

ANEXO 2: EL PROGRAMA BOGOTÁ TRABAJA PAGO POR RESULTADOS

Los programas diseñados por la administración distrital

Los programas diseñados para alcanzar la meta de generación de empleo para 200.000 personas se fundamentaron en: i) el uso de incentivos económicos a las empresas para impulsar la contratación; ii) la provisión de servicios a los desempleados para mejorar sus condiciones de empleabilidad y facilitar tanto su ingreso al mercado laboral como la reconexión con éste; y iii) la consideración de incentivos específicos para promover la contratación de jóvenes y de mujeres. La Tabla 1 compara los programas mencionados que conformaban la estrategia “Bogotá Trabaja”.

- **Empleo Incluyente** es un programa que incentiva la contratación laboral de las poblaciones de difícil empleabilidad de los grupos SISBEN A, B y C hasta C5, por medio de **beneficios económicos a las empresas** que contraten a las poblaciones con mayores barreras para conseguir empleo. Dependiendo de la población contratada y el término del contrato, el valor del beneficio va de \$600.000 hasta \$4.200.000 (Secretaría de Desarrollo Económico , 2022). El objetivo del programa era vincular laboralmente a 22.500 personas con la entrega de \$47 mil millones en beneficios a las empresas de la ciudad (ibid.). Entre las poblaciones priorizadas están personas transgénero, jóvenes entre 18 y 28 años, personas mayores de 50 años, personas con discapacidad, mujeres, personas víctimas del conflicto armado, y población migrante, entre otras.
- **Empleo Joven** es un programa que **subsidió hasta el 55% de los costos laborales** cuando las empresas de Bogotá contraten jóvenes entre 18 y 28 años de manera formal por un período de al menos un año (Morales, s.f.). El Distrito otorga un subsidio a la nómina los primeros 3 meses del contrato laboral con término a 1 año. Hay aproximadamente 20 mil cupos a través de las Cajas de Compensación Familiar¹ y un presupuesto de \$42 mil millones. El objetivo era generar empleo para 20.000 jóvenes entre 2021 y 2022 (ibid.).

¹ Una Caja de Compensación Familiar es Las cajas de compensación son entidades privadas sin fines de lucro en Colombia que redistribuyen recursos de seguridad social para mejorar la calidad de vida de las familias de los trabajadores, ofreciendo una variedad de subsidios y servicios que incluyen salud, educación, recreación, cultura, vivienda y más (Ley 100 de 1993).

- **Impulso al Empleo** busca **impulsar la inserción laboral de las personas en búsqueda de empleo**. La población objetivo son personas mayores de 18 años en búsqueda de empleo y que no pueden acceder a las rutas de empleo de las Cajas por no haber tenido un empleo formal. La intervención consiste en operar la ruta de empleo clasificando a las personas en dos grupos: (i) participantes con intervención integral que requieren formación o capacitación en competencias laborales específicas, cuya implementación estaba en cabeza de cada operador y (ii) participantes con intervención básica que ya poseen las competencias necesarias para postularse a una vacante y no requieren ningún tipo de formación. El programa atendió a 47.000 personas.
- **“Gestión de empleo con incentivo a la colocación con énfasis en mujeres” - Bogotá Trabaja Pago por Resultados** busca promover la **inclusión laboral de 51.000 personas que estuvieran en búsqueda de empleo** y que experimentaran barreras de acceso al mercado laboral. Estas barreras podían ser desde falta de reconexión laboral y búsqueda de vacantes, hasta barreras relacionadas con falta de formación o con situación de pobreza. De la meta establecida para el programa se esperaba que al menos 28.000 obtuvieran un empleo formal gracias a la atención recibida, con **un énfasis en la colocación de mujeres**. La meta propuesta por el programa para la colocación de mujeres es de entre 15.000 y 23.000.

Tabla 1: Comparación de programas de la estrategia Bogotá Trabaja de la Alcaldía de Bogotá

Programa	Empleo Incluyente	Empleo Joven	Impulso al Empleo	Bogotá Trabaja - PPR
Fechas de ejecución	Vigente desde enero de 2023	Diciembre de 2022 a febrero de 2024	Enero de 2022 a noviembre de 2023	Julio de 2022 a enero de 2024
Población objetivo	Población de difícil empleabilidad	Jóvenes entre 18 y 28 años	Buscadores de empleo y sin acceso a las rutas de atención de las CCF	Desempleados
Población priorizada	Personas transgénero, jóvenes entre 18 y 28 años, personas mayores de 50 años, personas con discapacidad, mujeres, personas víctimas del conflicto armado, entre otras	Jóvenes entre 18 y 28 años	Buscadores de empleo y no pudieran acceder a las rutas de empleo de las CCF por no cumplir con los requisitos del Mecanismo de Proyección al Cesante	Desempleados y población con barreras de acceso al mercado laboral con énfasis en mujeres
Estrategia de intervención	Subsidio a la nómina a las empresas que contraten a la población priorizada	Subsidio a la nómina a las empresas que contraten a la población priorizada	Ruta de atención de operadores contratados	Ruta de atención de operadores contratados
Modalidad de contratación	Contratación tradicional	Contratación tradicional	Contratación tradicional	Pago por Resultados- Contrato Basado en Desempeño
Metas de atención	22,500 personas	20,000 jóvenes	47,000 personas	51,000 personas
Metas de colocación	22,500 personas	20,000 jóvenes	31,000 personas	28,000 personas de las cuales entre 15,000 y 23,000 mujeres

Fuente: Elaboración propia.

Aspectos particulares del Programa Bogotá Trabaja Pago por Resultados

De acuerdo con la SDDE, la escala de intervención que se requería para alcanzar esta meta fue la principal motivación para utilizar un mecanismo de pago por resultados dada la experiencia positiva que el país tenía con pilotos en programas de empleo implementados a través de mecanismos de FBR.² Sin embargo, si bien en Colombia, al momento del diseño de este programa, ya existía experiencia en la implementación de este tipo de mecanismos -se habían realizado cuatro Bonos de Impacto Social (BIS) y varios CBD-, ninguno tenía la magnitud de las metas propuestas para este programa por ser experiencias piloto. De esta manera, la escala se convirtió en un desafío para el diseño y la implementación.

Así mismo, según información de la SDDE, la meta de empleo de los programas Bogotá Trabaja es casi 6 veces la meta que tradicionalmente se había trazado la ciudad, que era en promedio de 8.000 empleos. El equipo de la Secretaría consideró que un CBD³ les permitiría contribuir al logro de la escala propuesta en el programa a través de una herramienta de política pública innovadora.

A diferencia de los BIS y CBD realizados previamente en el país, en este programa no se plantearon metas de retención laboral y, si bien las metas de colocación esperadas como resultado de la intervención fueron determinantes para su diseño, al momento de la implementación del programa no fueron plasmadas como requisitos contractuales para los operadores. Los objetivos de empleo quedaron plasmados a nivel contractual como incentivos económicos adicionales (y no como una parte del pago por la actividad). Es decir, los operadores tenían la obligación contractual de atender a un número determinado de personas, pero no debían garantizar que éstas consiguieran empleo ni asumían un riesgo financiero por esto.

² Un mecanismo de pago por resultados es una herramienta que permite “pagar a los proveedores por prestar servicios públicos basándose total o parcialmente en los resultados obtenidos” (Government Outcomes Lab). Este concepto se ampliará en la sección 4.1.

³ Un Contrato Basado en Desempeño es un mecanismo de pago por resultados en el que el pagador (el distrito en este caso) contrata a operadores para llevar a cabo la intervención planeada y condiciona los pagos al cumplimiento de resultados previamente acordados (Finn, Sub-contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models, 2012). Este concepto se ampliará en la sección 4.1

Principales aspectos del diseño

Por los elementos innovadores de un CBD en comparación con una intervención de política que paga por actividades o servicios, el diseño del programa se hizo con el concurso de varios actores que contaban con experiencia previa en la implementación de mecanismos similares en otros programas. La SDDE realizó un convenio con Fundación Corona⁴ y su programa SIBs.Co⁵, con el apoyo de Instiglio⁶, para elaborar el documento Memo de Diseño del Contrato Basado en Desempeño en el que se consideraron los elementos y las acciones necesarias para estructurar e implementar el programa. En este documento, se estudian los posibles instrumentos de pago por resultados, diferentes modelos de estructuración al igual que los parámetros de cada modelo, se hace un estudio de las capacidades de los prestadores autorizados del servicio público de empleo, se justifican las decisiones en cuanto al modelo diseñado para el programa y se establece una hoja de ruta.

Además, la Secretaría realizó los estudios previos necesarios para la contratación con los operadores, en los cuales se describe la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación, se describe el objeto a contratar y sus especificaciones y se explica el valor estimado del contrato y la justificación de este. Por último, la Secretaría también elaboró un Estudio del Sector Económico y de Costos donde se hace un análisis del entorno del mercado, tanto de la oferta como de la demanda de servicios de inserción laboral y búsqueda de empleo y un análisis de costos y/o precios del mercado.

La implementación del programa estuvo a cargo de la SDDE. La Secretaría público la licitación, realizó los procesos de contratación de los operadores, hizo el seguimiento de la ejecución para asegurar el cumplimiento de las metas, y realizó la verificación del cumplimiento de los resultados para aprobar los pagos a los operadores.

La operación del programa estuvo a cargo de prestadores autorizados del servicio público de empleo⁷, como lo establece la normatividad en la materia, quienes fueron los encargados de convocar, registrar y ubicar a las personas en alguno de los paquetes de

⁴ Fundación Corona ha participado de manera activa en el desarrollo de los Mecanismos de Pago por Resultado en Colombia (Fundación Corona, 2023)

⁵ SIBs.Co es el programa de Bonos de Impacto Social en Colombia. “*Es un programa pionero en el uso de mecanismos de pago por resultados en Colombia*”. (Sibs.Co, 2023)

⁶ Instiglio es “*una firma de consultoría sin ánimo de lucro, pionera y líder en financiamiento basado en resultados (FBR) y gestión del desempeño*” (Instiglio, 2023)

⁷ Estas son entidades públicas o privadas, aprobadas por el Servicio de Empleo, que prestan servicios básicos gratuitos para ayudar a las personas a conseguir empleo.

atención, para atenderlas de acuerdo con las rutas de intervención específicas de cada operador⁸. El tiempo de ejecución del programa para los operadores fue de 9 meses. El presupuesto para la operación total del programa fue de aproximadamente \$45.000.000.000 COP (aproximadamente 11 millones de dólares).

Población objetivo

Para que una persona pudiera participar en el programa debía cumplir con los siguientes requisitos: i) No contar con un empleo formal al momento de inscribirse al programa; ii) Ser residente de Bogotá; iii) Ser mayor de edad; iv) No haber participado en otros programas de empleo de la SDDE, como Empleo Joven e Impulso al Empleo; v) En caso de ser extranjero, la persona debía contar con todas las condiciones legales vigentes para vincularse a un empleo formal en Colombia; y, vi) Para el caso del paquete especializado, el participante debía estar inscrito en los grupos A, B o C del SISBÉN IV.

La verificación del cumplimiento de estas condiciones estaba en cabeza de los operadores, quienes convocaban a los potenciales participantes y los registraban si cumplían con los requisitos. Para verificar que las personas no contaran con un empleo formal al inscribirse en el programa, se solicitaba una declaración juramentada a los participantes. No se realizaba un cruce con las bases de datos del Ministerio de Trabajo, pues conseguirlas en tiempo real no era posible.

Se consideraba que una persona había participado en otro programa de empleo de la SDDE si la persona había culminado la ruta de atención del respectivo programa. Es decir, una persona que inició el proceso de atención en otro programa, o en Bogotá Trabaja PPR con otro operador, pero no culminó su proceso de atención, podía ser elegible para atención por parte de los operadores. Para controlar esto, la Secretaría dispuso una plataforma en la que se podía consultar la participación de las personas en los distintos programas. Sin embargo, las personas que no culminaban el proceso de atención en algún programa eran retiradas de las bases de datos en un plazo de tres meses, lo que no permitía que iniciara un nuevo proceso de atención inmediatamente, pero sí eventualmente.

⁸ En caso de participar como una Unión Temporal, al menos uno de los miembros debía ser un prestador autorizado

Paquetes de atención

El programa consideraba tres paquetes de servicios que debían ser ofrecidos por los operadores, con el fin de atender las necesidades de diferentes poblaciones, de acuerdo con el tipo de barreras que enfrentan para una correcta inserción (o reinserción) al mercado laboral. La contratación con cada operador participante establecía que debía prestar servicios en los tres paquetes. Para ubicar a los participantes registrados en alguno de los tres paquetes el operador debía perfilar a los participantes teniendo en cuenta su nivel educativo, experiencia laboral, e intereses, entre otros factores. Cada beneficiario del programa sólo podía ser parte de uno de esos paquetes para que el pagador (la SDDE) lo aprobara en la información que reportaba el respectivo operador para pago.

El primer paquete, denominado *paquete básico*, comprende servicios estándar de reconexión laboral. Es decir que el punto central de este paquete es la remisión laboral de la persona a una vacante identificada. El programa establecía que dicha vacante debía ser compatible con las habilidades e intereses del candidato. Este paquete de servicios se enfoca en la población con menores barreras de inclusión, es decir aquellos participantes que tienen las capacidades y habilidades para insertarse al mercado laboral y únicamente necesitan los servicios de reconexión para acceder a las vacantes existentes.

El segundo paquete, denominado *paquete integral*, agrega un componente de formación para los participantes en el *paquete básico* que el operador determine que lo necesitan. Dentro de los servicios que se incluyen en este paquete, destaca la formación para el trabajo⁹, que se enfoca en mejorar capacidades duras y blandas de los participantes. De igual manera, se incluía, según necesidad, un módulo de orientación profesional¹⁰ para determinar las áreas laborales más afines a las capacidades del participante. Este paquete se enfoca en personas que se enfrentan a barreras de ingreso al mercado laboral y que pueden ser resueltas mediante el refuerzo de habilidades y la orientación profesional.

El tercer paquete, denominado *paquete especializado*, es aquel dirigido a población en condiciones de vulnerabilidad. En este grupo se buscaba atender personas que tenían más y mayores barreras de acceso al mercado laboral, y que acreditaran la vulnerabilidad mediante el registro en los grupos A, B o C del SISBÉN IV.

⁹ Esa formación se ofrecía a través de cursos y capacitaciones.

¹⁰ Este módulo de orientación consistía en citas con psicólogos para determinar las habilidades de los atendidos y sus posibles empleos de acuerdo a sus perfiles.

En este paquete se ofrecen los servicios incluidos en los dos paquetes anteriores (formación y conexión con el mercado laboral) y un servicio adicional para mitigar las barreras específicas que enfrenta esta población. En este sentido, la labor de los operadores era identificar cuáles eran las barreras adicionales que impedían que este grupo accediera a oportunidades laborales (i.e. falta de dinero para el transporte a las entrevistas) y proveer un servicio especializado¹¹ que permitiera mitigar dicha barrera (i.e. otorgar tarjetas con saldo para el transporte público). De igual manera, se realizaba un acompañamiento psicosocial a las personas para aumentar la probabilidad de que consiguieran empleo.

Un punto importante para aclarar en los paquetes *integral* y *especializado* es que los operadores eran autónomos en decidir de qué manera harían la formación requerida. En los lineamientos de la SDDE únicamente se mencionó que esta debía fortalecer las competencias del beneficiario por medio de formación en habilidades duras y blandas. Sin embargo, los operadores contratados debían presentar un manual operativo, que aprobaba la SDDE, con los lineamientos que iban a seguir para ofrecer los cursos a los participantes.

Otra aclaración pertinente es que, para que una remisión laboral fuera válida ante el pagador, esta debía ser a una vacante acorde con el perfil del candidato que se hizo al ingresarlo al programa. Es decir que un candidato remitido a un trabajo que no fuera acorde a la valoración realizada por el psicólogo no podía ser contabilizado como atendido bajo los estándares del programa. En este sentido, para el programa, la perfilación de los participantes y su coherencia con las vacantes para colocación son determinantes clave para que se considere que se alcanzó el resultado, un aspecto diferenciador del resto de esquemas de pago por resultados previamente implementados en el país.

Verificación de metas

La verificación de la atención a los participantes la realizaba la SDDE de manera censal. Es decir que la entidad valida los documentos presentados por los operadores y corroboraba su veracidad contactando uno a uno a los atendidos que reportaban. Para

¹¹ Si bien la SDDE sugirió algunos servicios de mitigación de barreras, no se establecieron restricciones al respecto. Sin embargo, las propuestas de servicios especializados debían estar en el manual operativo que era aprobado por la SDDE.

esto, la entidad tuvo que ampliar el grupo de trabajo del programa con personas que se encargaran de validar los atendidos para aprobar los pagos.

En cuanto a la verificación de la colocación, los operadores debían adjuntar una prueba documental de que la persona atendida había obtenido trabajo. Esta podía ser el contrato laboral, una certificación laboral del nuevo empleador, el desprendible de nómina o el comprobante de contribución a la Seguridad Social a través de la PILA.

Métricas de pago

Para los tres paquetes ofrecidos por los operadores, se estableció un pago por la totalidad del costo de la atención a los participantes que los operadores presentaron en la licitación. Adicionalmente, se estableció un incentivo de colocación, el cuál dependía del éxito en la consecución de empleo formal para los participantes. Para verificar la colocación, como ya se mencionó, los operadores debían aportar alguna prueba documental de que el atendido hubiera conseguido empleo. La duración del atendido en el puesto de trabajo (o retención del empleo) no fue un objetivo considerado en este programa.

Para el *paquete básico*¹², además del pago del 100% del valor de las actividades de atención al participante, se pagaba un incentivo adicional por colocación del 20% de ese valor.

En el caso del *paquete integral*¹³, el incentivo de colocación adicional al pago del 100% del valor de la atención era del 5% de ese valor.

Finalmente, en el *paquete especializado*¹⁴ se pagaba el 100% por la atención a los beneficiarios y un incentivo por la colocación de 20% del precio por cada hombre colocado. Para las mujeres, el incentivo por colocación era de 30% del precio por cada mujer colocada en el primer 60% de los colocados totales y 35% por cada mujer para el 40% restante de colocados.

¹² Para el paquete básico, el precio promedio adjudicado fue de \$437.500 COP para la primera convocatoria, de \$282.000 COP para la segunda y \$324.000 COP para la tercera.

¹³ Para el paquete integral, el precio promedio adjudicado fue de \$874.000 COP para la primera convocatoria, \$1'515.000 COP para la segunda y \$1'152.500 COP para la tercera.

¹⁴ Para el paquete especializado, el precio promedio adjudicado fue de \$1'172.500 COP para la primera convocatoria, \$1'657.000 COP para la segunda y \$1'713.000 COP para la tercera.

Principales aspectos de la implementación

Operadores

En la implementación y ejecución del programa podían participar operadores del Servicio Público de Empleo de manera individual o conjunta, mediante la figura de Unión Temporal¹⁵. El principal requisito habilitante para participar era que la institución fuera un prestador autorizado del SPE en Bogotá, o que al menos uno de los participantes lo fuera en el caso de las uniones temporales. En total en el programa han participado ocho operadores desde su puesta en marcha, la mayor parte uniones temporales. Dos operadores participaron como operador singular y los restantes bajo la figura de Unión Temporal.

Cabe aclarar que el mercado de operadores del servicio público de empleo en Bogotá tiene diversos actores, pero presenta una alta concentración de usuarios en muy pocos de ellos. Los principales operadores son el SENA y las Cajas de Compensación Familiar, quienes abarcan la mayor parte del mercado¹⁶ (Servicio Público de Empleo, 2023). El resto del mercado se divide en operadores con menor capacidad operativa y menos recursos financieros (ibid.).

Contratación de los operadores

La contratación para la implementación y ejecución del programa se hizo a través de los mecanismos previstos en la normativa colombiana para las contrataciones públicas. Dentro de estos, se consideró que el más idóneo y transparente era una licitación pública¹⁷. De acuerdo con este proceso, cada operador debía realizar una oferta como contrapropuesta a la solicitud de servicios plasmada en la licitación para que se le adjudicará la atención a los participantes. En esa oferta uno de los factores más importantes es el precio que se va a cobrar por las atenciones de los distintos paquetes.

Ahora bien, considerando la amplia escala del programa en términos de sus metas, la SDDE consideró que adjudicar la licitación a un operador de los más grandes o a varios

¹⁵ Según la definición dada en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, una Unión Temporal se da cuando “cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato” (Congreso de la República, 1993)

¹⁶ Si bien no existe un estudio concluyente al respecto, se estima que la concentración en estos actores es de más del 90% del mercado.

¹⁷ Una licitación pública es “Es el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas las más favorables” (Función Pública, 2023)

operadores pequeños implicaba concentrar el riesgo de incumplimiento de una intervención con este alcance y sin precedentes en el mercado. Por este motivo se decidió dividir la licitación en lotes de atenciones¹⁸ en los que se debía prestar servicios para los tres paquetes del programa a través de convocatorias sucesivas. Este mecanismo tenía diversos beneficios para la administración del programa. Primero, permitía dividir el riesgo de incumplimiento entre distintos operadores que durante la vigencia del programa sumados tendrían la escala para llevar a cabo la intervención. Esto abría la posibilidad de participar a operadores del Servicio Público de Empleo de distintos tamaños, incluidos los que no tuvieran la capacidad de operar una gran escala en el proyecto. Los operadores participantes podían participar por más de un lote y en más de una convocatoria, siempre y cuando cumplieran con los resultados a los que se comprometían.

Un tema para destacar del proceso de contratación es la matriz de riesgos¹⁹ utilizada. Esta contiene los riesgos propios de los programas tradicionales de pago por actividades, pero incluye algunos específicos propios de la modalidad de pago por resultados. Entre estos, destaca el riesgo de no cumplirse con las colocaciones planteadas por el modelo técnico o riesgos de ejecución presupuestal en caso de que no se pudiera aprobar el pago de lo presupuestado en el programa. Para mitigar estos riesgos, dentro de la matriz de riesgos se le otorgó a la SDDE las responsabilidades de supervisión a los operadores.

Bogotá Trabaja PPR ha tenido 3 convocatorias a licitar que se han adjudicado a 8 operadores (Tabla 2). Adicionalmente, en mayo del 2023 se firmó un convenio en el marco del programa. Este buscaba atender a población postpenada y garantizar su reintegro en la sociedad mediante el empleo. Este convenio tiene fecha de ejecución hasta junio de 2024 y establece metas mucho más pequeñas que las del resto del programa, planteando un objetivo de menos de 300 atendidos por un solo operador (la Fundación Acción Interna)²⁰. En este convenio también se establecieron incentivos a la colocación.

La primera convocatoria se llevó a cabo entre mayo y junio de 2022. Se licitaron 7 lotes, de tamaño diferente. Para este proceso se presentaron dos operadores, la Corporación Organización Minuto de Dios y la Unión Temporal Empleo 4.0, quienes ofertaron cada

¹⁸ Un lote de atención corresponde a un determinado número de personas que deben ser atendidas por cada operador. En cada lote se deben atender los tres paquetes de atención.

¹⁹ Todo proceso público de contratación debe contar con una matriz de riesgos donde se describa cada uno de estos, se asigne la probabilidad de que suceda y se designe al contratante responsable de mitigar dicho riesgo.

²⁰ Si bien este convenio hace parte del programa, dadas sus condiciones especiales y el hecho de que aún se encuentra en ejecución, no formará parte del análisis.

uno por un lote. Estas empresas cumplían con todos los requisitos habilitantes, aunque son operadores relativamente pequeños en el mercado. Tras surtir el proceso legalmente establecido, se adjudicaron estos dos lotes, mientras que el resto se declararon desiertos. Esta declaración implica que no se adjudican a ningún operador.

Tabla 2: operadores del programa

1a convocatoria	2a convocatoria	3a convocatoria	Convenio
Corporación Organización El Minuto de Dios	UT Gestión Empleo CGC	UT el Minuto de Dios	Fundación Acción Interna
UT Empleo 4.0	UT GT, Sinú y Cesar	UT Me Empleo 2.1	
		UT Empleabilidad CGC 2023	
		Kuepa Edutech SAS	

Fuente: información proporcionada por la SDDE. Elaboración propia.

Tras declarar desierta una licitación o parte de ella, es posible recurrir a otros mecanismos de contratación pública para poder llevar a cabo el objeto del contrato. En este caso, para los lotes restantes se realizó un proceso de selección abreviada²¹. Este se llevó a cabo entre julio y septiembre de 2022. Para esta convocatoria, se dispusieron ocho lotes de tamaños diferentes. Se presentaron nueve proponentes, entre los que había empresas individuales, consorcios y uniones temporales. Finalmente, los lotes fueron adjudicados a dos proponentes: la Unión Temporal Empleo CGC tomaría los dos primeros lotes, mientras que la Unión Temporal GT, Sinú y Cesar los seis restantes.

Finalmente, entre enero y marzo de 2023 se realizó la tercera y última convocatoria hasta el momento. Esta se estructuró en modalidad de licitación pública y el objeto fueron cinco lotes más, de diferente tamaño. Esta licitación tuvo algunos cambios con respecto a la anterior: se cambió el número de pagos a realizar a los operadores y se ajustó el valor de los lotes de acuerdo con el precio del mercado y a la inflación. A este proceso se presentaron siete entidades para ser operadores participantes, de las cuales cuatro fueron elegidas para llevar a cabo el objeto de la licitación. A la Unión Temporal Me Empleo 2.1 le fueron adjudicados dos lotes, mientras que se adjudicó un lote a la Unión Temporal El Minuto de Dios, a la Unión Temporal Empleabilidad CGC 2023 y a Kuepa Edutech.

²¹ El proceso de selección abreviada corresponde a “la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que (...) puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual” como es el caso de un proceso de licitación que se haya declarado desierto (Congreso de la República, 2007)

Precios y estructura de pagos a operadores

La SDDE realizó estudios de mercado previos para determinar el precio promedio que se debía pagar por persona atendida. En este sentido, se determinó cuál era el valor óptimo, según el mercado, a pagar por cada atención en cada paquete. La tabla 3 muestra los pagos por atención para cada operador. La tabla 4 muestra el precio de los incentivos pagados por cada colocado.

En la primera convocatoria, el precio promedio de atención al que se adjudicaron los lotes de atención para el *paquete básico* fue de \$437.500 COP. Para la segunda convocatoria, este valor fue de \$282.000 COP y para la tercera fue de \$324.000 COP. El precio promedio al que se adjudicó el *paquete integral* en las tres convocatorias fue de \$874.000 COP, \$1'515.000 COP y \$1'152.500 COP, respectivamente. Finalmente, en el *paquete especializado* el precio promedio de adjudicación a lo largo de las tres convocatorias fue de \$1'172.500 COP, \$1'657.500 COP y \$1'713.000 COP, respectivamente.

Tabla 3: Precios de atenciones (por persona atendida)

Operador	Básico	Integral	Especializado
CORPORACIÓN ORGANIZACIÓN MINUTO DE DIOS	\$ 250,000	\$ 860,000	\$1,150,000
UT ME EMPLEO 4.0	\$ 625,031	\$ 888,005	\$1,195,148
UT GESTIÓN DE EMPLEO CGC	\$ 354,000	\$1,600,000	\$1,700,000
UT GT, SINÚ Y CESAR	\$ 210,000	\$1,430,000	\$1,615,000
UNIÓN TEMPORAL MINUTO DE DIOS	\$ 262,500	\$1,010,000	\$1,403,000
UNION TEMPORAL ME EMPLEO 2.1	\$ 420,000	\$1,000,000	\$1,700,000
KUEPA EDUTECH	\$ 249,481	\$1,450,000	\$1,750,000

Fuente: información proporcionada por la SDDE. Elaboración propia.

Tabla 4: Precios de colocaciones (por persona colocada)

Operador	Básico (20%)	Integral (5%)	Especializado		
			Hombre (20%)	Mujer por debajo del umbral del 60% (30%)	Mujer por encima del umbral del 60% (35%)
CORPORACIÓN ORGANIZACIÓN MINUTO DE DIOS	\$ 50.000	\$ 43.000	\$ 230.000	\$ 345.000	\$ 402.500
UT ME EMPLEO 4.0	\$ 125.006	\$ 44.400	\$ 239.030	\$ 359.544	\$ 418.250
UT GESTIÓN DE EMPLEO CGC	\$ 70.800	\$ 80.000	\$ 340.000	\$ 510.000	\$ 595.000
UT GT, SINÚ Y CESAR	\$ 42.000	\$ 71.500	\$ 323.000	\$ 484.500	\$ 565.250
UNIÓN TEMPORAL MINUTO DE DIOS	\$ 52.500	\$ 50.500	\$ 280.600	\$ 420.900	\$ 491.050
UNION TEMPORAL ME EMPLEO 2.1	\$ 84.000	\$ 50.000	\$ 340.000	\$ 510.000	\$ 595.000
KUEPA EDUTECH	\$ 49.896	\$ 72.500	\$ 350.000	\$ 525.000	\$ 612.500

Fuente: información proporcionada por la SDDE. Elaboración propia.

Para los operadores participantes en la primera convocatoria se realizaron cinco pagos durante la ejecución del contrato. El primero, correspondiente al 20% del presupuesto del contrato, se realizaba ante la entrega del cronograma de trabajo y el manual operativo (cabe aclarar que en la contratación pública no está permitido otorgar anticipos). El segundo pago, también equivalente al 20% del total del contrato, se realizaba al verificarse el cumplimiento del 35% de las atenciones de los paquetes básico e integral. El tercer pago era del 35% del presupuesto total y se pagaba al cumplirse el 75% de las atenciones en los paquetes básico e integral y el 50% del paquete especializado. El cuarto pago, correspondiente al 25% restante del valor del contrato, se pagaba por el cumplimiento del resto atenciones en cada uno de los paquetes Finalmente, el quinto y último pago correspondía al incentivo por colocación en cada paquete, de acuerdo con las metas cumplidas.

Para la segunda convocatoria se realizaron seis pagos, siendo el primero igual que la primera convocatoria por un valor de 20% del total pactado contra la entrega del manual operativo y el plan de trabajo. Los siguientes dos pagos correspondían también a 20% de lo pactado contractualmente cada uno, pagaderos al verificar la atención del 50% de los paquetes básico e integral, por un lado, y el 50% de la atención del paquete especializado, por el otro. Los siguientes dos pagos, de 20% cada uno, correspondían al resto de las

atenciones pactadas. El sexto y último pago correspondía al incentivo por colocación de acuerdo con las metas cumplidas.

Para la licitación final, se amplió el número de pagos a siete. El primer pago se mantuvo igual a las dos licitaciones anteriores. El segundo pago, correspondió a la atención de una tercera parte de los paquetes básico e integral. De manera similar, el tercer y cuarto pago correspondieron a las atenciones del segundo y tercer tercio de estos dos paquetes. El quinto pago correspondió a la atención de la mitad del paquete especializado y el sexto a la mitad restante. Todos estos pagos fueron del 16% del total pactado en el contrato. El séptimo pago, al igual que en los casos anteriores, correspondió al incentivo por colocación.

Cambios entre el diseño y la implementación del programa

Cabe destacar que hubo algunos cambios sustanciales entre el diseño del programa por parte de la Secretaría y los expertos consultados y el programa que se llevó finalmente a la licitación pública. Esto, se dio principalmente debido a las restricciones legales que implica el hecho de realizar un proceso público de contratación, donde se deben seguir las normas aplicables al caso. A continuación, se presentan los principales cambios realizados:

- El principal cambio implicó la fusión de dos modelos propuestos en el diseño: uno destinado a atender a la población general con paquetes básicos e integrales, liderado por operadores de mayor capacidad, y otro centrado en servicios especializados, a cargo de operadores más especializados, pero de menor capacidad. Debido a requisitos normativos de licitación, durante la implementación del programa fue necesario unificar ambos modelos para que todos los operadores participantes ofrecieran los tres paquetes de servicios.
- Otro cambio importante fue el nivel de riesgo que se transfería a los operadores. Si bien desde el diseño se sugería que fuera bajo, dada la masividad del programa, terminó siendo nulo dada la estructura de pagos ya explicada (se pagaba la totalidad de la atención).
- Finalmente, desde el diseño se sugirió contar con un verificador externo, pero a la hora de implementar el programa se desestimó esta sugerencia.

BIBLIOGRAFÍA

Morales, D. (s.f.). *Bogota*. Obtenido de Empleo Joven:
<https://bogota.gov.co/servicios/oportunidades-y-apoyos/empleo-joven>

Secretaría de Desarrollo Económico . (17 de mayo de 2022). *Bogotá Trabaja*. Obtenido de Empleo Incluyente: <https://bogotatrabaja.gov.co/empleo-incluyente/>

Servicio Público de Empleo. (10 de octubre de 2023). *Boletín de Caracterización de Operadores- Octubre 2023*. Obtenido de <https://www.serviciodeempleo.gov.co/dataempleo-spe/red-de-prestadores>