

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

RESUMEN EJECUTIVO



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

El programa Bogotá Trabaja PPR

El programa Bogotá Trabaja PPR se enmarcó en la estrategia Bogotá Trabaja, la cual se formuló en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 con el propósito de abordar las altas cifras de desempleo en la ciudad. Bogotá Trabaja PPR tenía como objetivo principal atender a 51,000 personas y conseguir empleo formal a 28,000 de ellas, con un enfoque particular en personas con barreras para acceder a empleo, y en mujeres para las cuales se estableció una meta de colocación de entre 15,000 y 23,000. Su modelo de pago a los operadores, basado en resultados, vinculaba el desembolso financiero al cumplimiento de metas de colocación. El programa contó con un presupuesto sustancial de cerca de \$41.000.000.000 COP (\$10 millones de dólares).

La Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE) asumió el liderazgo del programa, desempeñando tres roles. En primera instancia, fungió como el diseñador del programa, con la colaboración de entidades expertas para su concepción y estructuración. Además, asumió el rol de ejecutor, gestionando la contratación de operadores para llevar a cabo las atenciones requeridas y supervisando la adecuada ejecución de los contratos. Por último, desempeñó el papel de verificador, validando las atenciones y colocaciones realizadas para la aprobación de los pagos correspondientes. En cuanto a los operadores, no participaron los de mayor tamaño en el mercado, sino aquellos con capacidad de atención para menos personas y con distintas especialidades en cuanto a población objetivo o esquemas de servicio. Dada la escala del programa, la atención se dividió en lotes, donde cada operador ofertaba por aquellos que quería operar.

El programa se realizó a través de tres paquetes de atención, cada operador tuvo que gestionar los tres paquetes durante nueve meses. El paquete básico se enfocaba en las personas que no tenían barreras específicas para la inclusión laboral e incluía servicios estándar de reconexión laboral. Adicional al pago por los servicios, que fue de \$340.000 COP en promedio por persona, se pagó un incentivo por colocación del 20% adicional. El integral, era para personas con barreras leves de ingreso al mercado laboral y ofrecía, además de los servicios del paquete básico, formación en habilidades duras y blandas. En este paquete, el precio promedio fue de \$1'180.000 COP y el incentivo adicional por colocado fue del 5%. Finalmente, el paquete especializado se enfocó en aquellas personas con mayores barreras para la inclusión laboral. En este paquete se prestaron, adicional a los servicios del paquete integral, servicios para la superación de las barreras de acceso al mercado laboral. En este último paquete el pago promedio por actividades fue de

\$1'500.000 COP y el incentivo por colocación era de 20% por cada hombre colocado y de 30% por mujer, aunque por cada mujer colocada después de un umbral de 60% del total, el incentivo era del 35%. Sin embargo, el logro de las metas de colocación se vio limitado porque, de una parte, no existieron compromisos contractuales sobre la colocación por la estructura de los pagos previstos en el contrato y, de otra parte, los incentivos monetarios parecen haber sido insuficientes para motivar la colocación y su respectivo reporte por parte de los operadores.¹

Resultados de la evaluación de procesos y resultados

Se realizó un análisis completo que incluyó metodologías cualitativas -con 20 entrevistas semi estructuradas a diversos actores del programa- y cuantitativas- a través del procesamiento y clasificación de las bases de datos disponibles. A partir de lo anterior se obtuvo la caracterización de la población atendida, la caracterización de las atenciones prestadas y los determinantes de la colocación de los atendidos por el programa.²

Caracterización de los atendidos

Según los datos proporcionados por la SSDE hasta diciembre de 2023, Bogotá Trabaja PPR brindó asistencia a aproximadamente 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 personas atendidas (27%) y el paquete integral con 5,471 personas atendidas (11%). Dentro de esta población participante, se destacó la participación de las mujeres atendidas, quienes representan el 62.98%, mientras que los hombres constituyeron el 37.02%. Al analizar la distribución por edad, se evidencia que el grupo de 18-24 años constituyó la mayoría, con una participación de 32.05% (16,484 atendidos), seguido por los mayores de 45 años que fueron el 18.17% de las personas atendidas. En cuanto al nivel educativo, la mayoría de los atendidos contaba con educación media (44.34%), seguido por aquellos con formación técnica o tecnológica (17.47%). Los datos también muestran que el 12.3% de los participantes del programa eran madres cabeza de familia. Igualmente, es importante destacar que el 2.58% de los participantes eran migrantes, siendo la mayoría de estos atendidos por el paquete integral.

¹ Para más detalles sobre el programa Bogotá Trabaja PPR, ver: Anexo 2: Descripción del programa [aquí](#).

² Para más detalles sobre la metodología utilizada, ver: Anexo 1: Metodología [aquí](#) y Anexo 3: Literatura y Experiencias internacionales [aquí](#).

La segmentación de las atenciones en lotes permitió a cada operador abordar las tareas según su capacidad, lo que solucionó para la SDDE el desafío de la escala del programa y la gestión del riesgo de incumplimiento. Sin embargo, establecer los tres paquetes como obligatorios para todos los operadores hizo que no se aprovecharan las habilidades específicas de cada uno, ya que algunos estaban especializados en intermediación laboral, mientras que otros destacaban en la atención de poblaciones vulnerables o en la capacitación. Además, aunque el paquete básico era necesario dada la coyuntura de desempleo post pandemia, su eficacia podría haberse visto comprometida por la existencia de otros programas similares, lo que sugiere la necesidad de fortalecer las iniciativas existentes para evitar duplicaciones de recursos.

En cuanto al análisis de las características que estuvieron correlacionadas con el hecho de pertenecer a un paquete de atención, los datos evidencian que factores como el género, la edad y la condición de cuidador estuvieron correlacionados con la decisión de asignar a un participante al paquete especializado. Por otro lado, la asignación a un paquete de atención integral pareció ser más común entre personas jóvenes. Por último, tanto la probabilidad de recibir el paquete especializado como el integral mostraron una correlación significativa con el operador que atiende al participante. Esto sugiere que algunos operadores decidieron asignar, de acuerdo a su estructura y a sus fortalezas, a los atendidos a los distintos paquetes. Cabe aclarar que cada operador decidía que porcentaje de atendidos asignar a cada paquete de atención, con la única restricción de un mínimo de atenciones en el paquete especializado que cambió entre convocatorias

Caracterización de las atenciones

El programa capacitó a 19,453 participantes entre el paquete integral (28,12%) y el especializado (71,88%). La mayoría de los atendidos formados optó por tomar un solo curso (55,9%) o dos cursos (43,9%). Se ofrecieron cursos que cubrían cinco áreas diferentes de habilidades duras y blandas de las cuales "Desarrollo Profesional y Empleabilidad" y "Desarrollo Personal y Resiliencia" fueron los más populares, por encima de "Comunicación y Relaciones Interpersonales", "Habilidades Técnicas y Tecnológicas" y "Ventas y Habilidades Comerciales". 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.

En cuanto a las barreras de inclusión laboral reportadas, la más predominante es la relacionada con los bajos ingresos, con un 71.46% de incidencia entre los participantes del paquete especializado -los más vulnerables-. La barrera relacionada con el costo de transporte también es significativa, representando el 21.93%. Las barreras educativas, sociales y experiencia tienen una incidencia relativamente menor, con un 2.68%, 3.32% y un 0.61%, respectivamente. Los servicios para superar estas barreras fueron de seis tipos: i) bonos monetarios para alimentación (dada al 53% de los atendidos), ii) apoyo socioemocional (1%), iii) bonos para exámenes médicos (2%), iv) servicios formativos (6%), v) bonos de transporte (32%) y vi) bonos de vestuario para entrevistas laborales (5%).

Resultados en colocación

Para analizar la efectividad del programa Bogotá Trabaja PPR en la colocación laboral de sus participantes, se requirió integrar información de los reportes de colocación de los operadores y datos de la PILA. Sin embargo, la falta de soportes de relación laboral de algunos participantes y la dificultad de seguimiento al proceso por parte de los operadores limitaron la precisión de los datos. El análisis de datos de la PILA reveló que, del total de participantes atendidos por el programa entre noviembre de 2022 y diciembre de 2023, el 33.77% tenía empleo formal el mes anterior a ser atendido programa, a pesar de que una de las condiciones para participar incluía una declaración juramentada de no tener empleo formal. Esto evidencia retos en la focalización del programa para lograr la atención de personas desempleadas con dificultades de acceso al mercado laboral. Además, subraya la importancia de mejorar el acceso a sistemas de información públicos para obtener datos laborales precisos y oportunos. Se sugiere mejorar la coordinación entre entidades estatales para futuros programas.

La información de los reportes de colocación de los operadores mostró que un 24.6% de los atendidos por el programa Bogotá Trabaja PPR entre noviembre de 2022 y diciembre de 2023, específicamente 12,438 personas que estaban desempleadas antes, consiguieron empleo después del programa. Si bien no fue posible establecer causalidad, para estas personas se evidencia correlación entre haber participado del programa y haber conseguido un empleo formal después del programa. En contraste, la PILA registró un

número considerablemente mayor de colocaciones en comparación con los informes de los operadores (51.13% vs 6.50%), lo que sugiere un posible subregistro en los informes de los operadores. Este subregistro se atribuye principalmente a la estructura de pagos, que prioriza la atención sobre la colocación, y a la carga administrativa que implicaba la verificación de las colocaciones, lo que desmotivó a los operadores a reportarlas. Además, la imposibilidad de atender a usuarios de otros programas dentro de la Estrategia Bogotá Trabaja generó competencia entre programas, perjudicando tanto a los operadores como a los usuarios, lo que resalta la necesidad de una mejor coordinación entre los distintos programas de empleo.

El análisis de colocación del programa muestra que no hubo una diferencia estadísticamente significativa en la probabilidad de obtener empleo formal después del programa entre hombres y mujeres, lo que demuestra que se cumplió el objetivo de cierre de brechas preexistentes. Un punto mencionado por participantes y operadores es que el requisito de que la remisión a un empleo coincidiera con el perfil del atendido fue un limitante para la consecución de empleo. Adicionalmente, se observó que las personas que se inscriben en cursos de habilidades técnicas y tecnológicas tienen una probabilidad más alta de conseguir empleo. En cuanto a los servicios ofrecidos por el paquete especializado, el bono de transporte y el bono de alimentación aumentan en mayor medida la probabilidad de obtener un empleo. Los operadores señalaron una dificultad especial para motivar a emplearse, a la población vulnerable que recibe asistencia social, ya que prefieren no trabajar formalmente debido a que las ayudas de dichos programas sociales se convierten en un salario de reserva, especialmente ante empleos con horarios extendidos o desplazamientos largos. Se sugiere una mejor articulación entre la política de empleo y la política social para futuros programas, de manera que se complementen en lugar de competir entre sí.³

En conclusión, se recomienda seguir adelante promoviendo programas similares a Bogotá Trabaja PPR con una transferencia de riesgo más pronunciada a los operadores e incentivos más atractivos para la colocación, incluso si esto implica reducir su escala. Asimismo, se destaca el interés creciente de los operadores en participar en proyectos similares, proponiendo una especialización de las atenciones en la población que mejor se adapte a la atención de los operadores. Finalmente, para futuros proyectos, ser

³ Para más información sobre los resultados obtenidos ver Anexo 4: Análisis Cualitativo [aquí](#) y Anexo 5: Análisis Cuantitativo [aquí](#).

recomienda contar con sistemas de información que faciliten la gestión del desempeño para todos los actores (pagador, operadores y verificador) en las etapas de elegibilidad y verificación, y que fortalezcan el proceso de evaluación.



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo
