (ver Tabla 22).

En resumen, el nuevo trabajo que consiguieron los beneficiarios no parece ser mejor del que tenían antes del episodio de desempleo: los nuevos empleos estarían en una mayor proporción en actividades por cuenta propia o en empresas de menor tamaño, menos formales y con peor pago. No obstante, las prestaciones económicas permitieron una mejor búsqueda (aunque más prolongada) y el trabajo de reenganche es "comparativamente" mejor (la pérdida en términos de sueldo es menor) para sus beneficiarios respecto a los que no pudieron ser beneficiarios.

[25] La encuesta fue creciendo hasta un punto que ya no afectara su calidad.

Tanto los efectos sobre el consumo, como aquellos sobre la compra y venta de activos son tratados en mayor profundidad y desagregación en la sección que sigue inmediatamente. Aquí brevemente se recuerda:

e. Efectos sobre la compra y venta de activos

La venta y compra de activos no parece relacionarse con la pérdida del empleo y la condición de cesante, y consecuentemente con las prestaciones económicas recibidas. Entre los entrevistados ninguno vendió propiedades (de los casi 104 mil que tenían propiedades), ni acciones u otro activo financiero mientras estuvo desempleado. Unos pocos -unos 2.600 de 330.852- vendieron el carro (0,8%). 229 compraron una propiedad y 1.146 un vehículo. Todos valores no representativos en términos estadísticos.

f. Efectos sobre los niveles de consumo

Las prestaciones económicas del MPC, y en especial el bono de alimentación, son usados por ¼ de los beneficiarios para cubrir sus gastos en el desempleo y particularmente sus gastos en alimentación y de cuidado de salud. De manera que las prestaciones permitieron mantener el consumo nutricional (aunque mediante la compra de una canasta de bienes menos costosa) y evitar deterioros del estado d salud (algo que es muy positivo).

3.3.4. FUENTES DE INGRESOS DE LOS CESANTES Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS PARA EL CONSUMO Y LOS ACTIVOS

Con el desempleo los ingresos del hogar se reducen, en aproximadamente la mitad; para la muestra de beneficiarios de la encuesta de $1.567.000 a $769.000 pesos mensuales, en promedio (sin descontar la inflación).

Los ingresos laborales que las personas derivan de actividades formales se reducen a cero y solo una pequeña proporción de ellos reporta ingresos no laborales[26]. Entre estos últimos los principales son las indemnizaciones -2 millones y medio de pesos en promedio, que el 9,6% de los desempleados dice se les reconoció - y las cesantías -9,3% de los desempleados por un promedio de poco más de 2 millones de pesos. El 9,7% obtuvo dinero de otras personas por un monto promedio de 241 mil pesos y el 5,3% calificó por subsidios del Estado por un promedio de 190 mil

[26] Ellos pueden incluir fuentes periódicas de ingresos como un arriendo, como fuentes "una tantum" como la venta de un carro o las indemnizaciones.

pesos. Mientras desempleados, algunos vendieron el automóvil (el 0,8%) o recibieron arriendos (el 1,3%), obteniendo ingresos de 2 millones 500 mil y 735 mil pesos respectivamente en promedio (ver tabla 27).

Tabla 29. Fuentes de ingreso duranta el periodo de empleo de los beneficiarios

	Arriendo	Cesantías	Dinero de otros	Indemnización/ Liquidación	Venta vehículo	Subsidio del Estado	Otro
Sí (%)	1.3	9.3	9.7	9.6	0.8	5.3	3.8
No (%)	98.7	90.7	90.3	90.4	99.2	94.7	96.2
Ingreso promedio de quienes recibieron	$ 735.480	$1.390.762	$ 241.779	$2.445.006	$2.520.077	$190.900	$730.459
Respuestas	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852

Fuente: UT - Elaboración propia

Resulta así que las prestaciones económicas del MPC son reconocidas por muchos beneficiarios como una fuente de ingresos durante el desempleo, pero, como era de esperarse, su monto - 190 mil pesos en promedio- es poco significativo. De hecho, los beneficiarios obtendrían ayudas más consistentes de otras fuentes, incluidos otros subsidios que entrega el Estado.

Aunque desempleadas, en realidad muchas personas desempeñan esporádicas actividades informales para las cuales reciben una remuneración que en algunos casos están relacionados con la venta de comidas u otros productos. Si bien la encuesta no investiga los ingresos que se derivan, estas actividades son importantes para cubrir los gastos del hogar.

Así como caen los ingresos personales y familiares durante el desempleo, disminuyen también los gastos de los entrevistados. La relación, sin embargo, no es estrictamente proporcional y los gastos promedios disminuyen menos que el ingreso promedio del hogar: frente a una caída de los ingresos del orden del 50% los gastos lo harían en un 30-40%. Al comparar el número de personas y el gasto promedio en diferentes ítems, en el empleo anterior y durante el desempleo, se destaca (Tabla 30):

- El gasto en alimentación se reduce en un 27% debido fundamentalmente a la compra de una canasta de alimentos más barata
- La gente deja de salir a comer (cuando empleado lo hacia el 62% de los entrevistados, durante el desempleo solo el 15%) y el gasto promedio se reduce en un 48%
- Pocos dejan de pagar los servicios públicos y el gasto promedio disminuye solo en un 7%

- Se limita la compra de servicios a terceros (de 13,6% de los entrevistados a 4,3%) y los pagos se contraen en casi un 60%
- Hay menos desempleados que se educan (37% cuando trabajan y 26% cuando desempleados) y el gasto promedio en educación se reduce en 43%
- Los desempleados realizan menores actividades de entretenimiento (40% vs 10%) y el gasto en ocio y diversión disminuye en un 49%
- Se pagan menos deudas. Lo hace el 36% de los ocupados y el 24% de los desocupados. Este ítem cae en promedio en un 66%
- Muchos desempleados dejan de comprar vestidos (46% vs 16%) y el gasto en vestimenta disminuye casi 41%
- Los desempleados se movilizan menos (cuando ocupados el 80% gastaba en trasporte y/o gasolina, como desempleados lo hace un 61%) y el gasto promedio se contrae en 31%
- Hay menos personas que gastan en arriendo y en salud, pero el gasto promedio aumenta, en un 47% en el caso del arriendo y en un 42% en el caso de salud

Tabla 30. Gastos del hogar antes y durante el desempleo

	Durante el desempleo			En el empleo anterior		
	Sí (% personas)	No (%)	Gasto promedio (de los que gastaron)	Sí (% personas)	No (%)	Gasto promedio (de los que gastaron)
Alimentación	92.8	7.2	$270.862	99.5	0.5	$ 371.523
Salir a comer	14.6	85.4	$50.465	62.4	37.6	$ 96.890
Arriendo	45.0	55.0	$590.255	55.8	44.2	$ 400.921
Pago servicios públicos	76.2	23.8	$158.774	89.2	10.8	$ 171.038
Pago a terceros por servicios	4.3	95.7	$100.896	13.6	86.4	$ 249.985
Salud	8.8	91.2	$98.242	25.1	74.9	$ 79.337
Educación	26.5	73.5	$427.153	37.3	62.7	$ 742.890
Ocio/Entretenimiento	10.4	89.6	$ 46.002	40.7	59.3	$ 90.982
Pagar deudas	24.1	75.9	$ 168.829	36.2	63.8	$ 492.240
Vestimenta	16	84	$ 70.919	46.6	53.4	$120.297
Transporte/ Gasolina	61.6	38.4	$ 77.005	80.2	19.8	$112.256

Fuente: UT - Elaboración propia

En resumen, parece apropiado, al menos por el momento, concentrar el subsidio en el bono de alimentos dado que este funciona como una medida focalizadora para mantener el consumo en un nivel nutricional básico. Durante el desempleo se reducen unos gastos relacionados con la perdida de la ocupación (comidas por fuera del hogar y transporte) y en general se reduce la compra de bienes y servicios de consumo. El gasto en alimentos se contrae por cambios cualitativos en la canasta de alimentos adquirida y eventualmente libera recursos que pueden ser utilizados en servicios esenciales cuyo gasto disminuye poco (servicios públicos) y hasta puede aumentar (salud: algunos beneficiarios pueden aprovechar el tiempo para controles y tratamientos médicos que estaban en mora de efectuar).

En cambio, la venta y compra de activos no parece relacionarse con la pérdida del empleo y la condición de cesante. Entre los entrevistados ninguno vendió propiedades, ni acciones u otro activo financiero mientras estuvo desempleado. Unos pocos - el 2,6% de los que poseían un vehículo en familia - vendieron el carro y un número aún menor lo compró.

3.3.5. USO QUE LOS BENEFICIARIOS LE DAN A LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

El MPC reconoce a todos sus beneficiarios un bono de alimentación por un valor de 195 mil pesos mensuales (en 2018) y la cotización a salud y pensiones sobre la base de un ingreso de un salario mínimo legal vigente por un periodo de seis meses. Las anteriores son prestaciones inseparables[27] y de destinación específica y por tanto pueden utilizarse solo para la compra de alimentos o para las cotizaciones al sistema de seguridad social.

Los desempleados que tienen a su cargo familiares dependientes tienen derecho, por cada uno de ellos y por el mismo periodo de seis meses, a la cuota monetaria que recibían cuando eran empleados. Se trata de un subsidio de aproximadamente 30 mil pesos mensuales por dependiente que puede ser gastado libremente. Según la encuesta, poco más de un 30% de los beneficiarios del MPC recibe una cuota monetaria. En condiciones no de desempleo, anteriores estudios que indagaron la utilización de la cuota monetaria por parte de sus beneficiarios encontraron que la mitad era destinada para comprar alimentos, y luego para gastos de educación, vestuario y transporte (ASOCAJAS y CODESS, 2014).

[27] Solo pueden pedir la exoneración del pago del aporte a pensión las personas que por su edad no están en la obligación de cotizar al sistema.

En cambio, el componente de ahorro voluntario de cesantías ha tenido muy poca acogida y su representación es insignificante. Lo anterior, en parte porque su reglamentación (Decreto 1072 de 2015) ha dejado lagunas operativas que han obstaculizado su efectiva implementación -y a raíz de lo anterior no es promocionado por muchas CCF- y en parte porque los trabajadores masivamente retiran sus cesantías cuando son ocupados, transformándolas en un sueldo más. Por otro lado, los trabajadores que no retiran sus cesantías pueden enterarse demasiado tarde de esta prestación por falta de promoción previa.

Como sea, los beneficiarios valoran positivamente las ayudas recibidas a través del MPC. El bono de alimentación constituye la prestación económica más representativa del MPC. Como establece su nombre, éste puede ser gastado exclusivamente en la compra de alimentos. La mayoría de las CCF tiene convenios con Sodexo o con cadenas de supermercados en donde los afiliados pueden redimir el bono, pero generalmente a precios más elevados que en otros establecimientos. Muchos beneficiarios expresan el deseo de poderlo gastar en otros supermercados, tiendas o en plazas de mercados y en bienes diferentes de los alimentos:

> *"… lo del mercado tengo solamente una queja porque no sé porque los supermercados tienen que ser alimentos y no más" (GF, Eje Cafetero)*

> *"… yo conocí una persona que […] recibía el efectivo de una persona que fuera a comprar y luego iba a la tienda a comprar y le salía un poco más económico […] una arroba de arroz en el Éxito […] eso en un mercado le sale más barato" (GF, Caribe)*

El incentivo recibido que en promedio es de casi 190 mil pesos mensuales (y puede incluir el bono de alimentación y las cuotas monetarias) es gastado mayoritariamente en alimentación (un 78,3% de los entrevistados) y en salud un 20,3%, y algunos beneficiarios destinan el valor del bono al ahorro o a otros gastos (ver Tabla 20).

Tabla 31. Gastos financiados por los beneficios de las prestaciones económicas

	Alimentación	Transporte p gasolina	Trámites para búsqueda de empleo	Educación	Salud	Arriendo	Pago deudas
Sí (%)	78.3	6.7	4.5	5.1	20.3	4.2	2.7
No (%)	21.7	93.3	95.5	94.9	79.7	95.8	97.3
Gasto promedio (de los que gastaron)	$179.960	$43.649	$16.554	$76.295	$99.596	$93.486	$236.287
Respuestas	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852	330,852

Fuente: UT - Elaboración propia

Además, durante el desempleo aproximadamente 1/4 de los beneficiarios recurrió a las prestaciones económicas del MPC para cubrir sus gastos generales, de salud o alimentación. Los incentivos del MPC representarían, así, una importante fuente de financiación de estos gastos del hogar, fuente que es solo superada, por número de respuestas, por los ingresos de otros miembros del hogar (60%), las ayudas de amigos o familiares (30%) y las labores esporádicas remuneradas (28%). En especial, sería más importante que el uso de las cesantías (12-14%, ver Tabla 32).

Tabla 32. Fuente utilizada para cubrir los gastos generales y de alimentación del hogar durante el desempleo

	Gastos generales	Gastos de alimentación
Ingresos de otros miembros del hogar	59.2	60.6
Tarjeta de crédito o préstamos	10.2	8.4
Beneficios económicos de MPC	22.3	24.7
Ahorros	15.9	14.2
Cesantías	13.9	12.3
Ayuda de amigos o familiares	31.2	27.8
Venta de activos	0.9	1.1
Dejaron facturas sin pagar	6.3	3.5
Liquidación/ Indemnización	13.0	9.7
Préstamo (Gota a gota)	2.9	2.8
Labores esporádicas remuneradas	28.8	27.3

Fuente: UT - Elaboración propia

Otra vez, los beneficiarios del MPC recurren a las prestaciones económicas que ofrece el mecanismo para cubrir sus gastos cuando desempleados, aunque ellas no representen montos considerables comparadas con otras fuentes de financiación.

3.4. MATRIZ DOFA – PRESTACIONES ECONÓMICAS

Tabla 33. Matriz DOFA – Prestaciones Económicas

MACROPROCESO	Fortalezas	Debilidades
INSCRIPCIÓN A PRESTACIONES ECONÓMICAS	Aunque depende de la capacidad de las CCF, es de reconocer la diversidad de puntos de atención con que cuentan las entidades, así como la opinión generalizada sobre la calidad de la atención del personal de las CCF que reciben la documentación por parte de los cesantes.	El MPC no cuenta con un sistema de información que le permita a las CCF conocer la condición del cesante en cuanto a su estado de aportes a salud y pensión. En muchos casos las personas ya no están aportando, pero en las bases de datos con que cuenta la CCF, aún salen como cotizantes.
BONO DE ALIMENTACION	Gran nivel de creatividad y capacidad organizacional por parte de las CCF para realizar alianzas y acuerdos con almacenes de cadena para permitirle a los beneficiarios la redención de los Bonos de Alimentación.	Se identifican dos aspectos por parte de la población. Por un lado, la falta de libertad para decidir el consumo. Como segunda medida, la limitación en los tiempos para hacer efectivo el Bono. Si bien este último punto varía según la CCF, se menciona como un aspecto negativo el hecho de que el Bono no sea acumulable.
CUOTA DE SUBSIDIO FAMILIAR	Se reconoce la alianza entre las CCF y las entidades bancarias. En la mayoría de los casos, las CCF cuentan con alianzas con Bancos para que la población	En Cali se presentó que el dinero correspondiente a la Cuota Monetaria no se entrega a través de una entidad bancaria, sino que la población se tiene que

	adquiera tarjetas débito o una cuenta digital por los seis meses correspondientes al MPC.	acercar al punto de atención y reclamar el dinero. Este proceso se puede realizar dos días del mes.
PAGO A SALUD Y PENSIONES	El pago de Salud y Pensión no representa un problema de ningún tipo para las CCF. Estas entidades cuentan con la capacidad de identificar a la población beneficiaria y realizar los pagos correspondientes.	Hay una gran cantidad de inconsistencias entre las bases de datos que maneja la CCF, la que manejan las EPS y las que maneja es Sistema de Salud. Esto lleva a una serie de casos de doble facturación en donde más de una EPS realiza los aportes a un solo individuo.
INCENTIVO POR AHORRO DE CESANTIAS	En el trabajo de campo cualitativo no se encontraron casos en que la población o las CCF estén ejerciendo su derecho de reclamar cesantías ahorradas. Por tanto, no hay evidencias concretas sobre sus fortalezas.	El ahorro de cesantías está enfocado a las personas trabajadoras, no a las cesantes. En este sentido, se cuestiona el hecho de que el incentivo de ahorro de cesantías haga parte de este programa, pues potencialmente limita su alcance.
	Oportunidades	**Amenazas**
INSCRIPCIÓN A PRESTACIONES ECONÓMICAS	En el trabajo de campo cualitativo no se hicieron evidentes oportunidades frente a la Fase de Inscripción a Prestaciones.	Las EPS están por fuera del MPC en general. Esto representa una amenaza en la medida en que el acceso a Prestaciones Económicas depende de la información

		con que cuentan estas instituciones.
BONO DE ALIMENTACION	El Bono representa un gran incentivo para que la población se incorpore al MPC. Aunque en ocasiones esto puede representar un riesgo (ver amenazas), el Bono es el gancho ideal para que las personas mejoren sus capacidades y se perfile profesionalmente.	No obstante, lo señalado en oportunidades, en el trabajo de campo cualitativo se señaló que las CCF de menor tamaño se vieron desbordadas por la cantidad de aplicaciones que conllevó la incorporación del Bono de Alimentación como parte del MPC.
CUOTA DE SUBSIDIO FAMILIAR	Las CCF cuentan con capacidad y conocimiento para la entrega de esta cuota, pues también hace entrega de un subsidio familiar a población afiliada que no hace parte del MPC.	Aunque en pocas ocasiones, se presentó el caso de que los beneficiarios de la Cuota Monetaria no conocen la forma en que funcionan las tarjetas débito o las cuentas digitales.
PAGO A SALUD Y PENSIONES	En el trabajo de campo cualitativo no se hicieron evidentes oportunidades frente al Pago de Salud y Pensión	El Sistema de Salud y su sistema de información están por fuera del MPC en general. Esto representa una amenaza en la medida en que el acceso a Prestaciones Económicas depende de la información con que cuentan estas instituciones.

INCENTIVO POR AHORRO DE CESANTIAS	El ahorro de cesantías no es conocido. Por tanto, hay una gran oportunidad de crecimiento en cuanto al número de beneficiarios.	La población no tiene conocimiento sobre el ahorro de cesantías voluntario. Este hecho se traduce a que no haya población que reclame sus ahorros. Adicionalmente, la divulgación de este beneficio no corresponde a la CCF o al MCPC al general, pues esta es una estrategia dirigida a los empleados y no a los cesantes.

Fuente: UT - Elaboración propia

CAPÍTULO 4: LA CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN Y REINSERCIÓN LABORAL

El presente capítulo tiene como objetivo presentar la caracterización y funcionamiento del componente de Capacitación del MPC, profundizando en la operatividad y los resultados de esta oferta de cursos de formación. La evaluación del funcionamiento se realiza a partir de las metodologías cualitativas propuestas y se analiza la información recolectada en la encuesta diseñada en el marco de esta evaluación. El capítulo se estructura en 5 secciones, la primera presenta una introducción sobre el propósito del componente de capacitación, seguido de la presentación del esquema general en donde se describe la operación, seguido a esto en la tercera sección se describen las fases del proceso, posteriormente en la cuarta sección analiza el componente a través de la información recolectada y finaliza con la presentación de la matriz DOFA sobre este componente.

4.1. INTRODUCCIÓN

Uno de los avances legislativos del Mecanismo de Protección al Cesante –MPC- es la introducción de elementos articuladores, procesos y funciones operativas que permiten ejecutar las políticas activas de empleo. Es decir, muchos de los elementos que contienen estas políticas operaban previamente a la Ley 1636 en Colombia, pero la forma de ejecutarse dificultaba entender, cómo todas las piezas que permiten el tránsito entre un empleo y otro funcionaban para el trabajador. En el caso de la capacitación, tal como lo determinó la ley, el MPC permite articular toda una gama de oferta existente previamente tanto en las Cajas de Compensación, como en otras instituciones como el SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano –IETDH-, e incluso las empresas, con el propósito de mejorar las condiciones de empleabilidad de la población que quede en desempleo. En este sentido, uno de los elementos a revisar en esta evaluación es qué tanto se ha logrado avanzar en esa articulación de los procesos de capacitación con el resto de procesos del MPC.

Adicionalmente, la creación del MPC se sustentó bajo la necesidad de revisar la oferta de capacitación existente y crear procesos más acordes con las necesidades específicas de la población que queda en desempleo, complementando o diseñando nueva oferta de capacitación que permita rápidamente ajustar sus perfiles laborales. Este ha sido tal vez el elemento que más se ha desarrollado en el proceso de reglamentación de la Ley del MPC para el Componente de Capacitación. El Ministerio de Trabajo, en su resolución 5984 de 2014, puso especial énfasis en el desarrollo de las competencias básicas, que se dividen en dos, transversales

y claves. Estas han sido la innovación más relevante en el proceso de implementación del Macroproceso de Capacitación. Sin ser documentos adoptados oficialmente, las agencias del Gobierno Nacional han desarrollado guías técnicas para el desarrollo de este tipo de formación (Eurosocial. DNP, MT y Servicio de Empleo, 2015, Eurosocial y DNP, 2015) y este documento da cuenta de hasta qué punto las Cajas de Compensación Familiar han implementado esta guía.

Así mismo, se analizó si el Componente de Capacitación ha adoptado herramientas que le permitan conocer las necesidades de formación de las empresas o en general del mercado laboral, con el fin de orientar la oferta. Por ejemplo, se evaluó si las CCF hacen análisis de los datos recolectados por el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, para generar alertas sobre las habilidades específicas que debe formar la oferta de capacitación para ampliar la posibilidad de enganche de los beneficiarios del MPC. En este sentido, esta evaluación también aborda cuales han sido los avances en los procesos de definición, diseño y ejecución de la oferta de capacitación.

Finalmente, se analizará, de acuerdo con el alcance que permite la metodología de evaluación que sigue este estudio, hasta qué punto toda la adecuación operativa y de los contenidos de la capacitación han podido realmente aportar para aumentar la probabilidad de enganche laboral, el tiempo de desempleo y los ingresos logrados al emplearse de la población que se ha beneficiado del MPC, esto a partir de las opiniones de los beneficiarios y otros actores involucrados en este mecanismo.

Los procesos y los resultados aquí analizados para el Macroproceso de Capacitación, se pueden atribuir a los cambios incorporados tras la creación del MPC, en ese sentido se construirán recomendaciones específicas que se sugieren incorporar en la reglamentación, los procesos y procedimientos, y los resultados propios del Mecanismo. Sin embargo, teniendo en cuenta que este permite la articulación con la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y diversos tipos de oferta de capacitación, algunas de las recomendaciones también se trasladarán a ámbitos más amplios, siempre teniendo en cuenta que cambios en este contexto afectarán e incrementarán la posibilidad del MPC de alcanzar los objetivos de empleabilidad, disminución del tiempo de desempleo y de lograr mejores colocaciones.

Cabe resaltar que los instrumentos de información utilizados en esta sección del documento hacen parte de los resultados obtenidos a partir de las entrevistas a funcionarios de las CCF, empresarios registrados en el SPE, y funcionarios públicos de entidades como el Ministerio del Trabajo, la UAESPE, la SSF y Asocajas, los grupos focales realizados con los beneficiarios, la encuesta realizada a los beneficiarios del MPC (Anexo B) y la información recolectada por las

CCF sobre la oferta de capacitación. Estás fuentes se integran para generar descripciones sobre aspectos operativos del Componente de Capacitación del MPC.

4.2. Esquemas Generales de Operación

Uno de los elementos característicos del Componente de Capacitación del MPC es que a pesar de que se creó como como una herramienta indispensable para el proceso de reinserción laboral para los desempleados, y en su reglamentación se debieron crear los lineamientos para contar con un mecanismo de formación a lo largo de la vida de los trabajadores formales que quedaran en desempleo, el cual siempre les serviría para reducir el riesgo de ser expulsados del mercado laboral, hoy su concepción se limita simplemente al desarrollo operativo que permite dar cumplimiento al requisito de asistencia para acceder a las prestaciones económicas y de manera muy timida a desarrollarse como un esquema de educación para adultos o de formación a lo largo de la vida. Esta puede ser la causa estructural de la baja relación de la capacitación, con mejores condiciones de empleabilidad, como se ve en la sección de resultados de los modelos econométricos. Por esta razón, el esquema de operación hoy se limita a seis (6) macroprocesos, los cuales son recurrentes en todas las CCF.

A. Descripción de Macro procesos "Front Office"

El Macroproceso de Capacitación ¨Front Office¨ se delimita en la atención a las personas que acceden al MPC a pesar de que otras personas puedan acceder a programas de capacitación que comparten con los desempleados provenientes de los servicios de orientación del SPE o cualquier otro proceso que tenga la caja. La descripción a continuación se construye desde los lineamientos de la reglamentación vigente, pero además de lo dicho en las entrevistas a funcionarios de las CCF, proveedores y usuarios sobre los procesos desarrollados en este componente .

- **Identificación de habilidades y selección del curso capacitación:** Este proceso se realiza a través de la orientación que el beneficiario recibe con el proceso del SPE ofrecido por la CCF. No se puede encontrar en el proceso de entrevistas o manual de procedimientos un patrón estandarizado para realizar la identificación del nivel de habilidades básicas o específicas del beneficiario. En la entrevista a funcionaria de la CCF Cafam, se menciona la realización de una evaluación para medir competencias básicas. Pero este proceso no se reseña en ningún documento o guía de procedimientos. Sin embargo, los funcionarios entrevistados declaran que se lleva a cabo un proceso de identificación directamente con los beneficiarios. La encuesta muestra queque el 68% de los que

recibieron alguna capacitación la seleccionaron mediante un taller grupal, 24% en entrevistas individuales, ya sea telefónicas (9.2%) o presenciales (10.8%) y 10% no hizo un proceso de selección[28].

- **Asistencia al curso de capacitación:** La articulación de este componente con el de prestaciones económicas está atada a la asistencia de al menos al 80% del curso asignado en la ruta de empleabilidad. Como se mencionó con anterioridad, tal vez es el proceso donde está centrada la atención tanto de los beneficiarios, como de los ejecutores de la capacitación de la CCF respectiva. La encuesta a beneficiarios nos permite saber que el 38% iniciaron algún curso de capacitación[29].

- **Verificación de la asistencia al curso de capacitación:** Teniendo en cuenta que la asistencia a la capacitación es un requisito para acceder a otros beneficios, el proceso de verificación de la asistencia es uno de los más destacados en este componente[30]. Sin embargo, según la encuesta realizada a los beneficiarios, un 32,9% finalizaron el curso de capacitación. La deserción más alta está en los programas de Alfabetización (52%) y programa de Técnicos Laborales (23%). Tal vez para el primer tipo de estos programas se recoge la tendiencia general a nivel nacional de estas intervenciones, a las cuales los adultos no dan una valoración suficientemente alta y para el segundo, la tendencia de los programas de larga duración (aprox 1600 horas), donde además la necesidad de desarrollar un componente de práctica, genera incentivos para que los adultos los

[28] De acuerdo con los lineamientos operativos el proceso de selección para la capacitación se debe dar de acuerdo con los resultados de los talleres de orientación laboral explicados en el capítulo 2. De acuerdo con los resultados de éste capítulo se encuentra que el 70% reconoce haber asistido a por lo menos un proceso de orientación, de tal forma que puede existir una falta de información del beneficiario sobre los procesos en donde fue seleccionado para la capacitación.

[29] Es importante notar que este resultado muestra la falta de cumplimiento de la ruta de empleabilidad asociada a recibir los beneficios económicos del MPC, y la necesidad de indagar y realizar un control sobre esta operatividad. De acuerdo con lo establecido con la normatividad recibir y asistir por lo menos al 80% de la capacitación es un requisito obligatorio, por lo cual lo que puede estar sucediendo es que o hay un incumplimiento de la norma o las personas no están identificando los cursos de capacitación y se confunden con la asistencia a talleres. En cualquier de los dos casos este resultado es una alerta sobre la operatividad de este componente.

[30] La información sobre listados de asistencia a cursos de capacitación es utilizada como validación del requisito para el pago de prestaciones, mas no como un control sobre el desarrollo de habilidades en los cursos de capacitación

abandonen con mayor frecuencia que otro tipo de formación más corta o donde la práctica laboral es simultanea.

B. Descripción de Macro procesos "Back Office"

El Macroproceso de Capacitación ¨Back Office¨ se delimita a los procesos que debe desarrollar la CCF para atender a las personas que acceden al MPC, a pesar de que a esta oferta pueden acceder personas que no hacen parte del MPC. La descripción a continuación, se construye desde los lineamientos de la reglamentación vigente, pero además de la descripción de los procesos capturada en las entrevistas a funcionarios de las CCF, proveedores y usuarios.

- **Definición y diseño de la oferta de cursos de capacitación:** durante las entrevistas realizadas a los funcionarios de las CCF, especialmente en las CCF más grandes, se puede identificar la realización de un proceso no estandarizado de consulta a los empresarios sobre las necesidades en materia habilidades del personal a contratar y una posible afectación de la oferta de capacitación de acuerdo con estos requerimientos. Sin embargo, este proceso no está documentado en ninguna CCF, solo se hacen referencias generales en las entrevistas y no hay una descripción detallada. Igualmente, algunas cajas con mayor capacidad hacen ejercicios cuantitativos con la información de vacantes del Servicio Público de Empleo para identificar las habilidades que estas vacantes están requiriendo. Pero, de nuevo, estos procesos no están estandarizados o documentados, así mismo no han sido direccionados desde el Ministerio del Trabajo.
- **Financiamiento y ejecución de los cursos de capacitación:** Una vez se definen las áreas de capacitación, las CCF definen los presupuestos e ingresos a destinar en esta actividad. En algunos casos, los funcionarios entrevistados plantean algunas dificultades para definir que rubro de recursos se está afectando cuando realizan una intervención integral sobre algún beneficiario. Estos funcionarios indican que sería más fácil presupuestar los gastos si se pudieran combinar algunas fuentes diferentes de donde provienen los recursos de capacitación. En el proceso de ejecución también se toman decisiones en cuanto a la provisión del servicio. La capacitación en competencias básicas se realiza directamente por las CCF, en muchos casos por el área encargada del MPC. La mayoría de la capacitación técnica se hace fuera del área encargada del MPC, en las IEFTDH de las CCF, instituciones externas y el SENA.
- **Reporte de asistencia y seguimiento a cursos de capacitación:** periódicamente los encargados de la formación realizan los reportes de asistencia a la capacitación y cada

tres meses hacen el reporte definido por la circular #57 de 2015 del Ministerio del Trabajo donde se adopta el formulario de reporte de la información sobre el componente de capacitación con destino a la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo. Actualmente esta información no cuenta con la periodicidad solicitada y debe ser regulada por parte del Ministerio y de la Unidad. El reporte de asistencia y seguimiento a a la capacitación debe darse a través de un sistema de información que permita capturar el microdato y no el agregado por cursos como se realiza actualmente.

C. Articulación de los procesos de "Front Office" y "Back Office"

El funcionamiento del componente de capacitación en general presenta una alta relación con el requisito de permanencia para la entrega del beneficio económico del MPC. Así que buena parte de los temas discutidos en las entrevistas tiene que ver con los aspectos que restringen o facilitan al beneficiario cumplir con el requisito obligatorio de asistir, tales como el tiempo libre disponible para participar de la capacitación, aspecto que riñe en muchos casos con la necesidad de los beneficiarios de lograr ingresos en el sector informal para subsistir.

Así que uno de los primeros hallazgos es que este componente es desarrollado con la perspectiva de cumplir con el requisito de asistencia al 80% del tiempo programado para recibir los otros beneficios del MPC, sin embargo, con este énfasis se pierde la oportunidad de construir un sistema de capacitación que realmente soporte el proceso de enganche laboral del desempleado. Esto es lo que además se puede observar en el lado derecho de la Figura 9. Allí se resaltan los criterios que en mayor medida fueron mencionados por los entrevistados y uno de los principales es la capacitación como requisito de permanencia en el mecanismo.

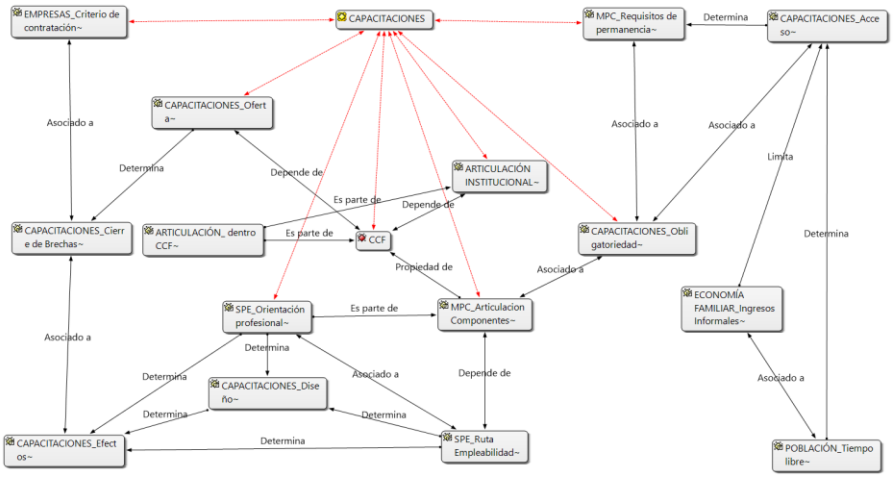
Un segundo elemento que toma un lugar importante dentro del desarrollo del componente y por supuesto dentro de las respuestas de los entrevistados es el de la logística desplegada por la CCF para facilitar el acceso al beneficiario. Este tiene una alta relación con la capacidad de articulación internamente y externamente de la CCF. Internamente con otros componentes del MPC y con otras áreas de la CCF que proveen los servicios de capacitación y externamente con otras entidades con las que comparte servicios o algún paso en la cadena de procesos.

De la anterior articulación, se desprende la posibilidad de que este componente además pueda ofrecer una oferta diversa, de buena calidad, la cual genere efectos reales en la adquisición de competencias por parte de los beneficiarios, por tanto, produzca el cierre de brechas de capital humano, al responder con la formación más adecuada, según los criterios de contratación de

los empresarios. En reiteradas oportunidades los agentes entrevistados que participan en el diseño de la oferta mencionan el énfasis en algunos de los procedimientos utilizados para detectar la información de las empresas sobre sus necesidades en recursos humanos como realizar entrevistas y visitas a las empresas. Sin embargo, no se pueden identificar parámetros únicos bajo los que se realice este tipo de procesos y en opinión de algunos de los empresarios entrevistados, los perfiles que reciben desde el MPC para ser contratados, no poseen las habilidades requeridas.

Según los agentes entrevistados para esta evaluación, hay una ruta de acción para el componente de capacitación que relaciona fundamentalmente tres aspectos: obligatoriedad, articulación de los diferentes componentes y pertinencia de la oferta. Sin embargo, como hemos reiterado en este estudio, no existe suficiente desarrollo de los procesos, herramientas de operación e información de seguimiento para que el Componente de Capacitación funcione de la mejor manera logrando los resultados esperados: cierre de brechas en el mercado laboral y aumento en la probabilidad de enganche de los beneficiarios, reducción de tiempos de desempleo y mejores salarios.

Figura 9. Esquema relacional del componente de capacitaciones en el MPC



Fuente: UT - Elaboración propia

4.3. Descripción General por Fases del Componente de Capacitación

El análisis del funcionamiento general del Macroproceso de Capacitación identificó los procesos y al ponerlos en una línea de tiempo se pueden establecer tres fases y la forma como en estas tres fases se articulan todos los componentes del MPC:

- **Fase preparatoria y de remisión:** en esta fase es indispensable conocer la información que está siendo depositada en el SPE y toda la que permita orientar la oferta de formación, igualmente la remisión está determinada por el acceso al beneficio económico del MPC y al proceso de orientación que tiene lugar en el SPE. Así que estos tres procesos, recolección y análisis de información, ingreso al beneficio económico y orientación son determinantes para el buen funcionamiento del componente de capacitación en la fase preparatoria y de remisión.

- **Fase de ejecución de la formación y requerimiento de asistencia:** en esta fase el Macroproceso de Capacitación debe estar preparado para atender la demanda, con pertinencia, calidad y oportunidad. Si el beneficiario recibe la capacitación que realmente se está demandando por los empleadores, el MPC podrá cumplir su propósito. Igualmente, el seguimiento a la asistencia del beneficiario a la capacitación, generará un real incentivo a la búsqueda de empleo, lo cual facilita el proceso de enganche.

- **Fase de finalización del proceso de capacitación y aumento de posibilidades de enganche:** dadas las condiciones en las otras dos fases, es importante que se den las condiciones personales y en la oferta para que el beneficiario pueda finalizar su proceso de capacitación, así mismo, la calidad de la oferta ofrecida debe garantizar que realmente esta parte del MPC brinde elementos para aumentar la posibilidad de enganche, que no es simplemente un requerimiento-trámite, sino que realmente fomenta características deseables en el buscador y atractivas para el demandante de empleo. Así que un enfoque basado en resultados y menos es requisitos y trámites es deseable para esta fase.

Basados en las herramientas de análisis creadas para realizar este estudio (Metodología de Marco Lógico, Matriz de Factores Críticos de Éxito, identificación de Cuellos de Botella y Matriz DOFA) a continuación se enumeran algunos aspectos del funcionamiento general que hoy inciden en la operación del MPC en relación con el componente de capacitación.

Teniendo en cuenta que el fin del MPC es contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y a disminuir los efectos negativos del desempleo, fortaleciendo el Sistema de Protección Social en Colombia, en lo que se refiere a la vulnerabilidad asociada a los cambios del mercado laboral, siendo la falta de habilidades una de los elementos de riesgo para a nuevas condiciones laborales, el ideal es que todas las fases del proceso de capacitación del MPC se articulen y logren resultados en la transformación de los perfiles laborales. Por esta razón, es necesario que todas las fases funcionen de manera que se ajusten a las necesidades de los beneficiarios y los empresarios que demandan sus habilidades. Igualmente se hace necesario que todos los agentes que inciden sobre los procesos, tengan información de los objetivos y los resultados que se pretenden lograr con esta intervención. El componente de capacitación no es solo un requisito para acceder al resto de beneficios del MPC, es una herramienta fundamental para lograr el enganche laboral de los beneficiarios.

Así que un primer elemento para lograr esto se refiere a la articulación institucional y de las funciones que cada agente del proceso desempeña, alrededor de las metas y resultados. Durante el Macroproceso de Capacitación intervienen al menos siete (7) actores: MinTrabajo, UAESPE, CCF, SENA, MEN, los cesantes y las empresas. Según la legislación vigente, es el Mintrabajo el encargado de reglamentar y definir los lineamientos de la totalidad de los procesos de este componente. Dentro de la metodología establecida para esta evaluación se llevó a cabo un taller de expertos con las CCF donde se llegó a las siguientes cinco (5) conclusiones:

1. La participación de las CCF en el proceso de intermediación laboral ha sido favorable para incrementar el diálogo entre estas, los cesantes y las empresas, con lo cual el proceso de reenganche laboral cuenta con una plataforma reconocida por estos actores para beneficio de ambas partes. Así mismo la experiencia de las CCF en el área de la capacitación, ha permitido avances importantes en la integralidad del Mecanismo de Protección al Cesante.

2. Existe un conjunto limitado de reglamentos (Decreto 5984) y lineamientos (EUROSOCIAL) para la creación de la oferta de capacitación emitidos por el Mintrabajo, sin embargo, en opinión de los encargados de las CCF los elementos definidos en estos son insuficientes y no son claros para la totalidad de las personas que se encuentran en las CCF, por tanto el resultado es que todas tienen procesos diferentes en cuanto al diseño, planeación y ejecución de la oferta de capacitación, por tanto en los resultados obtenidos con el proceso de formación.

3. El Mintrabajo no ha establecido claramente cuáles son sus procesos internos para hacer frente a su función de generar los reglamentos y lineamientos[31]. Muestra de esto es que los funcionarios de las CCF no tienen claro cuáles son los canales de comunicación con los equipos de trabajo del Mintrabajo y los funcionarios no tienen suficiente experiencia para resolver las preguntas de las CCF.

4. En general los esquemas de articulación de las CCF con otras entidades que participan en el Macroproceso de Capacitación es casi nula. El Ministerio del Trabajo como entidad reguladora del MPC y de las CCF, debe impulsar el trabajo compartido con el SENA, quien tiene la competencia de proveer formación a personas desempleadas, y el Ministerio de Educación, quien ejerce la Secretaria Técnica del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, es inexistente y por esa razón se repiten intervenciones, no se realizan los ajustes requeridos para facilitar la adecuación de la oferta a las necesidades de los desempleados y de las empresas y no se trabaja conjuntamente para incrementar los resultados.

5. La organización interna de las CCF creada para ejecutar el Macroproceso de Capacitación es diferente en cada una de estas. La información recolectada en las entrevistas a funcionarios de las CCF nos permitió conocer el elevado grado de satisfacción de algunos, cuando todos los procesos back office y front office del MPC están bajo la misma cadena de mando, a diferencia de la insatisfacción de otros cuando las decisiones se encuentran descentralizadas, lo que causa demoras en la toma de decisiones y en la articulación de los diferentes macroprocesos del MPC.

Bajo estas cinco características de la institucionalidad sobre la que funciona el Macroproceso de Capacitación, se desprenden algunos elementos característicos en cada una de las fases:

- **Fase de preparación y remisión:**

En la fase de preparación de la oferta de capacitación, especialmente en el caso de las CCF de mayor tamaño, se realizan esfuerzos para encontrar las necesidades del mercado. En este sentido, se realiza un análisis de los requerimientos en las solicitudes de vacantes, el cual es posible hacer de manera periódica al tener el SPE y el componente de capacitación bajo el mismo techo. Además, se utiliza la información recolectada por los Observatorios Regionales de

[31] El Ministerio del Trabajo cuenta con la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo como parte del viceministerio de Empleo y Pensiones, y que tiene bajo su misión dar los lineamientos sobre la formación para el trabajo

Mercado Laboral, los planes de desarrollo locales y finalmente se realiza una revisión de la información de otros oferentes para concluir cuales serían las áreas sin oferta suficiente de capacitación. Sin embargo, estos procesos no se repiten en todas las CCF ni está estandarizado, de tal manera que las decisiones no se pueden seguir para medir si estas realmente fueron las mejores entre todas las opciones.

Algunas CCF recolectan datos directamente de las empresas a través del desarrollo de mesas de trabajo externas e internas, en donde se definen las necesidades del mercado y los enfoques que deben tener las capacitaciones. Nuevamente, este proceso no es estandarizado y en la mayoría de las CCF no existen estrategias internas que les permitan integrar la información sobre las necesidades del mercado y los intereses y perfiles profesionales de los cesantes. Así que podría afirmarse que en las CCF más grandes existe mucha más capacidad para desarrollar procesos que les permiten conocer mejor cuál oferta de formación que se debe ofrecer, pero a medida que la CCF se hace más pequeña, esta capacidad se pierde, por falta de personal idoneo para hacer estos análisis y cambios sustanciales en el mercado laboral de los lugares donde estas se encuentran, en los cuales la informalidad es muy amplia, entre otros

Otro elemento que se debe resaltar del proceso de diseño es la posibilidad de crear herramientas flexibles en el proceso de capacitación que permitan incluir a población en condiciones especiales, con el fin de reducir las brechas que presentan en la puerta de entrada a un reenganche laboral. Las personas que hacen parte del MPC tienen condiciones sociales, económicas y culturales muy diversas, y tomar esto en cuenta para la implementación de la oferta facilita el proceso de adquisición de competencias. Sin embargo, hasta la fecha no se logra identificar que las CCF hayan desarrollado la suficiente capacidad para generar tales herramientas de manera estandarizada.

Las estrategias diferenciadas mejor desarrolladas son las que se diseñan para la población víctima del conflicto y en algunas CCF donde han desarrollado evaluaciones para medir el grado de desarrollo de las competencias transversales al inicio del proceso, el direccionamiento varía de acuerdo al nivel logrado por los beneficiarios, y dependiendo de sus resultados se remiten a cursos de formación de competencias transversales o lo que sea necesario para generar igualdad en oportunidades de acceso a un empleo. Sin embargo, el acercamiento para crear herramientas para disminuir las diferencias y lograr equidad, no necesariamente ha recibido suficiente atención por parte de las CCF, por el contrario, se tiende a confundir este proceso con la creación de una oferta especial que no se ajusta a las condiciones requeridas por el empresario ni al Perfil Ocupacional de los usuarios.

Respecto a la flexibilidad de los contenidos de la oferta de capacitación, los asistentes al taller de expertos cuentan cómo la oferta directa de formación de las CCF, les permite ajustarse rápidamente a las necesidades de los beneficiarios, al contrario, las que tienen una oferta más limitada encuentran problemas de pertinencia más fuertes. Incluso para algunos beneficiarios, quienes por falta de diversidad en la oferta son remitidos a la formación de competencias claves y transversales, en ocasiones consideran sus contenidos repetitivos y sin que aporten valor agregado a su proceso de formación.

Para finalizar, un factor que pone en riesgo o puede enriquecer todo el proceso de identificación de la oferta, son las expectativas de los beneficiarios. Tanto en la definición de la oferta y la remisión bajo las condiciones estudiadas en el proceso de orientación, deben incluirse los objetivos y metas que cada participante pueda tener previo al inicio del proceso o durante este. En muchos casos esas expectativas están cien por ciento fuera de los parámetros estimados bajo cualquier metodología. En ese caso el MPC ofrece la posibilidad de dar flexibilidad al beneficiario, quien puede aprovecharse de la oferta dentro o fuera de su CCF. Sin embargo, el trabajo de orientación deberá poder determinar sus posibilidades reales de enganche y/o cambio de perfil cuando las decisiones se toman en contravía de lo que muestran las metodologías que tienen en cuenta otros factores. Hacerlo de otra manera, como se ha dado en una buena cantidad de casos, genera luego deserción, inconformidad y al final falta de efectividad en la fase de diseño de la oferta y posteriormente de la intervención.

- **Fase de ejecución y asistencia a la capacitación:**

Definitivamente, en todos los espacios donde esta investigación tuvo lugar, hay una opinión común y es que para todo el componente de capacitación ha sido esencial la experiencia previa de la CCF. Incluso los casos donde esta experiencia no existía previamente a la creación del MPC, hoy los resultados son menos satisfactorios. Esa experiencia les ha permitido superar los vacíos en la reglamentación y lineamientos acerca de cómo desarrollar la ejecución de la formación.

De igual manera los avances en la certificación de instituciones a través del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de algunas regiones, también han favorecido la posibilidad de contar con oferta adicional que le permite al MPC ajustarse más rápidamente a los requerimientos de capacitación. Nuevamente el problema existe en aquellas regiones donde tanto las CCF como las IETDH no se han desarrollado lo suficiente.

La capacitación en competencias básicas (claves y transversales) es diseñada bajo diferentes criterios en cada CCF y aunque el DNP y Eurosocial (2015) construyeron un documento de lineamientos, el mismo no está adoptado oficialmente, por tanto, como podemos ver en el siguiente cuadro, después de analizar lo que sucede en 10 CCF diferentes, este estudio encuentra diferencias marcadas tanto en el contenido, como en las metodologías adoptadas para la formación.

Tabla 34. Contenido temático, pedagógico y metodológico de la oferta disponible en las cajas visitadas.

	COMPENSAR BOGOTÁ	**COMFAM. NEIVA**	**COMFANDI CALI**	**COFREM VILLAV.**	**CAFAM BOGOTÁ**	**COMFENAL. MEDELLÍN**	**CAJACOPI B.QUILLA.**	**COMFAM. PASTO**	**COMFENAL. B.MANGA**	**COMFENAL. ARMENIA**
Contenido temático en comp. transversales	No hay información precisa.	No está definido.	Formación humana, proyecto de vida, desarrollo integral del ser.	Autoestima y proyecto de vida, Comunicación n asertiva y trabajo en equipo, Toma de decisiones, Innovación y creatividad, Manejo y control de las emociones.	En el CET: Gestión de las emociones, Desarrollo de pensamiento creativo, Análisis y solución de problemas, Habilidades de trabajo en equipo.	Autoconocimiento, Empatía, Comunicación asertiva, Relaciones interpersonal es, Toma de decisiones, Solución de conflictos, Pensamiento creativo, Pensamiento crítico, Manejo de emociones y sentimientos, Manejo de tensiones y estrés.	Presentación, comunicación asertiva, ortografía	Autoestima, Manejo de emociones, Comunicación asertiva, Trabajo colaborativo, Pensamiento crítico y creativo, Toma de decisiones.	Dimensiones del ser, Construcción y dirección de mi proyecto de vida, Comunicación efectiva, Creatividad e innovación.	Autoestima, Relaciones interpersonal es, Comunicación, Inteligencia emocional, Trabajo en equipo.

	COMPENSAR BOGOTÁ	COMFAM. NEIVA	COMFANDI CALI	COFREM VILLAV.	CAFAM BOGOTÁ	COMFENAL. MEDELLÍN	CAJACOPI B.QUILLA.	COMFAM. PASTO	COMFENAL. B.MANGA	COMFENAL. ARMENIA
					En UniCafam: Conocimiento el entorno laboral, Habilidades comunicativas, Trabajo colaborativo, Manejo de conflictos.		Excel y análisis de datos			
							Misión, visión, objetivos e indicadores			
Competencias prioritarias	1. Comunicación 2. Capacidad de negociación 3. Toma de decisiones 4. Liderazgo y autogestión	1. Toma de decisiones 2. Liderazgo 3. Pro actividad 4. Comunicación asertiva	1. Autoestima 2. Comunicación asertiva 3. Trabajo en equipo 4. Argumentación 5. Control de emociones	1. Comunicación asertiva 2. Trabajo en equipo 3. Autoestima 4. Liderazgo 5. Resolución de conflictos	1. Comunicación 2. Trabajo en equipo 3. Gestión de las emociones 4. Análisis y resolución de conflictos 5. Pensamie		1. Comunicación asertiva 2. Manejo de tensión y estrés 3. Autoconocimiento	1. Toma de decisiones 2. Trabajo en equipo 3. Planificación y gestión del tiempo 4. Responsabilidad	1. Comunicación 2. Compromiso 3. Resolución de conflictos 4. Trabajo en equipo	1. Comunicación 2. Trabajo en equipo 3. Servicio al cliente 4. Atención al detalle

	COMPENSAR BOGOTÁ	COMFAM. NEIVA	COMFANDI CALI	COFREM VILLAV.	CAFAM BOGOTÁ	COMFENAL. MEDELLÍN	CAJACOPI B.QUILLA.	COMFAM. PASTO	COMFENAL. B.MANGA	COMFENAL. ARMENIA
	5. Trabajo en equipo				nto creativo					
Pedagogía	Experiencial Andragogía	Experiencial	Experiencial	Experiencial	Experiencial	Experiencial	Experiencial	Experiencial Andragogía	Experiencial	Experiencial
Metodología	Participativa	Depende de la propuesta pedagógica del facilitador.	Participativa	Participativa	Aprendizaje auténtico, práctico y colaborativo, con juegos didácticos y diversidad de técnicas. Fuertemente casuística.	Aprendizaje práctico y colaborativo.	Estudios de casos muy sencillos para el entendimiento de todos, luego se plasman las competencias en los planes de vida de cada uno de los participantes.	Participativa, constructiva, con andragogía, combinación de estrategias de socialización de la información, dinámicas lúdicas y reflexivas, representaciones guiadas.	Diálogo de saberes, acompañamiento individual	Talleres práctico-lúdicos: metodología lúdica, participativa, dinámica, enfoque sobre la parte práctica, contribución de los participantes en relación con cada tema tratado.

Fuente: Eurosocial y DNP, 2015

La capacitación en competencias básicas es realizada en la mayoría de los casos por las CCF, incluso en aquellas CCF que no tenían experiencia previa, pues no son oferentes de ETDH. Esto

podría ser una ventaja para el componente, pues si se pretende mejorar la calidad de esta formación a través de la construcción de estándares para los contenidos y lineamientos para la ejecución, todo estaría concentrado en las CCF. Sin embargo, la falta de opciones alternativas a la formación de competencias básicas, se ha convertido en un cuello de botella para beneficiarios que quieren desarrollar competencias en otras áreas de formación.

En el momento de la ejecución, además de las ventajas o desventajas que posean las CCF, existen condiciones en las características personales de los beneficiarios que se imponen como barreras para obtener mejores resultados y para lo cual el MPC debe ofrecer herramientas estandarizadas para enfrentar una o una combinación de estas. Algunos de estos problemas que enfrenta el beneficiario son:

- Deficiencias en el proceso de aprendizaje del beneficiario o este carece de un nivel mínimo de competencias que le permitan aprovechar el proceso de capacitación.
- Falta de tiempo para asistir al proceso de capacitación debido a las obligaciones de cuidado de niños y/o parientes o por desarrollar un trabajo informal paralelo que le permita conseguir dinero para el sustento diario.
- Falta de motivación por realizar la capacitación, o falta de pertinencia de la misma con respecto a los objetivos del beneficiario.
- Los recursos asignados para gastos adicionales no son suficientes para cubrir el costo del transporte, dotación, exámenes médicos.
- Más del 50% de los beneficiarios de las capacitaciones están de acuerdo con que los diferencias de edad y de los perfiles de las personas que se encuentran en un mismo curso de capacitación no facilita el proceso de aprendizaje, y esta puede ser una de las variables relacionadas con ıa deserción.

Muchas de estas características se convierten en la causa principal de la deserción a las capacitaciones. El seguimiento al requisito de asistencia a más del 80% de las capacitaciones es un procedimiento que opera de manera general en cada una de las CCF, incluso teniendo en cuenta que la informacilón administrativa de este macroproceso es muy deficiente en la mayoría de los casos.

- **Fase de finalización y resultados de la capacitación:**

El funcionamiento del MPC en la ley planteó la obligatoriedad de recibir la capacitación como requisito para acceder al beneficio económico. La motivación para hacer esto fue crear un incentivo muy fuerte y una conexión real entre todas las partes del Mecanismo. Sin embargo, esa motivación persigue el objetivo de que al poner a funcionar todas las piezas la condición laboral de los beneficiarios se trasforme positivamente. Esto no se lograría si la capacitación, por ejemplo, no cumpliera con el papel real de trasformar las habilidades del beneficiario. Así que la gran pregunta hasta el momento es si realmente esto está ocurriendo. En este sentido hay elementos que resaltar en el avance hacia ese propósito y otros que mejorar.

Cabe resaltar que en efecto el link que se impuso incentiva a la terminación de los cursos de capacitación, sin embargo, en opinión de los expertos asistentes al taller que realizó esta evaluación, para muchas personas ¨se asume capacitación como medio y no como fin". Esto quiere decir, que se percibe como un requisito más, con lo que se estarían perdiendo la motivación para la que fue creado este componente. En especial cuando la oferta de la CCF es limitada y el beneficiario se ve obligado a escoger entre pocas opciones. Baja conexión con otras CCF, el SENA e incluso en las regiones donde no hay una amplia presencia de Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, son las características que coincide con la visión recurrente de que el link entre el resto del MPC y el macroproceso de capacitación no están logrando lo que se esperaba.

Las regiones en Colombia son diversas en especial en términos de mercado laboral y oferta de empleo. Por eso, para lograr mayores resultados en algunos casos la capacitación no debe ir dirigida hacia el empleo, sino para implantar competencias que permitan la creación de nuevos emprendimientos. Sin embargo, nuevamente esta opción hoy tiene algunos resultados según el tamaño de las CCF. Las CCF más grandes cuentan con la capacidad para identificar posibles perfiles poblacionales a los que les interesa y les conviene más ingresar a procesos de emprendimiento en vez de a capacitaciones para ingresar al mercado laboral. No todas las CCF cuentan con esta oferta. Por lo general las CCF de menor capacidad no cuentan con la opción de emprendimiento para los cesantes.

En términos del funcionamiento del componente de capacitación, hay marcadas diferencias entre los diferentes tipos de CCF. Siendo las más grandes, las que tiene las herramientas para lograr mejores resultados. Incluso son estas las que además más se interesan y han desarrollado herramientas de evaluación y seguimiento. Siendo estos elementos esenciales para revisar periódicamente si la motivación para la que fue creada el MPC se mantiene y se cumple el propósito. La capacitación no fue pensada para cumplir con un requisito más, es el elemento

esencial para hacer un tránsito laboral exitoso. Pero esto no se logra si esa capacitación está estructurada de manera flexible a las condiciones personales y profesionales del beneficiario y del mercado laboral en el que este se encuentre.

Las pruebas de salida están ausentes hasta hoy en las prioridades del macroproceso de capacitación. Los esfuerzos hasta el momento se focalizan en la definición, diseño y ejecución de la capacitación. Los resultados de estas capacitaciones aún no son medidos ni para identificar el nivel de aprendizaje del estudiante, ni en relación a su proceso de enganche laboral.

Transversal a todas las fases y en la medida en que este estudio intentó profundizar en la información disponible para el análisis del componente de capacitación, es notorio la escasez de los reportes en la intervención a los beneficiarios. En este sentido, es casi imposible realizar ningún tipo de links entre el resto del proceso e información básica como los contenidos de los cursos de capacitación y los resultados obtenidos. El desarrollo de un Sistema de información para este componente en una tarea que no se ha iniciado y es clave para poder medir los resultados.

4.4. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE EVALUACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA

Esta sección contiene el análisis de la información de las encuestas realizadas a los beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante y de las entrevistas y grupos focales realizados con los agentes que se relacionan con el componente de capacitación del MPC. En este sentido, el objetivo de esta sesión es analizar los resultados del componente de capacitación del Mecanismo de Protección al Cesante – MPC, las características del diseño y la implementación de los procesos asociados a este componente, así como la incidencia de los mismos en el aumento de la empleabilidad formal, la permanencia en el trabajo de los beneficiarios del MPC y la reducción en el tiempo de desempleo.

4.4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA DE CAPACITACIÓN

Con respecto al tipo y contenido de los programas de capacitación, se observa a lo largo de las entrevistas realizadas, que no existe unanimidad ni claridad en el significado de "niveles de capacitación" o "clasificación de programas por nivel de competencias". Por esta razón, los resultados de las entrevistas arrojan que diferentes cursos de capacitación, pertenecen a

diferentes niveles de competencias entre una CCF y otra, debido a que no existen criterios estándar de clasificación.

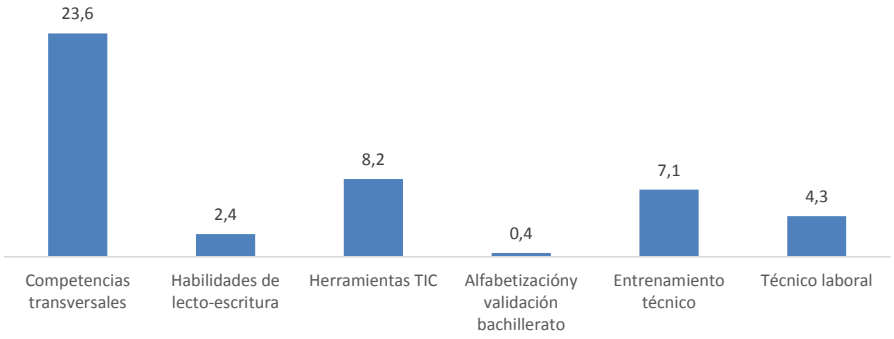
En general, se observa que los talleres de capacitación y los planes de trabajo se definen en su mayoría, por las CCF, de acuerdo con la normatividad vigente, al perfil de los beneficiarios, en especial su rango de edad y su nivel de estudio, teniendo en cuenta habilidades básicas de escritura, ortografía y lógica matemática. En especial se incentiva la atención de los jóvenes menores de 25 años a los talleres de competencias transversales, teniendo en cuenta que son los que más dificultades tienen al momento de emplearse en aspectos de su comportamiento frente al trabajo.

Adicionalmente, existe una tendencia dentro de las CCF a capacitar a las personas desempleadas en herramientas tecnológicas, debido a que ésta ha sido considerada como una herramienta transversal para el desempeño de cualquier vacante en una empresa.

Llama la atención que hoy no hay una clara diferencia entre los procesos de acompañamiento psicosocial y los cursos de capacitación para trabajar aspectos emocionales y comportamentales de las personas desempleadas con el fin de motivarlos, afianzar su confianza y promover el trabajo en equipo. Uno de nuestros hallazgos en este sentido, es que a pesar de que el componente de capacitaciones del MPC es obligatorio para obtener la prestación económica, cuando preguntamos en la encuesta cuantitativa por la participación en estos cursos, tan solo el 38% de los que reciben la prestación económica reporta haber participado de la formación, cuando debería ser el 100%. Así que posiblemente el hecho de que hoy se confunde la atención y/u orientación en competencias transversales con los cursos estructurados para esta materia genera gran confusión entre los beneficiarios.

Adicionalmente, se observa que los procesos de planeación y proyección de contenidos de las capacitaciones se realizan a través de los orientadores y las personas que realizan la intermediación laboral, quienes tienen contacto directo con los beneficiarios del MPC. En la siguiente tabla se describen algunos cursos y contenidos de capacitación, clasificado por tipo de competencias, de acuerdo con la encuesta realizadas a los beneficiarios.

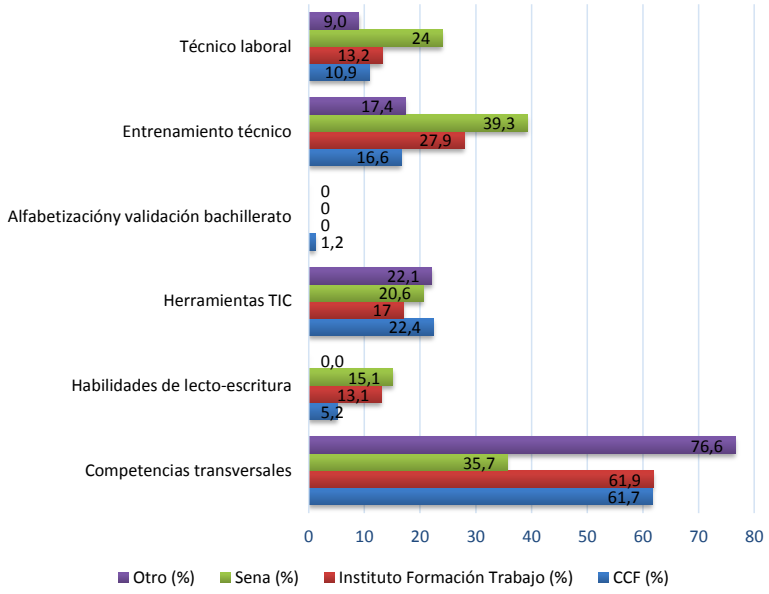
Gráfico 7. Tipo de capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

Según los resultados de la encuesta realizada a los beneficiarios del MPC, de los seis tipos de capacitación que permite desarrollar la reglamentación vigente, el 24% de los beneficiarios que toman este servicio están vinculados a cursos de competencias transversales. Los siguientes más recurrentes son los programas de entrenamiento técnico (7%) y de herramientas TIC (8%).

Gráfico 8. Tipo de capacitación por institución



Fuente: UT - Elaboración propia

Según los beneficiarios del MPC, cerca del 80% de ellos participan en los cursos de capacitación ofrecidos directamente por la caja de compensación familiar, 15% en Instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano y 2% en el SENA.

Según los beneficiarios del MPC, excepto por el SENA, en todos los lugares donde se imparten los cursos de capacitación, el tipo más recurrente es el de competencias transversales (más de 60% en cada tipo de institución). Vale la pena resaltar que el mayor número de personas que están recibiendo un entrenamiento técnico (40%) o un curso de técnico laboral (24%) lo están haciendo en el SENA. Los programas de alfabetización y validación de bachillerato están siendo ofrecidos, solamente por las Cajas de Compensación Familiar (Gráfico 5).

Como complemento al beneficio de la capacitación, el 56.9% de los beneficiarios que asisten a los cursos reciben refrigerios, 39.6% almuerzo y 17.5% auxilio de transporte. Un 33% de estos no recibe ningún tipo de beneficio adicional a la capacitación.

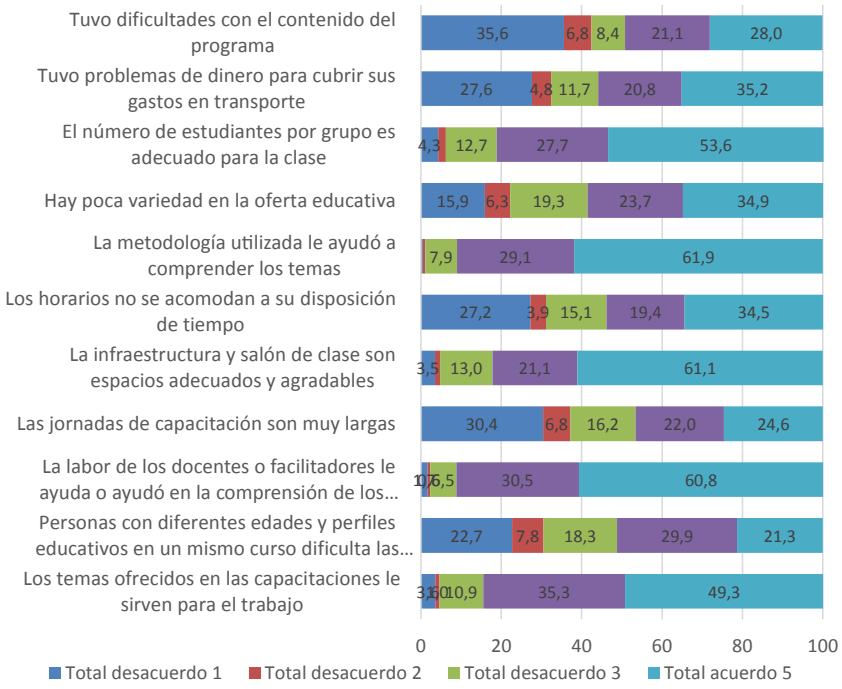
Tabla 35. Tipo de subsidio recibido mientras realiza la capacitación

	Auxilio de transporte	Refrigerio	Almuerzo	Nada
Sí (%)	17.5	56.9	39.6	32.6
No (%)	82.5	43.1	60.4	67.4
Respuestas	125,376	125,376	125,376	125,376

Fuente: UT - Elaboración propia

Una combinación entre las características de la oferta de capacitación y de las condiciones los beneficiarios permiten conocer la opinión de estos últimos respecto a la estructura y resultados de la capacitación. Usando una escala de 1 a 5 para declarar el mayor nivel de desacuerdo (1) hasta el mayor nivel de acuerdo (5) se midieron los elementos que influyen en el desempeño de la capacitación

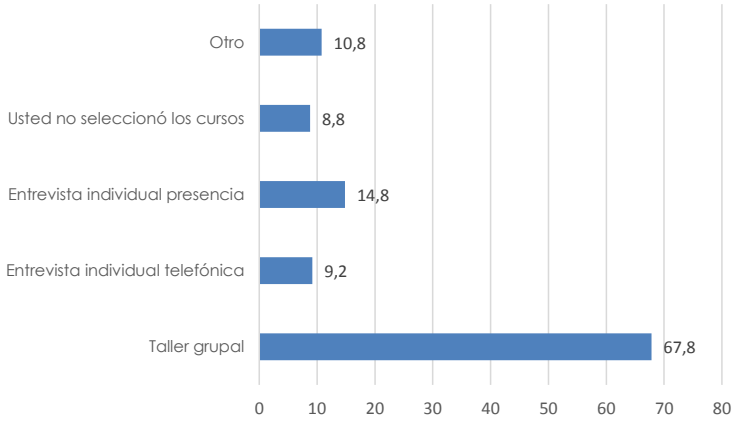
Gráfico 9. Elementos que influyen en el desempeño de la capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

En términos de articulación del mecanismo del MPC, con la encuesta realizada a los beneficiarios se encuentra que el proceso de selección de los cursos y la remisión al proceso de capacitación está dada las entrevistas individuales presenciales (15%), entrevistas individuales telefónicas (9%) y talleres grupales (68%). Un 9% de los beneficiarios reporta no haber participado de ningún proceso de asesoramiento o selección, a pesar de haber participado en el componente de capacitación.

Gráfico 10. Proceso de selección de los cursos de capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

El anterior resultado es consistente con la percepción de la mayoría de los beneficiarios (81%) de que los cursos de capacitación que realizaron estuvieron relacionados con la asesoría brindada por la Agencia de Gestión y Colocación de Empleo. Con lo cual se puede afirmar que el proceso de articulación entre estos servicios es elevado. Así mismo, 81% los beneficiarios consideran que el direccionamiento recibido hacia alguna oferta de capacitación fue acorde con su Perfil Ocupacional. Finalmente, vale la pena resaltar que el 78% de los beneficiarios que tomaron un curso de capacitación, no realizaron otro tipo de entrenamiento diferente a la formación brindada en el marco del MPC.

4.4.2. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL COMPONENTE DE CAPACITACIÓN

- Caracterización de la población que asiste a los programas de capacitación

En este punto, el análisis cualitativo y cuantitativo busca establecer si los programas de capacitación y formación para el trabajo, fueron diferenciados, es decir, si factores diferenciadores fueron tenidos en cuenta en la atención, la oferta, el diseño e implementación de los cursos de capacitación por parte de las CCF, con el fin de lograr la inserción y reinserción laboral de desempleados. Así mismo, busca analizar las características de la población beneficiaria a partir de variables como género, región, grupo etario, condiciones de discapacidad o nivel educativo, los resultados de la implementación de la oferta de formación y sus efectos en la vinculación laboral.

Desde el punto de vista de atención, en general, las CCF conocen los factores que permiten identificar a los beneficiarios que requieren tener una ruta de empleabilidad especializada acorde con las características de su perfil y grupo poblacional. En este sentido, los servicios que prestan algunas CCF están orientados integralmente a mitigar la vulnerabilidad de grupos específicos de población (especialmente población con discapacidad, jóvenes y víctimas del conflicto) para ampliar sus posibilidades de enganche en un empleo. Incluso CCF Tipo 1, orientan y acompañan en la ruta de empleabilidad a personas caracterizadas por la Alcaldía como víctimas del conflicto, realizando acciones adicionales como por ejemplo, apoyar la población para que tengan sus documentos legales en orden.

Con respecto a la oferta, cobertura e implementación de los programas, en general, se observa que las CCF diseñan cursos de capacitación que incluyen a diferentes grupos poblacionales, atendiendo a requerimientos normativos definidos por el Gobierno Nacional, por ejemplo, la inclusión en el mercado de trabajo a población de víctimas, jóvenes sin experiencia laboral, madres jefe de hogar, personas mayores, personas con discapacidad, etc. Para el caso de Antioquia y Atlántico, por ejemplo se encontró que las CCF diseñan talleres dirigidos especialmente a la incorporación o reincorporación laboral de la población joven y población con discapacidad. El diseño de este tipo de talleres requiere la contratación de capacitadores con una formación específica, la realización de alianzas con otras instituciones y la elaboración de una ruta de empleabilidad que contenga detalles del perfil de la persona que quiere ocuparse.

> *(…) Con jóvenes nosotros tenemos una apuesta [sic] por ejemplo en Urabá, trabajamos muy de la mano con el programa NEO que es un programa para*

> *abrir nuevas oportunidades y lo que hacemos desde el componente de formación es que cuando son jóvenes, por ejemplo chicos de colegio, el enfoque del curso o de la formación cambia, no lo enfocamos tanto a un curso socio laboral, sino un curso más de orientación vocacional que hagan también que los muchachos no desistan de su programa formativo [sic] (…) (Entrevista CCF Tipo 3, Región Pacífico.)*

A pesar de este avance, la inclusión de poblaciones especiales con discapacidad y víctimas, no es claro si las metodologías utilizadas para la intervención han sido diseñadas siguiendo parámetros estandarizados y sugeridos por Minsalud y la Unidad de Víctimas. El lenguaje utilizado por los funcionarios de las CCF al respecto no es preciso y la referencia al enfoque de sus intervenciones no es el adecuado. De esta forma se evidencia la necesidad de profundizar en la construcción de propuestas pedagógicas y metodologías que permitan desarrollar las habilidades y competencias de los diferentes grupos poblacionales, identificando las brechas que enfrentan y los mecanismos para su cierre a partir de los procesos de capacitación.

Igualmente se observa que, en algunas regiones del país, la oferta de capacitación y formación de las CCF se orienta a la inclusión y equidad de oportunidades en materia laboral. Es posible analizar en algunas entrevistas que, hay CCF que a través de rutas de empleabilidad con enfoque de género están trabajando en cambiar patrones culturales sobre la forma como se percibe y clasifica el trabajo de hombres y mujeres. En este sentido, se identifica a partir de algunas entrevistas que, por un lado, hay una tendencia a hacer extensiva la oferta de cursos de capacitación para formar y afianzar habilidades en trabajos que por lo general son realizados por hombres, específicamente en sectores económicos como el de hidrocarburos, la construcción y el de servicio de vigilancia; o por otro lado, a hacer un trabajo de sensibilización con empresarios para ofertar vacantes sin restricciones de género, ampliando la posibilidad de vincular hombres en cargos que generalmente son desempeñados por mujeres o viceversa.

Este último aspecto puede contrastarse y explicarse como una evidencia de las conclusiones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el informe de "Tendencias del empleo femenino en 2018", específicamente en la tasa de participación laboral a nivel mundial, donde las mujeres tienen menos probabilidades de participar en el mercado laboral que los hombres.

Según los funcionarios de algunas CCF Tipo 1 y 2 de las regiones del Caribe y Llano, el grupo poblacional que más asiste a reuniones para recibir información sobre los servicios de la caja en materia de desempleo y a la vez, se inscribe en los cursos de capacitación, son mujeres. Esta

tendencia es explicada de acuerdo con los entrevistados en departamentos de Casanare y Meta, por dos diferentes aspectos: primero, los hombres de estas regiones tienden a emplearse en cualquier tipo de trabajo, por lo que pueden conseguir trabajo más rápido y consideran que no requieren capacitarse, o si inician una ruta de empleabilidad desertan rápidamente por la misma razón. Por otro lado, algunas empresas de sectores específicos como hidrocarburos, mecánica y construcción, o en labores específicas como desposte de carne o que requieran habilidades físicas de fuerza o trabajo en alturas, vinculan mayoritariamente hombres, porque los perfiles de las vacantes ofertadas están diseñados para que sean ocupadas por hombres, por lo que las mujeres en estas regiones y en estos sectores económicos concretos, tienden a tener menos oportunidades de emplearse y requieren seguir procesos de formación y capacitación de largo plazo.

De acuerdo con las personas entrevistadas de las CCF de la Región del Llano, una razón que explica por qué los trabajos son ofertados especialmente para los hombres por algunas empresas de la región, además de la existencia de patrones de pensamiento marcados sobre las diferencias en el trabajo que realizan los hombres y las mujeres, es que las mujeres que aplican a las vacantes no están lo suficientemente capacitadas para desempeñar ciertos trabajos. Por ejemplo, una de las CCF afirma que en la región del Llano, hay mujeres que quieren desempeñar labores de mecánica, pero que no están formadas para eso, y dado que la oferta educativa no es tan amplia en algunas CCF para cerrar estas brechas de formación, entonces los programas de capacitación y las rutas de empleabilidad se inclinan a favorecer a las mujeres que no requieran un conocimiento previo en algunas labores, este es el caso de las labores de vigilancia.

Adicionalmente, se observan casos en donde a pesar de haber alianzas o convenios entre Cajas de Compensación y empresas para emplear población joven capacitada en unas habilidades específicas, las CCF formaban a los jóvenes en otras áreas que no eran el interés prioritario de la empresa. Este es el caso del convenio de la Fundación Neme en Bogotá con CCFs.

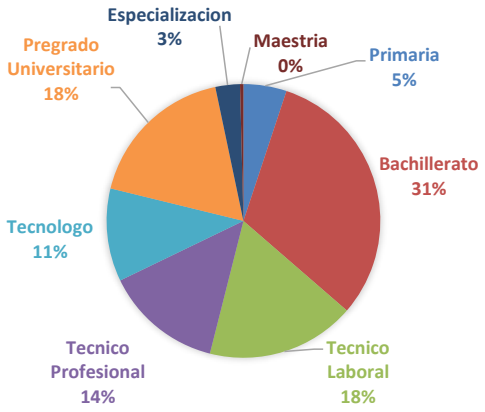
> *(…) En algunos casos si tuvimos reportes de jóvenes a los que remitían a cursos de formación que no tienen nada que ver ni con los intereses, ni con el perfil laboral o académico que ellos tenían, digamos que se pierde un poco el objetivo de la formación [sic] (…)" (Entrevista Fundación Neme)*

De acuerdo con las entrevistas a algunos beneficiarios de los programas de formación de las CCF, en su opinión los cursos de capacitación, crean y amplían el conocimiento en unas áreas específicas, mejoran y perfeccionan competencias claves y transversales, entrenan en habilidades técnicas y promueven, a través de la guía y acompañamiento, el inicio de una ruta

de formación, orientada en muchos casos, a la finalización de estudios de formación básica o secundaria. Así mismo, coinciden en que el seguimiento de las rutas de empleabilidad, contribuyen a conseguir un empleo.

De acuerdo con la encuesta cuantitativa podemos encontrar algunas de las características de los beneficiarios de las capacitaciones, así:

Gráfico 11. Nivel educativo de los beneficiarios de capacitación



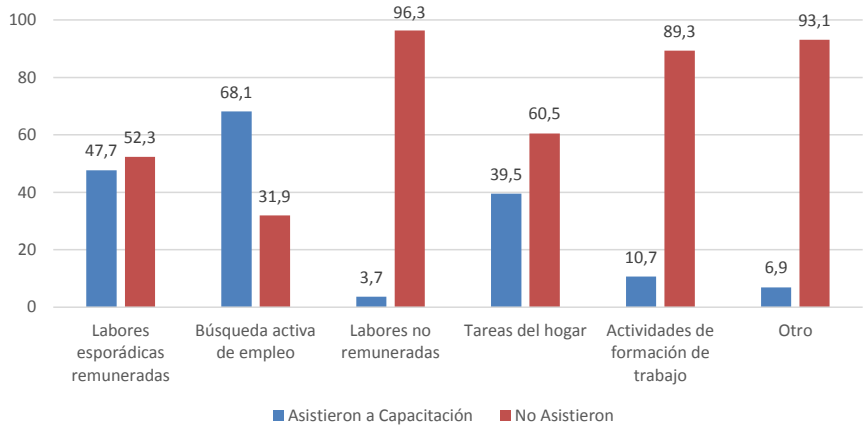
Fuente: UT - Elaboración propia

Los beneficiarios que se encuentran hoy vinculados al componente de capacitación se pueden clasificar en tres categorías: los de baja y media cualificación (36%) quienes solo han tenido acceso a la educación básica y media, los de formación técnica profesional (25%)[32] los de formación universitaria y postgradual (21%), y la formación técnica laboral (18%). Así que una buena parte de los desempleados (64%) que se encuentran vinculados al MPC tiene ya definido su Perfil de empleabilidad. Esto es coincidente con el hecho de que al momento de hacer la encuesta solo el 10% de los desempleados se encontraba haciendo actividades de formación para el trabajo, contrastado con el 50% y 70% que se encuentran desarrollando labores

[32] Se agrega la formación técnica profesional y la tecnológica

esporádicas remuneradas o buscando empleo. Podría intuirse que a pesar de que cerca de un 42% de todos los beneficiarios del MPC han asistido a algún curso de capacitación, el elevado nivel educativo de su perfil no invita a que la capacitación sea la principal actividad dentro del periodo de desempleo.

Gráfico 7. Actividades principales de los beneficiarios del MPC y asistencia a capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

La mayoría de los beneficiarios que tomaron capacitación estuvieron trabajando como empleados de una empresa privada (85%) antes de quedar desempleados y no se observa diferencias sustanciales entre hombres y mujeres en este indicador.

- **Caracterización de la población que deserta a los programas de capacitación**

Analizar la deserción en el marco de esta evaluación, no es sólo importante por la obligatoriedad para los beneficiarios de asistir a la capacitación como requisito para obtener el beneficio económico, sino porque puede dar indicios de los posibles cambios que se deberían realizar en este componente para que se logren sus objetivos. Así que a continuación se analizan las características de los grupos poblacionales que son vulnerables a la deserción de los programas de capacitación.

En las entrevistas realizadas a algunas CCF Tipo 2 y 3, se encuentran beneficiarios quienes perciben los procesos de capacitación y formación tal sólo como un requisito para acceder al

beneficio económico del FOSFEC, lo que puede catalogarse como un factor que promueve la deserción, puesto que si a este factor se articulan los resultados de la información cualitativa, la cual nos dice que encontrar un empleo es la principal causa directa, podemos concluir que hasta hoy este componente aunque está bien valorado por los beneficiarios, no alcanza a despertar entre los usuarios la suficiente consciencia del efecto que podría tener al transformar sus perfiles profesionales el transitar por este tipo de intervención, y al final el resultado es una alta deserción.

El resultado del análisis de las entrevistas con algunas CCF, quienes afirman que a pesar de que el Mecanismo de Protección al Cesante brinda facilidades y oportunidades para la vinculación laboral a través de la formación, por diferentes razones, muchos beneficiarios del FOSFEC asisten exclusivamente al número mínimo de horas de las capacitaciones requeridas solamente para no perder el beneficio económico.

> *"(…) Si claro, en ocasiones uno alcanza a detectar que los beneficiarios están más interesados por el bono económico que por la capacitación, porque encontramos que mucha gente cumple con el requisito de la entrevista y se matriculan al curso pero no asisten o van el primer día y no siguen asistiendo, pero vienen a la agencia por el bono y están desinteresados en el tema de capacitación y muchos se preocupan más por los bono que por el proceso de orientación y la capacitación [sic], muchos sabiendo que si no siguen la ruta de empleabilidad los beneficios económicos se suspende no se les ve el interés por la capacitación [sic] (…)" (Entrevista CCF Tipo 1, Región Pacífico)*

La opinión sobre los factores que inciden sobre su deserción, de los profesionales o personas con un alto nivel educativo y experiencia profesional en un área específica, es que esta se genera por falta de diversidad en la oferta de formación. Estas personas, quienes debido a que no encuentran un curso de capacitación que se ajuste a sus intereses, solo asisten a pocas horas de capacitación, con el objeto de cumplir con el requisito que les permita acceder al beneficio económico del MPC, consideran que la asistencia a algún curso de capacitación no debería ser un requisito, mientras no exista una oferta amplia que cubra los intereses de todo tipo de buscadores de empleo.

Por otro lado, las personas beneficiarias del MPC son personas que dependen económicamente de forma exclusiva de sus ingresos como empleado, razón por la cual, no cuentan con recursos suficientes para asumir los costos asociados al transporte y la alimentación para asistir a las capacitaciones. No obstante, la mayoría de las CCF entrevistadas, brindan incentivos como

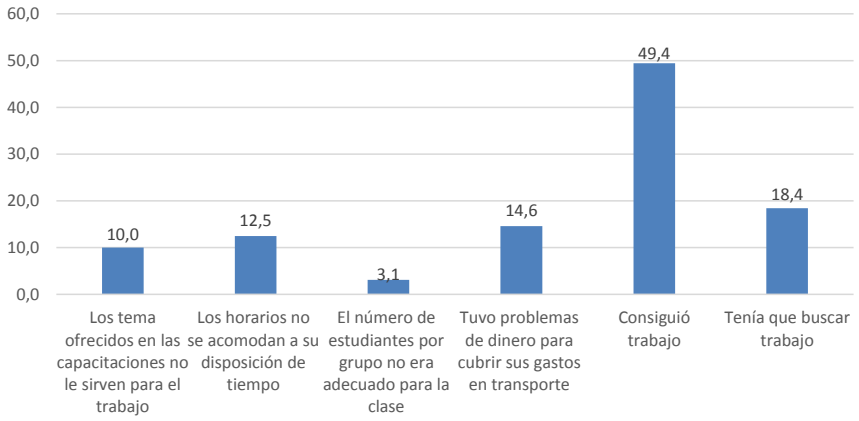
transporte gratuito, alimentación y flexibilidad en los horarios para garantizar la asistencia, incluso algunas cajas de compensación hacen énfasis en que el trato de los capacitadores reconozca el contexto y las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios, de tal forma que se propicie un ambiente de motivación para permanecer en las capacitaciones. Pese a estos esfuerzos, en ocasiones, la deserción prevalece, teniendo en cuenta que el subsidio no es suficiente para la supervivencia del beneficiario y su familia.

Otro grupo poblacional que frecuentemente es beneficiario del MPC y no culmina con los procesos de formación, son mujeres (en algunos casos jefes de hogar), quienes acuden a algunas capacitaciones y dejan de asistir, debido a que los horarios de capacitación coinciden con el tiempo de cuidado de los hijos, sin embargo, en el caso de una beneficiaria del departamento de Chocó que participó en los grupos focales, asistir a este curso de capacitación, sin duda, hubiera resultado positivo para su vinculación laboral. El siguiente testimonio pone en evidencia la complejidad de conciliar los tiempos de las capacitaciones con las labores de cuidado en el hogar:

> *"(…) yo tenía que venir al curso pero no puede hacerlo porque eso era en La Noche y no podía dejar a mis hijos solos y no tenía como pagarle a alguien para cuidarlos, me toco retirarme y me dijeron que si lo hacía iba a perder el beneficio.*
>
> *(…) mi esposo es docente y él tiene muchas amistades en el sector y yo iba a hacer un curso de primera infancia y hubiera podido tener más oportunidades, ahí podía tener a una persona dentro de la pomada que me hubiera podido ayudar (…)" (Opinión de beneficiaria de MPC , Grupo Foca, CCF-Región Occidentel)*

Basándonos en análisis de las entrevistas a funcionarios de las CCF, se pudo establecer que en su opinión, la deserción de personas jóvenes de los cursos de capacitación, se debe principalmente a que éstos inician estudios de educación técnica o educación superior o en algunos casos, no cuentan con habilidades básicas para dar continuidad a los cursos, por lo tanto se requiere tener herramientas que permitan evaluar mejor las condiciones de entrada de los beneficiarios para luego generar la ruta de empleabilidad.

Gráfico 12. Principal Razón de abandono de la capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

En paralelo con el análisis de las opiniones de los beneficiarios y funcionarios entrevistados, los resultados de la encuesta a beneficiarios permiten conocer que la razón principal de la deserción a los cursos de capacitación del MPC es la consecución de un empleo (49.4%). Llama la atención que la actividad de buscar empleo, por la cual el 18.4% de los beneficiarios desertan genere incentivos para no asistir a estos cursos. Así mismo, que cerca del 40% de los beneficiarios deserten por razones que podrían flexibilizarse o manejarse por parte de la CCF: pertinencia de la capacitación, horarios, número de estudiantes y gastos de transporte.

4.4.3. CONTRIBUCIÓN DE LAS CAPACITACIONES AL CIERRE DE BRECHAS DE CAPITAL HUMANO

Los procesos de formación brindados por las CCF en el marco del MPC buscan cerrar las brechas del capital humano, esto es, mejorar las habilidades y competencias de los desempleados para ampliar las posibilidades de empleabilidad formal y su permanencia en el trabajo. Esto implica que la labor de las CCF y las Agencias de Gestión y Colocación (SPE) debe estar orientada a objetivos y resultados, hacerse de forma coordinada y armónica entre sí y con el sector empresarial, y también reconocer la necesidad de implementar estrategias que permitan

enfrentar los retos que impone las dinámicas organizacionales, los patrones culturales y las prácticas institucionalizadas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a las CCF, empresarios y algunos beneficiarios del MPC, los procesos de capacitación y formación deberían contribuir a cerrar las brechas de capital humano de la población desempleada en todas las regiones del país, en la medida en que éstos respondan a la normatividad vigente, estén definidos y estructurados por niveles de acuerdo con algunos estándares, reconozcan las limitaciones y potencialidades de los beneficiarios (razón por la cual deben ser flexibles y acordes con los contextos sociales), ser el producto del trabajo coordinado con el gobierno y los sectores productivos, estar orientados al desarrollo de habilidades que mejoren la calidad de vida de los beneficiarios, estén concebidos desde la prospectiva laboral de los sectores y sean retroalimentados constantemente gracias a los procesos de seguimiento y evaluación. Existen algunas evidencias de que algunos de estos procesos suceden, sin embargo no es la constante en todo el componente.

En primer lugar, se observa que en algunas ocasiones, cuando la oferta de formación y capacitación de las CCF responde a los cambios normativos de los sectores productivos, surgen nuevas oportunidades de empleo para las personas que se encuentran desocupadas y se impone una necesidad para los empresarios. Por esta razón, se puede afirmar que la oferta de formación que obedece a una nueva legislación, es "un puente" que hace posible el encuentro entre la oferta de personas capacitadas y la demanda de trabajadores con habilidades definidas. En este sentido, es un reto importante que las CCF estén sintonizadas con los cambios normativos y fortalezcan su capacidad de gestión para ser un canal de comunicación entre los empresarios y el gobierno.

> "*(…) Cuando se trata de cargos específicos y puntuales, como por ejemplo, el de Seguridad y Salud en el Trabajo, se observa que las CCF están atentas a la legislación que se está actualizando porque aquí cada día sale un decreto diferente, una resolución etc., [sic] Me imagino que si el Gobierno sacó este decreto que es exigible para todas las empresas en el territorio nacional, vamos a hacer algo, o sea un plan de choque, un plan de acción(…)* " (Empresario, Barranquilla)

De otro lado, con respecto a la definición de niveles de capacitación, pese a que se observa que no hay una clara diferenciación entre las CCF entrevistadas sobre el significado de las competencias clave, las competencias transversales o las competencias técnicas específicas, la agrupación o clasificación de competencias en diferentes niveles, permite a los involucrados, pero especialmente a los beneficiarios de las capacitaciones y a los empresarios, asimilar un

concepto de "proceso" o "trayecto" que es necesario para ampliar el nivel de formación, y en ese sentido tener claridad e identificar que la persona desempleada que avance hacia el nivel más alto de capacitación, estará mejor preparada para ocupar una vacante.

Sobre este aspecto, en general, aunque parezca evidente el conocimiento sobre los diferentes niveles de capacitación por parte de las CCF, los empresarios y beneficiarios del MPC, el hecho de que éstos se definan de forma correcta y se sigan como una ruta o proceso, contribuye a reducir la brecha del capital humano de las personas desempleadas.

En segundo lugar, se encontró en algunas de las entrevistas un comportamiento por parte de las CCF que sería deseable convertirlo en un proceso estandarizado. Este se trata de la creación de formación a la medida de las necesidades del empresario, para cerrar su brecha de capital humano, mejorando el perfil de las personas desempleadas. El proceso empieza con la formación en competencias requeridas por las leyes que regulan el empleo, como la de trabajo seguro en alturas, la cual es obligatoria para un gran porcentaje de los empleo. Luego se realiza la formación de un segundo grupo de competencias que fueron identificadas por el empresario y PNUD utilizando la metodología creada para la identificación y el cierre de brechas de capital humano (CPC, PNUD, CAF, 2015). Los beneficiarios que participan en este proceso de formación fueron evaluados al comienzo y al final y dado que hacen parte de un programa especial creado con la empresa, su empleabilidad es inmediata. (Entrevista CCF Tipo 3, Región Centro Oriente).

En tercer lugar, un aspecto que llama la atención y que ha hecho parte de las estrategias de algunas CCF para el cierre de brechas de la población desempleada a través de los cursos de capacitación, ha sido el diseño de programas de formación sobre emprendimiento, los cuales han brindado a los beneficiarios del MPC, habilidades y herramientas de socialización para potenciar sus habilidades como empresarios y mitigar los posibles efectos de variables demográficas que afectan la empleabilidad, en especial la edad, teniendo en cuenta que el mercado laboral colombiano ha mostrado un sesgo de mayor contratación de personas que tienen entre 25 y 45 años. Para los menores o mayores a este rango, las posibilidades de empleo disminuyen. En este sentido, algunas CCF opinan que es posible brindar herramientas a personas desempleadas para que creen sus propias empresas y se conviertan en fuentes generadoras de empleo.

Se observa por otro lado, que algunas CCF con el propósito de lograr el cierre de brechas de capital humano de los desempleados, reconociendo las particularidades del territorio y las necesidades de formación que necesita cubrir en el mercado laboral, emplean los medios de

comunicación disponibles (radio, televisión, redes sociales, mensajes de texto, etc.) para llegar al mayor número de población desocupada posible, especialmente, en zonas rurales o lugares donde la información sobre el Mecanismo de Protección al Cesante y en particular, la oferta de capacitación, no se transmite de forma oportuna. Igualmente, algunas CCF hacen lo posible por desconcentrar la oferta de servicios de capacitación, llevándolos a municipios y lugares apartados de las ciudades o capitales de departamento, ampliando la participación en procesos de formación y reduciendo el riesgo de deserción.

> *"(…) Yo creo que también dentro de esas estrategias de comunicación, o sea todo lo relacionado con redes sociales es indispensable, sin embargo, en las zonas rurales se deben emplear otras estrategias [sic], por ejemplo, el perifoneo, mensajes de texto masivos, emisoras, televisión y a través de cualquier medio posible, [sic] (…)"* (Entrevista Región Eje Cafetero – CCF Tipo 3)

En otro sentido, los procesos de capacitación se orientan a reducir las brechas sociales en la medida en que éstos sean el resultado de un juicioso estudio sobre prospectiva laboral con el apoyo de instituciones del sector público y privado, que dé cuenta sobre el futuro de los sectores en materia de ocupaciones y habilidades necesarias para traducirlas en necesidades de formación que una vez cubiertas, respondan a la demanda de las empresas.

Adicionalmente, una de las estrategias que dentro de algunas de las CCF entrevistadas han permitido reducir la brecha de capital de la población desempleada en algunas ciudades y municipios, ha sido el reconocimiento de las dificultades y realidades de los beneficiarios del MPC, que exigen que las Cajas ejerzan un rol más flexible en términos de horarios y operación de las capacitaciones, y a la vez que sea motivador y alentador sobre la complementariedad de la formación y los cambios de Perfil Ocupacional cuando es necesario, para evitar la deserción de los cursos de capacitación y responder a la demanda de los empresarios.

> *"(…)el empresario no es tanto el culpable, el culpable es también el mismo cesante porque no le gusta cambiar su perfil ocupacional, por ejemplo, si yo tengo una experiencia de 10 años en vigilancia y no quiero irme para servicios generales porque a mí me gusta mucho la vigilancia [sic]... es necesario que al momento de la orientación laboral, el profesional sea muy persuasivo o saberle llegar al cesante para que él acepte el cambio ocupacional [sic] (…)"* (Entrevista Región Atlántico – CCF Tipo 1)

De otro lado, si bien los talleres de elaboración de hoja de vida, preparación de entrevistas y motivación personal, no hacen parte de los cursos de formación y capacitación, algunas CCF entrevistadas han integrado una parte de la fuente de recursos proveniente de la Agencia Pública de Empleo y otra fuente de recursos del componente de Capacitaciones con el propósito de disminuir los costos de convocatoria de los participantes y tener en menor tiempo, un mayor número de personas capacitadas.

- **Contribuciones de la capacitación al enganche en empleos formales y a mejorar los niveles de ingreso**

De acuerdo con la metodología planteada para este estudio, a continuación se analiza la información primaria recolectada para establecer los resultados del componente de capacitación en el marco de las siguientes preguntas: ¿En qué medida las capacitaciones contribuyen a que los beneficiarios se enganchen en empleos formales y a mejorar sus niveles de ingreso y la probabilidad de enganche? ¿Existen resultados diferenciales según género, regiones (ciudades) Sector/industria y grupos de edad y otros relevantes para el análisis?

En primer lugar, de acuerdo con los resultados de las encuestas realizadas a algunas Cajas de Compensación Familiar (CCF), medir la contribución de las capacitaciones y los procesos de formación de los beneficiarios del MPC, es una tarea que depende en buena medida de los procesos de seguimiento y monitoreo a la ruta de empleabilidad, los cuales determinan si un beneficiario logra vincularse laboralmente a un empleo formal, si esta vinculación obedece al mejoramiento de habilidades y/o si la capacitación contribuye al aumento de los ingresos de la persona empleada.

En este sentido, es posible encontrar CCF con mayor fortaleza institucional en el componente de capacitación (Tipo I) que cuentan con procesos formales, documentados y estandarizados que se implementan de forma rigurosa y permanente cada vez que los beneficiarios terminan un curso de capacitación (e incluso cuando se elabora la ruta de empleabilidad), mientras que hay otras CCF que no lo hacen con frecuencia o no lo hacen porque es un proceso que tiene implicaciones logísticas y administrativas que desbordan la capacidad de operación de las estas o depende de la voluntad y creatividad de los funcionarios. Para las Tipo I se evidencia que hacen seguimiento a la empleabilidad, se concentran sólo en si hubo o no vinculación laboral posterior a la terminación del proceso de capacitación, debido a que no hay información disponible para medir el mejoramiento en el nivel de sus ingresos.

No existe un proceso estandarizado de seguimiento a los beneficiarios que terminan o no los cursos de capacitación del MPC que haya sido establecida desde el ámbito de la reglamentación, el diseño institucional y los esquemas operativos de este componente.

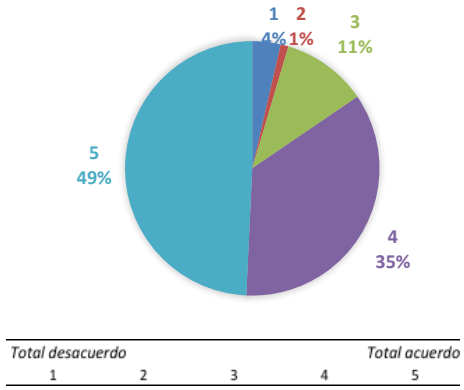
En segundo lugar, el análisis de las entrevistas y grupos focales permite establecer que los funcionarios de las CCF, en general, tienen una visión positiva de los resultados de las capacitaciones, es decir, en su opinión éstas contribuyen a facilitar la vinculación laboral de las personas desempleadas, dado que al momento de postularse en un empleo, su Perfil Ocupacional se adecúa a la oferta de los empresarios. Declaran con frecuencia que se encuentran atentas a las necesidades mínimas locales en términos de habilidades y la certificación de estas, lo cual fortalece el proceso y permite adecuar la oferta. Algunas de las CCF Tipo 1y 3, por ejemplo, afirman que los procesos de capacitación son determinantes para la vinculación laboral y que un alto número de beneficiarios del MPC que culmina cursos de capacitación, tienen mayores probabilidades de engancharse laboralmente.

> *"(…) curso del Trabajo Seguro en Alturas, los postulantes a una vacante para trabajar en Caño Limón que hayan terminado este curso, van a estar un paso adelante de otra persona que no lo haya hecho [sic]. Lo mismo ocurre con el curso de Manejo Defensivo y el de Seguridad y Salud en el Trabajo. Estos 3 cursos que brindamos son muy importantes, porque las compañías y empresarios vinculadas, que anteriormente debían traer personal idóneo del interior del país, tienen la oportunidad de contratar a alguien de la región que está capacitada para el empleo, lo que les permite reducir los costos de contratación [sic] (…)". (Entrevista CCF Tipo 1-Región Llano)*

Adicionalmente, sobre la incidencia del componente de capacitación del MPC en el aumento de la probabilidad de enganche laboral, el estudio también contempló la opinión de los beneficiarios a través de una encuesta que arroja los siguientes resultados.

Más del 84% de los beneficiarios del componente de capacitación están de acuerdo (nivel 4 y 5) que los temas ofrecidos en la oferta de capacitación les sirve para obtener un trabajo, con lo cual podría concluirse que la oferta, al menos en opinión de los beneficiarios, es pertinente y ha facilitado el cumplimiento de los objetivos planteados por el MPC.

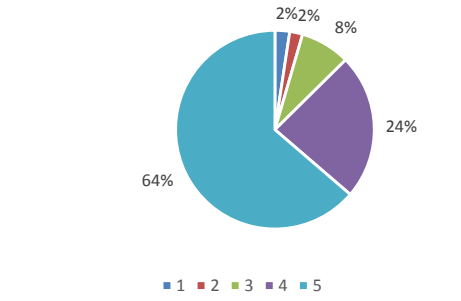
Gráfico 13. Utilidad de los temas ofrecidos para las capacitaciones



Fuente: UT - Elaboración propia

Por otro lado, el 64% de los beneficiarios consideran que la educación y formación que necesitan los empresarios influencia mucho (4,5) la posibilidad de conseguir un empleo, lo cual resulta consistente con la gráfica anterior, donde afirman que los temas de capacitación que están ofreciendo las CCF, les sirven para engancharse laboralmente.

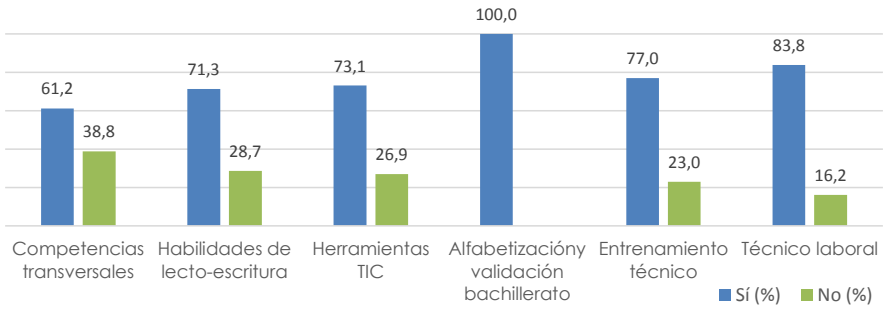
Gráfico 14. Influencia de la formación en la posibilidad de conseguir empleo



Fuente: UT - Elaboración propia

Igualmente, la mayoría (77%) de los beneficiarios que tomaron cursos de capacitación tienen una percepción muy positiva respecto a la incidencia que tienen las capacitaciones para reducir el tiempo de desempleo.

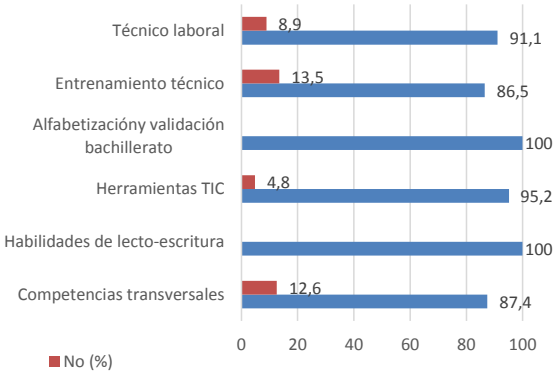
Gráfico 15. Aumenta la posibilidad de conseguir empleo por la capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

El 100% de los beneficiarios que realizaron un proceso de alfabetización y validación del bachillerato consideraron que la capacitación recibida aumentó su posibilidad de conseguir empleo. Esta percepción positiva la tiene más del 60% de beneficiarios en todo tipo de formación. Y son los que toman el entrenamiento técnico y técnicos laborales los que mayor percepción positiva tienen (77% y 84%). La menor tasa de percepción positiva la tienen los beneficiarios que asisten a programas de capacitaciones en competencias básicas (61%).

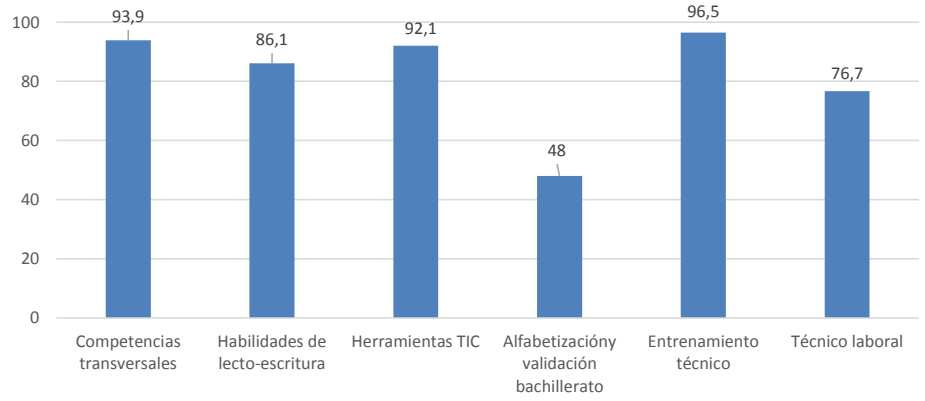
Gráfico 16. Mejora de habilidades por la capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

Cuando se pregunta a los beneficiarios si estos cursos de capacitación mejoraron sus habilidades, en todos los casos más del 80% de los beneficiarios consideran que fueron positivos. 100% de los que ingresan a alfabetización o a formar habilidades de lecto-escritura consideran que estos tuvieron esa incidencia.

Gráfico 17. Beneficiarios que finalizaron el curso de capacitación

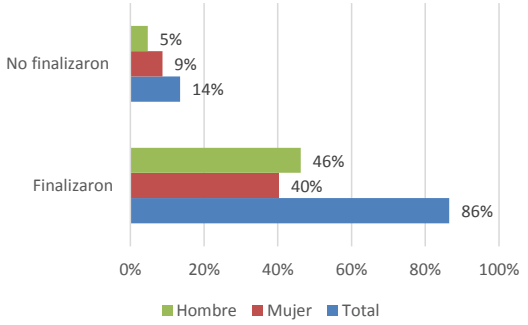


Fuente: UT - Elaboración propia

En términos generales la tasa de finalización de los cursos de capacitación es alta, especialmente en los casos del entrenamiento técnico (96.5%), la formación en competencias transversales (93.9%) y en herramientas TIC (92.1%). Sin embargo, hay una alta deserción y por tanto baja tasa de finalización para los programas de alfabetización y validación del bachillerato.

En cuanto a las diferencias de género dentro de las encuestas a beneficiarios podemos encontrar que el mayor porcentaje de las personas que no finalizaron los cursos de capacitación. Con esta participación, la deserción de las mujeres llega al 18%, mientras que la deserción de los hombres es del 9,4%.

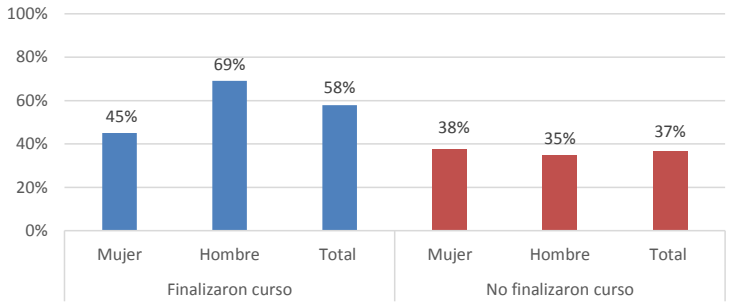
Gráfico 18. Beneficiarios que finalizaron el curso de capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

El porcentaje de personas que tienen empleo es más alto para los que finalizaron los cursos de capacitación (58%) que para los que no lo hicieron (37%). Pero hay una brecha amplia entre hombres y mujeres, pues mientras que solo el 45% de las mujeres que terminaron el curso lograron un empleo y 38% de las que no lo finalizaron, este porcentaje fue del 69% entre los hombres, para quienes la finalización del curso de capacitación marca una diferencia amplia, pues entre los que no terminaron, solo el 35% logró engancharse.

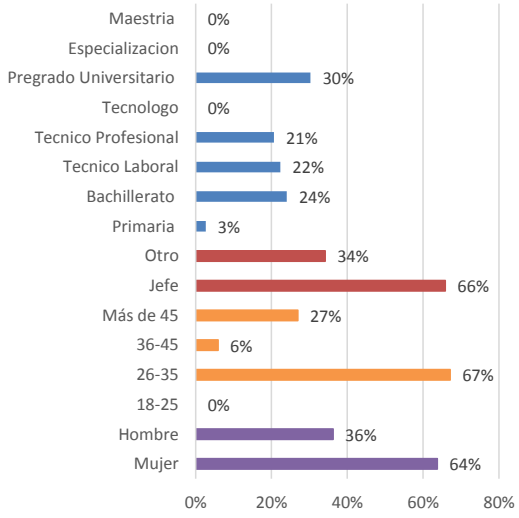
Gráfico 19. Beneficiarios que tienen empleo y finalización de la capacitación



Fuente: UT - Elaboración propia

El residuo entonces de personas que no tienen empleo es más grande entre los que no terminaron la capacitación. Estas personas son en mayor porcentaje mujeres (64%), personas que tienen entre 26 y 35 años (67%), jefes de hogar (66%) y en su gran mayoría con al menos el bachillerato (97%).

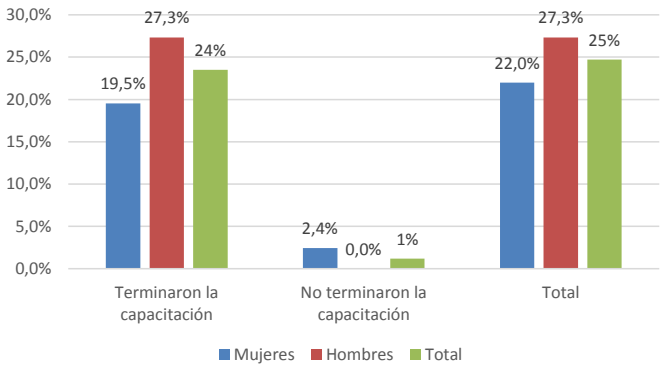
Gráfico 20. Características de los beneficiarios que no terminaron capacitación y no tienen empleo



Fuente: UT - Elaboración propia

En cuanto a la mejora en los ingresos (Gráfica 18), se observa una diferencia entre hombres y mujeres. El 25% de todas las personas que se beneficiaron de la capacitación logran mejorar sus ingresos, en su mayoría los que terminaron la capacitación (24%), pero esto lo lograron el 22% de las mujeres y el 27% de los hombres.

Gráfico 21. Porcentaje de personas que mejoraron su ingreso



Fuente: UT - Elaboración propia

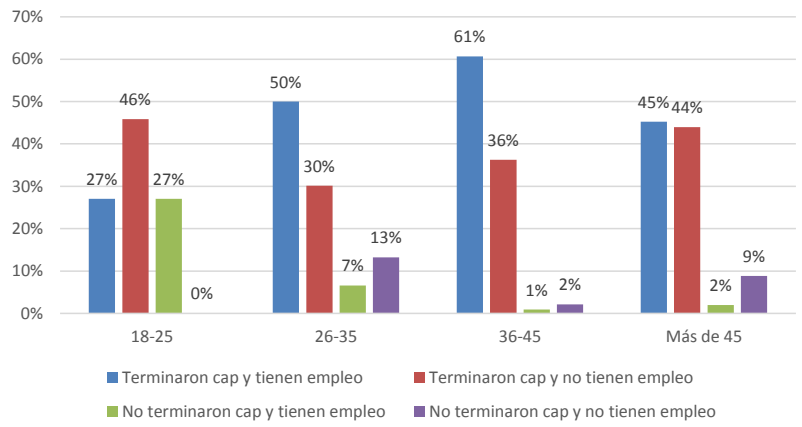
Tabla 36. Porcentaje de cursos tomados por edad de los beneficiarios

	18-25	26-35	36-45	Más de 45
Cursos de competencias transversales	57%	56%	53%	49%
Cursos para mejorar las habilidades en lectura y escritura	43%	3%	2%	9%
Cursos en herramientas TIC	0%	11%	14%	11%
Alfabetización y validación del bachillerato	0%	1%	0%	3%
Cursos de entrenamiento y reentrenamiento técnico	0%	11%	29%	12%
Técnico laboral	0%	18%	2%	17%

Fuente: UT - Elaboración propia

Según grupos de edad, podemos observar que se mantiene el énfasis en la capacitación en competencias transversales. Sin embargo, cabe resaltar que el 43% de los beneficiarios entre 18-25 años asistieron a los cursos para mejorar las habilidades en lectura y escritura y también los cursos de entrenamiento y reentrenamiento técnico se concentran en los beneficiarios de 36 a 45 años de edad.

Gráfico 22. Beneficiarios por rango de edad que terminaron capacitación o no, y tienen o no empleo



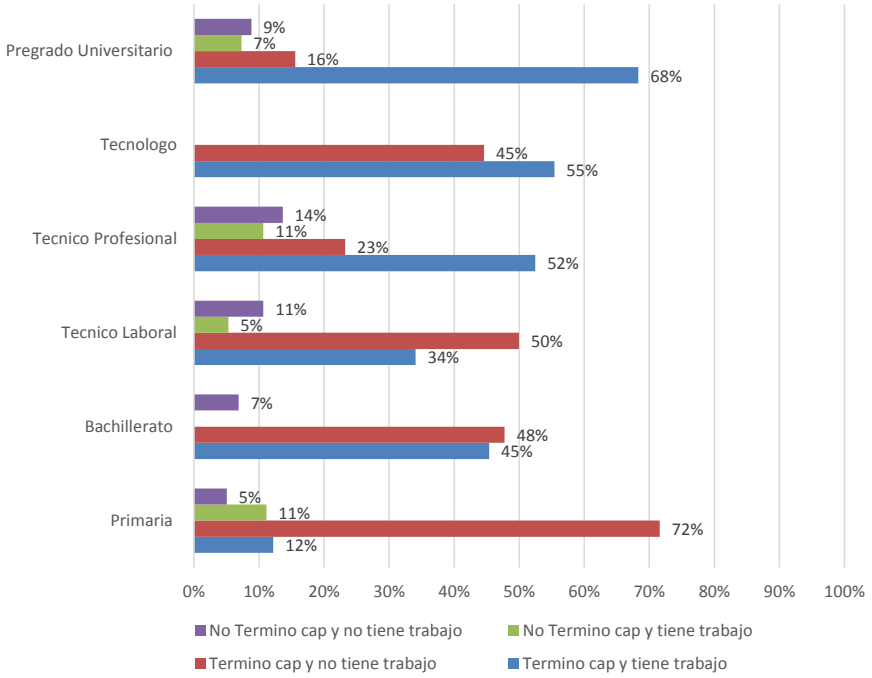
Fuente: UT - Elaboración propia

Terminar el curso de capacitación, permitió conseguir un empleo al mayor porcentaje de beneficiarios en los rangos de 36 a 45 años (61%), 26 a 35 (50%) y más de 45 años (45%). Para los jóvenes entre 18 y 25 años, la participación más alta la tienen los jóvenes que aún capacitándose no logran tener un empleo (46%)

Por nivel educativo (Gráfico 21) cabe resaltar, que de las personas que solo tienen primaria el 72% terminaron el curso de capacitación y no tienen empleo. La participación de las personas en esta misma condición va disminuyendo cuando aumenta el nivel de escolaridad, excepto por el caso de las personas con el nivel de tecnólogos, quienes tienen mayor participación (45%)

que los técnicos profesionales (23%). La participación más alta de las personas que terminaron el curso de capacitación y tienen empleo está en el nivel de pregrado universitario y más.

Gráfico 23. Beneficiarios que terminaron capacitación o no y que tienen trabajo o no, por nivel educativo



Fuente: UT - Elaboración propia

- **Pertinencia y oportunidad de la oferta de capacitación del MPC**

Esta sección busca identificar si el diseño e implementación de las capacitaciones responden a las necesidades de los empleadores, en términos de tiempo y habilidades necesarias para cubrir la oferta de vacantes del mercado laboral. Para analizar la pertinencia de las capacitaciones y los procesos de formación es necesario abordar dos aspectos: 1. El trabajo articulado entre las CCF y los empresarios, y 2. La existencia de información actualizada de los sectores económicos que permite hacer estudios y proyecciones de las necesidades de los sectores.

Con respecto al trabajo articulado entre las CCF y los empresarios, en general, las CCF afirman que los procesos de planeación de las capacitaciones y cursos de formación requieren de la participación activa de los empresarios y los sectores. La comunicación permanente, la confianza y el trabajo colaborativo son indispensables para lograr el cubrimiento adecuado y oportuno de la oferta laboral. Se observa entre las CCF que éstas disponen de un grupo denominado "gestores empresariales", en general, conformado por psicólogos, quienes tienen la responsabilidad de comunicarse, visitar las empresas y reunirse constantemente con los empresarios, quienes usualmente entregan un listado de vacantes y discuten las necesidades de formación[33]. La siguiente cita de un empresario entrevistado es muestra de este trabajo adelantado por la CCF.

> *"(…) A ver, lo que pasa es que con una caja de compensación uno tiene un asesor que lo está visitando, entonces le está informando de todos los planes que tienen, de las bolsas de empleo, de las capacitaciones. Por ejemplo que si a un trabajador se le termina el contrato que pueda acceder al subsidio de empleo y es como porque tenemos un asesor que constantemente nos está informando (…) (Empresario, Valle del Cauca)*

Si bien para un número significativo de las CCF entrevistadas, la comunicación y el trabajo mancomunado con las empresas ha sido exitoso, es decir, la oferta ha respondido a la demanda de las empresas y existe confianza por parte de los empresarios en el trabajo que realizan las Cajas, algunos empresarios entrevistados manifiestan que en términos de resultados, muy pocas veces logran contratar personas que han sido capacitadas por las CCF y colocadas por las Agencias de Empleo, debido a que las personas postuladas para los cargos, en ocasiones, no cumplen con los perfiles requeridos. Este es el caso particular de una de las empresas entrevistadas en Medellín que afirma que a pesar de trabajar con las CCF, su comunicación no ha sido efectiva y no ha cubierto vacantes con las personas inscritas en la Agencia de Empleo.

> *(…) No he tenido muchos casos de éxito, realmente, casi nunca he podido contratar, las hojas de vida no es que me hayan servido como mucho por esos*

[33] Actualmente no se cuenta con información sobre el tipo de entrevistas y relacionamiento que se da con los empresarios y las personas con quienes se reúnen. Es decir si pertenecen al nivel directivo o al de recursos humanos. Es importante notar que se debería contar con claridad sobre a quien entrevistar y que tipo de preguntas realizar para encontrar esta información sobre la gestión del recurso humano

medios [sic] (…)" (Entrevista empresario, Antioquia)

Del trabajo colaborativo entre las CCF y las empresas, tanto algunos empresarios como funcionarios de las Cajas, manifiestan que existen otros resultados positivos. Entre ellos se encuentran la reducción en los costos de operación y asistencia jurídica en las empresas. Esto sucede por dos razones, en primer lugar el MPC, en sectores específicos, ha ofertado cursos de capacitación que la empresa financiaba con anterioridad, pues era un requerimiento obligatorio para cualquier persona que se empleara en esa industria, esto permitió que se focalizara en las personas que se beneficiaban del MPC, quienes tienen entrada inmediata a su oferta laboral. En segundo lugar, la frecuencia de los procesos de desvinculación de personal disminuyen porque aumenta el tiempo de permanencia en los empleos cuando son ocupados por personas que han pasado por un proceso de formación y una ruta de empleabilidad.

> *"(…) en la industria de hidrocarburos hay un curso que es casi que de manera obligatoria para todas las personas independiente el cargo que vayan a ejercer, puede ser desde un paletero hasta gerente comercial […] es un curso de seguridad para el trabajo en la industria […] que estaba alrededor de $1.000.000 en el mercado. Iimagínate una persona desempleada que requiera un curso obligatorio para acceder a un puesto de trabajo y que valga eso, pues nadie lo podría hacer, entonces cuando nosotros vimos este curso se ofertó […] y tuvimos un curso gratuito que era un… nosotros lo llamábamos aquí "el pasaporte a la industria"[…] porque básicamente si usted era una [persona] que atendía camas y arreglaba pero para la industria necesitaba ese curso, usted solamente con ese curso que se da a través del mecanismo de manera gratuita, inmediatamente tenía acceso a las ofertas laborales, entonces eso era una barrera que se rompía que se quitaba para que la persona tuviera la oferta (…)" (Empresario Meta))*

En términos de eficiencia, ante las alianzas entre las CCF y las empresas, las Cajas tienen retos importantes para cumplir con las necesidades de los empresarios. En este sentido, llama la atención que para las CCF de las grandes ciudades, una preocupación constante es la oportunidad en que deben solucionar las demandas de los empresarios, debido a que dentro del mercado tienen competidores dispuestos a ofrecer los mismos servicios.

Otro desafío que enfrenta el trabajo articulado entre las CCF y las empresas está asociado con la confianza de las empresas en la objetividad de las CCF, debido a que, en ocasiones, de acuerdo con las apreciaciones de algunas empresas entrevistadas, los postulantes que las Cajas sugieren a las empresas para ocupar las vacantes, carecen de ciertas habilidades y valoran otros

aspectos tales como actitud, la disposición de aprender, la experiencia e incluso inclusión (población en situación de discapacidad, personas de edad y formación).

> *[…] hemos percibido que las personas que nos envían no cumplen con lo que nosotros estamos buscando, sí, muy pocas veces cumplen con lo que nosotros buscamos. Yo entiendo que ellas [las psicólogas] hay veces mencionan otros temas que son importantes como los temas de actitud o como temas de disposición sí, pero hay que entender que hay unos cargos que permiten dar esas oportunidades de formación, de colaboración, de que van a tener de pronto un jefe inmediato que va a formarlos, que les va capacitar, que les va a dar la oportunidad que conoce sus falencias y que va a estar al tanto de ellas, pero van a haber algunos procesos que no se permiten…" (Entrevista, Empresa Pereira)*

Un segundo aspecto a analizar para caracterizar la pertinencia de los procesos de formación es la disponibilidad de información actualizada para realizar proyecciones sobre las necesidades del mercado laboral. Algunas CCF entrevistadas afirman que pese a que hay alguna información, en muchas ocasiones, está desactualizada o es poco confiable para elaborar planes de corto y largo plazo con empresarios.

4.5. MATRIZ DOFA – CAPACITACIÓN

Tabla 37. Matriz DOFA para el componte de capacitación

MACROPROCESO	Fortalezas	Debilidades
DISEÑO CAPACITACIONES	Si bien se presentaron casos en que no hay concordancia entre los perfiles profesionales y las capacitaciones, por lo general hay una amplia variedad de temáticas y rápida capacidad de respuesta de las CCF para articularse con Instituciones Educativas y ofrecer los cursos necesarios. Diseño de las temáticas no sólo según el perfil ocupacional de la	Por lo general no existen estrategias internas a las CCF que les permitan integrar la información sobre las necesidades del mercado y los intereses y perfiles ocupacional de los cesantes. Las capacitaciones en competencias claves y transversales en ocasiones se consideran repetitivas y que no aportan nada a los cesantes. Se sugiere tener en cuenta el perfil de la persona y evaluar si vale la pena o no dirigir este tipo de talleres para toda la población.

	población sino a otro tipo de características como condición de víctima, grupo etario y género entre otras.	
ESQUEMA OPERATIVO	Las CCF cuentan con centros de capacitaciones para algunos temas. A mayor tamaño de la CCF, mayor diversidad en los cursos con los que cuentan las CCF. Por lo general, las capacitaciones de competencias claves y transversales son prestadas por las CCF.	Por lo general las CCF de menor tamaño no cuentan con centros de capacitaciones y su capacidad para gestionar alianzas con Centros Educativos es menor. Esto implica que la oferta de cursos, en estos casos, es reducida. Por lo cual, en ocasiones, las únicas capacitaciones que se ofrecen son las correspondientes a las competencias claves y transversales.
PERTINENCIA Y CIERRE DE BRECHAS	Las CCF más grandes cuentan con la capacidad para identificar posibles perfiles poblacionales a los que les interesa y les conviene más ingresar a procesos de emprendimiento en vez de a capacitaciones para ingresar al mercado laboral. De manera similar, las CCF más grandes cuentan con un abanico de ofertas de capacitaciones. Adicionalmente, la mayoría de las CCF realizan importantes esfuerzos para identificar las necesidades del mercado laboral.	Las CCF más pequeñas, debido a las limitadas capacidades con que cuentan, no pueden realizar una gestión empresarial juiciosa que les permita identificar las necesidades del mercado. Esto implica que en estos casos el cierre de brechas es limitado.

	Oportunidades	Amenazas
DISEÑO CAPACITACIONES	Algunas de las CCF han empezado realizar y a dar valor a los procesos de evaluación inicial y a la salida de la formación, con lo cual podría empezarse a controlar la calidad de los resultados del componente de capacitación.	La falta de estándares para el diseño de la formación y bajo control de la calidad del diseño y resultados en el proceso de formación puede generar ineficiencias en el uso de los recursos de capacitación del MPC.
ESQUEMA OPERATIVO	Algunas de las CCF más grandes cuentan con centros educativos que ofrecen capacitaciones más largas y complejas que las que exige el MPC actualmente. Se puede contemplar que en estos casos, los cesantes tengan la posibilidad de tomar cursos más completos que les puede representar mayores opciones a la hora de conseguir trabajo. Ampliar la articulación con el SENA para la prestación de capacitaciones. Si bien ahora es definido por la CCF, el MPC puede aprovechar la capacidad de esta institución y regular entre estas entidades y el SENA.	La operación en ocasiones se ve limitada por el acceso de la población a las capacitaciones. Entre otras, las limitaciones para acceder a las capacitaciones son la ocupación del tiempo en generación de ingresos y los gastos asociados a la capacitación como transporte y alimentación.
PERTINENCIA Y CIERRE DE BRECHAS	Se debe hacer uso de metodologías ya existentes y aprobadas por organizaciones internacionales para el cierre de brechas. Se presentaron casos de algunas de las CCF de mayor tamaño han	Las limitaciones externas para el cierre de brechas pueden responder a que la población no está interesada en redireccionar su Perfil Ocupacional y dedicarse a temas que tienen más demanda laboral en el mercado. Este tipo de decisiones de la población reduce sus posibilidades de ser

	incorporado en sus estrategias. Entre otras se menciona una del PNUD.	contratado, pues su ocupación no es requerida por el sector empresarial.

CAPÍTULO 5: MEDICIÓN DE RESULTADOS DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE

Para medir los resultados del Mecanismo de Protección al Cesante, se proponen tres métodos cuantitativos estimados a través de la encuesta a beneficiarios y la información proveniente de los registros administrativos de la Pila para el periodo comprendido entre el 2011 y el 2017. En primer lugar, a través de la información de la encuesta realizada a los beneficiarios de las prestaciones económicas del MPC se analiza la probabilidad de conseguir nuevamente un empleo para lo cual se utiliza un modelo de regresión logística de probabilidad. En segundo lugar, la encuesta de los beneficiarios también permite estimar un modelo de supervivencia para entender cómo las diferentes características de las personas afectan la posibilidad de conseguir trabajo a través del tiempo, o en otras palabras, cómo estas características afectan la duración del desempleo. Finalmente, a través de los registros administrativos de la PILA se realiza una caracterización de la población que ha sido beneficiaria, contrastando con la población desempleada que no ha accedido a los beneficios del Mecanismo.

La encuesta a los beneficiarios fue recolectada durante el primer semestre del 2018 (El anexo B presenta la información detallada sobre la encuesta) e indaga sobre su situación frente al desempleo y los beneficios recibidos en el marco del MPC. De esta forma, los beneficiarios de las prestaciones encuestados reportaron su situación respecto al momento en que estaban desempleados y recibieron los beneficios de las prestaciones (*t*), la situación previa a perder el empleo (*t-1*), y la situación en la que se encuentran después de recibir el beneficio, en el momento de completar la encuesta (t+1). De acuerdo con lo anterior, los beneficios asociados al Mecanismo de Protección al Cesante, como lo son la capacitación, los talleres y actividades de orientación laboral, la búsqueda por medio de las agencias del Servicio Público de Empleo, y las prestaciones económicas se obtuvieron en el periodo t, mientras que la variable de resultado, relacionada con estar empleado se evalúa en el periodo t+1.[34]

[34] Es importante notar que la encuesta realizada por la firma es de corte transversal por lo cual los períodos a los que se hace referencia solamente son observados en t+1 (en el momento en que se hace la encuesta). En ese momento también se les pregunta por las variables que se quieren medir en t y t-1. Se aclara que los datos recolectados corresponden únicamente a beneficiarios y la variación con respecto a haber recibido o no los diferentes beneficios,

Es importante resaltar que la información recolectada hace referencia a un solo corte de tiempo, en donde se indaga la percepción del beneficiario respecto a los otros momentos y no se realiza la toma de información en tres momentos diferentes. Esto es lo tradicional en una encuesta de corte transversal.

Las tablas Tabla **38** y Tabla 39 presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en los modelos logit y de supervivencia (modelos 1 y 2). A partir de la información se encuentra que el 47% de los beneficiarios encuestados fueron hombres, quienes en un 54% se encontraban empleados en el momento en que se realizó la encuesta, este porcentaje para las mujeres fue del 42,3%, lo cual evidencia una brecha de género para ingresar al mercado laboral.

La edad promedio de las personas que recibieron el subsidio fue de 39 años. Las estadísticas descriptivas muestran un comportamiento asociado al mercado laboral en el que, tanto para los jóvenes como para las personas mayores de 40 años, el ingreso o reingreso al mercado laboral presenta una mayor dificultad. Esto se refleja en el hecho de que la probabilidad de estar empleado tras haber recibido el beneficio del MPC, es más baja para estos grupos de edad (tabla 39).

Tabla 38. Estadísticas descriptivas

		Total	**%**
Grupo Edad	**(0,30]**	64,217	19.4%
	(30,35]	69,489	21.0%
	(35,45]	104,151	31.5%
	(45,50]	34,947	10.6%
	(50,55]	27,353	8.3%
	(55,60]	17,213	5.2%
	(60,Inf]	13,183	4.0%
Sexo	**Mujer**	172,501	52.2%
	Hombre	158,052	47.8%
Cabeza de hogar	**Cabeza hogar**	219,277	66.3%
	No cabeza hogar	111,275	33.7%
Tipo de Caja	**No registra CCF**	15,842	4.8%

viene de lo auto-reportado por los beneficiarios. Para los detalles el lector debe referirse a la encuesta donde es muy clara la temporalidad de las preguntas. Sin embargo, se aclara que la lectura es la tradicional a todas las encuestas que se realizan de corte transversal.

	Tipo 1	72,813	22.0%
	Tipo 2	92,282	27.9%
	Tipo 3	149,615	45.3%
Curso	**No**	204,885	62.0%
	Si	125,667	38.0%
Taller	**No**	107,056	32.4%
	Si	223,497	67.6%
Beneficios Econ	**No**	57,191	17.3%
	Si	273,361	82.7%
SPE	**No**	90,024	27.2%
	Si	240,529	72.8%
Total observaciones		330.852	

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de protección al Cesante.

Tabla 39. Situación Laboral actual, Características De Los Beneficiarios Y Beneficios"

Variable		**Total**	**total empleo**	**% empleo**	**total desempleo**	**% desempleo**
Grupo de edad	**(0,30]**	64,217	31,596	49.2%	32,621	50.8%
	(30,35]	69,489	38,559	55.5%	30,930	44.5%
	(35,45]	104,151	51,616	49.6%	52,535	50.4%
	(45,50]	34,947	17,737	50.8%	17,210	49.2%
	(50,55]	27,353	10,838	39.6%	16,515	60.4%
	(55,60]	17,213	4,585	26.6%	12,628	73.4%
	(60,Inf]	13,183	3,429	26.0%	9,754	74.0%
Sexo	**Mujer**	172,501	72,979	42.3%	99,522	57.7%
	Hombre	158,052	85,381	54.0%	72,671	46.0%
Cabeza hogar	**Cabeza hogar**	219,277	107,030	48.8%	112,248	51.2%
	No cabeza hogar	111,275	51,330	46.1%	59,945	53.9%
Tipo de caja	**No Reporta**	15,842	10,882	68.7%	4,960	31.3%
	Tipo 1	72,813	38,200	52.5%	34,613	47.5%
	Tipo 2	92,282	47,462	51.4%	44,820	48.6%
	Tipo 3	149,615	61,815	41.3%	87,800	58.7%
Curso	**No**	204,885	105,338	51.4%	99,548	48.6%
	Si	125,667	53,022	42.2%	72,645	57.8%
Taller	**No**	107,056	57,614	53.8%	49,442	46.2%
	Si	223,497	100,745	45.1%	122,751	54.9%

Beneficios Econ	**No**	57,191	30,685	53.7%	26,507	46.3%
	Si	273,361	127,675	46.7%	145,686	53.3%
SPE	**No**	90,024	44,477	49.4%	45,547	50.6%
	Si	240,529	113,882	47.3%	126,646	52.7%
Total Observaciones	330.852					

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de protección al Cesante.

Con respecto a las Cajas de Compensación Familiar, se observa que el mayor porcentaje de empleados se encuentra cuando la persona no reporta la caja de compensación familiar en la cual registró su hoja de vida y realizó el proceso de postulación y asignación de beneficios. Este resultado genera la pregunta sobre el rol de las CCF y la operación del Sistema en términos de la posibilidad de conseguir empleo.

Las variables independientes utilizadas en los dos modelos pueden organizarse en dos grupos: las de control, asociadas a las características del individuo; y las de política, relacionadas con los beneficios recibidos en el marco del MPC. Entre las primeras se encuentra el *sexo* que es una variable dicótoma igual a 1 cuando es hombre y 0 cuando es mujer; *edad* muestra los años del individuo y sus efectos cuadráticos en la búsqueda de empleo (ya que se espera que más experiencia ayude a conseguir trabajo, pero al mismo tiempo que la vejez afecte la consecución de trabajo); *cabeza_hogar* es una dicótoma igual a 1 si es cabeza de hogar y 0 si no; *nivel_educ* es una variable dicótoma que indica si el individuo terminó bachillerato, pregrado/técnico o posgrado, y se compara con la situación de solo haber terminado primaria; *ocad* es una serie de dicótomas, una para cada región OCAD[35], que se comparan con la situación en Bogotá; *tipo_contrato* indica si el contrato anterior era independiente o de otro tipo, y se comparan con la situación de contrato dependiente; y finalmente *tipo_CCF* es una dicótoma que indica si el tipo de CCF y se compara con los que no reportaron la caja que le asignó los beneficios[36]. Finalmente *log_salario* es el logaritmo del salario del trabajo anterior a ser beneficiario del MPC (*t-1*);

[35] Se trabaja con las siete regiones OCAD: Caribe, Centro – Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Llano, Centro Sur y se toma Bogotá como punto de referencia.

[36]En el marco del Mecanismo de Protección al Cesante las CCF son clasificadas en tres grupos determinados por el nivel recursos recaudados en el FOSFEC, y el promedio recaudado a nivel nacional. Por lo tanto, resultan 3 tipos de CCF y un valor no reportado para un total de 4 variables categóricas.

En el segundo grupo de variables se encuentran las asociadas a los beneficios que reportaron haber recibido durante el periodo de desempleo (t-1), de tal forma se tiene que *taller* es una dicótoma igual a 1 si el beneficiario reporta haber asistido al taller durante el período de desempleo y 0 si no; *curso* es una dicótoma igual a 1 si se reporta asistir a cursos de capacitación durante el período de desempleo y 0 si no; *ben_econ* es una dicótoma igual a 1 si reporta recibir beneficios monetarios del MPC durante el período de desempleo y 0 si no; *SPE* es una dicótoma igual a 1 si reporta haber utilizado alguno de los prestadores el servicio público de empleo para buscar trabajo durante el período de desempleo y 0 si no.

Los modelos de regresión logística y supervivencia permiten profundizar en la relación entre las variables asociadas a las brechas individuales de ingreso al mercado laboral, las intervenciones de las que se beneficiaron y la probabilidad de conseguir empleo y la duración del desempleo.

5.1. MODELO LOGIT

5.1.1. METODOLOGÍA

En el modelo logit se estudian los factores asociados o correlaciones de una variable dependiente binaria, en este caso si el individuo encuestado reporta estar empleado o no. Con este modelo se puede analizar cómo diferentes características de las personas y sus pasados laborales están correlacionadas con la probabilidad de estar empleado o no. El modelo que se propone es el siguiente:

$$\begin{aligned} empleado_i = {} & \beta_0 + \beta_1 sexo_i + \beta_2 edad_i + \beta_3 edad_i^2 + \beta_4 taller_i + \beta_1 curso_i + \beta_1 ben_econ_i + \beta_1 SPE_i \\ & + \beta_1 log_salario_i + \beta_1 cabeza_hogar_i + \beta_1 1\{nivel_educ_i\} + \beta_1 1\{ocad_i\} \\ & + \beta_1 1\{tipo_contrato_i\} + \beta_1 1\{tipo_CCF_i\} + \varepsilon \end{aligned}$$

La variable dependiente utilizada en este modelo evalúa si el beneficiario del MPC tiene empleo en el momento en el cual se recolecta la información de la encuesta, de esta forma se tiene que la variable toma el valor de 1 cuando el individuo se encuentra empleado y 0 en caso contrario.

Con el ánimo de determinar diferencias entre hombres, mujeres, jóvenes y adultos, se hacen estimaciones de manera separada para estos grupos poblacionales. Una vez se estima este modelo se procede a calcular los efectos marginales con la siguiente fórmula.

$$P(y) = \frac{e^{\beta X}}{1 + e^{\beta X}}$$

Donde *y* es la variable de interés igual a 1 si el beneficiario ya se empleó o 0 en caso contrario, Beta es el vector de coeficientes encontrados en la regresión estimada y X es el vector de variables independientes del modelo. Estos efectos marginales son los que se mostrarán en las tablas y que serán interpretados, e indican el aumento o disminución en la probabilidad de ser empleado.

5.1.2. RESULTADOS

Los resultados del modelo se encuentran en la tabla 40. El Modelo 1 corresponde a aquel que incluye interacciones entre las variables de política y las de control, mientras que el Modelo 2 no incluye ningún tipo de interacción.

Tabla 40. Regresión Modelo Logit

Variables	**Modelo 1**	**Modelo 2**
Taller	0.0430***	-0.0148***
	(0.00527)	(0.00236)
Curso	0.0786***	-0.0836***
	(0.00508)	(0.00215)
Recibio_benecon	-0.0217***	-0.0416***
	(0.00569)	(0.00266)
Spe	-0.0345***	0.000784
	(0.00524)	(0.00236)
Sexo_taller	-0.194***	
	(0.00467)	
Sexo_curso	0.0823***	
	(0.00428)	
Sexo_be	0.0161***	
	(0.00542)	
Sexo_spe	0.104***	
	(0.00460)	
Edad_taller	0.0561***	
	(0.00557)	
Edad_curso	-0.257***	
	(0.00536)	
Edad_be	-0.0472***	
	(0.00566)	
Edad_spe	-0.0276***	
	(0.00535)	
Sexo	0.177***	0.160***
	(0.00575)	(0.00213)
Edad	0.0741***	0.0559***

	(0.000879)	(0.000676)
Edad2	-0.000924***	-0.000732***
	(1.01e-05)	(8.16e-06)
Lsalario	-0.0613***	-0.0550***
	(0.00110)	(0.00109)
Cabezahogar	-0.00448*	-0.00864***
	(0.00229)	(0.00226)
Bachilerato	-0.0404***	-0.0576***
	(0.00501)	(0.00498)
Técnico, tecnólogo, universitario	0.0729***	0.0536***
	(0.00510)	(0.00506)
Posgrado	0.178***	0.127***
	(0.00702)	(0.00699)
Región Caribe	0.0462***	0.0345***
	(0.00350)	(0.00344)
Región Eje Cafetero	0.235***	0.232***
	(0.00330)	(0.00327)
Región Centro Oriente	0.127***	0.127***
	(0.00331)	(0.00328)
Región Pacífico	0.322***	0.301***
	(0.00320)	(0.00317)
Región Centro Sur	0.222***	0.208***
	(0.00502)	(0.00495)
Región Llanos	0.289***	0.261***
	(0.00558)	(0.00558)
Contrato independiente	0.0947***	0.103***
	(0.00613)	(0.00601)
Otro tipo de contrato	-0.0572***	-0.0633***
	(0.00360)	(0.00354)
Caja tipo 1	-0.154***	-0.130***
	(0.00599)	(0.00606)
Caja tipo 2	-0.194***	-0.179***
	(0.00584)	(0.00591)
Caja tipo 3	-0.236***	-0.210***
	(0.00554)	(0.00562)
Total observaciones	330.852	

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de protección al Cesante.

Nota: Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Un primer elemento para resaltar en los dos modelos presentados es el diferencial por sexo que establece que, cuando se controla por otras covariables, ser hombre está correlacionado con una probabilidad de 18 pp mayor de estar empleado que las mujeres en el primer modelo y de

16 pp en el segundo. Esta cifra reitera la brecha de género para ingresar al mercado laboral, pues señala que puede ser más fácil conseguir empleo para los hombres que para las mujeres. Un segundo elemento que se observa hace referencia a los coeficientes asociados a la edad, la correlación entre la probabilidad de conseguir empleo y la edad al cuadrado muestran que la probabilidad de conseguir empleo está correlacionada positivamente con la edad, sin embargo esta relación disminuye a medida que aumenta la edad, indicando que en etapas iniciales, la edad es sinónimo de experiencia, pero al pasar el tiempo, la edad es sinónimo de menor productividad, lo cual reduce la probabilidad de conseguir empleo (en general estos modelos encuentran que la edad tiene una forma de campana donde los primeros años se explota la experiencia y el capital humano obtenido, pero a partir de cierta edad el capital humano se deprecia y la probabilidad de emplearse comienza a disminuir).

En cuanto a los beneficios de MPC, se encuentra una correlación negativa con la empleabilidad. Reportar haber asistido a talleres está correlacionado con una disminución de 1.4 puntos porcentuales con la probabilidad de estar empleado, los cursos de capacitación lo hacen en un 8.3 puntos porcentuales, y recibir beneficios económicos lo hace en 4.1 puntos porcentuales. La disminución por beneficios económicos podría sustentarse en hipótesis que establecen que los subsidios al desempleo generan mayor tiempo de búsqueda en empleo porque quitan presión al desempleado, de manera que este podría ser el caso aquí. En cuanto a los cursos de capacitación, se observa una disminución considerable en probabilidad de empleo. El último elemento del MPC es el Servicio Público de Empleo, las estimaciones muestran que utilizar este servicio no está correlacionado, ni positiva, ni negativamente, con la probabilidad de conseguir empleo"

Los resultados encontrados están siendo diferentes a los esperados y encontrados en la literatura sobre empleo. En el caso particular de la capacitación se encuentra que si bien aumentar la inversión en capital humano y promover la formación, tanto en términos de las competencias técnicas como en las transversales, trae efectos positivos en la empleabilidad (Busso 2017, Hechman & Stixrud 2006), los resultados del MPC se dan en sentido contrario. Este resultado, acompañado del análisis presentado en el capítulo 4 muestra que la falta de normatividad de la capacitación y la falta de claridad sobre el tipo de cursos que se deben dar y sus propuestas pedagógicas está afectando de forma negativa el resultado esperado.

Continuando con las características de las personas, el salario en el empleo anterior muestra tener una correlación negativa con la probabilidad de conseguir empleo, mostrando que aquellos que tenían (y por lo tanto aspirarían a) salarios altos, les cuesta más emplearse. Por otro

lado, aquellos que son cabeza de hogar parecen tener dificultades encontrando trabajo, aunque el coeficiente es solo de 0.8 puntos porcentuales. En cuanto a la educación, los coeficientes de las variables dicótomas se comparan con la situación de solo tener primaria. El modelo muestra que tener bachillerato dificulta la empleabilidad (probabilidad cae en 5.7 pp), lo que podría estar relacionado con que los bachilleres aspiran a otro tipo de trabajos más difíciles de conseguir. Tener un título profesional o técnico aumenta la probabilidad en 5.3 pp con respecto a los de primaria y 11 pp con respecto a los de bachillerato, y tener un posgrado aumenta la probabilidad de empleo en 12.7 pp con respecto a los de primaria y 18.4 pp con respecto a los de bachillerato, lo que es considerable.

Las regiones OCAD se comparan con respecto a la situación de Bogotá, y se puede ver que todas estas tienen coeficientes positivos lo que indica que su situación en términos de empleabilidad es mejor que en la capital. La región caribe muestra una situación muy similar a la bogotana pues solo aumenta la probabilidad en 3.4 pp, mientras que otras regiones parecen destacarse considerablemente, como la Pacífico con un aumento de 30.1 pp o los Llanos con uno de 26.1 pp. Las tipos de contrato se comparan con respecto a la situación de los dependientes. El modelo muestra que venir de un contrato independiente es considerablemente mejor, pues aumenta la probabilidad de empleabilidad en 10.3 pp, mientras que tener otro tipo de contrato parece ser peor, al disminuir en la probabilidad en 6.3 pp. Por último, las CCF se comparan con respecto a la situación de los que no están vinculados a ninguna CCF, y lo primero que se nota es que estar en cualquier CCF afecta negativamente la probabilidad de empleo. Entre las cajas, se ve que la que presenta mejor situación para el desempleado es la tipo 1, seguido por la tipo 2 y por último se encuentra la tipo 3, mostrando como la estructura operativa y la organización de las cajas tiene una relación en la probabilidad de conseguir empleo, y en particular en las cajas de mayor tamaño en donde bajo la falta de sistemas de información y herramientas metodológicas para la prestación de los servicios, hay menor control sobre el seguimiento del beneficiario.

Las correlaciones entre las variables de interés y las probabilidades de conseguir empleo diferenciadas para los grupos de género y de edad se encuentran en la Tabla 41. Aquí es importante anotar que, por el lado de las variables de política, la asistencia a talleres está correlacionada con una disminución en la probabilidad de que los hombres consigan empleo (10pp), pero con un aumento en la probabilidad de que las mujeres consigan empleo. Algo opuesto sucede con el Servicio Público de empleo que tiene una correlación positiva con la probabilidad de empleo de 0.5 pp para los hombres, pero para las mujeres presenta una correlación negativa de 3 p.p. Las otras intervenciones de la política (Cursos de Capacitación y

Beneficios Económicos), por su parte, tienen una correlación negativa con la probabilidad de obtener empleo tanto para hombres como para mujeres mujeres.

Tabla 41. Probabilidades de empleo por sexo y edad

	(1)	(2)	(3)	(4)
VARIABLES	**Hombres**	**Mujeres**	**Menores 30**	**Mayores 30**
taller	-0.107***	0.0769***	-0.114***	0.0207***
	(0.00342)	(0.00342)	(0.00605)	(0.00261)
curso	-0.0469***	-0.117***	0.176***	-0.122***
	(0.00320)	(0.00301)	(0.00546)	(0.00239)
Recibió beneficios económicos	-0.0472***	-0.0557***	-0.0598***	-0.0408***
	(0.00373)	(0.00394)	(0.00597)	(0.00303)
Utilizo SPE	0.0500***	-0.0328***	-0.182***	0.0558***
	(0.00354)	(0.00327)	(0.00598)	(0.00262)
edad	0.0337***	0.0663***		
	(0.000998)	(0.000999)		
edad2	-0.000512***	-0.000828***		
	(1.16e-05)	(1.26e-05)		
lsalario	-0.0957***	-0.0476***	0.0278***	-0.0626***
	(0.00255)	(0.00126)	(0.00346)	(0.00115)
cabezahogar	0.0472***	-0.0124***	-0.182***	0.0540***
	(0.00425)	(0.00269)	(0.00521)	(0.00263)
Bachillerato	-0.00936	-0.100***		0.0769***
	(0.00642)	(0.00811)		(0.00414)
Técnico, tecnólogo, universitario	0.0229***	0.102***	0.131***	0.203***
	(0.00669)	(0.00811)	(0.00682)	(0.00415)
Posgrado	0.260***	0.0565***	0.0862***	0.319***
	(0.00811)	(0.0115)	(0.0200)	(0.00630)
Región Caribe	0.112***	-0.0121***	0.204***	0.0259***
	(0.00535)	(0.00463)	(0.00950)	(0.00385)
Región Eje Cafetero	0.302***	0.200***	0.0523***	0.236***
	(0.00515)	(0.00448)	(0.00767)	(0.00372)
Región Centro Oriente	0.190***	0.0980***	0.0979***	0.122***
	(0.00538)	(0.00418)	(0.00794)	(0.00374)
Región Pacífico	0.441***	0.231***	0.291***	0.317***
	(0.00448)	(0.00453)	(0.00771)	(0.00354)
Región Centro Sur	0.292***	0.163***	0.0588***	0.192***
	(0.00716)	(0.00714)	(0.0146)	(0.00540)
Región Llanos	0.322***	0.242***	-0.0256*	0.315***
	(0.00781)	(0.00824)	(0.0143)	(0.00581)
	0.0760***	0.192***	0.00249	0.184***

Contrato independiente	(0.00814)	(0.00868)	(0.0143)	(0.00713)
Otro tipo de contrato	-0.111***	-0.0265***	-0.351***	-0.0297***
	(0.00681)	(0.00416)	(0.00690)	(0.00387)
Caja tipo 1	-0.0449***	-0.164***	0.568***	-0.329***
	(0.0103)	(0.00804)	(0.00868)	(0.00527)
Caja tipo 2	-0.0762***	-0.221***	0.486***	-0.358***
	(0.0101)	(0.00785)	(0.00866)	(0.00504)
Caja Tipo 3	-0.137***	-0.263***	0.300***	-0.384***
	(0.00953)	(0.00749)	(0.00707)	(0.00470)
Sexo			0.295***	0.117***
			(0.00525)	(0.00239)
Observations	303	339	116	526

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de protección al Cesante. Nota: Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Cuando se divide a la población entre jóvenes y adultos (mayores de 30 años), asistir a talleres de orientación está correlacionado negativamente con la probabilidad de conseguir empleo para la población menor de 30 (-11 p.p), y positivamente para la población mayor a 30 años. Lo contrario sucede con los cursos de capacitación, los cuales tienen una correlación negativa con la probabilidad de emplearse para adultos en 13p.p y una correlación positiva de esta probabilidad para los jóvenes en 19 p.p; mostrando la importancia de profundizar en los procesos de formación de capital humano en los jovenes que están ingresando al mercado laboral.

5.2. MODELO DE SUPERVIVENCIAS

5.2.1. METODOLOGÍA

Los modelos de supervivencia permiten estimar la duración de un fenómeno entre un estado y otro, por lo cual constituyen un marco metodológico adecuado para responder las preguntas relacionadas con la duración del desempleo, al tomar como estado inicial el inicio del periodo de cesación, y el estado final como el momento en que se sale del desempleo. A diferencia del modelo logit, en éste se puede observar el cambio de situación del individuo a través del tiempo, permitiendo analizar comportamientos temporales. De esta forma, el objetivo de este análisis es determinar los factores asociados a la duración del período de desempleo en meses.

Sea T el tiempo (meses)[37] hasta que la persona deja de estar cesante, situación que puede ocurrir en cualquier momento $t_1, t_2, \dots, t_j$; la función de densidad de T estará dada por $f(t)$ y su función de densidad acumulada por $F(t) = P(T \leq t)$, la cual describe la probabilidad de que el periodo de duración del desempleo sea menor que t, A partir de esta función de probabilidad se define la función de supervivencia que describe la probabilidad de que la persona continúe cesante en un momento superior a t, y por lo tanto esta función está dada por:

$$S(t) = 1 - F(t) = P(T > t)$$

Adicional a la función de supervivencia, en estos modelos también se define la función o tasa de riesgo que indica la probabilidad de que un vinculado deje de estar cesante en el periodo t en un intervalo de tiempo dado ($\Delta\, t$).

$$h(t) = \lim_{\Delta t \to 0} \frac{Pr(t + \Delta\, t > T > t | T > \ t\ )}{\Delta\, t}$$

Donde el numerador mide la probabilidad condicionada de que una persona salga de su condición inicial (cesante) en el intervalo de tiempo $(\mathrm{t}, \mathrm{t} + \Delta \mathrm{t})$, y el denominador representa el tamaño de ese intervalo (tiempo en meses que la persona ha permanecido cesante). La tasa de riesgo también puede expresarse así:

$$h(\mathrm{t}) = \frac{f(t)}{1 - F(t)} = \frac{f(t)}{S(t)}$$

De esta manera, el modelo de supervivencia permite estimar la función de riesgo de que un vinculado al MPC deje de estar cesante. En este ejercicio es importante resaltar que la verdadera función de la verdadera distribución de la función de supervivencia no se conoce, por lo que se suelen hacer supuestos respecto a su forma funcional. Una de las formas funcionales más usadas es el modelo de Cox (Godoy, 2009), comúnmente conocido como de riesgos proporcionales, según el cual la tasa de riesgo para el vinculado j está dada por:

$$h\big(t|x_j\big) = h_0(t) * \exp\big(\boldsymbol{x_j b}\big) = h_0(t) * \exp(b_1 x_{1j} + b_2 x_{2j} + \cdots +\ b_k x_{kj})$$

[37] Las duraciones del desempleo son las reportadas por las personas en la encuesta. Puesto que la encuesta se recolectó en 2018 una duración de 24 meses significa que le persona estuvo desempleada desde 2016.

Donde $\boldsymbol{b} = (b_1, b_2, \dots, b_k)$ son los parámetros a ser estimados sobre las variables de interés asociadas a la duración del desempleo(sexo, edad, educación, región, etc.) y $h_0(t) > 0$ es un factor de riesgo inicial común a todos los individuos; de ahí que sea importante verificar este supuesto, riesgos proporcionales, puesto que en caso de que no se cumpla, los estimadores son sesgados e ineficientes. Si los riesgos son proporcionales significa que la supervivencia es una función del tiempo, lo cual es muy frecuente en el desempleo (en la medida que avanza el tiempo la probabilidad de salir de ese estado disminuye) y el empleo (en la medida que la persona y la firma pasan su período de prueba y el individuo aprende, la probabilidad de permanecer en este estado aumenta). Cuando no se cumple el supuesto de riesgos proporcionales, la alternativa es escoger un modelo paramétrico cuyas distribuciones más conocidas son: exponencial, Weibull, lognormal, loglogística y gompertz (Tabla 42). El procedimiento de estimación consiste, por tanto, en estimar el modelo de Cox y verificar el supuesto de riesgos proporcionales; en caso de que se viole tal supuesto, se estiman los modelos empleando las distribuciones paramétricas y se escoge el mejor modelo según el criterio de información Akaike (AIC: Akaike Information Criterion).

Tabla 42. Modelos paramétricos para la función de riesgo y de supervivencia

Distribución	**Función de riesgo $\boldsymbol{h(t)}$**	**Función de supervivencia $\boldsymbol{S(t)}$**
Exponencial $\boldsymbol{\lambda > 0,\ t \geq 0}$	λ	$exp[-\lambda t]$
Weibull $\boldsymbol{\alpha, \lambda > 0, t \geq 0}$	$\alpha\lambda t^{\alpha-1}$	$exp^{-\lambda t^{\alpha}}$
Gamma $\boldsymbol{\beta, \lambda > 0, t \geq 0}$	$\frac{f(t)}{s(t)}$	$1 - I(\lambda t, \beta)$
Log-normal $\boldsymbol{\mu \in \mathbf{R}, \sigma > 0, t \geq 0}$	$\frac{f(t)}{s(t)}$	$1\text{-}\Phi\left(\frac{\ln(t)-\mu}{\sigma}\right)$
Log-logistic $\boldsymbol{\alpha, \lambda > 0, t \geq 0}$	$\frac{\alpha\lambda t^{\alpha-1}}{1+\lambda t^{\alpha}}$	$\frac{1}{1+\lambda t^{\alpha}}$
Gompertz $\boldsymbol{\theta, \alpha > 0, t \geq 0}$	$\theta e^{\alpha t}$	$exp\left[\frac{\theta}{\alpha}(1 - e^{\alpha t})\right]$

Fuente: Cleves, et al (2010) y Godoy (2009)

Para la estimación del modelo se utilizaron las mismas variables del modelo logit, es decir: sexo, edad, nivel educativo, si asistió a talleres, si asistió a cursos de capacitación, si recibió los beneficios económicos del componente de prestaciones, si utilizó el servicio público de empleo, el salario del trabajo anterior (en logaritmo), si es cabeza del hogar, región OCAD a la que pertenece, el tipo de contrato que tenía en el trabajo anterior y el tipo de Caja de Compensación Familiar en donde reclamó los beneficios.

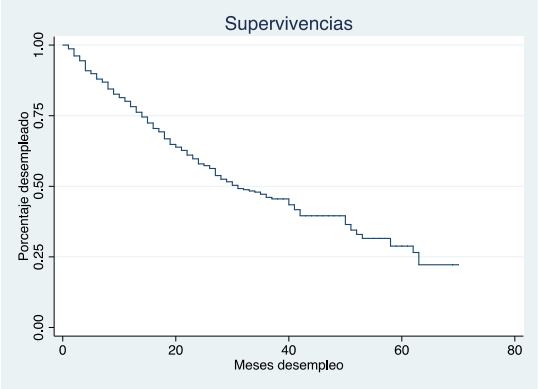
5.2.2. RESULTADOS

Lo primero que se analiza son las funciones de supervivencia, primero la general y luego desagregadas por diferentes características de interés al análisis poblacional del MPC. Vale la pena señalar que las gráficas que muestran diferentes funciones a partir de alguna característica parten de una variable dicótoma, ya que son estas las únicas que permiten hacer este tipo de ejercicios.

La primera gráfica es entonces la función de supervivencia general (Gráfica 24), en donde se puede ver que en la primera mitad hay una caída en el desempleo más o menos estable, y cada mes 1.8% de los desempleados encuentra trabajo. Sin embargo, luego del mes 30 la tendencia cambia a que más o menos 1.3% de los desempleados encuentre empleo por mes. Y finalmente, después del mes 63, la función converge, mostrando que aproximadamente un 22% de los inicialmente desempleados no ha conseguido trabajo luego de casi seis años.[38] Lo que dice esto entonces es que con el tiempo se va volviendo más difícil conseguir trabajo pues la tasa de reenganche por mes va disminuyendo hasta estancarse. Además se puede ver que luego del mes 30, la mitad de los desempleados ya ha encontrado un nuevo trabajo.

[38] Es importante notar que si bien el MPC inició su implementación en el 2013, y por lo tanto lleva 6 años de operatividad, dado que la encuesta indaga sobre el reporte de la fecha en que la persona quedó desempleada, esta fecha puede ser anterior al 2013 y por lo tanto llevar más tiempo desempleada.

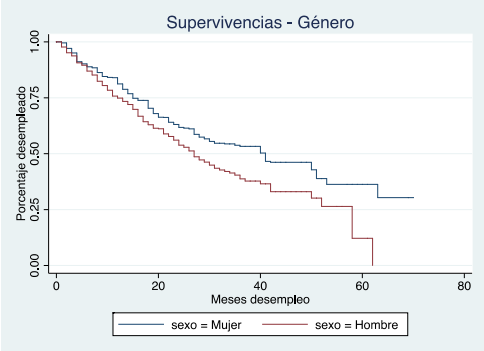
Gráfico 24. Función de Supervivencias



Fuente: UT - Elaboración propia

En segundo lugar, está la función de supervivencia por género. Ésta muestra un hecho alarmante pero a la vez altamente reconocido, y es la desigualdad de género en el mercado laboral (Azmat, 2006). Como muestra la gráfica 25, los hombres consiguen trabajo a una tasa mayor que las mujeres. Para el mes 40, el 64% de los hombres ha conseguido trabajo mientras que de las mujeres apenas la mitad lo ha hecho. Además, los hombres siguen mostrando una tendencia a la baja a lo largo de los meses, mientras que la tasa de las mujeres tiende a converger en el largo plazo cuando todavía el 30% se encuentran desempleadas.

Gráfico 25. Función de Supervivencias por género

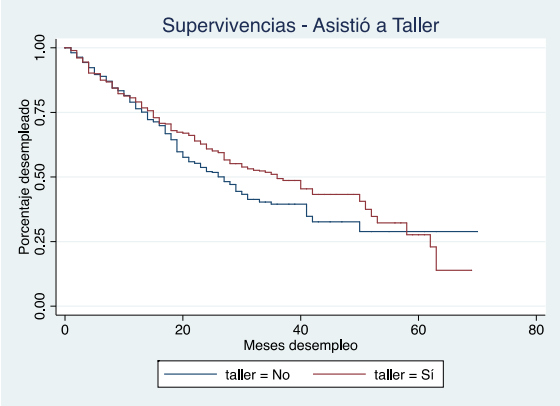


Fuente: UT - Elaboración propia

La función de supervivencia estimada diferenciando a quienes asistieron a por lo menos un taller de orientación laboral y quienes reportaron no hacerlo se presenta en la gráfica 26, en la cual se puede observar que a pesar de que las tasas de reenganche entre los que asistieron a taller y los que no comienzan siendo muy parecidas luego se separan, mostrando que aquellos que no reportaron asistencia a taller salen más rápido del desempleo. Sin embargo, más adelante la tasa de reenganche de los que no reportaron asistir a taller se estanca, mientras que la de los que reportaron que fueron a taller sigue bajando, hasta superar los niveles de empleabilidad de los que reportaron que no fueron a taller.

Esto podría sugerir que, para quienes asistieron a los talleres, hay un costo inicial, que podría pensarse como el tiempo y esfuerzo en participar de estas actividades y no dedicarlo a la búsqueda de empleo. Sin embargo, los beneficios de asistir a taller se ven en un mediano plazo, cuando la tasa de empleabilidad aumenta, y ayuda principalmente a aquellos que más les cuesta y se demoran en conseguir trabajo. Sin embargo, vale la pena recordar que estas relaciones no son causales, sino sólo son factores asociados o correlaciones.

Gráfico 26. Función de Supervivencias por asistencia a talleres de orientación



Fuente: UT - Elaboración propia

Respecto a los cursos de capacitación que reciben los beneficiarios del MPC, la gráfica 27 presenta las funciones de supervivencia frente a la asistencia a estos cursos. Un elemento importante a destacar es que al igual que la asistencia a los talleres de orientación, se observa una mayor dificultad para salir del desempleo para quienes reportaron asistir a los cursos de capacitación. Las funciones de supervivencias de los dos grupos empiezan con tendencias

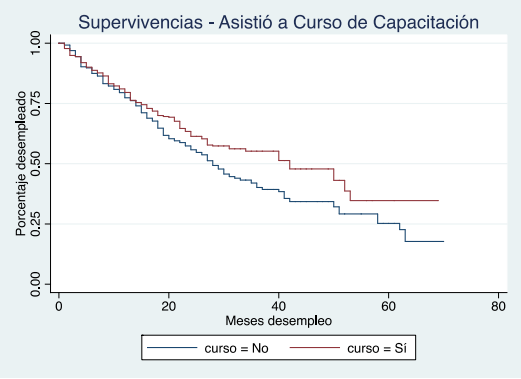
parecidas, que posteriormente se separan, mostrando que los que no asisten a capacitaciones logran conseguir trabajo más rápidamente. Sin embargo, a diferencia de la asistencia a talleres, la función de supervivencias de los que asisten a cursos nunca alcanza a la función de los que no asistieron. Y lo que es más, la función de quienes reportan asistencia a cursos converge antes en el tiempo y a un porcentaje mayor de desempleo.

De acuerdo con los resultados encontrados en el análisis operativo presentado en el capítulo 4, y los hallazgos del modelo de regresión logística, la efectividad de la capacitación sobre la duración del desempleo confirma la importancia de pensar este componente bajo metodologías de cierre de brechas de capital humano. Adicional, respecto a los resultados de la capacitación es de importancia nombrar que los modelos de medición utilizados en esta evaluación solo están teniendo en cuenta la asistencia a los cursos de capacitación y no profundizan en el desarrollo de las habilidades asociadas a este componente. Sobre esto es de gran importancia resaltar sobre la necesidad de contar con información cuantitativa sobre el desarrollo de habilidades para realizar una evaluación a profundidad de este componente. La importancia de desarrollar esquemas de medición sobre esto ha sido presentada por diferentes entidades internacionales como el BID y el Banco Mundial, quienes cuentan con recomendaciones sobre los esquemas de medición de la formación para el trabajo. (OECD, 2012. Pierre, 2014)

Comentado [hs9]: El modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas pretende mitigar barreras a los buscadores de empleo con el fin de facilitar su acceso al mercado laboral

Comentado [MOU10R9]: SI. Totalmente de acuerdo que ese modelo tiene este enfoque, sin emabargo acá no está evaluando el modelo, y se está construyendo sobre la información recolectada en la encuesta realizada en el marco de la evaluación, que presenta estos resultados.
Asi mismo es importante notar que el diseño muestra tiene en cuenta beneficiarios desde el 2014, y el modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas ha tenido una inclusión más reciente.

Gráfico 27. Función de Supervivencias por asistencia a cursos de capacitación

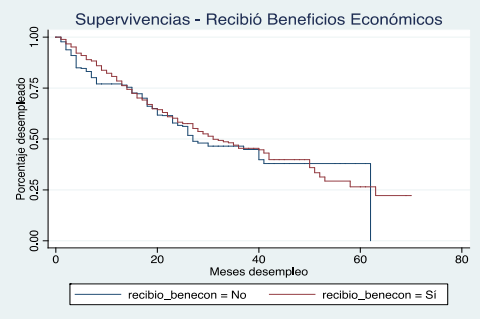


Fuente: UT - Elaboración propia

Respecto a los beneficios monetarios del componente de prestaciones económicas, el Gráfico 28 presenta las funciones de supervivencia discriminadas por quienes recibieron los beneficios y

quienes no lo hicieron, las cuales no presentan diferencias substanciales entre las funciones. De acuerdo con la literatura, es común que se argumente que dar subsidios al desempleo aumenta el tiempo de desempleo pues permite a las personas no estresarse tanto por su falta de ingresos y en consecuencia no esforzarse tanto por conseguir empleo (Bardey 2009, Vodovik, 2004), o no aceptar la primera oferta que encuentren. Sin embargo, lo que parece mostrar esta gráfica es que este no es el caso: las personas que reportan haber recibido beneficios económicos del MPC encuentran empleo igual de rápido que aquellos que no reportan haber reciben subsidio (por lo menos en los primeros cuatro años).

Gráfico 28. Función de Supervivencia discriminada por haber recibido los beneficios económicos de las prestaciones



Fuente: UT - Elaboración propia

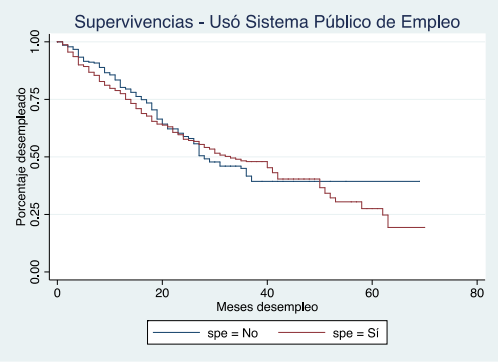
Por último, se encuentran las funciones de supervivencias de aquellos beneficiarios del MPC que reportaron utilizar el Servicio Público de Empleo para buscar trabajo, y la de aquellos que no lo usaron (Gráfico 29). Si bien se observa que las dos funciones tienen tendencias similares, la tasa de desempleo para quienes reportaron no utilizar estos mecanismos de búsqueda se estabiliza en el mes 37, mientras que la curva de quienes reportaron el uso del sistema continúa cayendo. Este comportamiento sugiere que, inicialmente, el SPE no haría más efectiva la búsqueda de trabajo con respecto a aquellos que buscan utilizando otros mecanismos. No obstante, en aquellas personas que se demoran mucho en encontrar trabajo, el SPE parece jugar un papel más importante.

Comentado [hs11]: Ahondar más en la explicación econométrica de estos resultados. Adicionalmente plantear las hipótesis que se establecieron para estos.

Comentado [MOU12R11]: El modelo presentado NO es un modelo causal por lo cual lso resultados se presentan en términos de las correlaciones. Aspecto que ha sido ampliamente discutido en las anteriores versiones del informe.

Comentado [MOU13]: En este caso particular se sugiere no aceptar el cambio pues los modelos se están estimando a partir de la información recolecta en la encuesta, en donde en el diseño metodológico se aprobó por parte del comité que en la pregunta de servicios de búsqueda de empleo se indagara por el Servicio Público de Empleo y no solo por las agencias, por lo cual ajustar a solo las agencias no sería consecuente con las variables recolectadas

Gráfico 29. Función de Supervivencias por uso del SPE



Fuente: UT - Elaboración propia

Para la estimación del modelo de supervivencia, el primer paso fue el cálculo del modelo Cox, el cual al ser un modelo no-paramétrico no impone una función específica de probabilidad. Posterior a esto, se comprueba que las estimaciones sean insesgadas y consistentes, para lo cual se revisa el test de riesgos proporcionales de Cox, el cual no fue rechazado, y por lo cual se utiliza este modelo como estrategia de estimación. Los resultados se encuentran en la tabla 43.

Tabla 43. Regresión cox de supervivencias

	Variables	Razón de riesgo	Errores estándares
Variables de política	Taller	0.947***	(0.00608)
	Curso de Capacitación	0.784***	(0.00475)
	Beneficio Económico	0.984**	(0.00692)
	Servicio Público de Empleo	1.105***	(0.00736)
Características o controles	Hombre	1.545***	(0.00912)
	Edad	1.138***	(0.00221)
	Edad^2	0.998***	(2.37E-05)
	Log(Salario)	0.866***	(0.00189)
	Cabeza de Hogar	0.940***	(0.00589)
	Educación Bachiller	0.992	(0.0138)
	Educación Profesional	1.192***	(0.0166)

	Educación Posgrado	1.416***	(0.0272)
	OCAD: Caribe	0.921***	(0.0104)
	OCAD: Eje Cafetero	1.928***	(0.0191)
	OCAD: Centro-Oriente	1.276***	(0.0132)
	OCAD: Pacífico	1.695***	(0.0165)
	OCAD: Centro-Sur	1.705***	(0.0238)
	OCAD: Llanos	1.406***	(0.021)
	Contrato Independiente	1.558***	(0.027)
	Contrato Otro	0.934***	(0.0107)
	CCF Tipo 1	0.951***	(0.0168)
	CCF Tipo 2	0.946***	(0.0161)
	CCF Tipo 3	0.797***	(0.0132)
Total Observaciones	324.008		

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de protección al Cesante. Nota: Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

La tabla muestra en primer lugar que ser hombre está relacionado positivamente con una menor supervivencia en el desempleo. El coeficiente indica que las razones de riesgo aumentan en un 54% para los hombres con respecto a las mujeres. En la edad se encuentra un efecto cuadrático. Es decir, al principio y por la mayoría de la vida económicamente activa, aumentar la edad está correlacionado positivamente con las razones de riesgo (y por lo tanto la probabilidad de dejar el desempleo), sin embargo esta correlación disminuye con el tiempo, afectando de forma negativa la posibilidad de conseguir empleo; mostrando la dificultad evidenciada en el modelo logit, respecto a los grupos de jóvenes y adultos mayores al ingresar al mercado laboral.

En cuanto a la asistencia a los talleres, los resultados muestran una correlación negativa del 5.3% con la tasa de riesgo de salir del desempleo, es decir que la asistencia a talleres se relaciona de forma positiva con la duración del desempleo. Esta relación también se encuentra respecto a el reporte de la asistencia a los cursos de capacitación, en donde la tasa de riesgo para salir del desempleo disminuye en 22% para quienes reportaron asistir a los cursos. Si bien estos resultados se contradicen con los asociados a la literatura de desarrollo de capital humano y formación para el trabajo (Heckman & Stixrud, 2006); el análisis realizado en el capítulo 5, en donde se encuentra una falta de claridad operativa muestran algunas de las razones por las que se obtienen estos resultados.

Respecto a los beneficios económicos de las prestaciones, se encuentra que la razón de riesgo de salir del desempleo disminuye en un 2%, sin embargo, es importante notar que este coeficiente es significativo al 5%. Finalmente se debe resaltar que para los beneficiarios que reportaron haber utilizado el SPE como mecanismo de búsqueda de empleo, la tasa de riesgo de salir del desempleo tiene una correlación positiva de 10%, mostrando la importancia de las agencias de empleo como mecanismos para reducir los tiempos de búsqueda de empleo.

Uno de los elementos a resaltar sobre este ejercicio es que, más allá de los elementos del MPC, a mayor salario es más difícil conseguir empleo. Es decir, tardan más tiempo en encontrar empleo aquellas personas que aspiran a salarios más altos. En particular, las razones de riesgo caen 14% por cada punto porcentual que aumente el salario. Adicional, las personas que declaran ser cabeza de hogar parecen demorarse más consiguiendo empleo, aunque no por mucho, pues las razones de riesgo caen en un 6% para ellos.

Respecto a la relación que tiene los diferentes niveles educativos en la duración del desempleo, se encuentra que la diferencia entre la tasa de riesgo entre quienes tienen primaria y quienes tienen bachillerato no es significativa. Sin embargo, para los niveles de educación superior se encuentra una relación negativa con la duración del desempleo. Tener un título de educación superior (profesional, técnica o tecnológica) tiene una relación positiva del 20% en la tasa de riesgo comparado con quienes tienen primaria; esta relación aumenta al 40% si se compara con el grupo de quienes tiene un posgrado.

En cuanto a tipo de contratos en el trabajo anterior, aquellos que parecen tener posibilidad de reenganche más rápido son los que tenían contrato de independiente, teniendo una razón de riesgo 55% por ciento mayor con respecto a los dependientes, mientras que para quienes reportaron tener otro tipo de contrato la razón de riesgo baja en un 7% respecto a los dependientes. Finalmente, los diferentes tipos de cajas de compensación familiar se comparan con aquellos que no están afiliados a ninguna caja. Lo primero que se nota es que aquellos que están afiliados muestran razones de riesgo más bajas, lo que indica una posibilidad de reenganche más baja a lo largo del tiempo. Entre los tipos de CCF, las tipo 1 y tipo 2 tienen un nivel similar entre ellas y no muy por debajo de las personas que no pertenecen a una CCF, mientras que las tipo 3 sí muestran una desventaja considerable en el momento de buscar trabajo.

Tabla 44. Tasa de riesgo de la Duración de desempleo por sexo y edad

	Hombres	Mujeres	Jóvenes	Adultos
taller	0.759***	1.352***	0.583***	1.058***
	(0.00616)	(0.0149)	(0.00975)	(0.00778)
curso	0.968***	0.582***	0.800***	0.696***
	(0.00793)	(0.00553)	(0.0124)	(0.00481)
recibio_benecon	1.003	0.789***	0.735***	0.952***
	(0.00983)	(0.00875)	(0.0109)	(0.00773)
SPE	1.302***	0.951***	0.930***	1.177***
	(0.0126)	(0.00929)	(0.0161)	(0.00898)
Edad	1.008***	1.234***	0.621***	1.057***
	(0.00268)	(0.00396)	(0.0300)	(0.00340)
Edad^2	0.999***	0.997***	1.015***	0.999***
	(3.10e-05)	(4.11e-05)	(0.000948)	(3.57e-05)
lsalario	0.819***	0.852***	0.888***	0.871***
	(0.00282)	(0.00253)	(0.00988)	(0.00206)
cabezahogar	1.197***	0.969***	0.692***	1.346***
	(0.0130)	(0.00803)	(0.00966)	(0.00938)
Educación bachiller	1.108***	0.712***		0.942***
	(0.0187)	(0.0194)		(0.0133)
Educación profesional	0.948***	1.554***	1.018	1.089***
	(0.0168)	(0.0406)	(0.0197)	(0.0153)
Educación posgrado	1.681***	1.168***	0.824***	1.401***
	(0.0417)	(0.0415)	(0.0373)	(0.0278)
Región caribe	1.231***	0.636***	1.436***	0.876***
	(0.0203)	(0.0108)	(0.0390)	(0.0113)
Región Eje Cafetero	2.373***	1.680***	2.225***	1.956***
	(0.0370)	(0.0232)	(0.0511)	(0.0224)
Región Centro Oriente	1.494***	1.148***	0.964	1.251***
	(0.0245)	(0.0160)	(0.0241)	(0.0150)
Región Pacífico	2.840***	1.357***	1.059**	1.864***
	(0.0425)	(0.0190)	(0.0248)	(0.0210)
REgión Centro Sur	2.162***	1.154***	2.899***	1.559***
	(0.0445)	(0.0234)	(0.104)	(0.0243)
Región Llanos	1.872***	1.056**	0.604***	1.483***
	(0.0398)	(0.0248)	(0.0242)	(0.0249)
Contrato Independiente	2.347***	2.394***	0.587***	2.480***
	(0.0621)	(0.0537)	(0.0332)	(0.0458)
Otro tipo de contrato	0.841***	1.130***	0.310***	0.992
	(0.0183)	(0.0160)	(0.0109)	(0.0122)
CCF Tipo 1	1.832***	0.754***	1.099*	0.933***
	(0.0611)	(0.0161)	(0.0607)	(0.0177)
CCF Tipo 2	2.090***	0.748***	0.686***	1.089***

	(0.0666)	(0.0158)	(0.0360)	(0.0203)
CCF Tipo 3	1.501***	0.578***	0.611***	0.842***
	(0.0459)	(0.0117)	(0.0300)	(0.0153)
Constant	0.0987***	0.00231***	0.683	0.0339***
	(0.00696)	(0.000189)	(0.451)	(0.00267)
Observaciones (1)	154.106	169.902	62.972	261.035

(1) Se presenta en número de observaciones ponderadas.

La tabla 44 muestra los resultados de las razones de riesgo para hombres y mujeres y para jóvenes (menores de 30 años) y adultos. En cuanto a las diferencias por género, se observa que para las mujeres los talleres tienen una relación negativa con la duración del desempleo, las mujeres que reportaron su asistencia a estas actividades, tienen una tasa de riesgo de salir del desempleo 35% mayor a quienes reportaron no haber asistido. Sin embargo, para los hombres esta relación se da en sentido contrario, es decir quienes asistieron a talleres tienen una tasa de riesgo menor en salir del desempleo del 24%.

Respecto al uso de la agencias de gestión y colocación de la Red de Prestadores del SPE, se encuentra que para las mujeres que reportan utilizar estos mecanismos de búsqueda de empleo, la tasa de riesgo disminuye en 5% comparada con quienes reportaron no utilizar estos servicios. Mientras que para los hombres la tasa de riesgo de quienes reportaron su uso frente a quienes no lo hicieron es mayor en un 26%. Finalmente, el reporte a la asistencia a cursos de capacitación se relaciona de forma negativa con la duración del desempleo, para los hombres la tasa de riesgo de salir de desempleo disminuye en 3%, mientras que para las mujeres este porcentaje es de 4. De esta forma, los resultados de este ejercicio muestran la importancia de generar herramientas diferenciales para el ingreso de las mujeres al mercado laboral, que profundicen en el tipo de barreras asociadas a este grupo poblacional como son las del tiempo dedicado a las tareas del hogar o a las percepciones que pueden tener los empresarios (Azmat 2006, Albanesi, Sahin 2017)

Comentado [MOU14]: Si bien la UAESPE sugiere cambiar por CCF. La explicación a no aceptar el cambio se dio en el comentario anterior. Esto viene de la forma en la que está planteada la encuesta

Al analizar la relación de las variables de política y la duración del desempleo para los grupos de jóvenes y mayores de 30 años se encuentra que, referente al reporte a la asistencia de talleres de orientación, la tasa de riesgo de salir del desempleo para quienes reportan asistencia es menor en 41%; mientras que para los mayores de 30 años, la relación de los talleres es positiva (la tasa de riesgo aumenta 5% de quienes reportaron los talleres frente a los que no). Respecto a la capacitación, se encuetra una correlación negativa con la duración del desempleo, para los jóvenes es de aproximadamente 20%, mientras que para las personas mayores de 30 es de 36%).

La información recolectada en este ejercicio de medición muestra cómo los problemas operativos descritos en los capítulos 2, 3 y 4 de este documento, pueden estar afectando alcanzar los objetivos de las políticas de empleo asociadas al Mecanismo de Protección al Cesante. De esta forma la relación de riesgo negativa entre las variables de política y los resultados medidos, que si bien van en dirección contraria a los esperados y encontrados en la literatura, se constituye como una evidencia para analizar el funcionamiento de esta política y rediseñar sus mecanismos de operación para obtener los resultados esperados.

5.3. DIFERENCIAS ENTRE BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DEL MPC

Adicional a los ejercicios de medición realizados a través de la encuesta de caracterización a los beneficiarios, el ejercicio de medición de resultados utilizó la información consignada en la PILA para caracterizar a la población beneficiaria de las prestaciones económicas del MPC y contrastarla con desempleados que no han recibido este subsidio[39].

Lo primero que se hizo fue utilizar la base para identificar las personas desempleadas y sus periodos de desempleo. Para esto, cuando una persona dejaba de cotizar por más de un mes (diferente a que se atrasara con su pago, lo que se podía observar), se tomaba esto como que había entrado en el desempleo. Cuando la persona volvía a cotizar meses después, se tomaba como que había encontrado un nuevo empleo. Mirando las personas que dejaron de cotizar en un periodo y determinando la longitud de esos periodos, se construyó la variable de duración del desempleo.

Para la variable de análisis sobre el cambio en salario, se comparó el salario que reportaron las personas en el último periodo antes de caer en desempleo (es decir antes de dejar de aparecer en la PILA) y el salario que reportaron después en su nuevo trabajo (cuando reaparecieron en la

[39] El análisis realizado por Fedesarrollo incluyó la medición de efectos a través de un modelo de regresión discontinua, tomando como variable de discontinuidad los días cotizados a las CCF, dado que la condición para acceder a los beneficios de las prestaciones económicas está determinada por la cotización de 365 días de forma continua o discontinua durante tres años antes de quedar en desempleo. Los resultados de este ejercicio no fueron concluyentes en la medida en que no se cumplieron los supuestos de discontinuidad.

base). A cada persona se le calculaba entonces el cambio en su salario en pesos y se le asignaba a la observación, junto con la duración de desempleo.

Para generar los grupos de comparación, se obtuvo el registro administrativo de los beneficiarios del MPC y posteriormente, el Ministerio de Salud identificó en los registros de la PILA sus números de identificación y se obtuvo la historia de cotizaciones de éstos[40]. Este primer grupo de comparación corresponde a los beneficiarios del programa MPC. Por otra parte, se identificó en la base de datos de la PILA a las personas desempleadas después del 2014 y el mes en en el que comenzó esta situación. Para esta población se calcularon los días cotizados a CCF durante los últimos tres años para validar el criterio de cumplimiento de requisitos de haber cotizado durante un año para los dependientes y dos para los independientes. El segundo grupo de comparación corresponde a aquellos que, de acuerdo con la información de la PILA cumplían con los requisitos para ser beneficiarios del programa, pero no lo eran de acuerdo con el registro administrativo proporcionado por el SPE.

Por último, de la PILA también se utilizaron variables descriptivas como el sexo, la edad, tipo de contrato, salario, municipio y departamento, y año y mes en el que quedó desempleado.

La Tabla 45 presenta las estadísticas de los dos grupos de comparación: quienes han recibido los beneficios, y quienes cumplen con la condición establecida por la normatividad para ser beneficiario (haber cotizado por un periodo de un año en los últimos tres años para dependientes, y dos años en los últimos tres años para independientes). Adicionalmente, las pruebas estadísticas para determinar si estos grupos son diferentes se reportan en la tabla 46.

Tabla 45. Caracterización de quienes no recibieron y recibieron las prestaciones económicas del MPC

	Variable	Observaciones	Media	Desv. Estandar	Mínimo	Máximo
No recibieron el beneficio	edad	4.504.726	37,17	11,51	18,00	70,00
	hombre	4.131.868	0,57	0,49	0,00	1,00
	desempleo	4.048.438	12,71	11,45	3,00	48,00
	delta salario	4.128.276	3.021,99	772.365,10	-10.000.000,00	10.000.000,00
	días cotizados	3.116.533	425,29	395,27	1,00	1.110,00
	salario promedio	4.131.426	971.417,10	1.011.309,00	250.000,00	25.000.000,00
	dependiente	3.116.533	0,88	0,32	0,00	1,00

Comentado [LVGR15]: No se respondió al comentario realizado a la versión anterior. ¿Por qué solo hay este número de observaciones si son más de 300mil beneficiaros a 2017?

Comentado [JN16R15]: Letty: como se puede ver en el programa donde se hace los cruces con la PILA solo cruzaron estas personas. Se incluyó la notal al pie No. 40.

Comentado [hs17R15]: Esto es representativo?

Comentado [MOU18R15]: Se está trabajando con un registro adminstrativo. Por lo cual se presentan lso resultados que se obtienen de la encuesta y a diferencia de una encuesta no se especifica sobre la representatividad

[40] De la base de datos entregada por el Ministerio se construyó una de personas que en algún momento dejaron de cotizar a la PILA (desempleados del sector formal) que alcanzo 4,674,553 registros. Esta tabla se cruzó con la de registros de beneficios económicos, pero solo cruzaron 131,077 personas.

Recibieron el beneficio	edad	130.920	39,28	9,81	20,00	70,00
	hombre	130.918	0,46	0,50	0,00	1,00
	desempleo	130.735	9,35	7,55	3,00	48,00
	Delta salario	130.881	-159.679,10	719.850,80	-9.973.000,00	9.446.333,00
	Días cotizados	111.516	786,08	336,73	1,00	1.080,00
	salario promedio	130.920	953.829,50	714.951,20	319.895,30	17.500.000,00
	dependiente	111.516	0,92	0,27	0,00	1,00

Fuente: PILA – Cálculos: Propios

Tabla 46. Caracterización de quienes no recibieron y recibieron las prestaciones económicas del MPC

	NO TRATADO	**TRATADO**	**DIFERENCIA**	**ERROR ESTANDAR DE LA DIFERENCIA**
EDAD	37.4767	39.3217	-1.8450	0.0335***
HOMBRE	0.5742946	0.4651917	0.1091	0.0014***
DESEMPLEO	13.49167	9.406349	4.0853	0.0350***
DELTA SALARIO	100	-161,950	162,050	2,345***
DÍAS COTIZADOS	424	786	-362	1.1978***
SALARIO PROMEDIO	971186.5	953588.3	17,598	2,828***
DEPENDIENTE	0.8777969	0.919928	-0.0421	0.0010***

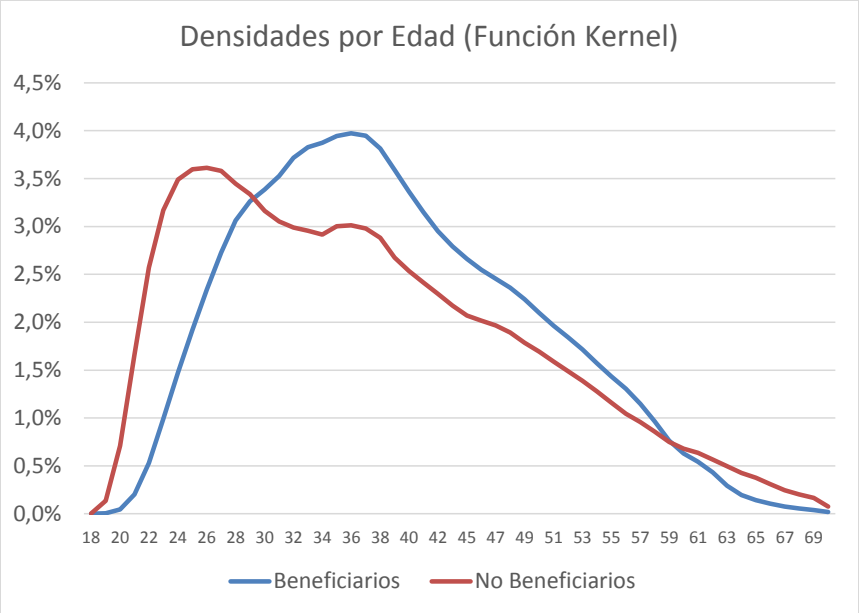
Fuente: PILA – Cálculos: Propios

Un primer elemento importante para destacar de la información registrada en las tablas 45 y 46 es que efectivamente existen diferencias entre los dos grupos poblacionales. Respecto al género se encuentra que al comparar con el grupo de los no beneficiarios la participación de los hombres es del 57%, mientras que en el de los beneficiarios es del 46%. De esta forma se observa cómo la participación de las mujeres en esta política es mayor, por lo cual se evidencia la importancia de profundizar en las razones de acceso a las políticas de empleo, y abordar el tema de brechas de género, tanto desde las políticas activas y pasivas, y no solo desde las salariales (Albanesi, 2017).

Otro elemento importante a analizar es la diferencia que existe entre el número de días cotizados entre los tratados y no tratados, teniendo que los del segundo grupo cuentan con 362 días mas en promedio de cotización a las CCF. Esta diferencia es interesante a la hora de describir la relación entre el tipo de beneficiarios del MPC y la formalidad del trabajo, entendiendo está como la afiliación al sistema de seguridad social (salud, pensiones y CCF). Por su diseño y esquema de financiamiento el MPC está dirigido a atender a los trabajadores formales cotizantes a CCF y no al conjunto de cesantes, por lo cual los esfuerzos operativos y de socialización de

estos beneficios se han enfocado a este grupo población. Otro elemento importante para destacar es la diferencia en el periodo de desempleo, quienes no han recibido beneficios registran periodos de desempleo mayores que quienes han recibido este beneficio.

Gráfico 30. Función de densidad por edad



Fuente: PILA – Cálculos: Propios

Respecto a la edad, la gráfica 30 muestra la diferencia de la distribución entre los beneficiarios y quienes no lo son, teniendo que, a pesar de que la edad promedio es menor para los no beneficiarios (37,1 años frente a 39,2), la distribución de quienes han recibido el beneficio de las prestaciones económicas se concentra en los segmentos más jóvenes de la población. Otros ejercicios estadísticos y de regresión se hicieron con estos datos, pero se encontraron inconsistencias que llevaron a la decisión de no presentarlos.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

6. 1. ESQUEMA GENERAL

El sector trabajo durante los últimos siete años ha estado enmarcado en grandes transformaciones que han llevado a la consolidación de las políticas de empleo y protección social. La creación del Ministerio del Trabajo en el 2011, encargado de liderar tanto los temas de empleo y como los de relaciones laborales, abre la posibilidad de abordar los aspectos previos a la firma de este contrato, considerando esquemas de protección al desempleo, y las diferentes herramientas y políticas que pueden mejorar la vinculación al mercado laboral. En este contexto la Ley 1636 de 2013 trae dos cambios institucionales importantes: la creación del Servicio Público de Empleo y la del Mecanismo de Protección al Cesante, definiendo este último como un sistema de articulación de políticas activas y pasivas de mercado laboral, operado por las CCF, quienes tienen la responsabilidad de desarrollar los componentes de prestaciones económicas, capacitación y las agencias de gestión y colocación.

Poner en marcha la operación del MPC no ha sido un reto menor para la institucionalidad del sector trabajo, ha implicado la creación de una nueva institución como la UAESPE, el desarrollo de una nueva estructura de prestación de servicios en las CCF, de mecanismo de articulación y de esquemas de monitoreo y seguimiento que permitan la operación de esta política a nivel territorial. Si bien es importante resaltar que se ha avanzado en estos puntos y que en el transcurso de los últimos años se ha logrado consolidar el Mecanismo a nivel nacional, el sistema aún enfrenta retos para garantizar una operatividad estandarizada y con esquemas de calidad que permitan que la política llegue a los beneficiarios de forma pertinente.

En términos de la operatividad general del MPC, las conclusiones de esta evaluación de resultados encuentran cinco puntos fundamentales para fortalecer su implementación: *i*) el diseño de la política, *ii*) la interacción de los componentes, iii)el sistema de información, *iv*) los mecanismos de seguimiento y distribución del FOSFEC, y *v*) los esquemas de articulación institucional.

Los resultados encontrados en el marco de la presente evaluación evidencian la necesidad de ajustar el diseño de la política, en particular los resultados de los modelos de supervivencia y de probabilidad ponen sobre la discusión la importancia de tener un diseño de política especializado para los diferentes grupos poblacionales y que mantenga un enfoque que capture las diferencias regionales del mercado laboral. Por un lado, se encuentra como los esquemas de contratación tienen una relación directa sobre el diseño e implementación de esta política, por

lo cual el acceso a los beneficios debe complementar los esquemas de contratación que se utilizan en el país.

Así mismo se destaca la importancia de profundizar en un diseño de política con un enfoque poblacional, en donde se tengan en cuenta factores como el sexo y la edad para el diseño e implementación de estas políticas. La diferencia en los esquemas de contratación y de permanencia en los empleos de estos grupos influye en el alcance y los resultados de las políticas brindadas a través de Mecanismo de Protección al Cesante.

Respecto al segundo punto, es importante tener en cuenta que de acuerdo con la normatividad, el mecanismo fue diseñado como un sistema de articulación de políticas activas y pasivas, por medio del cual, los cesantes pueden acceder a esquemas de búsqueda de empleo y capacitación, como condicionantes para recibir los beneficios de las prestaciones económicas. En este diseño se tomaba el componente de prestaciones como central y sobre este se construían los otros dos componentes, esto se puede observar en el artículo 13 de la Ley 1636 en donde se define al beneficiario del MPC como la persona que cumple con el conjunto de requisitos establecidos para las prestaciones, y que más adelante se contradice al nombrar que todas personas que estén buscando empleo serán beneficiarias del servicio de empleo y por lo tanto de las agencias de gestión y colocación de las CCF (que son creadas como parte del MPC). Si bien esta contradicción normativa se resuelve con el artículo 22 de la Ley 1780, en términos operativos aún no se cuenta con un esquema articulado de los componentes, en donde la puerta de entrada sea la agencia, y desde allí se guie la interacción.

En términos del esquema general del funcionamiento, la interacción de los componentes se relaciona con la estructura de las CCF, el esquema de articulación institucional que soporta y regula la operación y el sistema de información. Respecto al primer punto, el trabajo realizado con las CCF permite evidenciar dos sistemas de estructura operativa. En el primero se cuenta con una unidad para el MPC en donde hay una operación directa del componente de agencia y prestaciones, y un monitoreo sobre el componte de capacitación. Mientras que en la segunda el componente de prestaciones se encuentra asociado al de subsidio familiar, y aparte el de agencia de empleo y capacitación. De esta forma para poder potenciar el mecanismo como sistema articulado se recomienda revisar los procesos de articulación al interior de las CCF, y promover diseños de operación integrados, respetando su autonomía como entidades privadas para definir sus esquemas de gobierno corporativo.

Este esquema de interacción debe contar con un esquema claro de monitoreo y seguimiento, por lo cual el Sistema de Información del MPC debe ser una prioridad por parte del Ministerio del

Trabajo, y debe recolectar los otros sistemas que se están utilizando para la operación y seguimiento por parte de las diferentes entidades. De esta forma, el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo – SISE –, el Sistema de Información de recepción de información, validación y cargue de la información de las CCF – SIREVAC – de la Superintendencia de Subsidio Familiar, y los registros administrativos adicionales necesarios para la operación, como la PILA, deben estar integrados. Adicional es importante resaltar que actualmente el componente de capacitación no cuenta con un sistema de monitoreo y captura de información, por lo cual es necesario el desarrollo de un módulo que permita recolectar la información a nivel del beneficiario, y permita realizar un monitoreo a nivel del desarrollo de competencias.

Si bien este sistema se encuentra en diseño por parte del Ministerio, su funcionamiento es una condición necesaria para el funcionamiento del sistema, por lo tanto, debe mantenerse como una prioridad, y por lo cual se deben garantizar los recursos financieros para su funcionamiento, así como el Ministerio debe mantener su control administrativo.

Otro elemento importante para mejorar la operatividad del MPC hace referencia a los mecanismos de articulación entre los diferentes actores y en los diferentes niveles. La articulación debe iniciar y ser liderada por el Ministerio del Trabajo, quien como entidad cabeza de la cartera laboral, y por medio de las funciones misionales de las direcciones de empleo (DGPESF) y formación para el trabajo (DMFT), y en conjunto con la UAESPE deben dar los lineamientos básicos para la operación de los componentes, por lo cual es necesario generar y formalizar estos espacios de articulación. Seguido a este nivel, y con gran importancia para el esquema operativo se encuentra la articulación con los entes de IVC como la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Contraloría, de esta forma las instrucciones operativas deben ser claras para su operación y evaluación. Adicional a nivel central se debe promover el trabajo conjunto con otros actores como el MEN, el SENA y el Ministerio de Salud.

A nivel operativo también se debe promover la articulación entre actores, bien sea entre CCF para promover el uso de buenas prácticas y generar esquemas de incentivos que promuevan la cooperación y el alcance de resultados eficientes, como la articulación con otros actores territoriales que promuevan la operación del MPC en los territorios.

Adicional, es importante notar que fortalecer la articulación no solo implica mejorar los canales, sino también la claridad de los mensajes. Los cinco años de operación del Mecanismo dan la información suficiente para generar un esquema operativo que sea la hoja de ruta de las CCF en la operación y que cuente con unos mecanismos claros de validación periódica y ajustes. Así

mismo es importante promover los espacios de transferencia metodológica y gestión del conocimiento para lo cual la articulación con los gremios y asociaciones es fundamental.

Así mismo, la debilidad de los procesos de articulación, junto con la ausencia de un sistema de información, han llevado a que la operatividad del Mecanismo no cuente con un esquema de reportes estandarizados que permitan realizar un monitoreo pertinente y eficiente a cada uno de los operadores. El Ministerio como la cabeza del sector empleo, debe estar en la capacidad de contar con los reportes financieros y operativos del mecanismo. La falta de información se ve reflejado en retrasos en la normatividad y lineamientos que afectan la operatividad en los territorios.

La operación actual del Mecanismo ha mostrado la necesidad de revisar el esquema de asignación de recursos. El FOSFEC, al estar constituido a partir del recaudo de las CCF, va a depender de las dinámicas empresariales y de empleo de los territorios, generando una relación negativa entre el nivel de recursos y las necesidades de empleo, por lo cual en los departamentos en donde es necesario impulsar las políticas de empleo, no se cuenta con el recurso suficiente, mientras que el global del FOSFEC cuenta con saldos positivos. Esta situación muestra la necesidad de plantear un esquema de redistribución de recursos que permita mantener la estabilidad financiera del sistema tanto a nivel nacional como a nivel regional. Si bien actualmente se cuenta con la normatividad adecuada para realizar este proceso, no se cuenta con un mecanismo de implementación, por lo cual es necesario que el Ministerio de Trabajo regule este Fondo como mecanismo para generar estabilidad financiera, a través de un esquema de incentivos basados en la calidad, eficiencia y pertinencia de los servicios prestados por las CCF.

De la misma forma, para responder a las características y necesidades regionales, el FOSFEC debe contener una posibilidad de respuesta para mejorar la implementación de alguno de sus componentes, por lo cual se recomienda generar el esquema normativo y operativo que permita, frente a coyunturas del mercado laboral, realizar transferencias al interior del fondo, pero entre los componentes.

Finalmente, es importante resaltar que para la implementación de estas recomendaciones el Ministerio, la Unidad y la SSF deben contar con la capacidad institucional para hacer el acompañamiento a las CCF, lo cual incluye el fortalecimiento del diseño conceptual, metodológico, operativo y de monitoreo a todo el sistema articulado de políticas activas y pasivas de mercado laboral.

6. 2. SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

El Servicio Público de Empleo, como mecanismo de búsqueda de empleo que acerca las necesidades de recurso humano de los empresarios y los trabajadores, se fundamente sobre los procesos de gestión empresarial, orientación laboral e intermediación. Si bien desde su implementación se ha desarrollado una institucionalidad a nivel nacional, los resultados encontrados muestran la importancia de fortalecer los procesos actuales y profundizar en el conocimiento y relacionamiento con las empresas y sus necesidades de recurso humano para mejorar la productividad.

El componente de Servicio de Empleo es fundamental en el funcionamiento del MPC en tanto es la puerta de entrada de los usuarios a todo el sistema y es por medio del cual se da la articulación con los otros componentes del MPC. El registro de la hoja de vida de la persona no sólo es la condición necesaria para iniciar con las diferentes rutas de atención que se pueden recibir en este esquema, sino que también es el primer beneficio que se puede obtener en el marco de este conjunto de políticas. No obstante su importancia, este proceso aún presenta dificultades en su operación, pues los cesantes deben inscribir la hoja de vida en la Red de Prestadores del SPE, que cuenta con un conjunto de agentes con diferentes plataformas para inscribir las hojas de vida. Esto implica que para iniciar la ruta del MPC, el cesante debe registrar su hoja de vida por medio de las CCF, independiente si ya ha realizado este proceso en otras plataformas.

Si bien se entiende que cada tipo de prestador responde a grupos diferentes del mercado laboral (Nuñez y Osorio, 2014), se debe garantizar la información mínima y el certificado de registro como garantía mínima de interoperabilidad del Mecanismo de Protección al Cesante.

Seguido al registro se da inicio al proceso de orientación profesional que, aunque es de vital importancia, aún no cuenta con un esquema de procesos estandarizados para todas las CCF. Si bien la información recolectada en las CCF muestra que los beneficiarios obtienen la cita de orientación individual después del registro en la agencia, no existe un estándar de calidad determinado en donde se establezcan aspectos como el tiempo de espera para la asignación de citas y el mecanismo de contacto con el beneficiario cuando no asiste a la cita asignada, entre otros. Adicionalmente, la información de los beneficiarios muestra la falta de claridad sobre este proceso, pues tan solo el 20.84% de los encuestados manifestaron asistir a una cita de asesoría individual.

La primera cita de orientación tiene como objetivo diseñar, en conjunto con el usuario, la ruta de empleabilidad a través del MPC. Por esta razón, la ruta debe contar con un diseño estándar

Comentado [h19]: Para realizar el registro en las agencias de CCF solo hay una plataforma que es SISE

Comentado [MOU20R19]: Se ajusto

Comentado [h21]: La muestra que se utilizó es representativa de todos los buscadores que asisten a los centros de empleo?

Comentado [MOU22R21]: El parrafo tiene explicito que está hablando sobrel las Cajas de Compensación Familiar, no está hablando sobre todos los prestadores

Comentado [h23]: La ruta de empleabilidad inicia en el registro, por tanto no se diseña en la orientación, sino que es en este proceso donde se acuerdan las estrategias para mitigar las barreras del buscador

Comentado [MOU24R23]: No se entiende el comentario. En la caja de herramientas construida por la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo se tienen las siguientes definiciones:
La orientación ocupacional comprende el análisis del perfil del oferente, información general del mercado laboral, información sobre programas de empleabilidad y asesoría en el desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo (Ministerio del Trabajo, 5 de octubre de 2015) a través de instrumentos como: a) Pruebas psicotécnicas asociadas a la orientación. b) Entrevista de orientación personalizada o grupal. c) Talleres de competencias básicas (claves y transversales). d) Talleres de herramientas para el autoempleo. e) Talleres de herramientas para la búsqueda de empleo Esta orientación permite establecer un vínculo entre la persona y su realidad laboral, incidiendo en los procesos que permitan el reconocimiento de las potencialidades, la construcción del perfil laboral, la identificación de las barreras para la inserción y permanencia en un empleo y la elaboración de un plan de desarrollo que permita el cierre de brechas, todo lo anterior, de acuerdo con las expectativas y necesidades de cada buscador de empleo y las posibilidades del territorio.
Por lo cual de acuerdo con esta definición es en el proceso de orientación en donde se da el cierre de brechas

mínimo que pueda adaptarse a los diferentes grupos poblacionales y mercados laborales. En este sentido, contar con un sistema de identificación y categorización de barreras permite generar esquemas de atención más eficientes, así como generar parámetros de trazabilidad sobre el desempeño del usuario a través de los servicios brindados. Así mismo, esta ruta debe reflejar los puntos de articulación con los otros componentes del MPC, por lo cual el usuario debe contar con información clara sobre los compromisos y los riesgos asociados a su incumplimiento, tanto para los temas relacionados con las prestaciones como con la capacitación. Al respecto, es importante mencionar que cerca del 80% de los usuarios registrados indica que recibió información sobre el MPC, los problemas operativos de los otros componentes evidencian que no hay claridad suficiente sobre los deberes y derechos adquiridos. Respecto a las prestaciones económicas, el beneficiario debe contar con total claridad sobre las responsabilidades que adquiere al recibir el subsidio, así como los riesgos asociados a su incumplimiento. Por esta razón, se recomienda implementar la firma de un consentimiento informado que le permita a la CCF tener una evidencia sobre la información brindada.

Comentado [h25]: Esta información se brinda en el proceso de registro.

Comentado [MOU26R25]: Se está presentando una conclusion evidenciada en la encuesta. No se entiende el comentario

Comentado [h27]: Cual es la pregunta del formulario que permite concluir esto? Aclarar mas esta parte

Comentado [MOU28R27]: Esto se evidenció del trabajo cualitativo. De la entrevistas con las CCF

Comentado [h29]: Este consentimiento no tiene implicación legal y podría generar una barrera al ingreso de la politica

Comentado [MOU30R29]: Se recomienda analizar este tipo de sugerencias con los otros usuarios e instituciones, ya que se presenta en el texto porque surge de las entrevistas con los diferentes actores

En lo que refiere a la conexión con la capacitación para el mercado laboral, en la orientación se debe dejar claridad sobre el desarrollo de este proceso, los requisitos y compromisos adquiridos. Lo anterior, teniendo en cuenta que la relación es en dos vías. Por un lado, las rutas de empleabilidad creadas para las personas no tienen correspondencia con las capacitaciones ofertadas y por el otro, se asignan capacitaciones que no responden a los perfiles ocupacionales de las personas. De manera similar, la selección del proceso de capacitación debe responder a un ejercicio de identificación de habilidades y competencias, que debe quedar registrado y documentado desde este primer momento.

De esta forma, la estandarización de este primer proceso es una condición necesaria mas no suficiente para mejorar la operatividad. Los lineamientos que se den al respecto deben estar acompañados con un esquema de registro de información, que en este escenario se traduce en poder realizar los ajustes pertinentes en el SISE, que obligue a que todas las CCF reporten la información siguiendo unos protocolos y parámetros claros en su recolección y procesamiento.

Seguido a la primera cita individual, la orientación cuenta con diferentes servicios tales como los talleres de hoja de vida, de presentación de entrevistas y de competencias claves y transversales, así como el acompañamiento con asesores especializados. A pesar de que el desempeño de las actividades individuales de orientación en términos de tiempo de asignación y pertinencia, se encuentran niveles de calificación sobre el 80%, en el levantamiento de la información se evidenció que el 32,4% de la población encuestada manifestó no haber asistido a ninguna de las actividades de orientación. Por esta razón es importante resaltar los ejercicios de transferencia

de conocimiento que se han liderado desde la UAESPE por medio de materiales como la Caja de Herramientas o los encuentros de prestadores. Asimismo, es fundamental reforzar los procesos de estandarización para garantizar mínimos de calidad, pero que respondan a los mercados laborales regionales y a las características de la población.

Adicionalmente, la remisión a talleres de orientación debe contener procesos de trazabilidad para garantizar que el servicio es recibido por el beneficiario efectivamente. El SISE actualmente está en la capacidad de asignar la remisión, más no de registrar el resultado de este proceso.

Por otro lado, el esquema de acompañamiento a la empresa está aún menos documentado que el esquema con el buscador. Un primer punto a tener en cuenta es la necesidad de diseñar un esquema de procesos para la gestión empresarial que se articule con la gestión comercial que realiza la CCF para la venta de sus servicios. El conocimiento que las empresas tienen de este servicio es muy bajo, y aunque lo consideran relevante, no conocen los mecanismos para utilizarlo. Por esta razón, potenciar la operatividad del MPC, y en particular del Servicio Público de Empleo requiere un posicionamiento de estas políticas en la estructura de gobierno corporativo de las CCF.

Una vez se ha realizado una labor comercial y la empresa conoce el SPE y está interesado en trabajar con la CCF para la gestión de sus vacantes, se debe iniciar el proceso de especificación de la vacante. Este eslabón de la cadena es fundamental para mejorar los procesos de intermediación. De acuerdo con la información del SPE, el 54,4% de las empresas registradas se catalogan como pequeñas, lo cual puede responder a su tamaño y a su falta de capacidad para contar con una estructura establecida para la definición y gestión del recurso humano requerido. Este hecho pone en evidencia la importancia de que las CCF cuenten con el personal adecuado para acompañar a la empresa en este proceso.

Establecida la vacante, se pasa al proceso de registro en el SISE, proceso sobre el cual el nuevo sistema de información ha mostrado avances en términos de los requerimientos técnicos. Sin embargo, el sistema debe contar con claridad y facilidad para los usuarios, quienes deben encontrar en este una herramienta de trabajo y no un esquema complejo para registrar las vacantes y cumplir con los requerimientos de obligatoriedad.

Cuando se tienen las hojas de vida y las vacantes registradas, se pasa al proceso de preselección o *matching*. Vale la pena mencionar que la mejora de este proceso debe contar con un esquema conceptual sobre la mejor forma de optimizar la búsqueda de perfiles adecuados para una vacante. Esto incluye la definición de las ocupaciones, habilidades y capacidades, un desarrollo tecnológico que permita mejorar los procesos de búsqueda en la información

registrada en el SISE y un esquema al interior de los equipos de trabajo de las CCF, en donde se recopile la información recolectada tanto por orientadores como por gestores empresariales.

Adicionalmente, es relevante anotar que el proceso no finaliza en la remisión de las hojas de vida, sino que se cierra con la respuesta de la empresa después del proceso de selección. Por esta razón, la gestión empresarial no sólo debe entenderse como la búsqueda y registro de vacantes como se hace actualmente, sino debe comprender un acompañamiento posterior que permita identificar los ajustes a las necesidades del recurso humano de las empresas. Este proceso es fundamental para conocer las necesidades de los empresarios en términos de las competencias requeridas y desarrolladas tanto en los procesos de orientación como en los de capacitación. Por lo cual se deben promover y aprovechar espacios como las mesas sectoriales del SENA, en donde se abordan los temas de necesidades de recurso humano y por lo tanto se pueda hacer un acercamiento a la importancia del acompañamiento brindado por las agencias de gestión y colocación. Así mismo, la relación natural entre las CCF y las empresas se puede utilizar para generar espacios de dialogo que permitan identificar las necesidades del empresario y como ha sido su proceso de acompañamiento.

Finalmente es importante señalar que, si bien las CCF son entidades autónomas para la implementación de los procesos, para el correcto funcionamiento del sistema la estandarización es fundamental para garantizar la prestación de los servicios mínimos. No obstante, por medio del SISE se ha avanzado al respecto, los procesos de asistencia técnica y acompañamiento a la operatividad que brinda la UAESPE deben fortalecerse promoviendo un esquema de gestión y transferencia de conocimiento y documentación clara de procesos. Así mismo, el Ministerio del Trabajo, como entidad reguladora y de diseño de política, debe fortalecer su rol en el diseño conceptual de la política de gestión de empleo.

6. 3. PRESTACIONES ECONÓMICAS

Respecto al componente de prestaciones económicas se han identificado cinco principales cuellos de botella comunes, los cuales se comentan a continuación y para los cuales se presentan algunas propuestas de mejora.

a. Demoras en el inicio del pago de las prestaciones económicas

Tanto los funcionarios de las CCF, como los mismos beneficiarios resaltan que en algunas CCF se presentan demoras en la entrega de las prestaciones económicas. Lo ideal sería que el beneficiario recibiera las ayudas económicas al mes siguiente de haberse postulado, sin

embargo, pueden pasar entre dos y cuatro meses antes de que eso ocurra. Además, los tiempos y periodos de corte para las validaciones de la información presentada pueden retrasar un mes la entrega en el caso de postulaciones efectuadas a final de mes y, adicionalmente, la falta de recursos en algunas CCF obliga a poner los beneficiarios en lista de espera y así se retrasa la entrega de algunos meses.

Este problema es especialmente relevante para los beneficiarios asignados que consiguen empleo antes de empezar a recibir efectivamente las prestaciones, para las cuales están en lista de espera. Esto significa que, en la práctica, cuando se hacen disponibles los recursos, las personas no podrán recibir los beneficios por ya no encontrarse en condición de desempleo. En todo caso, la existencia de listas de espera desnaturaliza la esencia de las prestaciones de un seguro de desempleo.

Según información presupuestal de 2016 -la última disponible a nivel agregado- la ejecución del componente de prestaciones económicas fue homogénea y elevada entre las CCF de tipo 2, en promedio del 98,1%. También las CCF de tipo 1 presentaron una elevada ejecución de recursos: 83%; pero con una dispersión importante, ya que hay CCF que suspendieron ejecucón de recursos porque se encontraban en procesos de intervención con la . Finalmente, las CCF de tipo 3 ejecutaron solamente el 62,2%. Pero, si se excluyen Comfenalco Cartagena y Comfandi que tuvieron plena ejecución en la vigencia presupuestal considerada, las restantes seis principales CCF del país ejecutaron solo el 49,6%, quedando un saldo de 121 mil millones de pesos.

Comentado [LVGR31]: Hay CCF que suspendieron la ejecución de recursos porque se encontraban en procesos de intervención con la SSF

Comentado [MOU32R31]: Se realiza el cambio solicitado

El Ministerio de Trabajo debe implementar el mecanismo de compensación entre CCF, definido en el artículo 22 de la Ley 1780 de 2016. En particular, consideramos que este debe operar con cargo a la Subcuenta de Prestaciones Económicas de forma que se logre redirigir recursos para el pago de las prestaciones económicas hacia las CCF que tengan listas de espera. Un mecanismo de este tipo operaba en el FONEDE, artículo 6 de la Ley 789 de 2002, proceso que efectuaba la Supersubsidio cada 6 meses.

b. Vigencia del bono de alimentos

En términos del pago de los bonos de alimentos no existe un estándar común entre CCF en cuanto a términos de su vigencia. De otra parte, se presentan casos donde los beneficiarios no cobran cada mes los bonos de alimentos porque consiguieron empleo, en otros casos la distancia geográfica desde el lugar de residencia hasta la sede de la caja de CCF inciden en que el bono se reclame cada tantos meses. En algunos otros casos la CCF solo permite pagos

por el valor total del bono, tal y como sucede con grandes supermercados como el Éxito, según el convenio establecido con la CCF.

Para atender estas dificultades se propone que los bonos de alimentos tengan una vigencia ininterrumpida a lo largo de los 3 años que tiene la apropiación presupuestal. Así mismo, todas las CCF deberían permitir la acumulación de bonos de alimentos no cobrados y no obligar a gastarlos en el mes en que se otorgan. Finalmente, se debe permitir al beneficiario cobrar parcialmente el bono y no obligarlo a la redención total del mismo, dado que el valor del bono difícilmente coincide con el valor total del mercado.

c. Certificación del tiempo de cotización en otras CCF

Actualmente, a los beneficiarios que hayan realizado cotizaciones en otras CCF diferentes a la caja en la que se postulan para los beneficios económicos se les pide la certificación de estos aportes. Este trámite podría evitarse.

Hoy esta certificación podría obviarse consultando la plataforma GIASS-Asocajas que realiza cruces de información de afiliación entre las CCF que aportan para el sostenimiento de este sistema de información. De otra parte, en el Ministerio de Trabajo hoy se está construyendo el Sistema de Información del Mecanismo de Protección al Cesante – SIMPC -, que podrá reemplazar el GIASS solventando la dificultad de acceso universal a todas las cajas y que proveerá la información que se requiere respecto a la cotización a CCF (y también a Salud y Pensiones) tomando como fuente PILA.

En todo caso, es muy probable que dada la configuración del SIMPC, este tenga un rezago de dos meses respecto a la situación laboral real de cada persona. En esta forma, el postulante que está en el límite para cumplir los requisitos de los beneficios se verá en la obligación de allegar los documentos que certifiquen su condición de afiliación a CCF pero sólo cuando le falten los últimos dos meses.

Así, en el momento de la postulación, la CCF debería consultar en línea el GIASS o SIMPC y solo en los casos de información incompleta requerir la certificación de tiempo de afiliación a otra CCF.

d. Recobros por Pago de Prestaciones a Personas Activas Laboralmente

Una dificultad que se presenta en el pago de las prestaciones corresponde a la capacidad que tienen las CCF para identificar si la persona tiene otra fuente de ingresos, lo cual es requisito para tener derecho a las prestaciones económicas del MPC y es motivo de suspensión de los

beneficios. A partir de una reglamentación de carácter temporal expedida por el Ministerio de Trabajo (Artículo 2.2.6.1.3.5. Decreto 1072 de 2015 – Decreto Único Del Sector Trabajo), este proceso hoy se realiza consultando la PILA, y la presunción de ingresos se establece a partir de si una persona aparece como cotizante de una EPS.

En la práctica, los tiempos de actualización de la PILA son demorados y se presentan dificultades para verificar la situación laboral real de cada persona. Aun si en el formulario de postulación se establece que es el beneficiario el que está obligado a reportar cambios en su situación laboral, en muchos casos él no lo informa[41]. Algunas CCF han tratado de resolver este problema acudiendo directamente a las EPS quienes verifican y reportan si las personas están cotizando seguridad social antes de hacer efectivos los beneficios. Esto, sin embargo, requiere que siempre haya articulación entre las CCF y las EPS.

Desafortunadamente, siempre hay empresas y trabajadores que reportan novedades en la PILA con retardos hasta de meses y hay demoras y errores en la actualización de la información por parte de las EPS. Lo anterior hace que las CCF realicen el pago de todas las prestaciones económicas con información desactualizada y eventualmente se vean obligadas a proceder a los recobros cuando se comprueba que la persona estaba trabajando. Esto significa una carga operativa no prevista para las CCF, y generar solicitudes de devolución de recursos resulta particularmente dispendioso con las EPS y Colpensiones. Así mismo, también implica realizar el recobro a los beneficiarios de los pagos realizados por bonos de alimentos y cuotas monetarias, lo cual no es bien visto por ellos.

Existen algunas formas de mitigar estos inconvenientes, sin embargo, siempre será difícil identificar en tiempo real la situación laboral de la persona si esta no la informa oportunamente.

El primer ajuste propuesto es que se realice el pago de salud como mes vencido. Esto reduce el problema de doble cotización para el beneficiario en el mes de transición (de cesante a asalariado). *E*sta medida solo podrá tener efectos si, por ejemplo, se logra identificar el estado de afiliación del beneficiario al Sistema de las CCF (proxy de estar cotizando a salud) en el mes previo a que se realice el primer aporte a PILA bajo su nueva condición de cotizante dependiente. Esto, actualmente se podría hacer, pero solo para las CCF que operan en la

[41] En el formulario de postulación se establece la obligación a los beneficiarios de reportar los cambios en su condición laboral. Las Leyes 1636 de 2013 y 1780 de 2016 no prevén sanción al respecto, diferente a devolver los recursos cobrados.

plataforma GIASS-Asocajas o cuando el nuevo empleador afilia al trabajador en la misma caja donde está recibiendo las prestaciones económicas.

Hay que tener en cuenta que los recobros con las EPS pueden tener lugar por un periodo de hasta 6 meses de la fecha de pago por las normas sobre tiempo extemporáneo que aplican en el sistema de salud. Igualmente, las CCF señalan problemas de recobro a Colpensiones, hay que verificar con Colpensiones las razones de estas dificultades (probablemente deriva que Colpensiones no tiene cuentas individuales de donde devolver los recursos).

El segundo ajuste es que, en los casos de doble pago por no información por parte del beneficiario, no opere el proceso de recobro. En su lugar, se propone que se descuente de la apropiación destinada para la persona. Esto podría ser considerado un "premio" por la rápida consecución de un nuevo empleo.

e. Afiliación a Salud

Si bien el pago de las prestaciones de seguridad social está a cargo de las CCF a través de la utilización de recursos del FOSFEC, la persona beneficiaria tiene la obligación de ir y realizar personalmente su afiliación a una EPS del régimen contributivo. De lo anterior se deriva que para poder acceder a las prestaciones económicas del MPC el postulante no puede ser beneficiario de algún pariente cotizante, ni pertenecer al régimen subsidiado. Por otro lado, si por alguna razón el postulante está ya cotizando como trabajador independiente[42] debe solicitar a la EPS su suspensión.

Existen varias situaciones que generan dificultades en relación con la afiliación del beneficiario del MPC al sistema de salud y que las CCF atribuyen a demoras y errores de las EPS y al comportamiento de los beneficiarios. Se destacan particularmente: EPS registrada en ADRES diferente a la declarada por el beneficiario, Traslado de EPS antes del primer pago, Afiliación como beneficiario de otro cotizante, Afiliación al régimen subsidiado y los trabajadores y las empresas pueden demorarse en presentar novedades en la PILA

Las situaciones anteriores tienen origen en parte en el bajo conocimiento que los postulantes tienen de la normatividad y los procesos de la afiliación al Sistema de Salud. También en las demoras en la actualización de novedades por parte de la EPS.

[42] Porque, por ejemplo, no quiere perder la cobertura del servicio de salud.

Las CCF han desarrollado diferentes alianzas con las EPS para que estas participen en los procesos de postulación de los cesantes al MPC, de forma que atiendan en estos espacios las dudas de los postulantes y se realicen los procesos pertinentes a la afiliación de las personas. Sin embargo, estas alianzas no son desarrolladas por todas las CCF y a estas no asisten todas las EPS.

Para lograr avanzar en el tema se considera prioritario integrar al Ministerio de Salud y a las EPS para que lleguen a un entendimiento del funcionamiento del MPC e identifiquen su papel en este. En esta forma, se propone que se llegue a un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, las CCF y las EPS en el cual se establezca un protocolo claro entre todas las partes sobre la afiliación y desafiliación de los postulantes a las prestaciones económicas del MPC y que se desarrolle a través de la interacción directa y sistematizada entre la CCF y la EPS, e integre una malla de validación eficiente y que permita minimizar los términos de tiempos y reprocesos. Y también se evalúe la conveniencia de clasificar a los beneficiarios del MPC como cotizantes del sistema de salud.

Así mismo, en el proceso de postulación, se debe aclarar a los postulantes sobre los diferentes problemas que pueden presentarse en la afiliación a las EPS. En esta forma estos podrán identificar si están incursos en alguna de las situaciones y conocer las acciones que deben realizar. Se debe precisar, en todo caso, que la obligación del proceso de afiliación y desafiliación para la cotización del MPC, está en cabeza del beneficiario quien debe realizar las acciones correspondientes oportunamente. Una buena práctica para informar de las condiciones de acceso y mantenimiento de los beneficios (en general) consiste en socializar el formato de inscripción leyéndolo juntos al postulante y en citar a la reunión de apertura a las asesoras de las EPS que aclaren y orienten a las personas en el proceso de afiliación como cotizantes del sistema de salud, así como hacen algunas de las CCF entrevistadas.

Por otra parte, se sugiere explorar la posible compatibilidad entre entrega de las prestaciones económicas y afiliación al régimen subsidiado de salud o al régimen contributivo como beneficiario. De manera que los desempleados puedan recibir el bono de alimentos sin deber cambiar de condición de afiliación. De hecho, la migración (que puede considerarse solo temporal) a un estatus de cotizante puede resultar poco conveniente en términos de pérdidas de beneficios -como la exención de copagos en el régimen subsidiado- y costosa en términos de trámites.

La Ley 1636 de 2013 abre la vía hacia la construcción en Colombia de un verdadero sistema de seguro al desempleo para la población trabajadora formal. Y representa un definitivo paso en

adelante respecto al esquema de subsidio al desempleo existente hasta la fecha, centrado en el FONEDE y administrado también por las CCF.

En materia de prestaciones económicas, el MPC inicialmente comprendía solo cuatro de las cinco ayudas que se entregan en la actualidad a los desempleados. Entre ellas, cabe destacar el pago de las cotizaciones al sistema de pensiones que a todos los efectos introduce un sistema de créditos pensionales y pone el país en la vanguardia en cuanto a prestaciones de protección para la vejez.

Velásquez (2016) al comentar la baja cobertura del MPC en sus primeros años de funcionamiento sostiene que "en su diseño … se ha asumido una alta valoración de beneficios potenciales (pensiones) o de servicios de salud (muchos ya asegurados con el Pilar Subsidiado), antes que compensar la pérdida de los ingresos generada por el término del contrato de trabajo" (: 24).

De hecho, a partir de mayo de 2016, cuando se empezaron a entregar también los bonos de alimentación, el número de postulantes al mecanismo aumentó notablemente. En 2016 sus beneficiarios fueron poco más de 161 mil, comparado con 83.283 registrados para el 2015

Ahora bien, y no obstante la introducción del bono de alimentación, el MPC sigue siendo un sistema de protección al desempleo dirigido a amparar a la población trabajadora formal y cuyo monto mensual es incluso inferior a la línea de pobreza. Con respecto a los ingresos laborales previos de los beneficiarios encuestados en esta consultoría, el bono de alimentación corresponde a una tasa de reemplazo de apenas el 13%; y de apenas el 25% de un salario mínimo. Por cierto, no se trata de una cifra insignificante. Según los resultados de la encuesta a beneficiarios, representaría una fuente de ingreso, por frecuencia de respuestas, más importante que el uso de las cesantías y habría contribuido a mantener el consumo de alimentos en un nivel nutricional básico.

Sin embargo, su monto a todas luces no resulta suficiente para el propósito de suavizar apropiadamente el cambio en el consumo de los hogares cuyos miembros han quedado sin empleo formal y de financiar la búsqueda de una nueva ocupación. Es más, el valor del subsidio mensual está abundantemente por debajo del salario de reserva del cesante promedio.

Es cierto que los resultados de los modelos econométricos estimados muestran que las prestaciones económicas son causa de un aumento del tiempo de búsqueda. Sin embargo, este efecto podría ser contrarrestado estableciendo tasas de reemplazo decrecientes en el tiempo y reconociendo un "premio" equivalente a un mes de subsidio al trabajador que consiga un nuevo empleo antes de los seis meses.

Adicionalmente, una baja tasa de reemplazo puede minar la eficiencia de la transición hacia un nuevo empleo al inducir los individuos a empeñarse en trabajos esporádicos informales y a asistir solo al número mínimo de horas de capacitación requeridas con el fin de no perder el beneficio económico. Efectivamente, los resultados de la RD indican que, respecto a los no beneficiarios, los cesantes que disfrutaron de las prestaciones económicas consiguieron un empleo con mejores condiciones salariales. Este efecto podría reforzarse con prestaciones más adecuadas.

Así que, en la medida en que se hagan disponibles mayores recursos, el valor del bono de alimentación debería aumentar y ser sustituido -en todo o en parte- por un subsidio monetario que idealmente constituya entre un 40 y un 70% del último salario devengado por el trabajador[43].

El aumento del valor del subsidio hará indispensable introducir herramientas de activación más estrictas de las actuales. De hecho, hoy la ley establece unos principios generales, mas no siempre proporciona directrices claras de actuación y verificación. Actualmente, a las CCF les resulta posible monitorear el empeño de los beneficiarios solo durante el recorrido de la ruta de empleabilidad, el cual, por lo general, culmina a los tres meses. Después, el seguimiento a las actividades de búsqueda de los beneficiarios no es fácilmente verificable y contundente.

Desde ya podrían introducirse simples mecanismos de verificación como la obligación por parte de los beneficiarios a comparecer periódicamente en los centros de intermediación y justificar su actividad de búsqueda; y ser disponibles por vía telefónica a un cierto número de llamadas mensuales. Estas medidas tendrían la ventaja adicional que permitirían mantener actualizada la información personal de los beneficiarios (problema recurrente en las bases de datos de beneficiarios de los subsidios en general).

Por su lado, el componente de ahorro voluntario de cesantías del MPC ha tenido muy poca acogida y su representación es insignificante. Hay que evaluar la conveniencia de seguir con esta prestación que poco se acopla con la arraigada costumbre de los trabajadores formales de retirar estos recursos antes del primer año de consignación en las cuentas personales de las Administradoras de Cesantías. Si se quiere mantener, se podría eliminar el requisito de la manifestación de ahorro y aplicar directamente el beneficio sobre el saldo de las cesantías del trabajador (aplicando formulas redistributivas similares a las actuales). Asimismo, se propone que este beneficio sea con cargo a los recursos del FOSFEC y trasladados a las AFP para su pago al

[43] Velásquez (2016) propone para el MPC colombiano tasas de reemplazo decrecientes a partir de un 65% del salario promedio de los últimos 12 meses en el primer mes, hasta llegar a un 40% en el sexto mes.

cesante (y no viceversa como debería ser actualmente). Alternativamente, y con el propósito de generar apropiación del sistema, podría establecerse una pequeña cotización a cargo del trabajador (1%) que tenga el mismo objetivo, pero que no entre a hacer parte del fondo actualmente previsto para las cesantías de los trabajadores y que pueda ser retirado solo en caso de desempleo o de jubilación.

La afiliación/cotización al sistema contributivo de salud constituye una variable central para el funcionamiento del MPC: es requisito para el pago de los aportes a seguridad social, y, al mismo tiempo, materializa la forma de averiguar el estatus de desocupado sin fuente de ingreso del postulante/beneficiario.

Si esta información del trabajador cesante resulta desactualizada puede dar lugar, a según el número de casos, a la denegación o suspensión de los beneficios, o a pagos indebidos de las prestaciones económicas que deben ser recobrados por parte de las CCF.

Para avanzar en esto se propone pasar el pago de la cotización a salud de los beneficiarios del MPC a mes vencido, en vez del actual mes anticipado[44]. Esta medida en todo caso debería ser acompañada por la implementación de un sistema de información del MPC que incluya un protocolo claro entre todas las partes sobre la afiliación y desafiliación de los postulantes y que se desarrolle a través de la interacción directa y sistematizada entre la CCF y la EPS, e integre una malla de validación eficiente y que permita minimizar los términos de tiempos y reprocesos. Lo ideal sería poder disponer de información en "tiempo real".

Sin embargo, siempre se presentarán inconvenientes como los casos de empresas y trabajadores que reportan novedades en la PILA con retardos hasta de meses y hay demoras y errores en la actualización de la información por parte de las EPS (según las CCF).

Estos inconvenientes seguirán obligando a las CCF a recobrar los pagos hechos de forma indebida con base en información desactualizada. En los casos en que las prestaciones económicas fueran pagadas a trabajadores ya ocupados, por no información por parte del beneficiario, podría evaluarse la opción de no efectuar el recobro. En su lugar, se propone que se descuenten de la apropiación destinada para la persona. Esto podría ser considerado un "premio" por la rápida consecución de un nuevo empleo.

44 Nótese que este cambio ya está previsto para todos los trabajadores independientes en el artículo 135 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Así como sucedía en el pasado con los subsidios del FONEDE, existen diferencias notables entre CCF en la ejecución de recursos de la subcuenta de Prestaciones Económicas del FOSFEC y hay CCF donde los recursos disponibles no son suficientes para atender a tiempo a los desempleados con derecho a recibir las ayudas del MPC. Esto genera listas de espera que desnaturalizan la esencia de las prestaciones de un seguro de desempleo. Con el agravante de que, si el beneficiario consigue un empleo mientras se encuentra en la lista de espera, no le reconocen las prestaciones a las cuales hubiera tenido derecho cuando desempleado.

Así que es urgente que el Ministerio del Trabajo implemente el mecanismo de compensación entre CCF previsto en el artículo 22 de la Ley 1780 de 2016. Este debe operar con cargo a la Subcuenta de Prestaciones Económicas de forma que se logre redirigir recursos para el pago de las prestaciones económicas desde las CCF superavitarias hacia las CCF deficitarias.

Las encuestas a beneficiarios y funcionarios del Sistema de Subsidio familiar han evidenciado una gran diferenciación entre CCF en cuanto a modalidades de entrega y términos de vigencia del bono de alimentos. En especial, los beneficiarios expresan inconformidad por la limitada vigencia –a veces de un sola quincena- y por la forma en la que pueden hacer efectivo el bono –a veces exclusivamente por su valor total.

Se recomienda que los bonos de alimentos tengan una vigencia ininterrumpida a lo largo de los 3 años que tiene la apropiación presupuestal. Así mismo, todas las CCF deberían permitir la acumulación de bonos de alimentos no cobrados y no obligar a gastarlos en el mes en que se otorgan. Finalmente, se debería permitir al beneficiario cobrar parcialmente el bono y no obligarlo a la redención total del mismo.

Además, debería repensarse la forma de entrega no solo de los bonos de alimentos, sino del paquete de prestaciones ofrecidos por el MPC que en la actualidad puede ser entregado solo en su integralidad. Lo anterior, puede no coincidir con los deseos de los desempleados, reducir su bienestar y desalentarlos a postularse (sobre todo si ya se encuentran afiliados al régimen subsidiado de salud). Se recomienda que los beneficios que conforman el paquete de prestaciones económicas puedan ser entregados por separados (desempaquetar prestaciones). Por ejemplo, que el beneficiario pueda decidir si desea cotizar a pensiones o no; o que las ayudas puedan entregarse a los afiliados beneficiarios y subsidiados del sistema de salud (y en este caso no habría lugar al pago de la cotización a salud correspondiente)

Finalmente, el MPC es poco conocido entre los trabajadores. Tampoco los beneficiarios tienen un claro conocimiento de las reglas de su funcionamiento, en especial de las que pueden llevar a la perdida de los beneficios. Más que en la falta de información (que a veces se entrega con la firma de algún compromiso por parte del beneficiario), el problema parece radicar en la falta de pedagogía en hacer clara la información sobre los compromisos y los riesgos asociados a la actuación de los beneficiarios, y en general en hacer fácilmente asimilables los deberes y derechos adquiridos. En resumen el problema de comunicación es uno de los grandes vacíos del MPC: no existe información suficiente, no se transmite adecuadamente y no es comprendida por los trabajadores.

6. 4. CAPACITACIONES

El entrenamiento y/o capacitación como herramienta para reducir el tiempo de desempleo, lograr enganches laborales de mejor calidad y en general aumentar la productividad de los trabajadores ha sido considerada una vía efectiva para lograr estos propósitos en muchos sistemas de empleo en el mundo (BID, AMSPE Y OECD, 2015). Sin embargo, como se observa en esta evaluación, no se trata solo de tener una oferta regular de capacitación, sino que los factores que inciden sobre su definición, la evaluación de las habilidades del beneficiario, el esquema de implementación, la articulación con otros actores públicos y privados, y la presencia de un enfoque basado en resultados, sean elementos fundamentales para lograr el objetivo de transformar, ajustar y potenciar, en el menor tiempo posible, los perfiles laborales que tienen los desempleados en el momento en el que eso sucede. Así que estas conclusiones y recomendaciones se centrarán en tres fases propuestas para el funcionamiento del componente de capacitación basadas en un enfoque que fomente en cada una de ellas los resultados:

- **Fase preparación oferta y remisión a la capacitación**
- **Fase ejecución y asistencia a la capacitación**
- **Fase finalización y resultados de la capacitación**

Esta evaluación evidencia un avance sustancial para Colombia en el esquema de apropiación de una política activa de empleo, la cual pretende articular varias herramientas con el fin de proteger de los riegos que tiene un trabajador formal de la economía colombiana, cuando pierde su empleo, pero además fomentar su inserción laboral a partir de la transformación de su perfil laboral o la orientación hacia las ofertas disponibles para sus capacidades. La ley 1636, la cual crea el MPC, pone en cabeza de las CCF la tarea de avanzar en este objetivo y hoy, en el marco de este proceso de evaluación, podemos observar que la mayoría de las CCF están

empoderadas de esta tarea. En cuanto al componente de capacitación, la experiencia previa de las cajas, la apropiación de las nuevas responsabilidades y la disponibilidad de nuevas herramientas, les han permitido a los ejecutores de este componente lograr un posicionamiento positivo por parte de los beneficiarios y los empleadores de la labor que han desempeñado y del efecto positivo percibido por estos, para la consecución de nuevos y mejores empleos.

Sin embargo, no hay que perder de vista que hacer bien la tarea encargada por la ley, puede no ser suficiente para los objetivos que debe perseguir todo mecanismo de protección al cesante, servicios de empleo y cualquier política activa de empleo, sobre todo el de mejorar las características de los beneficiarios para emplearse formalmente, lograr un mejor desempeño en sus trabajos y lograr su participación continua en el mercado laboral hasta su retiro. Para lograr esto, al menos en el caso de Colombia, se debe fortalecer el trabajo que hasta hoy están haciendo los agentes que participan en el componente de capacitación, con una visión y objetivos más amplios, no solo los de cumplir un requisito de capacitación para recibir un subsidio económico, ejecutar cada uno de los elementos definidos en la Ley, incluso los que hasta el día de hoy no se han logrado desarrollar y evaluar qué otros deberán ser incluidos en el futuro y pensar en cómo este componente de capacitación jalona los perfiles de sus beneficiarios hacia una visión de más largo plazo, de formación a lo largo de la vida, con la que realmente el trabajador que entra y sale del mercado laboral tenga activada su capacidad de ajustarse a las nuevas condiciones con cada cambio que deba experimentar, con el fin de tener un trayectoria laboral exitosa.

Por esta razón, a partir de los resultados encontrados se propone desarrollar los siguientes procesos operativos:

- Nuevos Macro procesos "Front Office"

Se proponen al menos nueve (9) nuevos subprocesos de este macroproceso en el que se mantendrá contacto directo con el beneficiario, si bien algunos de estos existen en la operación se evidencia la necesidad de fortalecerlos y regularlos . Adicionalmente, se sugieren que sean reglamentados y adaptados por la totalidad de las CCF:

- **Evaluación diagnóstica de competencias del beneficiario:** cuando el beneficiario llegue al SPE para recibir el proceso de orientación, se realizará una prueba estandarizada diagnóstica del nivel de competencias, ya sean básicas o específicas. Esta prueba estará acompañada de un orientador, siempre habrá horarios disponibles para presentarla en grupo o individual, y dado que es diagnóstica no durará más de 3 horas.

- **Remisión a un proceso de capacitación:** este será uno de los puntos centrales de articulación de los componentes del mecanismo, ya que por medio del proceso de orientación y los resultados de la evaluación diagnóstica, se asignará el esquema de formación que debe seguir el beneficiario. Este será el resultado del proceso de retroalimentación de los resultados en conjunto con el beneficiario.
- **Formalización de ingreso a un proceso de capacitación:** una vez sea remitido el beneficiario, se realizará la matrícula del beneficiario al curso de capacitación definido previamente.
- **Ejecución de la capacitación:** durante este proceso, el beneficiario tendrá el contacto directo con el instructor, docente o facilitador de la capacitación asignada.
- **Seguimiento de la asistencia a proceso de capacitación:** este proceso se realizará continuamente durante la capacitación, para cumplir con el requerimiento del componente de prestaciones económicas en el que se exige que el beneficiario haya asistido al menos al 80% del curso asignado en la ruta de empleabilidad.
- **Evaluación final de competencias del beneficiario:** este proceso se realizará para evaluar la efectividad de las capacitaciones, midiendo al final del proceso el nivel de competencias adquirido por los beneficiarios. Será una prueba estandarizada y el Ministerio dará el lineamiento a todas las CCF.
- **Aplicación de encuestas de satisfacción a beneficiarios y empresarios:** este proceso se realizará una vez culminado el proceso de capacitación con cada beneficiario de la capacitación y con los empresarios que han empleado o han tenido contacto con los beneficiarios del MPC. Esta encuesta colectará la valoración sobre la pertinencia, calidad y oportunidad del servicio de capacitación recibido.
- **Proceso de certificación de competencias:** este proceso está incluido dentro de la ruta marcada por la legislación. Debe ser realizado por las Cajas de Compensación o agentes externos y organismos de tercera parte habilitados para realizar este proceso. Es un proceso que debe ser regulado por el Ministerio del Trabajo.
- **Seguimiento a beneficiarios certificados y no certificados:** una vez el beneficiario termina la capacitación, se recolectará la información de qué sucede con su enganche laboral a través de los sistemas de información, de esta manera se realizará un seguimiento completo que permitirá hacer análisis y evaluar la efectividad de la intervención.

- Nuevos Macro procesos "Back Office"

Se proponen al menos doce (12) nuevos subprocesos de este macroproceso que deben desarrollar las CCF con el fin de ofrecer la capacitación del MPC.

- **Definición de la oferta de capacitación:** esta definición de la capacitación se debe hacer sobre la base de información tanto interna de la CCF como con la obtenida a través de visitas a los empresarios. La primera es información proveniente del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, estudios de empleo e información secundaria disponible. La segunda se tomará directamente de entrevistas realizadas a las personas que se encargan de buscar el personal requerido en las empresas. (Eurosocial. DNP, MT y Servicio de Empleo, 2015)

- **Definición de la operación / Selección de operador**: de acuerdo con la definición de la oferta, la CCF determinará cual va a ser el tipo de operación bajo la que ejecutará la capacitación. Se proponen dos tipos de operación: directa e indirecta. En la directa, la CCF ofrece la capacitación a través de la infraestructura que ha definido internamente para esto. En la indirecta, desarrolla la contratación de un operador externo bien sea una Institución de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano o una UVAES. Así mismo, en algunos casos realizará convenios con el SENA u otros programas especiales de Mintrabajo para realizar la formación, en los casos donde el beneficiario cumple los requisitos para participar en este tipo de oferta. Es importante nombrar que el Ministerio del Trabajo de los lineamientos para que la operación tanto interna como externa cumpla con los requisitos establecidos.

- **Diseño de la oferta de capacitación y la metodología pedagógica:** si la CCF decide realizar la capacitación directamente, una vez definido el tipo de oferta y bajo la metodología de competencias, se diseñarán los contenidos de la formación. Así mismo se definen los métodos pedagógicos acordes con el tipo de capacitación. Según el artículo 4 del decreto 05984, se podrá financiar con los recursos del MPC:

    - Formación en competencias clave y transversales
    - Formación en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC
    - Alfabetización o bachillerato
    - Entrenamiento o reentrenamiento técnico
    - Técnico laboral

- **Enganche y formación de instructores y/o facilitadores:** de acuerdo con el diseño y la metodología de capacitación definidas, la CCF realizará el proceso de contratación de facilitadores, instructores y/o docentes para llevar a cabo los procesos de capacitación.

- **Diseño de la evaluación diagnóstica de competencias, evaluación final de resultados y encuesta de satisfacción**: por una sola vez, y en el momento de incorporar ajustes, la CCF diseñará los procesos de evaluación que le permitirán conocer las condiciones iniciales de los beneficiarios y realizar una acertada orientación, así como para evaluar la efectividad de la capacitación. La CCF diseñará pruebas estandarizadas de entrada y salida del proceso y encuestas de satisfacción, junto con el Ministerio del Trabajo.

- **Análisis de resultados de evaluación diagnóstica**: la CCF aplicará la prueba de evaluación diagnóstica antes de hacer la remisión a la capacitación al tiempo con el desarrollo del proceso de orientación. Por tanto, una vez se realice la prueba, el análisis e informes de cada uno de los beneficiarios que la presenten, este informe será leído por el orientador de empleo para iniciar la ruta de empleabilidad con el beneficiario.

- **Direccionamientos beneficiarios desde la ruta de empleabilidad a proceso de capacitación**: se realizarán procesos internos entre los funcionarios de la CCF y a través de los sistemas de información, se podrá identificar cada persona que participe en el proceso, y se podrá hacer seguimiento al proceso de direccionamiento de los beneficiarios.

- **Planeación y ejecución de la capacitación**: la oferta de formación se ejecutará según los lineamientos establecidos por cada CCF. La infraestructura y material disponible para esta, se financiará de acuerdo con la planeación realizada y se verificará la ejecución de la misma bajo las condiciones definidas en la legislación y los parámetros internos de la CCF.

- **Análisis de resultados de encuestas de satisfacción y evaluación final**: los resultados de la aplicación de la evaluación final de la capacitación serán analizados por el equipo a cargo del MPC para establecer los elementos de retroalimentación al proceso de capacitación.

- **Definición y provisión de certificación de competencias**: el artículo 4 de la resolución No. 05984 en su parágrafo 2 y 3 establece la posibilidad de financiar la certificación de competencias laborales. De esta manera, la CCF determinará qué tipo de certificaciones son priorizadas y cuál será el proceso para que los beneficiarios puedan acceder a esta posibilidad. La reglamentación de esta actividad se expedirá por el Ministerio del Trabajo. La ley así lo determina.

- **Análisis y seguimiento a egresados**: una vez se realice el reporte de la información sobre lo que ha sucedido con cada beneficiario, después de finalizar la capacitación y cuando deja el MPC, los funcionarios de las CCF a cargo del Mecanismo realizarán análisis periódicos para realizar retroalimentación en todo el macroproceso de capacitación.
- **Aplicación de la retroalimentación de procesos de definición de oferta de capacitación y ruta de empleabilidad**: periódicamente los funcionarios CCF revisarán los resultados obtenidos en el proceso de capacitación y propondrán cambios para ser incluidos en la definición de la oferta de capacitación y la ruta de empleabilidad aplicada a los beneficiarios.

Para desarrollar este nuevo Macroproceso, es necesario el desarrollo de nuevas herramientas y reformas legislativas que pretendan potenciar el MPC, en especial en su componente de capacitación.

A pesar de las diferencias que pueden existir entre las Cajas de Compensación Familiar y Agencias del Servicio Público de Empleo en términos de tamaño, recursos y capacidad de gestión, es importante considerar 8 factores claves para mejorar la organización, el tratamiento, la administración y el uso de datos e información de los beneficiarios del Servicio Público de Empleo:

- **Proceso estandarizado.** La documentación del proceso de recopilación, almacenamiento, administración y uso de la información de los beneficiarios del MPC debe seguir unos estándares de calidad donde se definen responsables, las entradas, las salidas, el proceso de actualización y depuración de la información, de tal forma que se implemente un proceso de forma sistemática que siga unos parámetros y unas etapas susceptibles de seguimiento, retroalimentación y acciones de mejora.
- **Administración centralizada y consulta compartida:** La información de las personas desempleadas en las APE y las CCF es un insumo indispensable para cumplir con objetivos asociados a la efectividad de los procesos de capacitación y los cruces de oferta y demanda laboral con las empresas que requieren personal para cubrir vacantes, por esta razón, la información y los datos de los beneficiarios son objeto de consulta permanente que requiere de un sistema que centralice la información con un único administrador que garantice la trazabilidad y la fiabilidad de los datos y que permita hacer consultas y filtros a los demás usuarios de la información. Esta facilidad permite un intercambio dinámico de la información al interior de las CCF y las APE, dando insumos suficientes a los responsables de los diferentes procesos, especialmente, en la ruta de empleabilidad.

- **Uso de herramientas tecnológicas:** Existen diferentes recursos tecnológicos que facilitan el registro, la administración, la actualización y el manejo de información en tiempo real, estandarizada, y organizada que optimiza el espacio de almacenamiento y los tiempos de búsqueda, y a la vez, disminuye los riesgos de pérdida y garantiza la disponibilidad pública (para los interesados) y permanente. En este sentido, es importante que la información de los beneficiarios del MPC en las APE y las CCF se almacene y administre en un software o sistema de información especializado para ello.

- **Actualización y depuración permanente:** La ruta de empleabilidad es dinámica y el proceso de búsqueda de empleo requiere que las APE y las CCF hagan seguimiento constante a cada hito del proceso, por esta razón y dado que la información de los beneficiarios es un insumo fundamental, ésta requiere permanente actualización. Esto quiere decir, que tanto los datos básicos del beneficiario como su desempeño en la ruta de empleabilidad, debe estar actualizado dentro del sistema para que los usuarios de la información conozcan y hagan la trazabilidad.

- **Sistema de alertas para la verificación en los procesos de seguimiento y evaluación:** Cada hito dentro del proceso de empleabilidad tiene un responsable y para garantizar las acciones oportunas, el sistema de información puede generar alertas como parte del proceso de seguimiento permanente a la ruta. Por ejemplo, entregar alertas cuando se hace seguimiento a la asistencia de los beneficiarios a las capacitaciones o entregar alertas cuando el tiempo de búsqueda de empleo de los beneficiarios requiere de alguna acción focalizada.

- **Back up y copias de seguridad:** Aunque los sistemas de información cumplen con estándares que reducen el riesgo de pérdida y fuga de información, es importante verificar la existencia de copias de seguridad de la información que maneja la CCF.

ANEXO A: FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO Y CUELLOS DE BOTELLA

COMPONENTE	MACROPROCES	MICROPROCESOS	FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO	CUELLOS DE BOTELLA
MPC - Inscripción y aspectos generales	PROMOCIÓN Y SOCIALIZACIÓN	Articulación con empresas y con EPS	En los casos en que las CCF se articulan con las empresas y con las EPS, existen dos estrategias de socialización. 1. Ante una nueva contratación por parte de la empresa se realiza la socialización. 2. Ante la suspensión de los pagos de salud y pensión, las EPS informan a los cesantes sobre el MPC.	Los esfuerzos mencionados en los FCE se consideran insuficientes. En la mayoría de los casos las empresas no conocen cómo funciona el mecanismo y la articulación con las EPS es menor. En general las CCF no cuentan con la capacidad para generar este tipo de articulación.
		Talleres y estrategias dentro de la CCF	Las CCF grandes socializan la información por medio de las revistas y notas radiales con que cuentan. Otra de las estrategias de todas las CCF	Esta estrategia se presenta únicamente en las CCF grandes. Las pequeñas, como es de esperarse, no cuentan con revistas o medios de comunicación para informar a sus afiliados sobre el CCF.
			Las CCF en ocasiones realizan talleres en donde convocan a sus afiliados a conocer el MPC	Este tipo de reuniones se realizan con muy poca frecuencia

		Voz a voz	En la mayoría de los municipios, el voz a voz es la más eficiente forma de divulgación. Muchas de las personas preguntan por el MPC debido a que conocidos cuentan con él. Se plantea que esta situación aumentó cuando se incorporó el Bono de Alimentación.	Esta no es una fuente confiable y estable de socialización del MPC. Aunque puede ser útil, no se puede contar con ella de manera institucional.
	FASE DE INSCRIPCIÓN	La inscripción se puede realizar desde los hogares o en la CCF. Este proceso consiste en inscribir la hoja de vida en la plataforma.	Por lo general las CCF cuentan con personal presto a colaborar y a ayudar con la inscripción de la población al MPC. De manera similar, las personas que cuentan con internet en casa, encuentran favorable la posibilidad de acceder al MPC desde ahí.	El mayor problema que se presenta para la inscripción es las limitaciones que presenta la plataforma de internet. La plataforma no cuenta con la capacidad para responder a la cantidad de usuarios que hacen uso de ella.
PRESTACIONES ECONÓMICAS	INSCRIPCIÓN A PRESTACIONES ECONÓMICAS	La inscripción se realiza en las CCF de la misma manera en que se realiza la inscripción al MPC en general. La diferencia entre los dos procesos radica en la documentación adicional que deben presentar para	Aunque depende de la capacidad de las CCF, es de reconocer la diversidad de puntos de atención con que cuentan las entidades así como la opinión generalizada sobre la calidad de la	La articulación entre las CCF y las EPS son casi nulas. Esto dificulta el acceso por parte de los cesantes, pues aunque estén desempleados no pueden acceder al MPC porque las EPS no os han desafiliado. El sistema de información sobre el cesante no es

		acceder a Prestaciones Económicas	atención del personal de las CCF que reciben la documentación por parte de los cesantes.	completo y no le permite a las CCF conocer la condición laboral de los alicantes.
	BONO DE ALIMENTACION	Entrega del Bono de Alimentación 190.000. La entrega del Bono viene acompañada de una capacitación sobre el uso, lugares de redención y limitaciones en el consumo.	Diversidad de estrategias de redención del Bono de Alimentación	El Bono de Alimentación aumentó considerablemente la cantidad de aplicantes a prestaciones. Esto ha representado un problema para las CCF pequeñas, pues no cuentan con tanta capacidad para responder a la demanda de usuarios.
			Grado de articulación de las CCF con los lugares de redención. Hay una alta dependencia en los almacenes, pues de estos depende que se cumplan las condiciones de redención del Bono.	Los almacenes deben mandar facturas a las CCF para comprobar que los gastos se han realizado adecuadamente. Esto implica unos riesgos muy importantes en términos de seguimiento y control.
			Diversidad en las estrategias de comunicación entre las CCF y los cesantes para conocer las fechas de carga y entrega del Bono de Alimentación	

	CUOTA DE SUBSIDIO FAMILIAR	Revisión de la documentación por parte de la CCF. Escolaridad de los menores, certificados de condición de discapacidad, etc.	Alianzas con distintas entidades bancarias para hacer entrega del dinero correspondiente a la Cuota Monetaria	Falta de información por parte del cesante. En ocasiones no hay claridad sobre cómo retirar el dinero de la cuota. De manera similar, se plantea que en ocasiones no se hizo entrega de la tarjeta, pero se les informa que deben ir a retirar el dinero.
		Entrega de la Cuota Monetaria por medio de una cuenta bancaria.		
	PAGO A SALUD Y PENSIONES	Pago de salud y pensión por parte del CCF por el valor del mínimo.	Actualización y eficiencia del sistema de información en el que la CCF controla la situación del aplicante.	El sistema de información en donde se refleja la situación del aplicante frente a sus cotizaciones no está actualizado y limita el acceso de los cesantes a Prestaciones.
				La articulación entre las CCF y las EPS son casi nulas. Esto dificulta el acceso por parte de los cesantes, pues aunque estén desempleados no pueden acceder al MPC porque las EPS no los han desafiliado. El sistema de información sobre el cesante no es completo y no le permite a las CCF conocer la condición laboral de los aplicantes.
	INCENTIVO POR AHORRO DE CESANTIAS	Entrega del dinero correspondiente a las cesantías ahorradas voluntariamente durante el periodo	Las CCF reconocen que este aspecto de Prestaciones no es utilizado por los cesantes.	El ahorro de cesantías no cuenta con la divulgación necesaria para que las CCF se han

		de ocupación laboral.		visto en la necesidad de realizar estos pagos.
				En ocasiones se plantea que las cesantías no están en la naturaleza del MPC, pues su promoción se debe realizar cuando la persona está empleada.
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	ORIENTACIÓN PROFESIONAL	Consiste en una cita con un especialista que define las necesidades del cesante en cuanto a las capacitaciones, definición de los sectores más afines al perfil y mejoramiento de la Hoja de Vida.	Existencia de talleres individuales y grupales en donde, además de definir el perfil del cesante se trabajan temas como las Hoja de Vida y otros aspectos que pueden incidir en la búsqueda de trabajo y en las posibilidades de ser contratados. Inclusión de un taller de emprendimiento para la población que tiene intereses en crear proyectos productivos.	En ocasiones el contenido de los talleres es repetitivo para algunos de los cesantes y por tanto no tienen los efectos esperados. Los talleres son generales para todos los cesantes, no distinguen entre perfiles. Esto implica que los efectos de los talleres se vean reducidos.
	RUTA DE EMPLEABILIDAD	Proceso personalizado en donde se define las posibles opciones laborales y en cuanto a las capacitaciones. Esto con el fin de que	Talleres individuales en donde el especialista se puede enfocar en las necesidades y en el perfil del cesante para ampliar las	No hay un valor específico que defina los costos de un cesante dentro de los procesos del SPE con capacitaciones, talleres y demás. El valor varía

		el cesante aumente las posibilidades de conseguir empleo o de emprender.	posibilidades de conseguir empleo.	según el individuo y esto dificulta la operatividad de las CCF.
			En ocasiones hay procesos especiales para población víctima o en condiciones de discapacidad.	
	GESTIÓN EMPRESARIAL	Reuniones y encuentros con las empresas para fijar metas, necesidades. Tiene como fin el cierre de las brechas entre población y mercado laboral.	Las reuniones con las CCF grandes y en ocasiones con las medianas son frecuentes y existe una relación fuerte.	La gestión empresarial depende de las CCF y de la capacidad de estas. Las CCF pequeñas, por lo general, no cuentan con estrategias concretas de gestión empresarial.
				En las CCF pequeñas, en ocasiones las empresas no conocen el MPC. Esto refleja la capacidad de las empresas para realizar la gestión empresarial.
	POSTULACIÓN VACANTES	Proceso por medio del cual la población y las empresas postulan sus necesidades laborales en la plataforma	La plataforma permite definir, con cierta especificidad, el perfil de cada una de las personas.	Aunque las empresas hagan uso de la plataforma, no necesariamente buscan a su personal por este sistema. Esto implica, que el uso de la plataforma es para cumplir con la ley pero no para contratar a su población.

Comentado [h33]: El costo depende las barreras presentes en el individuo

Comentado [MOU34R33]: Si, es lo qe está diciendo el parrafo, pero la falta de elementos estandares genera dificultades en la operatividad. Esta conclusión se encuentra basada en las entrevistas realizadas a las CCF

				La plataforma no cuenta con la capacidad para atender a la población que la utiliza. Presenta problemas técnicos que no permite la postulación de las vacantes de manera fluida.
	BÚSQUEDA DE EMPLEO Y DE EMPLEADOS	Proceso mediante el cual la población realiza entrevistas en las empresas en las que fueron pre-seleccionados a través del SPE	Para las empresas representa una gran ventaja que las CCF realicen pruebas de selección previas a la entrevista. Esto le reduce a las empresas un importante esfuerzo.	En ocasiones se presentan inconsistencias en la plataforma. Por ejemplo se le ofrece a una persona una posición, pero no cumple con el perfil que la empresa requiere.
				Los tiempos de respuesta de las CCF y de la plataforma son muy largos y las empresas requieren de respuestas más rápidas. Con las agencias de empleo de las CCF SPE la respuesta puede ser de 10 días y con otros portales que pertenecen a prestadores del SPE y estrategias puede ser de 2 o 3 días.
CAPACITACIÓN	DISEÑO CAPACITACIONES	Articulación dentro de las CCF y los componentes de Capacitaciones y el de SPE cierra las brechas entre las temáticas de las	Las CCF con mayor capacidad cuentan con mesas de trabajo internas en donde se definen las necesidades del mercado y los	Por lo general no existen estrategias internas a las CCF que les permitan integrar la información sobre las necesidades del mercado y los intereses y perfiles

Comentado [h35]: Portales que pertenecen a prestadores del SPE

Comentado [h36]: Como se obtuvo este resultado?

Comentado [MOU37R36]: A partir del trabajo cualitativo desarrollado en el marco de la evaluación

		capacitaciones y las necesidades del mercado.	enfoques que deben tener las capacitaciones.	profesionales de los cesantes.
		Definición de las temáticas a trabajar con los cesantes en las capacitaciones.	Diseño de las temáticas no sólo según el Perfil Ocupacional de la población sino a otro tipo de características como condición de víctima, grupo etario y género entre otras.	Por lo general las CCF no cuentan con la capacidad para integrar aspectos poblacionales a las capacitaciones más allá de los temas transversales y de competencias para la vida que pueden ser diferenciados.
	ESQUEMA OPERATIVO	Prestación de los servicios de capacitaciones por parte de la CCF misma.	Las CCF cuentan con centros de capacitaciones para algunos temas. A mayor tamaño de la CCF, mayor diversidad de curso cuentan las CCF.	Por lo general las CCF de menor tamaño no cuentan con centros de capacitaciones y su capacidad para gestionar alianzas con Centros Educativos es menor. Esto implica que la oferta de cursos, en estos casos, es reducida. Esto implica que en ocasiones, las únicas capacitaciones que se ofrecen son las correspondientes a las competencias claves y transversales.
			Por lo general, las capacitaciones de competencias claves y transversales son prestadas por las CCF.	
		Articulación con Instituciones Educativas para prestar los servicios de capacitaciones.	En mayor o menor medida, todas las CCF cuentan con alianzas y acuerdos con Centros Educativos para	Aunque se reconoce que el SENA sería el aliado perfecto para prestar el servicio de capacitaciones, son pocos los casos en que

			prestar el servicio de capacitaciones.	las CCF trabajan con esta institución
	PERTINENCIA Y CIERRE DE BRECHAS	Establecimiento y respuesta frente a la relación entre las necesidades del mercado laboral, la oferta de capacitaciones y los perfiles profesionales de los cesantes.	Gestión empresarial y articulación entre componentes para identificar las necesidades del mercado laboral y poder ofrecer los cursos que se demandan.	Tal y como se mencionó en SPE, la CCF más pequeñas no cuentan con estrategias de gestión empresarial, esto hace que no cuenten con las herramientas necesarias para responder a las necesidades del mercado.
			Las CCF más grandes cuentan con la capacidad para identificar posibles perfiles poblacionales a los que les interesa y les conviene más ingresar a procesos de emprendimiento en vez de a capacitaciones para ingresar al mercado laboral.	No todas las CCF cuentan con esta oferta. Por lo general las CCF de menor capacidad no cuentan con la opción de emprendimiento para los cesantes.
			El abanico de ofertas de capacitaciones depende de la capacidad de la CCF. Esto implica que entre más grande la CCF, más amplias las posibilidades de cerrar brechas.	La oferta de capacitaciones no siempre refleja las necesidades del mercado o los intereses de la población. En ocasiones se presentaron situaciones en que los cesantes tomaron cursos únicamente para cumplir, pues las

				temáticas no estaban relacionadas con sus ocupaciones.
				La oferta de capacitaciones responde a la diversidad de perfiles de los cesantes. Esto se refiere no sólo a la diversidad de ocupaciones, sino a los perfiles profesionales. A modo de ejemplo, las capacitaciones no están diseñadas para cargos medios o altos dentro de las empresas.

ANEXO B: FICHA DE LA ENCUESTA

Objetivo de la encuesta: Recolectar información sobre los beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante que permita evaluar los efectos que han tenido los beneficios entregados en el marco de este sistema.

Grupo objetivo: personas mayores de 18 años y beneficiarias de la Ley 1636 de 2013 de Protección al Cesante que se encuentran en todo el territorio colombiano.

Marco: El DNP suministró un marco de lista de personas beneficiarias con 349,662 registros con información de contacto y ubicación.

Tamaño de Muestra: El tamaño de muestra, como se describió en el documento de diseño muestral se calculó para alcanzar un nivel de confianza del 95% y un error relativo máximo del 5% en la estimación de una proporción de la población objetivo, obteniendo finalmente un tamaño de muestra de 599 personas. En la etapa de diseño se incluyó una sobremuestra que podía ser hasta del 11% con el fin de garantizar el nivel de confianza y el máximo error relativo, de esta forma se planeó un mínimo de 599 encuestas y un máximo de 665. Al final de la recolección de información en campo se obtuvo 643 encuestas efectivas con un nivel de confianza del 95% y un error relativo del 4.7%, lo que dio una sobremuestra efectiva de 9,92%.

Ámbito Geográfico: La encuesta se aplicó en 31 municipios (Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta, Villavicencio, Bucaramanga, Barranquilla, Pasto, Santa Marta, Cartagena, Montería, Manizales, Armenia, Ibagué, Neiva, Pereira, Rivera, Chaparral, Carmen de Viboral, Baranoa, Soledad, Funza, Girardot, Soacha, Fundación, Castilla la Nueva, Granada, Barrancabermeja, Floridablanca, Sabana de Torres, Palmira) en Bogotá D.C. y 16 Departamentos del Territorio Colombiano.

Técnica de Recolección: El estudio se adelantó bajo la técnica de Encuesta Personal "Cara a cara" mediante la aplicación de un cuestionario estructurado, en hogares, o en los sitios donde los beneficiarios seleccionados del mecanismo propusieron para responder la encuesta y asistido con Dispositivo Móvil de Captura.

Fechas de Recolección: La recolección se realizó en el período comprendido entre el 22 de marzo de 2018 y el 21 de mayo de 2018.

Estructura de la encuesta:

- **Módulo 1 - Caracterización General**: tiene un total de 12 preguntas en donde se indagan por los aspectos básicos como la edad, sexo, nivel educativo y estructura del hogar

- **Módulo 2 - Caracterización del Empleo Previo a la asignación de beneficios:** está conformado por 17 preguntas organizadas en tres grupos; la caracterización del empleo, en donde se revisa el tipo de contrato y labores realizadas, los ingresos recibidos, y la estructura de gastos del hogar.

- **Módulo 3 - Caracterización durante el periodo de desempleo:** por medio de 32 preguntas se evalúa el comportamiento del beneficiario durante su periodo de desempleo, en particular se pregunta sobre el nivel de ingresos, gastos y cambio de activos.

- **Módulo 4 - Caracterización del empleo actual**: solo se aplica para los beneficiarios que actualmente se encuentran trabajando y por medio de 17 preguntas se indaga sobre el tiempo de empleo y los ingresos

- **Módulo 5 - Servicio Público de Empleo:** por medio de este módulo, que contiene 20 preguntas, se busca evaluar los servicios de las agencias de gestión y colocación de empleo de las CCF y sus efectos

- **Módulo 6 - Capacitación:** Las últimas 11 preguntas de la encuesta se concentran en evaluar los servicios de capacitación recibidos por el beneficiario

Comentado [MOU38]: La firma sugiere no incluir este cambio pues la encuesta no solo estaba enfocada a los servicios de las CCF.

BIBLIOGRAFÍA

- Albanesi, S and Şahin, A. *The Gender Unemployment Gap*, NBER Working Paper No. 23743. Issued in August 2017
- Almlund, Mathilde & Duckworth, Angela Lee & Heckman, James & Kautz, Tim, 2011."Personality Psychology and Economics" Handbook of the Economics of Education.
- Azmat G, M. Guell, and A Manning, 2006. Gender Gaps in Unemployment Rates in OECD Countries. Journal of Labor Economics , Vol. 24, No. 1, pp. 1-37.
- Bardey David, Kiuhan Samir y Suárez Julio César (2009), " Seguros de desempleo: revisión de literatura y propuesta para Colombia", Serie Documentos de Trabajo No 66, Facultad de Economía, Universidad del Rosario, julio
- Betchcherman et al. (2004) *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries.* Social Protection Unit Human Development Network. The World Bank. January 2014
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), AMSPE (Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo) y OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2015. El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral. Tomado de: http://www.elmundospe.org/
- Borghans, Lex & Duckworth, Angela Lee & Heckman, James J. & ter Weel, Bas, 2008."The Economics and Psychology of Personality Traits".IZA Discussion Papers 3333, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Brown, A. J. G., Koettl, J. (2015). *Active labor market programs-employment gain or fiscal drain? IZA Journal of Labor Economics, 4(12)*
- Busso et al, 2017 "Aprender Mejor. Políticas Públicas para el desarrollo de Habilidades". Banco Iberoamericano de Desarrollo - BID.
- Eurosocial y DNP (Departamento Nacional de Planeación), 2015. Resultados Asistencia Técnica para la Implementación de la Resolución 5984/14 en el Marco del Mecanismo de Protección al Cesante y Fortalecimiento del Capital Humano en Colombia

- Eurosocial, DNP (Departamento Nacional de Planeación), MT (Ministerio del Trabajo) y Servicio de Empleo, 2015. Propuesta pedagógica, Procesos de capacitación para la inserción y reinserción laboral en competencias básicas (transversales y clave). Octubre. Documento de trabajo.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2014. Matching Skills and Labor Market Needs. Building Social Partnerships for Better Skills and Better Jobs." Davos-Klosters, Suiza: FEM. Tomado de: http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Employment_MatchingSkillsLabourMarket_Report_2014.pdf
- Flores Roberto (2010), "Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México", Unidad de Mercados Laboral, Notas Técnicas No IDB-TN-1, Banco Interamericano de Desarrollo, abril
- Ganong Peter y Noel Pascal (2016), "How Does Unemployment Affect Consumer Spending?", Harvard University, mimeo, january
- ILO 2016. *What works: Active labor Markets policies in Latino America and the Caribbean.* International Labor Office. Geneve: ILO 2016
- James J. Heckman & Jora Stixrud & Sergio Urzua, 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior". NBER Working Papers 12006, National Bureau of Economic Research
- Krueger Alan y Mueller Andreas (2010), "Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data", Journal of Public Economics, vol. 94, issue 3-4
- Kuddo Arvo (2012), "Public Employment Services, and Activation Policies", Social Protection and Labor Discussion Paper No 1215, The World Bank, may
- Martin John (2014), "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness", IZA Policy Paper No 84, june
- Mazza Jaqueline (2001), "Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe", Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo
- Pierre, G. et all. *STEP Skills Measurement Surveys Innovative Tools for Assessing Skills*. World Bank, 2014

Código de campo cambiado

- Natasi, B. J., Hitchcock, J. H., & Brown L.M. 2010. "An inclusive framework for conceptualizing mixed methods design typologies: moving toward fully integrated synergistic research models". In: Tashakkori, Abbas & Teddlie, Charles. 2010 Handbook of Mixed Methods. SAGE Publications
- Núñez, J & Osorio, A. *Evaluación Institucional del Servicio Público de Empleo.* Documento de trabajo. Ministerio del Trabajo.
- OECD (2015), "*Activation policies for more inclusive labour markets*", in OECD Employment Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.
- OIT - Mintrabajo (2014). *Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar. Resultados de un estudio cualitativo*. Bogotá: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Ministerio del Trabajo, Despacho Viceministro de Empleo y Pensiones, Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, Subdirección de Subsidio Familiar 2014.
- Robalino David y Weber Michael (2013), *"Designing and Implementing Unempleoyment Benefit Systems in Middle and Low Income Countries"*, Social Protection and Labor Discussion Papers, No 1303, The World Bank, may
- Tenjo Jaime (2010), "Estudio de conveniencia y oportunidad sobre el montaje de un sistema de protección al cesante", Informe Final del Contrato de Prestación de Servicios y Apoyo a la Gestión celebrado entre el Departamento Nacional de Planeación y AECOM International Development Inc., mimeo, agosto
- UAESPE (2016), "*Caja de Herramientas*". Documentos de trabajo del UAESPE. 2016
- Vodopivec Milan (2004), "Income Support for the Unemployed", Regional and Sectoral Studies, The World Bank