

ANÁLISIS DEL DISEÑO, PROCESOS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE PAGO POR RESULTADOS – BOGOTÁ TRABAJA

Autores | Ximena Cadena, Sandra Zuluaga, Alejandro Becerra, Luisa Vargas y Santiago Muñoz.

Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo

Análisis del diseño, procesos y resultados del Programa de Pago por Resultados – Bogotá Trabaja



**XIMENA CADENA, SANDRA ZULUAGA,
ALEJANDRO BECERRA, LUISA VARGAS Y SANTIAGO
MUÑOZ**

Contenido

1. Introducción	3
2. Metodología	6
3. Descripción del programa	8
1. La estrategia Bogotá Trabaja	8
2. El programa Bogotá Trabaja PPR.....	10
i. Relacionamiento de actores.....	10
ii. Estructuración del programa.....	11
iii. Precios e incentivos	15
4. Resultados	19
1. Caracterización de atendidos	19
i. Datos.....	19
ii. ¿Cómo se caracteriza la etapa de inscripción del programa?	20
iii. ¿Cuáles características están correlacionas con el hecho de pertenecer a un paquete de atención?	29
2. La ruta de atención.....	32
i. ¿Cuáles son las características del servicio de remisión a vacantes?.....	33
ii. ¿Cuáles son las características de los cursos?	34
iii. ¿Cómo se mitigaron las barreras que impiden la empleabilidad?	39
3. Colocación	43
i. ¿Qué características están relacionadas con el éxito en la colocación?	47
5. Conclusiones	52
6. Bibliografía	55

1. Introducción

La pandemia del COVID-19 tuvo un efecto disruptivo en el ya frágil mercado laboral colombiano, incluyendo Bogotá, una ciudad que representa el 25% del PIB nacional. En 2020, el recién posesionado gobierno local asumió la responsabilidad de enfrentar el drástico aumento del desempleo, que pasó del 9.7% en el último trimestre de 2019 a 16.3% en el mismo período de 2020.

Ante este desafío, el Plan Distrital de Desarrollo (PDD) 2020-2024 propuso medidas audaces para abordar tanto los factores estructurales como los coyunturales que caracterizaban el mercado laboral de la capital, con un enfoque especial en la equidad. Durante el cuatrienio se propusieron e implementaron programas de empleo con metas ambiciosas que, además, reconocían la coyuntura particular que enfrentaban segmentos de la población como las mujeres, los jóvenes y los mayores de 50 años. El PDD planteó una meta de colocación de 70,000 mujeres, quienes experimentaron una carga desproporcionada de desempleo durante la pandemia. Estas iniciativas requirieron una intervención sin precedentes, que implicó un cambio estructural en las acciones de la Agencia de Empleo de la ciudad, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales a través de oportunidades educativas, inclusión social y productiva, y fomento del empleo formal. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico lanzó varios programas con el nombre de Bogotá Trabaja, para afrontar la elevada tasa de desempleo en la ciudad.

Pago por Resultados (PPR) fue una innovación entre los programas de Bogotá Trabaja, en tanto se desarrolló a través de una herramienta de financiación basada en resultados (FBR) conocida como Contrato Basado en Desempeño (CBD). Para el programa de Pago por Resultados se estableció la ambiciosa meta de atender a 51,000 personas en búsqueda de empleo y colocar a más de 28,000 personas en empleos formales, con un énfasis especial en las mujeres.

El diseño de este CBD se forjó en una colaboración estratégica entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), Fundación Corona¹ y el programa de Bonos de Impacto Social

¹ Fundación Corona ha participado de manera activa en el desarrollo de los Mecanismos de Pago por Resultado en Colombia (Fundación Corona, 2023)

SIBs.Co², con el apoyo de Instiglio³. A partir del trabajo conjunto de las tres entidades, se produjo el Memo de Diseño del programa, además de un marco estratégico para su ejecución y recomendaciones para la elaboración de los términos de referencia de la licitación que le permitiría a la SDDE contratar los servicios de los operadores del programa. Así, la SDDE se convirtió en precursora del uso de una herramienta de FBR con una escala mayor a la de los programas realizados en Colombia, y a la usualmente implementada para este tipo de herramientas en el ámbito internacional. La SDDE llevó a cabo estudios de mercado previos para la contratación de los operadores, la determinación de los precios de los servicios, los incentivos y las métricas de pago por los resultados. La Secretaría se encargó de la ejecución del programa, lo que implicó gestionar las contrataciones, supervisar el desempeño de los operadores y verificar los resultados para la aprobación de los pagos.

Conscientes de la diversidad de la población objetivo (i.e., personas residentes en Bogotá, mayores de edad, desempleadas, con distintos niveles de vulnerabilidad y barreras de acceso al mercado laboral), la operación del programa se segmentó en 3 paquetes de atención (básico, integral y especializado) con el fin de diferenciar la población de atendidos de acuerdo con el tipo de barreras de acceso al mercado laboral que era necesario mitigar. Además del pago por los servicios de gestión de empleo, se establecieron incentivos por la colocación para los operadores del programa. El programa contó con un presupuesto de cerca de COP \$41.000.000.000 (USD \$10 millones) y su plazo de ejecución fue de 9 meses, que concluyeron en diciembre de 2023.

Según los datos proporcionados por la SSDE, hasta diciembre de 2023 Bogotá Trabaja PPR brindó asistencia a 51,433 personas. El paquete básico tuvo el mayor número de atendidos, con un total de 31,969 personas (62%), seguido por el paquete especializado con 13,993 (27%) y el paquete integral con 5,471 (11%). Entre la población atendida se evidencia una mayor proporción de mujeres atendidas, quienes representan el 62.8% del total, mientras que los hombres constituyen el 37.3%. Además, por edades, el grupo de 18-24 años constituye la mayoría de atendidos, alcanzando 31.88% (16,484 atendidos), seguido por los mayores de 45 años con 19.13% y el grupo

² 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). Es un programa financiado por el Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), y ejecutado por la Fundación Corona.

³ 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)

de 25 a 29 años con 18.57% de las personas atendidas. Por último, es importante destacar que el 2.58% de los participantes eran migrantes, siendo la mayoría de estos atendidos por el paquete integral.

En términos de resultados laborales, existen dos medidas sobre el porcentaje de colocaciones final del programa. Primero, están los reportes de los operadores del programa a la SDDE, que se basan en la evidencia documental de que el participante consiguió empleo gracias a la atención recibida en el programa. Esos reportes deben acompañarse de una prueba documental como la certificación laboral, el contrato de trabajo, el desprendible de nómina o la planilla de cotización a la seguridad social. Segundo, además de estos documentos, la SDDE adoptó la PILA como otro mecanismo de verificación teniendo en cuenta las dificultades para contar oportunamente con las pruebas documentales⁴. Esta información le permitía a la SDDE identificar participantes en el programa que estuvieran cotizando a seguridad social a través de sus empleadores (es decir que contaban con un empleo formal). A partir de esta información se estima que 12,438 de los atendidos sin empleo formal en los tres meses previos a recibir la atención lograron conseguir empleo después del programa (lo que representa el 24.6% de los atendidos entre noviembre de 2022 y diciembre de 2023).

Este documento presenta la evaluación de procesos del Programa Bogotá Trabaja PPR con el fin de identificar los aprendizajes fundamentales para la implementación de políticas de empleo en ciudades a través de mecanismos de FBR y a partir de estos mejorar futuras intervenciones. La evaluación de procesos y resultados es una de las metodologías para evaluar políticas públicas que se centra en la implementación y funcionamiento del programa, analizando la coherencia entre el diseño planificado y la ejecución, abordando aspectos cruciales como la focalización, cobertura, productos, usos, calidad de servicios y resultados obtenidos.

Entre los mensajes principales del documento se resalta la importancia del programa Bogotá Trabaja PPR como un hito en la innovación de servicios de empleo provistos a través de esquemas de pago por resultados en Colombia, a pesar de los desafíos inherentes. La escala del proyecto y las restricciones jurídicas derivadas de la normativa de compras públicas presentaron desafíos en su implementación. A pesar de lo anterior, es fundamental continuar fomentando programas

⁴ La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) es una ventanilla virtual que permite el pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023).

similares debido a su énfasis en los resultados, la transparencia, la responsabilidad y la flexibilidad que ofrecen. Sin embargo, futuros programas deben considerar una transferencia de riesgo más pronunciada e incentivos más atractivos para la colocación, incluso si esto implica reducir su escala. Para futuros proyectos, es esencial tener acceso a sistemas de información que permitan aprender de la gestión del desempeño y simplificar los procesos de elegibilidad y verificación. Asimismo, se destaca el interés creciente de los operadores en participar en proyectos similares, lo que evidencia la importancia de seguir explorando y refinando este enfoque.

El documento se divide en 5 secciones incluida esta introducción. La siguiente sección explica los aspectos metodológicos que fundamentaron la evaluación del programa. La sección 3 expone en detalle el programa Bogotá Trabaja PPR a través de sus antecedentes, incluido el relacionamiento entre los actores, la estructuración del programa y los precios e incentivos. La sección 4 muestra los resultados en cuanto a caracterización de atendidos, la ruta de atención y la colocación. Por último, en la sección 5 se concluye con los principales aprendizajes que dejó el programa.

2. Metodología⁵

La evaluación de las políticas públicas es una parte integral de su funcionamiento efectivo (Gertler, 2016). Existen numerosas metodologías para realizar este tipo de estudios, entre las cuales se encuentra la evaluación de procesos y resultados. Esta se centra en estudiar la implementación y funcionamiento de un programa, lo que permite obtener información sobre consistencias y desfases entre el diseño de la intervención planeado y su funcionamiento. 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 obtenidos.

Para realizar la evaluación de procesos y resultados fue necesario plantear la teoría del cambio de la política pública analizada. 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

⁵ Para más detalles sobre la metodología utilizada, ver: Anexo 1: Metodología [aquí](#) y Anexo 3: Literatura y Experiencias internacionales [aquí](#).

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 falta de empleo formal de algunos habitantes de Bogotá, con énfasis en la mitigación de la 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 debían ser mujeres (Secretaría de Desarrollo Económico, 2022). El medio para pasar de una situación a la otra es la implementación.

Para estudiar lo anteriormente mencionado, se utilizaron diversas herramientas orientadas a alcanzar dos objetivos principales. Por una parte, se utilizaron herramientas cuantitativas para tener una medición objetiva de los principales elementos del programa. Por otra, se utilizaron herramientas cualitativas para conocer la percepción de los diferentes actores que participaron en el programa sobre su desarrollo.

El análisis cuantitativo se realizó mediante dos mecanismos. Primero, un estudio de los datos recopilados y organizados del programa, que permiten obtener cifras objetivas sobre la caracterización de los participantes, la atención y los resultados. Segundo, se utilizaron modelos econométricos *probit* para estimar las distintas probabilidades de los eventos asociados con el programa, como lo son estar en un determinado paquete u obtener empleo a través del programa.

El análisis cualitativo se hizo a través de entrevistas a los diferentes actores sobre su percepción de aspectos como el diseño, la estructuración, la ejecución y los resultados alcanzados. Con estas herramientas se puede obtener información sobre los procesos asociados a la planeación y realización de la intervención y se puede entender mejor los factores que llevaron a los resultados obtenidos. Así, se realizaron entrevistas para entender qué rol jugaron los actores partícipes del programa, 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 análisis cualitativo se realizó mediante el uso de NVivo, un programa de análisis de información cualitativa. Estos análisis incluyen: nubes de palabras, árboles de palabras y análisis de sentimientos.

3. Descripción del programa⁶

1. *La estrategia Bogotá Trabaja*

El mercado laboral colombiano se ha caracterizado por altas y persistentes tasas de desempleo (cerca a 10% de la población económicamente activa, antes de la pandemia del COVID-19), elevados niveles de informalidad (de alrededor de 60% del total de ocupados), una proporción importante de trabajadores con remuneraciones por debajo del salario mínimo y notorias inequidades de género y entre los jóvenes y el resto de la población. En el caso específico de los migrantes, la tasa de desempleo en 2021 fue del 24,4% para aquellos que declararon haber residido en Venezuela hace 12 meses, mientras que para aquellos que no lo hicieron, la tasa fue del 13,7%. En el caso de Bogotá, a esas características, la pandemia sumó un aumento de la tasa de desempleo de 9,7% en el trimestre octubre-diciembre de 2019 a 16,3% en el mismo trimestre de 2020. La importancia relativa de la ciudad para la actividad económica y el empleo planteó un enorme desafío para el equipo de gobierno que llegó a la alcaldía en 2020.

En el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024, la Alcaldía de Bogotá planteó un paquete de programas para abordar tanto los factores estructurales del desempleo en la ciudad como los efectos coyunturales de la pandemia sobre el mercado laboral. El gobierno de la ciudad se propuso mejorar la equidad a través de la generación de oportunidades de educación, inclusión social y productiva y de empleo formal, especialmente para las mujeres, los jóvenes y los mayores de 50 años. Esta estrategia se denominó Bogotá Trabaja.

A través de los programas diseñados por la alcaldía se buscaba promover la generación de empleo para 200.000 personas, de las cuales se esperaba la colocación laboral de 70.000 mujeres, el grupo poblacional más afectado por el desempleo en la pandemia. Esto implicaba diseñar intervenciones de una escala mucho mayor que las que el Servicio Público de Empleo había implementado usualmente en la ciudad.

La tabla 1 muestra los programas que componen la estrategia Bogotá Trabaja, así como sus principales características. De estos, llegaron a coincidir hasta tres operando simultáneamente. Todos se enfocaron en personas que cuentan con características de empleabilidad especiales, ya sean jóvenes o personas con barreras para ingresar al mercado laboral. Sin embargo, al estar

⁶ Para más detalles sobre el programa Bogotá Trabaja PPR, ver: Anexo 2: Descripción del programa [aquí](#).

centrados en el mismo tipo de población, se generó una competencia entre programas y entre operadores por las atenciones. Esto pudo limitar la efectividad de cada programa.

Tabla 1: La estrategia Bogotá Trabaja

Programa	Empleo Joven	Empleo Incluyente	Impulso al Empleo	Bogotá Trabaja - PPR
Fechas de ejecución	Diciembre de 2022 a febrero de 2024	Vigente desde enero de 2023	Enero de 2022 a noviembre de 2023	Julio de 2022 a enero de 2024
Población objetivo	Jóvenes entre 18 y 28 años	Población de difícil empleabilidad	Buscadores de empleo y sin acceso a las rutas de atención de las CCF	Desempleados
Población priorizada	Jóvenes entre 18 y 28 años	Personas transgénero, jóvenes entre 18 y 28 años, personas mayores de 50 años, personas con discapacidad, mujeres, personas víctimas del conflicto armado, entre otras	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	20,000 jóvenes	22,500 personas	47,000 personas	51,000 personas
Metas de colocación		22,500 personas	31,000 personas	28,000 personas de las cuales entre 15,000 y 23,000 mujeres

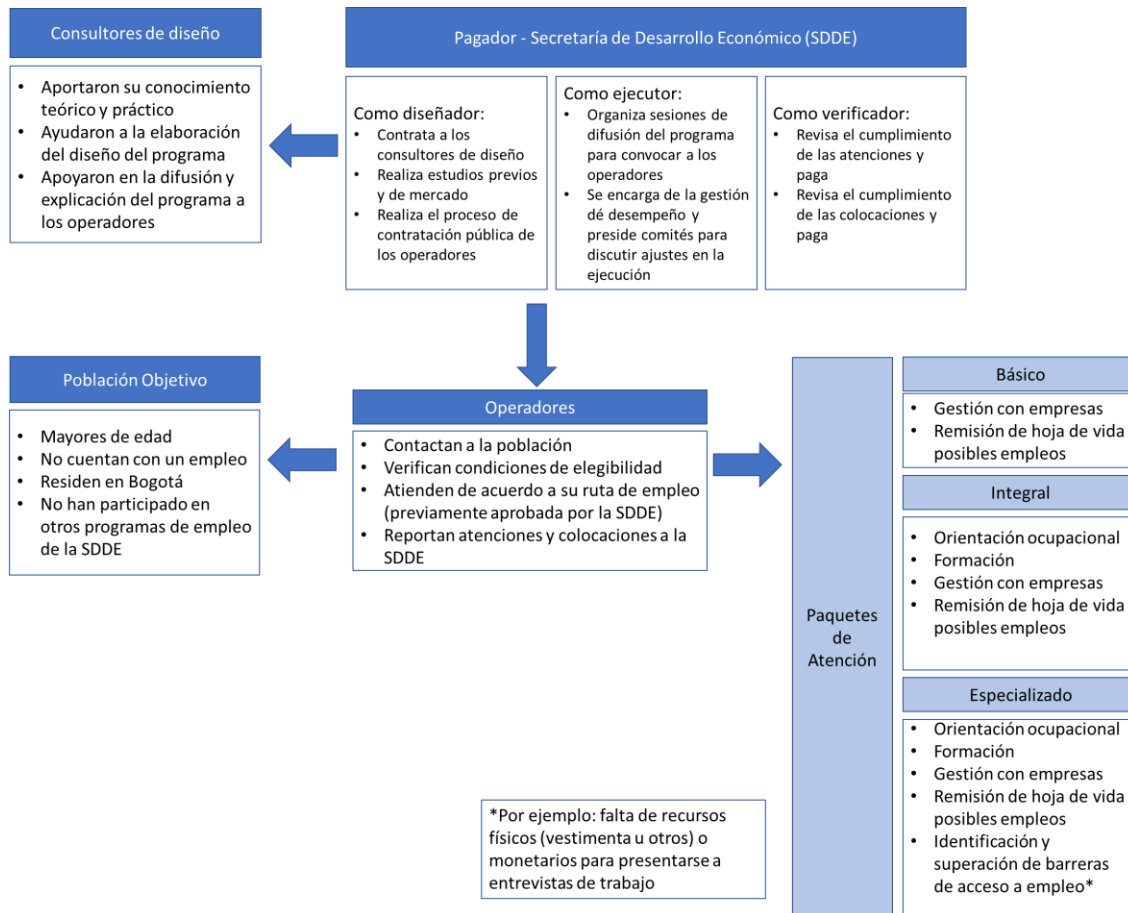
Fuente: elaboración propia

2. El programa Bogotá Trabaja PPR

i. Relacionamiento de actores

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) lideró el desarrollo del programa. En la fase inicial de diseño, la SDDE contó con la asistencia de entidades con experiencia en el diseño de programas de Mecanismos de Pago por Resultados. Para su operación, se contrataron prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo. La tabla 2 muestra cómo se relacionaron los distintos actores para llevar a cabo su ejecución.

Tabla 2: relacionamiento de los actores del programa



Fuente: elaboración propia

La Secretaría desempeñó un triple papel en el desarrollo del programa. En primer lugar, actuó como diseñador, encargándose de la planificación del programa y la realización de estudios previos y de mercado. Para ello, contó con el apoyo de entidades expertas en el diseño de estos

mecanismos, como Fundación Corona, Sibs.Co e Instiglio. La SDDE fue, además, la entidad encargada de llevar a cabo los procesos de contratación pública para la realización del programa.

En cuanto a la ejecución, la Secretaría contrató a operadores autorizados por el Servicio Público de Empleo para llevar a cabo las actividades correspondientes. A diferencia de esquemas de FBR, como los Bonos de Impacto Social en Colombia, en los que el pagador contrata un intermediario que gestiona la relación con los operadores, la evolución y el desempeño del programa, la Secretaría desempeñó un rol activo en este proceso. En primer lugar, la SDDE organizó sesiones de difusión del programa dirigidas a los potenciales operadores. Una vez que se adjudicaron los contratos, la entidad supervisó el desempeño de los operadores y se aseguró de que cumplieran con sus responsabilidades de manera efectiva. Para lograr esto, se llevaron a cabo comités periódicos con el fin de evaluar el progreso de los operadores en la prestación de servicios y compartir experiencias que pudieran beneficiar a otros proveedores. Durante las entrevistas con los operadores, se evidenció que este papel activo de la Secretaría fue recibido de manera positiva.

El tercer rol que cumplió la Secretaría fue el de verificador. Pese a que algunos de los expertos en diseño recomendaron tercerizar esta función, contratando a una entidad externa, se decidió realizarla desde el interior de la SDDE. Esta decisión presentó algunos beneficios y otros desafíos, los cuales serán analizados a profundidad más adelante.

ii. Estructuración del programa

El programa buscaba atender a más de 51.000 personas, buscando la colocación de al menos 28.000, entre los que se esperaba que entre 15.000 y 23.000 fueran mujeres. Dada la heterogeneidad en las características demográficas y condiciones de empleabilidad de una población tan amplia, se decidió ofrecer tres paquetes de atención.

Además, para manejar el enorme volumen de atenciones requeridas, se dividieron los paquetes de atención en lotes de distintos tamaños. Esto permitió que cada operador pudiera elegir la cantidad de atenciones que deseaba realizar, ajustada a su capacidad de ejecución. De igual manera, la división del programa en varios lotes y varios operadores permitía gestionar de mejor manera los riesgos de incumplimiento, ya que ante el incumplimiento de un lote la efectividad del programa no se vería comprometida en su totalidad. El período de ejecución del programa para la realización

de las atenciones y colocaciones fue de 9 meses para cada operador, aunque algunos operadores tuvieron 12 meses.

La primera convocatoria se llevó a cabo entre mayo y junio de 2022 mediante un proceso de licitación⁷. Tras surtir el proceso legalmente establecido, se adjudicaron dos lotes, mientras que el resto se declararon desiertos. Esta declaración implica que no se adjudican lotes a ningún operador. Para los lotes restantes se realizó un proceso de selección abreviada⁸, donde se adjudicaron la totalidad de los lotes. Este se llevó a cabo entre julio y septiembre de 2022. Finalmente, entre enero y marzo de 2023 se realizó la tercera y última convocatoria, de nuevo a través de la modalidad de licitación pública. Adicionalmente, en mayo del 2023 se firmó un convenio en el marco del programa que 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)⁹.

En la implementación y ejecución del programa podían participar operadores autorizados del Servicio Público de Empleo¹⁰ de manera individual o conjunta, mediante la figura de Unión Temporal¹¹. 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 mercado¹² (Servicio Público de Empleo, 2023). El resto se divide en operadores con menor capacidad operativa y menos recursos financieros (ibid.). La tabla 3 muestra los

⁷Una 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 la más favorable*” (Función Pública, 2023).

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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).

¹² Si bien no existe un estudio concluyente al respecto, se estima que la concentración en estos actores es de más del 90% del mercado.

operadores que participaron en las diferentes convocatorias, evidenciando que fueron aquellos prestadores de menor tamaño quienes terminaron operando el programa.

Tabla 3: operadores del programa

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

Fuente: información proporcionada por la SDDE. Elaboración propia.

Todos los operadores debían prestar los tres paquetes de servicios que el programa estableció para atender las necesidades de diferentes poblaciones, de acuerdo con el tipo de barreras que enfrentan para una correcta inserción (o reinserción) al mercado laboral. Para ubicar a los participantes registrados en alguno de los tres paquetes el operador debía perfilarlos teniendo en cuenta su nivel educativo, experiencia laboral, e intereses, entre otros factores. Cada atendido 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. 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.

El segundo paquete, denominado ***paquete integral***, agrega un componente de formación en capacidades duras y blandas para los participantes en el ***paquete básico*** que el operador determine que lo necesitan. 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.

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 vulnerabilidad a través de su pertenencia a los niveles A, B y C del SISBEN IV¹³. Adicional a los servicios del paquete anterior, se ofrecía mitigación o superación de las barreras identificadas en la población para acceder a un empleo, como lo pueden ser la falta de fondos para costear transporte o vestimenta para participar en entrevistas de trabajo.

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 la formación debía fortalecer las competencias del atendido 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. Si bien la SDDE sugirió algunos servicios de mitigación de barreras, no se establecieron restricciones al respecto.

Adicionalmente, se estableció un mínimo de participantes que debía ser atendido en el paquete especializado. Para las dos primeras convocatorias, este mínimo fue del 23%, mientras que para la última fue del 30%. La distribución del resto de los participantes entre los paquetes básico e integral podía hacerse de manera libre.

Para que una persona pudiera participar en el programa debía cumplir con los siguientes requisitos: i) no contar con un empleo al momento de inscribirse ; ii) ser residente de Bogotá; iii) ser mayor de edad; iv) no haber participado en otros programas de empleo de la SDDE¹⁴; 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 al inscribirse en el programa, se solicitaba una declaración juramentada a los participantes.

¹³ El SIBEN es el sistema de información que ordena la población de acuerdo con sus condiciones de vida para identificar quienes pueden o no acceder a los programas sociales y subsidios del estado. (SISBEN, 2024)

¹⁴ Se consideraba que una persona había participado en otro programa de empleo de la SDDE sí la persona había culminado la ruta de atención del respectivo programa.

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, un candidato remitido a un trabajo que no tuviera un perfil acorde a la valoración realizada por el psicólogo no podía ser contabilizado como atendido bajo los estándares del programa¹⁵. 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.

Es importante anotar que el diseño inicial del programa planteó dos modelos de intervención independientes. Uno que contemplaba la atención a la población considerada en los paquetes básico e integral por parte de los operadores más grandes del mercado en términos de capacidad de atención (con una meta aproximada de 30.000 personas), y otro enfocado en la población considerada en el paquete especializado que podría ser atendida con operadores más pequeños en términos de capacidad de atención pero más especializados y con restricciones de acceso al mercado laboral más profundas (con una meta aproximada de 15.000 personas). Por razones de la normativa sobre licitaciones, en la etapa de implementación del programa fue necesario fusionar los dos modelos para que todos los operadores participantes ofrecieran los tres paquetes. Este fue uno de los cambios más importantes que el programa experimentó entre su diseño y la implementación.

iii. Precios e incentivos

El pago a los operadores se efectuaba por cada atención realizada, siguiendo el precio establecido en el contrato correspondiente. Además, se implementaron incentivos adicionales vinculados a la colocación, los cuales se abonarían sobre el total de atenciones en el evento de que el atendido consiguiera empleo.

Durante cada convocatoria, los operadores presentaban sus ofertas de precios para los distintos paquetes, lo cual incidía directamente en el puntaje final que determinaba la adjudicación de los lotes. El valor ofrecido representaba el pago que recibirían tras verificar la atención. Es importante destacar que la prestación de todas las atenciones a las que se comprometían era obligatoria para

¹⁵ Un atendido podía manifestar en la orientación laboral si deseaba trabajar en alguna labor diferente a su perfil, en cuyo caso sí era válida la atención.

todos los operadores, y en caso de incumplimiento, se procedería legalmente. Sin embargo, no se registraron casos de incumplimiento en esta ocasión.

La Tabla 4 presenta los precios establecidos para las atenciones de cada paquete para todos los operadores que participaron del programa. En esta, se puede evidenciar una amplia heterogeneidad entre paquetes y operadores. Esto muestra que, pese a que se han realizado varios programas de pago por resultado en empleo, todavía no se ha establecido un precio de mercado estándar para este tipo de servicios.

Tabla 4: 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.

La estructuración de los hitos de pago varió entre las distintas convocatorias, para la primera fueron cinco, para la segunda fueron seis y para la última fueron siete. Esta variación se implementó con el objetivo de facilitar la financiación del inicio de la operación. En general, la estructuración seguía la misma lógica: un pago inicial al aprobar el plan de trabajo de los operadores y pagos subsiguientes al verificarse hitos de atenciones previamente pactados. Con el número de pagos se buscaba que el operador contara con el capital de trabajo necesario para ir avanzando en la implementación de su respectiva ruta de intervención. Los pagos se realizaban una vez la SDDE verificaba la validez de las atenciones presentadas. En las entrevistas realizadas a los operadores ninguno expresó dificultades derivadas del esquema de pagos establecido en los contratos.

Adicionalmente, se estableció un incentivo por colocación adicional al pago de las actividades. Este variaba según el paquete, ya que la empleabilidad de cada grupo es diferente. Para el *paquete*

básico era del 20% del valor de la atención, para el *paquete integral* era un 5% adicional y para el *paquete especializado* era del 20% del valor de la atención para hombres, y para mujeres era de 30% por debajo del umbral y de 35 por encima del umbral. El umbral correspondía al porcentaje de mujeres empleadas sobre el total de personas colocadas por el paquete especializado y el valor establecido para ese umbral fue del 60%¹⁶. La Tabla 5 muestra cómo fueron los incentivos para cada operador.

Tabla 5: Incentivos a la colocación (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.

Las diferencias en el valor de los incentivos entre paquetes y entre operadores obedecen a las diferencias en los precios, que son la base de cálculo de los datos de la Tabla 5, y a la estructura de incentivos a la colocación que buscaba incentivar en menor medida la colocación del paquete integral y en mayor medida la colocación del paquete básico. Desde el diseño la colocación del paquete integral se incentivaba menos para no gastar estos recursos, ya que, con un apoyo en capacitación relativamente pequeño, se podía lograr la colocación de personas sin barreras de acceso al mercado laboral. Entonces, la estructura de incentivos de 20%, 5% y 20-35% se

¹⁶ Por ejemplo, si un operador lograba la colocación de 100 personas en el paquete especializado, de las cuales 70 eran mujeres los pagos serían así: 20% adicional por cada hombre, 30% por las primeras 60 mujeres y 35% por las 10 mujeres adicionales.

estableció para reconocer el esfuerzo de colocación en el paquete básico, que tenía un precio bajo debido a que es una tarea rutinaria para los operadores, y para dirigir el esfuerzo de colocación hacia donde más se necesitaba, es decir, en el paquete especializado. Las diferencias de precios entre operadores surgen porque cada uno proponía su propia ruta de intervención, lo que implica distintos costos para cada paquete. Sin embargo, en el paquete especializado, la varianza en los precios es menor, ya que en este paquete no son tan relevantes las eficiencias para enviar hojas de vida, sino los costos de capacitación y apoyos. Por esta razón, es probable que todos los operadores estimaran estos costos en un rango relativamente similar.

Es importante señalar que estos pagos adicionales eran independientes de lo ya abonado por la atención y se establecieron como un incentivo directo a la colocación. Las colocaciones no constituían una obligación contractual para el contratista y, por ende, su no realización no acarrea sanciones legales. La verificación correspondiente de la colocación era llevada a cabo por la SDDE de manera censal. Esto implicó una fuerte carga administrativa para la Secretaría, así como para los operadores que debían aportar una serie de documentos para que les validaran la colocación. Al respecto se ahondará más adelante.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las atenciones se pagaban en su totalidad y que el incentivo por colocación era un pago adicional, cabe preguntarse si este programa fue realmente un programa de pago por resultados. La respuesta es que sí, pues una parte del pago se ató a la consecución de resultados en colocación por parte de los operadores. Sin embargo, los resultados de colocación reportados por los operadores a través de pruebas documentales evidencian dos limitaciones de la estructura de incentivos prevista en el programa para el logro de ese resultado.

Por una parte, si el operador podía cubrir el costo presupuestado de sus servicios con el precio propuesto para la gestión del empleo y cumplir así con la actividad que le exigía cumplimiento contractual, lograba salvar el riesgo contractual con lo cual la gestión de colocación representaba la opción de obtener recursos adicionales sin asumir riesgo adicional, con lo cual la colocación dependía del apetito del operador por rentabilizar la operación. Un incentivo positivo pero que depende de muchas variables (como el conocimiento del operador de su modelo de operación y el balance de su modelo entre rentabilidad e impacto, entre otras). Por otra parte, si la gestión para la verificación de la colocación implicaba mayores costos, tanto en términos de tiempo como financieros, los incentivos a la colocación pudieron terminar siendo percibidos como bajos por

parte de los operadores, más aún cuando ya había cumplido con las obligaciones contractuales. En las entrevistas realizadas a los operadores, la mayoría expresó que la acreditación de la colocación fue compleja por las dificultades de obtener las pruebas documentales, pero ninguno manifestó que no lograr esa meta afectó financieramente su ejecución. De esta manera, se evidencia que el incentivo a la colocación tuvo limitaciones para cumplir con el rol que esta métrica de pago tiene en un programa de pago por resultados. Esto se analizará un poco más a fondo en la próxima sección al estudiar los resultados del programa.

Para información más detallada sobre la estructuración del programa, revisar el Anexo 2. Para información sobre literatura y experiencias internacionales en Contratos Basados en Desempeño revisar el Anexo 3.

4. Resultados¹⁷

1. Caracterización de atendidos

i. Datos

Antes de exponer los resultados del análisis cuantitativo, es crucial destacar algunas de las características principales de las bases de datos utilizadas en el estudio del programa Bogotá Trabaja PPR. Concretamente, se emplearon tres fuentes de información distintas que contribuyeron tanto a la caracterización como a la estimación de los indicadores de desempeño, así como a los diversos ejercicios de estadística multivariada realizados en esta evaluación. Estas bases de datos son: i) la correspondiente al programa Bogotá Trabaja PPR, ii) la base de datos de la encuesta del SISBEN, y iii) la base de datos de ocupados de la PILA.

En relación con la primera, la del programa Bogotá Trabaja PPR, esta fue suministrada por la SDDE y comprende información acerca de todas las personas que fueron atendidas hasta el fin de la etapa de atención (31 de diciembre de 2023). La base de datos sobre las personas atendidas detalla la situación de cada individuo atendido por el programa, especificando el tipo de atención recibida (básica, integral o especializada), así como detalles sobre el operador que prestó el servicio y las oportunidades laborales a las que el operador canalizó la documentación de la persona atendida para facilitar su acceso a un empleo. Dentro de esta información detallada sobre los

¹⁷ Para más información sobre los resultados obtenidos ver Anexo 4: Análisis Cualitativo [aquí](#) y Anexo 5: Análisis Cuantitativo [aquí](#).

atendidos hay información socioeconómica sobre cada individuo, como la edad, la etnia, si reportan alguna discapacidad física, si han sido víctimas del conflicto armado, si son madres cabeza de familia, si son jóvenes en búsqueda de su primer empleo, entre otros. Además, incluye información sobre los cursos realizados por los atendidos (el tipo de curso y la duración en horas), como parte de los servicios ofrecidos en los paquetes que incorporaban formación, ya sea dentro del paquete integral o especializado.

Ahora bien, la base de datos del programa Bogotá Trabaja PPR presenta limitaciones al no incluir información crucial para el análisis cuantitativo, como: i) el nivel educativo de los atendidos y ii) detalles sobre la colocación laboral formal posterior a la intervención del programa. Para superar estas limitaciones, se recurrió a la base de datos del SISBEN para obtener datos sobre el nivel educativo de los atendidos registrados en Bogotá. Con respecto al estado laboral tras la intervención del programa, la base de datos de Bogotá Trabaja PPR solo registra la información de aquellos atendidos de los cuales los operadores han confirmado haber conseguido empleo formal. Esto significa que, si un atendido obtiene un empleo formal después del programa y no lo reporta al operador, su colocación no aparecerá en la base de datos del programa Bogotá Trabaja PPR. Para abordar estos problemas de subreporte, se incorporó una tercera base de datos proveniente de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que registra la información sobre si los atendidos realizaron aportes al sistema de seguridad social, ofreciendo así una visión más completa de la colocación laboral formal de los atendidos.

ii. ¿Cómo se caracteriza la etapa de inscripción del programa?

Según los datos proporcionados por la SSDE hasta diciembre de 2023, Bogotá Trabaja PPR ha brindado servicio a aproximadamente 51,433 personas (Tabla 6). El paquete básico es el que ha tenido el mayor número de atendidos, con un total de 31,969 personas (62%), seguido por el paquete especializado con 13,993 personas atendidas (27%) y el paquete integral con 5,471 personas atendidas (11%) (Tabla 6).

Dentro de esta población atendida, se evidencia una marcada preferencia por la atención a mujeres, quienes representan el 62.8%, mientras que los hombres constituyen el 37.3% (Tabla 6). Una de las razones que puede explicar esta alta participación de las mujeres en el programa está relacionada con el hecho de que las mujeres pueden tener una mayor propensión a participar en este tipo de programas, independientemente de que el programa esté dirigido principalmente a

ellas (Cadena, Rojas, Zuluaga, Mejía, & Garavito, 2021). Sin embargo, los incentivos diferenciados a la colocación de mujeres pueden ser un factor que aumente la participación de estas.

Al analizar la distribución por edad, se destaca que el grupo de 18-24 años constituye la mayoría, representando 31.88% del total de atendidos (16,484), seguido por los mayores de 45 años (19.13%) y el grupo de 25 a 29 años (18.57% de las personas atendidas) (Tabla 6). Respecto al nivel educativo, es importante señalar que no fue posible obtener esta información para todos los atendidos del programa, sino solo para las personas que tienen información en la encuesta del SISBEN, el cual representa el 57.8% de los atendidos (Tabla 6).

Así, de la muestra de atendidos para la cual se dispone de información sobre el nivel educativo, la mayoría de ellos cuenta con educación media (44.34%), seguido por aquellos con formación técnica o tecnológica (17.47%). Destaca que solo 0.68% no posee ningún nivel educativo formal (ver Tabla 6).

Tabla 6: Distribución de atendidos por paquete y características sociodemográficas

Variable	Personas Atendidas	Porcentaje
Total Atendidos	51,433	100.00%
Básico	31,969	62.00%
Integral	5,471	11.00%
Especializado	13,993	27.00%
Genero		
Hombre	19,043	37.02%
Mujer	32,390	62.98%
Cohorte de Edad		
18-24	16,484	32.05%
25-29	9,602	18.67%
30-34	6,579	12.79%
35-39	4,992	9.71%
40-44	4,155	8.08%
Mayores de 45	9,621	18.71%
Nivel Educativo		
Ninguno	204	0.68%
Básica secundaria	7,867	26.26%
Media	13,283	44.34%
Técnico o tecnológico	5,233	17.47%
Universitario	3,368	11.24%
Total de atendidos con información sobre su nivel educativo	29,955	100%

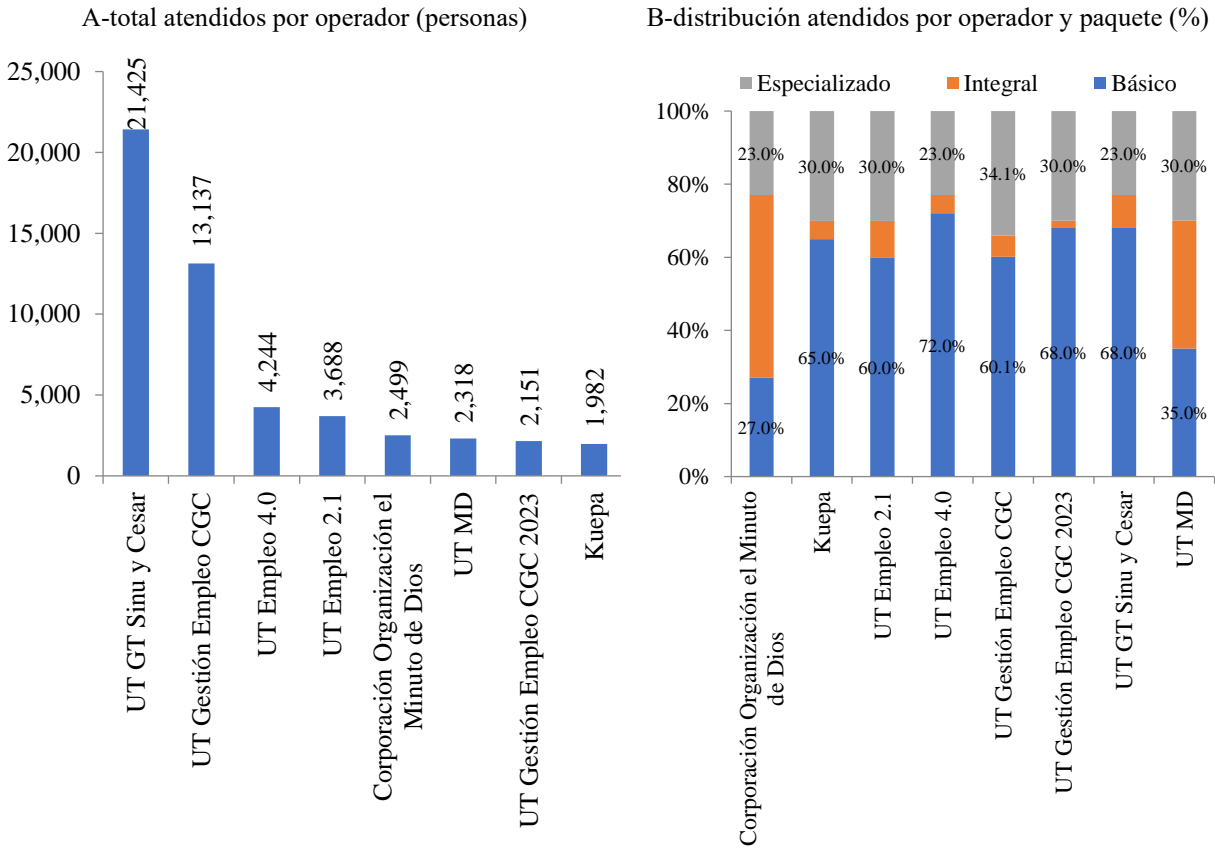
Fuente: Información recopilada por la SDDE, SISBEN y PILA. Cálculos propios.

Los datos anteriores evidencian que existen ciertos patrones a nivel agregado en la focalización del programa, destacándose principalmente la atención en mujeres, personas jóvenes y, para aquellos cuya información sobre nivel educativo está disponible, se observa que la mayoría posee educación media. Al realizar el análisis anterior a un nivel más desagregado por tipo de operador, se observa una significativa heterogeneidad en el nivel de atención (Gráfico 1). Por un lado, el operador UT GT Sinú y Cesar se destaca por haber prestado servicios a aproximadamente al 41.53% de los atendidos (21,425 personas). Le sigue en proporción el operador UT Gestión Empleo CGC, que prestó servicios al 25.54% (13,137 personas) de los atendidos del programa.

Les siguen UT Empleo 4.0, UT Empleo 2.1, Corporación Organización el Minuto de Dios, UT MD, UT Empleabilidad CGC 2023 y Kuepa (Gráfico 1).

Estas diferencias en cuanto a las personas atendidas se deben a que, como se mencionó anteriormente, se decidió dividir las atenciones en lotes de distintos tamaños. Por ejemplo, UT GT Sinú y Cesar fueron adjudicados seis lotes por un valor total de \$15.187.500.000 COP, con la responsabilidad contractual de atender a 14.567 personas del paquete básico, 1.928 personas del paquete integral y 4.925 personas del paquete especializado. Por su parte, a Kuepa Edutech se le adjudicó un lote por un valor de \$1.687.592.063 COP y se comprometió contractualmente a atender a 1.288 personas del paquete básico, 99 del paquete integral y 595 del paquete especializado. Durante las entrevistas realizadas a la SDDE se logró evidenciar una percepción positiva en cuanto a la segmentación de los lotes, pues permitió que cada operador llevara a cabo las atenciones para las cuales tenía capacidad, solucionando el desafío de la escala masiva del programa. Además, esto fue estratégico para la Secretaría, pues permitió gestionar el riesgo de incumplimiento.

Gráfico 1: Distribución de los atendidos por operador y paquete



Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Es importante destacar que el programa fue implementado por operadores de menor tamaño. Esto contrasta con la idea inicial de que el paquete básico sería principalmente administrado por las Cajas de Compensación Familiar, debido a su capacidad para gestionar un gran número de personas. Sin embargo, este enfoque cambió entre la etapa de diseño y el proceso de licitación pública. De las entrevistas con la Secretaría se encontró que no era factible establecer licitaciones separadas para cada paquete de servicios (básico, integral y especializado) y, por lo tanto, todos los operadores se vieron obligados a ofrecer los tres paquetes de servicios¹⁸. No obstante, también se encontró del análisis cualitativo que la ausencia de operadores de mayor tamaño en el programa brindó la oportunidad a los operadores de menor envergadura desarrollar capacidades y adquirir

¹⁸De acuerdo con la normativa de contratación pública de Colombia (Ley 80 de 1993) cada contrato estatal debe tener como objeto la satisfacción de una única necesidad y cada contrato debe surtir su proceso de convocatoria pública. Por ende, si se quisiera realizar un contrato para reconexión laboral y otro para servicios especializados, se deberían realizar dos procesos de convocatoria pública.

experiencia para futuros programas. Además, contribuyó a diversificar el mercado de prestadores del Servicio Público de Empleo.

Aunque todos los operadores estaban obligados a proporcionar los tres paquetes de servicios, tenían la libertad de elegir la distribución de los participantes. Sin embargo, debían cumplir con la restricción de que el paquete especializado debía representar al menos el 23% de los atendidos por cada operador para las primeras dos convocatorias y del 30% para la última convocatoria. Al observar las distribuciones por paquete de atención y operador se revelan variaciones significativas en los enfoques de atención proporcionados por cada operador dentro del programa. En primer lugar, según lo muestra el Gráfico 1, se evidencia que todos los operadores cumplieron con la condición de que al menos el 23% de los atendidos estuvieran inscritos en el paquete especializado. Por otro lado, el Gráfico 1 muestra que la Corporación Organización el Minuto de Dios y UT MD muestran una distribución relativamente equilibrada entre los tres paquetes de atención, con un énfasis ligeramente mayor en el paquete integral. Por otro lado, del total de personas atendidas por UT GT Sinú y Cesar, UT Gestión Empleo CGC, UT Gestión Empleo CGC 2023, UT Empleo 4.0 y UT Empleo 2.1, en promedio, un 68% de sus atendidos pertenecen al paquete básico y un 23% al paquete especializado. Además, UT Gestión Empleo CGC lidera en cobertura en el paquete especializado (34.1%), seguido de cerca por Kuepa (30.0%).

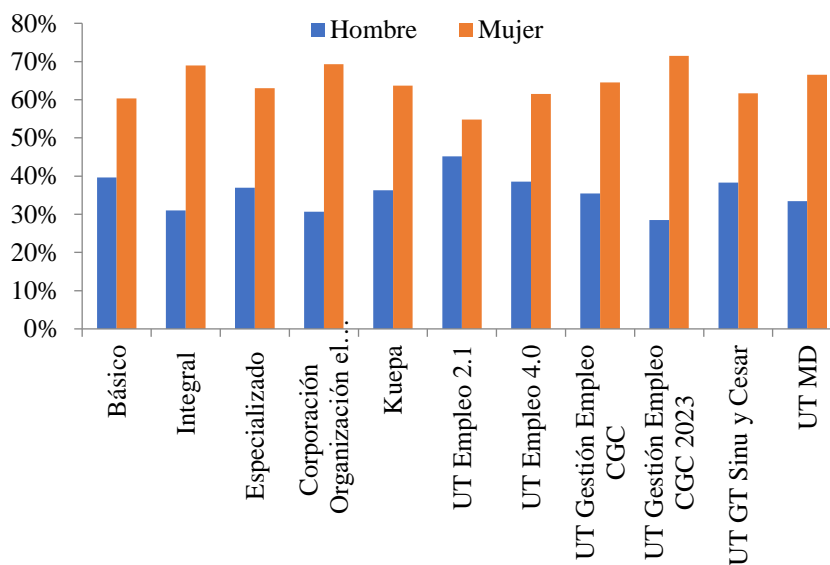
Lo anterior se complementa con lo encontrado durante las entrevistas, pues varios operadores destacaron su experiencia previa trabajando con población vulnerable, mientras que otros, como la Corporación Organización el Minuto de Dios y la Unión Temporal el Minuto de Dios, tenían acceso a jóvenes en busca de empleo gracias a su asociación con la Corporación Universitaria el Minuto de Dios. Esto indica que los operadores contaban con capacidades diversas para atender diferentes tipos de población, por lo que establecer los tres paquetes obligatorios para todos los operadores implicó no aprovechar las fortalezas de los operadores. Algunos operadores estaban especializados en la intermediación laboral, ideal para los paquetes básico e integral, mientras que otros destacaban en la atención de población vulnerable, requiriendo una ruta de atención más detallada y prolongada.

Por otro lado, las diferencias en la distribución de los atendidos por paquete a nivel operador sugieren la existencia de diversos enfoques en la atención ofrecida. Por lo tanto, es crucial analizar en detalle las características de los participantes por operador, incluyendo aspectos como sexo,

edad y otras características sociodemográficas. Este análisis permitirá comprender mejor las estrategias de atención, los servicios ofrecidos y la colocación laboral, adaptados a las capacidades y experiencias específicas de cada operador al trabajar con poblaciones en búsqueda de empleo formal.

En el Gráfico 2 se muestra la distribución de atendidos por género en el programa Bogotá Trabaja PPR, segmentados por tipo operador. Se destaca que, en general, las mujeres representaron una proporción significativamente mayor en todos los operadores, y esto se ajusta a los objetivos del programa. Sin embargo, existe cierta varianza en la distribución de las mujeres. Entre los operadores que muestran una mayor cobertura de atención a mujeres están UT Gestión Empleo CGC 2023 (71.50% mujeres) y Corporación Organización el Minuto de Dios (69.31% mujeres). Por otro lado, UT Empleo 2.1 UT (54.83% mujeres), UT Empleo 4.0 UT (61.48% mujeres), UT Gestión Empleo CGC (64.56% mujeres), UT MD (66.52%) y UT GT Sinú y Cesar (61.66% mujeres) presentan una distribución más equitativa, aunque con una mayoría femenina.

Gráfico 2: Distribución atendidos por género, paquete y operador



Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Así como existe una heterogeneidad en la distribución de sexo entre los operadores, los datos del programa Bogotá Trabaja PPR muestran una diversidad en la distribución por edad entre los operadores. De acuerdo con los datos de la SDDE, la Corporación Organización el Minuto de Dios y UT MD tuvieron una proporción significativamente alta de participantes en el grupo de edad de

18-24 años (34% y 41% respectivamente), mientras que UT Empleo 2.1 y UT Empleo 4.0 muestran un porcentaje menor en este grupo (31% y 25% respectivamente). Una posible explicación por la cual estos operadores se enfocaron en población más joven podría estar en el hecho de que los operadores vinculados a universidades, como la Corporación Organización el Minuto de Dios y UT MD, podrían tener acceso a una población de jóvenes más amplia en comparación con otros tipos de operadores. Por otro lado, UT Empleo 4.0 y UT Gestión Empleo CGC 2023 muestran una mayor proporción de participantes en el grupo de mayores de 45 años (29% y 14% respectivamente), mientras que Corporación Organización el Minuto de Dios y Kuepa muestran un porcentaje más bajo (21% y 22% respectivamente). Igualmente, es relevante anotar que algunos operadores se enfocaron en atender a una población joven en ciertos paquetes, mientras que otros se especializaron en poblaciones de mayor edad. Por ejemplo, el grupo de edad de 18-24 años es el más numeroso tanto en los paquetes básico como integral, con porcentajes que varían entre los distintos operadores, siendo más notorio en UT MD y UT GT Sinú y Cesar en el paquete básico (Tabla 7).

Tabla 7: Distribución de atendidos por grupo de edad y operador

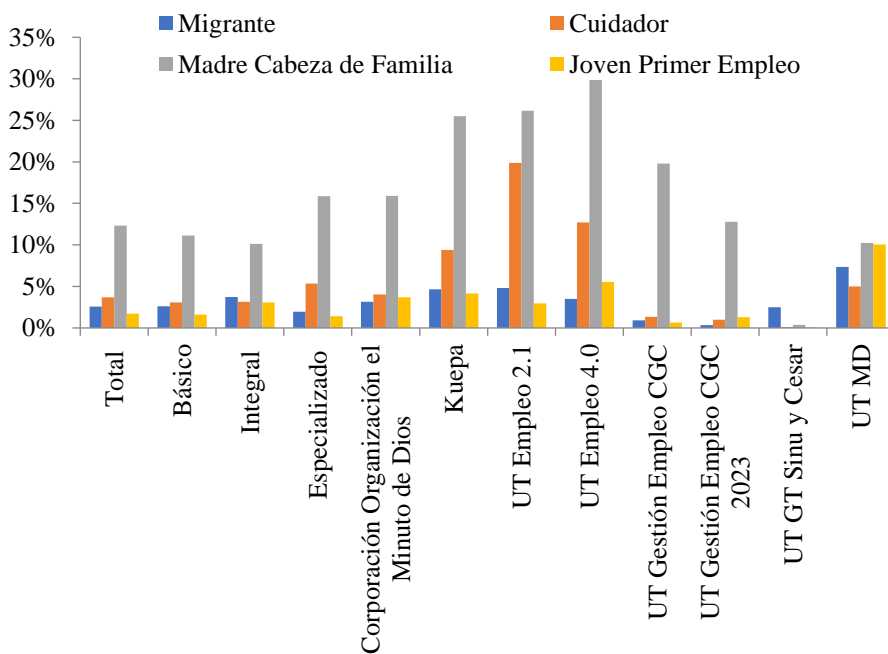
Operador	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	Mayores de 45
Corporación Organización el Minuto de Dios	34%	16%	11%	9%	9%	21%
Kuepa	26%	17%	15%	12%	8%	22%
UT Empleo 2.1	31%	19%	13%	10%	9%	18%
UT Empleo 4.0	25%	17%	12%	9%	9%	29%
UT Gestión Empleo CGC	28%	16%	13%	10%	8%	24%
UT Gestión Empleo CGC 2023	37%	19%	13%	9%	7%	14%
UT GT Sinú y Cesar	35%	21%	13%	10%	8%	14%
UT MD	41%	17%	11%	8%	8%	15%
Básico	34%	19%	12%	9%	8%	18%
Integral	38%	17%	12%	8%	8%	17%
Especializado	25%	19%	14%	11%	9%	22%

Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Asimismo, dentro de la información proporcionada por la SDDE, se incluyen datos sobre otras condiciones socioeconómicas de los atendidos, además de la edad o género, que resultan interesantes analizar. Los datos del Gráfico 3 muestran que el 12,3% de los atendidos del programa eran madres cabeza de familia, siendo el paquete especializado el que mayor número de madres

cabeza de familia atendió en el programa. Igualmente, es importante destacar que el 2.58% de los atendidos eran migrantes, siendo la mayoría de estos atendidos por el paquete integral. En relación con los atendidos que son jóvenes en búsqueda de su primer empleo, los datos muestran que solo el 1.71% de los atendidos se encontraban en esta categoría. Además, los datos revelan la distribución porcentual de características de atendidos según el operador. Se destaca que el operador UT Empleo 4.0 tenía la mayor proporción de atendidos madres cabeza de familia, con un 29.9%, seguido por UT Empleo 2.1 con un 26.1%. Por otro lado, UT MD tenía la mayor proporción de atendidos migrantes, con un 7.3%, así como una proporción significativamente alta de atendidos jóvenes en su primer empleo, con un 10.1%. Por último, es importante resaltar que, aunque UT GT Sinú y Cesar fue el operador con mayor número de atendidos (41.53%), fue el operador que tuvo la menor participación de población más vulnerable (mujeres cabeza de hogar, migrantes, jóvenes primer empleo).

Gráfico 3: distribución de atendidos según condiciones socioeconómicas



Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Los resultados anteriores muestran algunos patrones en la etapa de inscripción, destacando la preferencia por la atención a mujeres y personas jóvenes. Además, se observa una alta heterogeneidad en la distribución de los atendidos por tipo de operador, lo que sugiere diferentes

enfoques en la atención proporcionada. Aunque estos hallazgos son relevantes, es fundamental complementar este análisis con un enfoque multivariado para comprender más profundamente las interacciones entre las características individuales de los participantes, los tipos de operadores y los paquetes de atención ofrecidos.

iii. ¿Cuáles características están correlacionas con el hecho de pertenecer a un paquete de atención?

Según los datos analizados sobre las características de las personas atendidas, se observa que la asignación de un individuo a uno de los tres paquetes de atención podría estar influenciada por múltiples variables simultáneamente. En este sentido, la implementación de un análisis multivariado puede permitir examinar la relación entre las variables con el hecho de que un atendido del programa estuviera inscrito en alguno de los tres programas de forma conjunta, lo que proporciona una comprensión más completa y realista de la dinámica subyacente en el proceso de inscripción del programa.

Para explorar la asociación entre las diferentes variables a nivel individual de los participantes y su asignación a uno de los tres paquetes de atención, en este estudio se estima un modelo econométrico que examina qué variables están correlacionadas con la probabilidad de estar inscrito en uno de los tres paquetes del programa. Aunque existen diferentes modelos econométricos para analizar estas correlaciones, en este estudio utilizamos un modelo multinomial. La razón por la que empleamos un modelo multinomial es que la variable dependiente en este estudio es categórica y tiene tres categorías: paquete básico, integral o especializado.

Igualmente, es relevante mencionar que al estimar el modelo multinomial es necesario seleccionar una categoría base para la variable dependiente. Para los propósitos de este estudio, se eligió el paquete básico como la categoría base para permitir la comparación con las demás categorías. Esta elección se justifica debido a que los servicios ofrecidos en el paquete básico también se proporcionan en los paquetes integral y especializado, particularmente el servicio de remisión de la hoja de vida a las vacantes laborales. Dado lo anterior, en la Tabla 9 se presentan los resultados del modelo de regresión logística multinomial, en los cuales se observa una correlación positiva y estadísticamente significativa entre el género femenino y la inscripción en el paquete especializado. La probabilidad de que una mujer esté inscrita en el paquete especializado en lugar

del paquete básico es un 29.9% mayor, lo que representa una diferencia de 6.09 puntos porcentuales en comparación con los hombres, cuya probabilidad es del 23.9%.

Igualmente, los resultados muestran que las personas mayores tienen una probabilidad significativamente mayor de ser asignadas al paquete especializado en comparación con el paquete básico (Tabla 8). Por ejemplo, las personas de 45 años tienen una probabilidad mayor del 31.7% de estar en el paquete especializado en vez del paquete básico. Por otro lado, la probabilidad de estar inscrito en el paquete especializado es del 33.3% en el caso de haber sido atendido por el operador UT Gestión Empleo CGC. La Tabla 8 muestra una correlación positiva y estadísticamente significativa entre el hecho de que el atendido sea una persona cuidadora y la probabilidad de estar inscrito en el paquete especializado en relación con el paquete básico.

En relación con las probabilidades de ser asignado al paquete integral en comparación con el paquete básico según diversas variables, se puede observar en la Tabla 8 que la probabilidad es relativamente baja para la mayoría de las categorías, oscilando alrededor del 9%. Los resultados para el paquete integral señalan que la probabilidad es ligeramente superior para las mujeres (9.11%) en comparación con los hombres (9.10%), siendo esta diferencia de 0.1 puntos porcentuales significativa en términos estadísticos. Adicionalmente, es relevante destacar la fuerte correlación que muestra el operador Corporación Organización el Minuto de Dios en la probabilidad de que un atendido sea asignado al paquete integral en lugar del paquete básico. En particular, este operador presenta la probabilidad más alta con un 50.61%, seguido por UT MD. Este resultado corrobora que una de las razones que puede explicar la alta atención en el paquete integral del operador Corporación Minuto de Dios se debe a que este tiene una infraestructura que le permite ofrecer el programa de paquete integral a una mayor población de atendidos.

Por otro lado, la Tabla 8 muestra una correlación positiva y estadísticamente significativa entre el hecho de que el atendido sea migrante y la probabilidad de estar inscrito en el paquete integral en vez del paquete básico. La probabilidad de estar inscritos en el paquete integral y no en el paquete básico para los migrantes es del 11.2% mayor, lo que representa una diferencia de 2.67 puntos porcentuales en comparación con los no migrantes, cuya probabilidad es del 8.5%. Esto último corrobora el hecho de que una parte importante de los migrantes fue atendida a través del paquete integral, posiblemente porque no contaban con un puntaje de Sisbén, requisito para estar en el paquete especializado.

Tabla 8: Resultados Modelo Multinomial

Variable	Especializado				Integral			
	Signo correlación	Significancia	Probabilidad	Diferencia PP	Signo correlación	Significancia	Probabilidad	Diferencia PP
Hombre	Base	Base	23.9%		Base	Base	8.7%	
Mujer	Positiva	***	29.9%	6.02	Negativa	**	8.5%	-0.2
18-24 años	Base	Base	21.9%		Base	Base	9.7%	
25-29 años	Positiva	***	28.3%	6.42	Negativa	***	8.0%	-1.7
30-34 años	Positiva	***	30.6%	8.72	Negativa		8.2%	-1.5
35-39 años	Positiva	***	31.7%	9.77	Negativa	***	7.4%	-2.3
40-44 años	Positiva	***	31.4%	9.5	Negativa		8.0%	-1.7
Mayores de 45	Positiva	***	31.7%	9.81	Negativa		8.2%	-1.5
Corporación Organización el M.D.	Base	Base	22.2%		Base	Base	50.4%	
Kuepa	Positiva	***	29.7%	7.54	Negativa	***	5.0%	-45.4
UT Empleo 2.1	Positiva	***	27.3%	5.11	Negativa	***	10.4%	-40
UT Empleo 4.0	Negativa		20.3%	-1.82	Negativa	***	5.2%	-45.2
UT Gestión Empleo CGC	Positiva	***	33.3%	11.17	Negativa	***	5.9%	-44.5
UT Gestión Empleo CGC 2023	Positiva	***	29.9%	7.77	Negativa	***	2.0%	-48.4
UT GT Sinú y Cesar	Positiva	***	23.6%	1.47	Negativa	***	8.8%	-41.6
UT MD	Positiva	***	29.9%	7.76	Negativa	***	34.5%	-15.9
No cuidador	Base	Base	27.2%		Base	Base	8.6%	
Cuidador	Positiva	***	38.4%	11.2	Negativa		7.3%	-1.34
No migrante	Base	Base	27.6%		Base	Base	8.5%	
Migrante	Negativa		28.8%	-1.2	Positiva	***	11.2%	2.67
No madre de cabeza de familia	Base	Base	27.5%		Base	Base	8.7%	
Madre de cabeza de familia	Positiva		27.8%	0.30	Negativa	***	7.9%	-0.77
No joven primer empleo	Base	Base	27.6%		Base	Base	8.6%	
Joven primer empleo	Positiva		29.1%	1.55	Negativa		7.9%	-0.71

Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios. ¹⁹

¹⁹ Nota: en cuanto a las variables categóricas de edad, se excluyó la categoría de 18-25 años del modelo, e en su lugar se incluyeron variables dicotómicas para las edades de 25-29 años, 30-34 años, 35-39 años, 40-44 años y mayores de 45 años. Asimismo, en la estimación de las variables categóricas de los operadores, se excluyó de la estimación la variable indicativa de la Cooperativa del Minuto de Dios, y se incorporaron variables dicotómicas para indicar si el operador es Kuepa, UT Empleo 2.1, UT Empleo 4.0, UT Gestión Empleo CGC, UT Gestión Empleo CGC 2023, UT GT Sinú y Cesar o UT MD, también con el fin de evitar problemas de colinealidad.

En resumen, los datos anteriores sugieren que factores como el sexo, la edad y la condición de cuidador²⁰ están correlacionados con la decisión de asignar a un atendido a un paquete especializado en lugar de asignarlo al paquete de atención básico del programa. Por otro lado, la asignación a un paquete de atención integral parece ser más común entre personas jóvenes. Por último, tanto la probabilidad de recibir el paquete especializado como el integral muestran una correlación significativa con el operador que atiende al atendido, lo que sugiere que dicho operador puede influir en la probabilidad de asignación a uno de estos dos paquetes en particular, corroborando los datos previamente analizados sobre las características de las personas atendidas por operador.

2. La ruta de atención

Después de examinar las características asociadas con la asignación de un atendido a un determinado tipo de paquete dentro del programa, resulta crucial explorar los patrones que emergen de los datos sobre la ruta de asistencia proporcionada a los atendidos. Como se mencionó, los 51,433 atendidos del programa han recibido una serie de asistencias para mejorar su empleabilidad en el mercado formal, que van desde servicios en la búsqueda de empleo, el fortalecimiento de habilidades laborales (blandas y duras) hasta apoyo para mitigar posibles barreras que impidan a los atendidos encontrar mejores oportunidades laborales en el sector productivo.

En términos generales, los operadores manifestaron que el tiempo dado para la atención (9 meses) fue muy corto. En las entrevistas realizadas, mencionaron reiteradamente que hubiera sido mejor tener más tiempo para llevar a cabo una ruta de empleo más completa y efectiva. Estas restricciones de tiempo hicieron que los operadores debieran ajustar sus rutas de atención para hacerlas más cortas, especialmente aquellas que implicaban el refuerzo de habilidades o la superación de barreras. Estas restricciones de tiempo, usualmente asociados a los ciclos anuales de presupuesto público, y en este caso al fin del periodo de gobierno limitan en ocasiones la efectividad de los programas.

De acuerdo con los datos de la Tabla 9, la distribución de atención a los atendidos del programa Bogotá Trabaja PPR por paquete muestra que la mayoría (62%), fueron asignados al paquete básico. Los atendidos de este paquete recibieron únicamente el servicio de ayuda en la búsqueda de empleo o, en otras palabras, la remisión de la hoja

²⁰ Cabe aclarar que la categoría de cuidador es diferente a la de madre de familia. Para ambos casos, era el atendido quien diligenciaba el formato y respondía si pertenecía a dicho grupo o no.

de vida del participante a vacantes laborales. En contraste, el paquete integral solo atendió al 11% de los atendidos, quienes recibieron el servicio de remisión de la hoja de vida y cursos para el fortalecimiento de sus habilidades laborales (blandas y duras). Por otro lado, 23.47% (10,972 atendidos) recibió atención dentro del paquete especializado, en el cual, además de recibir servicios como la remisión de la hoja de vida y cursos para mejorar sus habilidades laborales, obtuvieron asistencia para superar posibles obstáculos que podrían impedirles encontrar oportunidades laborales en el mercado formal.

Tabla 9: Distribución de los atendidos del programa Bogotá Trabaja PPR por paquete de atención

Paquete	Servicios de atención	Número de Atendidos	(%) del total
Básico	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de remisión de hoja de vida 	31,969	62%
Integral	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de remisión de hoja de vida • Cursos para el fortalecimiento habilidades laborales 	5,471	11%
Especializado	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de remisión de hoja de vida • Cursos para el fortalecimiento habilidades laborales • Servicios para superar barreras que impiden empleabilidad formal 	13,993	27%
Total		51,433	100%

Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Dada la disparidad en las formas de asistencia entre los tres paquetes, esta sección se enfocará en analizar algunas de las características clave de la atención a proporcionada por estos paquetes, especialmente en lo relacionado en servicios de remisión de la hoja de vida, cursos para mejorar habilidades laborales y apoyo para mitigar posibles barreras que impiden la empleabilidad.

i. ¿Cuáles son las características del servicio de remisión a vacantes?

Uno de los servicios de atención del programa, presente de manera transversal en todos los paquetes de atención, es el servicio de remisión de hojas de vida a vacantes laborales, el cual es ofrecido por todos los operadores en los tres paquetes de atención. Los datos de remisión de hojas de vida a vacantes laborales muestran una distribución variada en cuanto al número de vacantes a las que se remitieron los atendidos. La mayoría de los atendidos, 47,337 (92% del total), fueron remitidos a una única vacante, seguidos por 2,014 atendidos que fueron enviados a cinco vacantes. Además, un número menor de atendidos fueron enviados a dos vacantes (992), tres vacantes (795) y cuatro vacantes (295).

Los datos sobre la remisión de hojas de vida por tipo de operador revelan que algunos operadores tienden a remitir hojas de vida exclusivamente a una vacante, mientras que otras adoptan un enfoque más diversificado, remitiéndolas a varias vacantes. Por ejemplo, operadores como Kuepa, UT Empleo 2.1, UT Empleo 4.0, UT Gestión Empleo CGC, UT Gestión Empleo CGC 2023 y UT GT Sinú y Cesar muestran un enfoque exclusivo en la remisión de hojas de vida a una única vacante laboral, mientras que otras como UT MD y Corporación Organización el MD presentan una distribución más variada, remitiendo hojas de vida a diferentes cantidades de vacantes. Estos datos subrayan la diversidad de enfoques entre los operadores del programa, lo que podría influir en la efectividad de la remisión de hojas de vida y, en última instancia, en el seguimiento sobre la efectividad del programa en temas de colocación laboral.

Como se mencionó anteriormente, para que una remisión fuera válida en el programa, debía estar alineada con el perfil del atendido. Esta medida se implementó para aumentar la transparencia del proceso y evitar que se enviaran sistemáticamente hojas de vida a vacantes aleatorias, aparentando atenciones válidas. Sin embargo, la Secretaría afirmó que un participante podía ser remitido a una vacante diferente a su perfil si así lo expresaba durante la orientación laboral y cumplía con los requisitos de la vacante. No obstante, en las entrevistas, los atendidos mencionaron que les hubiera gustado ser remitidos a otras vacantes diferentes a su perfil, y los operadores reportaron que no se aceptaban atenciones de personas cuyo perfil no estuviera alineado con la vacante a la que fueron remitidos.

Operadores y atendidos señalaron que esta situación puede tener consecuencias no deseadas. En un país como Colombia, con altas tasas de desempleo y baja calificación de la mano de obra, muchas personas están dispuestas a aceptar empleos en áreas diferentes a su experiencia previa con tal de tener un ingreso. Además, es posible que algunas personas deseen cambiar su trayectoria profesional, lo que podría llevar a mejores oportunidades laborales. Por lo tanto, esta flexibilidad no debería considerarse necesariamente negativa.

ii. ¿Cuáles son las características de los cursos?

Como se analizó en la sección anterior, la heterogeneidad de la población participante del programa y la dificultad de ciertos perfiles de personas para acceder a un empleo formal hacen evidente que un mismo tipo de intervención dentro del programa no sea apropiada

para todos los participantes. Es por esta razón que en los paquetes de atención integral y especializado del programa se han ofrecido unos cursos de formación o de capacitación para mejorar y potencializar los perfiles de los atendidos en su búsqueda de un empleo formal. Por ejemplo, aquellos con habilidades técnicas limitadas pueden beneficiarse de cursos de formación en habilidades específicas, como informática, ofimática o marketing, para mejorar su empleabilidad en sectores y ocupaciones relevantes. Además, estos cursos no solo se centran en aspectos técnicos, sino que también incluyen componentes de desarrollo personal y habilidades blandas.

Dada la diversidad de tipos de cursos de capacitación que se pueden ofrecer en los paquetes formativos del programa Bogotá Trabaja PPR, en esta sección se analizarán las características de los cursos formativos o capacitaciones que fueron ofrecidos y demandados por las personas atendidas en los paquetes integrales y especializados del programa. Es importante señalar que esta información sobre los cursos de formación sólo incluye el tipo de curso o capacitación que recibió el atendido, así como las horas de dicha capacitación.

Dadas las aclaraciones anteriores, en la Tabla 10 se muestra el total de atendidos que recibieron cursos de formación o capacitación en los paquetes integral y especializado. El programa capacitó a aproximadamente 19,453 atendidos. De estos, el 28.12% forma parte del paquete integral (5,471 atendidos), mientras que el restante 71,88% corresponde al paquete especializado (13,982 atendidos). Por otro lado, los datos de la Tabla muestran que la mayoría de los atendidos formados (55,9 %) optaron por tomar un solo curso. Sin embargo, es interesante señalar que un 43,9% de formados se inscribieron y finalizaron dos cursos de capacitación. Igualmente, los datos de la Tabla 10 muestran que en el paquete integral la gran mayoría de los atendidos se inscribieron en un solo curso de capacitación (79,78% de los atendidos en este paquete). En cambio, en el paquete especializado, el 55.36% de los atendidos asistieron a dos cursos.

Tabla 10: Distribución de atendidos por número de inscripción de cursos por paquete

Número de cursos	Especializado	Integral	Total
Un curso	6,194	4,365	10,874
	44.30%	79.78%	55.90%
Dos cursos	7,740	1,100	8,540
	55.36%	20.10%	43.90%
Tres cursos	48	7	39
	0.34%	0.12%	0.20%
Total	13,982	5,471	19,453

Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

En la Tabla 11 también se presentan los datos proporcionados de la duración promedio en horas de los cursos de capacitación en los paquetes integral y especializado en su primer, segundo y tercer curso. Los datos sugieren que la duración de los cursos varía en función del tipo de paquete y del número de cursos realizados. En el paquete integral, el primer curso tuvo una duración promedio de 8.71 horas, y el segundo curso de 6.37 horas, y este tiempo promedio disminuye considerablemente en el tercer curso a 4.98 horas. Por otro lado, en el paquete especializado, el primer curso tiene una duración promedio de 5.8 horas, que se incrementa en el segundo curso a 7.42 horas y cae ligeramente en el tercer curso a 7.15 horas. Es importante señalar que estos resultados del promedio de horas de los cursos no siguen una distribución normal, debido a que hay un curso que tiene una duración de 170 horas en el primer curso, lo que hace que el promedio del primer curso sea mayor que el del segundo y tercer curso. Por esta razón, cuando se analiza el valor de mediana de hora del primer, segundo y tercer curso, el valor de la mediana de horas por curso es menor en el primer curso en comparación con el segundo y tercero.

Tabla 11: Distribución de las horas de los cursos de capacitación por paquete

Horas Curso		Promedio	Mediana	Desviación Estándar	Min	Max
Horas						
Integral	Primer curso	8.71	4	22.29	2	170
	Segundo curso	6.37	8	6.5	2	40
	Tercer curso	4.98	2	4.08	2	10
Especializado	Primer curso	5.8	2	18.62	2	170
	Segundo curso	7.42	10	3.7	2	40
	Tercer curso	7.15	10	4	2	11

Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Los datos anteriores sobre las horas promedio de los cursos nos invitan a comprender cómo se estructuran los contenidos de los cursos. Ahora bien, es importante señalar que

la información sobre el contenido de los cursos suministrada por la SDDE es información no estructurada, de la cual existe un listado de cerca de 178 cursos ofrecidos. Este listado de cursos ofrecidos por el programa es muy variado, abarcando diversas áreas de capacitación que son fundamentales para el desarrollo personal y la empleabilidad de los atendidos. Por esta razón, para esta evaluación se agruparon en categorías según su enfoque y contenido (Tabla 12). El primer grupo se centra en habilidades esenciales para el éxito en el mundo laboral, como la elaboración de hojas de vida, preparación para entrevistas y el fortalecimiento de la empleabilidad. El segundo grupo se enfoca en mejorar las habilidades comunicativas y el servicio al cliente. Los cursos del tercer grupo ofrecen capacitación en herramientas digitales y habilidades ofimáticas. El cuarto grupo de cursos se centra en el crecimiento personal, la inteligencia emocional y la gestión del tiempo. Finalmente, el quinto grupo aborda estrategias y técnicas de ventas, fortaleciendo las habilidades comerciales. Esta organización de los cursos nos permite simplificar el análisis de las características de los contenidos de los cursos.

Tabla 12: Grupo de cursos de formación o capacitación de los paquetes integral o especializado

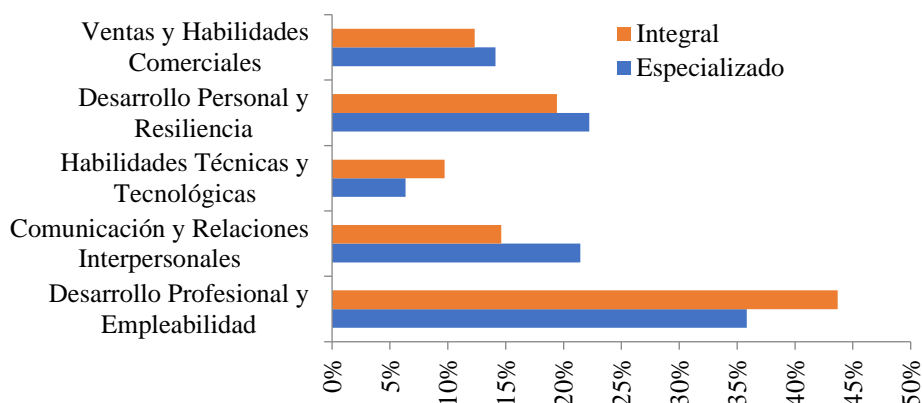
Grupo		Cursos que incluye el grupo
1	Desarrollo Profesional y Empleabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Hoja de Vida y Preparación para la Entrevista • Preparación a Entrevista de Trabajo • Proyectándote en el Mundo Laboral • Potencia tu Empleabilidad
2	Comunicación y Relaciones Interpersonales	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades Comunicativas • Comunicación Asertiva • Habilidades Blandas • Servicio al Cliente
3	Habilidades Técnicas y Tecnológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en Habilidades Ofimáticas • Herramientas Digitales de Google • Curso Básico de Excel • Curso Básico de Word • Herramientas Básicas de Excel
4	Desarrollo Personal y Resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> • Resiliencia, Manejo de las Dificultades • Flexibilidad y Resiliencia • Inteligencia Emocional • Gestiona tu Tiempo y Organiza tu Día • Liderazgo y Trabajo en Equipo • Sé un Empleado 10
5	Ventas y Habilidades Comerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Clínica de Ventas • Estrategias y Técnicas de Ventas • Habilidades Comerciales

Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

En general, los atendidos encuestados manifestaron que las atenciones recibidas sí respondían a una necesidad que tenían. La elaboración de hoja de vida fue la actividad que consideraron más útil para conseguir empleo. Sin embargo, algunos entrevistados manifestaron que les hubiera gustado recibir más capacitaciones en otros temas, incluso aquellos que no se relacionaban con sus perfiles.

Los datos del Gráfico 4 muestran que, en términos generales, tanto en el paquete especializado como en el integral, el mayor porcentaje de asistentes se encuentra en la categoría "Desarrollo Profesional y Empleabilidad", con un 42.15% y 44.18%, respectivamente. Esto implica una preferencia notable por cursos cortos, como los relacionados con la elaboración de currículums y preparación para entrevistas, indicando un deseo de acceso rápido al mercado laboral formal. Los cursos sobre "Comunicación y Relaciones Interpersonales" son igualmente populares, con un 17.93% de asistencia en el paquete especializado y un 14.24% en el integral. Sin embargo, en áreas como "Habilidades Técnicas y Tecnológicas" y "Ventas y Habilidades Comerciales", los atendidos del paquete integral muestran un mayor interés, posiblemente debido a su experiencia y nivel educativo que les permite aprovechar mejor los cursos especializados en software y mercadotecnia.

Gráfico 4: Inscripciones por tipo de curso y paquete de atención



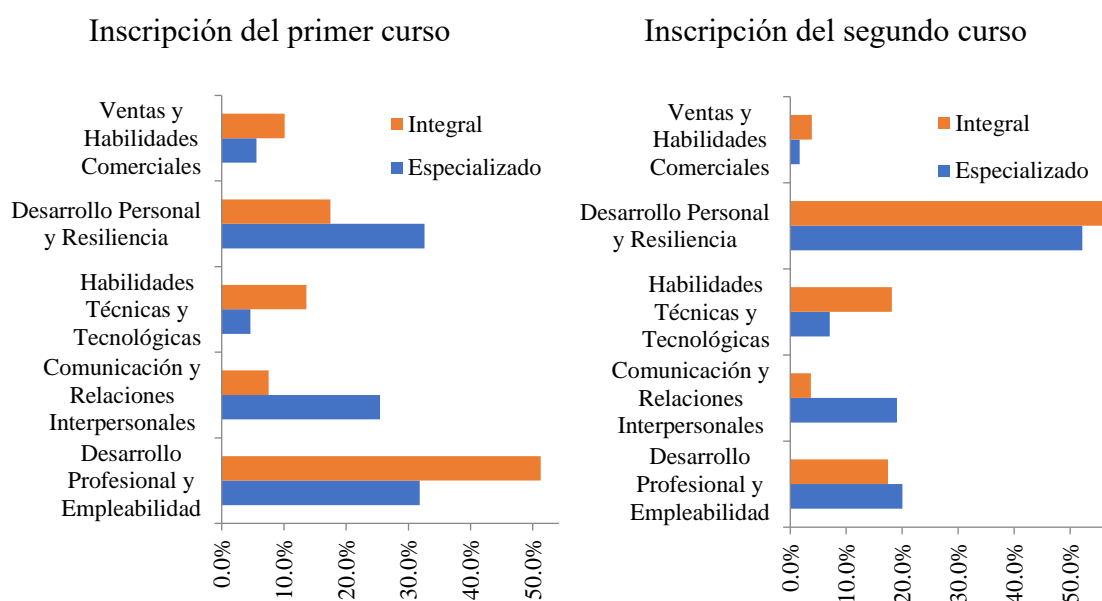
Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Para los fines de este estudio, es interesante analizar los patrones que se pueden observar en las inscripciones de los cursos de formación o capacitación en los paquetes integral y especializado, específicamente para los atendidos que se inscribieron en dos cursos. Como se puede observar en el Gráfico 5 el grupo más demandado como primera opción fue la categoría "Desarrollo Profesional y Empleabilidad", tanto para el paquete integral como para el especializado. En cambio, para el curso dos, la gran mayoría de los

participantes escogió un curso relacionado con “Desarrollo Personal y Resiliencia”. Esto podría mostrar cierta complementariedad entre el primer y el segundo curso.

Básicamente, la complementariedad entre los cursos pertenecientes al grupo "Desarrollo Profesional y Empleabilidad" y aquellos del grupo "Desarrollo Personal y Resiliencia" puede resultar relevante para los participantes del programa. Por un lado, los cursos del grupo "Desarrollo Profesional y Empleabilidad" se enfocan en dotar a los participantes de las habilidades y conocimientos necesarios para confeccionar hojas de vida atractivas para los empleadores. Por otro lado, los cursos del grupo "Desarrollo Personal y Resiliencia" se centran en el desarrollo de habilidades emocionales y sociales, como la empatía, la gestión del estrés y la comunicación efectiva. La combinación de ambas formaciones no solo potencia la capacidad de acceder a oportunidades laborales mediante una presentación efectiva de la hoja de vida y durante el proceso de entrevistas, sino que también fortalece la competencia interpersonal y emocional.

Gráfico 5: Distribuciones de las inscripciones por tipo de curso y paquete de atención para los atendidos que tomaron dos cursos



Fuente: información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

iii. ¿Cómo se mitigaron las barreras que impiden la empleabilidad?

Una de las grandes características del programa Bogotá Trabaja PPR es el componente de servicios que se ofrecen en paquete especializado para poder mitigar las barreras que impiden la empleabilidad. Como se ha discutido en este documento, el paquete especializado, que está especialmente diseñado para las personas más vulnerables, no sólo

ofrece cursos o capacitaciones formativas sino también servicios de asistencia adicionales que pueden solventar las barreras que podrían estar obstaculizando la obtención de empleo en el mercado laboral de Bogotá. Por esta razón, en esta parte de documento se analiza el tipo de servicios de asistencia ofrecidas en el paquete especializado como complemento de los cursos formativos.

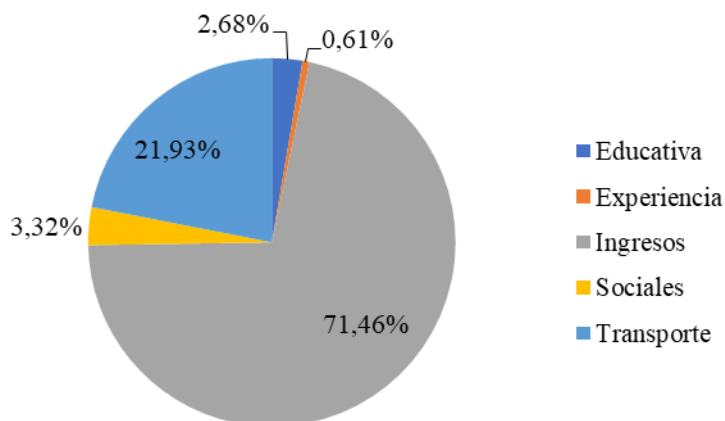
Para esto, se utiliza la información de la SDDE sobre las barreras reportadas por los atendidos del paquete especializado que dificultan su inserción en el mercado laboral formal, así como los servicios proporcionada por los operadores para superar estas barreras. Durante la inscripción en el paquete especializado, los operadores consultaban a los atendidos sobre posibles obstáculos para su participación laboral mediante una pregunta abierta cuyas respuestas se registraban. Basándose en estas respuestas, los operadores proporcionaban asistencia para superar las barreras identificadas. Es importante destacar que esta información no está estructurada, por lo que se agrupó para este estudio.

El listado de barreras para la búsqueda de empleo formal se puede agrupar en varias categorías. La primera se refiere a barreras educativas, como la falta de formación y documentos que certifiquen la experiencia académica. La segunda categoría aborda la experiencia laboral, incluyendo la falta de documentación y los prejuicios relacionados con la edad o experiencia por parte de los empleadores. La tercera categoría son las barreras de ingresos, donde la falta de ingresos y el costo de oportunidad de la búsqueda de empleo son factores clave. Las barreras socioemocionales forman la cuarta categoría, relacionadas con la falta de desarrollo de competencias socioemocionales necesarias para la búsqueda de empleo. La quinta categoría incluye barreras sociales, como la falta de redes de apoyo y la influencia del entorno familiar y comunitario en las decisiones laborales. Por último, las barreras de transporte, que implican dificultades en el acceso debido al costo o disponibilidad del transporte, forman la sexta categoría. Esta organización simplifica el análisis de las múltiples barreras que enfrentan las personas vulnerables en su búsqueda de empleo formal.

Los datos de esta agrupación arrojan que la barrera más predominante es la relacionada con los bajos ingresos, con un 71.46% de incidencia, lo que destaca la importancia de abordar los desafíos económicos en la búsqueda de empleo formal (ver: Gráfico 6). La barrera relacionada con el costo de transporte también es significativa, representando el 21.93% de las dificultades. Las barreras educativas, sociales y

experiencia tienen una incidencia relativamente menor, con un 2.68%, 3.32% y un 0.61%, respectivamente (ver: Gráfico 6). Estos datos resaltan la necesidad de abordar las barreras económicas y de transporte como áreas críticas para mejorar la empleabilidad de los individuos más vulnerables en Bogotá.

Gráfico 6: Distribución de las barreras que impiden la obtención de un empleo formal



Fuente: Información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

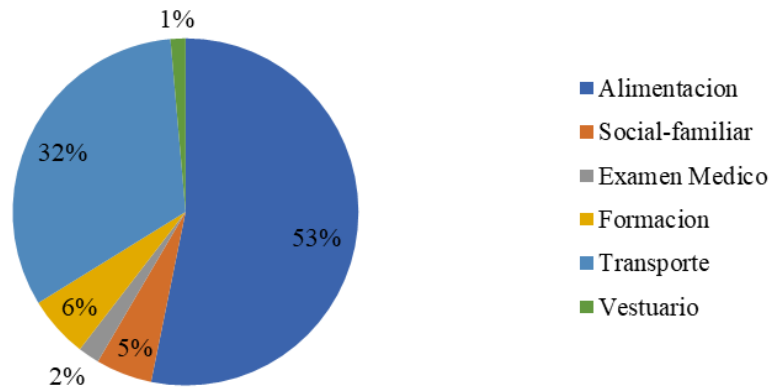
Tras identificar las barreras para la inserción laboral de los atendidos del paquete especializado, es crucial analizar los servicios proporcionados para mitigar estas dificultades. Al igual que con las barreras, la información sobre estos servicios es diversa y no está estructurada. Por lo tanto, se organizó en seis categorías: i) bonos monetarios para alimentación, ii) apoyo socioemocional, iii) bonos para exámenes médicos, iv) servicios formativos²¹, v) bonos de transporte y vi) bonos para vestuario de entrevistas laborales.

El Gráfico 7 muestra la distribución de los diferentes tipos de servicios proporcionados a los atendidos del paquete especializado. Se destaca la categoría del bono de alimentación como la más significativa, representando un 53% del total de servicios. A continuación, se encuentran las categorías del bono de transporte y los certificados de competencias laborales, que representan un 32% y un 6% respectivamente (Gráfico 7). Las categorías restantes, como el bono para el pago del examen médico, el bono para la adquisición de vestuario y los servicios social-familiares, tienen una incidencia menor en la asistencia, representando un 2%, 1%, y 5% respectivamente (Gráfico 7). Estos datos

²¹ En relación con los servicios formativos, estas pueden ser cursos certificados en capacidad de análisis de datos o cursos en comunicación asertiva con el fin de potenciar sus competencias laborales.

señalan que la satisfacción de necesidades básicas y la movilidad desempeñan un papel fundamental en el respaldo a los atendidos más vulnerables del programa en su búsqueda de empleo formal.

Gráfico 7: Distribución de servicios ofrecidos por los operadores para mitigar las barreras que impiden la obtención de un empleo formal



Fuente: Información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Por otro lado, cuando se analizan los datos anteriores por operador se puede ver una alta diversidad en los esfuerzos para abordar distintas necesidades entre los atendidos (Tabla 13). Por ejemplo, los operadores que atendieron un alto número de personas del paquete especializado se enfocaron en otorgar bonos de alimentación y de transporte. Se puede ver en la Tabla 13 que UT Gestión Empleo CGC muestra una alta participación en servicios de transporte, y UT GT Sinú y Cesar destaca por su contribución tanto en alimentación como en transporte. En cambio, la Corporación Organización el Minuto de Dios ofrece diferentes tipos de servicios es la que más servicios de apoyo social ofrece.

Tabla 13: Distribución de los servicios especializados otorgadas por tipo y operador.

Operador	Alimentación	Apoyo Social	Examen médico	Formación	Transporte	Vestuario	Total
Corporación Organización el Minuto de Dios	364	99	0	46	5	60	574
Kuepa	0	344	0	241	0	0	585
UT Empleo 2.1	444	0	0	153	485	25	1107
UT Empleo 4.0	479	0	0	0	432	65	976
UT Gestión Empleo CGC	1532	0	0	297	2645	0	4474
UT Gestión Empleo CGC 2023	119	0	0	78	448	0	645
UT GT Sinú y Cesar	4031	0	288	0	579	29	4927
UT MD	638	19	0	0	21	17	695
Total	7607	462	288	815	4615	196	13983

Fuente: Información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

3. Colocación

Como se ha mencionado, el objetivo del programa Bogotá Trabaja PPR es ayudar a las personas en la búsqueda de empleo formal. Por lo tanto, es crucial analizar la efectividad en la colocación de los atendidos en puestos de trabajo formales. Para llevar a cabo este análisis, es necesario combinar la información de los atendidos con los informes de colocación proporcionados por los operadores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los datos proporcionados por los operadores sobre los atendidos colocados pueden no reflejar a todas las personas que encuentran empleo después de recibir los servicios de los respectivos paquetes, ya que algunos atendidos no informan su situación laboral o los operadores tienen dificultades para dar seguimiento a sus atendidos en la etapa post-atención.

Por esta razón, para analizar la situación de los colocados es necesario recurrir a fuentes secundarias, como la información de las cotizaciones a seguridad social de la PILA. Esta base de datos, procesada por la SDDE, contiene registros de los atendidos que cotizan a la seguridad social a través de su empleador (es decir, cuentan con un empleo formal) antes y después de recibir los servicios del programa. En este sentido, la información permite saber si las personas tenían empleo antes de ingresar al programa (se debe recordar que era un requisito de participación que se verificaba mediante declaración

juramentada) y si contaban con empleo en los meses posteriores a la atención recibida. Para el presente estudio, se tiene información de la PILA correspondiente al período entre octubre de 2022 y diciembre de 2023.

Con base en lo anterior, la definición de colocación que se utilizará para el presente análisis es el siguiente: personas que no cotizaron a seguridad social a través de un empleador el mes antes de ser atendidas por el programa y sí cotizaron de esta manera en al menos uno de los tres meses posteriores al programa. Esto, pues permite saber cuántas personas cambiaron efectivamente su situación laboral de no tener empleo formal a sí tenerlo gracias al programa.²²

A continuación, la Tabla 14 presenta los datos sobre los cuáles se hará el análisis de colocación del programa Bogotá Trabaja PPR. El total de atendidos para el análisis es de 50,560 personas. De estas, se observó que un 33.77% (17,076) cotizaron a seguridad social a través de un empleador el mes anterior, es decir que estaban empleadas formalmente el mes antes de participar en el programa. Adicionalmente, del total de atendidos del programa un 51.13% (25,853) cotizaron a seguridad social mediante un empleador en los tres meses posteriores a la atención.

En cuanto a la tasa de colocación definida, la Tabla 14 muestra que fue de un 24.6% (12,438). Ahora bien, la tasa de colocación de atendidos reportada por los operadores es de 6.50% (3,287), de los cuales el 2.91% (1,474) no cotizaron mediante un empleador el mes antes de ser atendidas.

²² Es importante anotar que, a causa de esta definición, no es posible analizar el estado de los atendidos en octubre de 2022, pues no se conoce su estado laboral previo al programa, ni de los atendidos en diciembre de 2023, pues no se conoce su estado laboral posterior al programa.

Tabla 14: Atendidos y colocados noviembre 2022-diciembre 2023, PILA

Noviembre 2022-diciembre 2023	Personas	(%)
Atendidos	50,560	100.00%
Atendidos que cotizaron a través de un empleador el mes anterior a ser atendidos ²³	17,076	33.77%
Atendidos que cotizaron a través de un empleador al menos un mes durante los tres meses posteriores al programa	25,853	51.13%
Atendidos que no cotizaron a través de un empleador el mes anterior a ser atendidos y que se sí cotizaron a través de un empleador al menos un mes durante los tres meses posteriores al programa.	12,438	24.6%
Reporte de colocación de los operadores	3,287	6.50%
Atendidos que no cotizaron a través de un empleador el mes anterior a ser atendidos que se emplearon y están en los reportes	1,474	2.91%

Fuente: Información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

La Tabla 15 presenta los datos anteriores por paquete de atención y operador. Es posible observar que los tres paquetes siguen tendencias similares, con valores cercanos en todas las variables. Sin embargo, es importante notar que para el paquete especializado se atendieron menos personas que contaban con un empleo anteriormente (28.08% contra 35.81% y 31.04%), lo que tiene sentido ya que el paquete se orientaba a personas con barreras de ingreso al mercado laboral. De igual manera, dicho paquete es el que mayor reporte de colocación tiene (11.39% contra 4.48% y 5.74%)

Por otro lado, cuando se analiza los datos anteriores por operador, se puede observar en alta heterogeneidad. Los reportes de colocación varían desde un 0.15% (Kuepa), hasta un 24.22% (UT Gestión Empleo CGC 2023), aunque la colocación efectiva muestra menor varianza, oscilando entre 13.33% (Corporación Organización el MD) y 34.04% (UT MD). En cuanto a la atención de personas colocadas, el máximo valor es de 40.05% (UT GT Sinú y Cesar) y el mínimo es de 21.44% (UT MD).

²³ De acuerdo con la SDDE, existe la posibilidad de que una persona haya cotizado en el mes anterior y haya sido atendida en el mes siguiente, en cuyo caso no se trataría de un error de inclusión. Sin embargo, esto no es observable con los datos recolectados durante el ejercicio. Al hablar con los operadores se encontró que, en general, la ruta de atención toma más de un mes, por lo que es un caso poco probable. En todo caso, se recomienda entender este valor como un límite superior.

Tabla 15: Atendidos y colocados noviembre 2022-diciembre 2023 por operador y paquete, PILA

Categoría	Empleo formal el mes anterior del programa	Empleados al menos un mes durante los tres meses posteriores al programa	Empleados que no aparecen en la PILA antes del programa y que se emplearon al menos un mes durante los tres meses posteriores al programa	Reporte Operadores
Mujeres	31.65%	48.05%	23.39%	6.42%
Hombres	35.83%	54.03%	25.53%	6.63%
Básico	35.81%	51.57%	23.52%	4.48%
Integral	31.04%	46.97%	23.12%	5.74%
Especializado	28.08%	48.56%	26.11%	11.39%
Corporación Organización el MD	18.37%	26.13%	13.33%	6.12%
Kuepa	23.81%	45.91%	27.90%	0.15%
UT Empleo 2.1	32.84%	57.78%	30.86%	19.03%
UT Empleo 4.0	30.98%	41.59%	17.65%	0.21%
UT Gestión Empleo CGC	29.23%	45.82%	24.21%	6.39%
UT Gestión Empleo CGC 2023	32.64%	62.20%	35.29%	24.22%
UT GT Sinú y Cesar	40.05%	55.39%	23.04%	4.04%
UT MD	21.44%	50.47%	34.04%	10.61%
TOTAL	33.77%	50.34%	23.39%	6.50%

Fuente: Información recopilada por la SDDE. Cálculos propios.

Lo anterior demuestra la necesidad de tener un mejor acceso a sistemas de información públicos para verificar tanto el cumplimiento de los requisitos de inscripción y registro como los resultados de las intervenciones. Esto permitiría conocer el estado laboral de una persona en tiempo real, para evitar situaciones como la descrita: si se tuviera la PILA se tendría acceso a la situación de empleo de la persona y no sería necesaria la declaración juramentada para verificar la elegibilidad. Sin embargo, al hablar con los ejecutores del programa, se mencionó las enormes dificultades que surgen en este punto, dados los trámites burocráticos que es necesario realizar para tener acceso a las mencionadas bases de datos, particularmente de manera oportuna. Para futuros programas, tanto distritales como nacionales, es necesario mejorar la articulación entre las distintas entidades del Estado para operar estas bases de datos.

Ahora bien, al analizar las cifras de empleo conseguidas por los operadores, especialmente en aquellos reportados, es evidente que son valores muy bajos e incluso pareciera haber indicios de un sub-reporte, si se compara con los datos de la PILA. Esto

obedece a dos razones, según los actores del programa. Primero, la estructura de pagos se centraba mucho en la atención, y en menor medida en la colocación. Esto se evidencia en que a los operadores se les pagaba la totalidad del valor de la atención mientras que la colocación se otorgaba como un valor adicional, para el que además no existía una obligación contractual. Además, los valores a otorgar por colocación fueron marginalmente bajos, por lo que pudieron no haber generado incentivos suficientes a los operadores para realizar o reportar muchas colocaciones. Un elemento que secunda lo anterior es el hecho de que el reporte de colocación es mayor para el paquete especializado, donde el valor de los incentivos es mayor.

El segundo motivo es que el proceso de verificación implicaba una enorme carga administrativa para los operadores, que no era compensada por el pago por colocación. Reiteradamente mencionaron que para validar una colocación muchas veces debían realizar una cantidad de trámites cuya carga administrativa superaba el valor del incentivo, por lo que preferían no reportar la colocación incluso habiéndola realizado. Por otro lado, este proceso de verificación también implicó una dispendiosa carga para la SDDE. Dado lo anterior, para futuras intervenciones, es necesario analizar las ventajas y desventajas de tener un verificador externo, teniendo en cuenta esta situación.

Otro tema que se mencionó durante las entrevistas, fue la imposibilidad de atender a usuarios de otros programas de la Estrategia Bogotá Trabaja. Esto genera que los operadores no deban competir únicamente entre sí para lograr las atenciones, sino deben competir con otros programas. Esta situación genera un “canibalismo” entre programas que termina perjudicando a los operadores y a los usuarios. Es necesario buscar una mejor articulación de los distintos programas de empleo que se ejecutan de manera simultánea.

i. ¿Qué características están relacionadas con el éxito en la colocación?

Como se explicó previamente, el propósito principal del programa es facilitar la inserción de las personas al mercado laboral formal. Por lo tanto, es importante examinar, mediante un modelo econométrico, qué características del programa están vinculadas con el éxito de ubicar a sus atendidos que no contaban con empleos formales en estos. Con este fin, en este estudio hemos estimado un modelo probabilístico Probit para evaluar la

probabilidad de obtener empleo²⁴. El modelo se estimó utilizando variables independientes relacionadas con la trayectoria de atención del programa (tales como cursos y servicios para los paquetes integral y especializado), y esta estimación se llevó a cabo según el tipo de paquete de atención por separado (submuestra de paquete de atención). Esto se debe a que las características de la población de cada paquete son diferentes, por lo que se estimó el modelo Probit por submuestra de paquete de atención.

Dado lo anterior, en la Tabla 16 se observa la relación entre algunas características sociodemográficas y las probabilidades de conseguir empleo para las personas del paquete de atención básica. El primer resultado a notar es que la diferencia entre la probabilidad de emplearse para mujeres y hombres es estadísticamente significativa. Este resultado es interesante debido a que por lo general los hombres tienen una probabilidad mayor de conseguir un trabajo en comparación con las mujeres (ver Cadena et al, 2021). Adicionalmente, los atendidos del paquete básico de entre 18 y 24 años tienen mayor probabilidad de emplearse que otros grupos etarios. En cuanto al análisis por operador, los participantes que atendidos por la UT MD o el UT Gestión Empleo CGC tienen una mayor probabilidad de colocación. Un dato llamativo es que los migrantes tienen una probabilidad 11.24 puntos porcentuales menor de obtener un empleo formal después del programa en comparación con los atendidos colombianos.

²⁴ El modelo probit que se puede utilizar para formalizar los determinantes de la obtención de un puesto laboral es el siguiente:

$$Prob(D_i > 0) = F(\beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j x_{ji} + e_i)$$

Donde, D_i es la probabilidad de que un atendido del programa encuentre trabajo; y x_{ji} es un vector de variables que tiene información de: características socioeconómicas de los participantes, información sobre cursos y servicios especializados recibidas por el atendido. Por último, F representa la función de distribución acumulativa normal estandarizada.

Tabla 16: Resultados Probit de éxito empleabilidad paquete básico

Variable	Signo correlación	Probabilidad	Significancia	Diferencia PP
Hombre		24.45%	Base	
Mujer	Negativa	22.31%	***	-2.15%
18-24 años		28.08%	Base	
25-29 años	Negativa	25.19%	***	-2.89%
30-34 años	Negativa	24.35%	***	-3.73%
35-39 años	Negativa	23.66%	***	-4.42%
40-44 años	Negativa	21.19%	***	-6.89%
Mayores de 45	Negativa	13.28%	***	-14.79%
Corporación Organización el Minuto de Dios		20.74%	Base	
Kuepa	Positiva	27.77%	***	7.03%
UT Empleo 2.1	Positiva	27.55%	***	6.80%
UT Empleo 4.0	Negativa	18.56%		-2.18%
UT Gestión Empleo CGC	Positiva	22.37%		1.63%
UT Gestión Empleo CGC 2023	Positiva	35.30%	***	14.56%
UT GT Sinú y Cesar	Positiva	22.18%		1.44%
UT MD	Positiva	29.85%	***	9.11%
No migrante		23.38%	Base	
Migrante	Negativa	5.84%	***	-11.24%

Fuente: Información recopilada por la SDDE y PILA. Cálculos propios²⁵. * p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

La Tabla 17 muestra el análisis de colocación del paquete integral. Nuevamente, se observa que hay una diferencia estadísticamente significativa en la probabilidad de obtener un empleo formal después del programa entre mujeres y hombres. Ahora bien, los atendidos del paquete integral que tienen entre 25 y 29 años presentan una probabilidad más alta de obtener un empleo formal después del programa, mostrando que la efectividad de este paquete fue mayor en jóvenes de mayor edad con respecto al básico. En cuanto a los operadores, UT MD y UT Empleo 2.1 son aquellos que mejores índices de colocación presentaron.

Cabe recordar que el elemento principal de este paquete eran los cursos de formación ofrecidos. Dentro de estos cursos, el que menor empleabilidad agregaba a los atendidos era el de Desarrollo Profesional y Empleabilidad, mientras que el de Ventas y Habilidades

²⁵ Nota: Para estimar las probabilidades en esta tabla, se incorporaron variables dicotómicas que toman el valor de uno si el individuo atendido presenta alguna de las características señaladas por la variable. * p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

Técnicas y Tecnológicas era el de mayor empleabilidad, pero no son estadísticamente significativas.

Tabla 17: Resultados Probit de éxito empleabilidad paquete integral

Variable	Signo correlación	Probabilidad	Significancia	Diferencia PP
Hombre		25.06%	Base	
Mujer	Negativa	22.57%	*	-2.49%
18-24 años		26.40%	Base	
25-29 años	Positiva	29.20%		2.80%
30-34 años	Negativa	23.06%		-3.34%
35-39 años	Negativa	23.66%		-2.74%
40-44 años	Negativa	24.33%		-2.07%
Mayores de 45	Negativa	13.60%	***	-12.80%
Corporación Organización el Minuto de Dios		20.50%	Base	
Kuepa	Positiva	28.42%	*	7.92%
UT Empleo 2.1	Positiva	32.58%	***	12.08%
UT Empleo 4.0	Negativa	12.79%	**	-7.72%
UT Gestión Empleo CGC	Positiva	24.07%		3.57%
UT Gestión Empleo CGC 2023	Positiva	28.64%		8.13%
UT GT Sinú y Cesar	Negativa	19.84%		-0.66%
UT MD	Positiva	35.21%	***	14.71%
No víctima de genero		23.69%	Base	
Víctima de genero	Negativa	4.06%	***	-19.63%
No migrante		24.59%	Base	
Migrante	Negativa	2.39%	***	-22.20%
Desarrollo Profesional y Empleabilidad		23.66%	Base	
Comunicación y Relaciones Interpersonales	Positiva	22.96%		-0.70%
Habilidades Técnicas y Tecnológicas	Positiva	27.05%		3.39%
Desarrollo Personal y Resiliencia	Positiva	21.95%		-1.71%
Ventas y Habilidades Comerciales	Positiva	23.12%		-0.54%

Fuente: Información recopilada por la SDDE y PILA. Cálculos propios²⁶. * p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

Finalmente, la Tabla 18 presenta los resultados para el paquete especializado. Contrario a los resultados de los otros paquetes, no existe una diferencia estadísticamente significativa entre la probabilidad de colocación de hombres y mujeres. Al igual que el paquete básico, los jóvenes entre 18 y 24 años son aquellos con mayores probabilidades de emplearse en comparación con otros grupos etarios. En relación con los cursos de

²⁶ Ibid.

formación se observa que las personas que se inscribieron en cursos de habilidades técnicas y tecnológicas tienen una probabilidad más elevada de conseguir empleo.

En cuando al componente principal de este paquete, los servicios para la superación de barreras al empleo, se encuentra que el bono de transporte y el bono de alimentación y aumentan en mayor medida la probabilidad de obtener un empleo, con respecto a las demás. El bono para obtener vestuario resulta el servicio que menos aporta a la empleabilidad, en comparación con el resto.

Tabla 18: Resultados Probit de éxito empleabilidad paquete especializado

Variable	Signo correlación	Probabilidad	Significancia	Diferencia
Hombre		25.87%	Base	
Mujer	Negativa	24.91%		-0.96%
18-24 años		33.46%	Base	
25-29 años	Negativa	30.26%	**	-3.20%
30-34 años	Negativa	28.76%	***	-4.70%
35-39 años	Negativa	25.37%	***	-8.09%
40-44 años	Negativa	25.26%	***	-8.20%
Mayores de 45	Negativa	12.73%	***	-20.72%
Corporación Organización el Minuto de Dios		18.75%	Base	
Kuepa	Positiva	36.15%	***	17.40%
UT Empleo 2.1	Positiva	36.07%	***	17.32%
UT Empleo 4.0	Positiva	21.22%		2.47%
UT Gestión Empleo CGC	Positiva	26.48%	***	7.72%
UT Gestión Empleo CGC 2023	Positiva	29.89%	***	11.14%
UT GT Sinú y Cesar	Positiva	20.47%		1.72%
UT MD	Positiva	34.95%	***	16.20%
No cuidador		25.38%	Base	
Cuidador	Negativa	22.22%	*	-3.17%
No migrante		25.52%	Base	
Migrante	Negativa	9.37%	***	-16.15%
Desarrollo Profesional y Empleabilidad		24.72%	Base	
Comunicación y Relaciones Interpersonales	Positiva	26.23%		1.50%
Habilidades Técnicas y Tecnológicas	Positiva	32.88%	***	8.16%
Desarrollo Personal y Resiliencia	Negativa	24.59%		-0.13%
Ventas y Habilidades Comerciales	Negativa	22.69%		-2.04%
Bono Alimentación		24.61%	Base	
Servicio Social-familiar	Negativa	19.21%		-5.40%
Bono Examen Medico	Positiva	25.28%		0.67%
Formación certificada	Negativa	23.98%		-0.63%
Bono Transporte	Positiva	27.35%	***	2.75%
Vestuario	Negativa	16.27%	***	-8.34%

Fuente: Información recopilada por la SDDE y PILA. Cálculos propios²⁷. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

²⁷ Ibid.

En este punto, los operadores mencionaron que existe una especial dificultad para motivar a la población vulnerable que recibe asistencia social a emplearse. Esto, ya que las asistencias sociales se convierten en un salario de reserva. Así las cosas, ante la posibilidad de conseguir un empleo que implique horarios de trabajo extendidos (turnos) o desplazamientos largos, estas personas prefieren no emplearse formalmente y recibir los auxilios. Para futuros programas, debe buscarse una mejor articulación entre la política de empleo y la política social, de manera tal que se complementen y no compitan entre sí.²⁸

5. Conclusiones

Ante los desafíos enfrentados por el aumento en la tasa de desempleo durante la pandemia, en Bogotá se implementaron programas de empleo para atender personas con diferentes restricciones de acceso al mercado laboral bajo la estrategia Bogotá Trabaja. PPR fue una innovación entre los programas de Bogotá Trabaja, en tanto se desarrolló a través de una herramienta de Contratos Basados en Desempeño, con el objetivo de atender a 51,000 personas y colocar a 28,000 personas en empleos formales.

En este documentó se presentó una evaluación de procesos del programa con el fin de identificar aprendizajes fundamentales para la implementación de políticas de empleo en ciudades a través de mecanismos de Financiación Basada en Resultados. Las principales conclusiones de la evaluación se presentan a continuación:

- El programa Bogotá Trabaja Pago por Resultados fue un paso significativo hacia la innovación en el uso de esquemas de pago por resultados para programas de empleo en Colombia, aunque no exento de desafíos. La escala del proyecto y las restricciones jurídicas derivadas de la normativa de compras públicas plantearon retos en su implementación.
- Hasta diciembre de 2023 el programa atendió a 51,433 personas, y entre enero y diciembre de 2023, empleó a 24,325 personas al menos un mes en los tres meses posteriores, según datos de la PILA. Esto refleja el cumplimiento de las metas establecidas para el programa.

²⁸ La explicación de las regresiones realizadas en los capítulos anteriores se encuentra en el Anexo5: Análisis cuantitativo

- De acuerdo con los operadores, el tiempo de operación (9 meses) fue corto teniendo en cuenta la cantidad de atenciones a realizar. Esto derivó en ajustes en la atención ofrecida que pudo haber afectado la calidad de la ruta de empleo.
- Uno de los cambios más importantes del programa entre el diseño y su implementación fue la fusión de los dos modelos propuestos en el diseño (i.e., uno que contemplaba la atención a la población considerada en los paquetes básicos integral por los operadores con capacidad de atención en términos de tamaño; y otro enfocado en el paquete especializado que se esperaba que lo ejecutaran operadores más especializados y con capacidades de atención menores en tamaño). Por razones de la normativa sobre licitaciones, en la etapa de implementación del programa fue necesario fusionar los dos modelos para que todos los operadores participantes ofrecieran los tres paquetes. En las entrevistas realizadas con distintos actores y en conversaciones posteriores se evidenció que este cambio tuvo aspectos positivos como: i) el impacto en el desarrollo del mercado de operadores, en la medida en que operadores de diferentes tamaños y modelos de intervención mostraron capacidad para atender poblaciones con requerimientos distintos; y ii) la flexibilidad para el operador de estructurar la manera en que su intervención se distribuiría entre los distintos paquetes, después de cumplir el mínimo de participantes establecido para el paquete especializado, lo cual le permitía ajustar aspectos financieros de acuerdo con su modelo de operación. Sin embargo, también se mencionaron aspectos negativos, como el poco tiempo para enfocarse en la atención y colocación de la población del paquete especializado que, por el tipo de restricciones de acceso al mercado laboral enfrentadas por los atendidos, necesitaba un período de ejecución más largo.
- Los atendidos manifestaron que el programa sí atendió a las necesidades que tenían, valorando sobre todo las asesorías para mejorar la hoja de vida. También mencionaron que les hubiera gustado recibir más capacitaciones en diversos temas.
- El paquete básico obedeció a una necesidad de remisiones masivas dada la situación de desempleo de la ciudad. Sin embargo, se recomienda revisar sus características para que complementen esfuerzos, en vez de duplicarlos con la Bolsa de Empleo del Servicio Público de Empleo.

- Los cursos en habilidades técnicas y tecnológicas fueron aquellos que más aumentaron la empleabilidad de los atendidos por el paquete especializado.
- No se observó diferencia en la empleabilidad entre hombres y mujeres tras recibir la atención, lo que es positivo, ya que lo común en este tipo de programas es que las mujeres tengan menor empleabilidad.
- Los factores como el género, la edad y el rol de cuidador están correlacionados con la asignación al paquete especializado, lo cual resulta comprensible dado que el objetivo de este paquete era focalizarse en población en situación de vulnerabilidad, que fue especialmente afectada por la pandemia.
- El esquema de pagos incluía el 100% de las atenciones realizadas por los operadores más un incentivo por colocación, por lo que su diseño es consistente con una intervención de Pago por Resultados. Sin embargo, la colocación no fue una obligación contractual. Así, mientras que los objetivos contractuales se centraron en la atención, los incentivos por colocación no fueron suficientemente atractivos ni compensaron en muchos casos los costos administrativos asociados a la colocación.
- Es clave seguir implementado intervenciones basadas en Pago Por Resultados, promoviendo programas similares con una transferencia de riesgo más pronunciada e incentivos más atractivos para la colocación, incluso si esto implica reconsiderar la escala para aumentarla de manera progresiva.
- Para futuros proyectos, es esencial tener acceso a sistemas de información que permitan aprender de la gestión del desempeño y simplificar los procesos de elegibilidad y verificación.
- Para futuros programas, se recomienda buscar una mejor articulación con otros programas de empleo y con programas sociales.
- Además, se puede aprovechar el hecho de que los operadores están mostrando un interés creciente en participar en futuros proyectos similares, lo que resalta que existen oportunidades para continuar explorando y refinando este enfoque.
- Se recomienda recolectar información más clara sobre los servicios que presta el programa. Enfocar la recolección de información en las actividades y no sólo en los resultados puede ayudar a la mejora constante de este tipo de programas.

- También, es recomendable recolectar información de todas las etapas del proceso, incluyendo las inscripciones. Esto permite conocer cómo son las tasas de deserción y el embudo del programa.
- El programa no tuvo un enfoque particular en población migrante, por lo que se observa que las barreras inherentes que tienen las personas en esta condición siguen presentes (menor probabilidad de conseguir un empleo formal).
- Finalmente, para contribuir a la conformación de un ecosistema de Pago por Resultados, es necesario contar con mecanismos que faciliten al sector público abordar los retos legales y normativos que se evidenciaron en la implementación del programa Bogotá Trabaja Pago por Resultados, y reunir las capacidades técnicas, jurídicas y financieras para el diseño e implementación de mecanismos de pago por resultados en una instancia con ese alcance misional. Un mecanismo de esta naturaleza puede ser un Fondo de Pago por Resultados en el que, además, puedan sumarse recursos públicos, de entidades de cooperación internacional y de personas jurídicas de derecho privado como el Fondo LOGRA.

6. Bibliografía

Cadena, X., Rojas, N., Zuluaga, S., Mejía, M., & Garavito, A. (2021). *Evaluación de procesos Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”*. Bogotá: Fedesarrollo.

DANE. (2023). *Pobreza Monetaria: Resultados 2022*. Bogotá.

Cadena, X., Rojas, N., Zuluaga, S., Mejía, M., & Garavito, A. (2021). *Evaluación de procesos Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”*. Bogotá: Fedesarrollo.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80 de 1993*. Obtenido de https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República. (2007). *Ley 1150 de 2007*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Función Pública. (2023). *Glosario*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Licitaci%C3%B3n+P%C3%ABlica>

Fundación Corona. (2023). *Sobre nosotros*. Obtenido de <https://www.fundacioncorona.org/es/sobre-nosotros>

- Gertler, P. J. (2016). *La evaluación de impacto en la práctica*. World Bank.
- Instiglio. (2023). *¿Quiénes somos?* Obtenido de <https://www.instiglio.org/es/quienes-somos/>
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2022). *Bogotá Trabaja Pago Por Resultados - Explicación del CBD*. Bogotá.
- 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>
- Sibs.Co. (2023). *¿Quiénes somos?* Obtenido de <http://www.sibs.co/quienes-somos/>
- SISBEN. (05 de 04 de 2024). *SISBEN*. Obtenido de <https://www.sisben.gov.co/Paginas/landing.html>
- UNICEF. (2014). *La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: Evaluación de impacto*.



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo
