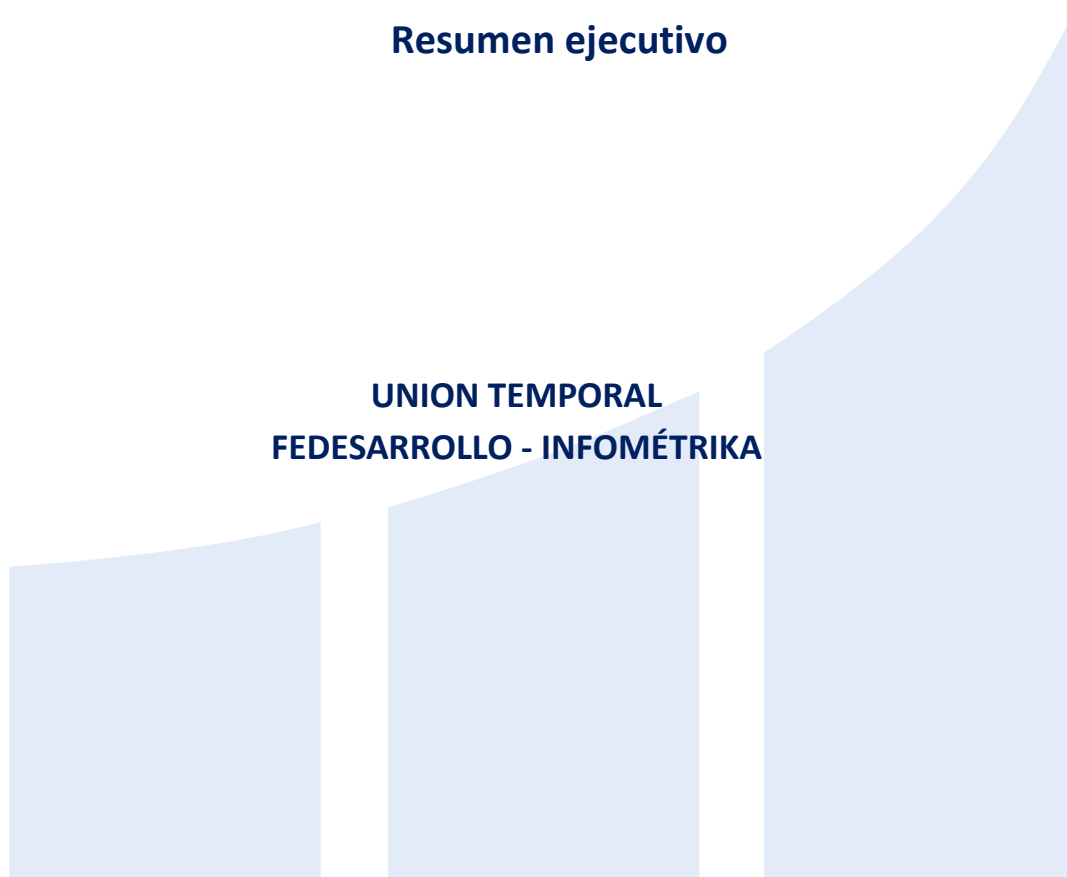


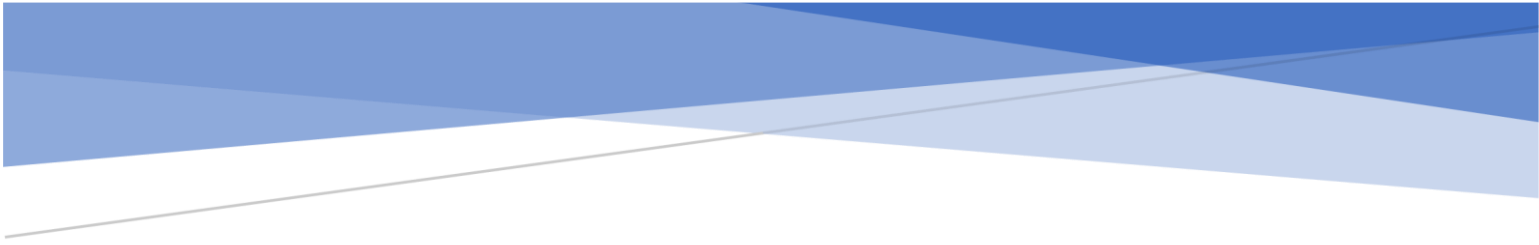
Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante

Resumen ejecutivo

UNION TEMPORAL
FEDESARROLLO - INFOMÉTRIKA



Noviembre 2018



Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante

Resumen ejecutivo

UNION TEMPORAL FEDESARROLLO - INFOMÉTRIKA

NOVIEMBRE 2018

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 Fomento 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

1. 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 Empleo¹.

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 CCF²; las Prestaciones Económicas y la Capacitación para la inserción y Reinserción laboral. 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.

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

² 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.

De esta forma, la combinación de estas metodologías 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 nacionales³. Finalmente, en la tercera fase se implementan las metodologías propuestas y aprobadas por el comité técnico 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 en 31 municipios del país⁴. 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 social que han tenido en los beneficiarios del MPC.

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 construye teniendo en cuenta la fortaleza de los métodos cualitativos y cuantitativos

³ 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.

⁴ 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.

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.

Este documento se divide en cuatro secciones incluyendo la presente introducción. Seguido, en la sección dos se presenta una descripción del Mecanismo de Operación al Cesante y su operación. La sección tres describe los principales resultados del análisis y de la aplicación de las metodologías propuestas, y finalmente en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. El Mecanismo de Protección al Cesante

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. De esta forma, en términos operativos el MPC está organizado en los siguientes cuatro componentes:

- **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 condiciones de acceso y el cumplimiento de la ruta de empleabilidad, que incluye la participación en los procesos capacitación y a la participación de los procesos de vinculación laboral, participar de los procesos de selección de vacantes que ofrezcan como mínimo el 80% de su salario anterior.
- **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

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)

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 y de intermediación. 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. Para la implementación de este componente las CCF 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.

3. Resultados

a. Esquema de operación general

El análisis cualitativo realizado en el marco de la evaluación permite encontrar que la operación del MPC cuenta con cuatro elementos determinantes: Sistema de información, las CCF, el FOSFEC y la Normatividad.

El sistema 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 la 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.

Respecto a las CCF quienes son las instituciones 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.

Con respecto al FOSFEC, el análisis de la operación presenta una relación estrecha con la normatividad, que 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. 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.

De esta forma, 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 la Socialización del MPC, 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.

b. Medición de resultados

Para medir los resultados del Mecanismo de Protección al Cesante, se proponen tres métodos cuantitativos calculados 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 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 calcular 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 cumplía con las condiciones para acceder a los beneficios del MPC pero no lo hizo.

Un primer elemento para resaltar (Tabla 1) es el diferencial por sexo que establece que los hombres tienen una probabilidad 16 puntos porcentuales mayor de estar empleados que las mujeres. Esta cifra reitera la brecha de género que hay en el mercado laboral, pues señala que por lo general puede ser más fácil conseguir empleo para los hombres que para las mujeres. Los dos coeficientes de la edad muestran cómo se correlaciona con la variable de interés. Al principio tener mayor edad se relaciona con una mayor probabilidad de estar empleado, pues la edad puede representar experiencia laboral, lo que es atractivo para el mercado, pero luego la edad empieza a disminuir la probabilidad pues ya cuando se es mucho más adulto es difícil conseguir trabajo.

En cuanto a los beneficios de MPC, se encuentra una correlación negativa con la empleabilidad. Los que reportaron haber asistido a talleres tienen 1.4 puntos porcentuales de probabilidad de estar empleado menor a los que reportaron no hacerlo, los que reportaron haber asistido a cursos de capacitación tienen 8.3 puntos porcentuales menos que los que reportaron no haber asistido, y los que reportaron haber recibir beneficios económicos tienen 4.1 puntos porcentuales menor a los que reportaron no haber recibido. El coeficiente de talleres es muy pequeño, así que no parece preocupante; el coeficiente negativo de beneficios económicos podría sustentarse en la teoría que establece que 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 reportar haber asistido a los cursos de capacitación, se observa una diferencia considerable en la probabilidad de empleo con respecto a los que reportaron no haber asistido. El último elemento del MPC es el Servicio Público de Empleo, y el modelo muestra que no hay

correlación ni positiva ni negativa entre usar este mecanismo de búsqueda y la probabilidad de estar empleado ya que el coeficiente no es significativo.

Los resultados encontrados también muestran que las correlaciones son 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.

Tabla 1. Resultados del Modelo Logit

VARIABLES	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	Error std.	Coeficiente	Error std.
taller	0.0430***	(0.00527)	-0.0148***	(0.00236)
curso	0.0786***	(0.00508)	-0.0836***	(0.00215)
recibio_benecon	-0.0217***	(0.00569)	-0.0416***	(0.00266)
spe	-0.0345***	(0.00524)	0.000784	(0.00236)
sexo_taller	-0.194***	(0.00467)		
sexo_curso	0.0823***	(0.00428)		
sexo_be	0.0161***	(0.00542)		
sexo_spe	0.104***	(0.0046)		
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***	(0.00575)	0.160***	(0.00213)
edad	0.0741***	(0.000879)	0.0559***	(0.000676)
edad2	-0.0009***	(1.01E-05)	-0.000732***	(8.16E-06)
lsalario	-0.0613***	(0.0011)	-0.0550***	(0.00109)
cabezahogar	-0.00448*	(0.00229)	-0.00864***	(0.00226)
Bachillerato	-0.0404***	(0.00501)	-0.0576***	(0.00498)
Técnico, tecnólogo, universitario	0.0729***	(0.0051)	0.0536***	(0.00506)
Posgrado	0.178***	(0.00702)	0.127***	(0.00699)
Región caribe	0.0462***	(0.0035)	0.0345***	(0.00344)
Región Eje Cafetero	0.235***	(0.0033)	0.232***	(0.00327)
Región Centro Oriente	0.127***	(0.00331)	0.127***	(0.00328)

Región Pacífico	0.322***	(0.0032)	0.301***	(0.00317)
Región Centro Sur	0.222***	(0.00502)	0.208***	(0.00495)
Región Llanos	0.289***	(0.00558)	0.261***	(0.00558)
Contrato Independiente	0.0947***	(0.00613)	0.103***	(0.00601)
Otro tipo de contrato	-0.0572***	(0.0036)	-0.0633***	(0.00354)
1.tipocaja	-0.154***	(0.00599)	-0.130***	(0.00606)
2.tipocaja	-0.194***	(0.00584)	-0.179***	(0.00591)
3.tipocaja	-0.236***	(0.00554)	-0.210***	(0.00562)
Total observaciones	330.852			

El modelo también muestra que el salario tiene 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 (5.7 pp menos de probabilidad), 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 se relaciona con una probabilidad mayor de 5.3 pp con respecto a los de primaria y 11 pp con respecto a los de bachillerato, y tener un posgrado se relaciona con una probabilidad de empleo mayor de 12.7 pp con respecto a los de primaria y 18.4 pp con respecto a los de bachillerato, lo que es considerable.

En cuanto al modelo de supervivencia la tabla 2 muestra en primer lugar que ser hombre aumenta la posibilidad de "muerte", es decir de que se acabe la supervivencia del desempleo. El coeficiente indica que las razones de riesgo aumentan en un 54% para los hombres con respecto a las mujeres, lo que muestra el aumento de probabilidad en dejar de estar desempleado en cualquier momento del tiempo. En la edad se encuentra que al principio y por la mayoría de la vida económicamente activa, a mayor edad las razones de riesgo son mayores (y por lo tanto la probabilidad de dejar el desempleo), probablemente por el aumento en experiencia que esto representa, pero eventualmente la edad empieza a relacionarse negativamente con la posibilidad de conseguir empleo. En cuanto a los talleres, parece que en promedio en el tiempo tiene una correlación negativa, aunque esta es pequeña pues las razones de riesgo solo disminuyen en un 6%.

En cambio, los cursos de capacitación, consecuentemente con lo que se vio en la función de supervivencia, sí tienen relación de riesgo negativa considerable, pues las razones de riesgo se reducen en un 22%, lo que implica que la probabilidad de conseguir empleo es más baja y que

la efectividad de estos cursos puede ponerse en duda, lo cual se contradice con los resultados asociados a la literatura de desarrollo de capital humano y formación para el trabajo (Heckman & Stixrud, 2006). Cuando se analizan los que reportaron haber recibido beneficios económicos, las razones de riesgo disminuyen en un 2%, y esto siendo el primer coeficiente significativo solo al 5% (el resto lo eran al 1%), lo que confirma el carácter neutral percibido anteriormente de este beneficio. El elemento del MPC que sí muestra beneficios en promedio en el tiempo es el servicio público de empleo, pues las razones de riesgo aumentan en un 10%, lo que hablaría de la mayor probabilidad de conseguir empleo que tienen las personas que utilizan este mecanismo.

Tabla 2. Regresión cox de supervivencias

	Variables	Hazard rate	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

Uno de los elementos a resaltar sobre este ejercicio es que, más allá de los elementos del MPC, el modelo muestra que 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.

Luego se analiza las correlaciones que tienen los diferentes niveles educativos, los cuales están en comparación con haber acabado primaria. El primer coeficiente no es significativo, lo que indica que la probabilidad de conseguir empleo con primaria o bachillerato terminado es la misma. Sin embargo, no es lo mismo con niveles de educación más altos, ya que al tener pregrado o título técnico las razones de riesgo aumentan en un 20% con respecto a los dos anteriores, y tener posgrado hace lo mismo en más de un 40%.

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 un 55% por ciento más de razones de riesgo con respecto a los dependientes, mientras que los que están peor son los que tiene otro tipo de contrato, pues las razones bajan en un 7% con 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.

4. Conclusiones

En términos de la operatividad general del MPC, las conclusiones de esta evaluación de resultados encuentran cuatro puntos fundamentales para fortalecer su implementación: i) el diseño de la política, ii) la interacción de los componentes iii) los mecanismos de seguimiento y iv) los esquemas de articulación institucional.

- i) El diseño de la política

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 medición 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 cómo 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 efectos de las políticas brindadas a través de Mecanismo de Protección al Cesante.

ii) Fortalecimiento operativo

Las metodologías utilizadas para evaluar los resultados de esta política muestran la necesidad de fortalecer la articulación entre componentes y su operatividad individual, para así mejorar los canales de transmisión de la política y, por lo tanto, mejorar los resultados sobre la población beneficiaria.

Respecto a la interacción de los componentes se encuentra que 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 cajas 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 componente 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 cajas, y promover diseños de operación integrados, respetando la autonomía de las CCF como entidades privadas para definir sus esquemas de gobierno corporativo.

- Fortalecimiento operación SPE:

El Servicio Público 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. Está definido como el mecanismo de búsqueda de empleo que acerca las necesidades de recurso humano de los empresarios y los trabajadores, y se

fundamenta 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. Sin embargo, a pesar de la importancia de este componente, sus resultados en la búsqueda de empleo tienen una correlación negativa, es decir, se relaciona con una mayor duración de desempleo.

En particular se encuentra la necesidad de mejorar y estandarizar los lineamientos sobre los procesos de orientación y gestión empresarial, así como se deben dar lineamientos para la operación e implementación del proceso de intermediación. Si bien actualmente existen normativas y documentos metodológicos que profundizan en el desarrollo de herramientas para disminuir las brechas de ingresos al mercado laboral, sus resultados no son evidentes.

- Fortalecimiento Prestaciones Económicas:

Los resultados de este componente presentan la necesidad tanto de fortalecer sus esquemas operativos como de revisar el alcance de los beneficios. De esta forma se encuentra que bajo la ausencia de un sistema de información la operatividad de este componente se dificulta en la validación de los requerimientos de entrada así como en la articulación con los esquemas de activación al mercado laboral como es indicado por la normatividad. Así mismo, la evaluación permite comprender el uso que los beneficiarios le dan a las prestaciones mostrando que estos beneficios no son de gran relevancia para los beneficiarios.

- Bonos de alimentación: es una de las prestaciones más valoradas por los beneficiarios, sin embargo en su operatividad se encuentra una gran diversidad en la forma en la cual es entregada. Se recomienda estandarizar su operatividad.
- Afiliación a Salud y pensiones: actualmente presenta dificultades tanto conceptuales como en su operatividad. Respecto a la primera se observa que de acuerdo con la normatividad actual los cesantes tienen derecho a continuar con la afiliación por un periodo de dos meses en el sistema de salud, por lo cual se estaría generando una duplicidad en los beneficios. Igualmente la afiliación a pensiones no es valorada por algunos usuarios, principalmente para quienes están próximos a su jubilación y cotizar sobre un salario mínimo mensual legal vigente disminuye la cotización promedio. Respecto a los aspectos operativos la falta de un sistema de información ha generado dificultades en la operación de este componente generando problemas para los

usuarios. Por lo cual se recomienda validar el alcance de este beneficio en el marco de un sistema de Protección Social

- Incentivo por ahorro de cesantías: Desde su creación a la fecha este beneficio no se ha implementado
 - Cuota del subsidio familiar: si bien este beneficio no presenta problemas en su operatividad, su alcance no es universal, es decir solo aplica para quienes recibían anteriormente la cuota de subsidio familiar y por lo tanto no cumple con el objetivo de mitigar los cambios en el ingreso
- Fortalecimiento Capacitación:

Si bien el proceso de formación de capital humano se diseña como una herramienta del MPC para promover la inserción al mercado laboral, sus resultados en los modelos de medición registran una correlación negativa con la probabilidad de conseguir empleo. Estos resultados se encuentran asociados a la falta de normatividad y operatividad que actualmente tiene este componente. Para potenciar este componente se debe fortalecer el trabajo que hasta hoy están haciendo los agentes que participan en el componente de capacitación, con una visión y con objetivos más amplios, no solo los de cumplir un requisito de capacitación para recibir un subsidio económico, además, ejecutar cada uno de los elementos definidos en la Ley, incluso los que hasta el día de hoy no se han logrado desarrollar. Asimismo, se debe evaluar qué otros elementos 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 una 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:

- i. Evaluación diagnóstica de competencias del beneficiario
- ii. Remisión a un proceso de capacitación

- iii. Formalización de ingreso a un proceso de capacitación
- iv. Ejecución de la capacitación
- v. Seguimiento de la asistencia a proceso de capacitación
- vi. Evaluación final de competencias del beneficiario
- vii. Aplicación de encuestas de satisfacción a beneficiarios y empresarios
- viii. Proceso de certificación de competencias
- ix. Seguimiento a beneficiarios certificados y no certificados.
 - 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.

- i. Definición de la oferta de capacitación
- ii. Definición de la operación / Selección de operador
- iii. Diseño de la oferta de capacitación y la metodología pedagógica
- iv. Enganche y formación de instructores y/o facilitadores
- v. Diseño de la evaluación diagnóstica de competencias, evaluación final de resultados y encuesta de satisfacción
- vi. Análisis de resultados de evaluación diagnóstica
- vii. Direccionamientos beneficiarios desde la ruta de empleabilidad a proceso de capacitación
- viii. Planeación y ejecución de la capacitación
- ix. Análisis de resultados de encuestas de satisfacción y evaluación final
- x. Definición y provisión de certificación de competencias
- xi. Análisis y seguimiento a egresados
- xii. Aplicación de la retroalimentación de procesos de definición de oferta de capacitación y ruta de empleabilidad:
 - iii) Mecanismos de seguimiento

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.

iv) Esquemas de Articulación Institucional

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 (DGPEF) 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 los 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 cajas 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 de 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.