

ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS

La evaluación de las políticas públicas es una parte integral del funcionamiento efectivo de estas (Gertler, 2016). Existen numerosas metodologías para realizar este tipo de estudios, entre las cuales se eligió la evaluación de procesos. Esta se centra en estudiar la implementación y funcionamiento de un programa, lo cual permite obtener información sobre consistencias y desfases entre el diseño de la intervención planeado y el funcionamiento de esta. Igualmente, este método permite responder a preguntas sobre la focalización, la cobertura, los productos, los usos, la calidad de los servicios y bienes del programa, y los resultados.

Ahora, para realizar la evaluación de procesos fue necesario plantear la teoría del cambio de la política pública en cuestión. Para esto, se tuvieron en cuenta tres aspectos: (i) cuál es la situación inicial que se desea resolver mediante la intervención; (ii) cuál es el estado final al que se quiere llegar y (iii) qué se debe hacer para pasar de la situación inicial a la deseada (UNICEF, 2014). De igual manera, la teoría del cambio permite responder a preguntas sobre cómo y por qué las actividades planteadas conducen al cumplimiento de los objetivos esperados; es decir, vincula el proceso de implementación del programa con los resultados previstos (ibid.).

En el caso de la intervención Bogotá Trabaja PPR, la situación inicial que se deseaba cambiar era la situación de falta de empleo formal de algunos de los habitantes de Bogotá, con énfasis en la mitigación de la enorme pérdida de puestos de trabajo que se produjo por la pandemia del COVID-19, que afectó especialmente el empleo femenino. La situación deseada se debe entender como los objetivos del programa: la atención a cerca de 51.000 desempleados, buscando la colocación de más de 28.000 personas en empleos formales, de los cuales entre 15.000 y 23.000 sean mujeres (Secretaría de Desarrollo Económico, 2022). El medio para pasar de una situación a la otra es la implementación del programa.

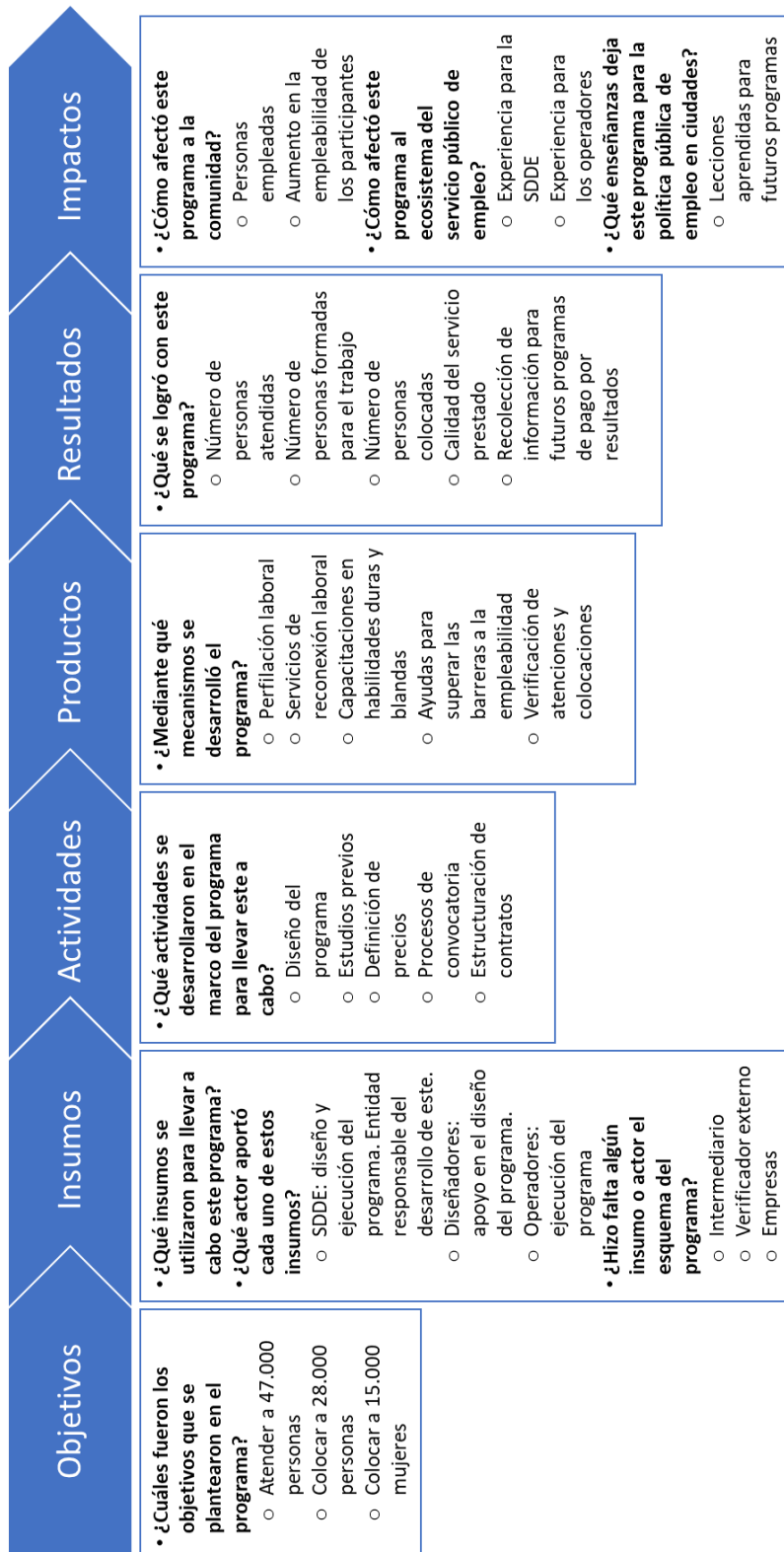
Cadena de resultados

Con base en lo anterior, se planteó una secuencia de pasos que permitan entender cómo la implementación del programa busca solventar la situación inicial y de qué manera la intervención llevó al cumplimiento (o no) de las metas establecidas. Para este fin, fue necesario establecer cómo los insumos determinaron las actividades realizadas en el

programa, con el objetivo de obtener productos que llevaran a los resultados esperados en el corto y mediano plazo (Gertler, 2016).

La Figura 1 presenta la diagramación de la cadena de resultados propuesta, *a priori*, para el programa Bogotá Trabaja PPR. En cada eslabón de la cadena de resultados se plantearon las preguntas clave a realizar en el marco del análisis del programa, con el fin de identificar los aciertos y cuellos de botella en el diseño y desarrollo del programa explicado en la sección 2. En este sentido, la Figura 2 presenta la base sobre la cual se hará el análisis del programa.

Figura 1: Cadena de resultados del programa Bogotá Trabaja PPR



Fuente: elaboración propia

Para estudiar lo anteriormente mencionado, se utilizaron diversos métodos que se encasillan en dos grupos principales. Primero, se utilizaron herramientas cuantitativas

para tener una medición objetiva de los principales elementos del programa. Segundo, se utilizarán herramientas cualitativas que permitan conocer la percepción de los diferentes actores que participaron en el programa sobre el desarrollo del mismo.

Mecanismos de análisis del programa

Métodos cuantitativos: análisis de los datos disponibles

Antes de entrar en detalle sobre las herramientas de tipo cuantitativo, es necesario mencionar las limitaciones para el análisis que se derivaron de la forma en que se recolectan los datos del programa. Entre esas limitaciones se destaca que, por razones de índole legal relacionadas con la forma en la que se estructuraron los contratos entre la SDDE y los operadores, estos tenían la obligación legal de cumplir con el 100% de las atenciones acordadas y esta es la información que debían reportar para el pago del servicio. Es decir, los operadores reportaban a la secretaría los usuarios atendidos, una vez que culminaran los requerimientos de su respectivo paquete. Así las cosas, en los datos solo aparecen las personas que terminaron con el proceso de intermediación laboral del programa, pero no aquellas que desertaron en el transcurso del mismo.

Si bien, en las entrevistas los operadores expresaron que tenían cálculos del indicador de deserción, su reporte no fue solicitado por la Secretaría, lo que impide medir el *embudo del programa*. Esta medición permite identificar factores que pueden afectar los resultados como posibles fallas en el diseño del servicio o de condiciones de los participantes que afectan su participación, entre otros factores, así como evolución del cumplimiento de las metas de atención y costo-efectividad de estas ¹.

Se identificó otra limitación en los datos, relacionada con la ausencia de información demográfica completa acerca de los participantes del programa. Aunque la base de datos incluía variables como el sexo y la edad, lamentablemente no contaba con detalles sobre la educación de los participantes. Esto impide caracterizar a los participantes y determinar si la obtención o no de un empleo se relaciona con características propias de estos o por la intervención realizada. En este sentido es necesario para futuras intervenciones hacer una recolección completa de los datos de los participantes, pensando en la evaluación y aprendizajes a futuro y no sólo en la verificación del cumplimiento de resultados. Para el

¹ Otro elemento que no se observa tampoco es la reasignación de paquetes para aquellos usuarios que no culminaran los cursos. Es decir que una persona que iniciaba en el paquete integral pero no asistía a los cursos, podía ser reasignada al paquete básico y ser remitida a ofertas laborales. Sobre este punto también se hubieran podido realizar análisis, de haber hecho seguimiento.

presente estudio, la información se subsanó con el uso de la base de datos del SISBEN, aunque en esta no aparecen todos los beneficiarios.

Una vez realizadas las aclaraciones, es posible definir los métodos cuantitativos que se usaron en el análisis y que serán presentados en la sección 5. Se realiza una caracterización de la población atendida en el programa, estableciendo una línea base de análisis y comparando con la población de programas similares. También, se estudia cómo fueron distribuidas estas personas en los paquetes de atención y si hay variables que determinan la asignación de una persona a un paquete.

También se realiza un análisis con foco en la atención recibida en el programa. Para este fin se hace un estudio sobre la formación y los servicios ofrecidos por programa, analizando tanto los cursos como las herramientas de mitigación de barreras implementadas por los operadores. Finalmente, se realiza una evaluación de la efectividad del programa. Esto incluye factores como el número de colocados resultantes del programa (en comparación con el número de atendidos y con las metas planteadas desde un inicio), los determinantes principales de la colocación a raíz de la atención y el costo por cada colocación en el programa.

El análisis cuantitativo se realizará mediante tres mecanismos. Primero, un estudio de los datos recopilados y organizados del programa, que permitan obtener cifras objetivas sobre la caracterización de los participantes, la atención y los resultados del programa. Segundo, se utilizarán modelos econométricos *probit* para estimar las distintas probabilidades del programa, como lo son estar en un determinado paquete u obtener empleo a través del programa. Finalmente, se construirán índices de acuerdo a los datos obtenidos para estudiar con mayor profundidad la efectividad de la intervención.

Métodos cualitativos: entrevistas a actores clave

Además del análisis cuantitativo realizaron entrevistas para llevar a cabo el análisis cualitativo. Estas buscan conocer la percepción de los diferentes actores que conforman el programa sobre su diseño, estructuración, ejecución y resultados. Con el uso de estas herramientas se puede obtener información acerca de los procesos que se dieron en la planeación y realización de la intervención y es posible entender mejor los factores que llevaron a los resultados obtenidos. Así, se realizaron entrevistas para entender qué rol jugaron los actores partícipes del proyecto, cuáles fueron los aspectos clave para su desarrollo, y los aciertos y desafíos en el proceso de alcanzar los objetivos. Además, se

identificaron retos y oportunidades de mejora que se hicieron evidentes durante la implementación.

El primer paso para implementar las herramientas cualitativas fue definir los temas fundamentales a tratar en las entrevistas y grupos focales. Con base en la teoría del cambio planteada, se lograron establecer seis momentos en la ejecución del programa que permitían entender la percepción de los actores sobre el funcionamiento de la intervención. A continuación, se presentan los momentos identificados con una breve explicación de cada uno de ellos:

- **Objetivos del programa:** definición de las metas que se quieren alcanzar con el programa.
- **Diseño del programa: percepciones, fortalezas y desafíos identificados por los actores:** planeación de la intervención.
- **Estructuración operativa (etapas precontractual y contractual con los operadores) y gobernanza del programa:** acercamiento entre los estructuradores del programa y los ejecutores de este. En este punto se debe investigar cómo se planificó la ejecución de las actividades por parte de quienes las llevarían a cabo.
- **Esquema de intervención, incluyendo criterios de innovación, eficiencia, eficacia, efectividad, y gestión del desempeño:** aplicación del programa como tal. En este punto se debe revisar cómo se llevaron a cabo las actividades y si fue necesario realizar ajustes con respecto al diseño inicial.
- **Parámetros de ejecución que incidieron en la consecución de los resultados:** revisión de los procesos, productos y resultados del ejercicio. Es necesario determinar qué factores determinaron el logro de las metas planteadas.
- **Fortalecimiento del sistema público de empleo:** recopilación de los aprendizajes para el servicio de empleo de la ciudad, la empleabilidad de las personas tratadas y el mercado de operadores para este tipo de programas.

Una vez definidos los temas, fue necesario establecer los perfiles que serían tenidos en cuenta para la aplicación de las herramientas cualitativas. Para esta selección, se tomaron en cuenta todas las etapas del programa pues era fundamental abarcar desde la planeación de la intervención hasta su impacto y se identificaron actores de la Secretaría, diseñadores, operadores participantes, operadores no participantes, empleadores y atendidos para

entrevistar. En la Tabla 1, se presenta una tabla con los perfiles entrevistados a lo largo de la evaluación de procesos. Adicionalmente, se realizó una encuesta que respondieron 58 atendidos por el programa.

Tabla 1: caracterización de los entrevistados

Categoría	Entidad	Cargo	Nombre
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		Secretario	Alfredo Bateman
		Subdirector de Empleo y Formación	Bernardo Brigard Posse
		Líder de Inclusión Laboral	Julián Alberto Moreno Bonilla
		Gerente programa Pago por Resultados	Diana Hernández
		Abogada	Angela Marcela Rodríguez
Diseñadores	Sibs.Co	Líder del programa	María Paulina Gómez
	Instiglio	Gerente para Colombia	Sebastián Osorio
Operadores participantes	Corporación Organización El Minuto de Dios	Gerente	Nestor Guarín
	UT CGC	Gerente	Natalia Mora
	UT GT Sinú y Cesar	Gerente	Mario Blanco
	UT El Minuto de Dios	Gerente	Lina Lozano
	UT CGC 2023	Gerente	Yohanna Velez
	UT Me Empleo 2.1	Gerente	Camila Parra
	KUEPA	Gerente	Maria Juliana Marroquin
Operadores NO participantes	Caja de Compensación Familiar Cafam	Área de Empleo	Nydia Bustos
	Caja de Compensación Familiar Colsubsidio	Área de Empleo	Viviana Andrea Suárez
	Caja de Compensación Familiar Compensar	Área de Empleo	Jenny Carolina Reina
Atendidos por el programa (3)			

Fuente: elaboración propia

A cada uno de los participantes, dependiendo de su rol, se le realizaron preguntas sobre el diseño y la implementación del programa. Esto, con el fin de que respondieran por su experiencia en relación con la intervención y con los otros actores que participaron. Posteriormente, se identificaron coincidencias en los resultados y se obtuvieron las conclusiones que se presentan en la sección 5.

Tras realizar las entrevistas, se hizo un análisis de las respuestas de los actores para identificar coincidencias y divergencias en sus percepciones sobre aciertos y cuellos de botella en la implementación. Adicionalmente, se ejecutó un análisis más profundo de las respuestas a las entrevistas, mediante el uso de NVivo, que es un programa de análisis de información cualitativa. Estos análisis incluyen:

- **Nubes de palabras:** esta herramienta permite conocer cuáles fueron las palabras más utilizadas en las entrevistas. Esto es de gran utilidad para establecer cuáles fueron los temas principales tratados con los actores.
- **Árboles de palabras:** esta es una herramienta que permite concatenar una palabra en específico con aquellas más usadas anterior y posteriormente a esta. Es decir, que se elige una palabra y se estudia cuáles fueron las cinco palabras más usadas antes y después de esta. Esto permite ver si la palabra seleccionada se asocia principalmente a términos positivos, negativo o a algún otro tema relevante

- **Análisis de sentimientos:** esta herramienta codifica las respuestas de los actores a preguntas seleccionadas y las clasifica de acuerdo al lenguaje utilizado. La clasificación se hace de acuerdo a si los actores utilizaron un lenguaje positivo (verde), neutro (gris) o negativo (rojo) durante su respuesta a la pregunta. De igual manera, se presentan algunas variaciones de esta herramienta donde se eliminan las respuestas neutras y se clasifican en respuestas muy positivas, moderadamente positivas, moderadamente negativas o muy negativas.

Finalmente, la Tabla 2 presenta las preguntas realizadas en la entrevista, clasificadas por tema.

Tabla 2: preguntas realizadas en las entrevistas

Tema	Pregunta
Objetivos	Opinión sobre el alcance del programa y los objetivos planteados
	Diferencias entre los objetivos del programa y otros programas del servicio público de empleo
	Conoce y tiene opinión sobre las modificaciones hechas al diseño
	Percepción sobre cumplimiento de objetivos del programa
Tema	Pregunta
Diseño	Elementos innovadores del programa
	Opinión sobre el esquema de estructuración
	Opinión de los incentivos, métricas de pago y riesgos
	Cuáles son los retos y oportunidades que percibieron frente a la escala del programa haciéndolo en PPR
	Disponibilidad de información para el diseño, estudios previos y promoción de la licitación
	Como se enteró del programa
	Identificación de los retos para diseñar las propuestas de participación a la licitación en cuanto a costos (con respecto a lo usual)
	Factores como la urgencia derivada de la pandemia y la necesidad de contar con una ruta Dada como factores de innovación
	Innovaciones en el modelo de intervención/operación para poder atender el desempleo generado por pandemia, la ruta especializada y los factores de vulnerabilidad (población con barreras de acceso)
	Hubo aspectos del diseño de la licitación que los inhibieron de participar.
	Qué innovaciones implicaba hacer para poder participar.
	Incidencia de las métricas de pago y la estructuración financiera en la decisión de no participar
Tema	Pregunta

Estructuración operativa	Opinión de las capacidades de los operadores, específicamente en los puntos de estructura del mercado y costos presupuestarios (Son capaces de hacer un estudio de estos temas)
	Necesidad de innovar o adoptar nuevas metodologías para presupuestar los costos del proyecto y entender distribución del riesgo
	Diferencias del proceso de licitación con otros programas
	Diferencias entre los procesos de licitación del programa
	Percepción sobre la estructura del mercado de operadores del Servicio Público de Empleo en Bogotá y la incidencia del FOSFEC
Tema	Pregunta
Esquema de intervención	Opinión sobre consistencia entre el diseño y la gestión operativa, como afecto eso el logro de resultados
	Qué tanto se cumplió del resultado sobre la meta (eficacia)
	Qué le permitió llegar a ese resultado, se hubiera podido llegar a uno mejor (eficacia)
	Los recursos que destinados a la intervención fueron suficientes para lograr los resultados
	Como se compara la eficiencia de los recursos en este programa vs otros programas
	Este resultado que alcanzó implicó usar más recursos de lo esperado
	Como ve la efectividad del programa si se entiende comparando la relación entre eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de metas (entendiendo la eficacia como si hubiera podido llegar a mejores resultados)
	Que cambios le implico a su estructura operativa la gestión del desempeño que es recoger información a los beneficiarios, entregar a la secretaría
	Cómo llegó al programa
	Cómo caracteriza la atención recibida
	Cómo se relacionó con el programa y cómo califica su experiencia
	Percepción de retos sobre normativa presupuestal y de contratación
	Opinión sobre la consistencia del diseño, que les implico para ellos la gestión operativa
	Gobernanza: han tenido que implementar innovaciones para mejorar la implementación del programa
Tema	Pregunta
Parámetros de ejecución	Percepción sobre los procesos y la gestión operativa, y su impacto sobre la cadena de resultados
	Percepción sobre Potenciales costos, beneficios y riesgos derivados del proceso de verificación
	Percepción sobre la capacidad de los operadores para atender programas de gran escala y población vulnerable, así como para soportar eventuales riesgos financieros
Tema	Pregunta
Fortalecimiento sistema público de empleo	Importancia del tratamiento para conectarse, recibir capacitación que agrega empleabilidad
	Como piensan que este tipo de programas fortalecen el sistema público de empleo
	Recopilación de información útil para realizar políticas públicas
	Gobernanza del programa e institucionalidad local y nacional que conforman el contexto del programa

Fuente: elaboración propia

1. BIBLIOGRAFÍA

Gertler, P. J. (2016). *La evaluación de impacto en la práctica*. World Bank.

Secretaría de Desarrollo Económico. (2022). *Bogotá Trabaja Pago Por Resultados - Explicación del CBD*. Bogotá.

UNICEF. (2014). *La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: Evaluación de impacto*.