

MINISTERIO DEL TRABAJO

DECRETO NÚMERO 582 DE 2016

8 ABR 2016

Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a Bonos de Alimentación.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial, la conferida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, y

CONSIDERANDO

Que mediante los artículos 1º y 2º de la Ley 1636 de 2013 se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, con el fin de articular y ejecutar un sistema integral de políticas activas y pasivas para mitigar los efectos del desempleo, el cual está integrado por el Servicio Público de Empleo, un componente de capacitación para la inserción y reinserción laboral, el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC, y las Cuentas de Cesantías de los Trabajadores, siendo responsabilidad del Gobierno Nacional, la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia de los esquemas que conforman dicho mecanismo.

Que el artículo 23 de la mencionada Ley, otorgó a las Cajas de Compensación Familiar competencias para la administración del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC.

Que en la Sección 3 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo se definen las subcuentas que componen el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC y se establece la forma de apropiar y distribuir los recursos para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del Mecanismo de Protección al Cesante.

Que la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un Nuevo País’* dispuso, en su artículo 77, que *“[e]l Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo.”* Al tiempo que estableció que *“[c]on el fin de facilitar y mejorar el enganche laboral efectivo de la población y para estimular la vinculación de aprendices, practicantes y trabajadores a empresas, el Ministerio del Trabajo podrá disponer anualmente recursos del Fosfec para el reconocimiento de bonos de alimentación a cesantes, a la promoción de la formación en empresa y el desarrollo de incentivos para eliminar las barreras de acceso al mercado laboral previa realización de estudios sobre*

Continuación del decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a bonos de alimentación."

atención de necesidades sociales. Lo anterior, sin perjuicio de las otras destinaciones de los recursos que integran el FOSFEC, en los términos de la Ley 1636 de 2013."

Que los beneficios establecidos en la Ley 1636 de 2013 buscan mejorar la calidad de vida de los cesantes, así como generar herramientas para incrementar su empleabilidad y facilitar la reinserción en el mercado laboral. Entre estos beneficios se encuentra el pago a las prestaciones económicas que incluye el pago a los aportes de salud y pensiones, la cuota monetaria del subsidio familiar y los incentivos al ahorro de cesantías. Adicionalmente, el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 fortaleció este esquema para lograr estabilizar los ingresos de los cesantes y mitigar los efectos negativos del desempleo, a través de la creación de los bonos de alimentación.

Que los bonos de alimentación constituyen en un instrumento de estabilización de ingresos que permite la atención de una de las principales necesidades de los hogares durante el período de cesantía de alguno de sus miembros, como es el acceso a alimentos. De esta forma se busca mantener las condiciones de vida digna en períodos de desempleo de acuerdo con las prioridades de consumo del hogar.

Que es necesario establecer los parámetros que permitan acceder a los bonos de alimentación previstos en el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015, como una prestación económica del Mecanismo de Protección al Cesante.

Que conforme a lo señalado, se requiere determinar los lineamientos referentes al esquema de operación y entrega de la prestación económica constituida por los bonos de alimentación, en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.6.1.3.1. del Decreto 1072 de 2015. El artículo 2.2.6.1.3.1. del Decreto 1072 de 2015 quedará así:

"Artículo 2.2.6.1.3.1. Objeto de las prestaciones económicas. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1636 de 2013 y el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015, las prestaciones económicas que serán reconocidas a la población cesante que cumpla con los requisitos dispuestos en las mismas, consistirán en el pago de la cotización a los Sistemas de Salud y Pensiones del Sistema General de Seguridad Social Integral, el reconocimiento de la cuota monetaria del subsidio familiar y la entrega de los bonos de alimentación, en los términos de la presente sección. Lo anterior, con el objetivo de facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral, en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización.

PARÁGRAFO. Las disposiciones correspondientes al incentivo económico por ahorro de cesantías, como una de las prestaciones económicas reconocidas por la Ley 1636 de 2013, serán reglamentadas de manera independiente por el Gobierno nacional."

Continuación del decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a bonos de alimentación."

Artículo 2. Modificación del artículo 2.2.6.1.3.12. del Decreto 1072 de 2015. El artículo 2.2.6.1.3.12. del Decreto 1072 de 2015 quedará así:

"Artículo 2.2.6.1.3.12. Administración de los recursos. En desarrollo del artículo 23 de la Ley 1636 de 2013, la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, se regirá por las siguientes reglas:

1. Los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC se destinarán y deberán ser contabilizados en una cuenta especial independiente y desagregada en cinco (5) subcuentas:
 - 1.1. De prestaciones económicas, correspondiente a: pago de aportes a salud y pensión y cuota monetaria por cesante; incentivo económico por ahorro voluntario de cesantías y bonos de alimentación.
 - 1.2. Servicios de gestión y colocación para la inserción laboral.
 - 1.3. Programas de capacitación para la reinserción laboral.
 - 1.4. Sistema de información.
 - 1.5. Gastos de administración.
2. Para la consolidación de la cuenta del FOSFEC deberá descontarse lo correspondiente a la comisión del periodo.
3. Los recursos del Fondo son inembargables, considerando su destinación específica para la cobertura de prestaciones de la seguridad social.
4. Será competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la inspección, vigilancia y control del manejo de los recursos destinados a atender el pago de los beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante así como el debido cálculo de las comisiones, para lo cual las Cajas de Compensación Familiar deberán rendir un informe mensual detallado de la ejecución de tales recursos."

Artículo 3. Adición de los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015. Adiciónese los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. a la Sección 3 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, en los siguientes términos:

"Artículo 2.2.6.1.3.18. Bonos de alimentación. Para efectos de la presente Sección, entiéndase por bono de alimentación aquella prestación económica destinada a cubrir gastos alimenticios de acuerdo con las prioridades de consumo de cada beneficiario durante un periodo de cesantía determinado, respetando su libre elección y sus derechos como consumidor, conforme a lo señalado en el artículo 3º de la Ley 1480 de 2011.

Continuación del decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a bonos de alimentación."

Artículo 2.2.6.1.3.19. Cuantía y duración del bono de alimentación. Los beneficiarios de esta prestación económica recibirán un bono de alimentación equivalente a uno y medio salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV), dividido en seis (6) mensualidades iguales durante el periodo de cobertura máximo que establece el inciso 5 del artículo 12 de la Ley 1636 de 2013.

Artículo 2.2.6.1.3.20. Requisitos de acceso a los bonos de alimentación. Podrán acceder a los bonos de alimentación quienes cumplan los requisitos establecidos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 13 de la Ley 1636 de 2013.

Artículo 2.2.6.1.3.21. Esquema de operación y entrega del beneficio de bonos de alimentación. Las agencias de gestión y colocación de las cajas de compensación familiar, en la postulación para el beneficio, deberán entregar al postulante la información correspondiente a la prestación económica de bonos de alimentación. En esta misma etapa, el postulante deberá manifestar por escrito que, una vez termine su estado de cesante, informará esta novedad a la agencia de gestión y colocación respectiva y que destinará para alimentación el monto del beneficio del cual trata este artículo, de acuerdo con sus necesidades de consumo.

Las cajas de compensación familiar establecerán el esquema de operación para la entrega de los bonos y los mecanismos para que los recursos se destinen en alimentación.

Las agencias de gestión y colocación de las cajas de compensación familiar realizarán la entrega de la prestación económica correspondiente al bono de alimentación a los beneficiarios, previo cumplimiento de requisitos de acceso.

Artículo 2.2.6.1.3.22. Seguimiento. Las agencias de gestión y colocación de las cajas de compensación familiar realizarán el seguimiento al esquema de operación y entrega del bono de alimentación y enviarán esta información al Ministerio del Trabajo a través de reportes periódicos de conformidad con las directrices impartidas por esta entidad para el efecto.

Artículo 2.2.6.1.3.23. Pérdida del beneficio de bono de alimentación. El beneficiario perderá el bono de alimentación por la ocurrencia de alguna de las causales previstas en el artículo 14 de la Ley 1636 del 2013.

Artículo 2.2.6.1.3.24. Cesación del beneficio de bono de alimentación. El beneficio de bono de alimentación cesará en caso de que se configure alguna de las causales previstas en los artículos 15 y 16 de la Ley 1636 de 2013.

Artículo 2.2.6.1.3.25. Financiación de los bonos de alimentación. Las cajas de compensación familiar dispondrán de los recursos de la subcuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC para atender a la población beneficiaria del bono de alimentación en sus territorios, sin desatender las demás obligaciones con cargo de esta subcuenta. Para ello la Superintendencia de Subsidio Familiar deberá generar un rubro al interior de dicha subcuenta para registrar los recursos que se destinarán para el desembolso de los bonos de alimentación.

Continuación del decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a bonos de alimentación."

Artículo 2.2.6.1.3.26. Esquema de transición de actuales beneficiarios de prestaciones económicas. Las personas que actualmente sean beneficiarias del componente de prestaciones económicas del Mecanismo de Protección al Cesante, accederán a los bonos de alimentación en forma proporcional al término que falte para que cese la entrega de los beneficios a su favor."

Artículo 4. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

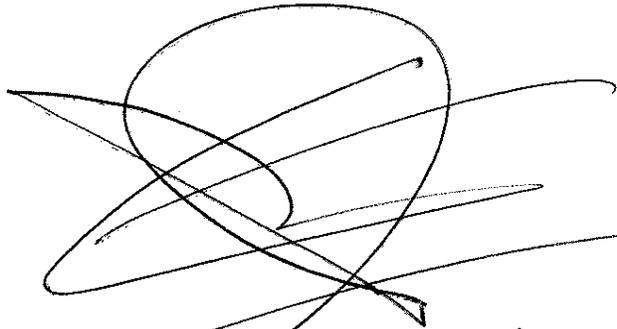
PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C.,

8 ABR 2016



EL MINISTRO DEL TRABAJO,



LUIS EDUARDO GARZÓN

MINISTERIO DEL TRABAJO MEMORIA JUSTIFICATIVA		Fecha	Abril de 2016
Área Responsable:		DIRECCIÓN DE GENERACIÓN Y PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y SUBSIDIO FAMILIAR	
Proyecto de Decreto o Resolución	<p><i>"Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a Bonos de Alimentación."</i></p>		
1. Viabilidad Jurídica			
1.1 Análisis de las normas que otorgan competencia	<p>El Presidente de la República es competente para expedir el presente decreto, teniendo en cuenta que por disposición del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde:</p> <p><i>"11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."</i></p> <p>Así mismo, el texto que se pretende modificar está contenido en la Sección 3 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo — en la cual se encuentra reglamentado el Mecanismo de Protección al Cesante; de igual forma se pretende reglamentar el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015, que busca fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante, por medio de diferentes herramientas, entre las cuales se encuentran los bonos de alimentación.</p>		
1.2 Vigencia de la Ley o norma Reglamentada o desarrollada	<p>La Ley 1636 de 2013 y el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015, normas reglamentadas mediante el proyecto, se encuentran vigentes.</p>		
1.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas	<p>Mediante el proyecto se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015.</p>		
2. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición	<p>2.1. ANTECEDENTES</p> <p>El Mecanismo de Protección al Cesante tiene como antecedente la Ley 789 de 2002 que creó el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE), administrado por las Cajas de Compensación Familiar y estructurado en tres componentes principales: el subsidio al desempleo, la capacitación para la reinserción laboral, y el microcrédito para el emprendimiento y la creación de microempresas. En cuanto al primer componente, se tenía que el subsidio podía ser otorgado en bonos de alimentación, en afiliación a salud o en educación, siendo el primero el de mayor relevancia.</p> <p>A partir de la evaluación realizada al FONEDE por el consultor Emilio Carrasco y el Departamento Nacional de Planeación en el año 2009, se observaron debilidades de este sistema consistentes en la falta de lineamientos y criterios para ofrecer los cursos de capacitación, la inexistencia de una ruta complementaria para de orientación laboral y la ineffectividad del programa de microcrédito de la evaluación</p>		

	<p>ejecutiva.</p> <p>Buscando mejorar las falencias identificadas del FONEDE, se expidió la Ley 1636 de 2013 que creó al Mecanismo de Protección al Cesante como un sistema de articulación entre las políticas pasivas y activas de mercado laboral, por medio del cual se busca estabilizar las condiciones de vida de los trabajadores cesantes, así como brindar herramientas pertinentes para facilitar la vinculación laboral.</p> <p>Entre las herramientas brindadas para la estabilización de las condiciones de vida, el artículo 12 de la Ley 1636 define que los beneficiarios del componente de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante recibirán la afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones y la cuota monetaria en las mismas condiciones que la recibían durante su periodo laboral por un periodo determinado, y un incentivo al ahorro de cesantías, para quienes hubieran decidido ahorrar estos recursos en caso de desempleo. De lo cual se advirtió que los beneficios brindados en el marco de esta Ley no tuvieron en cuenta necesidades básicas de los hogares, como el consumo de alimentos.</p> <p>Actualmente el Mecanismo ha brindado prestaciones a más de 90.000 beneficiarios, y de acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia de Subsidio Familiar, la ejecución de los recursos asignados para el componente de prestaciones no es superior al 30%. Adicional a esto, el esquema de beneficios evidencia la necesidad de generar herramientas pertinentes y oportunas para proteger el consumo de los hogares en los cuales, alguno de sus integrantes ha perdido su trabajo como principal fuente de ingresos. Bajo este contexto, a través del artículo 77 de la Ley 1753 se dispuso el fortalecimiento del Mecanismo de Protección al Cesante, a través de la creación de los bonos de alimentación.</p> <p>2.2. RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO.</p> <p>Si bien el Mecanismo de Protección al Cesante, creado mediante la Ley 1636 de 2015 generó un sistema de articulación entre las políticas activas y pasivas de mercado laboral, el cual es necesario para otorgar un subsidio al desempleo, se evidenció la necesidad de fortalecer el componente de protección al cesante, buscando la inclusión de medidas que estabilicen el consumo de los hogares durante este periodo.</p> <p>Es así como por medio del artículo 77 la Ley 1753 de 2015 se dispuso del espacio para fortalecer este Mecanismo, a través de la inclusión de bonos de alimentación como parte de las prestaciones recibidas por los cesantes, complementando el esquema de beneficios. En este contexto, el Ministerio del Trabajo ha promovido la reglamentación de este artículo, dando los lineamientos básicos a las Cajas de Compensación Familiar para su implementación y operación, para la cual propone la expedición del presente decreto.</p>
<p>3. Ambito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido</p>	<p>El Decreto se aplica en todo el territorio Nacional y está dirigido a todos los cesantes que cumplan las condiciones para acceder a este beneficio, a las Cajas de Compensación Familiar encargadas de la operación y entrega de este beneficio y las otras entidades relacionadas con el Mecanismo de Protección al Cesante.</p>

<p>4. Impacto económico si fuere el caso (deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto)</p>	<p>4.1 IMPACTO ECONÓMICO PARA EL ESTADO</p> <p>Los bonos de alimentación que se brindan en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante serán financiados a través de los recursos financiados en el FOSFEC, que a su vez provienen de los recursos parafiscales aportados a las Cajas de Compensación Familiar y por lo tanto no tendrán un impacto económico para el Estado.</p> <p>4.2 IMPACTO ECONÓMICO PARA LOS PARTICULARES DESTINATARIOS DE LA NORMA.</p> <p>Considerando que los principales destinatarios de esta norma son los cesantes que cumplen con las condiciones de acceso al componente de prestaciones económicas del Mecanismo, y que el beneficio se define como una transferencia en especie condicionada a los requerimientos establecidos en la normatividad, el impacto económico sobre los potenciales beneficiarios será la estabilización de ingresos durante el periodo de desempleo.</p>
<p>5. Disponibilidad presupuestal</p>	<p>N/A</p>
<p>6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación</p>	<p>El Decreto no tiene impacto alguno en el medioambiente, ni en el patrimonio cultural de la nación.</p>
<p>7. Consultas: De conformidad con lo ordenado en la Constitución y la ley debe realizarse consultas a otra entidad : Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Nota 1. Si su respuesta es afirmativa deberá anexar a la memoria justificativa la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite</p>	
<p>7.1 Publicidad: Se realizó la publicación del proyecto para consideración del público: Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> (Deberá anexarse a la memoria justificativa la constancia del cumplimiento de esta obligación.)</p>	
<p>8. Cualquier otro aspecto que considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión. N/A</p>	
<p>9. Seguridad Jurídica: Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/></p>	
<p> MIGUEL ANGEL CARDOZO TOVAR Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar Dependencia Responsable del proyecto</p> <p>Visto Bueno:</p> <p> Justo Germán Bermúdez Gross Jefe Oficina Asesora Jurídica - Ministerio del Trabajo</p>	

DOCUMENTO TÉCNICO IMPLEMENTACIÓN BONOS DE ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA.

PRESENTACIÓN

Desde el 2013 los colombianos cuentan con el Mecanismo de Protección al Cesante – MPC– como un conjunto de políticas enfocadas a mejorar las condiciones de vida de los cesantes y garantizar, así como a generar las herramientas pertinentes y oportunas para facilitar el reenganche laboral. El Mecanismo está estructurado en cuatro componentes principales: las prestaciones económicas, el Servicio Público de Empleo, el sistema de capacitación y el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC – como fuente su fuente de financiamiento.

Dos años después de su implementación el Gobierno Nacional, y en particular el Ministerio del Trabajo encuentran la necesidad de fortalecer este Mecanismo, para consolidarlo como el sistema de interacción de políticas activas y pasivas que logre tanto estabilizar los niveles de consumo de los hogares y mantener la vinculación al sistema de protección social en salud y pensiones, así como promover políticas y programas adecuados a las necesidades de los diferentes grupos poblacionales que logren mejorar los procesos de vinculación al mercado laboral y de generación de ingresos.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, reglamentado por la Ley 1753 de 2015, establece en su artículo 77 la necesidad de implementar bonos de alimentación que se pueden brindar en el marco del MPC. El presente documento tiene como objetivo presentar el diseño técnico de los bonos de alimentación como parte de las prestaciones económicas, para lo cual se divide en cuatro partes, sin contar esta introducción. Como primer punto se presenta el actual Mecanismo de Protección al Cesante y el desarrollo del componente de prestaciones económicas durante el periodo de implementación. Seguido a esto se presenta la revisión de experiencias tanto teóricas como en la implementación de programas de bonos de alimentación. Como tercer punto se expone el ejercicio de definición y costeo del esquema de bonos como parte de las prestaciones económicas en el marco del MPC, y finalmente se presentan los aspectos operativos básicos sobre los cuales operaría este programa.

1. El Mecanismo de Protección al Cesante

Las políticas de protección al desempleo cuentan con tres clases de instrumentos, primero aquellas enfocadas a prevenir los despidos masivos, generando una serie que el empresario asume para no generar un cambio de ingresos drásticos en los hogares, segundo las acciones a implementar cuando la persona ya se encuentra desempleada como lo son el subsidio al desempleo, el uso de las cesantías como ahorro destinado a este periodo y finalmente, las políticas enfocadas a mejorar la vinculación al mercado laboral como lo son los servicios de intermediación y la capacitación para la inserción y reincorporación laboral.

Para que este tipo de políticas y programas sea exitoso, es necesario que exista una interacción entre ellas, en particular entre las del segundo y tercer grupo. De esta forma, el Gobierno Nacional en el 2013, por medio de la Ley 1636 crea el Mecanismo de Protección al Cesante, como un sistema de articulación de políticas activas y pasivas de mercado laboral estructurado en cuatro componentes (ver Figura 1):

- i) El Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
- ii) El Sistema de Formación para el Trabajo
- iii) El Servicio público de empleo
- iv) El componente de prestaciones económicas que incluye el sistema de ahorro por cesantías de los trabajadores

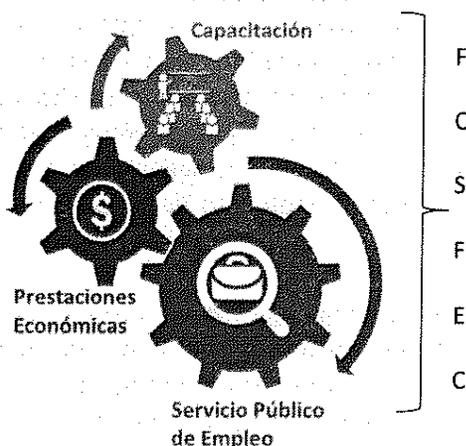
En particular, el MPC se creó en 2013 y tiene por objetivo mitigar los efectos nocivos del desempleo y facilitar la inserción al mercado laboral (Ley 1636 de 2013). Este Sistema es administrado por las Cajas de Compensación Familiar y se financia por medio de los aportes parafiscales destinados al Sistema de Subsidio Familiar.

En esta línea, el Mecanismo de Protección al Cesante es un instrumento que garantiza la protección social de los trabajadores en caso de quedar desempleados, manteniendo el acceso a la salud, el ahorro a pensiones, su subsidio familiar y el acceso a servicios de intermediación a través de las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo tanto públicas como privadas y capacitación laboral. Esto en pro de proteger a los trabajadores más vulnerables, manteniendo la calidad de vida y formalización de los empleos.

Adicionalmente los trabajadores dependientes o independientes podrán ahorrar un porcentaje de sus cesantías para que en el momento de quedar desempleados puedan recibir un incentivo monetario proporcional a su ahorro.

A través de este mecanismo se integran, además de los beneficios monetarios, los servicios de intermediación laboral y la capacitación brindada por el SENA y las Cajas de Compensación Familiar.

Figura 1. Componentes Mecanismo de Protección al Cesante



Fuente: Ley 1636 de 2013.

En general la ley estructura cuatro componentes; servicio público de empleo, prestaciones económicas, capacitación y FOSFEC, aunque este último hace referencia al Fondo de Recursos con el cual se financia todo el sistema, por lo que es transversal a los demás componentes.

Dentro del componente de prestaciones económicas, se considera básicamente: i) el pago de la cotización a los Sistemas de Salud y Pensiones del Sistema General de Seguridad Social Integral y; ii) el reconocimiento de la cuota monetaria del subsidio familiar, con el objetivo de facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral, en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización –art. 45, D. 2852 de 2013-1.

El presente documento, tiene como objetivo contribuir al diseño e implementación de un programa de Bonos de Alimentación en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante. Para ello el documento se estructura en 7 secciones, incluyendo este apartado. Inicialmente, se justifica la incorporación de este nuevo beneficio como una atención a una necesidad social como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo. En una tercera sección, se muestran los aspectos institucionales a considerar para la implementación del beneficio. Luego, se detallan los antecedentes de este tipo de programa, particularmente la experiencia con el FONEDE. En una quinta sección, se realiza una revisión literaria y se expone un marco conceptual, para comprender como los Bonos de Alimentación, hacen parte de un esquema de seguro de desempleo. Posterior a esto realizamos una breve caracterización de los actuales beneficiarios para conocer el tipo de población que está atendiendo el MPC. Finalmente, se presenta una propuesta de programa que considera los diferentes componentes analizados en este documento.

2. BONOS DE ALIMENTACIÓN COMO ATENCIÓN A NECESIDAD SOCIAL.

a. Marco conceptual y experiencias internacionales

¹ Las prestaciones referidas en los artículos 11 de la Ley 1636 y 45 del Decreto 2852 de 2014, pueden solicitarse, ante el FOSFEC, por los beneficiarios del Subsidio al Desempleo de que trataba la Ley 789 de 2002 y sus decretos reglamentarios siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 1636 de 2013 –par. 1, art. 47, D. 2852/2013-.

En la literatura se pueden identificar varios escenarios en los cuales recobran importancia los seguros de desempleo. Según Bardey et al. (2009) las cinco principales justificaciones para implementar un seguro de desempleo residen en que suaviza el consumo de los hogares, reduce la vulnerabilidad de los trabajadores y la magnitud de los ciclos económicos, transfieren el riesgo al ser un mecanismo de redistribución y mejora el emparejamiento del mercado laboral. En este sentido, recobra la importancia de que los seguros de desempleo permitan que el trabajador pueda acceder a un ingreso en el momento de su cesantía y poder cubrir sus necesidades de consumo.

En esta línea, el modelo de búsqueda muestra que altos beneficios de un seguro de desempleo, así como alta duración del mismo puede conllevar a mayores periodos de desempleo (Hopenyain & Nicoli, 1997), lo anterior debido a que los beneficiarios tienen mayores salarios de reserva por ende realizan menores esfuerzos para encontrar empleo.

En ese sentido, la teoría predice una relación positiva entre el ser beneficiario de un seguro de desempleo y la duración de desempleo. Empíricamente las más importantes contribuciones relacionadas con la medición de los efectos de la duración de los beneficios sobre la duración del desempleo son: Katz y Meyer (1990), Meyer (1990), Hunt (1995), Card y Levine (2000), Calmfors y Holmlund (2000), Van Ours y Vodopivec (2006), Krueger y Mueller (2008).

Pollman-Schult y Büchel (2005), siguen la línea de Katz y Meyer (1990), pero abarcan un concepto más amplio - beneficios del desempleo-. Los autores sostienen que mayores beneficios del desempleo aumentarán la duración del mismo, pero mejorarán el match que se obtenga al final del período de desempleo. Adicionalmente, encuentran que el hecho de recibir beneficios de desempleo no explica la transición a un empleo más calificado.

Con respecto a los efectos del seguro de desempleo sobre la calidad de los empleos conseguidos, se encuentran dos canales principales: El primero referente a que el SD incrementa los salarios de reserva por ende los beneficiarios se engancharán en empleos con mayores salarios. Así mismo, las prestaciones por desempleo pueden operar como un subsidio, permitiendo que los trabajadores esperen a un trabajo que sea acorde a sus capacidades, (Marimon & Zilibotti, 1999). De esta manera, el Seguro de Desempleo puede contribuir a encontrar empleos más estables, mejor remunerados y más productivos (Acemoglu & Shimer, 2000).

Los efectos del Seguro de Desempleo sobre los salarios de reingreso al Mercado laboral han sido estudiados por Addison y Blackburn (2000), quienes reportan una evidencia de aumentos en los salarios de las personas que son beneficiarias una vez reingresan al Mercado laboral en Estados Unidos. Belzil (2001) también encuentra una relación positiva del SD sobre la duración del desempleo en Canadá. En los últimos años, Tatsiramos (2009) encuentra que, si bien el SD tiene efectos negativos en términos de reducir el desempleo, tiene efectos positivos sobre la estabilidad de los empleos de reingreso al ML en el caso de países europeos.

En Latinoamérica, González - Rozada, Ronconi y Ruffo, (2011), encuentran que el desempleo incrementa cuando las transferencias por desempleo son altas o se prolongan por varios periodos de tiempo. En Uruguay, Amarante, Arim y Dean (2013) encuentran que el cambio en los pagos decrecientes en el seguro de desempleo implicó una reducción en la duración del desempleo, aunque de pequeña magnitud, y no presentó impactos en los ingresos al reingresar al mercado de trabajo.

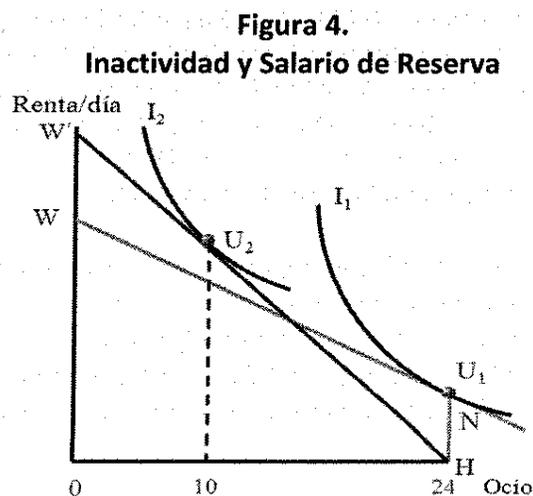
En Colombia, Medina et al. (2013) estudian los efectos del programa de subsidio al desempleo (Ley 789 de 2002) cruzando a los beneficiarios con la base del Sisben, de este cruce se encuentra la información de beneficiarios y no beneficiarios en tres puntos del tiempo (2002, 2005 y 2009). Encontrando que: i) 18 meses después de ser beneficiario del subsidio la participación en el mercado laboral, las ganancias de los beneficiarios, y el ingreso de los hogares no se incrementó, de hecho, en algunos casos decrece, ii) Los efectos en los hombres jefes de hogar incluye una amplia reducción en los ingresos, en la participación en el mercado laboral un incremento en la tasa de desempleo, iii) efectos muy pequeños positivos en la asistencia educativa de los beneficiarios.

- SALARIOS DE RESERVA Y BONOS DE ALIMENTACIÓN

El salario de reserva es un elemento bastante importante en la economía laboral, debido a que se encuentra relacionado principalmente, con el desempleo, el cual es un problema de gran preocupación para la sociedad.

El salario de reserva es definido comúnmente como el salario más bajo al cual se está dispuesto a aceptar un empleo. Por lo tanto, cuando estos salarios se encuentran por encima de los que ofrecen las empresas, según el enfoque neoclásico, aparece el desempleo voluntario. Por ser el salario de reserva un elemento determinante de la oferta laboral y estrechamente relacionado con el desempleo, es de vital importancia, avanzar hacia el análisis de éste, en especial, como los beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante, pueden influir en este.

Como se muestra en la figura 4, si el individuo percibe un salario bajo (WN es plano), la presencia de renta no salarial, o curvas de indiferencia inclinadas (I_1), le hace menos propenso a participar en el mercado de trabajo (U_1). Si el individuo percibe un salario alto (HW), no posee rentas no salariales (0), o curvas de indiferencia planas (I_2), le hace más propenso a participar en el mercado de trabajo (U_2).



Aunque existen muchos estudios de salarios de reserva y duración de desempleo, rescatamos algunos resultados como los de Holt (1970) que manifiesta el "salario de reserva dinámico, influenciado por diferentes factores". En este mismo estudio, expone que inicialmente el salario de reserva es alto porque el trabajador desea protegerse contra el riesgo de encontrar un trabajo que no sea tan bueno como el que desearía, pero que con el transcurrir del tiempo el trabajador adquiere conocimiento sobre el mercado laboral y las ofertas de trabajo, por lo tanto, disminuye su nivel de aspiración salarial (aprendizaje del mercado laboral). Señala que fenómenos como la inflación y los cambios en la productividad afectan el movimiento general de todos los salarios durante los períodos de desempleo, por lo que se espera que el salario de reserva también se ajuste a esas situaciones, pues, también depende del nivel general de salarios del mercado.

Al permanecer desempleado y en un proceso de búsqueda se agotan todos los recursos financieros del hogar, como también se afectan ciertos aspectos psicológicos relacionados con el ánimo y la motivación. Lo anterior, lleva al individuo a disminuir su aspiración salarial.

Akin y Platt (2011) señalan que un límite finito en la duración de las prestaciones de desempleo puede generar dispersión de los salarios de equilibrio entre los trabajadores y las empresas homogéneas. Hansen y Imrohorglu (1992) exponen que los trabajadores formales pobres que tienen una alta rotación pueden dejar sus empleos para beneficiarse de los seguros de desempleo. Entre que Gruber (2001) enfatiza en que la fuerza de trabajo tiene sólo ahorros suficientes para cubrir el 10% de los ingresos perdidos durante el desempleo. Finalmente, Schwartz (2015), recomienda que los beneficios deben disminuir durante periodo de inactividad y que los Gobiernos pueden considerar esquemas alternativos para diferentes grupos de trabajadores.

En la literatura se ha encontrado una relación positiva entre los beneficios y duración de las prestaciones por desempleo con la duración del mismo Katz y Meyer (1990), Hunt (1995), Card y Levine (2000), Calmfors y Holmlund (2000), Van Ours y Vodopivec (2006), Krueger y Mueller (2008). Al igual que se evidencian efectos positivos sobre la calidad de los emparejamientos que se logran, una vez se retorna al mercado laboral (Addison & Blackburn (2000), Belzil (2001), Tatsiramos (2009)). En Colombia, Medina, Núñez y Tamayo (2013) encuentran que ser beneficiario del anterior esquema de protección al desempleo (FONEDE), no tuvo impactos sobre la participación laboral y los ingresos de reingreso al mercado laboral.

Un sistema de prestaciones al desempleo es importante desde la perspectiva de la política pública puesto que suaviza el consumo de los hogares (en periodo de cesantía, permite que los hogares puedan acceder a un esquema de beneficios para mitigar los efectos del desempleo), reduce la vulnerabilidad de los trabajadores y la magnitud de los ciclos económicos, transfieren el riesgo al ser un mecanismo de redistribución y mejora el emparejamiento del mercado laboral (Bardey, Kiuhan & Suarez, 2009).

b. El Fonede y los bonos de alimentación en Colombia

La expedición de la Ley 789 de 2002 se crea el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE), compuesto por: i) subsidios al desempleo dando apoyo otorgado por una sola vez a las personas que perdían su empleo, equivalente a 1,5 SMMLV por un periodo máximo de seis meses, representado en bonos alimenticios, salud o educación; ii) capacitación para la reinserción laboral con la cual se pretendía mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios del Subsidio de Desempleo, y iii) microcrédito que tenía como objetivo la generación de empleo a través de apoyo crediticio a microempresas. Este Fondo era administrado por las Cajas de Compensación Familiar.

A partir de la evaluación ejecutiva² realizada al FONEDE en el año 2009, se observaron debilidades de este sistema entre las que se resaltan la falta de lineamientos y criterios para ofrecer los cursos de capacitación, la inexistencia de una ruta complementaria para de orientación laboral y la ineffectividad del programa de microcrédito.

Medina et al. (2013) estudian los efectos del programa de subsidio al desempleo (Ley 789 de 2002) cruzando a los beneficiarios con la base del Sisben, de este cruce se encuentra la información de beneficiarios y no beneficiarios en tres puntos del tiempo (2002, 2005 y 2009). Encontrando que: i) 18 meses después de ser beneficiario del subsidio la participación en el mercado laboral, las ganancias de los beneficiarios, y el ingreso de los hogares no se incrementó, de hecho, en algunos casos decrece, ii) Los efectos en los hombres jefes de hogar incluye una amplia reducción en los ingresos, en la participación en el mercado laboral un incremento en la tasa de desempleo, iii) efectos muy pequeños positivos en la asistencia educativa de los beneficiarios.

Por otra parte, este mecanismo de orientación, dirigido a beneficiar a los más vulnerables, no sólo deja cuestiones del mercado laboral como un objetivo secundario detrás de la asistencia social, sino que también proporciona asistencia social basada en el estado de desempleo de las personas con más medios, en comparación con los beneficiarios potenciales identificados a través de más convencional mecanismos, como su puntuación del SISBEN.

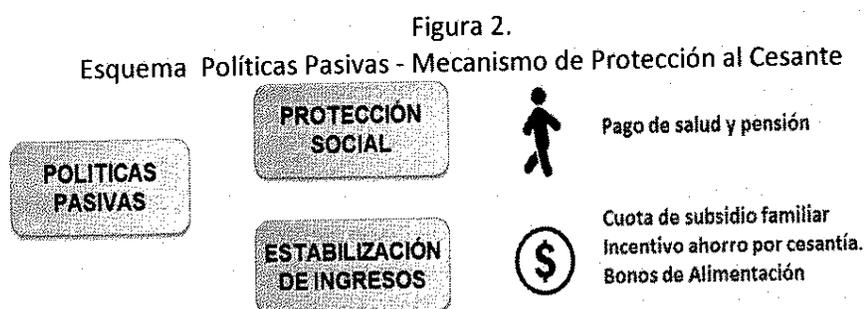
Otro de los puntos rescatables del estudio, es que los beneficiarios que se inscribieron en programas de capacitación laboral consiguen mejores resultados. Sin embargo, la alta tasa de deserción de los programas de formación sugiere la necesidad de redistribuir a los beneficiarios o hacer obligatoria su asistencia (beneficios condicionados). También sugiere que el programa debe estructurarse más hacia un seguro de desempleo estándar y que la intervención a formales e informales generar grandes distorsiones en su diseño y operatividad.

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE BONOS DE ALIMENTACIÓN.

a. Generalidades y definiciones

² Carrasco, E. (2009). *Evaluación ejecutiva de la política del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (FONEDE)*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C.

Actualmente, la mayor parte de los beneficios del MPC están enfocados en el componente de Protección Social (Pago de pensiones y aseguramiento régimen contributivo de salud) y aunque estos están condicionados a la ruta de empleabilidad del beneficiarios, es necesario robustecer el esquema de beneficios en aras de lograr una estabilización de los ingresos, como lo hacen los seguros de desempleo estándar a nivel mundial.



La ejecución promedio de los recursos del componente de prestaciones económicas se ha ubicado cerca al 30%, beneficiando a más de 130.000 personas a Diciembre de 2015. A pesar de que el Mecanismo de Protección al Cesante, es un programa nuevo, en el trabajo desarrollado con las Cajas de Compensación Familiar³ quienes administran y operan todos los programas y beneficios que se den en el marco del FOSFEC, se han logrado identificar algunos aspectos que inciden en la baja ejecución de este componente, dentro de los cuales se han identificado:

1. Beneficios poco llamativos: Las CCF reconocen que no existen grandes incentivos para que la población acceda a los beneficios. Aunque la protección social es uno de los pilares del componente, los potenciales beneficiarios tienden a subvalorar su beneficio durante el periodo de cesantía.
2. Bajo Posicionamiento del MPC: Otro de los puntos clave que se obtuvieron de los diferentes ejercicios, es la baja promoción del MPC en los diferentes territorios, específicamente con el sector empresarial y actores de soporte en la implementación del MPC.

De igual manera, se recogieron diferentes apreciaciones, entre las cuales se destacaba la importancia de generar un nuevo esquema de beneficios que fomente la empleabilidad del aspirante y que todo el portafolio al que pueda acceder la persona, este enmarcado dentro de la ruta de empleabilidad diseñada por la agencia de empleo.

Más allá del ejercicio de percepción con los actores, destacamos la coherencia de la implementación de este nuevo beneficio con la necesidad social⁴ existente, en donde se busca un esquema donde se articulen éstas políticas pasivas con los componentes de intermediación laboral, capacitación y generación de empleo.

³ En el anexo de este documento, se encuentra la sistematización de los diferentes ejercicios realizados por las CCF.

⁴ Una necesidad social es una serie de requerimientos comunes de una sociedad en relación a los medios necesarios y útiles para su existencia y desarrollo. La respuesta a esas necesidades supone la satisfacción temporal o permanente de las necesidades de una población. Se consideran necesidades sociales las que son compartidas por una población, como pueden ser la vivienda, alimentación, salud, seguridad y educación.

Figura 3.
Esquema Políticas Activas - Mecanismo de Protección al Cesante



Los bonos de alimentación, suelen ser un mecanismo de asistencia social otorgados por programas gubernamentales en aras de superar la situación de vulnerabilidad, pero tal y como se destaca en la revisión literaria, al no ser condicionados, estos se convierten en una estrategia asistencialista que no genera grandes impactos.

Sin embargo, "El bono de alimentación" pensado desde el Mecanismo de Protección al Cesante, será una prestación económica que estará enmarcada dentro de una ruta de empleabilidad y hará parte de un esquema de beneficios donde se articulan políticas pasivas y activas del mercado de trabajo.

En este sentido, el bono de alimentación será un instrumento de estabilización de ingresos promovido como un beneficio del MPC, atendiendo la principal necesidad social en periodo de cesantía: La alimentación, de ésta forma, se busca mantener las condiciones de vida en periodos de desempleo de acuerdo a las prioridades de consumo del hogar.

b. Marco Normativo

Dentro de los elementos normativos a considerar, se tiene la ley rectora que define la ruta del ejecutivo durante cuatro (4) años, El Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo País, donde se define:

"Artículo 75. Ampliación y seguimiento del mecanismo de protección al cesante. El Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo. Con el fin de facilitar y mejorar el enganche laboral efectivo de la población y para estimular la contratación de aprendices y practicantes, el Ministerio del Trabajo podrá disponer anualmente recursos para el reconocimiento de bonos de alimentación a cesantes y a la promoción de la formación en empresa, previa realización de estudios sobre atención de necesidades sociales. Lo anterior, sin perjuicio de las otras destinaciones de los recursos que integran el FOSFEC, en los términos de la Ley 1636 de 2013."

De esta manera, los Bonos de Alimentación se enmarcan dentro de lo establecido en el Mecanismo de Protección al Cesante, respetando su estructura y procesos, por lo cual sus objetivos serán integrados al esquema actual según lo dispuesto en la ley 1636 de 2013.

“Crear un Mecanismo de Protección al Cesante, cuya finalidad será la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización. Crea el Servicio Público de Empleo, como componente de este mecanismo y herramienta eficiente y eficaz de búsqueda de empleo”

Aunque la ley 1636, es la que crea El Mecanismos de Protección al Cesante, y sobre la cual se da alcance a la incorporación de una nueva prestación económica; es necesario, considerar que existe una serie de normatividad, la cual debe tener un mayor alcance para efectos de operatividad, administración y seguimiento de este nuevo beneficio. Dentro del esquema normativo identificado, se encuentra:

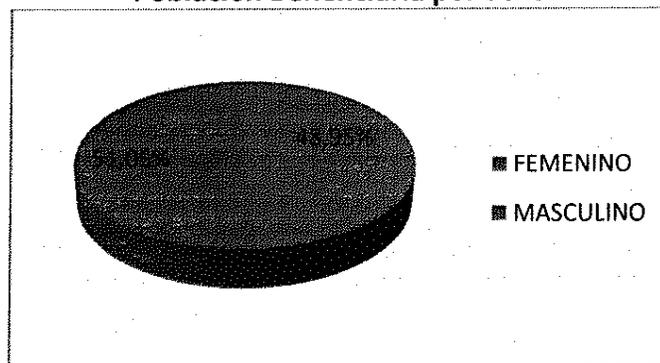
Tabla 1. Normatividad asociada a nuevo programa de Bonos de Alimentación.

Reglamentación	Objetivo de la Norma	Artículos de Relación
Ley 1636 Junio 2013	Creación MPC	Artículo 1, 2, 21 y 23.
Decreto 2852 de 2013	Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones.	Parte II. Capítulos 1, 2, 3 y 4.
Resolución 5387 de 2013	Por el cual se adopta el formulario único del MPC	General
Resolución 01484 de 2014	Por la cual se establecen criterios para la identificación de los rubros que corresponden a los gastos de administración y operación con cargo al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC.	General
Resolución 4547 de 2014	Por el cual se dictan los lineamientos para el reporte de información en los componentes de prestaciones económicas y capacitación.	En lo referente a lo estipulado en el artículo 21 de la ley 1636 de 2013.

c. Beneficiarios del componente de prestaciones económicas del MPC

A Diciembre de 2015, el Ministerio de Trabajo cuenta con una cifra de 131,173 beneficiarios al componente de prestaciones económicas desde la implementación de la Ley 1636 de 2013. Sin embargo, al realizar la validación con el sistema de PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes), se encuentran aproximadamente 124.000 registros de personas que han obtenido el beneficio de salud y pensión, la diferencia puede radicar en procesamientos erróneos al pagar el beneficio (no liquidar con planilla 52) o errores en los procesos operativos y administrativos que se han manifestado en la implementación del programa.

Figura 5.
Población Beneficiaria por Sexo.



Fuente: PILA. Ministerio de Trabajo.

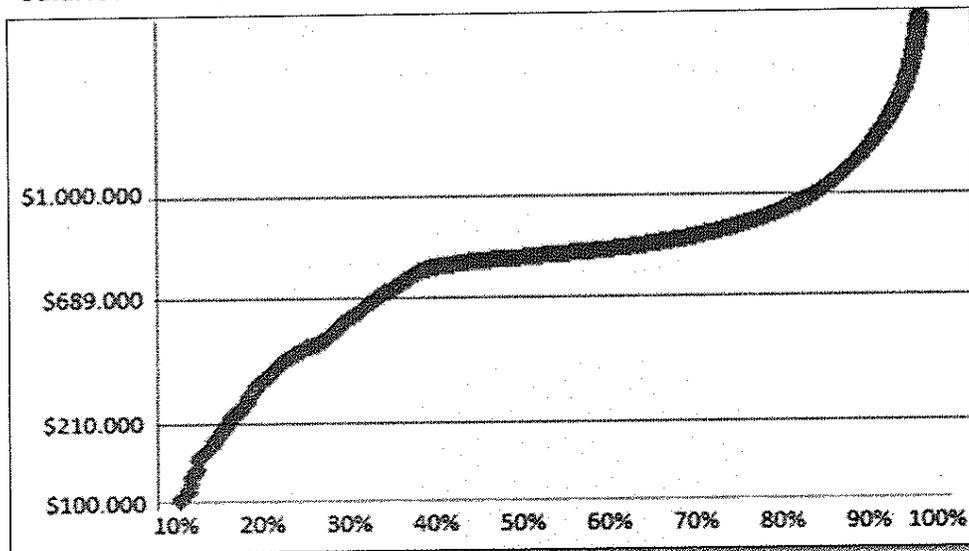
Una primera aproximación a los beneficiarios del programa, nos muestra que la mayoría de participantes (51.05%) son hombres, esto coherente con el panorama laboral del país, donde hay una mayor proporción de hombres empleados, que en el momento de la cesantía puede acceder al beneficio. En el antiguo modelo FONEDE, cerca de un 60% de los beneficiarios eran mujeres, situación que se generaba por la focalización en madres cabeza de hogar que se daba en muchas cajas de compensación familiar.

En cuanto a la ubicación, como es de esperarse, más del 25% de los beneficiarios se encuentran en Bogotá. Sin embargo, el total de beneficiarios no es proporcional a la estructura poblacional de los territorios, dado que existe una alta concentración de participantes en regiones como Valle (13,37%) y Bolívar (7,18%) superando a departamentos que debiesen tener un mayor número de beneficiarios como Antioquia (5,90%). Para realizar este análisis y poder realizar adecuadas conjeturas se debe tener en cuenta una serie de variables como el manejo de la tasa de desempleo en estos

territorios o bien aspectos institucionales y operativos en la implementación del programa, que también será objeto del presente estudio.

En contraparte, los departamentos que menos beneficiarios han registrado en este periodo, son los antiguos territorios operados por COMCAJA; Guainía (0,01%), Guaviare (0,04%), Vaupés (0,01%), Vichada (0,04%) y demás, o territorios con escaso tejido empresarial donde el trabajo formal representa poco, como es el caso del Choco (0,37%).

Figura 6.
Salarios Básicos de los Beneficiarios al MPC antes de entrar al Programa.

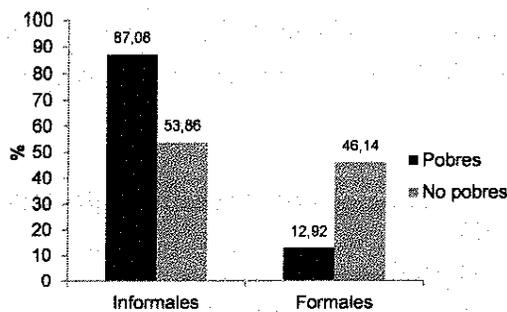


Fuente: PILA. Ministerio de Trabajo.

En cuanto, al tipo de población que actualmente atiende el Mecanismo de Protección al Cesante, se realiza una primera aproximación por el nivel de ingresos que se reportaba en su última cotización al sistema de seguridad social antes de ingresar al programa. En este sentido, se observa como una baja proporción (menos del 12% de los beneficiarios), son pobres formales, y como la mayor parte de beneficiarios perciben ingresos por encima de la línea de pobreza.

Aproximadamente un 60% del total de beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante perciben ingresos entre un salario mínimo y un millón de pesos, es decir, quienes están accediendo a los beneficios son las personas de clase media del País.

Figura 7.
Caracterización Pobres Formales en Colombia



Fuente Procesamientos GEIH.

Población en Condición de Pobreza	13.209.721
Población en Edad de Trabajar – PET	9.317.730
Ocupados	4.154.319
Informales	3.617.602
Desocupados	735.807
Inactivos	4.427.604
Subempleados objetivos	677.173
Subempleados subjetivos	1.761.932

Núñez et al (2013), señala que los bonos de alimentación generan efectos en el sector informal pero que no existen impactos significativos al analizar todos los trabajadores. Al realizar una caracterización de los pobres formales que eventualmente podrían acceder al Mecanismo de Protección al Cesante, se puede forjar una hipótesis, respecto a que tienen muy poco salario de reserva y por ello valoran más los bonos de alimentación (solo un 12,92% de los pobres son formales en Colombia) y se estima que solo 17.742 de esta población pueda acceder al programa.

d. Estimación de costos y beneficios

Ejercicio de estimación de costos para la Implementación de los Bonos de Alimentación como Beneficio del Componente de Prestaciones Económicas en el Marco del Mecanismo de Protección al Cesante

Para el diseño e implementación de Bonos de Alimentación se realizó un ejercicio de estimación de costos con el fin de evaluar la capacidad financiera del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec para absorber la carga económica para la debida inclusión de los Bonos como un beneficio del componente de Prestaciones Económicas en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante orientado a mitigar los efectos negativos del desempleo, dada la necesidad de reducir la posible caída del gasto en consumo de los cesantes. Para este ejercicio se usaron los siguientes datos:

1. Estimación de la población beneficiaria.

Para proyectar la población potencial beneficiaria del Bono de alimentación se recreó un escenario espejo de las tasas de crecimiento de los beneficiarios del Componente de Prestaciones Económicas del Mecanismo de Protección al Cesante para la vigencia 2015. Estas tasas extrapolan el comportamiento al acceso de dichos beneficios, y si bien es un ejercicio que puede presentar limitaciones, dichas tasas son consistentes con el

comportamiento estacional del acceso a los beneficios, son coherentes con el crecimiento del número de asignados si se tiene en cuenta que el Mecanismo de Protección al Cesante aún no ha logrado la penetración a todo el mercado laboral y guardan cierta congruencia ante la latente desaceleración de la economía.

Tabla 1. Número de Beneficiarios Asignados para las Prestaciones Económicas del MPC. (2014-2015)

Mes	Beneficiarios						
	2014	Trim Mov	Variación	2015	Trim Mov	Variación	2016*
Enero				4,519	5,273	8.8%	9879
Febrero				6,456	5,976	13.3%	11,195
Marzo	1,237			6,953	6,736	12.7%	12,620
Abril	1,167	1,647		6,800	7,033	4.4%	13,175
Mayo	2,536	2,527	53.5%	7,345	7,447	5.9%	13,951
Junio	3,879	3,739	47.9%	8,195	7,641	2.6%	14,315
Julio	4,802	4,582	22.6%	7,383	7,569	-0.9%	14,180
Agosto	5,066	5,347	16.7%	7,129	7,494	-1.0%	14,039
Septiembre	6,173	5,569	4.2%	7,970	8,347	11.4%	15,637
Octubre	5,468	5,647	1.4%	9,941	9,011	8.0%	16,882
Noviembre	5,301	5,161	-8.6%	9,123	9,380	4.1%	17,572
Diciembre	4,714	4,845	-6.1%	9,076	9,040	-3.6%	16,936

Fuente: Ministerio del Trabajo – Reporte de la Circular 16 de 2014

2. Duración del desempleo el Colombia.

Dado este comportamiento se estimó que para lo corrido del año 2016 se tendrán 170.380 nuevos beneficiarios (Persona únicas). Sin embargo, dado que la duración del beneficio puede llegar a ser de 6 meses se usaron el promedio de duración de desempleo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares como una medida de aproximación el tiempo promedio de permanencia de las personas asignadas.

Tabla 2. Duración del desempleo total nacional

Meses	Permanencia - Desocupados
1	100%
2	73%
3	57%
4	47%
5	40%
6	36%

Fuente: DANE – GEIH (Trim I, II y III - 2015)

Cálculos: SAMPL-Ministerio del Trabajo

3. Permanencia como beneficiario del Componente de Prestaciones Económicas del MPC

Teniendo como base el número de personas que acceden al componente de prestaciones económicas y la permanencia en estado desempleo se calculó el número de beneficios que mensualmente se deben entregar para los meses de enero a diciembre del 2016.

Tabla 3. Estimación y Permanencia de los beneficiarios del Componente de Prestaciones Económicas del MPC

Meses	1	2	3	4	5	6	Promedio	Total
Tasa de Permanencia	100%	73%	57%	47%	40%	36%	59%	
Inicio - Rezago 2015	9,076	6,652	5,650	3,708	2,847	2,665	4,812	
Enero	9,879	6,618	3,781	2,629	1,481	1,028	1,565	25,414
Febrero	11,195	7,203	3,762	1,759	1,050	534	603	25,503
Marzo	12,620	8,163	4,094	1,750	702	379	314	27,709
Abril	13,175	9,202	4,640	1,905	699	254	222	29,874
Mayo	13,951	9,607	5,230	2,158	761	252	149	31,959
Junio	14,315	10,172	5,460	2,433	862	275	148	33,517
Julio	14,180	10,438	5,782	2,540	972	311	161	34,222
Agosto	14,039	10,339	5,933	2,690	1,014	351	183	34,366
Septiembre	15,637	10,237	5,877	2,760	1,074	366	206	35,950
Octubre	16,882	11,402	5,819	2,734	1,102	388	215	38,326
Noviembre	17,572	12,310	6,481	2,707	1,092	398	228	40,559
Diciembre	17,572	12,813	6,997	3,015	1,081	394	234	41,872
Total	171,017	118,504	63,854	29,079	11,889	4,928	4,227	399,271

Usando el número de personas beneficiarias proyectadas para el 2016 y las tasas de permanencia, se construyó una función iterativa para calcular el número de beneficios que se entregarán mes a mes durante el 2016.

4. Costos de la implementación del Componente de Prestaciones Económicas del MPC.

Dado los insumos anteriores y bajo el modelo de bonos de alimentación por valor del 1.5 SMMLV entregado en seis (6) cuotas iguales, se puede estimar el costo de la implementación del Componente de Prestaciones Económicas del MPC, incluyendo el resto de beneficios.

Tabla 4. Insumos para el calculo de Costos.

Salario Mínimo	SMMLV	\$689,454
Valor Bono	(1.5 SMMLV)	\$1,034,181
Bono Constante	1/6	\$172,364
Otros Beneficios	Salud y Pensión, Cuota Monetaria e IAC	\$205,217*

*Costo Promedio Mensual

Tabla 5. Estimación Financiera del Componente de Prestaciones Económicas (Incluyendo Bonos)

Porcentaje de Pago	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	16.7%	100%
Acumulado	16.7%	33.3%	50.0%	66.7%	83.3%	100%	
Valor bono Alimentación	\$172,364	\$172,364	\$172,364	\$172,364	\$172,364	\$172,364	
Otros Beneficios	\$205,217	\$205,217	\$205,217	\$205,217	\$205,217	\$205,217	
Total	\$377,580	\$377,580	\$377,580	\$377,580	\$377,580	\$377,580	Total
Cohorte	1	2	3	4	5	6	
Enero	\$2,027,306,790	\$1,358,098,244	\$775,927,265	\$539,418,458	\$303,835,828	\$210,865,763	\$5,215,452,348
Febrero	\$2,297,491,907	\$1,478,234,589	\$771,929,832	\$360,958,513	\$215,405,791	\$109,666,013	\$5,233,686,645
Marzo	\$2,589,804,437	\$1,675,243,244	\$840,214,162	\$359,098,922	\$144,141,441	\$77,748,218	\$5,686,250,425
Abril	\$4,974,619,804	\$3,474,459,993	\$1,751,947,035	\$719,155,380	\$263,840,908	\$95,723,460	\$11,279,746,580
Mayo	\$5,267,466,414	\$3,627,302,536	\$1,974,849,265	\$814,999,325	\$287,180,075	\$95,230,311	\$12,067,027,926
Junio	\$5,404,929,840	\$3,840,835,086	\$2,061,723,479	\$918,692,624	\$325,453,405	\$103,654,312	\$12,655,288,746
Julio	\$5,353,999,994	\$3,941,068,159	\$2,183,093,304	\$959,106,189	\$366,861,215	\$117,468,626	\$12,921,597,488
Agosto	\$5,300,948,072	\$3,903,932,063	\$2,240,064,808	\$1,015,566,986	\$382,999,550	\$132,414,294	\$12,975,925,774
Septiembre	\$5,904,089,481	\$3,865,248,630	\$2,218,957,012	\$1,042,069,920	\$405,546,021	\$138,239,239	\$13,574,150,305
Octubre	\$6,374,247,406	\$4,305,036,283	\$2,196,969,725	\$1,032,250,651	\$416,129,429	\$146,377,126	\$14,471,010,620
Noviembre	\$6,635,027,077	\$4,647,857,463	\$2,446,940,749	\$1,022,022,246	\$412,208,304	\$150,197,084	\$15,314,252,923
Diciembre	\$6,635,027,077	\$4,838,008,027	\$2,641,796,973	\$1,138,307,848	\$408,123,798	\$148,781,799	\$15,810,045,523
Total	\$58,764,	\$40,955,	\$22,104,	\$9,921,6	\$3,931,7	\$1,526,3	\$137,204,

	958,300	324,317	413,610	47,065	25,765	66,246	435,304
--	---------	---------	---------	--------	--------	--------	---------

*El costo de los bonos como prestación económica se incluyeron a partir del mes de abril

De acuerdo con el ejercicio de proyección, si en el 2016 se tiene un comportamiento similar al percibido durante el 2015 en cuanto a las tasas de crecimiento de los beneficiarios que acceden al componente de prestaciones económicas se esperaría que dicho componente tenga un costo de \$137,204 millones de pesos, de los cuales \$55,267 millones corresponden al costo de la implementación del bono de alimentación. De acuerdo al ejercicio de estimación de recaudo por concepto del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec para el 2016 se contarán con \$360.710 millones para financiar el componente de prestaciones económicas, con lo cual se contaría con la suficiente viabilidad financiera para incluir a los bonos de alimentación como un nuevo beneficio para la protección a los cesantes.

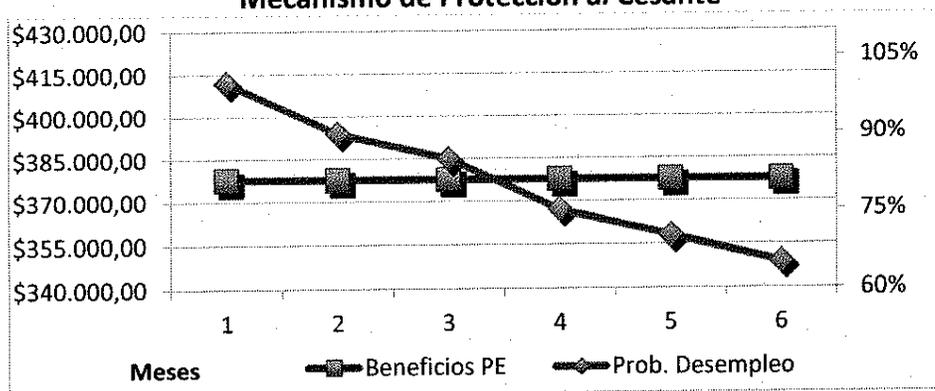
4. ASPECTOS OPERATIVOS BÁSICOS

Considerando que la mayor parte de la población que va atender el Mecanismo de Protección al Cesante, es aquella de ingresos medios, cuyos salarios de reserva son bajos al momento de quedar desempleados, pero que pueden incrementar significativamente con el esquema de beneficios propuestos, se crea un nuevo beneficio que condicione el gasto de los hogares al *consumo de alimentos*. El restringir el gasto de los hogares que se vean afectados por desempleo, permite que no se tengan ingresos monetizables significativos para aumentar sus salarios de reserva y por ende disminuya el riesgo moral del permanecer cesantes; en este sentido se puede pensar, en un esquema de pagos constantes, dado que las necesidades de alimentación se mantienen en el tiempo.

1.1 Intermediación laboral y capacitación como condición al beneficio.

Otra de las condiciones, para definir un esquema de beneficios constantes (además de la destinación a alimentación), es que el beneficiario debe acudir a su ruta de orientación y cumplir con los requisitos que allí se establezcan. De esta manera, las preferencias de los individuos estarán condicionadas a todo el modelo del Mecanismo de Protección al Cesante y sus salarios de reserva estarán determinados en gran parte por factores considerados en su ruta de empleabilidad (pertinencia de capacitación, acceso a otros beneficios, portafolios diferenciados, vacantes gestionados, conocimiento mercado laboral, motivación etc).

Figura 7.
Escenario con Beneficios Constantes durante seis (6) Meses
Mecanismo de Protección al Cesante



Considerando este elemento clave para el diseño del Programa de Bonos de Alimentación, se propone:

- ✓ **Mantener mecanismo de acceso definidos en la ley 1636 de 2013:** Para generar integralidad con la normatividad y diseñar un esquema de beneficios conjuntos, es necesario que los requisitos de acceso a esta nueva prestación sigan iguales.
- ✓ **Bonos de Alimentación sobre la Base de 1.5 Salarios Mínimos:** Según las experiencias internacionales, deben generarse beneficios que suplan las necesidades básicas, con este esquema integrado a las demás prestaciones, se realiza un ejercicio de costeos donde este monto permite estabilizar los ingresos de las personas sumado a garantizar su protección social durante la cesantía.
- ✓ **Beneficios constantes:** Dado que los beneficios no son monetizables, son una cuantía básica y están condicionados a la ruta de empleabilidad, se propone un esquema constante para suplir necesidades básicas de consumo durante el periodo de cesantía.
- ✓ **Transferencia condicionada:** No es una programa asistencialista, dado que está condicionado a la búsqueda activa de empleo del beneficiario y a demás requisitos establecidos en la ruta de la persona.

Una proyección de los beneficios para la vigencia 2016, consideran el crecimiento de recaudo y otras variables, nos muestra que para ese año se tendrían más de 85.000 millones de pesos para la implementación del programa y se estiman beneficiarios potenciales cercanos a los 140.000.

Es necesario, según la revisión y ejercicios realizados, que estos bonos puedan cubrir gastos alimenticios de acuerdo a las prioridades de consumo de cada beneficiario durante

su periodo de cesantía, respetando su libre elección y sus derechos como consumidor conforme a lo señalado en el artículo 3 de la ley 1480 de 2011.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D., Shimer, R. (2000). Productivity Gains from Unemployment Insurance. *European Economic Review*, Elsevier, Vol. 44(7):1195-1224.

Addison, J., Blackburn, L. (2000). The effects of unemployment insurance on postunemployment earnings. *Labour Economics*, 7(1):21-53.

Amarante, V., Arim, R., Dean, A. (2013). Unemployment Insurance Design and Its Effects: Evidence for Uruguay. *Revista Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes-CEDE.

Bardey, D., Kiuhan, S., Suárez, J. (2009). Seguros de desempleo: revisión de literatura y propuesta para Colombia. *Universidad del Rosario Documento de trabajo No. 66*.

Belzil, C. (2001). Unemployment insurance and subsequent job duration: Job matching vs. unobserved heterogeneity. *Cirano Working Paper 2001s-21*.

Calmfors, L., Holmlund, B. (2000). Unemployment and Economic Growth: a Partial survey. *Swedish Economic Policy Review* 7(1): 109-153.

Card, D., Levine, P. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public Economics*, 78(1-2):107-138.

González - Rozada, M., Ronconi, L., Ruffo, H. (2011). Protecting workers against unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina. *Inter-American Development Bank, publication No. 4759*.

Hopenhayn, H., Nicolini, J. (1997). Optimal unemployment insurance. *The Journal of Political Economy*, 105(2): 412-438.

Hunt, J. (1995). The effect of unemployment compensation on unemployment duration in Germany, *Journal of Labor Economics*, 13: 88-120.

Katz, L., Meyer, B. (1990). The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Economics*, 41:45-72.

Krueger, A., Mueller, A. (2008). Job Search and Unemployment Insurance: New Evidence from Time Use Data. *IZA DP No. 3667*.

Marimon, R., Zilibotti, F. (1999). Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits. *Economic Journal*, 109:266-291.

Medina, C., Nuñez, J., Tamayo, J. (2013). The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment. *Banco de la República de Colombia, Borrador de Economía No 750*.

Meyer, B. (1990). Unemployment insurance and unemployment spells, *Econometrica*, 58(4):757-782.

Mortensen, D. (1977). Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30:505-517.

Pollmann-Schult, M. and Büchel, F. (2005) "Unemployment Benefits, Unemployment Duration and Subsequent Job Quality: Evidence from West Germany" *Acta Sociologica* Vol. 48 No. 1, pp. 21-39.

Reyes, Á. (2007). Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares. Departamento Nacional de Planeación.

Tatsiramos, K. (2009). Unemployment insurance in Europe: Unemployment duration and subsequent employment stability. *Journal of the European Economic Association*, 7(6):1225-1260.

Van Ours, J., Vodopivec, M. (2006). How shortening the potential duration of unemployment benefits entitlement affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment. *Journal of Labor Economics*, 24:351-378.

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro 1. Ejercicio de Prospectiva Bonos de Alimentación.

CCF – Mecanismo de Protección al Cesante.

Tipo de Beneficio	Bonos de Alimentación
Observaciones generales	<ul style="list-style-type: none">✓ Consenso para su implementación.✓ No debe ser unificado (considerar diferencias territoriales y tamaño de hogar).✓ Prioridad en su implementación.✓ Identificar fuentes y montos.✓ Mantener estructura operativa del FONEDE.✓ Debe ser pagado mensualmente.
Grupos Poblacionales	<ul style="list-style-type: none">✓ Solo los beneficiarios de las prestaciones deben acceder a bonos de alimentaciones (debe ser complementario y no excluyente).✓ Priorizar poblaciones vulnerables. <p style="text-align: center;">No focalización (baja operatividad de las CCF para atender de manera focalizada).</p>
Impacto	<ul style="list-style-type: none">✓ Llegar a ruralidad✓ Aumento de colocaciones.✓ Mayor posicionamiento del MPC.✓ Mitiga efectos del desempleo. <p style="text-align: center;">Mejora condiciones de vida (beneficio tangible).</p>
Manejo de subcuentas	<ul style="list-style-type: none">✓ Debe existir solo una subcuenta para todos los beneficios, que se pueda desagregar por beneficio pagado.✓ Socialización de subcuenta especial ante operadores.

Capacidad Instalada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumentar recursos de agencia para operar programas ✓ Aumentar gastos de administración.
Requisitos de Acceso	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dejar mismos requisitos. ✓ Disminuir tiempo de cotización a seis meses. ✓ No establecer límites de tiempo (solo afiliación). ✓ Debe ser condicionado.
Pérdida de beneficios	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Suspensión de beneficios ✓ No cumplimiento de la ruta de empleabilidad. ✓ Doble solicitud del beneficio (a otra CCF)
Barreras institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No generar pago de salud (no incentivos) ✓ Mucha tramitología con pago a Salud (si es un beneficio complementario) ✓ Mucha documentación.

Observaciones Generales

- ✓ Las empresas deben estar obligadas por normatividad a usar las agencias de empleo.
- ✓ No existe un sistema de información que cuente con trazabilidad (imposible el seguimiento a los beneficiarios).
- ✓ Debe existir flexibilización y manejo de beneficios y metas por región (debe reconocerse que las regiones son diferentes).
- ✓ Debe existir concertación entre los operadores sobre políticas de operación (funcionamiento poco símil entre CCF) Bonos de alimentación.



- Inicio
- El Ministerio
- Prensa
- Publicaciones
- Trámites
- Atención a Ciudadanía



buscar...

Viernes, 01 Abril 2015 - Mapa del sitio

Participe en la construcción de Leyes, Decretos o Normatividad

Martes, 29 de Octubre de 2013 16:56 Comunicaciones

Proyecto de Decreto- Bonos de Alimentación

Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y se adoptan medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a bonos de alimentación.

Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y se adoptan medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a bonos de alimentación

Para participar con sus sugerencias o comentarios sobre esta reglamentación escribanos al correo seguimiento@mintrabajo.gov.co Las observaciones se recibirán hasta el próximo 31 de marzo de 2016.

