

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL MECANISMO DE PROTECCION AL CESANTE

1. Descripción de la intervención evaluada

El Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) es el 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. Su diseño responde a las recomendaciones generadas por el *Pacto por el Empleo* firmado en el 2009 por los Estado miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y a la Recomendación 202 de 2012 de esta entidad, en donde se establece la necesidad de fortalecer los servicios de empleo, mejorar las oportunidades para el desarrollo de las competencias laborales e implementar esquemas de protección social frente a la pérdida de un empleo (OIT 2009, OIT 2012).

El MPC está estructurado en cuatro tres componentes: i) las Prestaciones económicas, ii) el Servicio Público de Empleo, iii) la Capacitación, y iv) es financiado por el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) como fuente de recursos. Su operación es realizada por las Cajas de Compensación Familiar (CCF), quienes tienen la responsabilidad de administrar los recursos del FOSFEC y desarrollar la estructura necesaria para la implementación de los componentes definidos por la normatividad.

Las Prestaciones económicas es el componente que recoge las políticas pasivas de mercado laboral y por lo tanto tiene el objetivo de suavizar el cambio en el consumo de los hogares asociado a la disminución de ingresos relacionado con 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 (este último no ha entrado a operar por falta de reglamentación de la norma).

El componente del Servicio Público de Empleo (SPE) tiene como objetivo general lograr el encuentro entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Para lo cual se cuenta con los servicios de orientación laboral dirigido a aquellas personas que buscan empleo, gestión empresarial, enfocado a buscar las vacantes, y de intermediación, en donde se busca el encuentro entre la vacante y el buscador. Estos servicios se prestan en todo el país a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, el cual está compuesto por la Agencia Pública de Empleo de SENA (APE), las bolsas de empleo, y las agencias de gestión y colocación públicas y privadas, que incluyen a las agencias de empleo de las Cajas de Compensación familiar (CCF), quienes son las responsables de la operación del MPC.

La Capacitación para la inserción y reinserción laboral es el tercer componente que tiene como objetivo brindar las herramientas para el desarrollo y certificación de habilidades para el trabajo. De acuerdo con lo determinado por la Ley 1636, este componente 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 Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, e incluso las empresas, al propósito de mejorar las condiciones de empleabilidad de la población que quede en desempleo.

2. Objetivo general

Realizar una evaluación del Mecanismo de Protección al Cesante con el fin de medir sus resultados sobre la población beneficiada.

3. Metodología

La evaluación se desarrolla utilizando una combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas que permiten entender el funcionamiento del esquema operativo de este conjunto de políticas y medir los resultados sobre la población beneficiaria. Está estructurada en tres fases: la recolección de información, su análisis, y la aplicación para el diseño de las recomendaciones de mejora de la política.

La primera fase incluye la recopilación de la gestión documental y normatividad de esta política. Se hizo levantamiento de información primaria, que incluye: 643 encuestas a beneficiarios de las prestaciones económicas con una representatividad a nivel nacional, 54 entrevistas a las CCF, 30 a empresarios, 4 a funcionarios del gobierno nacional, 12 grupos focales con beneficiarios y 6 visitas de cliente incógnito. Además, se analiza la información secundaria que incluye: hojas de vida de beneficiarios del SPE, vacantes publicadas por las empresas en las agencias de empleo de las CCF y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

La fase de análisis de información se realiza siguiendo la cadena de valor del MPC, y contempla metodologías de carácter cualitativo y cuantitativo. La primera se estructura sobre la fenomenología y aplica herramientas de análisis como la matriz DOFA, la matriz de Actores y Responsabilidades (RASCI), la construcción de procesos y microprocesos y la determinación de los cuellos de botella y factores críticos de éxito que permite evaluar la estructura operativa. La segunda metodología se enfoca en la medición de la correlación de los beneficios otorgados por el MPC y la probabilidad de empleo y duración del desempleo por medio de los modelos Logit y de supervivencia.

Finalmente, a partir de los resultados de los ejercicios de medición y de evaluación de la operación, se analizan los principales elementos que determinan el funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante, y que son relevantes para cumplir con la función de ser el esquema de articulación de las políticas activas y pasivas de empleo.

4. Resultados

La evaluación muestra que poner en marcha la operación del Mecanismo ha sido un reto mayor para la institucionalidad del sector trabajo. Fortalecer las entidades de este sector, crear una nueva estructura de servicios en las CCF y desarrollar esquemas de articulación, monitoreo y seguimiento que permitan la operación de esta política a nivel territorial, son las principales tareas realizadas desde la creación de este esquema. Los resultados de la evaluación se presentan en cuatro grupos. En el primero se analiza el funcionamiento general y la articulación entre los componentes operativos, y seguido a esto se profundiza en la evaluación de cada uno de estos.

Operación general

- El análisis de los procesos muestra un bajo nivel de articulación entre las políticas activas y pasivas, que está relacionado con la estructura de la operatividad de las CCF.
- La construcción, implementación y funcionamiento de un Sistema de información del Mecanismo de Protección al Cesante es una condición necesaria para su funcionamiento. No solo se debe garantizar su diseño, garantizar los recursos financieros y administrativos para su funcionamiento debe ser una prioridad.
- El Ministerio no cuenta actualmente con la capacidad instalada para ejercer su función de regulador del MPC y dar los lineamientos técnicos para mejorar el diseño de las políticas.
- Existe un esquema débil de articulación entre las instituciones nacionales relacionadas con la operación del Mecanismo como lo son el Ministerio del Trabajo como regulador de la política, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), encargada de la

coordinar la implementación del Servicio Público de Empleo y la Superintendencia de Subsidio Familiar (SSF) que tiene bajo su responsabilidad la inspección, vigilancia y control de las CCF.

- No existe una articulación entre las entidades de otros sectores que tienen implicaciones en la operación del MPC
- El FOSFEC no responde a las necesidades regionales.
- No existe una documentación sobre la implementación y los procesos estandarizados.
- No existe un esquema de medición y de incentivos enfocados a mejorar la implementación y operatividad del MPC.
- La normatividad actual no responde a la dinámica de implementación en los territorios.
- Se encuentran una correlación negativa entre los talleres de orientación, los cursos de capacitación y los beneficios económicos sobre la posibilidad de conseguir empleo y la duración del desempleo. Esta relación se asocia a las dificultades operativas y diversidad en la calidad de los servicios ofrecidos.

Servicio Público de Empleo

- Los procesos asociados al SPE se estructura sobre tres grupos: la orientación, la gestión empresarial y la intermediación laboral.
- La operación del MPC tiene como punto de partida el registro en las agencias de gestión y colocación de las CCF, es importante notar que el 64% de las personas encuestadas reportaron haber registrado su hoja de vida, mientras que el 36% reportan no tener la hoja de vida inscrita.
- La orientación laboral es fundamental en el Mecanismo de Protección al Cesante, pues es en este punto en donde se da la articulación de los componentes y se diseña la ruta de empleabilidad para el cierre de brechas. Sin embargo 3 de cada 10 beneficiarios encuestados declaran no haber asistido a una actividad de orientación.
- Los procesos de orientación son evaluados en términos de la pertinencia, calidad, tiempo y eficacia. Es importante notar que en términos de calidad y tiempo, las actividades de orientación cuentan con una valoración positiva superior al 90%. Sin embargo respecto a la eficacia el porcentaje baja al 80%, y en particular la asesoría individual tiene niveles de calificación del 70%.
- Respecto a la ruta de gestión empresarial se encuentra que el 54,4% de las empresas registradas son microempresas, y el 22% son pequeñas empresas.
- La evaluación muestra que la gestión empresarial se entiende como el proceso de registro de vacantes y no como el acompañamiento a la empresa sobre sus necesidades de recurso humano.
- Los esquemas de medición sobre la gestión de las vacantes no responden al esquema de red que debe tener el SPE.
- Actualmente el proceso de intermediación no cuenta con un diseño técnico y metodológico.
- Se evidencia una necesidad de fortalecer el sistema de información del Servicio Público de Empleo, y su interoperabilidad con otros sistemas asociados a la búsqueda de empleo.

Prestaciones Económicas

- La evaluación muestra que existe un desconocimiento sobre el MPC y sus beneficios, 5 de cada 10 personas no conocían sobre las prestaciones económicas del MPC antes de quedar desempleados.
- El 45% los beneficiarios que recibieron las prestaciones recibía entre 1 y 2 SMMLV antes de perder su empleo, y el salario promedio era de \$1.460.991, que aumentó a \$1.570.000 para quienes habían logrado vincularse nuevamente en el momento de realizar la encuesta.

- Respecto al uso del tiempo durante el periodo de desempleo se encuentra que 61,8% de los hombres se dedican a labores esporádicas remuneradas y el 26% cumplen con tareas del hogar. Para las mujeres estos porcentajes cambian al 34,8% y 52%, respectivamente.
- En términos operativos se encuentra que los actuales requerimientos de afiliación al sistema de salud dificultan a las personas desempleadas recibir los subsidios. Existe una desactualización de la información de la afiliación a salud, lo cual puede bloquear la entrega del beneficio por ser la información utilizada para determinar la elegibilidad del desempleado y para autorizar el pago de las prestaciones del MPC.
- Actualmente no existe un esquema de transferencias de recursos del FOSFEC entre las CCF. Por lo cual se evidencia que mientras que en algunas regiones se generan listas de espera para atender oportunamente a los beneficiarios, en otras se cuenta con saldos positivos.
- Las prestaciones del MPC son inseparables y de destinación específica. Esto puede no coincidir con los deseos de los desempleados, reducir su bienestar y desalentarlos a postularse.
- No se ha dado una operación del incentivo por ahorro de cesantías.
- En materia de pago de los bonos de alimentos no existe un estándar común entre las CCF en cuanto a términos de su vigencia.
- El bono de alimentación es el componente que tiene una mayor influencia en el propósito de disminuir el cambio en el consumo de los hogares cuando una persona pierde su empleo. Sin embargo su aporte es del 13% respecto a los ingresos obtenidos anteriormente.

Componente 4: Capacitación

- Respecto a la oferta de capacitación se encuentra que del total de beneficiarios que reportaron haber recibido al menos una capacitación, el 23,6% asistió a cursos de competencias transversales, 2,4% de competencias claves, 8,2% de herramientas TIC, 1,4% de validación del bachillerato, 7,1% cursos de entrenamiento técnico y 4,3% en técnico laboral.
- Entre los factores determinantes en el desempeño de la capacitación se encuentra que el 61,9% de los beneficiarios considera que la metodología utilizada es fundamental para comprender los temas, 6 de cada 10 considera que la calidad de los docentes es muy importante en el desempeño y que el 35% de los beneficiarios ha tenido dificultades con el contenido del programa.
- Es importante notar que en términos de la finalización de la capacitación: 7 de cada 10 hombres finalizaron la capacitación, mientras que 4.5 de cada 10 mujeres lo hicieron.
- En términos operativos se encuentra que este componente no cuenta con lineamientos de operación claros para las CCF, lo cual se refleja en aspectos como:
 - No existe un diagnóstico inicial sobre las competencias de los beneficiarios que permita determinar sus necesidades en términos de formación para el trabajo, lo cual dificulta el diseño de la oferta de formación.
 - No hay un proceso de evaluación y análisis de resultados finales de las competencias adquiridas por el beneficiario.
 - No se cuenta con información sobre la opinión continua de los beneficiarios y los empresarios sobre la pertinencia y calidad del proceso de formación.
 - No se hace seguimiento a egresados del componente de capacitación, con el fin de evaluar el real impacto de los recursos invertidos en las actividades de formación.

5. Recomendaciones

Recomendaciones sobre la operación general:

- Como resultado de la evaluación se evidencian importantes fallas en la regulación del MPC por parte del Ministerio del trabajo. Es importante que el Ministerio estructure su institucionalidad para hacer operativo el conjunto de políticas activas y pasivas con el concurso del SENA, las CCF, la Superintendencia de Subsidio Familiar y la UAESPE. Sin que previamente esto suceda, las recomendaciones específicas no son suficientes para que opere adecuadamente el MPC y las políticas asociadas.
 - Fortalecimiento Institucional: generar herramientas para fortalecer la capacidad técnica y de infraestructura de los actores involucrados en la implementación del MPC. Así mismo se deben formalizar los espacios de articulación.
 - Esquema Normativo: La operación del MPC está atado a una estructura normativa muy compleja. Como medida de corto plazo se recomienda la revisión y actualización de la Resolución 1484 de 2014. Sin embargo se debe buscar mecanismos más eficiente y dinámico para brindar los lineamientos operativos.
 - Sistema de Información: diseñar, implementar y garantizar la estabilidad de un sistema de información que responda a las necesidades de todos los componentes operativos, del esquema financiero y administrativo y que permita conocer la trazabilidad de los beneficiarios en cada uno de los componentes del MPC. Esta información se debe utilizar para diseñar los tableros de control adecuados que permitan medir el desempeño de las CCF y generar incentivos que mejoren su eficiencia.
 - Operatividad: se deben revisar los procesos de articulación de los componentes al interior de las CCF y promover el diseño de una operación integrada del MPC. Así mismo las entidades nacionales deben liderar procesos gestión del conocimiento, estandarización de procesos y transferencia de buenas prácticas.
 - FOSFEC: Reglamentar el fondo de compensación establecido en la Ley 1780 como mecanismo de transferencia de recursos, que debe tener en cuenta la funcionalidad básica de los componentes y las necesidades territoriales.
- **Servicio Público de Empleo - fortalecimiento**
 - Operatividad: Se deben fortalecer todos los procesos operativos existentes asociados al SPE, así como estandarizar un nivel mínimo en los servicios que deben brindar las CCF.
 - Diseño metodológico: Los procesos de gestión empresarial e intermediación no cuentan con un diseño metodológico, ni se han dado lineamientos sobre estos procesos.
 - Indicadores de medición y seguimiento: replantear el esquema de monitoreo y seguimiento a las CCF para incentivar el trabajo de la Red de Prestadores del SPE y no considerarla operadores independientes.
 - **Prestaciones Económicas - Rediseño**
 - Elegibilidad: se recomienda revisar el criterio de cotización de un año a las CCF ya que se evidencia que los beneficiarios del MPC son personas que tienen características correlacionadas con cotizar poco a CCF.
 - Beneficios brindados: los beneficios actuales no dan una protección al cesante que responda a sus necesidades. Solo el bono de alimentación representa una transferencia monetaria enfocada a disminuir el cambio en el consumo y el incentivo al ahorro por cesantías no se encuentra operando.
 - Duración de los beneficios: La evidencia recolectada en que el subsidio retrasa la consecución de empleo, pero se compensa con el hecho de que las personas logran conseguir un mejor trabajo de reenganche, pone en evidencia la necesidad de revisar el tiempo de entrega del subsidio y el esquema de pagos iguales o decrecientes durante el periodo al que se es beneficiario.
 - **Capacitaciones - Diseño**

El componente de capacitación requiere de un diseño urgente en su operatividad, por medio del cual se desarrollen los lineamientos para ejecutar cada uno de los elementos definidos en la Ley. Así mismo, se debe 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.

El diseño de este componente debe incluir la construcción del módulo del sistema de información del MPC sobre capacitación que monitoree la trazabilidad de los procesos y permita medir los resultados de los beneficiarios en términos de las habilidades y competencias desarrolladas.