

Documento

Conpes

3081

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

PLAN COLOMBIA
RED DE APOYO SOCIAL: PROGRAMAS DE SUBSIDIOS
CONDICIONADOS Y CAPACITACIÓN LABORAL DE
JÓVENES DESEMPLEADOS DE BAJOS RECURSOS

DNP: DDS

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., Junio 28 de 2000

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta al CONPES los programas Subsidios Condicionados y Capacitación *Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos*, y somete a su consideración la autorización al Gobierno Nacional para contratar créditos externos con la banca multilateral hasta por US\$320 millones o su equivalente en otras monedas, para su financiación. Dichos programas hacen parte de la Red de Apoyo Social y complementan al programa Manos a la Obra, aprobado por el CONPES el 15 de marzo de 2000.

I. ANTECEDENTES

La Red de Apoyo Social, como parte de la Estrategia de Recuperación Económica y Social del Plan Colombia, es un programa diseñado para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable.

La Red de Apoyo Social se ha formulado sobre la base de tres programas:

1. **Manos a la Obra**, encaminado a brindar ocupación transitoria en la población pobre;
2. **Subsidios Condicionados**, orientado a dar transferencias a familias de bajos recursos, condicionadas a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años, y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años; y
3. **Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos**, dirigido a la población entre 18 y 25 años de estratos de bajos ingresos para mejorar sus posibilidades para acceder al mercado laboral.

El Gobierno Nacional ha diseñado los programas **Subsidios Condicionados** y **Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos**, los cuales se financiarán mediante créditos de la banca multilateral hasta por US\$320 millones, que complementan los recursos de Manos a la Obra equivalentes a US\$362 millones. En consecuencia, el monto total de operaciones de crédito externo contratadas para la Red de Apoyo Social durante el año 2000 ascenderá a US\$682 millones.

Arreglos Institucionales

La Red de Apoyo Social, como estrategia integral del Plan Colombia, hará parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por el decreto 149 de 2000. El FIP es un fondo-cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), sin personería jurídica, cuyo objeto es financiar los programas y proyectos que contribuyan a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz.

El FIP será dirigido y administrado por un Consejo Directivo, integrado por el Director del DAPRE, quien lo presidirá, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Alto Consejero Presidencial para Asuntos de Gobierno, el Director del DNP y tres miembros del sector privado designados por el Presidente de la República. Para la realización de las actividades a su cargo, el FIP contará con un Director Ejecutivo, el cual se apoyará en una estructura operativa, conformada por profesionales y personal de soporte, sin vínculo laboral con la Presidencia de la República. Los contratos que realice el FIP estarán regidos por el derecho privado. Las funciones de los órganos de administración y dirección del Fondo se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Por su parte, la Red de Apoyo Social operará independientemente del resto de estrategias del FIP. Para ello, tendrá un Coordinador Nacional y el grupo profesional requerido para el adecuado funcionamiento de los tres programas que la componen. Adicionalmente contará con el personal necesario para atender los aspectos administrativos, legales y financieros relativos al programa. La Red de Apoyo Social contará con un Comité Técnico Asesor para la orientación y evaluación general de sus programas, en el cual participarán representantes del DNP, Findeter, ICBF y SENA.

II. SUBSIDIOS CONDICIONADOS

a) Objetivos

El objetivo general del programa es apoyar a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN¹, con menores de 17 años, para que mantengan a sus hijos en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud. Para ello, el programa tiene dos subsidios: el Alimenticio y el Escolar.

El objetivo del “Subsidio Alimenticio” es mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza. El programa ofrecerá un subsidio equivalente a veinte dólares (US\$20) mensuales por familia, en la que convivan niños de menos de 7 años, condicionado a que los menores asistan a citas de control de crecimiento y desarrollo, y a que las madres y sus familias asistan a las actividades de capacitación programadas.

El “Subsidio Escolar” tiene como objetivo incentivar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad, mediante la entrega de una beca educativa, de acuerdo con el número de niños y jóvenes de la familia que asistan al colegio. Su monto varía con el nivel escolar al que asista el menor. Para los matriculados en primaria, el subsidio será por el equivalente a seis dólares (US\$6) mensuales, y para los matriculados en bachillerato será por el equivalente a doce dólares (US\$12) mensuales. El subsidio se entregará condicionado a la asistencia a clase, y solamente durante los 10 meses del período escolar.

Este subsidio se entregará a la madre de familia a partir de la incorporación de la familia al programa y hasta el 31 de Diciembre del año 2003, fecha en la cual se hará una evaluación y el Gobierno Nacional tomará la decisión de continuar o no con la entrega de estos dos subsidios².

b) Esquema de ejecución

La Red de Apoyo Social, que operará dentro del Fondo de Inversiones para la Paz, tendrá una Unidad Coordinadora Nacional (UCN) en la Presidencia de la República, y contará con la estructura operativa para realizar actividades de planeación, capacitación, sistemas y operación. Para el programa de Subsidios Condicionados, la UCN tendrá las siguientes funciones: (a) preparación de los planes operativos anuales; (b) seguimiento y evaluación del proceso operativo en cada departamento y

¹ El SISBEN es una herramienta para focalizar a los beneficiarios de programas sociales mediante las siguientes variables: la calidad de la vivienda donde habitan y de los servicios públicos que reciben, el nivel y acceso a educación y seguridad social, y el ingreso y composición de su familia.

² Se realizará un plan piloto del programa incluyendo los desayunos comunitarios que adelanta el ICBF con recursos del presupuesto nacional; este plan piloto debe permitir comparar la eficiencia y eficacia en lograr la nutrición de los niños y la asistencia escolar, así como determinar la complementariedad de los dos programas.

municipio beneficiario; (c) aprobación de presupuestos regionales y pagos a beneficiarios; y (d) contratación de empresas y consultores necesarios para el proceso operativo.

Las Unidades Coordinadoras Regionales -UCR- serán las instancias de ejecución del programa en el nivel departamental, conjuntamente con las regionales ICBF. Las funciones principales de la UCR serán coordinar: (a) la incorporación de los municipios al programa; (b) la operación en el nivel departamental; (c) los procesos de incorporación de beneficiarios, entrega y recolección de formularios con la Unidad Coordinadora Zonal -UCZ- y el Enlace Municipal -EM-; y (d) realizar el seguimiento.

Las UCZ, son los centros zonales del ICBF, tendrán como funciones coordinar: (a) la incorporación de beneficiarios, recepción y entrega de formularios; (b) las reuniones del Consejo o Comité Municipal de Política Social –CMPS-³; y (c) los procesos de incorporación y capacitación de beneficiarios.

El EM será un funcionario elegido y financiado por la Alcaldía Municipal, encargado de apoyar la ejecución del programa en el municipio. Apoyará a la UCZ en (a) los procesos de incorporación de beneficiarios; (b) recolección y envío de formularios; y (c) seguimiento a la operación del programa y a la oferta de servicios de educación y salud.

Como condición previa para incorporarse al programa, los municipios deberán entregar el archivo actualizado del SISBEN y la información requerida en los formularios de Salud y de Educación referente a ARS, EPS e IPS, de los beneficiarios del régimen subsidiado y de los establecimientos escolares. De otra parte, el municipio deberá firmar un convenio con el FIP, mediante el cual garantice la oferta en salud y educación para el cumplimiento de los objetivos⁴.

Finalmente, el FIP firmará un convenio con el ICBF mediante el cual este instituto se compromete a suministrar recursos físicos y humanos para la operación del programa en sus diferentes regionales y centros zonales.

c) Condiciones de pago

³ Los CMPS, creados mediante decreto 1137 de 1999, se encargarán en el nivel municipal de coordinar articuladamente la intervención municipal de salud y educación.

⁴ El incumplimiento de este convenio implicará la suspensión del programa en el municipio.

Una familia beneficiaria dejará de recibir el subsidio alimentario en los siguientes casos: (a) cuando alguno de los miembros de la familia menor de 7 años sea beneficiario de un hogar comunitario o jardín infantil del ICBF; (b) cuando algún miembro de la familia entre 7 y 17 años sea beneficiario de otro tipo de subsidio nacional o local; (c) cuando la madre y su familia deje de asistir a las jornadas de capacitación del programa; o (d) cuando la familia no cumpla la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños.

De otra parte, una familia beneficiaria dejará de percibir el subsidio escolar cuando uno o más de sus miembros que asisten al colegio y por lo cual recibe el subsidio, tenga un 20% de faltas a la escuela en ese mes.

Finalmente, la familia dejará de ser beneficiaria del programa en los siguientes casos: (a) cuando no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos en un período de tres meses seguidos; o (b) cuando no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos en cuatro meses no seguidos en un período de 12 meses.

d) Focalización del Programa Subsidios Condicionados

El programa Subsidios Condicionados llegará a 27 departamentos y aproximadamente 500 municipios con sus zonas urbanas y rurales. El programa tendrá una duración de tres años, y se estima que puede beneficiar a cerca de 300.000 familias, 373.000 niños menores de 7 años y 670.000 jóvenes entre 7 y 17 años.

El programa llegará a aquellos municipios que en la actualidad cuentan con entidad bancaria y que no son beneficiarios de otros programas nacionales, tales como el FOREC y los municipios beneficiarios del 80% de los recursos Manos a la Obra-Proyectos Comunitarios⁵.

III. CAPACITACION LABORAL DE JÓVENES DESEMPLEADOS DE BAJOS RECURSOS

a) Objetivos

⁵ Ciudades capitales, municipios de más de 100.000 habitantes y zonas conurbadas (Conpes 3075).

El programa tiene como objetivo mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes desempleados entre 18 y 25 años, de los deciles 1 y 2 de la distribución de ingresos, a través de acciones de formación para el trabajo, capacitación laboral en un oficio y práctica laboral en empresas legalmente constituidas.

El programa tiene como objetivos particulares: (a) desarrollar en el joven competencias ocupacionales en un oficio específico, hasta alcanzar un nivel de trabajador semicalificado y así mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laborales; (b) promover la oferta privada de capacitación laboral pertinente a las demandas de los sectores productivos y a las características de los jóvenes de bajos recursos; y (c) acercar a los jóvenes de bajos recursos y a las entidades de capacitación al mundo empresarial.

El programa se adelantará de una manera gradual en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, ciudades en las que estos jóvenes soportan las más altas tasas de desempleo en el país⁶.

b) Estructura institucional

La estructura operativa para el programa contará con instancias a nivel nacional (Unidad Coordinadora Nacional -UCN) y municipal (Unidad Coordinadora Local -UCL). La UCN tendrá bajo su responsabilidad: (a) la selección y contratación de cursos de capacitación; (b) el mantenimiento del Registro Nacional de Oferentes; y (c) la definición de los parámetros del programa. Para estas funciones la UCN contará con el continuo apoyo de un Comité Asesor, conformado por un representante del DNP, uno del SENA, dos de los empresarios, y un representante de la educación superior o centros de investigación.

⁶ En efecto, para el conjunto de las diez principales áreas metropolitanas la tasa de desempleo de los jóvenes entre 18 y 25 años de los deciles 1 y 2 era, en junio de 1999, 62.8% y 52.8% respectivamente.

En cada ciudad incluida en el programa operará una UCL, la cual apoyará el proceso de calificación y selección de los cursos y tendrá la responsabilidad de realizar el seguimiento, control y monitoreo de la ejecución.

c) Esquema de ejecución

La oferta privada de capacitación laboral en Colombia es suministrada por un amplio pero muy disperso conjunto de instituciones: entidades de educación no formal (academias, centros, institutos, escuelas), proveedores de tecnología, Cajas de Compensación Familiar y ONGs especializadas⁷. También existe una oferta de capacitación laboral suministrada por las empresas que cuentan con centros de capacitación para sus aspirantes y sus propios trabajadores; en su gran mayoría, con entrenamiento en el lugar de trabajo.

El proceso de inscripción y verificación de elegibilidad de los beneficiarios se realizará en las Oficinas de Inscripción que para tal fin determine la UCN. La Oficina de Inscripción verificará la calidad de beneficiario del postulante y le orientará sobre los cursos de capacitación disponibles en su ciudad, de acuerdo con el reporte de cursos adjudicados que le deberá ser remitido de la UCL.

Después de la inscripción, el aspirante será enviado a la entidad capacitadora que ofrezca el curso de su interés, quien hará la selección final entre los beneficiarios inscritos. Dicha entidad informará a la UCL respectiva la identidad de los jóvenes que resultaron finalmente seleccionados, así como la de aquellos que no lo fueron.

d) Condiciones de elegibilidad de los cursos de capacitación

La capacitación tendrá dos elementos básicos:

- a. Una **fase lectiva** con dos módulos: un módulo de formación general para el trabajo -aprestamiento laboral-, de aproximadamente 100 horas de duración, que proporcione al joven una mejor adaptación al mercado laboral, aumentando su autoestima y mejorando sus relaciones personales y

⁷ Según la OIT (1998) la Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales (CCONG) tiene registradas más de dos mil de estas entidades, muchas de las cuales desarrollan habitualmente programas de

la disciplina laboral; y un módulo de capacitación técnica específica en oficios, de unas 250 horas.

- b. Una ***fase de práctica laboral*** en empresas del sector productivo, de aproximadamente 3 meses de duración. Uno de los requisitos para la elegibilidad de los cursos será la presentación de evidencia, por parte de la entidad de capacitación, de acuerdos con empresas productivas formalmente constituidas para la realización de las prácticas. Estas constituyen la principal señal de pertinencia de las acciones de capacitación que serán financiadas por el programa.

e) Ciclo del proyecto

Inscripción de oferentes de capacitación: El programa se ejecutará mediante la contratación de los servicios de las diferentes entidades de capacitación laboral existentes en el país, a través de licitaciones llevadas a cabo cada seis meses para el diseño y ejecución de las acciones de capacitación. Como paso inicial, estas entidades deberán inscribirse en el Registro Nacional de Oferentes que para tal fin constituirá la UCN, quien establecerá los requisitos que deben cumplir las entidades de capacitación.

Evaluación, calificación y selección: Los cursos ofrecidos por las entidades capacitadoras serán calificados por la UCN con el apoyo de las UCLs. La UCN realizará la adjudicación de los cursos con base en criterios técnicos y de costos, comparando cursos de la misma especialidad.

Financiación y ejecución de los cursos: El programa pagará directamente a la entidad de capacitación el valor de: (a) la formación en la fase lectiva, y (b) la supervisión en la fase práctica de la capacitación. Adicionalmente, el programa entregará al joven: (a) un apoyo de sostenimiento para que cubra sus gastos de transporte y almuerzo, tanto en la fase lectiva como en la de práctica laboral, de \$5,000 diarios, y (b) un seguro que cubra riesgos de accidentes. En el caso de las jóvenes con hijos menores de siete años, el apoyo de sostenimiento diario será de \$7,000. Este apoyo de sostenimiento sólo se pagará por día asistido a la capacitación, tanto en la fase lectiva como en la de práctica laboral y será remitido a la entidad de capacitación o empresa, la cual pagará al estudiante de acuerdo con la asistencia del alumno a clase o práctica laboral. Las entidades capacitadoras que antes de finalizar la fase de práctica laboral obtengan contrato de trabajo de por lo menos seis meses para sus alumnos

capacitación laboral dirigidos a sectores de la población en desventaja. Los programas de capacitación de las

recibirán como incentivo los recursos del apoyo de sostenimiento no entregados a los jóvenes.

Las entidades de capacitación recibirán un anticipo para cubrir los costos de puesta en marcha de los cursos adjudicados. El pago restante se realizará de acuerdo con el avance del alumno tanto en la fase lectiva como en la de práctica laboral. De esta manera, el sistema de pago será un incentivo para la permanencia de los beneficiarios en los cursos.

f) Impacto del Programa

Se estima que durante los tres años de ejecución el programa podrá contribuir a la capacitación laboral de 100.000 jóvenes.

IV. COSTOS Y ESQUEMA DE FINANCIACION

El programa Subsidios Condicionados tendrá un costo total de US\$336 millones durante sus tres años de ejecución, que incluyen el costo de la realización de la prueba piloto y el costo de la evaluación y seguimiento del programa. Para la financiación del programa de Subsidios Condicionados se ha previsto la contratación de un crédito por US\$230 millones, con la Banca Multilateral (Banco Mundial –BM- y Banco Interamericano de Desarrollo –BID-). El resto de recursos corresponde a contrapartida nacional.

El programa Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos contará con un financiamiento de US\$70 millones, provenientes de crédito externo contratado con el BID.

Así mismo, para el pago de los gastos administrativos y financieros se han dispuesto US\$20 millones provenientes del crédito del BID, como aparece descrito en el cuadro No. 1 a continuación:

Cajas de Compensación Familiar atendieron 574 mil personas en 1996.

Cuadro No. 1

Financiación de “Subsidios Condicionados” y “Capacitación Laboral de Jóvenes de Escasos Recursos”				
Programa	Fuente			Total (millones de US\$)
	BM	BID	Contrapartida	
Subsidios Condicionados	150	80	106	336
Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados		70		70
Gastos Administrativos y Financieros RAS		20		20
TOTAL	150	170	106	426

Las condiciones financieras serán las que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

1. Aprobar los programas Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos de la Red de Apoyo Social, descritos en este documento.
2. Autorizar al Gobierno Nacional para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por US\$320 millones o su equivalente en otras monedas, con destino a la ejecución de los programas Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos.
3. Solicitar al FIP:
 - a) Presentar al DNP cada seis meses informes de avance de los desembolsos y ejecución de cada uno de los empréstitos externos.
 - b) Garantizar los recursos humanos y físicos necesarios para la implementación de los programas objeto de este documento, así como la oportuna interacción con las demás instancias involucradas en la ejecución de los mismos.
4. Solicitar al ICBF que garantice recursos humanos y físicos necesarios en sus regionales y en centros zonales para apoyar la puesta en marcha del programa Subsidios Condicionados.
5. Solicitar al SENA:
 - a) El apoyo necesario para que los jóvenes beneficiarios del programa de Capacitación Laboral puedan inscribirse en los Centros de Información para el Empleo (CIEs) que posee la entidad, una vez finalizada la capacitación. Lo anterior, con el fin de que dichos jóvenes conozcan las ofertas de trabajo disponibles y accedan a las mismas de acuerdo con las habilidades y destrezas aprendidas a través de la capacitación recibida.
 - b) Establecer con el DNP y el FIP mecanismos de coordinación y seguimiento del desarrollo de la primera etapa del programa Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos

Recursos, que está siendo financiado con recursos de dicha institución. Lo anterior, con el fin de que los aprendizajes logrados en esta experiencia sean utilizados en etapas posteriores.

6. Solicitar al DNP:

- a) Coordinar la conformación del Comité Técnico Asesor de la Red de Apoyo Social.
- b) Definir con el FIP y la Red de Apoyo Social el cronograma y las actividades para la puesta en operación de los programas objeto de este documento.
- c) Coordinar y supervisar el seguimiento y la evaluación de impacto de los programas Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos.
- d) Coordinar con el ICBF y el FIP la preparación del Convenio correspondiente para la articulación de las oficinas regionales y zonales del ICBF al programa.
- e) En coordinación con el FIP, preparar con el ICBF el cronograma para la puesta en marcha del programa Subsidios Condicionados, y con el SENA el del programa Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos.