

# EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS GENERADOS POR EL PROYECTO MISIÓN BOGOTÁ EN LOS VENDEDORES INFORMALES BENEFICIARIOS.



**FUENTE:** Imagen tomada de Ciudad Fundación Humana, Evaluación actividades desarrolladas por guías de Misión Bogotá en Transmilenio, informe final, Bogotá 13 de julio de 2005.

**Secretaría Distrital de  
Desarrollo Económico.**

**Dirección de Estudios  
Socioeconómicos y Regulatorios.**

**Subdirección de Evaluación y  
Seguimiento.**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
DESARROLLO ECONÓMICO

Secretaría de Desarrollo Económico

## **Evaluación de los efectos generados por el Proyecto Misión Bogotá en los Vendedores Informales Beneficiarios.**

**Secretaría Distrital de Desarrollo Económico  
Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios  
Subdirección de Evaluación y Seguimiento**





Alcalde Mayor, DC

**Samuel Moreno Rojas**

Secretaria de Desarrollo Económico

**Mónica de Greiff**

Subsecretaria de Desarrollo Económico

**Martha Madrid Malo De Andreis**

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

**Hugo Muñoz Berrio**

Subdirector de Seguimiento y Evaluación

**Raúl Castro Murillo**

Investigadora Principal

**Claudia Ximena Camacho Corzo**

Asistente de Investigación

**Paola Andrea Perdomo Moreno**

Colaboración

**Adriana Janneth Ávila Reina**



## Tabla de contenido

<b>CAPITULO I. DESCRIPCION DE LA INTERVENCION EN VENDEDORES INFORMALES: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA. ....</b>	<b>23</b>
1.1 La política socioeconómica 2004-2008 dirigida a Vendedores Informales. ....	23
1.1.1. Descripción del componente “Mejora de las Condiciones de Empleabilidad”.....	25
1.2 Ruta de intervención para mejorar las condiciones de empleabilidad en vendedores informales 2006 - 2007 y propuestas 2008.....	27
1.2.1 El Proyecto Misión Bogotá como instrumento de política socioeconómica dirigida a vendedores informales. ....	28
1.2.2 Intermediación laboral .....	33
1.2.3 Modelo de intervención en vendedores informales para generar condiciones laborales..	35
1.3 Convenio FVP – Misión Bogotá .....	37
1.4 Características socioeconómicas de la población objeto de estudio.....	39
<b>CAPITULO II. PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA INTERVENCION: POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO. ....</b>	<b>43</b>
2.1. Las políticas activas de empleo en América Latina y en los Países desarrollados y resultados de evaluaciones. ....	44
2.1.1 Asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación. ....	45
2.1.2 Los programas de capacitación.....	47
2.1.3 La creación directa del empleo por parte del Estado (Empleo público transitorio). ....	50
2.1.4 El apoyo a la microempresa y el autoempleo.....	52
2.1.5 Los subsidios a empresas que emplean individuos desempleados.....	52
2.1.6 Conclusiones de los estudios de evaluación de las políticas activas de empleo.....	53
<b>CAPITULO III: METODOLOGIA DE EVALUACION .....</b>	<b>54</b>
3.1. Metodología propuesta para evaluar resultados. (¿Cómo evaluar?) .....	57
3.1.1 Evaluación de la operación y los efectos iniciales.....	57
3.1.2 Evaluación de efectos intermedios y finales (impactos). ....	57
3.2 Diseño de encuestas y operativo de campo. ....	65
<b>CAPITULO IV. EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN Y LOS EFECTOS INICIALES GERNERADOS POR LA INTERVENCIÓN (Componentes del proyecto).....</b>	<b>70</b>
4.1 Selección e ingreso al proyecto.....	70
4.2 Empleo temporal.....	74

4.3 Capacitación.....	79
4.3.1 Capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales.....	79
4.3.2 Capacitación en competencias específicas a través de SENA.....	84
4.4 Intermediación laboral.....	97
<b>CAPITULO V. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS GENERADOS POR EL PROYECTO MISIÓN BOGOTÁ EN EL MERCADO LABORAL (APROXIMACIÓN A LA CUANTIFICACIÓN DE LOS IMPACTOS).....</b>	<b>107</b>
5.1 Descripción estadística de las variables del mercado laboral (grupo de tratamiento – Beneficiarios).....	107
5.1.1 Empleabilidad medida como la proporción de egresados que consiguieron trabajo después de Misión Bogotá y sus características.....	108
5.1.1.1 Características de los trabajos obtenidos por los beneficiarios.....	110
5.1.2 Estadísticas de los ingresos de los beneficiarios (antes y después de Misión Bogotá) - medida de efectividad del proyecto.....	125
5.1.3 Estimación de los impactos.....	135
<b>CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>138</b>
6.1 Conclusiones .....	138
6.1.1 Operación del proyecto, de acuerdo con los componentes desarrollados.....	138
6.1.1.1 Selección – Ingreso al proyecto.....	139
6.1.1.2 Empleo temporal – Vinculación como Guía Ciudadano .....	140
6.1.1.3 Capacitación.....	140
6.1.1.4 Intermediación laboral.....	142
6.1.2 Efectos iniciales generados por el proyecto.....	143
En cuanto a la vinculación temporal:.....	143
En cuanto a la capacitación en competencias laborales generales y específicas:.....	144
En cuanto a la intermediación laboral: .....	146
6.1.3 Efectos de mediano plazo – Impactos relacionados con la empleabilidad y la generación de ingresos.....	147
6.2 Perspectivas.....	148
6.3 Recomendaciones .....	152
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>156</b>

## Tabla de cuadros

Cuadro 1: Principales cambios generados en el proyecto Misión Bogotá (atención a vendedores informales) 2006-2008.....	
Cuadro 2: Población beneficiaria del proyecto durante el segundo semestre del año 2006.....	
Cuadro 4: Las políticas activas versus políticas pasivas del mercado de trabajo. ....	
Cuadro 5: Grupo tratamiento.....	
Cuadro 6: Grupo control. ....	
Cuadro 5: Grupo tratamiento.....	
Cuadro 6: Grupo control. ....	
Cuadro 7: Tamaño de muestra significativa - grupo tratamiento .....	
Cuadro 8: Tamaño de muestra significativa grupo control .....	
Cuadro 9: Resultados de la convocatoria grupo tratamiento .....	
Cuadro 10: Resultados de la convocatoria grupo control.....	
Cuadro 11. No. De personas vinculadas y rechazadas como Guías Ciudadanos – año 2006. ....	
Cuadro 12. Razones de rechazo .....	
Cuadro 13. Fortalezas y debilidades del empleo temporal.....	
Cuadro 14. Fortalezas y debilidades de la capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales.....	
Cuadro 15: Cursos desarrollados por los beneficiarios – año 2006.....	
Cuadro 16. Fortalezas y debilidades de la formación en competencias específicas con el SENA.....	
Cuadro 17. Conocimiento del proyecto por parte de los instructores del SENA	
Cuadro 18. ¿Cuáles son las características que tiene en cuenta la empresa para realizar el proceso de selección de un trabajador? .....	
Cuadro 20. Información general de las empresas contactadas que respondieron el formulario de encuesta. ....	
Cuadro 19. Fortalezas y debilidades del proceso de intermediación laboral.....	
Cuadro 21. Conoce el proyecto Misión Bogotá.....	

- Cuadro 22. ¿Cuántos Beneficiarios del proyecto han establecido contacto con la empresa para ser vinculados laboralmente? .....
- Cuadro 23. ¿Razón fundamental para que el (los) beneficiarios no hayan sido contratados? .....
- Cuadro 24. Características de los contratos realizados.....
- Cuadro 25. Salario o pago definido para la realización del contrato.....
- Cuadro 26: Número de trabajos después de Misión Bogotá. ....
- Cuadro 27: Número de personas que se encuentran trabajando actualmente (momento en el que se realizó la encuesta) y número de trabajos que han tenido después de Misión Bogotá. ....
- Cuadro 28: ¿Usted recibió apoyo del FVP para conseguir empleo? .....
- Cuadro 29: Posición o categoría ocupacional. ....
- Cuadro 30: ¿Este trabajo es? – Obreros o empleados de una empresa particular .....
- Cuadro 31: ¿Este trabajo es? – Trabajadores cuenta propia .....
- Cuadro 32: Horas trabajadas a la semana - Obreros y empleados de una empresa particular. ....
- Cuadro 33: Horas trabajadas a la semana - Cuenta propia.....
- Cuadro 34: ¿En este trabajo usted aplica los conocimientos adquiridos en el curso que realizó con el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?.....
- Cuadro 35: Posición o categoría ocupacional. ....
- Cuadro 36: Número de horas trabajadas durante la semana por los obreros o empleados de una empresa particular que trabajan actualmente.....
- Cuadro 37: Número de horas trabajadas durante la semana por los vendedores ambulantes que trabajan actualmente. ....
- Cuadro 38: Número de horas trabajadas durante la semana por los empleados domésticos que trabajan actualmente.....
- Cuadro 39: Recibió apoyo del IPES para conseguir empleo.....
- Cuadro 40: Cómo consiguió este trabajo.....
- Cuadro 41: ¿ En este trabajo usted aplicó los conocimientos adquiridos en el curso que realizó en el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?.....
- Cuadro 42: Capacitación Vs. actividad que realiza el encuestado.....

Cuadro 43: ¿Cuál fue la razón de retiro de su empleo? .....

Cuadro 44: ¿Cómo consiguió este trabajo?.....

Cuadro 45: ¿En este trabajo usted aplicó los conocimientos adquiridos en el curso que realizó en el SENA durante su contrato con Misión Bogotá? .....

Cuadro 46: Capacitación Vs. actividad que realizó.....

Cuadro 47: Posición o categoría ocupacional .....

Cuadro 48: ¿Este trabajo era? .....

Cuadro 49: ¿Para realizar este trabajo tenía algún tipo de contrato? .....

Cuadro 50: ¿Cuál fue la razón de su retiro?.....

Cuadro 51: Horas trabajadas a la semana por los empleados de una empresa particular (trabajo dos). .....

Cuadro 52: Horas trabajadas a la semana por los trabajadores cuenta propia (trabajo dos).....

Cuadro 53: ¿Cómo consiguió este trabajo?.....

Cuadro 54: ¿En este trabajo usted aplicó los conocimientos adquiridos en el curso que realizó en el SENA durante su contrato con Misión Bogotá? .....

Cuadro 55: Capacitación y actividad que desarrolló.....

Cuadro 56: Estadísticas descriptivas agregadas (3 trabajos) de los ingresos mensuales.....

Cuadro 57: Prueba de diferencia de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá para el grupo de beneficiarios encuestados.....

Cuadro 58: Prueba de diferencia de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá para el grupo de beneficiarios que trabajan actualmente.....

Cuadro 59: Prueba de diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control – después de Misión Bogotá.....

Cuadro 60: Prueba de diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control de acuerdo con la experiencia laboral previa adquirida. ...

Cuadro 61: Prueba de diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control – Desagregación por género. ....

Cuadro 62: ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo son? Personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.....



Cuadro 63: ¿Este trabajo le ha permitido estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de ingresar a Misión Bogotá?. Personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta. ....

Cuadro 64: ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo fueron?. Trabajo anterior de las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta. ....

Cuadro 65: ¿Este trabajo le permitió estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá?(a). Trabajo anterior (trabajo 2) de las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta. ....

Cuadro 66: ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo fueron?. Trabajos anteriores de las personas que no se encontraban trabajando en el momento de la encuesta. ....

Cuadro 67: ¿Este trabajo le permitió estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá? Trabajos anteriores de las personas que no se encontraban trabajando en el momento de la encuesta. ....

Cuadro 68. Identificación del Proyecto Misión Bogotá .....

## **Tabla de diagramas**

Diagrama 1: Mapa de procesos de intermediación laboral del IPES. ....
Diagrama 2: Modelo de intervención 2006.....
Diagrama 3: Identificación de los resultados e impactos del proyecto – Situación con proyecto. ....

## Tabla de gráficos

- Gráfico 1. Grupo de vendedores beneficiarios, según estrato .....
- Gráfico 2. Grupo de vendedores beneficiarios, según localidad de residencia. .
- Gráfico 3. Grupo de vendedores beneficiarios, según rango de edad. ....
- Gráfico 4. Grupo de vendedores beneficiarios, según jefatura de hogar. ....
- Gráfico 5. No. de personas que dependen económicamente del beneficiario. .
- Gráfico 6. Grupo de vendedores beneficiarios, según su nivel educativo.....
- Gráfico 7. Grupo de vendedores beneficiarios, según rango de ingresos antes de vincularse al proyecto. ....
- Gráfico 8. Histograma de frecuencia de los ingresos (mujer). ....
- Gráfico 9. Histograma de frecuencia de los ingresos (hombre). ....
- Gráfico 10: Población por estrato, año 2006.....
- Gráfico 11: Población por rango de edad, año 2006.....
- Gráfico 12: ¿De los conocimientos adquiridos en su paso por Misión Bogotá, cuáles han sido los que más ha aplicado en su vida diaria y en su trabajo? ....
- Gráfico 13: ¿Era realmente el curso que quería realizar?.....
- Gráfico 15: ¿Qué expectativas tenía cuando se capacitó? .....
- Gráfico 16: ¿Siente usted que su participación en este curso le ha ayudado a cumplir ciertas metas y ambiciones personales.....
- Gráfico 17: ¿En este trabajo usted aplica los conocimientos adquiridos en el curso que realizó con el SENA durante su contrato con Misión Bogotá? .....
- Gráfico 18: ¿Además del conocimiento, cuál considera usted que ha sido el principal beneficio que obtuvo de este curso? .....
- Gráfico 19: ¿Usted recibió apoyo del FVP para conseguir empleo?.....
- Gráfico 20: ¿Qué tipo de apoyo recibió del FVP?.....
- Gráfico 21: ¿Fue convocado a alguna oferta de empleo por el FVP?.....
- Gráfico 22: ¿Usted respondió a alguna de estas convocatorias (Fue a entrevista a alguna empresa)? .....
- Gráfico 23: ¿Como resultado de esta convocatoria (entrevista) usted fue?.....

- Gráfico 24: ¿De qué manera se ha establecido contacto para la vinculación laboral de los beneficiarios?.....
- GRÁFICO 25: ¿Después de terminar su contrato con Misión Bogotá, usted ha ocupado la mayor parte de su tiempo en? .....
- Gráfico 26: Histograma de frecuencia de los ingresos después de egresar de Misión Bogotá .....
- Gráfico 27: Histograma de frecuencia de los ingresos después de egresar de Misión Bogotá .....
- Gráfico 28: Histograma de frecuencia de los ingresos de los beneficiarios en el trabajo actual (momento de la encuesta). .....
- Gráfico 29: Histograma de frecuencia de los ingresos de los beneficiarios en el trabajo 2. ....
- Gráfico 30: Histograma de frecuencia de los ingresos antes de ingresar a Misión Bogotá.

## Tabla de anexos.

### **Anexo N° 1: Bases de datos caracterización socioeconómica de la población objeto de estudio.....**

Cuadro 1: Población según estrato, año 2006.....
Cuadro 2: Población según localidad de residencia, año 2006.....
Cuadro 3: Población según genero, año 2006.....
Cuadro 4: Población según jefatura de hogar, año 2006.....
Cuadro 5: Población según jefatura de hogar por sexo, año 2006.....
Cuadro 6: Población por rango de edad, año 2006.....
Cuadro 7: Población según jefatura de hogar por rango de edad, año 2006....
Cuadro 8: Población según jefatura de hogar por rango de edad, año 2006. (Total número de personas que respondieron la pregunta) .....
Cuadro 9: Número de personas a cargo, año 2006.....
Cuadro 10: Número de personas a cargo según sexo, año 2006.....
Cuadro 11: Número de personas a cargo por rango de edad, año 2006.....
Cuadro 12: Número de personas a cargo, año 2006. (Total número de personas que respondieron la pregunta) .....
Cuadro 13: Población según nivel educativo, año 2006.....
Cuadro 14: Población según nivel educativo por sexo, año 2006.....
Cuadro 15: Población según nivel educativo por rango de edad, año 2006.....
Cuadro 16: Promedio y moda de ingresos mensual por sexo, año 2006.....
Cuadro 17: Rango de ingresos mensual, año 2006.....
Cuadro 18: Promedio de ingreso mensual, por rango de edad, año 2006.
Cuadro 19: Promedio de ingreso mensual, por rango de edad, año 2006. (Total número de personas que respondieron la pregunta) .....
Cuadro 20: Experiencia laboral de la población, año 2006.....
Cuadro 21: Experiencia laboral de la población por rango de edad, año 2006.

Cuadro 22: Experiencia laboral de la población por rango de edad, año 2006.  
(Total número de personas que respondieron la pregunta) .....

**Anexo 2: Programas de capacitación para jóvenes desarrollados en América Latina.....**

**Anexo 3: Inventario de políticas activas de empleo desarrolladas en Bogotá..**

**Anexo 4: Inventario de políticas activas de empleo desarrolladas en el nivel nacional.....**

**Anexo No. 5: Ruta a Seguir en la selección y aplicación de los diseños de evaluación de impacto.....**

OPCIÓN 1: Evaluación con grupos no equivalentes. ....

OPCIÓN 1.1: Diseño sólo después.....

OPCIÓN 1.2: Diseño de diferencias en diferencias .....

OPCIÓN 2: Diseño cuasi experimental con grupos de control reflexivo.....

**Anexo 6: Encuesta dirigida a población beneficiaria del proyecto Misión Bogotá.....**

**Anexo 7: Encuesta dirigida a la población no beneficiaria del proyecto Misión Bogotá (grupo control) .....**

**Anexo 8: Encuesta dirigida a gestores y personal administrativo del proyecto Misión Bogotá.....**

**Anexo 9: Encuesta dirigida a personas responsables del diseño y ejecución del proyecto Misión Bogotá. ....**

**Anexo 10: Encuesta dirigida a empresarios. ....**

**Anexo 11: Encuesta dirigida a instructores del SENA.....**

**Anexo 12: Encuesta dirigida al supervisor operativo del convenio con el SENA. ....**

**Anexo 13: Características de las empresas que han tenido contacto con los 124 beneficiarios objeto de estudio. (Empresas de las cuales se pudo obtener información de contacto). ....**

**Anexo 14. Características del trabajo actual (momento de la aplicación de la encuesta).....**

- Cuadro 1: Horas trabajadas a la semana.....
- Cuadro 2: ¿Este trabajo es? .....
- Cuadro 3: ¿Para realizar este trabajo tiene algún tipo de contrato? .....
- Cuadro 4: ¿Fundamentalmente donde realiza usted su trabajo? .....

**Anexo 15. Características del trabajo anterior (trabajo2), de las personas que trabajan actualmente. ....**

- Cuadro 1. ¿En este trabajo usted era? .....
- Cuadro 2: ¿Este trabajo era?.....
- Cuadro 3: ¿Para realizar este trabajo tenía algún tipo de contrato?.....
- Cuadro 4: Número de horas trabajadas a la semana.

**Anexo 16: Caracterización de los trabajos obtenidos por el grupo control. ....**

- Cuadro 1: ¿Después de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá, usted ha ocupado la mayor parte de su tiempo en? .....
- Cuadro 2:¿ Cuantos trabajos ha tenido después de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá? .....
- Cuadro 3: Cuantos trabajos ha tenido después de Misión Bogotá, se encuentra actualmente trabajando?.....
- Gráfico 1: Número de trabajos que ha tenido después de enviar su hoja de vida a Misión Bogotá. ....
- ...Caracterización del trabajo actual - 10 personas que trabajan actualmente
- Cuadro 4: ¿Cómo consiguió este trabajo?.....
- Cuadro 5: Desde que fecha se encuentra en este trabajo.

- Cuadro 6: ¿en este trabajo usted es? .....
- Gráfico 2: Actividad actual a la que se dedica .....
- Cuadro 7: ¿Qué hace usted en este trabajo? ¿Y número de personas que trabajan en esa empresa?.....
- Cuadro 8: ¿Este trabajo es? .....
- ..... Contratos obreros o empleados de una empresa particular.
- Cuadro 9: ¿Tiene contrato?, ¿este contrato es? ¿está afiliado a salud, pensión y ARP?.....
- ..... Contrato de trabajador independiente.
- Cuadro 10: ¿El contrato es? ¿Tiene contrato? .....
- Cuadro 11: ¿Para realizar este trabajo tiene algún tipo de contrato? .....
- Cuadro 12: ¿Fundamentalmente donde realiza las ventas?.....
- Cuadro 13: ¿Cuánto gana el mes pasado por este trabajo?.....
- Gráfico 3: ¿Fundamentalmente donde realiza su trabajo? .....
- Cuadro 14: ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo son? .....
- Cuadro 15: ¿Este trabajo le ha permitido estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá? .....
- Ingresos antes de enviar su hoja de vida o de pertenecer y retirarse del proyecto mb .....
- Cuadro 16: ¿Cuál era su ingreso mensual un mes antes de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá?.....
- Cuadro 16: Estado laboral e ingresos por rango de edad.....
- Cuadro 17: Estado laboral e ingresos por estado civil. ....
- Cuadro 18: Estado laboral e ingresos por jefatura de hogar.
- Cuadro 19: Estado laboral e ingresos por número de personas que dependen económicamente del beneficiario.....
- Cuadro 20: Estado laboral e ingresos por experiencia en un trabajo formal pre-Misión Bogotá. ....
- Cuadro 21: Estado laboral e ingresos por ingresos antes de Misión Bogotá. ....

### **Anexo 17. Ingresos obtenidos por los beneficiarios después de egresar de Misión Bogotá, desagregados por características individuales y del hogar. ....**

- Cuadro 1: Medias de ingresos actuales por rango de edad.
- Cuadro 2: Media de ingresos actuales por estado civil.
- Cuadro 3: Media de ingresos por jefatura de hogar.....
- Cuadro 4: Media de los ingresos por número de personas que dependen económicamente del encuestado.....
- Cuadro 5: Media de los ingresos por experiencia laboral. ....



Cuadro 6: Medias de los ingresos por género. ....  
 Cuadro 7: Media de los ingresos por nivel educativo.....

**Anexo 18. Ingresos obtenidos por los beneficiarios antes de ingresar a Misión Bogotá, desagregados por características individuales y del hogar. ....**

Cuadro 1: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según el rango de edad. ...  
 Cuadro 2: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según estado civil. ....  
 Cuadro 3: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según jefatura de hogar. ...  
 Cuadro 4: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según número de personas que dependen económicamente. ....  
 Cuadro 5: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según experiencia laboral.  
 Cuadro 6: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según género. ....  
 Cuadro 7: Media de ingresos antes de Misión Bogotá según nivel educativo. ....

**Anexo 19. Prueba de diferencia de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá para el grupo de beneficiarios encuestados. Desagregación por características individuales. ....**

Cuadro 1: Estadísticas de los Ingresos por Rango de edad .....  
 Cuadro 2: Prueba de diferencia de medias de los Ingresos por Rango de edad ..  
 Cuadro 3: Estadísticas de los ingresos por estado civil .....  
 Cuadro 4: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por estado civil .....  
 Cuadro 5: Estadísticas de los Ingresos por Ingresos por jefatura de hogar.....  
 Cuadro 6: Prueba de diferencia de medias de los ingresos por jefatura de hogar  
 Cuadro 7: Estadísticas de los Ingresos por experiencia .....  
 Cuadro 8: Prueba de diferencia de medias de los ingresos por experiencia laboral. ....  
 Cuadro 9: Estadísticas de los Ingresos por sexo .....  
 Cuadro 10: Prueba de diferencia de medias de los ingresos por sexo. ....  
 Cuadro 11: Estadísticas de los Ingresos por nivel educativo .....  
 Cuadro 12: Prueba de diferencia de medias de los ingresos por nivel educativo.

**Anexo 20. Diferencias de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá - Condición laboral actual (beneficiarios que trabajan actualmente y los que no trabajan). ....**

..... Beneficiarios que trabajan actualmente

Cuadro 1 : Estadísticas de los Ingresos por rango de edad.....

Cuadro 2: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por rango de edad...	
Cuadro 3: Estadísticas de los Ingresos por estado civil	
Cuadro 4: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por estado civil. ....	
Cuadro 5: Estadísticas de los Ingresos por jefatura de hogar	
Cuadro 6: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por jefatura de hogar.....	
Cuadro 7: Estadísticas de los Ingreso por experiencia .....	
Cuadro 8: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por experiencia laboral. ....	
Cuadro 9 : Estadísticas de los Ingreso por sexo.....	
Cuadro 10: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por sexo. ....	
Cuadro 11: Estadísticas de los Ingresos por nivel educativo .....	
Cuadro 12: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por nivel educativo	
□ .....BENEFICIARIOS QUE NO TRABAJAN ACTUALMENTE	
Cuadro 13: Estadísticas de los ingresos antes y después de misión Bogotá para No trabajan actualmente .....	
Cuadro 14: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por ingresos antes y después de Misión Bogotá. ....	
Cuadro 15: Estadísticas de los Ingresos por rangos de edad.....	
Cuadro 16: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por rango de edad.	
Cuadro 17: Estadísticas de los Ingresos por estado civil.....	
Cuadro 18: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por estado civil .....	
Cuadro 19: : Estadísticas de los Ingresos por jefatura de hogar.....	
Cuadro 20: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por jefatura de hogar.....	
Cuadro 21: : Estadísticas de los Ingresos por Experiencia.	
Cuadro 22: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por experiencia.....	
Cuadro 23: Estadísticas de los Ingresos por sexo. ....	
Cuadro 24: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por sexo .....	
Cuadro 25: Estadísticas de los Ingresos por nivel educativo	
Cuadro 26: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por nivel educativo	

**Anexo 21: Pruebas de diferencias de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control después de Misión Bogotá. Total encuestados.....**

Prueba T para ingresos por edad.....	
Cuadro 1: Estadísticas de los ingresos por rango de edad.....	
Cuadro 2: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por rango de edad... Prueba T jefatura de hogar .....	
Cuadro 3: Estadísticas de los ingresos por jefatura de hogar.	
Cuadro 4: Prueba de diferencias de medias de los ingresos después. ....	

Prueba T Estado civil .....  
Cuadro5: Estadísticas de los ingresos por estado civil. ....  
Cuadro 6: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por estado civil. ....  
Prueba T experiencia .....  
Cuadro 7: Estadísticas de los ingresos por experiencia laboral.  
Cuadro 8: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por experiencia  
laboral. ....  
Prueba T de sexo.....  
Cuadro 9: Estadísticas de los ingresos por sexo.  
Cuadro 10: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por sexo. ....  
 Pruebas de diferencias de promedios de ingresos después de Misión Bogotá  
para comparar individuos de control y tratamiento: Trabajan actualmente  
Cuadro 11: Estadísticas de los ingresos después. ....  
Cuadro 12: Prueba de diferencias de medias de los ingresos después.....  
Prueba T edad .....  
Cuadro 13: Estadísticas de los ingresos por rango de edad.....  
Cuadro 14: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por rango de edad.  
Prueba T para jefe .....  
Cuadro 15: Estadísticas de los ingresos después.....  
Cuadro 16: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por jefatura de  
hogar. ....  
Prueba T estado civil.....  
Cuadro 17: Estadísticas de los ingresos por estado civil. ....  
Cuadro18: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por estado civil. ....  
Prueba T experiencia .....  
Cuadro 19: Estadísticas de los ingresos por experiencia laboral.....  
Cuadro 20: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por experiencia.....  
Prueba T sexo.....  
Cuadro 21: Estadísticas de los ingresos por sexo. ....  
Cuadro 22: Prueba de diferencias de medias de los ingresos por sexo. ....

**Anexo 22: Diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control por posición ocupacional (obrero, cuenta propia).....**

Cuadro 1: Estadísticas de los ingresos por actividad.  
Cuadro 2: Prueba para la igualdad de medias de los ingresos por actividad.....  
 .....Prueba T

Cuadro 3: Estadísticas de los ingresos por lugar donde trabaja. ....

Cuadro 4: Prueba para la igualdad de medias de los ingresos por lugar donde trabaja. ....

Trabajan actualmente .....

Cuadro 5: Estadísticas de los ingresos por actividad.....

Cuadro 6: Prueba para la igualdad de medias de los ingresos por actividad.....

Prueba T .....

Cuadro 7: Estadísticas de los ingresos por lugar donde trabaja. ....

Cuadro 8: Prueba para la igualdad de medias de los ingresos por lugar donde trabaja. ....

Prueba T .....

Cuadro 9: Estadísticas de los ingresos por nivel educativo. ....

Cuadro 10: Prueba para la igualdad de medias de los ingresos por nivel educativo.....

**Anexo 23. Modelos estimados .....**

Cuadro 1: Descripción de variables. ....

Cuadro 2: Modelos estimados para cuantificar los impactos

**Anexo 24: Modelos econométricos adicionales.....**

Cuadro 1: Descripción de las variables utilizadas en los diferentes modelos estimados.....

Cuadro 2: Modelo 1. Ecuación del modelo ingresos (beneficiarios y no beneficiarios).....

Cuadro 3: Modelo 2.....

Cuadro 4: Ecuación del modelo probabilidad de conseguir empleo formal.....

Cuadro 5: Ecuación del modelo Impacto de Misión Bogotá en el empleo formal.

**Anexo No. 25: Características del último trabajo obtenido por los beneficiarios encuestados. ....**

**Anexo No. 26: Ingresos obtenidos en el último trabajo obtenido por los beneficiarios encuestados. ....**

**Anexo No. 27: Características de los contratos – Ultimo trabajo obtenido por los beneficiarios encuestados. ....**

## INTRODUCCION

Este documento tiene como objetivo presentar el análisis de los resultados obtenidos por el proyecto Misión Bogotá, en correspondencia con los retos que enfrenta en la actual administración: estrategia de intervención vinculada a la política de empleo del Distrito que contribuye al mejoramiento económico y productivo de los sectores vulnerados; busca mejorar la calidad de vida y aportar al desarrollo humano sostenible de los habitantes de Bogotá a través de un modelo formativo para el trabajo.

El propósito central fue realizar una evaluación integral de los procesos, los efectos y los impactos del proyecto, principalmente referidos a la generación de empleo e ingresos, con especial énfasis en el grado y la orientación de estos impactos sobre la población de vendedores informales beneficiarios del proyecto durante el segundo semestre del año 2006.

Para realizar la evaluación del proyecto Misión Bogotá, se recurrió al uso de metodologías de tipo cualitativo y cuantitativo, esto es, una evaluación mixta para conocer los resultados de la intervención. Dado que el proyecto se encuentra en marcha, es relevante evaluar los procesos desarrollados, identificando los aciertos, los errores y las dificultades; a su vez, se espera determinar en qué medida el desarrollo de estos procesos ha generado los impactos esperados en la población beneficiaria.

Se espera que los resultados sean utilizados para el diseño y la operación del proyecto Misión Bogotá, al tiempo que se apoya la estructuración del levantamiento de información para una evaluación de impacto mucho más rigurosa en el futuro.

El documento consta de cinco capítulos:

En el capítulo 1 se presenta la descripción de la intervención; su evolución y los cambios previstos para posicionarla como una estrategia de intervención vinculada a la política de empleo del Distrito, a partir de su vinculación al Instituto para la Economía Social – IPES.

El capítulo 2 plantea una perspectiva teórica sobre el proyecto, planteamiento realizado a partir de dos perspectivas: i) el papel que juegan las políticas activas de empleo y, ii) los resultados de evaluaciones realizadas en América Latina y la OECD sobre estrategias de intervención similares a Misión Bogotá.

En el capítulo 3 se presenta la metodología de evaluación utilizada para conocer el desarrollo de procesos y cuantificar efectos de corto y mediano plazos.

Posteriormente, en el capítulo 4 se realiza un análisis del desarrollo de proceso y efectos iniciales, tomando como referencia los componentes de la intervención, esto es, los servicios recibidos por los vendedores informales beneficiarios del proyecto durante el año 2006.

El capítulo 5 presenta el análisis de los impactos generados por el proyecto, para finalmente, en el capítulo 6, mostrar las conclusiones y recomendaciones del estudio.

## CAPITULO I. DESCRIPCION DE LA INTERVENCION EN VENDEDORES INFORMALES: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA<sup>1</sup>.

### 1.1 La política socioeconómica 2004-2008 dirigida a Vendedores Informales.

A través del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, la Administración del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2008) asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el espacio público. La intervención se construyó a partir de la formulación de un diagnóstico socioeconómico detallado de los vendedores informales (línea de base), el cual fue realizado por el otrora Fondo de Ventas Populares (FVP), convertido a partir de la reforma administrativa de finales de 2006 en el Instituto para la Economía Social – IPES.

El diagnóstico permitió establecer que la informalidad económica en general, y las ventas informales en particular, trascienden el hecho de ocupar físicamente el espacio público y que se encuentran asociadas de manera estructural con el desempleo, la marginalidad social y la transformación de las formas de trabajo que afectan a la sociedad colombiana en general y a la bogotana en particular.

Al respecto, las cifras son concluyentes<sup>2</sup>:

- El trabajo informal se nutre de manera significativa de la población de más bajo nivel educativo, más joven y/o de mayor edad<sup>3</sup>: Los jóvenes (menores de 20 años) y los adultos mayores (a partir de los 60 años) son en general los grupos etáreos con mayores dificultades de inserción laboral. Adicional a las restricciones estructurales del mercado laboral formal, los jóvenes enfrentan la limitante de ser una mano de obra poco calificada y sin experiencia, mientras que los adultos mayores se ven obligados a continuar su vida laboral a través de la informalidad cuando ya no tienen acceso al empleo formal.
- Una característica de la actividad comercial por cuenta propia es el **bajo nivel de educación** de las personas que la realizan, situación que se refleja en las siguientes cifras: el 5% de los vendedores informales de Bogotá reporta no saber leer ni escribir; el 40,3% de los vendedores reporta, por otra

---

<sup>1</sup> El contenido de este capítulo está basado en el estudio “Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá” de Alberto Castañeda Cordy y Jon García Bañales. Diciembre de 2007.

<sup>2</sup> El tamaño muestral de la línea de base o encuesta socioeconómica del FVP, contó con información de 39.005 vendedores, lo que permite una caracterización socioeconómica dada su alta significancia estadística.

<sup>3</sup> La literatura especializada muestra que el principal papel del sector informal en el mercado de trabajo radica, en efecto, en funcionar como puerta de entrada y salida del mercado de trabajo para numerosos trabajadores, cuyo portafolio de activos de capital, ciclo vital y empresarial es, con enorme frecuencia, módico u obsoleto, respectivamente.

parte, haber realizado estudios de primaria incompleta, mientras otro 36,3% culminó sus estudios de primaria.

- Siete de cada diez vendedores informales estuvieron alguna vez ocupados, cifra que pone en evidencia que en el centro del planteamiento sobre las ventas informales se encuentran los problemas asociados con el empleo, referidos no sólo a su acceso, sino también a su calidad, subempleo, horarios extensos, baja remuneración, módicas posibilidades de desarrollo y/o inestabilidad laboral.
- La precarización del empleo formal ha llevado a que sólo la mitad de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá haya realizado algún esfuerzo para conseguir empleo en el último año. El 38% de los que estuvieron alguna vez empleados declara no querer abandonar las ventas informales en el espacio público. Ante la baja calidad de muchos de los trabajos existentes en el sector formal de la economía, las ventas informales en el espacio público físico son, a menudo, una **opción voluntaria** para un buen número de informales. Esto se pone en evidencia con los resultados del sistema de intermediación laboral con la empresa privada que operó el antiguo FVP: el 80% de los 4,420 vendedores atendidos y que han obtenido una opción laboral con salario mínimo en empresas privadas, no aceptan las ofertas laborales formales, continuando en la informalidad.
- Otro colectivo de vendedores informales, particularmente los de mayor nivel educativo, continúan buscando trabajo en el sector formal de la economía. Para estos vendedores, que desde luego llevan menos tiempo en el espacio público, la **informalidad económica es un refugio temporal** que les ayuda a hacerle frente a un problema coyuntural. Es así como en el caso de las personas con mayores estudios (secundaria completa) la intención de cambio a un empleo formal es del 75%.
- El ingreso medio de un vendedor informal, a precios de 2007, es de 411 mil pesos mensuales, cifra equivalente al 94% del salario mínimo legal vigente. Si a esta variable se le suman los costos laborales asociados con el trabajo formal (cotizaciones a salud y pensión), el cumplimiento de horarios, la subordinación y la presencia de jefes, **el trabajo informal se convierte en una decisión de mercado que aporta mayor utilidad que el trabajo formal.**

Aun reconociendo que un ritmo fuerte y estable de crecimiento económico es fundamental para crear empleos de calidad aceptable, el diagnóstico en comentario muestra que los argumentos de orden macroeconómico son insuficientes no sólo para explicar sino también para remover las causas del desempleo persistente y la alta precariedad de los empleos existentes en la capital.



Con base en este diagnóstico, la Administración Distrital, a través del Fondo de Ventas Populares, diseñó una política social y económica orientada a responder a la demanda y a las necesidades sociales de la población de vendedores informales de la ciudad<sup>4</sup>. Dado el alto grado de heterogeneidad de esta población, se estableció la necesidad de diseñar intervenciones específicas y diferenciales que respondieran a las diversas condiciones de los vendedores. En consecuencia, el modelo de intervención adoptado estableció los siguientes componentes:

- i) **Mejora de las condiciones de empleabilidad:** orientado a los vendedores más vulnerables en el mercado laboral, que se encuentran en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse al mercado laboral. Este componente de política se centra en la **formación y la capacitación**, con el propósito de facilitar y mejorar el acceso de los vendedores informales al empleo formal a través de terceros.
- ii) **Desarrollo de habilidades empresariales:** prevé la ejecución en forma integral de una serie de actividades relacionadas con la capacitación, acceso al crédito, organización productiva y apoyo a la comercialización, buscando que otro segmento de los vendedores, no interesado en emplearse, en forma asociada o individual participen en actividades de mayor riesgo y rentabilidad.
- iii) **Relocalización comercial:** Los programas de relocalización comercial de vendedores en áreas de negocios, los cuales son acompañados de acciones concretas para elevar la asociación, la administración y el fortalecimiento comercial.

Como quiera que el objeto del presente estudio es el de evaluar el impacto del Proyecto Misión Bogotá, como uno de los instrumentos de la política diseñados para mejorar las condiciones de empleabilidad de los vendedores informales, se centrará el análisis en el componente de política de empleo. A continuación se ofrece por tanto una descripción de dicha intervención.

#### **1.1.1. Descripción del componente “Mejora de las Condiciones de Empleabilidad”.**

Estas políticas, denominadas activas (active labor market policies), apuntan en lo fundamental a mejorar la empleabilidad y la formación ocupacional de los sectores más vulnerables en el mercado laboral. En el caso del FVP-IPES, este componente de política se aplica a la población de vendedores informales, otorgándoles las competencias necesarias y cualificándolos laboralmente, buscando corregir de esta manera las situaciones de exclusión presentes en el mercado laboral.

---

<sup>4</sup> Las entidades encargadas de implementar la política han sido el Fondo de Ventas Populares (FVP) en el periodo 2004-2006 y el Instituto para la Economía Social (IPES) en el periodo 2007-2008.

En particular, se orienta al segmento de vendedores (70%) que antes estuvo empleado, al 58% que quiere dejar su trabajo en el espacio público y/o al 41% que en el último año ha buscado trabajo, promoviendo su acceso a empleos dignos y productivos, a través de la formación para el trabajo, la capacitación en oficios y la experiencia laboral.

Este componente se implementa a través de los siguientes programas:

- Programa de inclusión social dirigido a colectivos de vendedores con dificultades de inserción laboral: jóvenes (estimados en 3.600.000, esto es el 5% del total) y desplazados (se estiman en 1.000 los que realizan una actividad comercial en el espacio público). **El proyecto Misión Bogotá es el eje de este proceso.**
- Programa con la Secretaría de Educación para la obtención de competencias básicas, dirigido al 6% de los vendedores informales que reportaron no saber leer ni escribir y al 36.3% que tiene primaria incompleta. Esto en razón de la dificultad para calificar ocupacionalmente a personas pobres con deficiencias básicas.
- Programa para garantizar niveles mínimos de calificación (validación de primaria y bachillerato) para vendedores sin estudios básicos, en convenio con la Secretaría Distrital de Educación.
- Programas de formación orientados a la inserción laboral, a través de capacitación y de entrenamiento laboral, dirigidos a vendedores sin experiencia en el mercado laboral (el 30% del total de vendedores señala no haber estado empleado antes). En este contexto se ubican los programas de empleo temporal, desarrollados mediante **convenio con entidades públicas como el proyecto Misión Bogotá** y la Secretaría de Tránsito. Estos programas están acompañados de un proceso de capacitación.
- Programas de formación y reinserción laboral, dirigidos a los vendedores que alguna vez estuvieron empleados (70%) y que soportan un desempleo de larga duración, para evitar el deterioro de las calificaciones adquiridas en el empleo. Lo anterior por cuanto las personas desempleadas van perdiendo habilidades y/o conocimientos actualizados, lo que les afecta negativamente la probabilidad de éxito en la búsqueda de empleo. El programa se desarrolla en colaboración con el SENA y diferentes Fundaciones.

Estos programas tienen por fundamento que las competencias básicas, la formación básica y la capacitación profesional, general y específica, además de ser mecanismos para la consecución de la equidad y de la justicia social, tienen un efecto directo sobre la capacidad productiva de los vendedores al incrementar sus

habilidades y capacidades laborales. Sin embargo, esta inversión en capital humano se debe traducir en mejoras de la productividad, y por consiguiente en incrementos del ingreso, si y solo si tiene lugar una adecuada inserción en el mercado laboral de los vendedores que fueron beneficiados con la capacitación, es decir, si éstos acceden o no a puestos de trabajo adecuados, no siendo su destino la inactividad o la subocupación.

Para acompañar el proceso de capacitación, cualificación y empleo temporal, el área de empleo y generación de ingresos del IPES desarrolla, bajo el concepto de autogestión, una línea de apoyo a la búsqueda de empleo o de intermediación laboral con el sector privado, con una gama de servicios que comprende la intermediación entre el trabajador y el empleador, y entre el trabajo, la educación y la (re) capacitación. Estos servicios son:

- a. Asistencia en la búsqueda de empleo.
- b. Colocación o intermediación laboral.

## **1.2 Ruta de intervención para mejorar las condiciones de empleabilidad en vendedores informales 2006 - 2007 y propuestas 2008.**

Como se anotó anteriormente, el proyecto Misión Bogotá es uno de los ejes estructurantes de la política de empleo del FVP-IPES, por lo que su evaluación aportará elementos relevantes para la toma de decisiones de la política de empleo del Distrito. En el componente de política de empleabilidad, Misión Bogotá se convierte en un importante instrumento de intervención dirigido a poblaciones con dificultades de inserción laboral, ya que se presenta como la oportunidad de mantener a la población vulnerable en un empleo temporal, que les permite generar ingresos mientras se capacitan y adquieren habilidades laborales, tanto generales como específicas.

Es importante aclarar que si bien Misión Bogotá enfrenta actualmente retos (reestructuración) para actuar como un instrumento efectivo de la política de empleo del Distrito, el presente estudio evaluará sus resultados en correspondencia con los nuevos desafíos que enfrenta al vincularse a una entidad de economía social (IPES), esto es, capacidad de generación de oportunidades económicas (empleo e ingresos) para la población beneficiaria. A continuación se presenta la ruta de intervención dirigida a vendedores informales, que fue puesta en marcha a partir del año 2006, con el fin de mejorar las condiciones de empleabilidad.

### **1.2.1 El Proyecto Misión Bogotá como instrumento de política socioeconómica dirigida a vendedores informales.**

Misión Bogotá es un proyecto que fue pensado inicialmente como una intervención de convivencia y seguridad ciudadana. Su principal objetivo, hasta el año 2006, era el de contribuir con el fortalecimiento de las localidades, al buen uso, apropiación y goce del espacio público, a través de la promoción de prácticas y valores enmarcados en una cultura ciudadana solidaria, como elementos fundamentales para mejorar la convivencia y la seguridad.

Como estrategia de emergencia, Misión Bogotá fue concebido como un proyecto de protección de ingresos, orientado a brindar ocupación transitoria a población vulnerable (estratos 0, 1, 2 y 3) a través de un empleo temporal de seis meses. La población beneficiaria del proyecto incluye personas en proceso de recuperación como habitantes de la calle o en situación de prostitución, personas en situación de desplazamiento, vendedores informales (a partir del año 2006), reincorporados, minorías étnicas y personas en condición de discapacidad, quienes actúan como guías ciudadanos durante el período de duración del contrato, mientras desarrollan el programa de Formación en Competencias Ciudadanas para la Vida y el Trabajo. En el proceso, como representantes de la Administración Distrital, promueven la cultura ciudadana solidaria a partir de la comunicación directa con los habitantes de la ciudad, con el fin de desarrollar lazos de solidaridad y confianza que permiten lograr una Bogotá más segura e incluyente.

El proyecto Misión Bogotá nació en el año 1998 y desde entonces ha venido presentando transformaciones de acuerdo con los problemas y soluciones identificados por cada una de las administraciones distritales. De un proyecto creado con la intención de fortalecer los frentes locales de seguridad en la administración Peñalosa<sup>5</sup> (1998-2000), pasó a ser en la administración Mockus (2001-2003) un proyecto de promoción de la cultura ciudadana<sup>6</sup>. En la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2008) el proyecto fue objeto de nuevos cambios, dándole particular énfasis al tema de formación ciudadana de los guías en el proceso de su vinculación a Misión Bogotá y a la búsqueda de alternativas de empleo y generación de ingresos una vez terminado su contrato temporal con Misión Bogotá.

En la actual administración (2008-2012), el proyecto contribuye al mejoramiento económico y productivo de los sectores vulnerados que no son sujetos de atención en integración social; éste busca mejorar la calidad de vida y aportar al desarrollo

---

<sup>5</sup> En la administración Peñalosa el proyecto se planteó como un instrumento para reducir el alto grado de criminalidad que presentaba la ciudad. Los guías cívicos, aliados con la policía comunitaria, crearon los Frentes de Seguridad Local para recuperar los espacios críticos en materia de seguridad y convivencia.

<sup>6</sup> En la administración de Mockus el proyecto buscó promover, a través de los guías ciudadanos, un conjunto de actitudes, acciones, costumbres y reglas mínimas compartidas por los miembros de una comunidad para generar sentido de pertenencia y permitir la convivencia.

humano sostenible de los habitantes de Bogotá a través de un modelo formativo para el trabajo.

A partir del año 2006, con la vinculación de los vendedores informales como población beneficiaria, a través de un convenio suscrito con el FVP, el proyecto Misión Bogotá comenzó a presentar cambios en el modelo de intervención para convertirse en un proyecto de generación de condiciones para la empleabilidad, donde el componente principal está orientado a elevar las condiciones de productividad y competitividad de los vendedores beneficiarios. A partir de la reciente reforma administrativa del Distrito<sup>7</sup>, el proyecto pasó a ser responsabilidad del Instituto para la Economía Social (IPES), desvinculándose del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, entidad a la que estuvo adscrito desde su creación. Por tanto, es a partir del año 2007, bajo la orientación del IPES, que se han generado los cambios más profundos de concepción del proyecto.

Desde luego que los cambios de orientación han requerido, a su vez, que se generen modificaciones en la forma de intervención para de esta manera poder obtener los impactos esperados.

**Cuadro 1:** Principales cambios generados en el proyecto Misión Bogotá (atención a vendedores informales) 2006-2008.

Componentes de intervención del proyecto	Modelo de intervención 2006 (convenio FVP- Misión Bogotá) - 2007.	Propuesta del Modelo de intervención 2009 – IPES
<b>Selección</b>	<p>La selección de beneficiarios del proyecto se realizaba teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas en situación de vulnerabilidad Estratos 1, 2 y 3</li> <li>• Mayores de 18 años</li> <li>• Saber leer y escribir o cualquier grado de escolaridad, hasta de tercer semestre de formación superior.</li> </ul> <p>En el año 2006 no se exigían requisitos de edad ni escolaridad; sin embargo, se realizaba una prueba de lecto-escritura a los aspirantes. Los requisitos de entrada no estaban asociados con la posibilidad de ingresar al mercado laboral.</p> <p>A partir del segundo semestre del año 2007 se cambió el perfil de las</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes en situación de vulnerabilidad nivel de SISBEN 1 y 2</li> <li>• Edad: 18 a 26 años.</li> <li>• Nivel educativo: 9º grado de básica secundaria, 11º grado de media, y/o estudios técnicos, tecnológicos o profesionales incompletos.</li> </ul> <p>Dado que la propuesta de formación cambia, se requiere que los beneficiarios tengan un nivel de formación básico que les permita acceder a la educación para el trabajo y el desarrollo humano o a la formación superior técnica, tecnológica u otra.</p> <p>El proceso de selección se realiza a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria</li> <li>• Reuniones informativas</li> </ul>

<sup>7</sup> La reforma administrativa del Distrito fue aprobada a finales del año 2006, por lo que la nueva estructura comienza a operar a partir del año 2007.

Componentes de intervención del proyecto	Modelo de intervención 2006 (convenio FVP- Misión Bogotá) - 2007.	Propuesta del Modelo de intervención 2009 – IPES
	<p>personas beneficiarias, aplicando los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas en situación de vulnerabilidad Estratos 1, 2 y 3.</li> <li>• Edad: 18 a 45 años</li> <li>• Escolaridad: 5º grado de educación básica a 11º grado, y/o estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.</li> </ul> <p>Adicionalmente, a la verificación de cumplimiento de estos criterios, el proyecto realiza una selección de los guías ciudadanos de acuerdo con el perfil requerido por las entidades contratantes en los espacios de intervención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista</li> <li>• Identificación de perfiles ocupacionales</li> <li>• Evaluación, que permitirá definir el área de formación.</li> </ul>
<p><b>Formación</b></p>	<p>Para la formación de los guías se diseñó un programa a cargo del SERES<sup>8</sup> denominado <b>Formación en competencias ciudadanas para la vida y el trabajo</b>. Este consiste en un <b>modulo introductorio</b> que incluye el tema de la formación para que los guías sean facilitadores de los medios alternativos de resolución de conflictos. Después de un <b>modulo específico</b>, los guías son orientados en las funciones que van a desempeñar durante el tiempo de vinculación laboral con Misión Bogotá.</p> <p>Con este programa se busca potenciar las competencias ciudadanas, los hábitos laborales y la capacidad de desempeñarse como guía ciudadano en los</p>	<p>La propuesta formativa del IPES permitirá potenciar las competencias ciudadanas y productivas, ya que se constituyen, de una parte, en dinamizadores de la convivencia, la participación democrática y la solidaridad en la ciudad; y de otra, desarrollan hábitos laborales.</p> <p>En el tiempo de vinculación laboral se busca que las personas que nunca han estado ocupadas o que padecen un desempleo de larga duración, adquieran: <b>i) unas competencias laborales generales</b> que les permita desempeñarse en cualquier entorno social y productivo, tales como el cumplimiento de horarios, aceptar la subordinación en el trabajo, trabajar en grupo con personas de diversos orígenes, comunicarse de manera eficiente y administrar el tiempo; <b>ii)</b></p>

<sup>8</sup> Área del proyecto Misión Bogotá responsable del proceso de selección de las y los guías, a partir de acciones afirmativas con personas vulneradas en derechos. Esta diseña, implementa y evalúa el Programa de Formación en Competencias para la Vida y el Trabajo para las y los Guías Ciudadanos, que contempla tres ejes: Ejercicio de derechos y deberes, apropiación de la ciudad y habilidades comunicativas. Facilita el ejercicio de derechos y deberes en las y los guías, a partir de la información clara y oportuna sobre la oferta social del Distrito. Referencia a las y los guías hacia oportunidades productivas una vez finalizado su contrato, estableciendo alianzas con diferentes sectores de la economía.

Componentes de intervención del proyecto	Modelo de intervención 2006 (convenio FVP- Misión Bogotá) - 2007.	Propuesta del Modelo de intervención 2009 – IPES
	<p>espacios de intervención.</p> <p>A partir del año 2006, adicionalmente, se incluye un componente de formación laboral dirigido específicamente a vendedores informales; los vendedores (guías ciudadanos) se capacitan en el SENA en cursos cortos (duración 220 horas) en donde se busca su calificación en oficios específicos. Adicionalmente, se implementa desde entonces una herramienta de selección (encuesta) para la capacitación, a través de la cual se identifica el perfil ocupacional de cada uno de los beneficiarios.</p> <p>En el año 2007 se adelantó un proceso de formación piloto, dirigido a 160 vendedores, en el que la duración de la capacitación con el SENA se amplió a un rango de entre 440 y 880 horas.</p>	<p><b>competencias ciudadanas</b>, esto es, las que permiten que un individuo se desenvuelva en un espacio público definido; <b>iii)</b> mediante la formación titulada con el SENA adquieren unas <b>competencias específicas</b>, las cuales los habilitan para desarrollar funciones productivas propias de una ocupación u oficio.</p> <p>Al ingresar al proyecto se aplica a los Guías Ciudadanos una herramienta de identificación de perfiles ocupacionales y vocacionales que permita la identificación de tres elementos fundamentales: la experiencia, la competencia y la expectativa. Esta herramienta posibilita al IPES generar una oferta de formación que enfatice en los sectores priorizados de la Agenda Interna de Productividad.</p> <p>La formación con el SENA está acompañada de la realización de pasantías en empresas públicas o privadas, donde los Guías practican el oficio aprendido, teniendo en cuenta que la educación certificada como técnica o para el trabajo y el desarrollo humano se compone de una fase práctica de al menos el 50% del tiempo de formación.</p>
<p><b>Tiempo de duración del contrato.</b></p>	<p>El tiempo de duración del contrato de los guías cambió de 6 meses a 1 año en el segundo semestre del año 2006. Desde el año 1998 hasta el primer semestre del año 2006, el tiempo de vinculación laboral a Misión Bogotá fue de 6 meses, pero a partir del segundo semestre de 2006 se estableció que la vinculación fuera por 1 año.</p> <p>La razón para promover este cambio en la duración del contrato fue, por un lado, el requerimiento de tiempo para la formación en competencias específicas con el SENA y por otro, el tiempo</p>	<p>Vinculación laboral por 1 año.</p>

<b>Componentes de intervención del proyecto</b>	<b>Modelo de intervención 2006 (convenio FVP- Misión Bogotá) - 2007.</b>	<b>Propuesta del Modelo de intervención 2009 – IPES</b>
	<p>requerido para que las personas se establezcan y adquieran las habilidades laborales que les permita conseguir un empleo una vez terminen su contrato con Misión Bogotá.</p> <p>El contrato se suscribió inicialmente por 6 meses y luego se amplió por otros 6. Esta forma de contratación permitió realizar una evaluación de desempeño de los beneficiarios, para aprobar la continuidad del contrato.</p>	
<b>Tiempo de estudio y trabajo en la ciudad.</b>	<p>A partir del momento que se adoptó la formación en competencias específicas con el SENA (año 2006), como parte del proceso de capacitación, se requirió de la adecuación del horario de trabajo de los guías: se pasó a 3 días de estudio y a 3 días de trabajo.</p> <p>Lo anterior permitió distribuir el horario de tal manera que los guías dispusieran del tiempo necesario para adquirir su formación y para adelantar su trabajo como guía ciudadano.</p>	<p>El tiempo destinado a la formación, se define de acuerdo con la disponibilidad de centros de formación en el SENA y de la correspondencia entre las fechas de inicio del contrato como Guía y la fecha de inicio de la formación, en que el estado óptimo es que el Guía finalice su formación en el marco de su contrato con el proyecto.</p> <p>El proceso de Formación o aprendizaje específico que reciben los guías de Misión Bogotá contempla dos etapas una lectiva y otra práctica, las cuales pueden adelantarse como fases o de manera simultánea dependiendo de las características y requerimiento de cada área de formación.</p> <p>A esta simultaneidad se le llama formación dual. Estas estructuras operativas pueden variar entre centros de formación, en algunos de los cuales existe la modalidad de formación semi-escolarizada la cual se caracteriza por contemplar actividades externas al aula que se desarrollan de manera autónoma por parte del aprendiz. En término de tiempos puede decirse que la obtención del CAP (certificado de aptitud profesional) se hace en 6 meses, la del título de técnico en 2 semestres, la de técnico profesional en 3 semestres y el de tecnólogo en cuatro semestres.</p>



Componentes de intervención del proyecto	Modelo de intervención 2006 (convenio FVP- Misión Bogotá) - 2007.	Propuesta del Modelo de intervención 2009 – IPES
		<p>La fase productiva, puede realizarse en instituciones públicas si está contratado como Guía ciudadano o en empresas privadas una vez que han terminado el año de contratación como Guías Ciudadanos; en el segundo caso, los guías practican el oficio aprendido y se desarrolla en el marco de contratos de aprendizaje con la empresa en la que desarrolla su práctica.</p> <p>Si la formación se desarrolla fuera del marco de un contrato de prestación de servicios con el proyecto, los aprendices SENA que se formen en la modalidad de Formación Titulada, pueden ser objeto de Contrato de Aprendizaje para recibir aporte que disminuya el riesgo de deserción por ausencia de recursos del aprendiz.</p>

**FUENTE:** Elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) – Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – Subdirección de Evaluación y Seguimiento (2008).

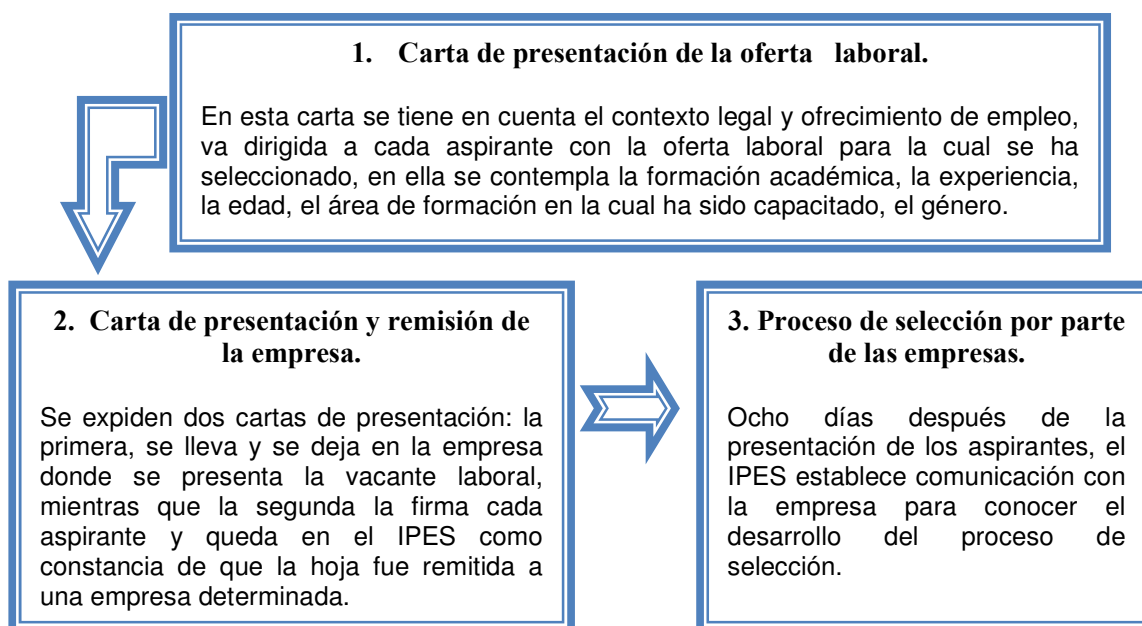
### 1.2.2 Intermediación laboral

A partir del año 2005 el FVP puso en operación una estrategia de intermediación laboral, dirigida a la población de vendedores informales con interés en vincularse a una alternativa de empleabilidad. Su objetivo era “Realizar acciones de intermediación laboral con la Empresa Pública y Privada, para orientar a la población a oportunidades laborales, que les permita adquirir un ingreso y potencializar sus capacidades, habilidades y destrezas ocupacionales”<sup>9</sup>.

Esta estrategia incluyó la prestación de diferentes servicios, tales como: (i) Asistencia en la búsqueda de empleo, a través de la cual se realiza la revisión de las ofertas laborales vigentes y se presenta el usuario a la oferta más conveniente, es decir, a la más próxima a su perfil y a la experiencia que solicita la empresa; ii) Referenciación a capacitación; iii) Entrada a servicios sociales; y, (iv) Proceso de pasantías.

<sup>9</sup> Ver: Antecedentes del Modelo de Atención del Área de Intermediación Laboral, vigencia 2005. IPES. Área de Intermediación Laboral. Pág. 14, 2007

**Diagrama 1:** Mapa de procesos de intermediación laboral del IPES.



**FUENTE:** Elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2008). Con base en el documento Modelo de Atención del Área de Intermediación Laboral, Vigencia 2005 - primer trimestre 2007, IPES.

Las acciones de Intermediación Laboral hasta el mes de abril del año 2007 estuvieron enmarcadas en la gestión que realizó el Área de Capacitación del FVP, pero a partir de dicho mes se identificó la necesidad de crear el Área de Intermediación Laboral como estructura independiente, buscando de esta manera mejorar los resultados obtenidos hasta ese momento.

Lo anterior, sustentado en la necesidad de desarrollar estrategias que permitan aumentar la probabilidad de éxito en la gestión, mediante el fortalecimiento del sistema de intermediación laboral del IPES (en representación del Estado)- Empresa Privada y Beneficiarios de los servicios de la Entidad, consolidando así alianzas que resulten importantes para la Empresa Privada y beneficien al usuario que solicita apoyo en la búsqueda de oportunidades de empleo.

En este proceso, el Área de Intermediación Laboral es un facilitador e intermediario entre las partes y es el responsable de recuperar la experiencia, para retroalimentar sus propios procesos y los de Formación para el Trabajo que se adelantan a través de Misión Bogotá y La Secretaria de Movilidad. Así mismo, al avanzar en acuerdos con la empresa privada, el Área aporta en la identificación de las necesidades de capacitación del recurso humano, que es requerido para ingresar al mercado laboral.

### 1.2.3 Modelo de intervención en vendedores informales para generar condiciones laborales.

El gráfico que se presenta a continuación, muestra el mapa de intervención dirigido a vendedores informales durante el 2006, año en que se centra la presente evaluación.

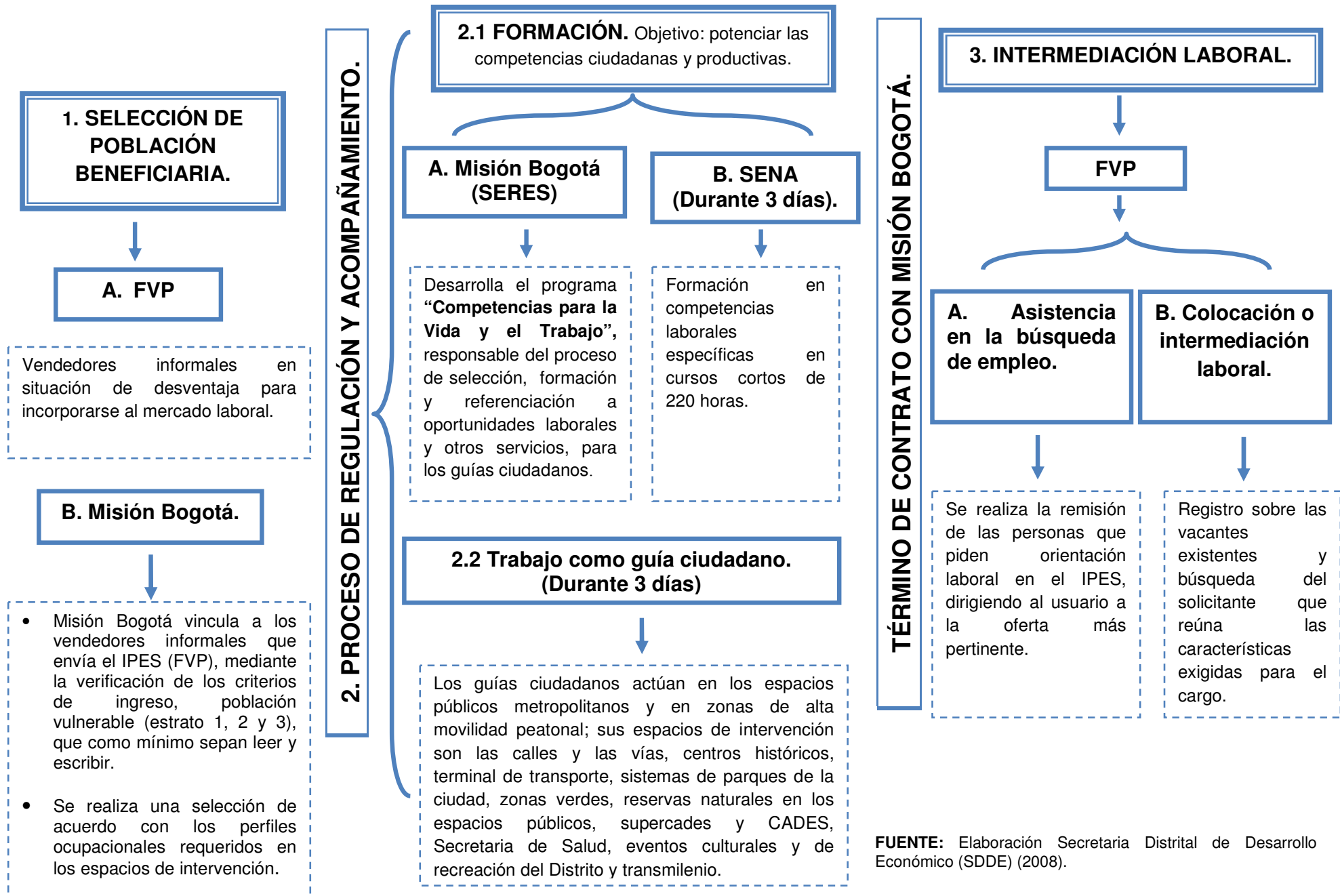
Las razones que sustentan la decisión de limitar la evaluación al año 2006 son las siguientes:

- i) Se debe restringir el análisis a los años 2006 (segundo semestre) y 2007, periodo durante el cual el proyecto generó cambios en la intervención dirigida a vendedores informales, con el fin de elevar la productividad y competitividad de los beneficiarios y permitir con esto la generación de ingresos y empleo una vez culminaran su contrato con Misión Bogotá. A partir de este momento, el abordaje con la población de vendedores informales vendedores formó parte de una política pública explícita de generación de ingresos. Lo anterior, dado que se evalúa el impacto del proyecto en lo relacionado con la inserción laboral y con la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios.
- ii) Adicionalmente, se redujo el universo de análisis a los vendedores informales que ingresaron a Misión Bogotá en el segundo semestre del año 2006, por cuanto fue la población que se vinculó por primera vez con un contrato temporal de 1 año<sup>10</sup>, la que recibió los beneficios de la formación laboral con el SENA y porque son los beneficiarios que en la actualidad se encuentran en el mercado laboral, una vez culminaron su contrato con Misión Bogotá.

---

<sup>10</sup> Como se anotó anteriormente, a partir del segundo semestre del año 2006 la población se vincula al proyecto con un empleo temporal de 1 año. No se pueden atribuir los mismos efectos a una intervención de 6 meses que a la intervención de 1 año, donde el proceso de formación fue más sólido.

**MODELO DE INTERVENCIÓN 2006. Convenio Fondo de Ventas Populares – Misión Bogotá**



### 1.3 Convenio FVP – Misión Bogotá

El convenio interadministrativo 056 de 2006, suscrito entre el FVP y Misión Bogotá, fue desarrollado en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” 2004 - 2008, con el propósito de brindar a los vendedores informales una alternativa de generación de ingresos, que permitiera su sostenimiento. Para el logro de este propósito, se vincularon vendedores informales como guías ciudadanos para apoyar las actividades que Misión Bogotá desarrollaba en el Distrito, a la vez que se brindó capacitación con el SENA en cursos de formación complementaria para la cualificación productiva.

Para apoyar el desarrollo de dicho convenio, el FVP consideró pertinente adelantar un modelo de cooperación y asistencia técnica con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello - SECAB, con el objeto de atender a los vendedores informales, apoyar la difusión del proyecto, efectuar el seguimiento a la ejecución de los recursos y la cancelación a cada participante de los apoyos económicos a los que tenía derecho por el desarrollo y cumplimiento de las actividades asignadas por el proyecto Misión Bogotá.

Las metas contemplaban inicialmente la atención de 400 vendedores informales vinculados laboralmente como guías ciudadanos durante seis meses o 200 vendedores con vinculación a doce meses, los cuales recibían un apoyo económico de \$525.990<sup>11</sup> y la capacitación durante 220 horas con el SENA en un oficio.

La información disponible en las bases de datos del IPES, permite concluir que el proyecto Misión Bogotá vinculó durante el segundo semestre del año 2006, 368 vendedores informales, de los cuales terminaron contrato a un año y se capacitaron con el SENA 263. De los 368 beneficiarios, 32 desertaron del proyecto y otros culminaron contrato meses después del tiempo previsto (1 año). **En definitiva, 124 beneficiarios culminaron contrato entre enero y agosto de 2007 y se capacitaron con el SENA.** Atendiendo a que este grupo es el que lleva más tiempo en el mercado laboral, en promedio 10 meses, se toma para propósitos de esta evaluación como grupo objeto de estudio.

---

<sup>11</sup> Este ingreso era proporcional a los días trabajados por el guía y su asistencia en el proceso de capacitación con el SENA.

**Cuadro 2:** Población beneficiaria del proyecto durante el segundo semestre del año 2006.

Característica	No. de vendedores informales Beneficiarios durante el segundo semestre del año 2006.	Población que recibió capacitación con el SENA
Beneficiarios que terminaron contrato a un año entre enero y agosto de 2007	146	124
Beneficiarios que continuaron vinculados al proyecto después de agosto de 2007	190	***
Desertores del proyecto	32	***
<b>Total beneficiarios del proyecto durante el segundo semestre del año 2006</b>	<b>368</b>	<b>124</b>

FUENTE: Bases IPES 2006, elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2008).

Los beneficiarios del convenio durante el año 2006 recibieron ingresos mensuales de \$525.990 pesos, durante 12 meses, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3:** Valor en pesos de los diferentes pagos a los guías ciudadanos del convenio FVP-Misión Bogotá.

No de meses contrato	Valor total de los contratos de la población objeto de estudio	Valor total del contrato por persona	Valor mes por persona	Valor día por persona
12	\$ 782.673.120	\$ 6.311.880	\$ 525.990	\$ 17.533

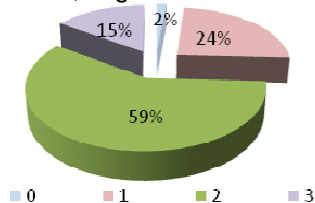
FUENTE: Bases Misión Bogotá 2006, elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2008).

El convenio se inició con recursos por valor de un mil quinientos ochenta y seis millones cuatrocientos treinta y un mil pesos m/cte (\$1.586.431.000), los cuales fueron aportados en su totalidad por el Fondo de Ventas, con una vigencia de 12 meses contados a partir del 7 de febrero del 2006<sup>12</sup>; a este convenio se le realizó una primera adición por trescientos sesenta y siete millones pesos m/cte (\$367.000.000) del Fondo de Ventas y una prórroga en tiempo por siete meses; posteriormente, se realizó una segunda adición por ciento cuarenta y cuatro millones setecientos setenta y tres mil pesos m/cte (\$144.773.000) y luego una tercera adición por ciento veintidós millones ochocientos nueve mil quinientos noventa y un pesos moneda corriente (\$122.809.591), para un valor total de \$2.221.013.591.

<sup>12</sup> En esta fecha se suscribió el acta de inicio.

## 1.4 Características socioeconómicas de la población objeto de estudio.

**Gráfico 1.** Grupo de vendedores beneficiarios, según estrato.

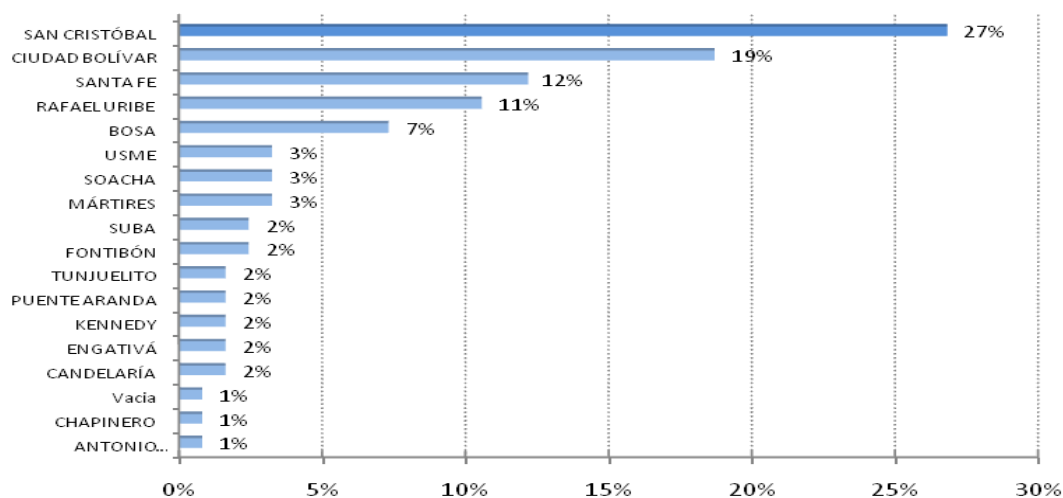


**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

De acuerdo con la información disponible en las bases de datos del proyecto (Ver anexo 1 - Bases de datos caracterización socioeconómica de la población objeto de estudio), con corte a abril de 2008, la población objeto de estudio llevaba en promedio 10 meses en el mercado laboral. El grupo de vendedores beneficiarios eran en su mayoría mujeres (73%), mientras que los hombres correspondían al 27% restante.

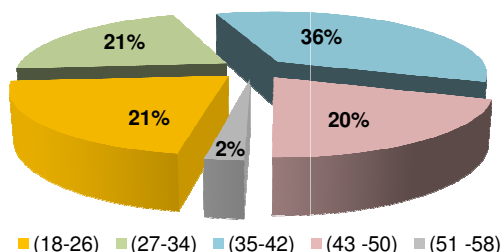
Clasificando por estrato la población beneficiaria objeto de estudio, se encuentra que el 59% pertenecía al 2, el 24% al 1 y el 15% al 3. Según la localidad de residencia, el mayor porcentaje de beneficiarios (27%) se ubicaba en la localidad de San Cristóbal, seguido por Ciudad Bolívar con un 19%, Santafé con un 12%, Rafael Uribe con un 10%, mientras que el 32% restante de la población se distribuye sin diferencias significativas en 13 de las restantes localidades.

**Gráfico 2.** Grupo de vendedores beneficiarios, según localidad de residencia.



**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

**Gráfico 3.** Grupo de vendedores beneficiarios, según rango de edad.

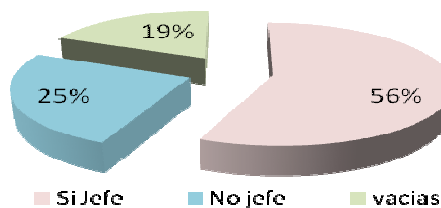


**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

La edad promedio de la población beneficiaria era de 33 años, mientras que la máxima observada fue de 55 años. La mayor proporción de beneficiarios (36%) corresponde a personas cuyas edades fluctuaban entre los 35 y 42 años; el 21% de los beneficiarios tenía edades comprendidas entre los 18 y 26 años, igual proporción de las personas pertenecían al rango de entre 27 y 34 años; los beneficiarios con edades entre 51 y 58 años presentan la menor participación, con el 2%.

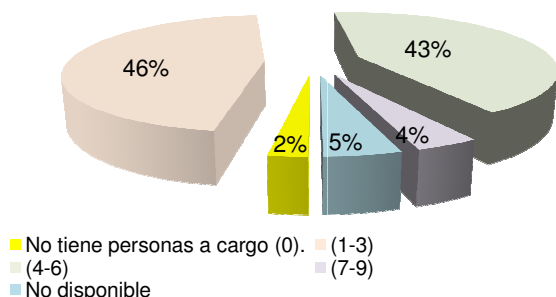
El 56% de la población total tenía la condición de jefe de hogar y de ésta el 75,7% eran mujeres; del total de jefes de hogar, el 72,9% tenía edades comprendidas entre 29 y 48 años; cabe señalar que del 19% de la población no se disponía de información sobre este particular.

**Gráfico 4.** Grupo de vendedores beneficiarios, según jefatura de hogar.



**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

**Gráfico 5.** No. de personas que dependen económicamente del beneficiario.



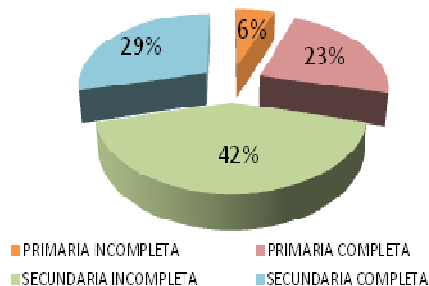
**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

La casi totalidad de la población objeto de estudio (93%) tenía en promedio 4 personas a cargo. El 46% respondía económicamente por entre 1 y 3 personas, mientras que el 43% tenía a cargo entre 4 y 6 personas.



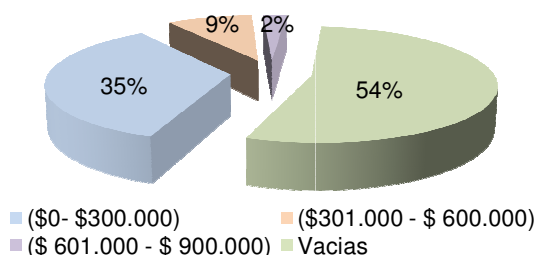
De acuerdo con el nivel educativo, el 6% de la población había cursado la primaria incompleta, el 23% la primaria completa, el 42% la secundaria incompleta, mientras que el 29% alcanzó la secundaria completa. El 71% de la población tenía un nivel educativo que por lo menos supera la primaria. Las mismas proporciones de los niveles educativos para los integrantes de la población total se repiten cuando ésta se subdivide por sexo. Los grupos de población con primaria completa y con secundaria completa tienen los mismos pesos relativos en relación con la población total. La población con secundaria incompleta equivale a 1,5 veces la población con primaria completa o la población con secundaria completa.

**Gráfico 6.** Grupo de vendedores beneficiarios, según su nivel educativo.



**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

**Gráfico 7.** Grupo de vendedores beneficiarios, según rango de ingresos antes de vincularse al proyecto.



**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

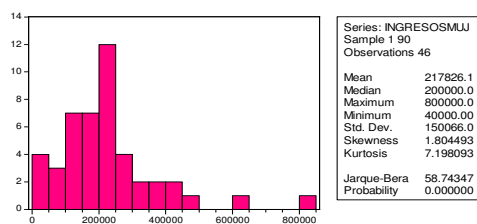
En materia de ingresos, debe destacarse que, como es costumbre en los operativos de encuesta, no se contó con la debida información como quiera que el 54% de la población no aporta datos sobre esta variable. Sin embargo, para el grupo de la población que cuenta con información en las bases de datos, se concluye que el nivel de ingresos de los vendedores informales antes de vincularse al proyecto Misión Bogotá era precario: en promedio \$236.701, cifra que equivale solo al 58% del salario mínimo legal vigente de la época (\$408.000).

El nivel máximo de ingreso era de \$800.000 mensuales y el mínimo de \$32.000. Apenas el 2% de los vendedores obtenía ingresos mensuales entre \$600.000 y \$900.000, mientras que el 35% obtenía ingresos mensuales inferiores a \$300.000. Se observa, además, que a mayor edad mayor ingreso promedio, aunque la población es decreciente con la edad.

Desagregando por sexo, se encuentra que los hombres obtenían ingresos superiores a los de las mujeres: así, mientras que el ingreso promedio de un hombre era de \$315.636,36 con una moda de \$320.000, para las mujeres el ingreso promedio era de \$217.816,09 con una moda de \$200.000. Los

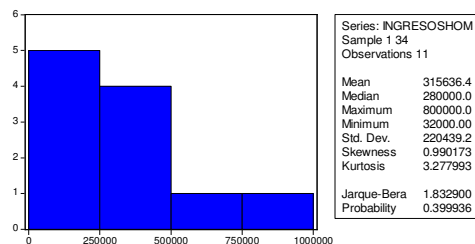
histogramas de frecuencia (gráficos 8 y 9), muestran que no existe diferenciación de género en lo relacionado con la distribución de los ingresos como quiera que para ambos se obtiene una distribución sesgada a la izquierda, esto es, que la mayor parte de los integrantes de la población objeto de estudio obtienen ingresos muy bajos.

**Gráfico 8.** Histograma de frecuencia de los ingresos (mujer).



**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

**Gráfico 9.** Histograma de frecuencia de los ingresos (hombre).



**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios – (2008).

## CAPITULO II. PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA INTERVENCION: POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO.

La intervención que desarrolla el proyecto Misión Bogotá (descrita en el capítulo anterior), puede ser clasificada, desde el punto de vista del desarrollo teórico como integrante de las “Políticas Activas de Empleo”. Estas se definen como intervenciones directas dirigidas a poblaciones con dificultades de inserción en el mercado laboral (población vulnerable en el mercado de trabajo), que buscan por medio de diferentes instrumentos reducir la tasa de desempleo y mejorar las oportunidades de acceso a ocupaciones de buena calidad.

**Cuadro 4:** Las políticas activas versus políticas pasivas del mercado de trabajo.

LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO.	
<b>Las políticas activas</b>	Programa de empleo directo. Programa de incentivos para nuevas contrataciones. Programas de capacitación Oficinas de empleo.
<b>Las políticas pasivas</b>	Subsidios al desempleo. Seguridad social, retiros anticipados.

**FUENTE:** Políticas activas del mercado de trabajo: Opciones para Paraguay, Andrés Marinakis y Gerhard Reinecke, versión preliminar, Santiago, agosto 2004. Pág. 5.

El desarrollo de dichas políticas puede conducir a:

- i) **Creación de nuevos empleos temporales**, ya sea en forma directa (por ejemplo programas públicos de empleo temporal) o en forma indirecta (por ejemplo, subsidios salariales al empleo en el sector privado).
- ii) **Ayuda** al desempleado, aspirante o cesante, para ocupar las vacantes existentes o autoemplearse, a través de capacitación para el trabajo, calificaciones o programas de reestructuración laboral.
- iii) **Promoción de mercados laborales eficientes** a través de servicios públicos de empleo, bolsas de empleo, agencias de empleo temporal, consejería y otras ayudas.

Las primeras actúan por el lado de la demanda del mercado de trabajo, las segundas por el lado de la oferta, mientras que las terceras promueven un ajuste más eficiente entre la oferta y la demanda, mejorando la función asignativa de recursos del mercado de trabajo.

## 2.1. Las políticas activas de empleo en América Latina y en los Países desarrollados y resultados de evaluaciones.

Marisa Bucheli<sup>13</sup>, presenta una revisión de las políticas activas de empleo que se han implementado a nivel internacional -principalmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y América Latina- y de las conclusiones de sus evaluaciones, argumentando que la aplicación de estas políticas en América Latina y en los países desarrollados, a través de diferentes programas, se debe principalmente al crecimiento del desempleo en la década de los noventa. Los distintos programas implementados mencionan la necesidad de amortiguar los efectos del desempleo sobre el bienestar, en particular sobre la población pobre, y de mejorar las oportunidades de acceso de la población con desventaja a empleos de calidad.

Las intervenciones activas en el mercado de trabajo en América latina y países desarrollados han girado en torno a: i) la asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación; ii) los programas de capacitación; iii) el apoyo a la microempresa y al autoempleo; iv) la creación directa de empleo por parte del Estado; y, v) los subsidios a empresas que emplean individuos desempleados (ver Anexo No. 2 – Programas de capacitación para jóvenes desarrollados en América Latina).

Tanto en Colombia como en Bogotá se han desarrollado diversos programas y proyectos activos de empleo. La ciudad capital, no sólo ha avanzado en la identificación y la ejecución de diversas políticas activas, sino que también ha realizado un esfuerzo de reflexión y planificación de las mismas. La Universidad de Alcalá de Henares, en el documento “Estrategias para la creación activa de empleo de corto y Mediano Plazo<sup>14</sup>” presenta un inventario de las políticas de empleo desarrolladas en la ciudad (ver Anexos números 3 – Inventario de políticas activas de empleo desarrolladas en Bogotá y 4 – Inventario de políticas activas de empleo desarrolladas en el nivel Nacional) y concluye que existe un variado abanico de programas, que de forma directa o indirecta están dirigidos a fomentar el empleo. Algunos de estos programas han sido coordinados o ejecutados por entidades del Distrito del nivel descentralizado, mientras que otros han sido promovidos por entidades públicas del nivel nacional – la mayoría de ellas a través del SENA – y han ejecutado fundamentalmente actividades de formación, capacitación y de apoyo a la creación de empresas.

---

<sup>13</sup> Ver: Bucheli, M (2005) “*Las políticas activas del mercado de trabajo: Un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*”, Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.

<sup>14</sup> Estrategia para la creación activa de empleo en el corto y mediano plazo en la ciudad de Bogotá, Cooperación técnica atn/fg-9515-co, Mayo de 2007.

Otros programas se han concentrado en promover la capacidad económica de la ciudad y se han llevado a cabo en colaboración con el sector empresarial privado. Finalmente, otro conjunto se ha ejecutado por iniciativa de entidades sin ánimo de lucro con objetivos sociales con el apoyo del Distrito o del Gobierno Nacional.

El estudio en comento concluye que:

- Se encuentran en desarrollo una gran amplitud de medidas dirigidas a cubrir un gran número de necesidades específicas que van desde la promoción económica, la promoción de la ciudad, el desarrollo del mercado de trabajo, las necesidades sociales de la población más vulnerable y los problemas relacionados con la acogida de la población desplazada, lo que da fe de la complejidad e interrelación de las problemáticas que debe atender el Distrito.
- Existe una amplia experiencia adquirida con el desarrollo de todos estos programas. Aunque no existe un sistema de monitoreo y evaluación sistemática, sí que se detecta un rico conocimiento de los problemas y de los puntos fuertes y débiles de cada uno de ellos, lo que puede ser de gran utilidad para su orientación futura.
- A pesar de la interrelación existente entre los distintos programas, no existe una coordinación formal suficiente entre muchos de ellos, especialmente los que dependen de actores y administraciones distintas, con lo que se detecta un cierto traslapamiento entre algunos programas dirigidos a tipos de poblaciones similares.
- Existe una cierta dispersión de objetivos, especialmente entre los programas orientados a finalidades sociales y los orientados a finalidades económicas, lo que dificulta el desarrollo de sinergias entre los distintos programas.

A continuación se realiza un análisis de cada una de las políticas activas de empleo y de los resultados de las evaluaciones, que se han centrado en tres aspectos: los efectos directos de los programas<sup>15</sup>, los efectos indirectos<sup>16</sup> y los resultados de análisis costo – beneficio<sup>17</sup>.

### **2.1.1 Asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación.**

Esta asistencia se materializa en un conjunto de actividades destinadas a brindar información sobre las vacantes y el mercado de trabajo en general, apoyar el

---

<sup>15</sup> Con la medición de los efectos directos, se busca evaluar si los participantes del programa tuvieron un mejor resultado de esta participación. Estas evaluaciones miden el impacto del programa en términos de la duración del desempleo pos – programa, el salario obtenido en el empleo pos – programa, etc, *vis a vis* de los no participantes.

<sup>16</sup> Medir los efectos de las políticas sobre el conjunto de la economía, por ejemplo sobre el empleo o desempleo agregado.

<sup>17</sup> Las consideraciones de las evaluaciones costo – beneficio se deben a que no solo importa la eficacia del programa sino la medida en que la línea de acción emprendida es la menos costosa para alcanzar los resultados obtenidos.

desarrollo de estrategias de búsqueda, asistir en la preparación de entrevistas de trabajo, entre otras. Es común que la asistencia a la búsqueda se articule con los servicios públicos de colocación, ya que éstos requieren registros actualizados tanto de las vacantes y de sus requerimientos específicos como del perfil ocupacional de las personas que buscan trabajo. Así, la integración de ambos programas se complementa y potencia la eficacia y eficiencia de los dos servicios. En los últimos años se percibe una tendencia a la mejora de estos servicios, tanto en los países de la región latinoamericana como en los de la OCDE, incorporando las nuevas tecnologías de información (gestión informatizada, difusión a través de portales en internet, acceso público a redes y bancos de datos, implementación de “bolsas de trabajo electrónicas” no sólo con base al país sino vinculada a redes regionales, etc.).

Su principal objetivo es ayudar al desocupado a encontrar más rápidamente un empleo y acelerar el proceso de cobertura de las vacantes, procurando no solamente la reducción de estos periodos sino además una **concordancia adecuada entre los requerimientos del puesto y las habilidades del trabajador**. Los beneficios que se obtienen de su desarrollo son, entre otros: reducción de la pérdida de producción por vacantes no cubiertas, disminución del periodo sin ingresos del trabajador, incremento de la productividad del trabajo, descenso de los costos sociales del desempleo y subempleo y contracción del gasto en prestaciones del seguro de paro.

Las evaluaciones de **impacto directo** se refieren fundamentalmente al efecto del programa sobre la duración del desempleo de los participantes, la calidad del empleo encontrado, el salario y la carga horaria de acuerdo con las habilidades del trabajador. Los resultados obtenidos para los países de la OCDE suelen coincidir en que los programas de asistencia a la búsqueda tienen impactos positivos; a su vez, son usualmente costo-efectivos en relación con otros programas, condición que no se cumple en el caso de jóvenes no calificados y sin experiencia laboral<sup>18</sup>.

La literatura sobre estos programas y sus evaluaciones (en términos de impactos directos, indirectos y análisis de costo beneficio) es limitada. En una recopilación de las evaluaciones de las políticas activas de mercado de trabajo en América Latina, Samaniego (2002) señala la ausencia de análisis de impacto de los programas de intermediación. Ramos (2002) resalta los resultados de una evaluación del programa de intermediación brasileño que midió los efectos directos sobre la probabilidad de encontrar un empleo. En términos generales, la evaluación no encontró impactos significativos; solamente en dos de las seis regiones metropolitanas, el programa incrementó la probabilidad de estar ocupado. Un segundo aspecto de la evaluación tiene que ver con la calidad del

---

<sup>18</sup> Ver: Dar Amit, Tzannatos Zafiris, (1999). “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations, Banco Mundial, January”. Social Protection Discussion Paper Series No 9901.

empleo en términos de su grado de formalización; con respecto a esta variable, el estudio arrojó que el programa tenía efectos positivos.

Así, los resultados de esta evaluación no fueron tan alentadores como los encontrados para los países de la OCDE, quedando abierta una interrogante sobre sus razones. Entre las posibles raíces a explorar, podría ser de interés analizar en qué medida los resultados de los programas están afectados por los contextos institucionales y macroeconómicos. Cabe señalar, en relación con este último aspecto, que en las evaluaciones de Dar y Tzannatos (1999) los programas que dieron buenos resultados en los países de la OCDE se implementaron en condiciones macroeconómicas favorables.

### 2.1.2 Los programas de capacitación.

Estos programas, están dirigidos a grupos específicos con carencias educativas, y con ellos se busca mejorar su productividad y competitividad en el mercado laboral<sup>19</sup>.

En los países europeos estos programas de capacitación están dirigidos a grupos amplios de beneficiarios, percibiéndose una tendencia al desarrollo de programas focalizados; por su parte, en los países latinoamericanos el sistema de capacitación se desarrolló en torno a un instituto abierto a la población en general, habitualmente un organismo público por fuera del sistema de enseñanza regular<sup>20</sup>. Estos institutos han enfrentado importantes críticas por sus dificultades para adaptarse a los requerimientos demandados<sup>21</sup>, pero las evaluaciones de efectos directos e indirectos no son abundantes.

En un contexto de importantes críticas de sus sistemas de capacitación, algunos países latinoamericanos han introducido modificaciones que se traducen en reestructuraciones de dichos organismos y/o en la implementación de nuevos programas, con las cuales se busca una mayor focalización, menor escala y diseños que permitan un mayor acercamiento con la demanda. Estas modificaciones han atendido a la experiencia obtenida y las recomendaciones que se derivan de ella: (i) la conveniencia de focalizar a los participantes y diseñar programas de escala relativamente pequeñas; (ii) la recomendación de que los programas culminen con una calificación o certificado reconocido y valorado en el

---

<sup>19</sup>Muchos países suelen tener programas de capacitación abiertos a la población en general y que en cierta medida compiten con otras opciones educativas; además, existen programas de capacitación dirigidos a grupos específicos con carencias, que buscan mejorar su productividad y su competitividad. Son estos últimos programas los que han merecido mayor atención en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo.

<sup>20</sup> Por ejemplo el SENA, para el caso de Colombia.

<sup>21</sup> Existe por ejemplo una evaluación para el caso colombiano: Medina y Núñez (2001) realizaron una evaluación de la capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la cual combina la formación con servicios de información para empleadores y asistencia en la búsqueda de trabajo. La evaluación consistió en la medición de los efectos directos sobre los ingresos, no encontrando impactos significativos ni en el corto ni largo plazo, excepto para las mujeres adultas en el largo plazo (con efectos positivos pero de baja significación). Un análisis similar para los institutos privados arrojó resultados más favorables, encontrando efectos positivos para los jóvenes hombres y para los adultos, en particular las mujeres.

mercado de forma de proveer una señal clara de las calificaciones ofrecidas; y, (iii) el beneficio de establecer un componente que permita un vínculo con los empleadores, por ejemplo a través de entrenamiento ó pasantías.

Estas ideas se han acogido en diferentes países, que han adoptado los diseños de los programas, según la vulnerabilidad de diferentes grupos poblacionales. Estos grupos son específicamente tres: **los jóvenes en desventajas** debido a su baja calificación, **los ocupados en riesgo de perder su empleo o con baja productividad** ocasionada por insuficiencia en la calificación y **los desocupados con dificultades de inserción**.

Las evaluaciones de impacto directo de los programas de capacitación se centran fundamentalmente en determinar la medida en la que el participante logró una inserción más rápida, de mayor salario y de tiempo completo que el no participante. Uno de los aspectos a tener en cuenta en este tipo de evaluaciones es el plazo que debe transcurrir desde que el participante egresó del programa hasta el momento de la medición; el interrogante sobre el período de la medición no está definitivamente resuelto y plazos distintos podrían conducir eventualmente a resultados diferentes.

Los resultados de las evaluaciones concluyen que:

- a) **Capacitación de jóvenes**<sup>22</sup>: En la mayoría de los países de la OCDE, las evaluaciones arrojan tasas de rentabilidad negativas, tanto en el corto como en el largo plazo, observándose en particular que la capacitación no tiene impacto en los ingresos ni perspectivas de empleo en el futuro del participante si se compara con la de sus homólogos de grupos de control.

En los casos de rentabilidad positiva, las ganancias toman la forma de una mejora en las oportunidades de empleo y no de salarios más altos, de forma que las remuneraciones no alcanzan para sacar al participante de la pobreza. La escasa frecuencia de éxito de este tipo de programas ha sugerido que el déficit educativo no consigue ser compensado<sup>23</sup>; así, las desventajas en el mercado de trabajo causadas por una deserción temprana no son fácilmente superables. Sin embargo, la evaluación del Canadian Job Entry Program<sup>24</sup> (Programa Canadiense de entrada al empleo) mostró que a los que sólo tomaron clases en el aula no les fue

---

<sup>22</sup> Los programas destinados a jóvenes desempleados desertores tempranos del sistema educativo se sustentan en la idea general de que la baja calificación ocasiona problemas relativamente severos para la inserción laboral, agravados por la falta de experiencia y de motivación para la capacitación. Por ello, es común que los programas contemplen incentivos específicos para la participación y prevean medios para adquirir experiencia, por ejemplo a través de un empleo temporal subsidiado.

<sup>23</sup> La evidencia sugiere que es muy difícil compensar la educación formal con algún tipo de formación que suele ser de corta duración y que se lleva a cabo relativamente tarde en la vida de los beneficiarios.

<sup>24</sup> La evaluación cuasi – experimental realizada a este programa atribuye este efecto positivo a que los jóvenes continuaron empleados en las firmas en las que realizaron prácticas. Sin embargo, la formación en empresas parece ser más eficaz para los hombres jóvenes, con pocos efectos sobre las mujeres jóvenes.



mejor que a sus pares de control, pero a los que tuvieron entrenamiento o capacitación en el trabajo sí les fue mejor.

En América Latina, desde los años noventa varios países han venido implementando programas de capacitación para jóvenes desertores del sistema educativo, los cuales tienen características comunes y han sido financiados en su mayoría, al menos originalmente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde el punto de vista institucional, son coordinados y financiados por el Estado, mientras que la formación y su contenido están a cargo de centros de capacitación públicos o privados, para cuya selección se buscan mecanismos que incentiven la competencia y el ajuste con los requerimientos de calificación demandados por el sector productivo. El rango de edad hacia quienes están dirigidos varía entre países pero tienen en común que están destinados a jóvenes de bajos recursos, no asistentes al sistema educativo y que no tienen una inserción plena en el mercado de trabajo (desocupados, inactivos o en algunos casos, subempleados). Generalmente, los programas ofrecen diferentes modalidades que se distinguen por su distinto énfasis en la orientación laboral, la fase lectiva, la experiencia laboral en empresa y la colocación.

Para tres países (Chile, Argentina y Perú), ha sido posible recoger los resultados de evaluaciones:

- En el caso chileno, los resultados fueron los más desalentadores. García-Huidobro (2002) encuentra que la magnitud y el signo de los efectos fue diferente para las distintas modalidades; en términos generales, el programa tuvo efectos positivos sobre el empleo y su calidad pero no sobre las remuneraciones<sup>25</sup>.
- En el caso argentino, los efectos fueron positivos para algunos grupos (Aedo y Núñez, 2001). En términos de ingresos, la evaluación encontró impactos positivos para los hombres menores de 21 años y para las mujeres mayores de esa edad, adjudicando este efecto diferencial a las condiciones del mercado de trabajo más que a las distintas modalidades. En cuanto a la probabilidad de encontrar un empleo, el impacto fue positivo solamente para las mujeres mayores de edad. En términos del análisis costo – beneficio, el periodo necesario para obtener un valor actual neto positivo del programa es de doce años.

---

<sup>25</sup> Luego de cuatro años de implementación, el programa introdujo un incentivo monetario a los centros de capacitación, consistente en una suma de dinero por cada participante que, a través de un contrato con una empresa, realizara una experiencia de trabajo. Bravo y Contreras (2002) evaluaron esta modificación encontrando un impacto positivo sobre la probabilidad de que el participante tuviera un contrato en su experiencia laboral, al tiempo que disminuyó la deserción en esta fase del programa probablemente debido a un esfuerzo de los centros de capacitación motivado por el incentivo monetario.

- Los mejores resultados se obtuvieron para el programa PROJoven de Perú. Nopo, Robles y Saavedra (2002) encontraron impactos positivos sobre la inserción laboral, el ingreso por hora y las horas semanales de trabajo. Además, el programa resultó efectivo para reducir la segregación ocupacional por género e incrementar la probabilidad de inserción en empresas medianas y en microempresas. En el análisis costo-beneficio, para el cual se trabajó con distintos escenarios, encontraron que para cualquiera de ellos se requería cinco años de beneficios para obtener un valor actual neto positivo.
- b) Capacitación de adultos desempleados<sup>26</sup>:** La capacitación para los desempleados de larga duración puede ayudar sólo cuando la economía está en expansión; ayuda en especial a las mujeres y a los viejos. Sin embargo, la relación costo-efectividad de estos programas es muy desfavorable y la tasa de rendimiento real rara vez es positiva. En la OCDE, para la mayoría de estos programas, los impactos sobre salarios y oportunidades de empleo son prácticamente nulos; cuando se obtienen resultados positivos, los altos costos tornan negativas las tasas de rentabilidad. Así mismo, se ha encontrado que una parte significativa de quienes encuentran colocación corresponden al efecto del llamado “peso muerto”, es decir, de aquellos que de todas formas se hubieran colocado, aún en ausencia de la capacitación. Existen, sin embargo, experiencias con resultados positivos para algunos grupos poblacionales, destacándose que los éxitos presentan mayor frecuencia cuando los participantes son mujeres u hombres de edad avanzada.

Diversos países de Latinoamérica implementan programas de capacitación a desocupados adultos. Sin embargo, no se han realizado evaluaciones de impacto y costo – beneficio. En el caso de México, las evaluaciones arrojan resultados similares a las realizadas en los países de la OECD: i) los resultados son poco robustos con respecto a los impactos de la capacitación para el conjunto de los adultos desocupados; ii) se señala que los impactos son heterogéneos entre grupos socio demográficos, en particular son positivos para las mujeres, área geográfica y tipo de institución capacitadora.

### **2.1.3 La creación directa del empleo por parte del Estado (Empleo público transitorio).**

Estos programas han sido mayoritariamente puestos en práctica en periodos de recesión económica, con el objetivo de proporcionar un trabajo a los desempleados, asegurándoles así un ingreso que les permita aliviar la pobreza en periodos de crisis. A través del empleo creado, habitualmente de carácter temporal y con baja remuneración, se busca ayudar a grupos vulnerables a

---

<sup>26</sup> En este caso, los programas se dirigen a poblaciones con problemas particulares de inserción: por ejemplo, desempleados de larga duración, que perdieron su fuente de trabajo por ajustes estructurales, los afectados por despidos masivos etc.

obtener ingresos salariales en un período corto de tiempo hasta que el beneficiario se reinserte al mercado laboral.

Varias evaluaciones han apuntado a analizar la reinserción pos-programa de los participantes, estimando los impactos directos sobre duración del desempleo, ingresos salariales, calidad del nuevo puesto y carga horaria. Las evaluaciones realizadas en los países industrializados indican que aún cuando pueda obtenerse una disminución del desempleo en el corto plazo, estos programas no son efectivos para reducir el desempleo estructural de largo plazo, además de que no presentan impactos positivos claros en la creación de empleo en el mediano plazo. Debido a que los empleos creados en su mayoría son de baja productividad, sumada al estigma de este tipo de trabajo, dificulta una reinserción de calidad para los participantes del programa. Adicionalmente, los beneficiarios tienen menor probabilidad de acceder a empleos en el mercado de trabajo y tienden a ganar menos que sus pares en grupos de control. Si los salarios que pagan son bajos tienden a ser autofocalizados.

Este tipo de programa puede ayudar a los grupos más desprotegidos, más como una red de protección social temporal contra la pobreza, que como un programa de lucha contra el desempleo.

En Colombia, uno de los programas de empleo temporal más representativos es Empleo en Acción, desarrollado por la Presidencia de la República como parte de la política social para contrarrestar los efectos de la crisis económica que vivió la economía colombiana entre los años 1999 y 2001<sup>27</sup>. La evaluación de impacto de este programa confirma en gran medida las conclusiones de otros estudios sobre la experiencia internacional con programas de empleo temporal en construcción o mantenimiento de obras públicas. El Programa efectivamente benefició a los grupos más vulnerables y desprotegidos de la población urbana, más como una red de protección social contra la pobreza adicional creada por el ciclo económico recesivo, que como un programa de lucha contra la pobreza en general o contra el desempleo. Esto último, porque indujo una importante participación de personas inactivas o con un débil compromiso con el mundo del trabajo.

La focalización del Programa en trabajadores menos productivos, tuvo como efecto que después de terminadas las obras muy pocos consiguieron empleos mejor remunerados en el mercado de trabajo. La mayoría regresó a trabajos asalariados informales, a actividades por cuenta propia o al jornaleo agropecuario, muy similares a los que hubieran tenido si no hubieran participado en el Programa,

---

<sup>27</sup> El Programa Empleo en Acción es uno de los tres programas, junto con Familias en Acción y Jóvenes en Acción, de la Red de Apoyo Social (RAS) que maneja la Presidencia de la República de Colombia como un instrumento de su política social. Estuvo orientado a brindar ocupación transitoria a mano de obra no calificada de los niveles 1 y 2 del SISBÉN en la construcción o mantenimiento de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos, definidas como los barrios de estrato 1 y 2. Con ello se buscaba atenuar los impactos de la crisis económica de 1999 y del saneamiento fiscal que tuvo que realizar el Gobierno colombiano, sobre las poblaciones más vulnerables.

o a una condición de inactividad. Lo anterior está de acuerdo también con la experiencia internacional de este tipo de programas transitorios de empleo público. De todas formas, el Programa tuvo un impacto significativo sobre los ingresos laborales de los beneficiarios en el mediano plazo, aumentó las horas trabajadas y redujo su exposición al desempleo, nueve meses después de terminadas las obras. No hay, sin embargo, fundamentos suficientes para considerar que en programas de este tipo estos efectos puedan sostenerse en el tiempo.

Los beneficios de las obras realizadas, percibidos en el mediano plazo por las comunidades residentes en áreas de tratamiento, fueron poco significativos; sin embargo, cuando se tiene en cuenta su duración en el tiempo el panorama cambia. Por ejemplo, en el caso de obras viales o de conexiones a las redes de acueducto municipal, los beneficios de largo plazo son muy significativos. Cabe señalar que los impactos de las obras ejecutadas, no han sido en general tenidos en cuenta en las evaluaciones realizadas de experiencias similares en otros países. Se podría afirmar que este ha sido uno de los aportes importantes de la evaluación del Programa Empleo en Acción.

#### 2.1.4 El apoyo a la microempresa y el autoempleo.

A través de incentivos a la creación de emprendimientos pequeños o el apoyo a los ya existentes, estos programas han buscado resolver, entre otros problemas, las **dificultades de acceso a crédito**. Las actividades realizadas habitualmente son un análisis de factibilidad del proyecto y se combinan a menudo con capacitación para el manejo específico de microempresas. Los elementos más importantes para este programa son: **(i)** el nivel adecuado del monto de apoyo (crédito), tasas de interés y esquemas de pago y, **(ii)** la orientación del crédito y la selección de los participantes.

La evidencia muestra que estos programas cuentan con un importante efecto del peso muerto<sup>28</sup> (microempresas que se hubieran creado de todas maneras) y del desplazamiento, al sustituir pequeños negocios que no tienen ayuda financiera o asistencia técnica (Bucheli, 2005); igualmente, se presenta una alta tasa de fracaso en estos negocios. Se han encontrado impactos directos positivos para algunos grupos, como los menores de 40 años con niveles educativos altos y períodos de desempleo cortos.

#### 2.1.5 Los subsidios a empresas que emplean individuos desempleados.

Estos programas buscan subsidiar la contratación de grupos poblacionales con dificultad de inserción<sup>29</sup>; por lo general el gobierno paga esta parte del salario por un determinado periodo de tiempo, luego del cual las empresas deben hacerse

---

<sup>28</sup> Cuando el resultado de una política es similar al obtenido en ausencia de la misma.

<sup>29</sup> Por ejemplo, jóvenes, mujeres, discapacitados o de manera más general desocupados en un periodo largo.

cargo de la totalidad del salario y decidir si dan continuidad a la contratación. Estos programas buscan mejorar la empleabilidad de los participantes, facilitándoles el acceso a un puesto de trabajo donde desarrolle sus habilidades productivas de manera significativa; adicionalmente, buscan mantener a los desocupados en contacto con el mundo laboral, los que incrementan la oferta efectiva de trabajo en un mediano plazo.

Las conclusiones generales de las evaluaciones realizadas para los países de la OCDE sugieren resultados poco satisfactorios (Fay, 1996; Dar y Tzannatos, 1999; Martin y Grubb, 2001). Por un lado, en materia de impacto sobre el salario y el empleo de los participantes, no se obtienen mejores resultados para los participantes que para el grupo de control, excepto para trabajadores con desventajas, como las mujeres y los desocupados de larga duración. Por otro lado, los efectos de peso muerto, sustitución y desplazamiento toman a menudo dimensiones relevantes, en particular en el corto plazo.

#### **2.1.6 Conclusiones de los estudios de evaluación de las políticas activas de empleo<sup>30</sup>.**

Los estudios de evaluación reseñados permiten concluir que:

- Algunos de estos programas, como los subsidios salariales al empleo o la capacitación de jóvenes, sin un componente de práctica laboral, no son instrumentos efectivos para reducir el desempleo y otros como los programas de empleo temporal sólo tienen un efecto de corto plazo.
- La asistencia al desempleado para la búsqueda de empleo, puede tener efectos significativos, especialmente si la economía está en expansión.
- El impacto, y la relación costo-efectividad o costo – beneficio de estos programas activos en el mercado de trabajo, dependen no sólo de su diseño sino también del punto en el ciclo económico y laboral en el que ellos se insertan.
- Para lograr su éxito, estos programas deben ser focalizados en los grupos para los cuales la relación costo-efectividad o costo-beneficio sea más alta; y para ello es conveniente realizar experimentos piloto en muestras pequeñas y hacer evaluaciones rigurosas de sus impactos, antes de comprometerse con su escalamiento y masificación.

---

<sup>30</sup> Ver: Programa Empleo en Acción Impactos del Programa sobre los beneficiarios y sus familias, Capítulo 2: Empleo en acción: una perspectiva teórica.

## CAPITULO III: METODOLOGIA DE EVALUACION

Para realizar la evaluación<sup>31</sup> del proyecto Misión Bogotá, se recurrirá al uso de metodologías de tipo cualitativo y cuantitativo, esto es, una evaluación mixta que permita conocer los resultados de la intervención. Como quiera que el proyecto se encuentra en marcha, será relevante evaluar los procesos desarrollados, identificando los aciertos, los errores y las dificultades; a su vez, se espera determinar en qué medida el desarrollo de estos procesos ha generado los impactos esperados en la población beneficiaria.

Debido a restricciones de disponibilidad de información y a la dificultad en la consecución de datos<sup>32</sup>, se avanzará en el análisis de la operación del proyecto y de los efectos iniciales generados por la intervención, con referencia a una aproximación a la evaluación de los impactos. De esta manera, se espera que los resultados obtenidos sean utilizados para el diseño y la operación de nuevas fases del proyecto Misión Bogotá, al tiempo que se apoye la estructuración del levantamiento de información para una evaluación de impacto de mayor alcance en el futuro.

Dadas las características y los objetivos del proyecto, para definir la estrategia de evaluación es necesario inicialmente identificar los efectos<sup>33</sup> que genera la intervención (¿qué evaluar?); este análisis es muy útil dado que permite establecer y aclarar las relaciones de causalidad entre los componentes del proyecto y las diferentes dimensiones del bienestar de los beneficiarios. En el caso del proyecto Misión Bogotá, los efectos se muestran en el diagrama número 3.

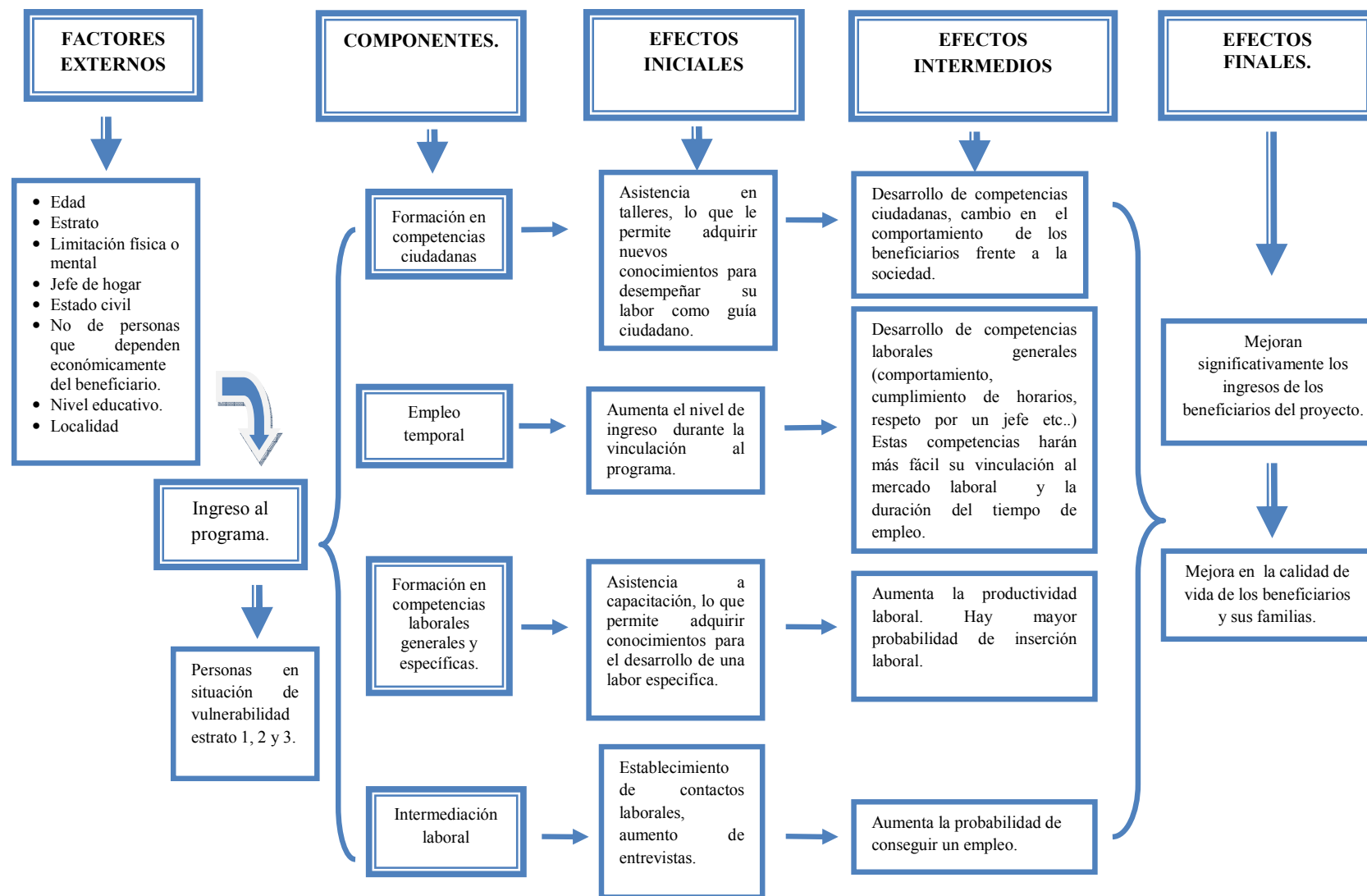
---

<sup>31</sup> La evaluación es una valoración exhaustiva y sistemática de una intervención del Estado (políticas, programas, proyectos, etc.) y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad. El objetivo fundamental de la evaluación, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar la toma de decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional.

<sup>32</sup> La experiencia indica que el éxito de una evaluación depende crucialmente del momento en la que se diseñe. Una evaluación ex-post está en una situación de desventaja respecto de otro tipo de evaluaciones porque generalmente no se cuenta con toda la información necesaria. Esto, a su vez, lleva a restar confiabilidad a los resultados de la misma. Contrariamente, cuando las evaluaciones son diseñadas en conjunto con el programa, se han observado efectos positivos. Por un lado, se consigue que el impacto sobre los objetivos pueda ser cuantificado de manera más confiable, pero además se consigue una retroalimentación fundamental que permite ir corrigiendo el programa en su ejecución, para optimizar los resultados.

<sup>33</sup> Por efecto se entiende el resultado de una acción, que puede darse en el corto, mediano o largo plazo (el de largo plazo lo asimilan al impacto). A nivel de proyecto, el efecto es el segundo nivel de resultados dentro del ciclo del proyecto, cuando éste comienza a generar los beneficios previstos en su operación.

**Diagrama 3:** Identificación de los resultados e impactos del proyecto – Situación con proyecto.



**FUENTE:** Navarro (2005). Elaboración Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, julio 2008.

De acuerdo con el diagrama anterior, la evaluación del proyecto Misión Bogotá deberá centrarse en el análisis de los siguientes factores y variables:

**Factores externos:** son factores que no están bajo el control del proyecto pero que influyen positiva o negativamente durante todo el proceso, desde el ingreso al programa hasta la generación de los efectos finales. En el proyecto Misión Bogotá estos factores se encuentran relacionados con las características y condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, dado que variables como la edad, el género o el nivel educativo influyen en la capacidad de los individuos (beneficiarios) para adquirir competencias laborales y finalmente insertarse en el mercado laboral.

**Ingreso al programa:** el procedimiento y los criterios utilizados por el proyecto para la selección de los beneficiarios son importantes en la evaluación de impacto ya que determinan, en parte, las características de los beneficiarios que ingresan. En general, el ingreso a los proyectos sociales ocurre por “autoselección”; es decir, el proyecto determina la población objetivo y son los beneficiarios o los administradores del programa los que deciden el ingreso. Como se anotó en el capítulo 1, en el proyecto Misión Bogotá (durante el periodo de análisis – año 2006) existieron criterios de focalización asociados con el estrato (1,2 y 3) y la edad (mayores de 18 años). Evaluar si este tipo de focalización es la que permite que el proyecto sea más eficaz y efectivo, será un punto relevante de análisis.

**Efectos iniciales:** Estos son todos aquellos cambios que ocurren en los beneficiarios inmediatamente reciben los servicios que ofrece el proyecto. Los efectos iniciales del proyecto Misión Bogotá son un incremento en el ingreso del beneficiario causado por el empleo temporal, y un aumento en la asistencia a capacitación, requisito para la vinculación como guía ciudadano. Adicionalmente, a través de la intermediación laboral se obtendría un mayor número de contactos laborales.

**Efectos intermedios:** Estos no son causados directamente por los componentes del proyecto, sino que son provocados por los efectos iniciales que éstos generaron. En el caso del Proyecto Misión Bogotá es necesario estudiar su impacto sobre la calificación de los jóvenes (desarrollo de competencias ciudadanas, laborales generales y específicas), la empleabilidad, la calidad del empleo que obtienen y sobre sus ingresos. En este sentido, en el presente estudio se cuantificarán los cambios que se han producido en los beneficiarios, en torno a las siguientes variables:

- Probabilidad de inserción laboral (empleo generado); en esta variable se tendrán en cuenta adicionalmente las características del empleo generado: formalidad, medida a través de la forma o el tipo de vinculación contractual y calidad del empleo, relacionada con la afiliación a salud y pensión, sostenibilidad del empleo generado (tiempo de duración), número de horas trabajadas, lugar de trabajo y actividad realizada.
- Desarrollo de competencias laborales generales y específicas para el desempeño de un trabajo u oficio.



**Efectos finales.** Son los efectos más distantes de los componentes de la intervención, que requieren un periodo de tiempo considerable para que se generen. Continuando con la secuencia de causalidad, estos resultados no ocurrirán si los intermedios tampoco se presentan. Los resultados finales del proyecto en el largo plazo se esperan observar en el aumento y sostenibilidad de ingresos laborales y el cambio en el nivel de vida de la población beneficiaria, medido a través de variables socioeconómicas como tipo y tenencia de vivienda.

### 3.1. Metodología propuesta para evaluar resultados. (¿Cómo evaluar?)

#### 3.1.1 Evaluación de la operación y los efectos iniciales.

El análisis de la operación del proyecto y los efectos iniciales que ésta ha generado, se basa principalmente en la información obtenida a través de encuestas estructurales de tipo cuantitativo y cualitativo, que se realizaron a los beneficiarios egresados, instructores del SENA, personal administrativo, responsables del diseño del proyecto y empresas. Además, recoge resultados basados en información existente en las bases de datos, así como en otros estudios y documentos del proyecto. Se revisarán aspectos relacionados con la historia de los beneficiarios durante el tiempo que recibieron los beneficios, así como la percepción de los actores que han intervenido en el desarrollo de cada uno de ellos.

#### 3.1.2 Evaluación de efectos intermedios y finales (impactos)<sup>34</sup>.

Evaluar el impacto del proyecto resulta imprescindible; sin embargo, es necesario determinar si el lapso de tiempo de intervención ha sido el suficiente para que se generen los impactos esperados en la población beneficiaria. Como se analizó anteriormente, en el caso del proyecto Misión Bogotá, la intervención realizada presenta cambios a lo largo del tiempo y se encuentra en la actualidad en una etapa de reestructuración y ajuste que permita generar nuevas propuestas para el desarrollo del modelo de intervención. Por esta razón, si bien actualmente no es posible concluir sobre los impactos generados en variables relacionadas con el mercado laboral, se hace necesario realizar una aproximación a este análisis, que permita conocer cuáles han sido los efectos de la intervención y sentar las bases para futuras evaluaciones.

La complejidad de los proyectos sociales y la variedad de herramientas de investigación disponibles hace que no exista una estrategia única y predefinida de

---

<sup>34</sup> Para mayor información ver:

- Hugo Navarro, Katusca K. Ortegon E. Pacheco J. (2006) Pauta metodológica de evaluación de impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza. "aplicación metodológica". ILPES – CEPAL.
- Abdala Ernesto (2004). Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. CINTERFOR.
- Secretaría de Distrital de Desarrollo Económico (2008), Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios. Métodos de seguimiento y evaluación. Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.
- Heckman J (1985) Alternative methods for Evaluating the impact of interventions.
- Baseline report on the evaluation of familias en acción (2004). EDEPO

evaluación de impacto. Existen diferentes tipos de experimentos o diseños metodológicos para estimar el impacto, que varían en la forma y los criterios que se utilizan, siendo los dos principales los diseños experimentales y cuasi-experimentales. En estos dos tipos de diseño, la principal diferencia es la forma como se seleccionan los grupos objeto de estudio (aleatoria en el diseño experimental y no aleatorio en el cuasi-experimental). Las teorías de evaluación resaltan la superioridad del diseño experimental para determinar causalidad; sin embargo, su aplicabilidad en ciencias sociales es frecuentemente muy limitada, especialmente en el caso de intervenciones sociales debido a las consideraciones éticas y políticas que surgen al impedir el acceso a personas que tienen la necesidad que la intervención satisface.

Estimar el impacto de un proyecto requiere comparar la situación actual de los beneficiarios con la que hubiesen experimentado en caso de no haber sido beneficiarios del proyecto. Dado que es imposible observar a los individuos en estos dos escenarios al mismo tiempo, es necesario utilizar diseños de evaluación experimentales y/o cuasi-experimentales para construir un escenario contrafactual que simule la situación de los beneficiarios en el escenario de no participación en el programa; estos diseños deben incluir como mínimo un grupo de tratamiento (beneficiarios) y uno de control (escenario contrafactual).

El objetivo de la construcción del escenario contrafactual es encontrar o identificar un grupo de individuos que no participaron en el proyecto, pero que cumplen con los criterios de selección y son similares a las personas que conforman el grupo de tratamiento en aquellas características observables que podrían incidir en la variable de impacto del programa y en la decisión de los individuos de participar o no en él. Por ejemplo, en la evaluación de impacto del Programa Joven aplicado en Argentina, que ofrece capacitación laboral, el grupo de comparación lo conformaron jóvenes que se habían inscrito en el programa, pero que nunca iniciaron los cursos de capacitación. El grupo de control permite aislar los efectos atribuibles al proyecto de aquellos que no lo son, dado que los cambios observados pueden haber sido ocasionados por factores externos al programa.

En el diseño cuasi-experimental el evaluador tiene dos opciones dependiendo del tipo de grupo de control que sea posible conformar: (1) comparar las condiciones de vida de los individuos que participan en el programa (grupo de tratamiento o beneficiarios) con personas que no acceden a estos beneficios pero que tienen características similares a las de los beneficiarios<sup>35</sup> y, (2) comparar la situación de los beneficiarios en diferentes momentos del tiempo (antes y después de la intervención); la línea base conforma el escenario contrafactual contra la cual se contrasta la situación de los beneficiarios después de haberse ejecutado el

---

<sup>35</sup> En este tipo de diseño dos alternativas son ampliamente utilizadas: sólo después y diferencias en diferencias. La diferencia entre estas dos alternativas es la incorporación de información de línea de base (situación sin proyecto) para el grupo de tratamiento y control. En el modelo "sólo después" no se dispone de información de línea de base y sólo se incorpora información del grupo de tratamiento y control en la situación con proyecto, mientras que en el modelo de diferencias en diferencias se cuenta con información de estos grupos antes y después de la implantación del programa.

programa<sup>36</sup> (ver Anexo 5 – Ruta a seguir en la selección y aplicación de los diseños de evaluación de impacto).

En esencia, la validez y confiabilidad de la estimación del impacto del PPP<sup>37</sup>, depende de la precisión en la especificación del contrafactual. El problema potencial, generado por la forma en que se seleccionan los grupos de tratamiento y control, conduce a que el análisis a través de grupos de control atribuya al programa la diferencia en los *resultados* (el impacto) en forma errónea (sesgo de selección). Un ejemplo clásico de sesgo de selección es la motivación. Generalmente, las personas que deciden ingresar al programa tienen una mayor motivación de mejorar sus condiciones socioeconómicas y, por lo tanto, aún si no hubieran participado en el programa o proyecto, las condiciones de vida de estos beneficiarios hubieran mejorado debido a que su motivación les permitiría encontrar otras alternativas de solución. Si al programa ingresan todas las personas “con motivación”, implica que en el grupo de comparación sólo hay personas “sin motivación”. Esta diferencia hará que los dos grupos no sean equivalentes y, por lo tanto, se sobre estime el impacto del programa. En este caso, la motivación será una variable que determina tanto el ingreso de los beneficiarios al programa como la variable de impacto.

En los diseños cuasi-experimentales la asignación es no aleatoria, de modo que el grupo de control puede conformarse una vez el programa ha iniciado su operación. Al programa puede ingresar cualquier individuo interesado en participar, que cumpla con los criterios de elegibilidad y focalización del programa, y que el programa esté en capacidad de atender. En otras palabras, el ingreso de un individuo al programa en este tipo de diseño depende de la decisión de los administradores, y no de la “suerte”. De esta manera, este método no exige que se prohíba el ingreso al programa a individuos que hacen parte de la población objetivo de la intervención. Los individuos que conforman el grupo de pareo generalmente son personas que por restricciones de cobertura o tecnológicas no hubieran podido tener acceso al programa bajo ninguna circunstancia.

La principal desventaja de este método es que incorpora posibles sesgos de selección asociados con la decisión de participar o no en el programa, ya que utilizan un grupo de comparación construido de manera ad-hoc en lugar de efectuar su designación al azar<sup>38</sup>. En la práctica, es extremadamente difícil construir un grupo de control exactamente comparable debido a problemas éticos (condenar a un grupo a no ser beneficiario de la PPP) ó a problemas de costos. En estos diseños, el método de asignación dificulta la conformación de grupos similares, lo que hace necesario el uso de técnicas estadísticas y econométricas para corregir el sesgo de selección generado.

---

<sup>36</sup> El supuesto general de este método es que las condiciones de vida de los beneficiarios no cambiarían en ausencia del programa, lo cual es difícil de suponer en muchos programas sociales. Este diseño es principalmente utilizado en el caso de programas de cobertura total en los que no es posible construir un grupo de control o comparación.

<sup>37</sup> Política, Programa o Proyecto.

<sup>38</sup> Documento Métodos de seguimiento y evaluación (2008), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios. Pág., 97.

De acuerdo con las características del proyecto Misión Bogotá y la manera como se seleccionó el grupo de control (no aleatorio), se propone realizar una evaluación cuasi-experimental, seleccionando como grupo de control a aquellos beneficiarios que desertaron del proyecto y aquellas personas que se presentaron al proyecto, pero por diferentes motivos no ingresaron. Estos dos grupos (tratamiento y control) deben tener las mismas características observables, para que sean comparables. Sin embargo, dadas las dificultades para determinar un grupo de control con aquellas personas que no hicieron parte del programa, que sea confiable y válido, adicionalmente se realizará la aproximación de la cuantificación de los impactos mediante la metodología de controles reflexivos, esto es, comparando la situación actual de los beneficiarios con aquella situación que tenían antes de vincularse a Misión Bogotá.

La selección de los grupos de tratamiento y control se definió a partir del análisis de la población que demandó los servicios del proyecto durante el año 2006, compuesta por 368 vendedores informales, de los cuales 263 terminaron contrato a un año y se capacitaron con el SENA.

La razón para seleccionar como población objeto de evaluación a los vendedores informales obedece principalmente a las siguientes razones: i) La heterogeneidad de poblaciones que atiende el proyecto, obliga a definir diversas estrategias de intervención, atendiendo las problemáticas de cada una de ellas. En este sentido, es necesario que la evaluación se focalice en una única población, que haya recibido los mismos servicios (intervención homogénea), pues los impactos serán diferenciales, de acuerdo con el problema que se busque solucionar y la estrategia diseñada para ello; ii) Como consecuencia de lo anterior, sólo se podrán cuantificar los impactos definidos en esta evaluación en vendedores informales, dado que fue la población que recibió los beneficios de una intervención que se proponía generar competencias para el trabajo a través de la capacitación y vinculación a trabajos formales, a través de la intermediación laboral; iii) esta primera medición del impacto sólo se puede cuantificar en aquellos vendedores que en la actualidad han egresado del proyecto.

Las dificultades operativas (que se analizarán más adelante), relacionadas principalmente con la firma de contratos, ocasionaron demora en el tiempo previsto para la finalización de los contratos de algunos beneficiarios y dificultades en la capacitación. Como consecuencia de estas dificultades, 32 de los 368 beneficiarios, desertaron del proyecto y otros culminaron contrato meses después del tiempo previsto (1 año). En definitiva, 124 beneficiarios culminaron contrato a un año, sin mayores dificultades, durante el primer semestre de 2007 y se capacitaron con el SENA. Atendiendo a que este grupo es el que lleva más tiempo en el mercado laboral, en promedio 10 meses, se tomó como grupo de tratamiento en esta evaluación.

**Cuadro 5:** Grupo tratamiento.

GRUPO TRATAMIENTO	
No. De vendedores informales	Característica
124	Terminaron contrato a un año en el primer semestre de 2007 y se capacitaron con el SENA.

**FUENTE:** Cálculo Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2008).

El grupo de control se conformó, de una parte, por aquellos beneficiarios que ingresaron al proyecto durante el año 2006 y que desertaron posteriormente (32) y, por otra, por los vendedores que se presentaron al proyecto en este mismo año, pero que no fueron vinculados (37).

**Cuadro 6:** Grupo control.

GRUPO CONTROL	
No. De vendedores informales	Característica
32	Desertores
37	No vinculados a MB en el año 2006
69	TOTAL

**FUENTE:** Cálculo Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2008).

Para obtener información sobre la situación de los grupos definidos en la situación inicial (antes de ingresar a Misión Bogotá) se recurrió a las bases de datos del IPES y de Misión Bogotá; sin embargo, fue necesario complementar la información de estas bases mediante la aplicación de encuestas. Por su parte, la información sobre la situación actual se obtuvo a través del diligenciamiento de las encuestas de seguimiento.

Una vez definidos los grupos, se calculó el tamaño de muestra necesario para obtener encuestas con resultados confiables. Siguiendo la ecuación básica de muestreo aleatorio simple, se encontró que para obtener resultados con un error de 8%, era necesario realizar 57 encuestas al grupo de tratamiento (correspondiente al 46% del tamaño de la población).

$$n = \frac{\frac{z^2}{e^2} PQ}{1 + \frac{z^2 PQ}{e^2 N}}$$

Donde:

- n:** representa el tamaño de la muestra
- z2:** es el percentil de la distribución de probabilidades normal
- e2 :** es el error máximo admisible en la estimación de la proporción
- N:** es el tamaño del universo.
- P:** representa la probabilidad de que un evento sea exitoso
- Q:** representa la probabilidad de que un evento sea un fracaso

**Cuadro 7:** Tamaño de muestra significativa - grupo tratamiento

Tamaño de muestra significativa grupo tratamiento	
P	0.5
Q	0.5
Nivel de confianza ( Z )	1,645
Error (€ )	0.08
N (Personas)	124
Tamaño de muestra óptimo	57

FUENTE: Cálculo Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2008).

Para el cálculo del tamaño de la muestra del grupo de control se tomó un error del 10%, lo que determina que es necesario realizar 34 encuestas (correspondiente al 49% del tamaño de la población).

**Cuadro 8:** Tamaño de muestra significativa grupo control

Tamaño de muestra significativa	
P	0.5
Q	0.5
Nivel de confianza ( Z )	1.645
Error (€ )	0.1
N (Personas)	69
Tamaño de muestra óptimo	34

FUENTE: Cálculo Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2008).

#### [Especificación del modelo y cuantificación de los impactos a través del método cuasi – experimental.](#)

La estimación del impacto se puede representar mediante la siguiente ecuación:

$$\alpha_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

Donde  $Y_{1i}$  representa las condiciones de vida que el individuo alcanzó cuando participó en el programa mientras que  $Y_{0i}$  da cuenta de las condiciones de vida que el individuo hubiera alcanzado en ausencia del programa, y  $\alpha_i$  es el impacto del programa en la persona  $i$ . El impacto nunca puede ser observado directamente, dado que sólo una de las dos situaciones potenciales (participar o no participar) es observada para cada individuo en un momento dado (Angrist y Kruger, 1998). Así, la evaluación de impacto contará sólo con observaciones de  $Y_{1i}$  para los individuos beneficiarios del programa, y el problema que se debe solucionar es la estimación de  $Y_{0i}$ , el cual es llamado comúnmente escenario contrafactual. De acuerdo con Cook y Campbell (1979) el impacto se debe estimar

mediante una comparación sistemática entre grupos de población que reciben los beneficios de la intervención (grupos de tratamiento) y grupos de no beneficiarios (grupos de control), que son similares en los aspectos más relevantes (excepto porque no son beneficiarios). En este caso, el grupo de control simularía el escenario contrafactual,  $Y_{0i}$ .

En términos econométricos, la evaluación de impacto busca explicar el cambio en la variable relevante  $Y$ , causado por una intervención  $P$  y un elemento aleatorio  $e$ :  $Y=bP+e$ . El efecto de  $P$  estaría dado por  $b$ ; sin embargo, esto sólo funciona si  $P$  y  $e$  no están correlacionados, ya que de estarlo el método estaría atribuyendo cambios en  $Y$  causados por  $P$  cuando en realidad hacen parte de  $e$ . El error  $e$  contiene toda la información no observada, mucha de la cual está correlacionada con  $P$ . De manera esquemática, para cada uno de los efectos e impactos esperados del proyecto, una medida razonable de su efecto neto puede ser la siguiente:

$$\text{Efecto} = (Y_{T,1}-Y_{T,0}) - (Y_{C,1}-Y_{C,0}).$$

Donde:

- $Y$ : Variable de interés
- $T$ : grupo de tratamiento o beneficiarios
- $C$ : grupo de control o no beneficiarios
- $0$ : medición inicial o línea de base
- $1$ : medición posterior

En el diseño cuasi-experimental una de las alternativas utilizadas para seleccionar el grupo de comparación es el **método de pareo**, técnica que se puede realizar por individuo o por grupo. Cuando se utiliza el pareo por individuo se busca que cada beneficiario del grupo de tratamiento sea comparable con uno no beneficiario en el grupo de control, lo cual obliga a que los tamaños de las muestras de los dos grupos sean iguales. Por su parte, el **método de pareo por grupo** es menos exigente, en tanto que requiere que los grupos de tratamiento y comparación sean en promedio iguales. Según Freeman, Rossi, y Wright (1980), el pareo por individuos es más preciso y arroja resultados más confiables que el pareo por grupo. Si bien el pareo por individuos es estadísticamente más deseable que el pareo por grupo, en general por las dificultades y limitaciones prácticas las evaluaciones de impacto utilizan más el método agregado.

En efecto, esta práctica se explica, en parte, por las restricciones en la disponibilidad de información, como quiera que es difícil encontrar siempre un individuo de comparación para cada beneficiario que se encuentra en el grupo de tratamiento. Esto conlleva a que un número significativo de observaciones en el grupo de tratamiento no puedan ser utilizadas en las evaluaciones, disminuyendo la representatividad de la muestra. Adicionalmente, el pareo por individuos exige más recursos en términos de dinero y tiempo.

El método de pareo es un procedimiento relativamente sencillo de aplicar cuando sólo unas pocas características de los individuos afectan la variable de impacto y la decisión de participar en el programa. Sin embargo, en general los problemas que buscan resolver los programas sociales están determinados por más de dos variables, lo cual dificulta la aplicación del método de pareo. Cabe señalar que cuando el pareo no incluye todas las variables que determinan la variable de impacto y la participación en el programa, podrá existir sesgo en la estimación del impacto, debido a que los grupos (tratamiento y control) no serán estadísticamente comparables (tomado de Navarro, 2005 con base en Ravallion, 1999).

Para facilitar la aplicación del método de pareo se han desarrollado modelos econométricos que permiten controlar los efectos de  $n$  variables observables e identificar aquellos individuos que son similares a las personas que conforman el grupo de tratamiento. Estos modelos estiman la probabilidad de los individuos de participar en el programa a través de modelos probit o logit, utilizando como variables independientes una serie de características socioeconómicas de los individuos relevantes al problema que se evalúa. Los individuos que no son beneficiarios del programa y *para* los que su probabilidad de haber participado en el programa es similar a la de los beneficiarios que conforman el grupo de comparación o control. Uno de los métodos más utilizados con este propósito es el método de pareo por probabilidades de similitud o “Propensity Score Matching Method - PSM”.

Esta herramienta intenta confrontar observaciones del grupo de control con aquellas del grupo de tratamiento, emparejándolas con base en la probabilidad *ex ante* de participar en la PPP; el objetivo fundamental es encontrar la observación del grupo de control que más se asemeje a la observación del grupo de tratamiento. En el método PSM se asume que no hay sesgo de selección basado en heterogeneidad no observada, es decir, que el sesgo se genera por variables observadas y se elimina con el paso anterior. Esto asume que la participación es independiente del resultado dado  $X$ . Entonces, si no hay un sesgo dado  $X$ , no hay un sesgo dado  $P(X_i)$ .

Para cuantificar los impactos del proyecto Misión Bogotá se aplicó la técnica descrita anteriormente (método de pareo a través de PSM); dado el tamaño del grupo de control el pareo se realiza comparando un (1) beneficiario del grupo de control con varios del grupo de tratamiento. Cabe señalar que en la investigación que se adelantó se identificaron dos limitaciones para efectuar la estimación de los impactos a través de la comparación de estos dos grupos: 1) el tamaño efectivo de la muestra obtenida del grupo de control no permitió que ésta fuera representativa y, 2) existe la posibilidad de ocurrencia de un sesgo de selección por cuanto las personas a las que se les aplicó la encuesta no fueron seleccionadas aleatoriamente<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Dado el tamaño del grupo de control, en el esquema operativo propuesto se tenía previsto entrevistar a todos los integrantes de este grupo, situación que no fue posible ante las múltiples dificultades para lograr contactarlos y aplicarles el respectivo formulario de encuesta, asunto sobre el que se volverá más adelante.



Este esquema de análisis adoptado se complementó con la aplicación de métodos cualitativos que permiten, a través de entrevistas, identificar las percepciones de los diferentes actores, frente a las variables de interés para el proyecto.

Cabe aclarar que la información disponible limita el análisis de impacto. La aplicación de una metodología de evaluación, como la anteriormente descrita, exige como requisito indispensable que el diseño de la evaluación quede determinado desde la formulación del programa o proyecto<sup>40</sup>, y que la información sea consistente, suficiente y sistematizada. Sin el cumplimiento de estos requisitos, las metodologías de evaluación potencialmente aplicables requieren de ajustes y adaptaciones para que se puedan cumplir sus objetivos. Si la metodología de evaluación es explícita desde la formulación del programa o proyecto, será mucho más fácil recolectar la información y en consecuencia, más consistente su procesamiento y análisis de datos recopilados.

Sin embargo, la información es un aspecto que la mayoría de los proyectos de naturaleza social en general, y el de Misión Bogotá en particular, no definen como un asunto estratégico que les permita realizar el seguimiento y la evaluación. El problema de información detectado en el proceso de evaluación del proyecto Misión Bogotá está asociado con los siguientes aspectos:

- Información deficiente, incompleta y sin sistematización: esta situación se constituye en un cuello de botella para la realización de la evaluación, pues la escasa información disponible del proyecto Misión Bogotá presenta inconsistencias y es bastante incompleta.
- Existen restricciones para la consecución de la información, asociadas con la ausencia de una cultura institucional que dinamice la gestión oportuna y eficiente de información.

### **3.2 Diseño de encuestas y operativo de campo.**

Para recolectar la información requerida en la evaluación del proyecto se utilizaron diferentes fuentes de información, tanto primarias como secundarias. El IPES y el Proyecto Misión Bogotá suministraron información de los grupos de tratamiento y control, con datos del “antes”, esto es del año de ingreso al proyecto (en el caso de los beneficiarios) ó del momento de la presentación de la hoja de vida (para el grupo de control). Estas bases requirieron de una tarea de depuración y filtro, de acuerdo con la información requerida para el presente estudio.

---

<sup>40</sup> La definición de los criterios de evaluación, es decir, si el interés consistía en revisar la viabilidad técnica, la viabilidad económica y financiera, la viabilidad Política o la operabilidad administrativa, requería que los diseñadores del programa o proyecto hubiesen determinado qué tipo de evaluación (metodologías) se debía aplicar al programa o proyecto y en qué momentos. Esto con el fin de poder realizar la evaluación de acuerdo con los parámetros establecidos que permitieran una mejor facilidad para el desarrollo del proceso.

Adicionalmente, fue necesario el diseño de las encuestas requeridas para recolectar información de seguimiento. Estas encuestas presentaron sucesivos cambios de estructura, de acuerdo con los ajustes sugeridos por el IPES y Misión Bogotá. Como resultado de esta actividad, se efectuó el diseño de los siguientes formularios:

- **Encuestas dirigidas a los informantes que conforman los grupos de tratamiento - beneficiarios y de control – no beneficiarios** (ver Anexos 6 y 7). Estas encuestas tienen por objeto recopilar información de seguimiento, esto es la información sobre la situación actual de los grupos de tratamiento y de control, para determinar los cambios que se han operado a lo largo del tiempo en los integrantes de estos dos grupos y para establecer las diferencias entre ellos. En las encuestas se incluyeron preguntas relacionadas con variables socioeconómicas disponibles en la línea de base, que permitiera complementar la información (dichas variables se relacionan principalmente con el ingreso, estrato y edad). Se identificaron las variables y se formularon las preguntas de interés que debían ser incluidas en el formulario de encuesta para conocer aspectos fundamentales de la evaluación como: i) características socioeconómicas, del mercado laboral y de calidad de vida; ii) información sobre el desarrollo de los componentes del proyecto, en el caso del grupo beneficiario; y, iii) percepción de los grupos en cuanto a la calidad y pertinencia de los servicios ofrecidos y beneficios del proyecto.
- **Encuesta dirigida a los responsables de la implementación del proyecto y del seguimiento a los beneficiarios (Gestores del proyecto)** (ver Anexo 8). Con esta encuesta se busca básicamente conocer la opinión de los Gestores, en aspectos relacionados con las fortalezas y debilidades que presenta el proceso que desarrolla Misión Bogotá para crear las condiciones que le permitan a los beneficiarios generar ingresos y vincularse al mercado laboral una vez terminan su contrato temporal.
- **Encuesta dirigida a los responsables del diseño del proyecto** (ver Anexo 9). Su objetivo es conocer la opinión de los responsables del diseño del proyecto en cuanto a las fortalezas, debilidades y dificultades observadas en el desarrollo de las etapas del proyecto. Adicionalmente, se busca indagar, a partir de la experiencia de los responsables del proyecto, sobre cuáles deberían ser las formas de implementación, para que el proyecto efectivamente logre los impactos esperados en generación de ingresos y de empleo.
- **Encuesta dirigida a empresarios que vincularon laboralmente a beneficiarios del proyecto a través del proceso de intermediación laboral** (ver Anexo 10): Con esta encuesta se pretende conocer las características de la empresa contratante; las relaciones empresa – FVP (IPES); el número de personas contratadas, el tipo de contrato y el

desempeño del beneficiario en la labor que realiza o realizó. Además, permite indagar sobre las necesidades de la empresa y del perfil de personal requerido. Con la encuesta se busca determinar cuál ha sido la aplicación de las competencias que se propone desarrollar el proyecto (ciudadanas, laborales generales y específicas), el grado de efectividad del proceso de intermediación laboral y la pertinencia de la capacitación de acuerdo con las necesidades del mercado.

- **Encuesta dirigida a instructores del SENA, responsables de la capacitación prevista en el proyecto** (ver Anexo 11). En esta encuesta se incorporan preguntas que permiten sondear el nivel de apropiación de los objetivos del proyecto por parte del instructor, los criterios definidos para seleccionar los cursos y los participantes en cada uno de ellos, el desarrollo de los cursos y el desempeño de los beneficiarios y, desde luego, la percepción de los instructores sobre los impactos que puede generar la capacitación que reciben los beneficiarios.
- **Encuesta dirigida al supervisor operativo del convenio con el SENA** (ver Anexo 12). El propósito de la encuesta es obtener información sobre las características del convenio celebrado con el SENA (entidad a cargo de la capacitación en competencias específicas), los aciertos y dificultades en la ejecución de este convenio y la pertinencia de la capacitación ofrecida por esta entidad.

Las encuestas dirigidas a los Gestores y a los responsables del diseño del proyecto fueron enviadas vía correo electrónico para su diligenciamiento, mientras que las aplicadas a empresarios, supervisor operativo del convenio con el SENA e instructores se aplicaron personalmente. Por su parte, las encuestas dirigidas a beneficiarios y no beneficiarios, requirieron del montaje de un operativo de campo que permitiera que los integrantes de estos dos grupos diligenciaran los respectivos formularios de encuesta.

El operativo adelantado constó de dos etapas: **i)** convocatoria telefónica, la cual fue realizada entre los días 21 y 25 de abril y, **ii)** reunión de aplicación de encuestas, realizada el día 26 de abril de 2008, en una de las sedes de Compensar (carrera 13 con calle 42).

Como resultado de este operativo, se obtuvieron los siguientes resultados:

**Cuadro 9:** Resultados de la convocatoria grupo tratamiento

<b>Encuesta grupo tratamiento</b>		
<b>Nombre</b>	<b>No</b>	<b>%</b>
Total de la muestra	124	100%
Contactados y convocados	54	44%
Asistieron	30	24%
Encuestas aplicadas telefónicamente	34	27%
<b>Total encuestas</b>	<b>64</b>	<b>52%</b>

**FUENTE:** Cálculo Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2008).

**Cuadro 10:** Resultados de la convocatoria grupo control.

<b>Encuesta grupo control</b>		
<b>Nombre</b>	<b>No</b>	<b>%</b>
Total de la muestra	69	100%
Contactados y convocados	17	25%
Asistieron	5	7%
Encuestas aplicadas telefónicamente	9	13%
<b>Total encuestas</b>	<b>14</b>	<b>20%</b>

**FUENTE:** Cálculo Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2008).

Del total de personas que conforman el grupo de tratamiento (124), sólo fue posible contactar y convocar al evento a 54 personas, las que representan el 44% del universo. De estas 54 personas asistieron y diligenciaron la encuesta 30 personas, lo que implica una efectividad de la convocatoria del 24%. Dado que el tamaño óptimo de la muestra en el grupo de tratamiento es de 57 personas, fue necesario contactar telefónicamente a otro grupo, tarea que arrojó como resultado la aplicación de 34 encuestas adicionales. En total se aplicaron 64 encuestas al grupo de tratamiento o de beneficiarios.

Por su parte, en el grupo de control fueron contactadas, aunque con múltiples dificultades, 17 personas (25% del universo), de las que solo asistieron 5 personas al evento programado para la realización de la encuesta, diligenciando igual número de formularios (lo que equivale al 7% de la población de este grupo). Como consecuencia del bajo nivel de respuesta a la convocatoria, se implementó un plan alternativo consistente en la realización de llamadas telefónicas, estrategia que permitió acceder a 9 personas adicionales, a las que se les efectuó la encuesta; por lo tanto, se cuenta con un total de 14 encuestas diligenciadas por integrantes del grupo de control.

Las dificultades encontradas en el proceso de convocatoria y aplicación de encuestas se relacionan principalmente con: **i)** la movilidad permanente de los lugares de residencia de los beneficiarios como de los no beneficiarios del proyecto, característica que se relaciona con la ocupación de vendedores informales; **ii)** existen pocos incentivos para suministrar información, especialmente para los integrantes del grupo de control (no vinculados al proyecto).

Como aprendizajes del operativo de campo se derivaron las siguientes recomendaciones: **i)** la aplicación de encuestas debe ser realizado por un encuestador capacitado, directamente en el lugar de residencia o trabajo de la población objeto de estudio, para de esta manera disminuir el riesgo de no respuesta; y, **ii)** el proyecto debe solicitar mayor información de contacto de la población, por ejemplo teléfono celular o teléfonos de familiares o amigos, lo que

facilitaría la búsqueda posterior; adicionalmente, se recomienda realizar una actualización de datos una vez la persona termina su contrato (información de egreso).

## CAPITULO IV. EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN Y LOS EFECTOS INICIALES GERNERADOS POR LA INTERVENCIÓN (Componentes del proyecto).

En este capítulo se presentan los resultados de la evaluación de la operación y los efectos iniciales generados por el proyecto, a partir del análisis de cada uno de sus componentes. Tomando como base la percepción de los diferentes actores involucrados en el desarrollo del proyecto, se espera determinar el avance de temas tales como la gestión y operatividad, expectativas sobre el proyecto y valoración del mismo. Se identifican los aciertos, dificultades y los cuellos de botella existentes, que limitan el cumplimiento de objetivos, con el propósito de generar propuestas que permitan mejorar la implementación futura del proyecto.

### 4.1 Selección e ingreso al proyecto.

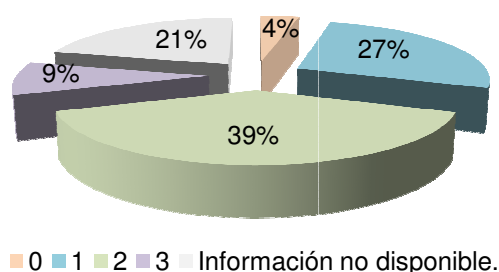
Durante el año 2006, un importante número de personas (405) presentaron su hoja de vida para vincularse como guías ciudadanos, a través del Proyecto Misión Bogotá. El proceso de selección adelantado arrojó como resultado la vinculación de 368 personas que cumplieron con los requisitos mínimos de ingreso (saber leer y escribir, ser mayor de edad, y pertenecer a uno de los estratos 1, 2 ó 3). En este contexto, las personas vinculadas al proyecto pertenecían en su mayoría (39%) al estrato 2 y tenían edades que oscilaban entre los 29 y 38 años (36%).

**Cuadro 11.** No. De personas vinculadas y rechazadas como Guías Ciudadanos – año 2006.

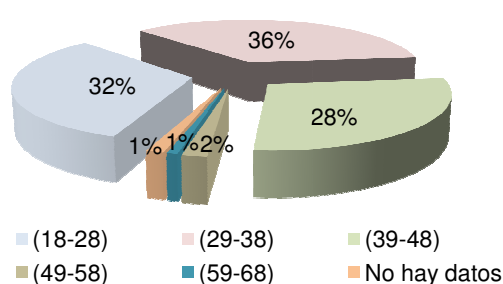
Característica	No.
No. de personas que presentaron su HV a Misión Bogotá (enero 2006 – Mayo 2007)	405
No. de personas vinculadas al proyecto	368
No. de personas rechazadas	37

**FUENTE:** Elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2008).

**Gráfico 10:** Población por estrato, año 2006.



**Gráfico 11:** Población por rango de edad, año 2006.



**Fuente:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006; cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

**Fuente:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006; cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

El 9% de las personas que presentaron su hoja de vida fueron rechazadas por los motivos que se explican en el siguiente cuadro.

**Cuadro 12.** Razones de rechazo

<b>Características fundamentales de rechazo a los beneficiarios</b>	<b>No. de personas</b>
No superó prueba de lecto -escritura	3
Estuvo vinculado anteriormente a Misión Bogotá	3
No presentó documentos	3
No superó la entrevista	1
No se pudo establecer contacto	8
No se presentó al proceso de preselección.	15
Otras	4
<b>Total</b>	<b>37</b>

**FUENTE:** Elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2008).

De esta manera, 37 personas no fueron vinculadas como beneficiarios del proyecto, debido principalmente a problemas operativos relacionados con la dificultad de establecer contacto y la no presentación del beneficiario a la entrevista. Esta situación da cuenta de las dificultades operativas que se presentaron en el proceso de selección e ingreso al proyecto y que, de acuerdo con la opinión de los Gestores y Personal Administrativo del proyecto, se relacionaron con:

- i) Disponibilidad de líneas telefónicas e internet para realizar la convocatoria;
- ii) Bases de datos desactualizadas sobre las personas que se presentaron al proceso de selección. Existe una gran cantidad de hojas de vida, pero debido a la rotación de vivienda de este tipo de personas, en el momento de la convocatoria los datos se encontraban desactualizados;
- iii) Desconocimiento de los criterios de selección de las instituciones remitentes;
- iv) No se cumplió con los criterios de selección para el ingreso de los beneficiarios al proyecto. El proyecto admitió personas que no cumplían con los requisitos establecidos;
- v) Dificultades económicas de la población, lo que conllevaba a que existiera un alto grado de deserción en la preselección por la inversión económica que debía realizar el candidato a Guía Ciudadano.

Para reducir este tipo de problemas, los Gestores y personal administrativo del proyecto proponen, entre otras, las siguientes soluciones:

- i) Habilitar una plataforma informática, acorde con las necesidades del proceso de selección, que permita contar con información actualizada y veraz de todas las personas candidatas;
- ii) Obtención de información mediante el diligenciamiento de un formato de inscripción a través de internet, que debe ser diligenciado directamente por el postulante.

- iii) Se debe establecer una ruta de acceso, fundamentalmente virtual, que agilice y depure el perfil de las personas, previo ingreso en la base de datos del proyecto; ésto permitiría simplificar y agilizar el proceso de convocatoria, pues no se convocaría a personas que no cumplan con el perfil.
- iv) Se debe entregar información clara a la ciudadanía y a las instituciones sobre el énfasis del proyecto y los criterios de selección de la población, para que sólo sean remitidas al proyecto aquellas que cumplan con el perfil establecido.

En el proceso de selección adelantado por el proyecto se destaca como fortaleza el desarrollo de la entrevista previa al beneficiario, por cuanto arroja información muy importante sobre sus características individuales, antecedentes laborales y de formación, además de sus habilidades, conocimientos, aptitudes y componentes emocionales. Este tipo de información permite establecer si las personas cumplen con los criterios establecidos para desempeñarse como Guías Ciudadanos y detectar problemas que podrían afectar el normal desarrollo de sus actividades.

Sin embargo, es necesario que frente a los nuevos retos del proyecto, la entrevista previa se adapte y permita identificar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Características socioeconómicas, a través de la aplicación de fichas preestablecidas.
- Perfiles ocupacionales y vocacionales.
- La entrevista además de ser un instrumento de selección, debe ser una herramienta que oriente la referenciación del postulante a otros servicios, en caso de no cumplir con el perfil requerido por Misión Bogotá.

El éxito en la implementación de todas las anteriores propuestas y del proyecto en general, dependerá de la definición de criterios claros y específicos de focalización de la intervención, que permitan la objetividad en la selección de los beneficiarios. La no definición de criterios de selección de manera clara, es identificada como uno de los principales cuellos de botella que enfrenta actualmente el proyecto para realizar un proceso de selección eficaz y que permita generar los impactos esperados. En la elaboración, eficiencia y éxito de las políticas, programas o proyectos sociales, la focalización es un instrumento básico para lograr que éstos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo.

En materia de criterios de focalización del proyecto, se definen como relevantes las siguientes modificaciones:

- **Edad:** La edad debe tener límites definidos, siendo el valor mínimo 18 años y el máximo 45 años. Sin embargo, mientras que para algunas personas vinculadas al proyecto (Gestores, principalmente), este rango de edad se podría ampliar a personas mayores de 45 años, para otras, el valor máximo debería estar en los 26 años. El argumento para que el proyecto se focalice en los jóvenes de 18 a 26 años, obedece a las restricciones que enfrenta



esta población para acceder al mercado laboral: i) 17% de los jóvenes de Bogotá no acceden a educación básica y media; ii) existe baja correlación entre la formación educativa y el mundo de la ocupación; iii) falta de experiencia laboral; iv) no tienen competencias laborales generales y específicas; v) carecen de contactos necesarios para la vinculación laboral.

La definición de este criterio, no sólo debería obedecer a las necesidades que presentan los diferentes grupos poblacionales, si no que debería tener en cuenta a aquellos que por sus características particulares presentan mayores restricciones para acceder al mercado laboral y en los que la intervención del proyecto garantice una mayor efectividad.

En América Latina, los programas de capacitación laboral, como instrumento de lucha contra el desempleo, han presentado una tendencia de focalización hacia la población de jóvenes. Desde principios de esta década, fuertemente impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han extendido rápidamente por diversos países de América Latina algunos programas de capacitación laboral dirigidos a jóvenes que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social. Esta focalización explícita es una de las características que en su conjunto conforman un modelo muy elaborado y sistemático, especialmente si se le compara con experiencias anteriores adelantadas en la región, en las que la capacitación laboral también se colocaba al servicio de proyectos de lucha contra la pobreza, pero generalmente con estrategias de intervención pobremente sustentadas y por lo tanto difíciles de evaluar en su eficiencia y su efectividad<sup>41</sup>.

La focalización en jóvenes se sustenta en las dificultades que enfrenta esta porción de la población cuando busca trabajo: fundamentalmente su falta de calificación y experiencia. Adicionalmente, se pone de relieve la contribución a la competitividad regional y nacional que trae la capacitación laboral de esta población.

- **Nivel educativo:** escolaridad mínima de quinto grado de primaria (otorga las competencias y habilidades mínimas requeridas), personas con educación básica secundaria y/o estudios técnicos, tecnológicos y profesionales sin culminar. El nivel educativo debe permitir cumplir con diferentes objetivos: desempeño de las funciones como Guía Ciudadano, aprovechamiento de la capacitación en competencias laborales e inserción laboral efectiva, acorde con la capacitación otorgada por el proyecto.

*Percepción...*

*Aunque la escolaridad determina en un alto porcentaje las habilidades, hay un número significativo de personas en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los desplazados, que aunque no tienen niveles de escolaridad (incluso personas que no han tenido estudios), han logrado generar intervenciones importantes, pues en términos reales poseen mayores habilidades (lectura, escritura, operaciones básicas matemáticas, habilidades comunicativas) que los mismos escolarizados.*

*Gestor del proyecto*

<sup>41</sup> Cinterfor - OIT

- **Condición de vulnerabilidad:** existe consenso en cuanto a la relevancia de focalizar la intervención en personas en condición de vulnerabilidad, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3. Estas personas, presentan vulnerabilidad en el mercado laboral, debido a la carencia de competencias laborales y de experiencia laboral.

*Percepción...*

*Considero pertinente tener en cuenta el criterio de vulnerabilidad para identificar a la población beneficiaria del proyecto, debido a que es la población que ha tenido menos oportunidades de capacitación, lo que restringe las oportunidades en el ámbito laboral. Es adecuado, pues la meta es atender población vulnerable y en estos estratos es donde más se encuentran personas con necesidades básicas insatisfechas.*

*Gestor del proyecto*

## 4.2 Empleo temporal.

En términos de la vinculación laboral temporal que ofrece el proyecto Misión Bogotá, las principales debilidades y fortalezas, reconocidas por los responsables de la ejecución del proyecto, se relacionan con:

**Cuadro 13.** Fortalezas y debilidades del empleo temporal

Fortalezas	Debilidades
<p>1. El empleo temporal es un espacio en el que las personas se forman permanentemente en competencias ciudadanas y laborales generales, lo que permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apropiación de la ciudad desde su labor de guía ciudadano(a), lo que redundará en su conocimiento y ejercicio de deberes y derechos.</li> <li>✓ Desarrollo y fortalecimiento de habilidades comunicativas.</li> <li>✓ Ampliación de su visión y experiencia del ejercicio de ciudadanía activa con el conocimiento de derechos y deberes.</li> </ul> <p>2. Integración paulatina con los aspectos formales del mundo laboral – hábitos laborales.</p> <p>3. El ingreso mensual fijo durante 12 meses, permite solventar en parte las necesidades económicas de los beneficiarios.</p> <p>4. El estar vinculados laboralmente, les permite adquirir formación para el trabajo y/o emprendimiento. Adicionalmente,</p>	<p>1. Aunque se amplió el tiempo de vinculación de los(as) guías al proyecto, se trata de una contratación de prestación de servicios en la que los honorarios no son suficientes para la atención de las necesidades de una familia.</p> <p>2. La contratación se realiza mediante Ley 80, lo que implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Invertir dinero para la contratación, previamente al primer pago.</li> <li>✓ Descuentos de pensión y salud sobre los honorarios, que resultan excesivos para poblaciones vulnerables. Adicionalmente, se conoce de antemano que las personas dejarán de cotizar a pensión una vez terminado el contrato.</li> <li>✓ Exceso de trámites administrativos para la vinculación y la liquidación.</li> </ul> <p>3. La forma de contratación de la población es contradictoria con el criterio de vulnerabilidad, dados los costos que implica y la forma de pago (inversión en documentos y espera del cumplimiento de un mes antes del primer pago).</p> <p>4. No toda la población sujeto de atención se siente a gusto con el rol de guía ciudadano</p>

Fortalezas	Debilidades
<p>genera reconocimiento de la experiencia adquirida por parte de las empresas.</p> <p>5. Posibilita la obtención de requisitos exigidos en el ámbito laboral como son: experiencia y referencias de trabajo.</p> <p>6. Genera hábitos para el manejo de un ingreso mensual (pagos y gastos), pues los vendedores informales están acostumbrados al ingreso diario. Obliga a planear el uso de los recursos.</p> <p>7. Los guías hacen contacto en su grupo y en los espacios en los que intervienen, lo que les permite abrir opciones de trabajo futuras (contactos).</p> <p>8. Hay un empoderamiento personal y productivo de las personas, que les permite asumir la búsqueda de nuevas oportunidades con mayor conciencia de sus capacidades.</p>	<p>(por un imaginario que guarda relación con un "estatus").</p> <p>5. En ocasiones la población no cuenta con las habilidades básicas que requiere para el desarrollo de las funciones como guía ciudadano (desempeño oportuno de las actividades, acatamiento de figuras de autoridad, trabajo en equipo).</p>

**FUENTE:** Elaboración Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) (2008), teniendo en cuenta las diferentes encuestas.

Por su parte, se identificó una gran variedad de problemas operativos, que representaron riesgos para el ingreso y la permanencia de los beneficiarios; entre ellos, se destacan:

**i) Al ingreso y firma del contrato:**

- ✓ Los procedimientos administrativos hacen que el tiempo transcurrido entre la selección del candidato(a) y la formalización (firma) del contrato sea dispendioso. Esto dificulta que las personas lleguen al final del proceso, razón por lo cual se presenta mucha deserción.
- ✓ En algunos casos la firma de un segundo contrato es demorada por implicaciones del régimen subsidiado.
- ✓ En el año 2006 no había descuento por nómina para el pago de salud y pensión; el pago directo muchas veces ocasionaba el incumplimiento por parte del beneficiario.
- ✓ Exceso de trámites administrativos por inoperancia jurídica.
- ✓ Claridad en la información que se le entrega al postulante sobre los procesos que debe seguir.
- ✓ Capacidad instalada del proyecto, que permite recibir un máximo de 400 personas mensuales.
- ✓ Dificultad por parte de la población para adquirir la documentación predial específica y libreta militar. Reunir este tipo de documentos implica incurrir en costos (tramitología).
- ✓ Falta de infraestructura adecuada.

- ✓ Desorganización de los procesos internos.

ii) **En el desempeño de funciones como guía y permanencia:**

- ✓ Demoras en los pagos, especialmente durante el primer y último mes, lo que genera deserción o desmotivación para realizar el trabajo como Guía ciudadano.
- ✓ En ocasiones los procesos dilatados para la contratación de gestores, ocasionó que los vinculados en un momento dado debieron asumir la coordinación y orientación de un número grande de guías ciudadanos(as), afectando el acompañamiento y el desarrollo del proceso de formación.
- ✓ Dotación de materiales para trabajar con los ciudadanos; por ejemplo, en actividades con niños especiales, espacios locales como bibliotecas ó comedores comunitarios. La demora en los procesos de contratación de estos materiales, ocasionó dificultades para el desarrollo de las funciones.
- ✓ Las problemáticas familiares influyen en el cumplimiento de horarios y obligaciones contractuales. El tema de embarazos, violencia y maltrato intrafamiliar se convierte en un obstáculo para el desarrollo de las labores; se presentan fallas por golpizas, amenazas, miedo a que el compañero/a se lleve a los hijos durante la ausencia del guía, entre otros. Por esta razón, la formación es importante para el refuerzo de estos temas.
- ✓ Seguimiento y acompañamiento insuficiente por parte de los gestores, en cuanto al desempeño de los Guías.
- ✓ Dificultad en el contacto. En algunos casos no se cuenta con teléfono fijo ni celular y es difícil convocarlos cuando surgen imprevistos que así lo demandan.
- ✓ En ocasiones las personas de otras entidades, con las que se relacionan las y los guías, no comprenden su labor de informadores y orientadores y tienden a asignarles labores que se consideran de inferior responsabilidad. Con esto se reitera la imagen de subalternos de estas poblaciones, ubicándolos en la situación de receptores pasivos y no se fomenta su autonomía y autoestima.
- ✓ Algunas instituciones pretenden darle al guía funciones secretariales, para lo cual no tienen la competencia ni es su función. El gestor debe jugar un papel importante para aclarar estas situaciones.
- ✓ Desconocimiento de la ciudadanía frente a las funciones que cumplen las y los guías ciudadanos. El proyecto tiene un estigma desde sus inicios, cuando vinculaba personas que eran consideradas indeseables socialmente. Esta situación hace que las personas deserten cuando las "confunden" con trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, entre otros.
- ✓ La distancia y horarios que exigen algunos espacios de intervención.
- ✓ No siempre los guías quedan en el mejor espacio, de acuerdo con sus habilidades.

- ✓ Los ingresos que perciben los beneficiarios no compensan los que podrían obtener a través de la actividad informal, situación que pone en riesgo la permanencia en el proyecto, por la necesidad de realizar labores suplementarias para "completar" o mejorar los ingresos. Esta situación es paradójica, si se tiene en cuenta que por la forma en que se contrata (ley 80), el pago del guía le cuesta a MB aproximadamente doscientos cincuenta mil pesos más de lo que la persona realmente recibe.
- ✓ Las mujeres consideran que el mejor momento para tener un hijo es cuando tienen unos ingresos más o menos fijos, razón por la que se presenta un gran número de mujeres gestantes, que deben hacer suspensiones del contrato, afectándose la continuidad del proceso de capacitación.
- ✓ La dificultad para aprender es un factor que desmotiva; algunas personas se retiran porque se sienten "incapaces" para apropiarse de la capacitación.

De acuerdo con las opiniones de los beneficiarios, la vinculación temporal como Guía Ciudadano representa una oportunidad importante para mejorar sus ingresos, recibirlos de manera más segura y periódica y desempeñar una actividad diferente a las ventas informales. Sin embargo, este ingreso en algunas ocasiones escasamente permite la subsistencia de los beneficiarios y de sus familias; adicionalmente, una vez culminado el contrato vuelven a ejercer la actividad de vendedores informales, debido a la dificultad de ubicarse laboralmente o desempeñar otro tipo de actividad. Este último resultado, será analizado con mayor detalle más adelante.

*Percepción...*

*En cuanto al empleo de Guía Ciudadano mi balance es positivo, puesto que mis ingresos se incrementaron un 50%, al igual mi calidad de vida. En cuanto a lo colectivo encuentro muchas falencias, puesto que lo devengado sólo alcanza para subsistir.... De 100 personas que acceden al proyecto Misión Bogotá, creo que sólo 4 o 5 abandonaron el espacio público.... En cuanto a las ventas informales creo que existe poco apoyo del sector financiero y bajo acompañamiento del Distrito, en este caso el IPES... Faltan políticas claras para los vendedores informales, para que así abandonen el espacio público.*

*Beneficiario del proyecto*

*Percepción...*

*Bueno, yo si me enamoré del proyecto Misión Bogotá, estuve en comedores compartidos con niños y colaboré en colegios. Me sentí muy bien, di todo de mí. Estuve con cantidad de compañeros que como la gestora del grupo no estaba encima lo convidaban a uno a dejar la actividad para hacer algo indebido, y yo no accedí, pensando que me pudieran encarrilar en otro proyecto, porque mostrando mi responsabilidad me lo merecía, caso que no sucedió. Me lancé a la calle otra vez como vendedor ambulante, lo cual no ha sido fácil, pues me volví vulnerable. Tanto será que un señor me agredió y me rompió la boca, pues disque este ya no es mi puesto de ventas. Pero así y todo sigo trabajando, porque no tengo una buena oferta de trabajo.*

*Beneficiario del proyecto*

Para los ex – Guías, las principales dificultades presentadas en el desempeño de sus funciones fueron:

- ✓ Carencia de información oportuna y clara sobre los espacios de intervención: *“Falta más información sobre el centro, ya que es allí donde se encuentra gran parte del funcionamiento del distrito capital (Alcaldía, museos, personería, contraloría, registraduría, bancos, pagos de servicios públicos, ferias, transmilenio, etc.)”.*
- ✓ Falta de acompañamiento por parte de los Gestores.
- ✓ Los inconvenientes familiares que dificultan el cumplimiento de horarios: *“...Además nos tocaba llevar a mis hijas a estudiar y una ingresaba al colegio a las 6:00 a.m. y salía a las 3: 00 p.m., no teníamos un horario fijo, a veces nos tocaba trabajar en las mañanas o en las tardes, en algunas ocasiones trabajábamos los domingos”.*

Las principales causas de deserción se relacionaron con:

- ✓ Costos de transporte en los que se incurre por el desplazamiento a los espacios de intervención, que en ocasiones se encuentran alejados del lugar de residencia del beneficiario: *“Me retiré porque nos tocaba caminar mucho, estábamos en Bosa y a veces nos tocaba gastar entre \$8.000 y \$12.000 diarios en transporte”.*
- ✓ Forma de pago del salario e ingresos percibidos por la vinculación como Guía Ciudadano.

*Percepción...*

*Yo recibía el pago mensual...y uno cogía la plata, pero no es como trabajar en la calle, que uno sabe que está recibiendo a diario, mientras que allá uno tiene que esperar un mes para recibir el sueldo, entonces uno no puede disponer de lo diario y tiene que comprar lo que tiene que comprar. Es muy larga la espera del sueldo un mes, sería mejor que le pagaran a uno cada 15 días, para tener para el diario del bus. A veces llegaba el fin de mes y no tenía nada, y tocaba pedir prestado para los transportes, si no le prestaban a uno, nos tocaba caminar, pues no nos dejaban cerca al lugar donde uno vive, yo vivo en Candelaria y me enviaban al centro, puente Aranda, y gastaba mucho en transporte y lo lejos.*

*Además, como uno no podía trabajar en la calle, porque en Misión Bogotá nos lo prohibían. Para mí el inconveniente es el dinero, porque de resto uno aprende muchas cosas, los gestores nos tratan muy bien, y allá hay psicólogos y para ir al médico uno llevaba la autorización y pedía permiso. Ahí lo envían a uno a estudiar a la biblioteca que queda cerca... Yo si aprendí muchísimas cosas que no sabía.*

*Desertor del proyecto*

*Percepción...*

*Yo me retire del proyecto Misión Bogotá porque pedí un crédito en el Banco Caja Social y pensé que iba a mejorar, pero nada de nada, porque uno no es que sepa mucho de esto... me ilusioné y compré mercancía para vender en el madrugón. Duré vinculada al proyecto 11 meses, y aprendí a valorarme y auto exigirme, a desempeñarme en cosas que yo no conocía, crecí mucho como persona durante mi vinculación con Misión Bogotá. Las conferencias con las sicólogas lo llevan a uno al autoconocimiento, le enseña a uno que uno no está solo. Todo esto me ha servido para mi vida... uno aprende muchas cosas con los compañeros y con las psicólogas, el comportamiento es distinto, pero todos somos iguales, seguimos en lo mismo.*

*Lo único que creo que tocaría mejorar es pensar en esa gente que sale de MB ¿qué hace después?. Muchos compañeros salen a rebuscarse a otro lado. De lo que si estoy plenamente segura es que estar en MB es una experiencia única.*

*Desertor del proyecto*

### 4.3 Capacitación

La capacitación que recibieron los beneficiarios del proyecto, constó de dos etapas: i) capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales y, ii) capacitación en competencias laborales específicas.

#### 4.3.1 Capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales.

El 100% de las personas beneficiarias recibieron capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales, a través del SERES – Misión Bogotá. De acuerdo con los gestores, personal administrativo y responsables del diseño, las principales fortalezas y debilidades encontradas en este proceso, se relacionan con:

**Cuadro 14.** Fortalezas y debilidades de la capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales.

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las herramientas de formación que se han producido por parte del proyecto.</li> <li>2. Los procesos que se han construido por parte de los gestores y talleristas en la formación del guía.</li> <li>3. La metodología de formación ciudadana que les brinda el proyecto Misión Bogotá permite obtener, entre otros, los siguientes beneficios: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conocimiento y apropiación de la ciudad: se aprende a mirar la ciudad como fuente de posibilidades productivas en el marco de la legalidad y se genera un conocimiento de las ofertas institucionales que pueden beneficiar al guía y a las personas que lo rodean. Se genera sentido de pertenencia hacia la ciudad y compromiso hacia su construcción proactiva.</li> <li>✓ Conciencia de corresponsabilidad con el Estado, frente a los problemas de la ciudad.</li> <li>✓ Fortalecimiento y desarrollo de habilidades comunicativas, que le permiten a la persona mejorar sus niveles de comunicación, sus relaciones interpersonales y familiares.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La metodología no favorecía el aprendizaje (mucho cátedra).</li> <li>2. La concentración de actividades administrativas, logísticas y de formación, hacen que el gestor no pueda dedicar tiempo suficiente a las actividades de formación ciudadana.</li> <li>3. Falta de compromiso por parte de algunos gestores para hacer seguimiento pertinente al proceso de formación de los guías, incluso la falta de interés en generar procesos de formación.</li> <li>4. Tiempos escasos para la formación y asistencia a talleres, debido a los tiempos exigidos en los espacios de intervención.</li> <li>5. Espacios físicos inadecuados, que no favorecen el proceso de formación. Los grupos numerosos afectan de manera negativa la continuidad de los procesos de formación.</li> </ol>

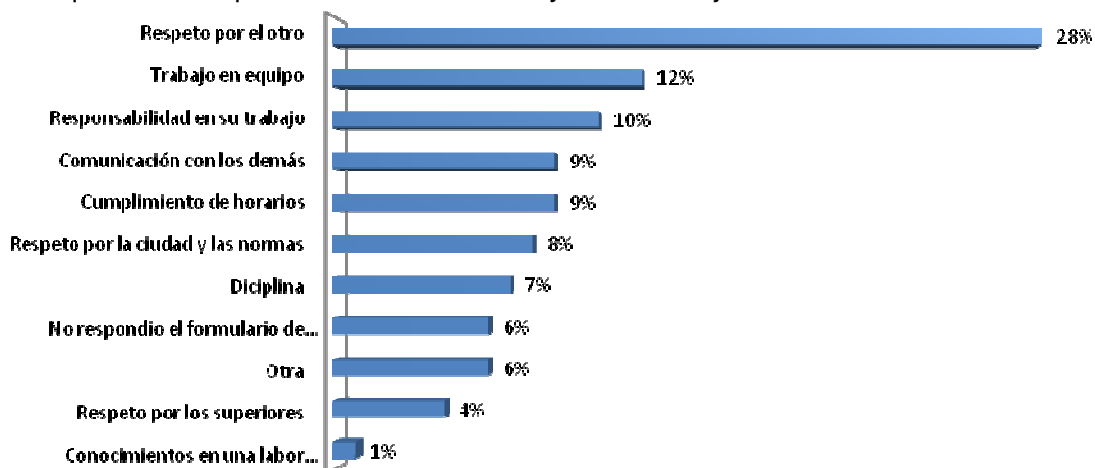
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecimiento de habilidades para trabajar en equipo y motivación para el trabajo.</li> <li>✓ Fortalecimiento del conocimiento y ejercicio ciudadano de derechos y deberes. Se conocen los mecanismos mediante los cuales se ejercen los derechos y deberes ciudadanos propiciando la autonomía y la autogestión. Los guías se convierten en sujetos de derechos y deberes y adquieren importancia en la ciudadanía y en sus comunidades.</li> <li>✓ Se mejoran sus relaciones con las otras personas, en sus diferentes contextos cotidianos.</li> <li>✓ Se fortalece el tejido social a partir de una relación solidaria y participativa.</li> <li>✓ Se valora la diferencia como un elemento que enriquece la convivencia.</li> <li>✓ La mayoría de guías menciona que es en este ámbito donde realmente sienten que cambian como personas. El aprendizaje en esta área mejora su autoestima y promueve su papel responsable con la ciudad.</li> <li>✓ Se genera compromiso en los guías por formarse y superar las condiciones problemáticas que los caracterizan.</li> </ul>	

**FUENTE:** SDDE, encuesta dirigida a gestores, personal administrativo y responsables del diseño, (2008).

Esta formación según el concepto de los beneficiarios, ha cambiado la forma en que perciben la ciudad (respeto por la ciudad y las normas), la manera de relacionarse con otros, ha incentivado el trabajo comunitario y ha permitido el conocimiento de los deberes y derechos. De las 64 personas encuestadas, el 28% respondió que de los conocimientos adquiridos durante su vinculación al proyecto Misión Bogotá, el respeto por el otro es el que más ha aplicado en su vida diaria y trabajo, mientras el 12% destaca el trabajo en equipo. Otros conocimientos valorados por los beneficiarios son: responsabilidad en el trabajo (10%), comunicación con los demás (9%) y cumplimiento de horarios (9%).



**Gráfico 12:** ¿De los conocimientos adquiridos en su paso por Misión Bogotá, cuáles han sido los que más ha aplicado en su vida diaria y en su trabajo?



**FUENTE:** Encuesta realizada a los beneficiarios por la SDDE (2008)

*Percepción...*

*El proyecto tiene como misión transformar el comportamiento del individuo como guía, como ciudadano de bien, para luego transmitir esos conocimientos y esa cultura adquirida a gran parte de los ciudadanos, mejorar la convivencia en su entorno laboral y dentro de los núcleos familiares.*

*Las personas poco o nada se involucraron dentro del proyecto, perdiendo así esta magnífica oportunidad que nos dio la vida y el Distrito de poder trabajar y al mismo tiempo gozárnosla durante un año.*

*Beneficiario del proyecto*

De igual manera, las personas responsables del diseño e implementación del proyecto consideran que este tipo de formación generó competencias que favorecerán la inserción laboral de los beneficiarios:

- Permite fortalecer mediante una reflexión permanente y análisis de experiencias cotidianas, el ejercicio de derechos y deberes como parte de la ciudadanía activa en co-responsabilidad.
- Permite fortalecer competencias laborales generales como capacidad de trabajo en equipo; reconocimiento de jerarquías y roles dentro de una institución; reflexión permanente en derechos y deberes; sentido de las regulaciones en el trabajo y pertenencia institucional.
- La formación ciudadana en ejercicio de derechos y deberes, en apropiación de la ciudad y en resolución pacífica de conflictos, promueve en las personas la ciudadanía activa, esto es, la autonomía, la auto - gestión, el sentido de

corresponsabilidad, así como las competencias laborales generales fundamentales en el ámbito laboral.

- En el año 2006 aún habían ciertas deficiencias en la formación de las y los guías, sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por la oficina de enlaces eran las competencias desarrolladas por las y los guías en este sentido, las que generaban mayor demanda por parte las empresas. Por lo tanto creemos que sí surtía efecto el mecanismo de formación. Una evaluación sobre el desarrollo de competencias que adelantó una persona externa, también arrojó este resultado positivo.
- Esta formación es importante ya que la guía y el guía adquieren una serie de hábitos, responsabilidades, conocimiento de sus derechos y deberes, apropiación y reconocimiento de él como ciudadano, permitiéndole con esto desarrollarse mejor como persona y como ciudadano.
- La formación ciudadana desarrolla en las personas habilidades comunicativas, que les permiten mejorar sus relaciones interpersonales y familiares. Por otra parte, aporta en la apropiación de la ciudad y el entorno.
- Es una oportunidad para que la persona adquiera conocimientos a los cuáles no tiene oportunidad de acceder por su estado de vulnerabilidad.
- Este proceso de formación también es de gran aporte para la autoestima, pues las personas se sienten importantes y reconocidas.
- La formación en ciudadanía no sólo mejora sus posibilidades para la consecución del empleo, si no que es fundamental para el guía ciudadano; esta formación le genera otra posición como ser humano, fortalece su capacidad discursiva, reconoce ampliamente la oferta institucional y de esta manera otras posibilidades de empleo. Mejora su comportamiento, sus relaciones interpersonales y su percepción de las jerarquías en las actividades que desarrolla.
- El mayor valor agregado que tiene el proyecto es el impacto que éste tiene en la población sujeto de atención y en su entorno más inmediato; el proyecto transforma sujetos, transforma realidades. Cuando existe la posibilidad que el ser humano se reconozca a sí mismo en todas sus potencialidades, proyectándose en diversos contextos y jugando diferentes roles, se fortalece la gestión en la búsqueda de empleo. Además cuando se forma en valores tan importantes como la responsabilidad, el respeto, la solidaridad, la honestidad, entre otros, el proceso es exitoso.
- Esta formación brinda elementos básicos de ejercicio de ciudadanía y conocimientos de la ciudad y manejo del entorno.

- Genera competencias personales e interpersonales, que no tienen un impacto directo sobre la generación de empleo e ingresos.

*Percepción...*

*Mejora su comportamiento como ciudadanos, como padres de familia (mejora sus relaciones inter-personales con su familia), a las mujeres las empodera y les permite ver sus capacidades y anular sus dependencias, mejora sus capacidades para comunicarse y conseguir lo que quiere.*

*Contribuye notoriamente a la ciudad, genera capital social, fortalece la gobernabilidad y las relaciones ciudadanos-instituciones. Fomenta sentidos de responsabilidad, cumplimiento, compromiso social.*

*Gestora del proyecto Misión Bogotá.*

La información reportada por los empresarios que contrataron beneficiarios del proyecto Misión Bogotá, permite establecer que dentro de las competencias laborales generales que poseen los beneficiarios, destacan las siguientes: trabajo en equipo (14%); respeto por las jerarquías (14%) y presentación personal (14%). La capacidad de adaptación (7%) y la expresión oral (7%) son las competencias que para los empresarios se encuentran menos desarrolladas. Las dificultades en el desarrollo de un trabajo, se encuentran más relacionadas con los conocimientos específicos para su desempeño (competencias laborales específicas), que con el desarrollo de competencias laborales generales, las cuales no representan un cuello de botella en el caso de los beneficiarios del proyecto.

Por su parte, de acuerdo con la opinión de los empresarios, las competencias laborales generales que debe desarrollar el proyecto son la **responsabilidad en el desempeño de su trabajo, el respeto por las jerarquías y el trabajo en equipo**. La competencia que consideran menos relevante es la expresión oral.

En general, el desempeño de los beneficiarios en sus trabajos ha sido bueno y la desvinculación laboral no ha sido causada por el mal comportamiento o el incumplimiento del beneficiario, sino por la terminación de contratos de carácter temporal. Sólo en uno de los casos se dio por terminado el contrato, debido al incumplimiento por parte de la beneficiaria.

*Percepción:*

*...hemos contratado a una niña que venía de tener un contrato a un año con Misión Bogotá, pero en este trabajo tan sólo duró 4 días, de los cuales faltó un día sin justificación. En esta empresa se realiza seguimiento para saber si el empleado cumple con sus obligaciones, para esto se contrata personal que se hace pasar por cliente. Una de estas personas le realizó seguimiento a la niña; en el segundo día de contratada en ventas de helados en la calle se puso a hacer visita en la calle durante 30 minutos contabilizados. Al llamarle la atención la niña se retiró del trabajo, nos hizo perder tiempo y dinero en el proceso de selección. Todo lo que hizo durante el proceso de selección nos gustó, pero al ser contratada todas nuestras expectativas cambiaron porque nos dejó el trabajo abandonado...pensamos que en Misión Bogotá les enseñaban el respeto por sus superiores y el cumplimiento de horarios y normas, pero en este caso no fue así.*

*Empresario*

#### 4.3.2 Capacitación en competencias específicas a través de SENA.

De acuerdo con las bases de datos del proyecto, el 100% de los beneficiarios recibieron capacitación en competencias laborales específicas con el SENA, en cursos cortos de 220 horas. Los cursos que presentaron mayor asistencia fueron los de manejo de máquina plana para la confección (21%); auxiliar contable (10%) y operarios de aseo (9%), como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 15:** Cursos desarrollados por los beneficiarios – año 2006.

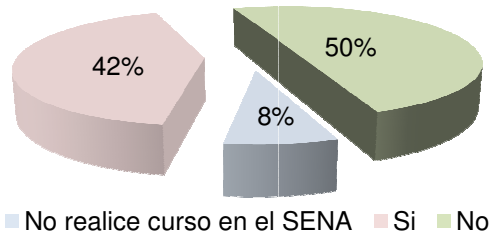
Cursos en el SENA	No. de personas	%
Cajeros	4	3%
Auxiliar de archivo	8	6%
Auxiliar de recursos humanos	10	8%
Auxiliar contable	12	10%
Enchape y pintura arquitectónica	2	2%
Estética	9	7%
Informática	8	6%
Logística	3	2%
Manejo de máquina para la confección ropa de trabajo	26	21%
Manipulación de alimentos	9	7%
Mantenimiento de computadores	6	5%
Mercadeo en comercialización de alimentos, mercaderistas e impulsadoras	9	7%
Mercadeo y logística	2	2%
Operario para mantenimiento de instalaciones	2	2%
Operarios de aseo	11	9%
Panadería	1	1%
Reparación de electrodomésticos	2	2%
Total	124	100%

**FUENTE:** Bases de datos IPES y Proyecto Misión Bogotá, año 2006, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por las personas encuestadas (64), **cinco (5) de ellas no recibieron capacitación en el SENA**, debido a problemas operativos relacionados con: la no apertura de cursos; la no disponibilidad de cupos; y, la selección inadecuada para los cursos, lo que hizo que algunas personas inscritas no cumplieran con el perfil requerido para su desarrollo.

A continuación se presenta la percepción de estas personas en cuanto al desarrollo de los cursos.

**Gráfico 13:** ¿Era realmente el curso que quería realizar?



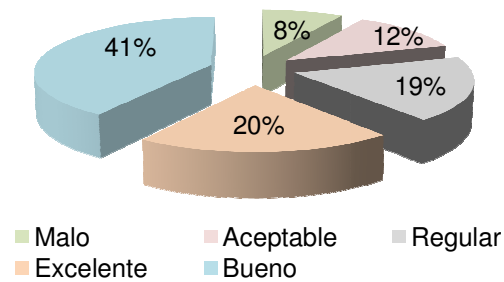
**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios, Cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

En el 50% de los casos, se realizaron  **cursos que no cumplían con las expectativas de los beneficiarios.** La oferta de cursos no respondía a las necesidades y expectativas de los beneficiarios.

La calificación que reciben los cursos es en su mayoría fue buena (41%), seguida por una calificación de excelente en el 20% de los casos.

Para las personas que dieron un bajo nivel de calificación, las principales debilidades de los cursos están asociadas con la no certificación, no disponibilidad de prácticas (sólo teoría), la no aplicabilidad de los cursos en su vida laboral y la restricción en la oferta de cursos, pues sólo se brinda la posibilidad de realizar cursos cortos.

**Gráfico 14:** Califique el curso que recibió.



**FUENTE:** Encuesta realizada a los beneficiarios, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

**Algunas observaciones de los cursos:**

- *Hice el curso de guarnición, no me sirvió mucho el curso.*
- *El curso que deseaba era mecánica y electricidad automotriz, pero dijeron que no había más y tocó... pero gracias a este curso estoy trabajando.*
- *No había más opciones*
- *Estuvo bien, pero no se realizaron prácticas, solo teoría.*
- *No me vincularon a ningún curso en el SENA, yo quería hacer el curso de marroquinería o mercaderista, no había cupos*
- *El curso que deseaba hacer era el de mantenimiento de computadores y en ese momento no estaba disponible*
- *Nos cambiaron de curso porque el de auxiliar de cocina constaba de más horas y no lo cubrían.*

- *El curso que deseaba tomar era auxiliar de cocina, pero no hubo este curso y al final nos toco tomar otro.*
- *Me brindó los conocimientos para proyectar positivamente mi negocio.*
- *Yo quería estudiar Sistemas, pero no estaba disponible.*
- *No había más, y no nos dieron certificado*
- *Tengo máquina para coser y me ayuda para la ropa de mis hijos.*
- *Quería estudiar auxiliar de cocina*
- *Pienso que hay trabajo para el que estudie archivo, pero ahora me doy cuenta que además hay requisitos de edad y más estudio*
- *No había cupos o no los asignaban*
- *El curso no me sirvió para nada, pues si aprendí mucho y me gustó, pero para conseguir empleo no.*
- *Yo quería hacer electrónica básica*
- *Yo quería mecánica automotriz e industrial*
- *No había otra opción en el momento*
- *No había más cursos*
- *No me dieron capacitación.*
- *A pesar de que no era el curso que yo quería, el profesor nos enseñó muy bien y yo aprendí muchas cosas*
- *Hubiéramos tenido mayor beneficio si hubiéramos tenido un técnico*
- *El curso era muy bueno, demasiado bueno, pero yo no era buena para el curso. A pesar que era el que deseaba realizar no pude poner en práctica los conocimientos porque no me entró lo que aprendí...resulté ser mala para eso.*
- *Yo hubiera querido hacer un curso de nivelación antes del curso*
- *En cuanto a los cursos del SENA, yo quería realizar el curso de auxiliar de cocina, pero por x o y motivo no lo dieron, entonces nos dijeron que teníamos que tomar otro y tomamos el curso de manejo técnico de alimentos y comidas rápidas. En este curso no aprendimos nada, pero no era culpa del profesor ya que ellos debían dictar el curso por determinada cantidad de horas. En el curso no hubo práctica sino teoría, entonces no se aprendió nada.... una compañera nos enseñó a hacer pasteles, y así fue, nosotros mismos nos colaboramos.*

*Beneficiarios del proyecto – año 2006*

De acuerdo con los beneficiarios, la programación de clases por parte de los instructores del SENA se cumplió en un 90% y los beneficiarios cumplieron con la asistencia a clases en el 98% de los casos.

Las principales fortalezas y debilidades en el desarrollo de la capacitación, identificadas por algunos actores, se relacionan con:

**Cuadro 16.** Fortalezas y debilidades de la formación en competencias específicas con el SENA

<b>Actor</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
Gestores, personal administrativo y responsables del diseño del proyecto.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La capacitación tiene un aval institucional.</li> <li>2. La capacitación es complementada por un empleo temporal, a través del cual se está percibiendo un ingreso. Este ingreso genera mayor probabilidad de asistencia a las capacitaciones.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La oferta de programas de capacitación del SENA fue muy limitada.</li> <li>2. Los cursos cortos no son suficientes para el aprendizaje de un oficio.</li> <li>3. La formación no es certificada.</li> <li>4. No existió el componente práctico.</li> <li>5. La oferta SENA no contempló</li> </ol>

Actor	Fortalezas	Debilidades
	<p>3. Dado que la capacitación se realiza en un oficio específico, existen mayores oportunidades en el sector productivo y se generan otros beneficios como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Recalificación de las personas en conocimientos adquiridos en la práctica.</li> <li>✓ Acercamiento a los hábitos de estudios olvidados.</li> <li>✓ Es un espacio que incentiva el deseo de aprender y capacitarse.</li> </ul>	<p>todos los intereses, motivaciones y aptitudes de los guías.</p> <p>6. No existió proceso de selección para la capacitación, por lo cual se desconocieron las destrezas, competencias y limitaciones de los Guías. La selección de los cursos, basados en la preferencia de las y los guías, no necesariamente coincidía con sus destrezas reales. No se establecieron criterios de entrada o perfiles para los beneficiarios de los cursos de MB.</p> <p>7. El esquema que alterna intervención - capacitación genera interrupciones en los procesos de aprendizaje, que requieren refuerzo permanente. Había guías que "olvidaban" lo aprendido cuando se generaba la interrupción de los cursos y se asistía el espacio de intervención.</p> <p><b>8. La oferta de capacitación no se relaciona con la demanda del mercado laboral.</b></p> <p>9. El esquema de la capacitación no tiene en cuenta las metodologías de aprendizaje para adultos.</p>
Instructores del SENA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trayectoria de la institución capacitadora.</li> <li>2. Talento humano del SENA.</li> <li>3. Materiales e infraestructura del SENA.</li> <li>4. Metodología e idoneidad de los instructores.</li> <li>5. Los programas de formación están basados en las competencias laborales, lo que permite que los beneficiarios se vinculen al mercado laboral.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existió proceso de selección para identificar perfiles definidos.</li> <li>2. El diseño de programas, materiales y equipos disponibles para el desarrollo de algunos programas.</li> <li>3. Duración de los cursos.</li> </ol>

FUENTE: Encuesta dirigida a gestores y personal administrativo de Misión Bogotá, SDDE, 2008.

En el desarrollo de los cursos se presentaron limitaciones, asociadas principalmente con las características de la población beneficiaria:

- Falta de motivación o interés de algunos(as) guías, que llevan mucho tiempo sin desarrollar procesos formativos o que tienen baja escolaridad. La ausencia de hábitos escolares, revierte en dificultades para asumir la formación en oficios del SENA.
- Nivel de escolaridad que limita la comprensión y la efectividad de la formación.
- Algunas-os guías ciudadanas-os tienen responsabilidades familiares que dificultan cumplir con tareas extra clase (cuidado de los hijos, orientación de tareas, oficios domésticos). El horario de la noche, en algunos casos, afecta a las mujeres cabeza de hogar que no cuentan con personas que puedan cuidar sus hijos.
- La ubicación de los puntos de capacitación, en algunos casos, representa un gasto en transporte muy alto para los guías.
- Expectativas de la capacitación: las personas consideran que la capacitación no repercute en el mejoramiento de los ingresos, puesto que en sus barrios hay personas con varias capacitaciones certificadas que se dedican a las mismas actividades y tienen los mismos ingresos, o incluso los mismos guías ya habían hecho varios cursos en el SENA y no por ello percibían mayores ingresos.
- Coherencia de la capacitación: la capacitación no es coherente con las habilidades, expectativas y contexto productivo de las personas. Se debe hacer un proceso más juicioso de orientación vocacional y ocupacional. No hay perfiles de entrada o salida por parte de los aprendices.

Por su parte, los principales problemas operativos identificados fueron:

- El esquema de estudio planteado (3 días de capacitación y 3 de trabajo) corta el proceso que se ha venido desarrollando, haciendo que los guías olviden lo "aprendido".
- Los "cruces" de horarios de capacitación con el desarrollo de las funciones como Guía. En los convenios se debe dejar presente el proceso de formación que Misión Bogotá desarrolla con los(a) Guías Ciudadanos, para no generar ningún inconveniente con las ausencias de los guías en los espacios de intervención.
- No existe disponibilidad de tiempo suficiente para la capacitación, dado que es complicado retirar a los Guías del espacio de intervención.
- Los diferentes horarios de capacitación del SENA, no permiten que la totalidad del grupo participe de todos los talleres y actividades del proceso de formación.
- Los cursos del SENA se demoran demasiado en comenzar, los guías empiezan a tener la sensación de incumplimiento por parte del IPES.
- El SENA programaba el inicio de los cursos en épocas diferentes a las solicitadas y en horarios distintos a los programados inicialmente con el FVP (en algunos casos).
- La demora en los reportes de asistencia.



- Oportunidad en la programación de la formación.
- Falta de conocimiento por parte de los coordinadores del SENA de la existencia del convenio, y sus características.
- No existía un estudio previo de las áreas de capacitación solicitadas por el FVP.

De acuerdo con el análisis realizado anteriormente, se evidencia que durante el desarrollo del convenio FVP (IPES)-SENA existió un bajo nivel de articulación institucional, que se observa no sólo en los problemas operativos, sino también en dificultades estructurales, que limitan el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Estas dificultades se relacionan principalmente con la estructuración de los contenidos, la duración de los cursos y la selección previa de beneficiarios, que permita conocer sus competencias.

*Percepción...*

*El SENA debería presentar una propuesta de capacitación de acuerdo con el tipo de población que es atendida por el proyecto Misión Bogotá. Esta capacitación debe ser coherente con las necesidades de los beneficiarios, que son tanto laborales como de emprendimiento empresarial.*

*Gestor del proyecto.*

Las entrevistas realizadas a los instructores del SENA dan cuenta de estas dificultades, que parten del desconocimiento mismo por parte de dicha institución sobre el proyecto, sus objetivos y la población beneficiaria.

Seis (6) de los siete (7) instructores encuestados manifestaron conocer qué es el proyecto Misión Bogotá y cuál es el objetivo que persigue, información fundamental para atender a la población objeto de la capacitación. Sin embargo, se percibe un desconocimiento sobre la diversidad de poblaciones que atiende el proyecto y sus características específicas.

#### **Cuadro 17. Conocimiento del proyecto por parte de los instructores del SENA**

<b>¿Conoce el proyecto Misión Bogotá, los objetivos que persigue y la población beneficiaria?</b>
Tengo entendido que la idea del proyecto es capacitar a esta población vulnerable, en un oficio específico para que sea competente laboralmente y para ello le ayudan a conseguir trabajo.
Misión Bogotá, además era un programa casa - escuela, casa colegio, estas personas les ayudaban en los puentes, "guías ciudadanos", MB les da la oportunidad de un trabajo de una educación, oportunidades para crear su propio negocio, estas personas ayudan también en las tareas de tránsito.
Me parece un programa excelente y extraordinario, he conocido el caso de personas de Misión Bogotá que ahora son tecnólogos, pero tiene falencias: 1, Los beneficiarios deberían ser bachilleres, para realizar este curso. 2, La mayoría de empresarios exigen el bachiller, pero a pesar de que este grupo no era bachiller la mayoría terminó el curso.
Falta un poco más de divulgación y acompañamiento a los instructores sobre el proyecto.
Rescatar de las calles a los vendedores ambulantes mediante la capacitación y entrenamiento en distintas áreas con el fin de facilitarles la entrada al mercado laboral formal.

**FUENTE:** Encuesta realizada a los instructores del convenio del SENA- MB por la SDDE (2008)

Las dificultades en el desarrollo de los cursos se relacionaron principalmente con el nivel de calificación de la población, organización y planeación de los cursos. El 57% de los instructores manifiesta que no conoció con anterioridad las características de la población objeto de atención; para estos instructores hubiera sido pertinente tener información relacionada con el nivel de escolaridad, edades, actividad que desempeñaban y expectativas de la capacitación. Dado lo anterior, en el desarrollo de la capacitación se presentaron dificultades relacionadas con:

- ✓ **Lenguaje requerido para el desarrollo de los cursos:** el lenguaje técnico con el que regularmente se trabaja en este tipo de capacitación requiere del manejo de conceptos técnicos, y para facilitar el entendimiento y comprensión de los temas, fue necesario adecuarlo.
- ✓ **Contenidos:** se flexibilizó el contenido de algunos temas, debido a que el nivel de escolaridad de los participantes no permitió profundizar en los mismos.
- ✓ **Dificultades económicas:** dadas las características de la población beneficiaria, se presentaron dificultades de tipo económico que impidieron la consecución de materiales indispensables para el desarrollo de algunos cursos.
- ✓ **Competencias básicas:** para el desarrollo de los cursos es indispensable que la población sepa leer y escribir como mínimo.
- ✓ **Perfil de los beneficiarios:** para lograr los objetivos con efectividad en el proceso de desarrollo de competencias laborales, se hace necesario e indispensable adaptar los métodos al nivel de escolaridad, formación cultural, entorno socioeconómico y edades de los participantes, personalizándolo de acuerdo con las necesidades individuales.
- ✓ **Interés en la capacitación:** bajo interés de los beneficiarios en la capacitación.

*Percepción...*

*A nuestro curso llegaban personas que no sabían leer y escribir, a ellos les enseñaron a firmar y nada más. Para cursos como sistemas e informática, logística, archivo, contabilidad y mercadeo, entre otros, es fundamental tener cierto nivel educativo, para comprender y entender mejor el contenido del curso... no es fácil enseñarles a estas personas.*

*...Las personas con bajo nivel académico deben realizar cursos prácticos, como confecciones, panadería, marroquinería y carpintería, entre otros, estos cursos no requieren un nivel educativo alto para lograr un buen desempeño y lograr los objetivos propuestos.*

*Instructor del SENA*

*Percepción...*

*A mí me parece que Misión Bogotá es un programa extraordinario, maravilloso que desarrolla la Alcaldía. Actualmente tengo alumnos que salieron de Misión Bogotá y que están estudiando en el SENA, terminando el tecnólogo, y eso me alegra muchísimo.*

*Yo considero que la falencia número uno de la Alcaldía con este programa es que no se tiene presente que para realizar este tipo de curso es fundamental tener el bachillerato ó como requisito mínimo tener el noveno.*

*...Después de terminar el curso en ninguna empresa van a recibir personas que no han terminado el bachillerato. En conclusión, es fundamental que las personas que ingresen al curso sean bachilleres. Las personas que yo atendí no cumplían con las características mínimas para realizar el curso, no tenían los conocimientos básicos; yo les exigí a los beneficiarios de mi curso la copia del último curso programado que cursaron y aprobaron, para poder medir las verdaderas competencias, pero en la mayoría de los casos las personas tenían un nivel académico bajo, son personas que realmente querían capacitarse pero su baja educación no se lo permitía.*

*Si la Alcaldía les brindó la posibilidad de estudiar en estos cursos cortos a varias personas, ¿por qué no le dio prioridad a personas preparadas, que contaran con el nivel que el curso requiere?. La Alcaldía podría obtener mayores logros y abrir las puertas al desarrollo en la gestión laboral de estas personas.*

*...Yo les realicé a los beneficiarios un examen para medirles el perfil que tenían cuando ingresaron a hacer el curso.*

*Instructor del SENA*

La no realización de un proceso de selección previo al desarrollo de los cursos, generó el principal cuello de botella. El IPES solicitó la apertura de algunos cursos y cada uno de los beneficiarios seleccionó el que le parecía más adecuado, de acuerdo con sus preferencias; el SENA no participó en este proceso. Para el 57% de los instructores encuestados, **el perfil de los beneficiarios no fue el adecuado para el desarrollo de los cursos**, pues no se cumplía con las competencias adecuadas. Los instructores no recibieron la información básica de los beneficiarios.

Si bien, se reconoce la necesidad de brindar capacitación a personas con bajo nivel educativo, se recomienda adecuarla al perfil de cada uno de los beneficiarios. Para los cursos que presentan un contenido técnico el nivel educativo debería ser de mínimo 11 grado. Las personas que no tengan el bachillerato completo, deberían ingresar a cursos más prácticos (operativos) ó a validar el bachillerato.

*Percepción...*

*A mí me parece terrible, en mi curso había muchas personas que no sabían ni leer ni escribir. Yo personalmente dicté ese curso pero porque me tocaba, a mí me parece terrible lo que hizo Misión Bogotá, pues nunca existió un perfil definido. A los beneficiarios les dijeron vayan y miren que cursos hay disponibles y les gusta.*

*....Lo que yo trataba de hacer era ponerme en los zapatos de ellos, pero si ustedes se ponen a pensar en una personas que no saben leer ni escribir y no tienen las competencias mínimas de comprensión, ¿cómo le hablas tu a esa persona de logística?. Si yo hubiera realizado un examen para aprobar el curso no hubiera pasado ninguno, tengo la plena seguridad de eso. Si el SENA hubiera realizado el proceso de selección ninguna de esas personas hubiera realizado ese curso, no los hubiéramos recibido con toda seguridad.*

*A mí me parece que los cursos que se dieron fueron un engaño, imagínate como sale una persona de esas, no tienen las competencias laborales. A nosotros nos contrataron para que diéramos un curso de logística en la 19 con 10, en ese lugar no había computadores y nosotros necesitamos los computadores, eso me parece un error inmenso.*

*La fortaleza de esas personas es que tienen ganas de salir adelante, pero con ellos toca comenzar desde cero, toca comenzar con la primaria. Es lo mismo que pasa con un niño, uno no le puede exigir que escriba una carta cuando no se sabe ni las vocales.*

*Instructor del SENA*

Para el 100% de los instructores del SENA, como para los demás actores, es pertinente que existan criterios de entrada a la capacitación, que tengan en cuenta:

1. Nivel educativo
2. Edad
3. Nivel de competencias básicas (lectura y escritura, matemáticas comunicación)
4. Actitud del beneficiario, disponibilidad e interés en la capacitación
5. Experiencia o conocimiento en un oficio, acorde con la capacitación

A pesar de todas las dificultades descritas anteriormente, el desempeño de los beneficiarios es calificado por la mayoría de los instructores (86%) como excelente o bueno; los beneficiarios, a pesar de sus limitaciones, realizaron el mayor esfuerzo para aprovechar los cursos, lo que se refleja en el nivel de asistencia e interés que se mostró en los temas, especialmente cuando éstos eran prácticos. Se reconoce que las personas, a pesar de su nivel educativo, poseen competencias y habilidades, que han sido acumuladas a lo largo de su vida y que deben ser aprovechadas.

En algunos casos, los instructores reconocen falta de interés y desmotivación, comportamiento que puede obedecer, en parte, a las dificultades que ya han sido identificadas anteriormente: ausencia de hábitos de estudio y complejidad de algunos temas, entre otras.

El 86% de los instructores afirmaron que existió disponibilidad de recursos para realizar los diferentes cursos del SENA, y el 14% de los instructores respondieron que no contaron con los recursos necesarios, principalmente con tecnología.

De acuerdo con la información suministrada por los 7 instructores del SENA encuestados, los cursos se desarrollaron de manera magistral y a través de talleres. Se hizo uso de instrumentos didácticos y guías con temas técnicos.

*Percepción...*

*Al grupo que yo tuve durante ese tiempo se les facilitaban unas guías muy fáciles que eran unas máquinas dibujadas con sus partes y ellos debían aprenderse sus partes, actualmente no es así, ahora los muchachos deben investigar y estas personas de Misión Bogotá no tienen este hábito.*

*Instructor del SENA*

*Percepción:*

*El curso que yo trabajé está diseñado sólo para operarios, lo que quiere decir que está dirigido a personas que saben manejar la máquina plana y la fileteadora, que sean veloces con la máquina para desempeñar una actividad en una empresa. Sin embargo, en el caso de Misión Bogotá llegaron personas que no tenían estos conocimientos. Teniendo en cuenta a la población que atiende el proyecto, la metodología debe ser distinta...si uno los incentiva a mostrarles una prenda que ellos terminan, ellos se van contentos, pues ven el producto terminado, en cambio si sólo se les enseña a manejar la maquina, puede que cojan agilidad pero no se van motivados. Lo que hicimos con este grupo, después de enseñarles todo lo que hacen los operarios, fue inclinarnos por la elaboración de sudaderas y ropa deportiva.*

*Teniendo en cuenta lo que yo pensaba, llamé a Martha Rodríguez y le comente mis observaciones, y se realizó un cambio de metodología, donde se realizó corte, patronaje, ensamble y producción de sudaderas. Los beneficiarios trajeron tela e hicieron ropa para ellos*

*Instructor del SENA*

El mayor reto del proyecto, consistirá en hacer que la capacitación en competencias específicas sea pertinente para la vinculación laboral y el desempeño de los beneficiarios en un empleo específico y, adicionalmente que se encuentre acorde con sus necesidades, conocimientos y expectativas.

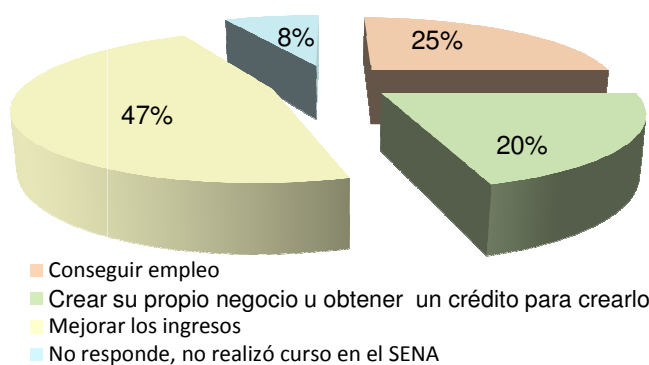
Si bien, se reconocen las bondades de capacitar a los beneficiarios en un oficio específico, el proceso de formación desarrollado durante el año 2006 con vendedores informales, presentó serias restricciones, que son reconocidas por los diferentes actores, principalmente por los beneficiarios, y que limitan el cumplimiento de los objetivos.

Los beneficios que se esperaban obtener con este tipo de capacitación se relacionan principalmente con el fortalecimiento de la productividad de los

beneficiarios y con esto obtener una mayor probabilidad de acceso al mercado laboral, impacto que será analizado con mayor detalle en el capítulo 5. Para los diferentes actores del proyecto, las mayores restricciones en cumplimiento de este objetivo se relacionan con la **oferta de cursos cortos, la no certificación y la ausencia de orientación ocupacional**.

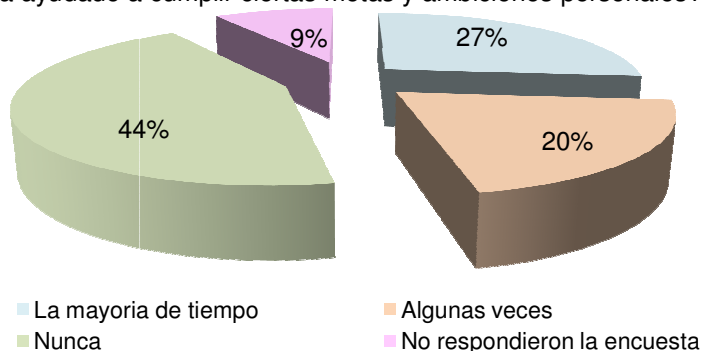
Las expectativas del 47% de los beneficiarios ante la capacitación era mejorar sus ingresos, mientras que para el 20% era obtener conocimientos que les permitiera crear su propio negocio. Sin embargo, estas expectativas no fueron cubiertas, pues de acuerdo con el 44% de los beneficiarios encuestados, el curso en el SENA no les ha ayudado a cumplir sus metas y ambiciones personales; para un 27% de esta población el curso ha reportado beneficios la mayoría del tiempo, relacionados principalmente con la motivación para continuar estudiando y la adquisición de conocimientos que les servirá de fundamento para estudios futuros.

**Gráfico 15:** ¿Qué expectativas tenía cuando se capacitó?



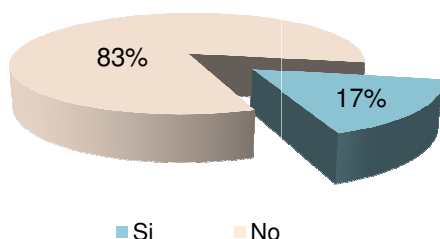
**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

**Gráfico 16:** ¿Siente usted que su participación en este curso le ha ayudado a cumplir ciertas metas y ambiciones personales?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

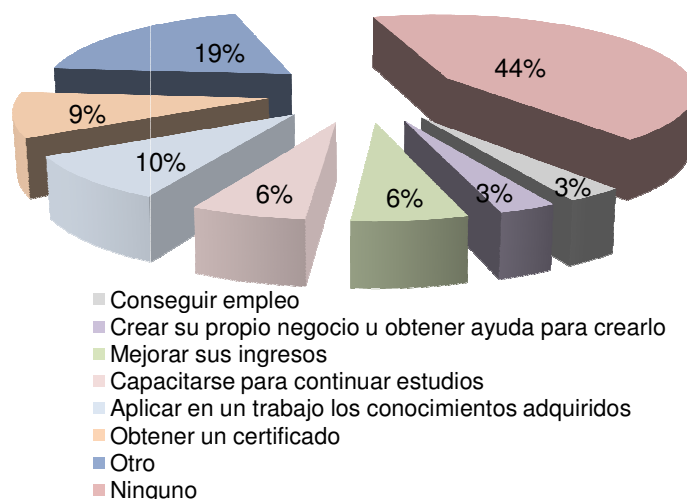
**Gráfico 17:** ¿En este trabajo usted aplica los conocimientos adquiridos en el curso que realizó con el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

Como se muestra en el gráfico No. 17, el 83% de los beneficiarios que recibieron capacitación **no han aplicado los conocimientos adquiridos** en los trabajos posteriores a Misión Bogotá, resultado que pone de manifiesto la baja pertinencia de la capacitación. Para los empresarios, **las capacitaciones que no son certificadas tienen un bajo nivel de aceptación**, adicionalmente se requiere, además de tener formación en labor específica, demostrar cierto nivel de educación formal.

**Gráfico 18:** ¿Además del conocimiento, cuál considera usted que ha sido el principal beneficio que obtuvo de este curso?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

*Percepción...*

*El gran problema de los beneficiarios de Misión Bogotá es su bajo nivel de educación. Si este programa busca mejorar la inclusión laboral de la población, deberían por lo menos permitir la validación del bachillerato, pues hoy en día se exige en el mercado laboral cierto nivel de educación, y este programa no lo da. En una ocasión tuve contacto con el IPES, pero del personal que me enviaron ninguno tenía la secundaria completa y muchos ni siquiera la primaria, por esta razón no volví a utilizar los servicios del IPES. Yo trabajo con multinacionales donde lo mínimo que se exige es el bachillerato para los diferentes cargos, así sean de personal de aseo.*

*Empresario*

En opinión de los empresarios encuestados, las características más valoradas por las empresas para realizar una vinculación laboral son: i) el nivel educativo (27%), donde se privilegian las personas con el bachillerato completo o mínimo hasta noveno grado; ii) la presentación personal (20%), iii) la experiencia laboral (16%) y, iv) la edad (16%), en un rango que oscila entre los 18 y los 45 años. Los conocimientos específicos son relevantes para el 13% de los empresarios encuestados; sin embargo, éstos deben ser certificados y estar acompañados de un nivel educativo mínimo de primaria completa.

**Cuadro 18.** ¿Cuáles son las características que tiene en cuenta la empresa para realizar el proceso de selección de un trabajador?

Característica	No de empresas	Porcentaje (%)
Nivel educativo	12	27%
Edad	7	16%
Presentación personal	9	20%
Experiencia Laboral	7	16%
Antecedentes penales	4	9%
Conocimiento específico	6	13%
Total	45	100%

**Fuente:** Encuesta dirigida a empresarios, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios. 2008

**Observaciones adicionales de los beneficiarios frente a la capacitación:**

- Yo creía que ingresando al curso del SENA iba a tener más posibilidades de empleo...yo ingresé al curso de auxiliar de cocina, pero por causa Y ó E motivo no pudieron ofrecer el curso; nos dijeron que la única alternativa era esperar...nos dijeron que el curso de auxiliar de cocina por ser un curso técnico en el SENA duraba año y medio y no podíamos asistir a ese curso, estando nosotros ya inscritos...nos dijeron eso después de que ya habíamos asistido a una clase...y el curso que realizamos finalmente fue manejo técnico de alimentos y comidas rápidas que duraba 120 horas (creo)...pero el profesor no tenía la culpa, se cumplió el cronograma.
- Los cursos del SENA deben ser de más tiempo de estudio porque los empresarios exigen mínimo experiencia de un año y medio a dos años y personas hasta de 35 años. Para las personas mayores de 35 años la capacitación debe ser para trabajar independiente en máquina plana, fileteadora, electricidad ó belleza - manicure.
- Mis agradecimientos por haber tenido la oportunidad de formar parte de este proyecto, pero la experiencia que adquirí no me ha servido para otro trabajo.
- Pienso que la capacitación en el SENA debería ser más amplia, para tener una mejor capacitación.
- Después de terminar los cursos en el SENA, deberían de mandarnos a hacer unas pasantías para cuando se termine el proyecto existan más posibilidades de trabajo, ya que nos exigen experiencia laboral.
- El curso del SENA es muy bueno, pero a uno no le ponen atención... si yo tuviera una máquina de coser para practicar uno hace algo pero si no cómo.
- Si yo estuviera en el programa de nuevo les exigiría que los cursos de capacitación fueran más largos, porque ahora que estoy fuera del programa me exigen que como mínimo tenga una capacitación de seis meses y la recibida durante mi vinculación al proyecto fue muy inferior. Con los seis meses sólo le pagan la mitad del mínimo, esos trabajos a uno no le sirven para nada sabiendo que toca responder por nuestros hijos.

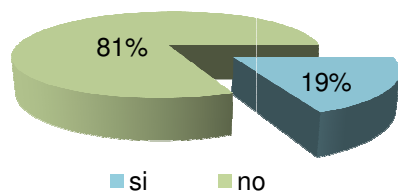


- *Yo le propondría al programa que permitieran terminar el bachillerato para que uno pudiera tener mejores opciones. A mí me han salido trabajos como archivista, pero como no tengo el bachiller es como si prácticamente no tuviera nada. En Misión Bogotá, nosotros adquirimos experiencia y conocimiento, pero igual si uno no tiene el bachiller no le sirve para nada. Nosotros sabíamos a conciencia que a nosotros no nos iba a beneficiar para nada el curso porque para comenzar uno tiene que tener por lo menos un curso técnico que dura año o año y medio, además teníamos que ver todo lo de sistemas y nosotros sistemas no lo vimos, sólo vimos cátedra A mi me gusto el curso, pero había muchas personas que iban al curso por ir nada más y no me parece, por lo menos en mi caso si yo estudio no trabajo, y si trabajo no estudio, el curso es bueno solamente para las personas que son bachilleres.*

#### 4.4 Intermediación laboral.

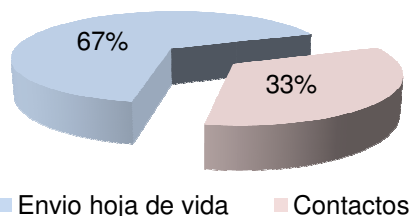
De acuerdo con las bases de datos del IPES y de Misión Bogotá, de las 124 personas que son objeto de evaluación en el presente estudio, 59 recibieron apoyo de la oficina de intermediación laboral, lo que equivale a un 48% de la población total. Por su parte, de las 64 personas encuestadas, sólo el 19% (12 personas) recibió algún tipo de apoyo para la consecución de empleo.

**Gráfico 19:** ¿Usted recibió apoyo del FVP para conseguir empleo?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, Cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

**Gráfico 20:** ¿Qué tipo de apoyo recibió del FVP?

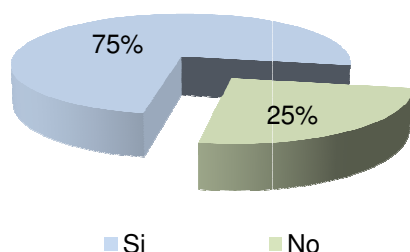


**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, Cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

Los servicios que prestó el área de intermediación fueron principalmente: la recepción de las hojas de vida para ser enviadas posteriormente a alguna oferta laboral y el contacto con algún empleador.

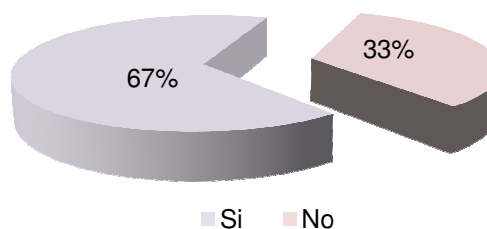
De este subgrupo (12 personas), el 75%, equivalente a 9 personas, fue convocado a alguna oferta de empleo, estableciendo contacto con 1 ó 2 empresas. El 67%, es decir 8 personas, respondió a la convocatoria de las empresas.

**Gráfico 21:** ¿Fue convocado a alguna oferta de empleo por el FVP?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, Cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

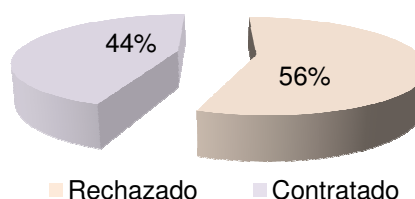
**Gráfico 22:** ¿Usted respondió a alguna de estas convocatorias (Fue a entrevista a alguna empresa)?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

Como resultado de la convocatoria se obtuvo un 56% de rechazo, mientras el restante 44% de las personas fueron contratadas. En suma, de un total de 64 personas beneficiarias, solo cinco (5) obtuvieron empleo, a través de la oficina de intermediación laboral del IPES.

**Gráfico 23:** ¿Como resultado de esta convocatoria (entrevista) usted fue?



**Fuente:** Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto, cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2008.

Entre las principales dificultades que identifican los beneficiarios para acceder efectivamente a los empleos a los que fueron remitidos se destacan:

- **La experiencia laboral:** los empleadores exigen una experiencia laboral mínima de 6 meses en trabajos relacionados con la labor a desempeñar. Este requisito no puede ser cumplido por los vendedores informales, dado que en la mayoría de los casos no cuentan con experiencias laborales previas a Misión Bogotá y el programa no ofrece esta posibilidad en el tiempo requerido.
- **Requerimientos de capacitación:** los empresarios exigen capacitación certificada como requisito de contratación.
- **Edad**

*Percepción...*

*Desde que salí de Misión Bogotá he llevado la hoja de vida al IPES, me han dicho que espere, pues por la edad y por la escolaridad no puedo ingresar rápido a trabajar en los cargos que están empleando.*

*Nos deberían tener más en cuenta, aprendí a ser mejor persona, pero nada más, porque después de MB no he recibido ningún tipo de ayuda. Me gustaría tener algún tipo de recomendación o al menos deberían darnos una carta laboral de nuestro trabajo en MB.*

*Nosotros somos vendedores ambulantes, entonces prácticamente andamos en la calle y vendemos mercancía...y lo que es más lógico ¿cómo nos van a exigir a nosotros experiencia laboral?. En todas las partes a las que nos dirigíamos para buscar un empleo pedían conocimientos básicos mínimos de 3, 6 meses o un año en ese arte, por lo menos en panadería. Yo quisiera tener un trabajo actualmente, aunque sólo fuera para lavar y restregar pisos, para criar mis hijas. He llevado mi hoja de vida al edificio Barichara, no me dicen nada, nada nada...sí al menos le dijeran a uno que no hay posibilidades...entonces actualmente tengo mi negocio ambulante huyéndole a los policías.*

*Misión Bogotá es un proyecto en el cual le prometen a uno cielo y tierra o por lo menos a mí; le prometen a uno que cuando se acabe el contrato lo van a reubicar, pero se acabó el contrato y nunca nos llamaron. Fuimos a pedir una certificación laboral a MB y tampoco no lo dieron... duraban dos meses en darme esa certificación laboral. Yo lo único que les exijo a los de MB es que nos ayuden con un trabajo, en ese programa había muchas personas que necesitaban de ese trabajo. Yo tuve la oportunidad de trabajar con drogadictos, prostitutas y habitantes de la calle en MB, muchas de esas personas querían salir de las drogas pero cuando salieron del programa muchos reincidieron...y eso es muy triste, salir uno a la calle y encontrarse a los compañeros en condiciones degradantes es muy triste, porque no hay alternativa... entonces decidimos pasar una carta para que los ayudaran a ellos, para que los reubicaran, pero no nos recibieron la carta.*

*Beneficiarios del proyecto*

Como se mostró anteriormente, la efectividad del proceso de intermediación laboral, especialmente centrado en la referenciación, ha sido prácticamente nula, tomando como referencia la población objeto de estudio en la presente evaluación.

Para los gestores y responsables del diseño, las principales debilidades y fortalezas en el logro de los objetivos propuestos son las siguientes:

**Cuadro 19.** Fortalezas y debilidades del proceso de intermediación laboral.

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<p>1. Información completa del proceso de cada persona en Misión Bogotá. En el 2006 actuaba en pleno la referenciación laboral que hacía ENLACES, una de las dimensiones del Área SER-ES, con la cual se promovía la autogestión del guía ciudadano(a) como parte de su proceso de formación. Desde esta dimensión se alimentaba una completa base de datos con la cual se hacía referenciación y seguimiento de los(as) guías y se evidenciaban resultados. Lo que más interesaba a los demandantes de ex guías era sus competencias laborales generales.</p> <p>2. La única fortaleza que existe es que durante el proceso se genera una base de datos que</p>	<p>1. Sabemos que después de terminado el proceso de Enlaces - Misión Bogotá, existe el servicio de referenciación laboral, pero no hay información sobre el funcionamiento del mismo, no se conocen los resultados del seguimiento.</p> <p>2. No se cuenta con un sistema unificado de información y de seguimiento para todos/as los guías, lo cual implicaba un esfuerzo desmedido para responder a las convocatorias oportunamente.</p> <p>3. Algunos convenios no respondían al perfil mínimo establecido por Misión Bogotá, por lo cual existían</p>

<p>recopila información amplia sobre cada guía, esto junto con las evaluaciones realizadas por el gestor son un buen insumo para referenciarlos.</p> <p>3. El guía aprende lo básico para buscar empleo, la presentación de la hoja de vida, etc., con lo cual se incentiva la autogestión y disminuye la inseguridad al enfrentarse a una situación de elección.</p>	<p>poblaciones que no podían ser sujeto de referenciación laboral, como por ejemplo adultos mayores sin alfabetizar.</p> <p>4. El trámite para certificar el tiempo de servicio es demorado, por esta razón muchas personas se cansan de esto y optan por no reclamar las certificaciones.</p> <p>5. Falta enlace con la empresa privada. En este tema debería haber un muy buen equipo de trabajo, que se comprometa con la generación de relaciones con las empresas y que se esfuerce por fortalecer la ruta de inclusión a través de la referenciación.</p> <p>6. No existe contacto directo con las empresas para referenciar y hacer seguimiento.</p> <p>7. Ausencia de perfiles ocupacionales.</p> <p>8. Demora en la iniciación del proceso de intermediación. El proceso de información en la búsqueda de empleo debería realizarse desde el inicio y no al final.</p>
---	---

**FUENTE:** Encuestas aplicadas a gestores, instructores y empresarios, SDDE, 2008.

Obsérvese cómo la información de la que dispone el proyecto para la referenciación laboral es identificada como una fortaleza para algunos gestores, mientras que para otros es una debilidad, que se asocia principalmente con la falta de información para realizar seguimiento y evaluación a los resultados obtenidos. Para los gestores, sin embargo, se prevé que el proceso genere los siguientes beneficios:

1. Experiencia laboral certificada. Haber sido guía genera una excelente presentación en algunas de las empresas demandantes.
2. Las personas contaban con la documentación exigida por cualquier empresa. Toda persona tenía una experiencia de trabajo certificada de al menos un año.
3. Amplía las redes y contactos a nivel empresarial e institucional, lo que favorece las posibilidades de vinculación laboral.
4. Les aporta conocimientos para poder ser ubicados en el ambiente laboral, ya sea con la empresa privada o con el Distrito.
5. Los guías terminan encontrando empleo por ellos mismos, ya que con la formación recibida mejoran su capacidad de agenciamiento.

A continuación se presentan los resultados del proceso de intermediación laboral, centrando el análisis en la información suministrada por las empresas que emplearon beneficiarios del proyecto y contestaron la encuesta. El universo de empresas que establecieron contacto con la oficina de intermediación laboral para

emplear al grupo de beneficiarios objeto de estudio (124 personas) fue de 33 (ver Anexo 13 - Características de las empresas).

Se logró establecer contacto con 13 empresas en total: cinco de ellas (Vigilancia Santaferreña, HUMAN GROUP ADVISER, PRONTOS LTDA, IPES y SOCIASEO S.A) son contratantes directas de beneficiarios; 4 no contrataron beneficiarios, pero tuvieron contacto con la oficina de intermediación laboral del IPES y las 4 restantes son bolsas de empleo. Estas empresas presentan las siguientes características:

**Cuadro 20.** Información general de las empresas contactadas que respondieron el formulario de encuesta.

Nombre de la empresa	Actividad que desarrolla la empresa	Sector al que pertenece la empresa	Naturaleza
<b>Vigilancia Santaferreña LTDA</b>	Prestación de servicios de vigilancia privada, escoltas a personas y mercancías, monitoreo y alarmas.	Sector servicios	Privada
<b>HUMAN GROUP ADVISER CTA</b>	Servicios	Sector servicios	Privada
<b>PRONTOS LTDA</b>	Empresa de servicios temporales	Sector servicios	Privada
<b>IPES</b>	Apoyar a sectores vulnerables y vendedores informales, desplazados, reincorporados.	Sector servicios	Pública
<b>SOCIASEO SA</b>	Requisición de personal, selección, contratación, afiliación, etc.	Sector servicios	Privada
<b>Helados WOODY'S</b>	Comercialización y producción de helados.	Sector comercio	Privada
<b>Carrefour - Grandes superficies de Colombia SA</b>	Comercio	Sector comercio	Privada
<b>Avidesa Mac Pollo SA</b>	Avícola	Sector comercio	Privada
<b>SAINC SA</b>	Construcción	Sector construcción	Privada
<b>IMPULSANDO SA</b>	Suministro de personal a Misión	Sector servicios	Privada
<b>Línea humana de servicios LTDA</b>	Selección y contratación de personal temporal	Sector servicios	Privada
<b>Empleamos talento humano LTDA</b>	Prestación de servicios	Sector servicios	Privada
<b>Contratamos LTDA</b>	Contratación y selección de personal	Sector servicios	Privada

**FUENTE:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2008.

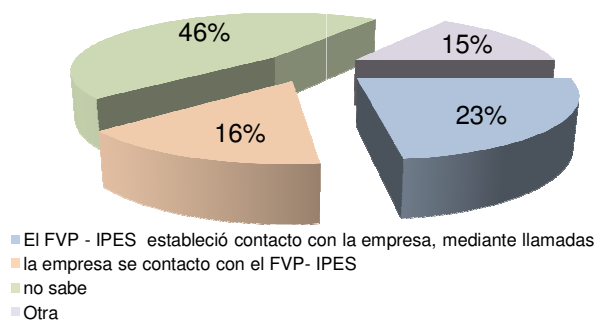
El 62% de las personas responsables del proceso de contratación en estas empresas, manifiesta conocer el proyecto Misión Bogotá, mientras que el 38% restante no han tenido información del proyecto y tampoco de sus beneficiarios.

**Cuadro 21.** Conoce el proyecto Misión Bogotá.

¿Conoce el proyecto Misión Bogotá?		
Conoce el proyecto Misión Bogotá	No de empresas	Porcentaje (%)
Si	8	62%
No	5	38%
Total	13	100%

**Fuente:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

**Gráfico 24:** ¿De qué manera se ha establecido contacto para la vinculación laboral de los beneficiarios?



**Fuente:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

La oficina de intermediación laboral no jugó un papel importante en cuanto a la gestión para la contratación de los beneficiarios egresados del proyecto. En un 46%, las empresas manifiestan no conocer de qué manera los beneficiarios conocieron las vacantes. Lo anterior es un resultado lógico, si se tiene en cuenta que la mayoría de las empresas encuestadas son bolsas de empleo. El IPES, se enteró de estas convocatorias por internet e informó a los beneficiarios.

Las empresas que han recibido un mayor número de beneficiarios para ocupar vacantes son: Vigilancia Santaferña (90 personas), Carrefour (52 personas) y Prontos LTDA (45 personas). De un total de 218 beneficiarios enviados a las diferentes empresas, solo han sido contratados 40, mientras que del total de beneficiarios que son objeto de la presente evaluación (124) sólo seis (6) tuvieron vinculación laboral.

**Cuadro 22.** ¿Cuántos Beneficiarios del proyecto han establecido contacto con la empresa para ser vinculados laboralmente?

<b>¿Cuántos beneficiarios del proyecto han establecido contacto con la empresa para ser vinculados laboralmente?</b>			
<b>Nombre de la empresa</b>	<b>Contactados</b>	<b>Beneficiarios de Misión Bogotá vinculados</b>	<b>Población objeto de estudio vinculada (124 personas)</b>
Vigilancia santafereña LTDA	90	5	1
HUMAN GROUP ADVISER CTA	1	1	1
PRONTOS LTDA	45	1	1
IPES	6	6	2
SOCIASEO SA	14	14	1
Helados WOODY'S	10	1	0
Carrefour - Grandes superficies de Colombia SA	52	12	0
Avidesa Mac Pollo SA	0	0	0
SAINC SA	0	0	0
IMPULSANDO SA	No existe información	No existe información	No existe información
Línea humana de servicios LTDA	0	0	0
Empleamos talento humano LTDA	0	0	0
Contratamos LTDA	0	0	0

**FUENTE:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2008.

Las razones fundamentales para que las personas contactadas no hayan sido efectivamente vinculadas son: no asistencia a la convocatoria (23%); no cumplían con el perfil para el cargo (23%); incumplimiento en el proceso de contratación (15%) y conocimientos específicos para el desempeño del trabajo (15%).

**Cuadro 23.** ¿Razón fundamental para que el (los) beneficiarios no hayan sido contratados?

<b>¿Razón fundamental para que el (los) beneficiarios no hayan sido contratados?</b>	<b>No. de empresas</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
Falta de experiencia laboral	1	8%
Problemas con los exámenes requeridos en el proceso de selección	1	8%
Conocimiento específicos para el desempeño del trabajo	2	15%
Incumplimiento en el proceso de contratación	2	15%
No asistieron a la convocatoria	3	23%
No cumplían con el perfil para cargo	3	23%
Otra	1	8%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2008.

*Percepción...*

*Nuestro contacto con el IPES fue mediante una psicóloga de Misión Bogotá. La oficina de Intermediación laboral nos ha enviado hasta el momento 90 hojas de vida, pero han pasado a proceso de preselección sólo 25, de las cuales se han contratado 5 personas. Las demás no cumplían con los requisitos.*

*A las 20 personas restantes se les dejó mensaje, pero no respondieron, ni vinieron a la empresa...nuestra observación para el IPES y su oficina de intermediación laboral es que envíen hojas de vida a las diferentes empresas, pero que tengan en cuenta que el aspirante cumpla con el perfil para determinado cargo y no envíen personal que sólo tiene experiencia como guía ciudadano.*

*Vigilancia Santaferreña.*

*Percepción...*

*El empleador debería tener acceso a los perfiles de los candidatos, antes de ser citados a la empresa. Anteriormente tuvimos contacto con el IPES, es decir ellos nos contactaron por medio de una oferta laboral que publicamos en la página de computrabajo. Ellos nos llamaron y se presentaron como una entidad del Distrito, nos dijeron que estaban interesados en que nosotros contratáramos personal de MB, que ellos eran guías ciudadanos. Les dimos las fechas de entrega de hojas de vida, para el proceso de selección que realiza la empresa... pero el IPES no cumplió con la fecha indicada....recuerdo mucho que la fecha definitiva de recibo de hojas de vida era un martes y no llegaron, al otro día (miércoles) llegaron a nuestras oficinas 15 personas aproximadamente, con sus hojas de vida provenientes de Misión Bogotá y les tuvimos que decir que no porque ya había pasado la fecha de proceso de hojas de vida...las fechas son indispensables, se deben cumplir. Ellos no cumplieron y desde entonces no hemos sabido nada más...tienen una muy mala organización.*

*Avidesa MAC POLLO SA.*

En este sentido, en opinión de los empresarios, la oficina de intermediación laboral debería tener un contacto más directo con las empresas (de forma directa o por medio de llamadas telefónicas), no sólo para suministrar información del proyecto, sino también para definir perfiles requeridos de los cargos y enviar a personas que cumplan con ellos. Esta oficina debería realizar una preselección y enviar directamente las hojas de vida que en su concepto son las adecuadas para ocupar los cargos. En el 28% de los casos, se considera pertinente realizar convenio con las empresas.

- **Características de los contratos**

Los seis vendedores informales contratados a través de la oficina de intermediación laboral accedieron a los cargos que se describen en el cuadro No.23 De estas seis personas, una se mantienen actualmente empleadas, realizando labores de vigilancia y de auxiliar de aseo.



**Cuadro 24.** Características de los contratos realizados

Labor o actividad para la que fue contratado el beneficiario	¿En qué fecha se realizó el contrato?		Tipo de contrato realizado	Tiempo de duración del contrato	Afilia ción a:	El trabajo para el que fue contratado es (era)
	Fecha inicio	Fecha terminación				
Vigilancia	Sin información	Sin información	Escrito	Labor contratada	Salud, pensión y ARP	Por obra
Vigilancia	Sin información	Sin información	Escrito	Se maneja convenio de asociación	Salud, pensión y ARP	Por días
Operario de barrido (vías públicas)	28 de diciembre del 2007	Vigente	Escrito	Labor contratada	Salud, pensión y ARP	Por obra
Archivista, apoyar las actividades de organización, registro de datos en el sistema y alistamiento de correo del IPES.	24 de agosto de 2007	12 de marzo de 2008	Escrito	Entre seis meses y un año	Salud, pensión y ARP	Permanente
Auxiliar de aseo	27 de marzo del 2007	27 de abril del 2008	Escrito	Más de un año	Salud, Pensión y ARP	Permanente
Servicios generales del IPES	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Salud, pensión y ARP	Permanente

**FUENTE:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2008)

El 100% de los contratos se realizaron de forma escrita y suponían el pago de salud, pensión y ARP. En seis de los siete contratos el salario mensual definido fue de 461.500, equivalente al salario mínimo del año 2007.

**Cuadro 25.** Salario o pago definido para la realización del contrato.

Salario o pago definido para la realización del contrato. (Valor mensual).	No. de empresas	Porcentaje (%)
\$ 461.500	4	67%
\$ 872.000	1	17%
Sin información	1	17%
Total	6	100%

**FUENTE:** Encuesta dirigida a empresarios, realizada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2008)

*Algunas observaciones adicionales de los empresarios:*

- *Fue un poco complicado poder ayudar a más personas, pues del FVP nos enviaban listados de personas para que nosotros hiciéramos todo el proceso. Nosotros buscamos personal masculino para laborar como operario de barrido, así lo solicitó nuestro cliente. Del listado enviado por el FVP, el 95% eran mujeres y al 5% restante les faltaron los documentos básicos como la libreta militar, constancias laborales o referencias personales. Algunos por ejemplo tampoco devolvieron llamadas o no les interesaban de hecho los cargos.*
- *Sugiero que se debe aplicar una encuesta durante el proceso, para evaluar y definir cada una de sus destrezas y habilidades y así obtener mayor información, que permita realizar de manera objetiva la remisión a las empresas y con esto la contratación.*
- *Nosotros establecimos contacto con el IPES, pero lo perdimos porque no enviamos los informes de seguimiento de los empleados. Actualmente necesitamos personal para las ventas y meseros, por lo que quisiéramos volver a tener contacto con el IPES.*
- *Cuando se ejecuten los procesos de selección es necesario que se cumpla con el número de candidatos a evaluar. El inconveniente que se nos ha presentado durante el proceso de selección de los candidatos es que nosotros llamamos al IPES y hacemos la solicitud de 40 personas para dentro de 15 días por ejemplo, de los convocados sólo asisten 8 personas. Yo creo que esas personas no están interesadas en trabajar, prefieren trabajar en la calle en un negocio informal, pues de esta manera tienen mayores ingresos que con un vínculo laboral. No tienen conciencia de lo que implica tener un contrato, un salario, prestaciones, sino que lo que les preocupa es tener el sustento diario, por decirlo de alguna manera.*
- *Debe existir una mejor atención e información para las empresas. Cuando realizamos contacto con el IPES, ellos nos facilitaron una base de datos pero no nos sirvió de nada porque la mayoría de teléfonos, por no decir todos, no correspondían a las personas, por lo cual fue imposible contactarlas....no tienen una información organizada ni actualizada de las personas, lo cual dificulta el proceso de selección de personal.*
- *No conocíamos del proyecto, pero estamos realmente interesados en contratar personal de Misión Bogotá. A diario manejamos muchísimas vacantes de empleo y nos gustaría tener contacto con el IPES para llegar a algún acuerdo.*

## **CAPITULO V. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS GENERADOS POR EL PROYECTO MISIÓN BOGOTÁ EN EL MERCADO LABORAL (APROXIMACIÓN A LA CUANTIFICACIÓN DE LOS IMPACTOS).**

El objetivo de este capítulo es examinar los cambios generados en la población beneficiaria de Misión Bogotá (vendedores informales) después de haber egresado del proyecto, principalmente en lo relacionado con el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad o de inserción laboral y con la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios.

Con base en la información del IPES sobre la caracterización socioeconómica de la población que ingresó al proyecto, así como de la obtenida a partir de las encuestas realizadas a muestras seleccionadas de la población beneficiaria (64) y de la población de control (14), se realizaron mediciones para cuantificar los cambios ocurridos en estos dos tipos de poblaciones, meses después de que el grupo de vendedores beneficiarios egresó del proyecto.

Cabe señalar que este capítulo se aplican algunas técnicas de estadística descriptiva y de inferencia estadística (estimación puntual, estimación por intervalos y prueba de hipótesis) con el propósito de lograr una aproximación de la situación laboral y económica de los beneficiarios. A manera de avance, se puede señalar que, como se analizará a un mayor nivel de detalle en los siguientes numerales de este capítulo, la tasa de ocupación de los ex - beneficiarios y sus ingresos no han mejorado significativamente, evidencia empírica que permite adelantar la conclusión preliminar de la precaria o incluso negativa incidencia que ha tenido el proyecto sobre la población en estos dos aspectos, fundamentales para el mismo.

Posteriormente, mediante la aplicación de técnicas econométricas, se realizan algunas estimaciones que permiten comparar la situación de estos dos tipos de población (beneficiarios y no beneficiarios), en la perspectiva de identificar y determinar algunos posibles impactos, sin que se puedan, en rigor, atribuir con certeza al Proyecto mismo, ya que podrían también deberse a causas diferentes que no están siendo controladas.

Desde la perspectiva de la evaluación de impactos, la cuantificación realizada ayudará a precisar algunos efectos y desde luego a llamar la atención sobre la necesidad de ajustar las metodologías para la cuantificación de la efectividad, medición necesaria para determinar si se están cumpliendo o no con los objetivos planteados y necesidades de la población beneficiaria.

### **5.1 Descripción estadística de las variables del mercado laboral (grupo de tratamiento – Beneficiarios).**

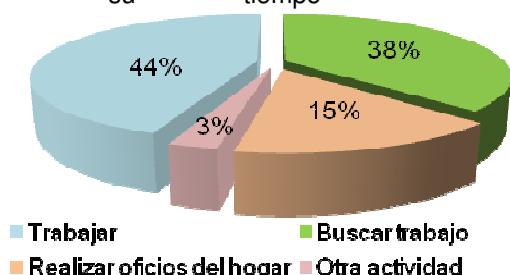
El principal efecto que se espera genere el proyecto es el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios. Dicha mejora se puede medir,

en principio, en términos de que: **i)** les resulte más fácil ahora conseguir un empleo, medido a través del número de personas empleadas y el número de trabajos conseguidos; **ii)** el trabajo que obtengan sea mejor en cuanto a su calidad y estabilidad; y, **iii)** mejoren los ingresos.

### 5.1.1 Empleabilidad medida como la proporción de egresados que consiguieron trabajo después de Misión Bogotá y sus características.

Para esta parte del análisis se ha cuantificado la posibilidad de los vendedores informales de conseguir un empleo teniendo en cuenta: **a)** la proporción de beneficiarios que consiguieron empleo después de egresados y el número de empleos conseguidos y, **b)** la proporción de beneficiarios que se encuentran trabajando actualmente. Se considera que estas medidas, junto con las características de los trabajos, reflejan bien la corta historia laboral post – Misión Bogotá y permiten hacer algunas comparaciones con la situación laboral pre-Misión Bogotá. De esta forma se espera obtener una idea de la situación de empleabilidad de los beneficiarios después de pasado un tiempo prudencial de estar incorporados nuevamente al mercado de trabajo (10 meses en promedio).

**GRÁFICO 25:** ¿Después de terminar su contrato con Misión Bogotá, usted ha ocupado la mayor parte de su tiempo en?



Fuente: Encuesta realizada a los beneficiarios del proyecto. Cálculos Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

Después de terminar su contrato con Misión Bogotá, el 44% de los beneficiarios ha estado la mayor parte del tiempo dedicado a trabajar, mientras que el 38% lo ha destinado a la búsqueda de trabajo; por su parte, el 15% no ha tenido otro recurso que realizar oficios del hogar, mientras que el 3% se ha dedicado a otras actividades.

Cabe señalar, a propósito de la pregunta, que en razón de las actividades de corta duración realizadas por un buen número de beneficiarios, algunos de ellos han podido desempeñar trabajos de corta duración que al acumular los tiempos respectivos no superan los cinco meses. Por tanto, sobre el horizonte de tiempo considerado algunos beneficiarios han estado buscando trabajo la mayor parte del tiempo muy a pesar de haber estado temporalmente ocupados. No se puede confundir esta situación con la existencia de problemas de subempleo de esta porción de la población.

A la pregunta de cuántos trabajos ha tenido después de egresar de Misión Bogotá, se encuentra que el 92% de los encuestados responde que ha tenido por lo menos un trabajo durante los últimos diez meses. Cabe destacar que la mayor parte de los beneficiarios (69%) ha tenido un trabajo y que un escaso número (8%) no ha logrado vincularse a alguna actividad laboral, razón por la cual han estado dedicados a buscar trabajo o a realizar labores del hogar.

Cotejando estos resultados con los de la primera pregunta se concluye que el 48% de los encuestados le ha ocurrido una de las dos situaciones siguientes: i) no ha tenido trabajo después de salir del proyecto (8%) o, ii) ha contado al menos con un trabajo, pero de muy corta duración (40%). En el segundo de los casos están, desde luego, comprendidos los beneficiarios que se han dedicado a otra actividad o a realizar oficios del hogar; significa lo anterior que el 22% de los beneficiarios ha adelantado al menos una actividad de corta duración.

**Cuadro 26:** Número de trabajos después de Misión Bogotá.

¿Cuántos trabajos ha tenido después de Misión Bogotá?.	No. de personas	%
0 trabajos	5	8%
1 trabajo	44	69%
2 trabajos	12	19%
3 trabajos	2	3%
Más de 3 trabajos	1	2%
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicadas a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Cabe señalar que de las 59 personas que han tenido al menos un trabajo después de salir de Misión Bogotá, se encontró que entre los meses de abril y junio de 2008, periodo durante el cual se realizó la encuesta, solo 43 desempeñaban una actividad laboral, mientras que los 16 restantes estaban en ese momento desocupados, a pesar de que en el pasado reciente habían estado ocupados.

**Cuadro 27:** Número de personas que se encuentran trabajando actualmente (momento en el que se realizó la encuesta) y número de trabajos que han tenido después de Misión Bogotá.

		¿Usted se encuentra actualmente en este trabajo?	
		SI	NO
		No. de personas	No. de personas
¿Cuántos trabajos ha tenido después de terminar su contrato con Misión Bogotá?	Uno	32	12
	Dos	11	1
	Tres	0	2
	Cuatro	0	1
<b>Total</b>		<b>43</b>	<b>16</b>

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

En el proceso de búsqueda de empleo, solo el 19% de los beneficiarios recibió apoyo de la oficina de intermediación laboral del IPES, consistente en el envío de sus hojas de vida a empresas. A este respecto cabe destacar que, como se presentó en el capítulo 4, la mayoría de las empresas contactadas fueron bolsas de empleo o empresas temporales, resultado que merece la pena evaluar, como quiera que estos escasos resultados no son otra cosa que la expresión de la reducida interacción de esta dependencia con el sector privado. Dicha oficina no puede reducir su papel a la búsqueda de empleos a través de avisos clasificados ó

por internet y a remitir las hojas de vida de los beneficiarios; más allá, debería establecer la interrelación si se quiere permanente con la empresa privada.

**Cuadro 28:** ¿Usted recibió apoyo del FVP para conseguir empleo?

	Número de personas	Porcentaje
Si	12	19%
No	51	80%
Sin información	1	2%
Total	64	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

De estas 12 personas que fueron apoyadas por el FVP, tan sólo 5 obtuvieron empleo, que como se mostrará más adelante son no calificados, situación que pone en entredicho el nivel de efectividad de esta Oficina, máxime si se tiene en cuenta que dos (2) de ellos fueron contratados directamente por el IPES.

#### 5.1.1.1 Características de los trabajos obtenidos por los beneficiarios

De acuerdo con la información presentada anteriormente, 59 personas de las 64 encuestadas han tenido algún trabajo. A continuación se presenta información agregada de las características de los trabajos obtenidos por estas personas (Ver anexo 25).

Tomando como referencia el último trabajo obtenido por los beneficiarios, se encuentra que el 50% pertenece a la categoría de cuenta propia, el 33% a la de obrero o empleado de una empresa particular y el 6% a la de empleado doméstico, mostrando que, en su mayoría, los beneficiarios continuaron ejerciendo actividades cuenta propia después de egresar de Misión Bogotá.

**Cuadro 29:** Posición o categoría ocupacional.

	No. de personas	Porcentaje
Obrero o empleado de empresa particular	21	33%
Empleado doméstico	4	6%
Cuenta propia	32	50%
Sin información	7	11%
Total	64	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Los obreros o empleados de una empresa particular, se desempeñan en actividades que requieren bajos niveles de calificación como son, entre otros: cajera de almacén, mesera, aseadora, vendedores, dietista auxiliar, vigilantes, auditor de ruta o auxiliar postal. Dichos trabajos se desarrollaron en establecimientos como cafeterías, colegios, imprenta, restaurante, plazas de mercado, hospitales, etc.

Cabe señalar que la forma de contratación fue de carácter permanente en el 48% de los casos, ocasional en el 24%, mientras que el porcentaje restante la

vinculación fue por obra. En cuanto al tipo de vinculación laboral, se destacan los contratos escritos en casi la totalidad de los casos, lo que supone afiliación a seguridad social, y una duración promedio de seis (6) meses. Llama la atención, que a pesar de que se celebraron contratos para realizar trabajos en ventas, éstos se desarrollan de manera ambulante.

**Cuadro 30:** ¿Este trabajo es? – Obreros o empleados de una empresa particular

	No. de personas	%
Permanente	10	48%
Ocasional	5	24%
Por obra	1	5%
Sin información	5	24%
Total	21	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

En cuanto a las actividades desarrolladas por los cuenta propia, se encuentra que en su totalidad se relacionan con ventas informales de mercancías como muñecos, fantasía, helados, dulces, entre otras, las que tienen ocurrencia en el espacio público o en la vivienda que habitan. Las ventas se realizan de manera permanente en el 56% de los casos y ocasional en un 19%; en esta categoría ocupacional, por su naturaleza y condición particular, la protección social es escasa o inexistente.

**Cuadro 31:** ¿Este trabajo es? – Trabajadores cuenta propia

	No. de personas	%
Permanente	18	56%
Ocasional	6	19%
Por días	2	6%
Sin información	6	19%
Total	32	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Las horas trabajadas a la semana, por los beneficiarios del proyecto varían en un rango de 1 a 100 horas, siendo la categoría de obrero o empleado la que más trabaja (50 horas en promedio), seguida por los cuenta propia (44 horas en promedio) y los empleados domésticos (que en promedio trabajan 22 horas).

La forma de contratación de los obreros o empleados de una empresa particular, determina el número de horas trabajadas a la semana, cuyo valor mínimo son 8 horas y el máximo 105. En el caso de los trabajadores cuenta propia, el mínimo de horas trabajadas a la semana es de 4 horas y el máximo de 84.

**Cuadro 32:** Horas trabajadas a la semana - Obreros y empleados de una empresa particular.

	No. de personas	%
(1- 50)	11	52%
(51 -100)	5	24%
(101 -150)	1	5%
Sin información	4	19%
Total	21	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 33:** Horas trabajadas a la semana - Cuenta propia

Cuenta propia	No. de personas	%
(1- 50)	15	47%
(51 -100)	13	41%
Sin información	4	13%
Total	32	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Uno de los componentes del proyecto (capítulo 1, numeral 1.2.1 de este informe) es el de formación, el cual tiene por finalidad potenciar las competencias ciudadanas y productivas de los beneficiarios. El principio que lo regula es que la formación y la capacitación facilitan y mejoran las condiciones de acceso de los vendedores informales al empleo formal a través de terceros.

Al respecto, se señaló en el capítulo primero de este estudio que los programas de formación y capacitación tenían por fundamento que las competencias básicas, la formación básica y la capacitación laboral - general y específica – eran un mecanismo de equidad y de justicia social, a más de tener un efecto directo sobre la capacidad productiva de los vendedores al aumentar sus habilidades y capacidades laborales. Estos principios si bien son validos a nivel general, no parecen haber tenido los efectos esperados en la promoción analizada, como se evidencia empíricamente con los resultados que se presentan a continuación.

Sobre el particular, cabe destacar que el 70% de los beneficiarios no ha aplicado los conocimientos adquiridos en el SENA en el desarrollo de sus trabajos u oficios; quienes si los aplican lo hacen en los siguientes campos: i) confección, ii) contabilidad, y iii) servicio al cliente, en sus propios negocios.

**Cuadro 34:** ¿En este trabajo usted aplica los conocimientos adquiridos en el curso que realizó con el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?

Aplica los conocimientos	No. de personas	%
Si	9	14%
No	45	70%
Sin información	10	16%
Total	64	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.



A continuación se presenta la desagregación de los trabajos obtenidos, de acuerdo con la condición laboral de los beneficiarios en el momento de la encuesta (se encuentran trabajando actualmente o no).

#### 5.1.1.2 Características de los trabajos obtenidos por las 43 personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

Desagregando por posición o categoría ocupacional, se observa que las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta lo hacían como **trabajadores cuenta propia** en el 67% de los casos, mientras que el 19% se desempeñaba como obreros o empleados de una empresa particular. En un 9% de los casos el trabajo desarrollado era el de empleado doméstico.

**Cuadro 35:** Posición o categoría ocupacional.

	No. de personas	Porcentaje
Obrero o empleado de empresa particular	8	19%
Empleado doméstico	4	9%
Cuenta propia	29	67%
Otro	1	2%
Total	42	98%
Sin información	1	2%
Total	43	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Cabe señalar que en el caso de los obreros o empleados de una empresa particular, los empleos son de carácter **permanente** en el 50% de los casos (4 personas) y **temporales**, ocasionales o por comisión en el 50% restante. Seis (6) de las ocho personas empleadas en una empresa particular, tienen contrato escrito y con afiliación a salud, pensión y ARP. En dos (2) de los casos, asociados a las ventas, no cuentan con contrato de trabajo. La duración de los contratos se encuentra en un rango de seis meses a un año (4 personas) y más de un año (2 personas).

Las actividades que realizan las personas empleadas en una empresa particular se caracterizan por **los bajos niveles de calificación requeridos** (experiencia y nivel educativo): cajera, mesera, aseadoras, ventas o como colaborador de una imprenta. Algunos de estos empleos se desarrollan en la calle como vendedores contratados por comisión, otros en locales (fruterías, imprenta, estación de gasolina) y los restantes, en el caso de los aseadores, en colegios ó en el mismo IPES.

Por su parte, las personas que continúan vinculadas a las ventas informales (67% de la muestra encuestada), desarrollan sus actividades en el espacio público como vendedores de mercancías que requieren de un bajo nivel de acumulación de capital: venta de muñecos, fantasía, artesanías, accesorios de oficina, dulces o frutas, entre otros; otro pequeño grupo realiza su trabajo en la vivienda que habita, en donde producen mercancías como muñecos o chaquetas (satélite). Los

negocios son en su mayoría unipersonales y de tipo familiar; dadas sus características es obvio que no se realiza ningún tipo de contrato para su ejecución.

Casi en su totalidad (83%), las ventas se realizan de manera permanente, tan sólo 5 personas trabajan en ventas informales de manera temporal, principalmente durante temporadas (fiestas o eventos especiales).

En general, la población que se encontraba trabajando en el momento de la realización de la encuesta lo hacía en trabajos no calificados, de carácter permanente, asociados principalmente a las ventas informales, y sin ningún tipo de contrato (81%). (Ver Anexo 14 - Características del trabajo actual).

De otra parte, las horas trabajadas durante la semana por los obreros o empleados varían entre 1 y 100, con una media de 58 horas; el valor mínimo es de 40 horas y el máximo de 84 horas (12 horas diarias). Las personas (3) que trabajan entre 1 y 50 horas lo hacen como operarios de aseo. Las restantes (4 en total) trabajan entre 51 y 100 horas, en actividades relacionadas con la imprenta, las ventas de combustibles o de frutas.

**Cuadro 36:** Número de horas trabajadas durante la semana por los obreros o empleados de una empresa particular que trabajan actualmente.

Número de horas trabajadas durante la semana	No. de personas	%
(1- 50)	3	38%
(51 -100)	4	50%
Sin información	1	13%
Total	8	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Por su parte, las horas trabajadas durante la semana por los vendedores informales (cuenta propia), varían en un rango de 1 a 100 horas, con una media de 42,3 horas; el valor mínimo es de 7 horas y el máximo de 84 horas. Los vendedores que trabajan un menor número de horas, lo hacen los fines de semana en sitios específicos como el Veinte de Julio.

**Cuadro 37:** Número de horas trabajadas durante la semana por los vendedores ambulantes que trabajan actualmente.

Número de horas trabajadas durante la semana	No. de personas	%
(1- 50)	16	55%
(51 -100)	10	34%
Sin información	3	10%
Total	29	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

En el caso de las empleadas domésticas, las horas trabajadas a la semana varían en un rango de 1 a 100 horas, con una media de 40,5 horas; el valor mínimo es de 7 horas y el máximo de 98. La persona que trabaja el menor número de horas a la semana lo hace como aseo por días.

**Cuadro 38:** Número de horas trabajadas durante la semana por los empleados domésticos que trabajan actualmente.

Número de horas trabajadas durante la semana	No. de personas	%
(1- 50)	3	75%
(51 - 100)	1	25%
Total	4	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Frente a la escasa vinculación de los beneficiarios como obreros o empleados de empresas particulares, surge la inquietud de cuál fue el nivel de apoyo que los beneficiarios recibieron del IPES para lograr su vinculación laboral. La respuesta a esta inquietud es contundente: solo el 20.9% de los beneficiarios (9) recibió apoyo del IPES a través de la Oficina de Intermediación Laboral, de las cuales sólo dos (2) fueron efectivamente empleados en trabajos de aseo y como vendedor.

**Cuadro 39:** Recibió apoyo del IPES para conseguir empleo.

	No. de personas	Porcentaje
SI	9	20,9 %
NO	33	76,7 %
Sin información	1	2,3 %
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100 %</b>

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Significa lo anterior que una alta proporción (76.7%) de los egresados del proyecto no recibió apoyo del IPES en el proceso de búsqueda de empleo y desde luego no lograron una vinculación laboral estable y de calidad, quedándoles la alternativa de continuar como vendedores informales, actividad para la que no se requiere de recomendaciones. De todas maneras, cabe señalar que frente al escaso respaldo institucional para la búsqueda de un empleo un buen número de beneficiarios acudió a otras fuentes de apoyo, como los familiares o amigos, como mecanismo de promoción de sus respectivas hojas de vida, sin lograr tampoco éxito en ello.

**Cuadro 40:** Cómo consiguió este trabajo

	No. de personas	Porcentaje
Familiares o amigos	18	41,9 %
Servicios de empleo del Sena	1	2,3 %
IPES	2	4,7 %
Total	21	48,8 %
Sin información	22	51,2 %
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100 %</b>

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Corroborando la baja aplicabilidad de los cursos del SENA, de las 43 personas que trabajaban en el momento de la encuesta, el 76% no aplica los conocimientos adquiridos en los cursos del SENA, debido a que sus trabajos no requieren conocimientos técnicos ni específicos.

**Cuadro 41:** ¿ En este trabajo usted aplicó los conocimientos adquiridos en el curso que realizó en el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?.

	<b>No. de personas</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	7	16,3%
No	33	76,7%
Total	40	93,0%
Sin información	3	7,0%
Total	43	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 42:** Capacitación Vs. actividad que realiza el encuestado.

		¿Qué hace usted en este trabajo?								
		No informa	Ventas informales	Mesero (a)	Aseo y oficios varios	Ventas Comida	Ventas Formales	Manualidades	Cajero / impresiones	Total
		No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas
¿En qué curso se capacitó durante su vinculación al proyecto Misión Bogotá?	No sabe- no informa	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Modistería y confección	0	1	0	0	0	1	0	0	2
	Limpieza de superficies	1	2	0	1	0	0	1	0	5
	Emprendimiento	2	0	1	1	0	0	1	0	5
	Archivista	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Gestión logística	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	Maquina plana	1	3	0	1	0	0	0	0	5
	Comercialización y manipulación de alimentos	1	3	0	1	3	1	0	0	9
	Recursos Humanos	2	1	0	1	0	0	0	0	4
	Auxiliar contable	1	3	0	0	0	0	0	1	5
	Mantenimiento de computadores y sistemas	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	Cajero	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Cosmetología	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Mercadeo y ventas	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	8	18	1	6	3	2	3	2	43	

FUENTE: Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

De las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta, 11 habían tenido otro trabajo anterior; como se muestra a continuación, este grupo presenta similares características (trabajos no calificados) a las encontradas en la descripción realizada anteriormente. En efecto, la mayoría trabajó como obrero o empleado (45.5%) o como cuenta propia (36.4%); dos beneficiarios que representan el porcentaje restante, no aportaron información sobre el particular.

Las personas que se desempeñaron como empleados de una empresa particular, desarrollaron actividades de albañilería, aseo, vigilancia y dietética auxiliar. Los empleos fueron de carácter temporal, con una duración promedio de 8 meses. En el 50% de los casos se firmaron contratos, que suponían la afiliación a salud, pensión y ARP. La razón del retiro de estos empleos fue voluntario en el 60% de los casos, por recorte de personal (20%) y por despido (20%).

**Cuadro 43:** ¿Cuál fue la razón de retiro de su empleo?.

	No. de personas	Porcentaje
Despido	1	20%
Recorte de personal	1	20%
Voluntario	3	60%
Total	5	100%

FUENTE: Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

En forma agregada los trabajos fueron permanentes en el 36% de los casos, ocasionales en el 27% y sin contrato en un 63,6%. (Ver Anexo No.15 - Características del trabajo anterior (2), de las personas que trabajan actualmente).

Uno de estos trabajos se obtuvo a través de la Oficina de Intermediación Laboral del IPES, el cual era para desempeñarse como vigilante; sin embargo, este contrato era de carácter temporal, por lo que la persona que lo desempeñó fue retirada a la finalización del contrato y en la actualidad se desempeña como independiente, atendiendo su propio negocio (canchas de tejo). Cabe indicar que esporádicamente la empresa de vigilancia lo contrata para realizar turnos.

**Cuadro 44:** ¿Cómo consiguió este trabajo?

	No. de personas	Porcentaje
Familiares o amigos	8	72,7%
Servicios de empleo del Sena	1	9,1%
Fondo de Ventas Populares o IPES	1	9,1%
Total	10	90,9%
Sin información	1	9,1%
Total	11	100,0%

FUENTE: Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Como en los casos analizados antes, en el de los 11 beneficiarios que lograron una vinculación laboral, esto fue posible gracias a la intermediación de familiares o amigos que les promocionaron sus hojas de vida (72.7%), ya que otros medios

como el SENA o la oficina respectiva del IPES tuvieron escasa incidencia.

Como en el grupo anteriormente analizado, el 54,5% de las personas no aplicaron los conocimientos adquiridos en los cursos impartidos por el SENA, como se observa en los siguientes cuadros.

**Cuadro 45:** ¿En este trabajo usted aplicó los conocimientos adquiridos en el curso que realizó en el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?

	<b>No. de personas</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	1	9,1%
No	6	54,5%
Total	7	63,6%
Sin información	4	36,4%
Total	11	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 46:** Capacitación Vs. actividad que realizó

		¿Qué hacía usted en este trabajo?								
		Ventas informales	Aseo y oficios varios	Ventas Comida	Ventas Formales	Actividades lúdicas	Repartir volantes	Cuidar carros	Vigilante	Total
		No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas
¿En qué curso se capacitó durante su vinculación al proyecto Misión Bogotá?	Modistería y confección	1	0	1	0	0	0	0	0	2
	Limpieza de superficies	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	Emprendimiento	0	0	0	0	0	1	1	0	2
	Archivista	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	Recursos Humanos	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	Mantenimiento de computadores y sistemas	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	Mercadeo y ventas	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Total		2	1	1	2	1	1	1	1	10

FUENTE: Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.



### 5.1.1.3 Características de los trabajos realizados por las personas que no se encontraban trabajando en el momento de la encuesta (abril - junio de 2008).

Anteriormente se había señalado que en el momento de la encuesta 16 personas se encontraban cesantes; sin embargo, algunas de ellas se habían desempeñado en alguna actividad en los meses anteriores a la encuesta. La mayoría de ellos (75%) tuvo exactamente un trabajo.

En términos generales, los trabajos obtenidos por estas 16 personas tuvieron una duración promedio de 6 meses. El 75% de los integrantes de este grupo (12) se desempeñaron como obreros o empleados de una empresa particular, mientras que el 18,8% desarrolló actividades como cuenta propia. Como en los casos anteriores, los empleos se caracterizan por ser no calificados, desarrollando actividades operativas como: servicios generales, mesera, auxiliar de archivo, operario de aseo, auxiliar postal, auditor de ruta, confecciones, ayudante de pintura ó como fabricante de comestibles. En el caso de los trabajadores cuenta propia, la actividad desarrollada fue la de ventas informales en el espacio público.

**Cuadro 47:** Posición o categoría ocupacional

	No. de personas	Porcentaje
Obrero o empleado de empresa particular	12	75,0%
Cuenta propia	3	18,8%
Total	15	93,8%
Sin información	1	6,3%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

De manera agregada, se observa que este grupo de personas trabajó de manera permanente en el 37,5% de los casos y de manera ocasional, por días ó por obra, en el 56,3% de los casos.

**Cuadro 48:** ¿Este trabajo era?

	No. de personas	Porcentaje
Permanente	6	37,5%
Ocasional	5	31,3%
Por días	2	12,5%
Por obra	2	12,5%
Total	15	93,8%
Sin información	1	6,3%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Del total de los empleados de una empresa particular, el 42% realizó su trabajo de manera permanente, mientras que el porcentaje restante (58%) lo hizo de forma ocasional, por días o por obra. Para adelantar sus respectivos trabajos, firmaron contratos en el 75% de los casos, lo que supuso afiliación al régimen de seguridad

social. La duración de estos contratos varió entre seis meses y un año para el 44%, seguido por una duración menor a 3 meses para el 33%.

**Cuadro 49:** ¿Para realizar este trabajo tenía algún tipo de contrato?

	No. de personas	Porcentaje
SI	9	56,3%
no	6	37,5%
Total	15	93,8%
Sin información	1	6,3%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR.

La pérdida de los trabajos obedeció, por orden de importancia, a los siguientes factores o causas: retiro voluntario (43,8%), recorte de personal (31,3%) y despido (6,3%).

**Cuadro 50:** ¿Cuál fue la razón de su retiro?

	No. de personas	Porcentaje
Despido	1	6,3%
Recorte de personal	5	31,3%
Voluntario	7	43,8%
Total	13	81,3%
Sin información	3	18,8%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Las horas trabajadas durante la semana por los empleados de una empresa particular se encuentran en el rango de 1 a 100 horas; en el 58% de los casos las personas trabajaron entre 11 y 50 horas, mientras que en el 42% restante lo hicieron entre 51 y 87 horas a la semana. La media de las horas trabajadas es de 49,33.

**Cuadro 51:** Horas trabajadas a la semana por los empleados de una empresa particular (trabajo dos).

Horas trabajadas (obreros o empleados) Trabajo 2	Número de personas	%
(1-50)	7	58%
(51-100)	5	42%
Total	12	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Por su parte, los vendedores informales trabajaron en promedio 50 horas, siendo el valor mínimo 10 horas y el máximo 84.

**Cuadro 52:** Horas trabajadas a la semana por los trabajadores cuenta propia (trabajo dos).

Horas trabajadas (cuenta propia) Trabajo 2	Número de personas	%
(1-50)	2	67%
(51-100)	1	33%
Total	3	100%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

La vinculación a actividades específicas fueron conseguidas a través de familiares o amigos (75%), a través de la Oficina de Intermediación Laboral del IPES (12,5%) ó mediante la búsqueda a través de avisos clasificados (6,3%). Las dos personas que consiguieron trabajo a través del IPES, desempeñaron labores de auxiliar de archivo (en el mismo IPES) y de operario de aseo, durante un tiempo promedio de 6 meses.

**Cuadro 53:** ¿Cómo consiguió este trabajo?

	No. de personas	Porcentaje
Familiares o amigos	12	75,0%
Avisos clasificados	1	6,3%
Fondo de Ventas Populares o IPES	2	12,5%
Total	15	93,8%
Sin información	1	6,3%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

En el 75% de los casos no se aplicaron los conocimientos adquiridos en el curso del SENA, lo que muestra de nuevo su baja pertinencia. La actividad desarrollada no tiene correspondencia alguna con los conocimientos adquiridos.

**Cuadro 54:** ¿En este trabajo usted aplicó los conocimientos adquiridos en el curso que realizó en el SENA durante su contrato con Misión Bogotá?

	No. de personas	Porcentaje
SI	2	12,5%
NO	12	75,0%
Total	14	87,5%
Sin información	2	12,5%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 55:** Capacitación y actividad que desarrolló

		¿Qué hacía usted en este trabajo?										
		Ventas informales	Mesero (a)	Aseo y oficios varios	Ventas Comida	Ventas Formales	Asistente en comedor comunitario	Archivo	Auxiliar de ruta	Modistería	Mensajero	Total
		No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas	No de personas
¿En qué curso se capacitó durante su vinculación al proyecto Misión Bogotá?.	No sabe- no informa	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
	Modistería y confección	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Emprendimiento	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
	Maquina plana	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	4
	Comercialización y manipulación de alimentos	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	Auxiliar contable	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2
	Mantenimiento de computadores y sistemas	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	Cosmetología	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total		1	2	4	1	2	1	1	1	1	1	15

FUENTE: Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Nota:** La descripción de los trabajos obtenidos por el grupo de control (no beneficiarios) y sus características se pueden observar en el Anexo 16.

### 5.1.2 Estadísticas de los ingresos de los beneficiarios (antes y después de Misión Bogotá) - medida de efectividad del proyecto.<sup>42</sup>

Manteniendo el nivel de análisis realizado hasta el momento, en este numeral se presentarán de manera descriptiva los resultados logrados, a través de la encuesta, sobre los ingresos mensuales de las personas beneficiarias una vez que egresaron del proyecto Misión Bogotá; se presentan los resultados de ingresos de 54 personas (de las 64 encuestadas), que suministraron información sobre este particular, así como la desagregación de acuerdo con la condición laboral en el momento de la encuesta (trabajan actualmente o no).

Lo primero que se debe señalar es que, en promedio, los ingresos mensuales obtenidos por los beneficiarios del proyecto Misión Bogotá alcanzan los \$447.987, cuantía cercana al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (\$433.700 para el año 2007 y \$461.500 para el 2008). El ingreso mínimo es de \$60.000 y el máximo de \$1.500.000.

**Cuadro 56:** Estadísticas descriptivas agregadas (3 trabajos) de los ingresos mensuales.

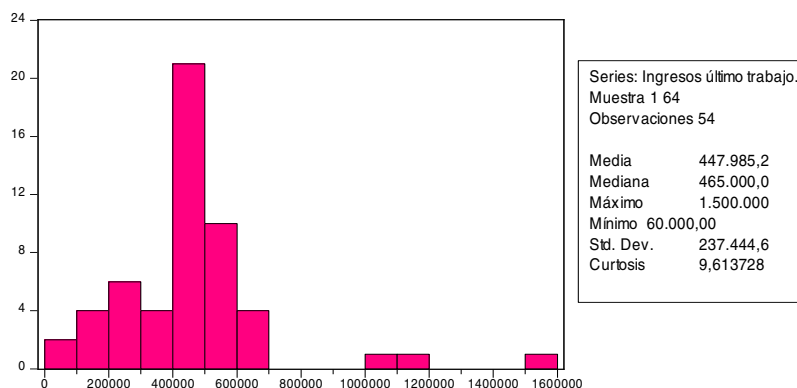
Estadísticas descriptivas de los ingresos de los tres trabajos	Estadísticas descriptivas de los ingresos de los tres trabajos
Media	\$ 447.987
Mediana	\$ 465.000
Moda	\$ 465.000
Máximo	\$ 1.500.000
Mínimo	\$ 60.000
Desviación estándar.	\$ 237.444
Observaciones	54

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Como se observa en el primer histograma de la siguiente página, la mayor parte de los datos se concentran al lado izquierdo de la distribución (cola izquierda), tomando valores menores a \$700.000. El ingreso con mayor frecuencia (que en términos estadísticos se denomina la moda) es de \$465.000.

<sup>42</sup> En la información reportada sobre los ingresos subyace el problema del sesgo en el suministro de información, situación que se encuentra relacionada con: el no suministro de información ó la subdeclaración de los ingresos, problemas típicos en las encuestas y que afectan los resultados obtenidos. Las personas tienen incentivos para subdeclarar o no declarar los ingresos; en el caso de Misión Bogotá, puede ser que las personas ante el incentivo de ingresar de nuevo al proyecto hayan preferido no responder estas preguntas o simplemente subdeclarar sus ingresos. Se aclara que el problema de captura de información sobre este particular puede ocasionar problemas en la estimación de los resultados.

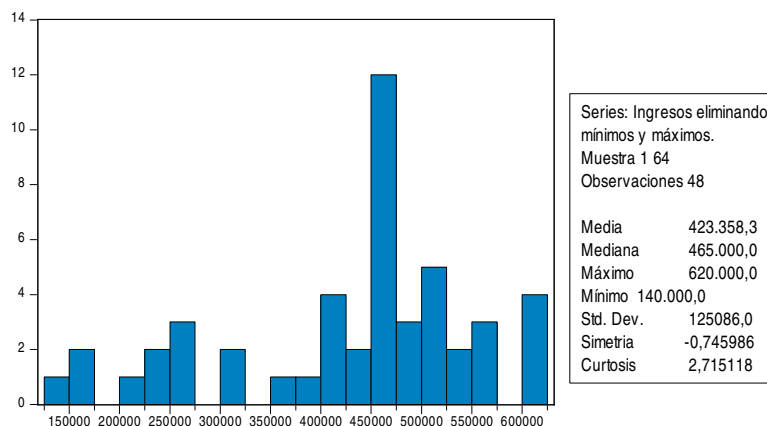
**Gráfico 26:** Histograma de frecuencia de los ingresos después de egresar de Misión Bogotá



**Fuente:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Eliminando los 3 valores mínimos y máximos de la distribución, lo que nos elimina el problema de la alta variabilidad de los datos, se encuentra que la media de los ingresos es de \$423.358, valor cercano al encontrado anteriormente.

**Gráfico 27:** Histograma de frecuencia de los ingresos después de egresar de Misión Bogotá



**Fuente:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

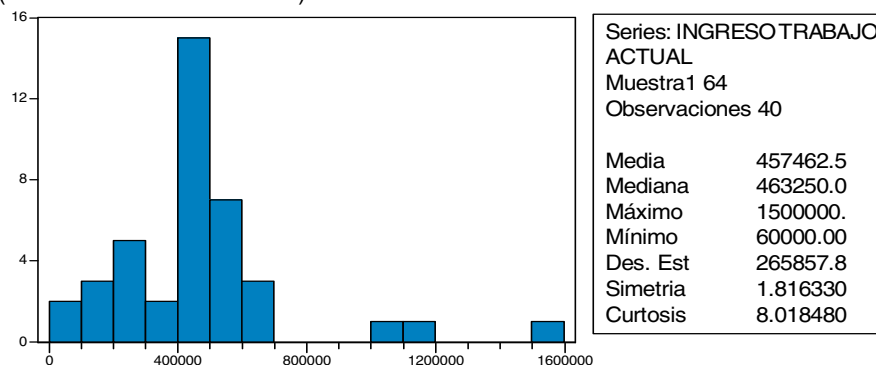
Si se realiza la división de acuerdo con el número de trabajos que han tenido y la condición laboral actual se encuentra que:

- i) Tomando como referencia 40 observaciones de las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta<sup>43</sup>, se encuentra que éstas obtenían un ingreso mensual promedio de \$457.462,5, siendo el valor máximo \$1.500.000 y el mínimo \$60.000. Como se ve en el histograma, la mayoría de los datos se agrupan a la izquierda de la distribución, con valores menores a \$700.000. Los

<sup>43</sup> Estas 40 personas fueron las que contestaron la pregunta de ingresos, de un total de 43 que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

ingresos que presentan la mayor frecuencia se ubican entre los \$400.000 y \$500.000.

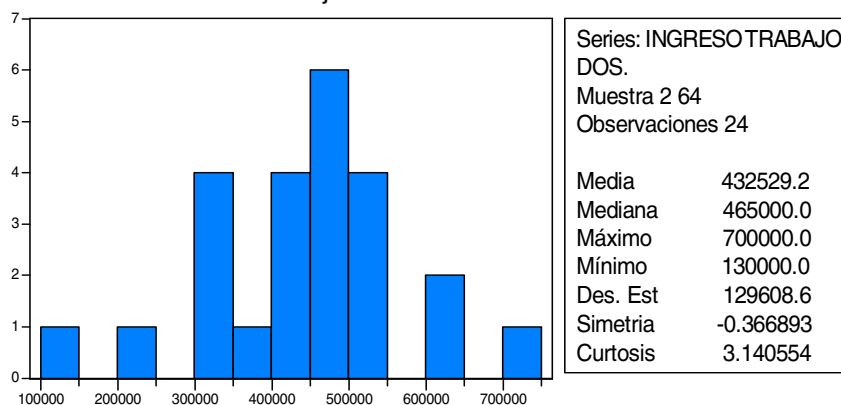
**Gráfico 28:** Histograma de frecuencia de los ingresos de los beneficiarios en el trabajo actual (momento de la encuesta).



**Fuente:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

- ii) Los ingresos obtenidos en los demás trabajos desarrollados, se distribuyen alrededor de una media de \$432.529, con un valor máximo de 700.000 y uno mínimo de \$130.000. La distribución de frecuencia presenta el siguiente comportamiento:

**Gráfico 29:** Histograma de frecuencia de los ingresos de los beneficiarios en el trabajo 2.



**Fuente:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Tomando como referencia los ingresos obtenidos por las personas que trabajaban en el momento de la encuesta (43) y las que no, se encuentra que la media toma un valor de \$439.840. Cabe señalar que los ingresos superiores a la media corresponden, según anexo 17 (Ingresos obtenidos por los beneficiarios después de egresar de Misión Bogotá, desagregados por características individuales y del hogar), a los siguientes casos:

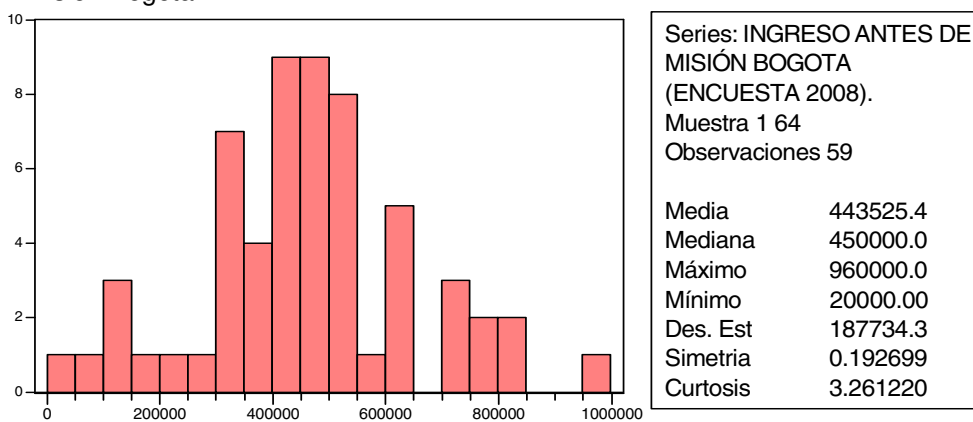
- Personas entre los siguientes rangos de edad: de 29 a 38 años y de 39 a 48 años
- Personas casadas y separadas

- Personas que no son jefes de hogar
- Personas de las cuales dependen económicamente entre 1 y 4 personas
- Personas con experiencia en el mercado laboral
- Las mujeres
- Primaria incompleta o completa

Para medir el efecto que el proyecto Misión Bogotá tuvo sobre los ingresos de los beneficiarios, es necesario desde luego conocer cuáles eran los ingresos de estas personas antes de vincularse al proyecto. Al respecto, los ingresos que en promedio obtenían las personas antes de Misión Bogotá eran de \$443.525, valor ligeramente inferior al ingreso medio de estas personas después de egresar de Misión Bogotá. El valor mínimo de los ingresos era de \$200.000 y el máximo de \$960.000, distribuidos alrededor de la media. (Ver Anexo 18. Ingresos obtenidos por los beneficiarios antes de ingresar a Misión Bogotá, desagregados por características individuales y del hogar).

Por tanto, al comparar los ingresos de las personas antes y después de Misión Bogotá se observa que éstos tienen una mayor dispersión después de egresar del proyecto (como quiera que tiene un mayor rango) y que la diferencia entre los ingresos promedio sería probablemente menor si se eliminara del cálculo de la media los valores extremos de la muestra.

**Gráfico 30:** Histograma de frecuencia de los ingresos antes de ingresar a Misión Bogotá.



**FUENTE:** Bases de datos encuesta– Cálculos DESR, 2008.

Al realizar el análisis de las diferencias de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá, se observa que éstas no son significativas<sup>44</sup>. Como se muestra en el siguiente cuadro, a un nivel de confianza del 95% se rechaza la hipótesis de que la diferencia de las medias sea diferente de 0 (significancia bilateral = 0,436, valor superior a 0,025). Este resultado se debe a que la diferencia entre las medias de los ingresos es muy pequeña (\$27.058).

<sup>44</sup> En términos generales, un prueba de significancia es un procedimiento mediante el cual se utilizan los resultados muestrales para verificar la verdad o falsedad de una hipótesis nula (en nuestro caso verificar si la diferencia entre las medias de los ingresos antes y después de Misión Bogotá son diferentes de cero). La idea básica detrás de la prueba de significancia es la de un estadístico de prueba (un estimador) y su distribución muestral bajo la hipótesis nula. La decisión de aceptar o rechazar la  $H_0$  se lleva a cabo con base en el valor del estadístico de prueba (t) obtenido a través de los datos disponibles.



**Cuadro 57:** Prueba de diferencia de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá para el grupo de beneficiarios encuestados.

Prueba de Diferencias								
Ingreso mensual antes de comenzar su contrato con MB - Ingreso Después de MB	Diferencia	Desviación típica.	Error típ. de la media	95% Intervalo de confianza para la diferencia		t	gl	Sig. (bilateral)
				Inferior	Superior			
		-27.058	25.5458,069	34.445,959	-96.118	42001	-0,786	54

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**NOTA:** Se rechaza H0: diferencia de medias = 0, si el nivel de significancia es mayor a 0,025 (prueba bilateral o de dos colas a un nivel de confianza del 95%).

De otra parte, si se desagregan los ingresos por las características de los beneficiarios (sexo, edad, estado civil, jefatura de hogar, experiencia laboral previa y nivel educativo), y se aplican de nuevo las pruebas de hipótesis sobre las diferencias de los ingresos promedios, se encuentra que no existen diferencias significativas entre las medias de los ingresos antes y después de Misión Bogotá. Estas estimaciones se pueden ver en detalle en el Anexo 19 – Prueba de diferencia de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá para el grupo de beneficiarios encuestados; desagregación por características individuales.

Otro ejercicio de estimación consiste en determinar si existen diferencias significativas entre los ingresos promedios de los beneficiarios antes de estar y después de haber estado en el proyecto Misión Bogotá, considerando como grupos los que trabajan en el momento de la encuesta y los que no tenían trabajo en este periodo; para cada grupo se tienen en cuenta, igualmente, las distintas características de los individuos considerados (Anexo 20, Diferencias de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá - Condición laboral actual).

Los resultados obtenidos son contundentes: tampoco se encuentran diferencias significativas en los ingresos antes y después de Misión Bogotá, como se evidencia en el siguiente cuadro. Resultados similares se obtienen cuando se comparan los ingresos de los beneficiarios que no trabajaban al momento de la encuesta pero que habían laborado en los meses anteriores a este operativo muestral.

**Cuadro 58:** Prueba de diferencia de medias entre los ingresos antes y después de Misión Bogotá para el grupo de beneficiarios que trabajan actualmente.

¿Cuál era su ingreso mensual un mes antes de comenzar su contrato con Misión Bogotá?. - Ingreso Después de MB	Prueba de Diferencias							
	Diferencia	Desviación típ.	Error típ. de la media	95% Intervalo de confianza para la diferencia		t	gl	Sig. (bilateral)
				Inferior	Superior			
	\$-1597,561	254652,489	39770,037	-81975,804	78780,682	-0,040	40	0,968

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Un análisis alternativo de diferencias de medias se realizó al comparar los ingresos post-Misión Bogotá entre el grupo de tratamiento (beneficiarios) y el grupo de control (no beneficiarios), producto del cual se concluye que no existen diferencias significativas entre los ingresos promedios de estos dos grupos (cuadro 59).

Desagregando por las características de los individuos (Ver Anexo 21 – Pruebas de diferencias de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control después de Misión Bogotá. Total encuestados), sólo se encuentran diferencias significativas en dos casos: **i)** para las personas con experiencia laboral anterior a Misión Bogotá, con diferencias significativa a favor de las personas del grupo de tratamiento, como se muestra en el cuadro 60 y, **ii)** en el caso de las mujeres (cuadro 61).

**Cuadro 59:** Prueba de diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control – después de Misión Bogotá.

Ingreso_ después (Se han asumido varianzas iguales).	Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
	F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error típ. de la diferencia	95% Intervalo de confianza para la diferencia	
								Inferior	Superior
	,172	,680	-1,783	67	,079	-126982,857	71218,210	-269134	15169,285

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 60:** Prueba de diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control de acuerdo con la experiencia laboral previa adquirida.

Experiencia		Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error típ. de la diferencia	95% Intervalo de confianza para la diferencia	
									Inferior	Superior
No	Ingreso después (Se han asumido varianzas iguales)	0,458	0,510	-0,343	14	0,737	-55666,667	162283,458	-403730,0	292396,7
Si	Ingreso después (Se han asumido varianzas iguales)	0,097	0,757	-2,288	44	<b>0,027</b>	-195.248,649	85338,865	-367237,8	-23259,46

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 61:** Prueba de diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control – Desagregación por género.

sexo			Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
			F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error típ. de la diferencia	95% Intervalo de confianza para la diferencia	
										inferior	Superior
Mujer	ingreso_despues	Se han asumido varianzas iguales	0,494	,486	-2,079	49	<b>0,043</b>	-185544,444	89254,089	-364907,251	-6181,638
Hombre	ingreso_despues	Se han asumido varianzas iguales	1,281	0,274	-0,126	16	0,901	-15000,000	119272,893	-267847,239	237847,239

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

De otra parte, al analizar las diferencias de ingresos por posición ocupacional (empleados y cuenta propia) después de Misión Bogotá, entre el grupo de tratamiento y control, se encuentran diferencias significativas en el caso de las personas con secundaria completa. (Ver anexo 22 – Diferencia de medias entre los ingresos del grupo de tratamiento y control por posición ocupacional

(obrero, cuenta propia)). Esto quiere decir que no existen diferencias entre los ingresos por posición ocupacional entre grupos (tratamiento y control).

A manera de resumen, cabe destacar los siguientes resultados de la aplicación de técnicas estadísticas para determinar la existencia o no de diferencias significativas en los ingresos promedios:

- i)** No existen diferencias significativas entre los ingresos promedios obtenidos antes de y después de participar como beneficiarios del proyecto.
- ii)** No existen diferencias significativas entre los ingresos promedios obtenidos por los beneficiarios del proyecto antes y después, si se desagregan por rango de edad, estado civil, jefatura de hogar, experiencia, sexo y nivel educativo.
- iii)** Para las personas que trabajaban en el momento de la encuesta tampoco se encuentran diferencias significativas entre los ingresos promedios obtenidos antes y después de participar en el proyecto.
- iv)** No existen diferencias significativas entre los ingresos promedios obtenidos por los beneficiarios y los no beneficiarios (post Misión Bogotá), siendo estos dos grupos muy similares en sus características.

De otra parte, se encontró que sí existen diferencias significativas entre los ingresos promedios en los siguientes casos:

- i)** Por la experiencia laboral anterior a su vinculación al proyecto Misión Bogotá, cuando se comparan los grupos de tratamiento y de control, diferencia que es favorable para los primeros.
- ii)** Para las mujeres, cuando se comparan los grupos de tratamiento y de control.
- iii)** Por posición ocupacional, el grupo de personas que tienen secundaria completa.

La aplicación de estas técnicas estadísticas permite concluir que el proyecto Misión Bogotá no ha tenido incidencia sobre el nivel de ingresos de las personas beneficiarias; los egresados no han conseguido empleos mejor remunerados, siguen dedicados a actividades informales en su gran mayoría, obteniendo ingresos que no logran superar los obtenidos antes de estar expuestos a la intervención<sup>45</sup>.

Cabe señalar que los resultados obtenidos a partir del análisis descriptivo de los datos recolectados, así como de la aplicación de técnicas estadísticas

---

<sup>45</sup> En algunos casos (mayores de 49 años, por ejemplo), el ingreso actual es menor al que se tenía anteriormente; sin embargo, estadísticamente no se puede concluir que esta diferencia sea significativa.

(pruebas de hipótesis) son consistentes con la percepción de las personas encuestadas, quienes sostienen que los ingresos no han mejorado después de egresar del proyecto Misión Bogotá, lo que quiere decir que, contrario a lo esperado, el proyecto no ha tenido una incidencia importante sobre el nivel de ingresos. Para las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta los ingresos obtenidos en este trabajo eran regulares en el 51,2% de los casos y malos para el 23,3%. Por tanto, este trabajo no representa mejores condiciones de las que tenían antes de ingresar al proyecto en el 74,4% de los casos.

**Cuadro 62:** ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo son? Personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

	No. de personas	Porcentaje
Mejor de lo esperado	10	23,3%
Regulares	22	51,2%
Malos	10	23,3%
Total	42	97,7%
Sin información	1	2,3%
Total	43	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008

**Cuadro 63:** ¿Este trabajo le ha permitido estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de ingresar a Misión Bogotá?. Personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

	No. de personas	Porcentaje
Si	9	20,9%
No	32	74,4%
Total	41	95,3%
Sin información	2	4,7%
Total	43	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Igualmente, los ingresos obtenidos en el trabajo anterior de los beneficiarios (trabajo anterior de las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta), eran regulares en la mayoría de los casos (45,5%) (Ver Cuadro 64) y en el 72,7% no les ha permitido estar en mejores condiciones económicas si se comparan con las que tenían antes de ingresar a Misión Bogotá (Ver Cuadro 65).

**Cuadro 64:** ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo fueron?. Trabajo anterior de las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

	No. de personas	Porcentaje
Mejor de lo esperado	2	18,2%
Regulares	5	45,5%
Malos	2	18,2%
Total	9	81,8%
Sin información.	2	18,2%
Total	11	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 65:** ¿Este trabajo le permitió estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá?(a). Trabajo anterior (trabajo 2) de las personas que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

	No. de personas	Porcentaje
Si	1	9,1%
No	8	72,7%
Total	9	81,8%
Sin información.	2	18,2%
Total	11	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

Para las personas que no se encontraban trabajando en el momento de la encuesta, los resultados económicos obtenidos en trabajos anteriores fueron regulares en el 50% y malos en el 25% (Ver Cuadro 66). En el 68,8% de los casos (Ver Cuadro 67), estos trabajos no han representado mejoras económicas comparadas con las que tenían antes de ingresar al proyecto.

**Cuadro 66:** ¿Económicamente los resultados obtenidos por usted en este trabajo fueron?. Trabajos anteriores de las personas que no se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

	No. de personas	Porcentaje
Mejor de lo esperado	3	18,8%
Regulares	8	50,0%
Malos	4	25,0%
Total	15	93,8%
Sin información	1	6,3%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

**Cuadro 67:** ¿Este trabajo le permitió estar en mejores condiciones económicas si las compara con las que tenía antes de presentar su hoja de vida a Misión Bogotá? Trabajos anteriores de las personas que no se encontraban trabajando en el momento de la encuesta.

	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	4	25,0%
No	11	68,8%
Total	15	93,8%
Sin información	1	6,3%
Total	16	100,0%

**FUENTE:** Bases de datos DESR con base en la información de las encuestas aplicada a beneficiarios – Cálculos DESR, 2008.

### 5.1.3 Estimación de los impactos

Como se indicó antes, el principal propósito de esta sección es la de identificar, a través de la evidencia empírica, los cambios que se han presentado en las variables del mercado laboral (probabilidad de haber conseguido un trabajo, estar trabajando actualmente y obtención de ingresos) después de que los beneficiarios del proyecto fueron sujetos de la intervención. Se hace uso de técnicas estadísticas y econométricas, que permiten comparar la situación laboral que tenían los beneficiarios antes de ingresar a Misión Bogotá con aquella que registran al momento de efectuarse la encuesta; adicionalmente, se compara la situación actual de los beneficiarios y no beneficiarios del proyecto, grupos que se asemejan en sus características observables (sexo, estrato, nivel educativo, experiencia etc.).

En general, se esperaba que los beneficiarios del proyecto obtuvieran mejores condiciones de inserción en el mercado laboral (trabajo e ingresos) que sus pares del grupo de control. Así mismo, se esperaba encontrar impactos positivos en cuanto a las posibilidades de conseguir un empleo, derivado de la formación en competencias laborales (generales y específicas) y de la experiencia adquirida durante su vinculación al proyecto Misión Bogotá.

Se estimaron diferentes modelos con el fin de determinar si las variables definidas como exógenas: i) participación en Misión Bogotá, ii) algunas características individuales y iii) la participación en los cursos del SENA, explican los mejores ingresos de los individuos y la mayor posibilidad de conseguir un trabajo. En 4 de los modelos estimados se efectúa la comparación entre el grupo de tratamiento y el de control (para lo cual se incluye una variable dummy<sup>46</sup> que define la participación en el proyecto). En el quinto modelo se realiza la comparación entre el grupo de tratamiento después de estar expuesto a la intervención, incluyendo como variable explicativa la realización del curso del SENA (Ver Anexo 23 – Especificación de los modelos).

<sup>46</sup> Las variables dummies (dicotómicas) son un mecanismo de clasificación de información ya que permiten dividir una muestra en diversos subgrupos con base en cualidades o atributos (sexo, estado civil, raza, entre otros). Las variables dicotómicas que tienen valores de 1 y 0 son un medio de introducir regresores cualitativos en el análisis de regresión.

Ante la obtención de resultados poco significativos a partir de estos modelos, se recurrió a la especificación de algunos modelos adicionales (Ver Anexo 24). Como se observa en los cuadros anexos, la variable tratamiento (que determina si el individuo estuvo o no en Misión Bogotá) no es significativa, lo que quiere decir que el estar expuestos a la intervención no generó ningún efecto (ni positivo ni negativo) en los ingresos y en la posibilidad de obtener un empleo.

Como se ha mostrado en el transcurso del análisis, ni la experiencia obtenida en Misión Bogotá, ni la capacitación han permitido que los beneficiarios logren mejores condiciones en el mercado laboral comparativamente con las que tenían antes de la intervención. Consistente con estos resultados, el análisis de diferencias de medias confirma que no existen diferencias significativas en ninguna de las variables de interés.

Cabe señalar que las inferencias obtenidas a partir del análisis de impacto del proyecto Misión Bogotá podrían ser ajustadas, como quiera que algunos de los resultados obtenidos en aplicación de técnicas de estimación eventualmente adolecen de problemas de confiabilidad derivados de los reducidos tamaños muestrales, cuando se consideran para el análisis algunas características particulares de los grupos de población estudiados; de todas maneras, los resultados obtenidos permiten tener una aproximación de los posibles efectos generados por el proyecto.

Como la información recopilada es demasiado homogénea (en todos los momentos del tiempo), no parece razonable estimar las variaciones de ingresos y la posibilidad de conseguir un empleo, que sean atribuibles a las variables consideradas como explicativas. A pesar de que esto representa un problema para la estimación de los impactos, de todas maneras muestra que la situación laboral y económica de los beneficiarios se ha mantenido sin variación significativa en el periodo de tiempo analizado, por lo que la descripción estadística y el análisis de las características de los trabajos post-Misión Bogotá es suficiente para sacar conclusiones importantes.

La utilización de técnicas econométricas para el análisis de los impactos, evidencia que si se quieren conocer en un futuro los impactos generados por el proyecto en cuanto a las variables de interés, es necesario que desde ya se comiencen a realizar diseños metodológicos y a recopilar la información necesaria.

Es recomendable que se diseñen metodologías de seguimiento y evaluación, que permitan recolectar y hacer análisis de información para cuantificar los impactos del proyecto en el futuro. Sería conveniente realizar seguimiento y evaluación periódica en aras de medir la efectividad del proyecto, pues los resultados aquí obtenidos muestran que no se han generado los efectos esperados; no se encuentra evidencia que permita comprobar la hipótesis de que la población beneficiaria se encuentra en mejores condiciones frente al mercado laboral, como resultado de su participación en Misión Bogotá.



Cuantificar los impactos es importante, por cuanto el logro de productos (como el número de personas capacitadas o el número de personas atendidas por el proyecto) y metas, no es suficiente para justificar una intervención social como la que desarrolla el Proyecto Misión Bogotá. Si el proyecto no está generando impactos, es necesario realizar ajustes que permitan la consecución de los resultados de más largo plazo (objetivo social), concerniente al mejoramiento de la calidad de vida de sus beneficiarios a través del mejoramiento de los ingresos y de la consecución de empleo.

## **CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **6.1 Conclusiones**

En este capítulo se presentan las conclusiones obtenidas de la evaluación del Proyecto Misión Bogotá (MB) – Año 2006. Este estudio, cuyo propósito era identificar los efectos generados por el proyecto en la población beneficiaria, principalmente en variables relacionadas con el mercado laboral, ha puesto en evidencia la baja efectividad de esta intervención para mejorar la empleabilidad de los beneficiarios.

Como resultado del estudio, se identifican algunas debilidades del proyecto en aspectos relacionados con el diseño (componentes), la institucionalidad, la implementación y la capacidad operativa, las que más adelante se detallarán, las cuales han incidido desfavorablemente en el logro de impactos positivos medidos a través de la empleabilidad y de la generación de ingresos.

Los resultados obtenidos sobre los impactos, arrojan luces sobre la forma como ha operado el proyecto Misión Bogotá y permiten formular conjeturas sobre los efectos del Proyecto e identificar temas específicos en cuyos aspectos sustantivos es conveniente profundizar en el futuro. Más aun, a partir del análisis realizado se encontraron razones que justifican plenamente la realización de ajustes para que la intervención genere resultados positivos, a partir del nuevo contexto en el que se desarrolla (vinculación al IPES, como estrategia de la política de empleo del Distrito).

Los ajustes propuestos, apoyan en gran medida las nuevas propuestas y modificaciones realizados por el IPES a partir del año 2008 (presentados en el capítulo I), relacionados principalmente con los criterios de entrada al proyecto y con la propuesta formativa.

El presente capítulo se organiza en cuatro secciones en las que se presentan los principales hallazgos del estudio, relacionados con aspectos relevantes como: i) operación del proyecto, ii) efectos iniciales, iii) impactos, y, iv) perspectivas.

#### **6.1.1 Operación del proyecto, de acuerdo con los componentes desarrollados.**

En cuanto a la operación del proyecto, cabe destacar que las dificultades identificadas obedecen, en parte, a los múltiples cambios que éste ha registrado en la orientación y alcance de la intervención en muy cortos periodos de tiempo, los cuales han sido motivados por el contexto o la política de gobierno en la que ha sido implementado. De todos es conocido que Misión Bogotá ha sido un proyecto que ha contribuido con el logro de diversas estrategias adoptadas para favorecer a poblaciones en situación de vulnerabilidad y sólo hasta el año 2007 se vinculó al IPES como una estrategia de generación de condiciones para la empleabilidad. La variabilidad observada

ha restringido los grados de libertad para su operación y ha limitado su capacidad para estructurar los procesos de forma más adecuada<sup>47</sup>.

Se requiere entonces una forma de organización que oriente los métodos y los procesos de planificación, con el fin de lograr en forma adecuada los resultados esperados.

#### 6.1.1.1 Selección – Ingreso al proyecto.

Aunque el proyecto ha contado con unos requisitos de ingreso (focalización), que en general se cumplen, no cabe duda de la necesidad de ajustarlos con el propósito de garantizar la objetividad en el proceso de selección de los beneficiarios, los cuales deben estar en consonancia con los resultados que se esperan obtener (inserción en el mercado laboral y mejora en los ingresos). Los responsables de la ejecución del proyecto proponen tener en cuenta criterios tales como la edad (18-45 años), nivel educativo (escolaridad mínima de quinto de primaria) y condición de vulnerabilidad (población perteneciente a los estratos 1, 2 y 3 y/o niveles I y II de SISBEN).

Cabe señalar, sin embargo, que el rango de edad propuesto es demasiado amplio si se compara con proyectos similares ejecutados en América Latina, en donde la tendencia ha sido la de focalizar las intervenciones en la población joven por las restricciones que ésta enfrenta para acceder al mercado laboral, situación de la que Bogotá no es la excepción. Esta focalización explícita es una de las características de un modelo muy elaborado y sistemático, que difiere de experiencias anteriores en las que la capacitación laboral se colocaba al servicio de proyectos de lucha contra la pobreza, generalmente con estrategias de intervención pobremente sustentadas y por lo tanto con grandes limitaciones en su eficiencia y efectividad.

En el proceso de selección, se identificaron algunos problemas de tipo operativo, relacionados principalmente con la disponibilidad y oportunidad de la información utilizada para la selección de los candidatos, como quiera que en general no se dispone de: **i)** información general del postulante, que permita establecer sus principales características; **ii)** información de contacto actualizada para la convocatoria y, **iii)** desconocimiento de los criterios de selección definidos por parte de las instituciones, situación que provoca la remisión de personas que no cumplen con los criterios de entrada. Por tanto, se hace urgente y prioritario el fortalecimiento de los sistemas de información del proyecto, que provean información veraz y oportuna sobre el perfil del candidato y de sus datos personales.

Como principal fortaleza del proceso, se reconoce el desarrollo de la entrevista previa al beneficiario, por cuanto arroja información muy importante sobre sus características individuales, antecedentes laborales y de formación, además de

---

<sup>47</sup> El proyecto Misión Bogotá ha operado como un sistema desconcentrado del nivel central, sus decisiones han estado asociadas al Fondo de Vigilancia y Seguridad Social de Bogotá en su primera etapa y luego al IPES en su segunda etapa.

sus habilidades, conocimientos, aptitudes y componentes emocionales. Este tipo de información permite establecer si las personas cumplen con los criterios establecidos para desempeñarse como Guías Ciudadanos y detectar los problemas que podrían afectar el normal desarrollo de sus actividades.

#### **6.1.1.2 Empleo temporal - Vinculación como Guía Ciudadano**

En este componente se identificaron cuellos de botella, que generan riesgos para la permanencia de los beneficiarios en el empleo temporal como Guías Ciudadanos. Al respecto, se destacan:

- i)** La forma de contratación del beneficiario (Ley 80), que genera demoras en los pagos, altos costos en el momento del ingreso y descuentos mensuales que resultan excesivos. Finalmente, en muchos casos, los ingresos recibidos por su trabajo como Guías resultan ser menores a los que podrían percibir como vendedores informales;
- ii)** Demoras en los pagos, especialmente durante el primer y último mes, situación que puede convertirse en crítica cuando el proyecto es su única fuente de ingreso;
- iii)** Seguimiento y acompañamiento insuficiente por parte de los Gestores, en cuanto al desempeño de los Guías;
- iv)** La distancia entre la residencia del guía y los espacios de intervención, así como los horarios que algunos de estos espacios exigen<sup>48</sup>;
- v)** Los costos de transporte en los que deben incurrir para garantizar su presencia en los espacios de intervención.

Adicionalmente, se puede destacar que la capacidad instalada del proyecto, la desorganización de los procesos internos y el recurso humano disponible son causas que limitan la eficiente atención de los beneficiarios durante su vinculación al proyecto. En el proyecto Misión Bogotá la forma organizativa, que de por sí es restringida, subordina las prácticas de trabajo, lo que puede estar conformando una entidad de tipo burocrático y no funcional. Esta situación tiene como resultado que la entidad opere por criterios de tipo político y no por criterios de tipo técnico, los cuales son requeridos y necesarios para el desarrollo de este tipo de proyectos.

#### **6.1.1.3 Capacitación**

En el proceso de capacitación en competencias ciudadanas y laborales generales, realizado a través del SERES, se reconoce como fortaleza el desarrollo de herramientas e instrumentos; sin embargo, se deben consolidar las metodologías de formación de los Guías ciudadanos. De otra parte, es necesario que se preste mayor atención a los procesos de seguimiento y de preparación de los talleres, pues debido a la sobrecarga de trabajo y labores operativas, los Gestores descuidan estas labores. La utilización de los tiempos en el proyecto se deben organizar de tal manera que las actividades

---

<sup>48</sup> Este factor puede volverse crítico para algunos de los beneficiarios por cuanto ante los limitados ingresos no logran mantener las provisiones para cubrir el costo de transporte, lo que los obliga a tener un desplazamiento a pie.

académicas no interfieran con los tiempos de servicio requeridos en los espacios de intervención.

En el proceso de formación en competencias laborales específicas se identificaron inconvenientes asociados con su deficiente estructuración, como quiera que se destaca la escasa planificación previa entre los responsables del proyecto y la institución capacitadora (SENA). La evaluación permite concluir que existió un bajo nivel de articulación institucional, evidenciado no sólo en los problemas operativos, sino también en las dificultades estructurales que limitan el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Estas dificultades se relacionan principalmente con la estructuración de los contenidos, la duración de los cursos y la selección previa del beneficiario, que permita conocer sus competencias.

El SENA, como institución coordinadora del Sistema Nacional de Formación Profesional, debería contribuir en la implementación del modelo de capacitación de Misión Bogotá, en orientar la construcción del listado de cursos y de participar en la selección de los beneficiarios.

Existe consenso entre los diferentes actores que intervienen en la operación del proyecto, en cuanto a que la principal limitante ha sido la ausencia de criterios de entrada a los cursos, desconociendo las destrezas, competencias y limitaciones de los Guías. La selección de los cursos, basada en las preferencias de los guías, no ha coincidido necesariamente con sus destrezas reales e intereses, limitando en la práctica el buen desarrollo de los cursos y la apropiación de conocimientos por parte de los beneficiarios. Para el 57% de los instructores encuestados, el perfil de los beneficiarios no fue el adecuado, pues no cumplían con las competencias requeridas.

Para el 100% de los instructores del SENA, como para los demás actores, deberían existir criterios de entrada a la capacitación, que tengan en cuenta:

1. Nivel educativo
2. Edad
3. Nivel de competencias básicas (lectura, escritura, matemáticas y comunicación)
4. Actitud del beneficiario, disponibilidad e interés en la capacitación
5. Experiencia o conocimiento en un oficio, acorde con la capacitación

Adicionalmente, los instructores no contaron con la información básica de los beneficiarios; para ellos hubiera sido pertinente tener información relacionada con el nivel de escolaridad, edades, actividades que desempeñaban los Guías y expectativas de la capacitación, información necesaria para estructurar los contenidos de los cursos de manera más adecuada.

Cabe destacar que la restricción en la oferta de cursos, fue otro factor que incidió desfavorablemente en el proceso y en un buen número de casos

provocó desmotivación en los Guías: el 50% de los cursos no cumplieron con las expectativas de los beneficiarios.

Aunque, se reconoce la necesidad de brindar capacitación a personas con bajo nivel educativo, igualmente se recomienda que ésta se adecúe a los perfiles de los beneficiarios, y que se realicen procesos de orientación vocacional y ocupacional. Para los cursos que presentan un contenido técnico, el nivel educativo debería ser mínimo de 11 grado. Las personas que no tengan el bachillerato completo, deberían ingresar a cursos más prácticos (operativos) ó avanzar en la validación del bachillerato.

#### **6.1.1.4 Intermediación laboral**

Aunque se trata de un proceso que no hace parte del Proyecto Misión Bogotá, es complementario a otros que se orientan a la búsqueda de opciones laborales para la población beneficiaria. El proceso, especialmente centrado en la referenciación laboral, presentada deficiencias relacionadas con:

- i) La ausencia de perfiles ocupacionales de los beneficiarios: la información generada no permite referenciar a las personas a trabajos acordes con sus competencias y capacidades.
- ii) La falta de contacto directo y permanente con las empresas, que permita conocer sus demandas y realizar seguimiento al desempeño de los beneficiarios. En general, se percibe una deficiente relación IPES – empresa privada, que facilite y propicie la ubicación de los beneficiarios en corresponsabilidad con las empresas.

A este respecto cabe destacar que, como se presentó en el capítulo 4, la mayoría de las empresas contactadas fueron bolsas de empleo o empresas temporales, resultado que merece la pena cuestionar, debido a la baja relación que muestra la oficina de intermediación laboral con el sector privado. Dicha oficina no puede reducir su papel a la búsqueda de avisos clasificados ó a la búsqueda de empleos por internet para luego remitir la hoja de vida de los beneficiarios; más allá, debería propender por establecer una interrelación permanentemente con la empresa privada.

En opinión de los empresarios, la baja pertinencia de la oferta de recurso humano, de acuerdo con sus requerimientos, evidencia un bajo nivel de articulación institucional. Para ellos, la oficina de intermediación laboral debería tener un contacto más directo con las empresas (de forma directa o por medio de llamadas telefónicas), no sólo para suministrar información del proyecto, sino también para definir perfiles requeridos y remitir personas que cumplan con los demandados. Esta oficina, debería realizar una preselección y enviar directamente las hojas de vida que en su concepto son las adecuadas para ocupar los cargos requeridos. En la perspectiva de unas mejores relaciones, en el 28% de los casos las empresas consideran pertinente que se realicen convenios orientados a canalizar esfuerzos y orientar información sobre oferta y demanda laboral.

Sería recomendable que el IPES fortaleciera el proceso, a través de un equipo de trabajo, comprometido con la generación de relaciones con la empresa privada y que se esfuerce por fortalecer la ruta de inclusión a través de la referenciación. La relación cercana e interactiva con el sector empresarial es un factor clave para asegurar la pertinencia en la oferta de empleo como para definir requerimientos de formación y competencias demandadas por el mercado.

### **6.1.2 Efectos iniciales generados por el proyecto.**

Debido a que el proyecto no planteó objetivos y metas claras frente a los temas de empleo y de generación de ingresos<sup>49</sup>, se dificulta el análisis de los resultados de su ejecución; los objetivos formulados no fueron suficientes ni adecuados para superar las problemáticas señaladas.

De todas maneras, resulta pertinente conocer los efectos iniciales que generó el proyecto (esperados o no) en términos del desarrollo de competencias que eleven la productividad de los beneficiarios y el apoyo para la vinculación laboral. El análisis de la generación de efectos iniciales, expuesto en detalle en el capítulo IV, muestra los siguientes resultados:

#### **En cuanto a la vinculación temporal:**

Los vendedores informales vinculados al proyecto durante el año 2006, reconocen a Misión Bogotá no sólo como una gran oportunidad de vinculación laboral, sino también como un espacio de formación permanente que amplía sus conocimientos y les permite interactuar con otros. De esta manera, el proyecto es reconocido por los beneficiarios de forma positiva en la afectación de sus vidas.

En opinión de los beneficiarios, la vinculación temporal es vista como una oportunidad importante para mejorar sus ingresos, recibirlos de manera más segura y periódica y para desempeñar una actividad diferente a las ventas informales. Sin embargo, el ingreso que obtienen por su vinculación al proyecto en algunas ocasiones escasamente les permite la subsistencia de ellos y de sus familias; adicionalmente, una vez culminado el contrato vuelven a ejercer la actividad de vendedores informales, debido a la dificultad de ubicarse laboralmente o de desempeñar otro tipo de actividad.

Por lo tanto, si bien durante la vinculación al proyecto la percepción del Estado mejora, pues los beneficiarios se sienten reconocidos como sujetos de derecho, una vez egresan del proyecto se sienten abandonados, pues deben volver a ejercer como vendedores informales o quedar desempleados la más de las veces. En este sentido, se puede afirmar que el proyecto actúa como una estrategia de protección de ingresos dirigida hacia los más desprotegidos (lucha contra la pobreza), pero no desarrolla en los beneficiarios las

---

<sup>49</sup> No se encuentran objetivos explícitos relacionados con estos dos temas específicos; como resultado de ello, las actividades definidas en el proyecto no son las necesarias ni las suficientes para lograr los resultados esperados.

capacidades que les permita acceder al mercado laboral de manera independiente, es decir no está actuando como un proyecto de lucha contra el desempleo que genere cambios estructurales en los beneficiarios.

#### **En cuanto a la capacitación en competencias laborales generales y específicas:**

Los actores vinculados al proyecto, coinciden en afirmar que el resultado más importante que éste les generó fue el cambio en sus comportamientos y relaciones interpersonales. La formación en competencias ciudadanas y laborales generales, según los beneficiarios, les cambió la forma como perciben la ciudad (respeto por la ciudad y las normas), la manera de relacionarse con los otros, a más de que les incentivó el trabajo comunitario y permitió el conocimiento de los deberes y derechos. De las 64 personas encuestadas, el 28% respondió que de los conocimientos adquiridos, el respeto por el otro es el que más ha aplicado en su vida diaria y en el trabajo, mientras el 12% destaca el trabajo en equipo.

Se evidencia, por tanto, que uno de los efectos más importantes generado por el proyecto es el fortalecimiento de las competencias ciudadanas, situación menos clara en el caso de las competencias laborales generales.

Para los Gestores y Responsables del diseño del proyecto, las competencias laborales generales desarrolladas por los guías son una gran fortaleza para la inserción laboral, llegando a ser en su opinión las que generan mayor demanda por parte de las empresas; sin embargo, para los empresarios y beneficiarios, estas competencias son importantes pero no definitivas.

Consecuente con esta postura, para los empresarios, las dificultades en el desarrollo de un trabajo se encuentran más relacionadas con los conocimientos específicos para su desempeño (competencias laborales específicas), que con el desarrollo de competencias laborales generales, las cuales no representan un cuello de botella en el caso de los beneficiarios del proyecto. En opinión de los beneficiarios, los empleadores o contratantes valoran más las competencias específicas y el nivel educativo, que las competencias laborales generales.

De otra parte, existe diversidad de opiniones entre los Gestores, beneficiarios y empresarios, en relación con la capacidad del proyecto para generar el desarrollo de competencias laborales específicas a través de cursos cortos en el SENA. En cuanto a los primeros, pareciera que existe una sobreestimación de las bondades del proyecto en tanto que consideran que este tipo de formación generó competencias que favorecieron la inserción laboral de los beneficiarios.

De su parte, los beneficiarios reconocen la baja pertinencia de los cursos realizados a través del SENA, opinión que es compartida por los instructores de esta institución. Entre los factores que incidieron desfavorablemente en este asunto se destacan la no definición de perfiles de entrada, la ausencia de hábitos de estudio, la oferta limitada de cursos, la intensidad horaria (cursos



cortos), la no disponibilidad de prácticas (sólo teoría), la no aplicabilidad de los cursos en su vida laboral y la restricción en la oferta de cursos.

El 57% de los beneficiarios tenía la expectativa que la capacitación fuera un instrumento para el mejoramiento de sus ingresos, mientras que para el 20% era el medio para lograr conocimientos que les permitiera crear su propio negocio. Sin embargo, estas expectativas no se alcanzaron como quiera que para el 44% de los beneficiarios encuestados, el curso realizado en el SENA no les ha ayudado a cumplir sus metas y ambiciones personales; para el 27% de esta población el curso ha reportado beneficios la mayoría del tiempo, relacionados principalmente con la motivación para continuar estudiando y la adquisición de conocimientos que les servirá de fundamento para estudios futuros.

En materia de aplicación de los conocimientos adquiridos a través del SENA, los resultados de las encuestas son contundentes: el 83% de los beneficiarios reconoce que no ha aplicado los conocimientos adquiridos en los trabajos que han desempeñado después de egresar del proyecto Misión Bogotá, resultado que pone en entredicho la pertinencia de la capacitación realizada. En la mayoría de los casos no se advierte una clara correspondencia entre la formación recibida y las actividades laborales en las que se han desempeñado. A manera de ejemplo: algunos beneficiarios se capacitaron en manejo de maquina plana y ninguno se ha desempeñado en actividades afines.

Se podría concluir que la estructuración de la capacitación en competencias laborales específicas no generó los efectos previstos de corto plazo. Sin embargo, al revisar la percepción de los beneficiarios y actores frente a la pertinencia de la capacitación para la inserción laboral, se encuentra que en su opinión las principales debilidades de los cursos están asociadas con su estructuración: cursos cortos, que no son certificados.

Para los empresarios en particular, las capacitaciones que no son certificadas tienen un bajo nivel de aceptación porque no permiten establecer si los posibles candidatos para un puesto de trabajo poseen los conocimientos mínimos exigidos en diversas labores, ni permite demostrar cierto nivel de educación formal.

En opinión de los empresarios encuestados, las características que más valoran para realizar una vinculación laboral son: **i)** el nivel educativo, donde se privilegian las personas con el bachillerato completo o mínimo hasta noveno grado; **ii)** la presentación personal; **iii)** la experiencia laboral; y, **iv)** la edad, en un rango que oscila entre los 18 y los 45 años. Los conocimientos específicos son relevantes solo para el 13% de los empresarios; sin embargo, éstos deben ser certificados y estar acompañados de un nivel educativo mínimo de primaria completa.

### En cuanto a la intermediación laboral:

La efectividad del proceso de intermediación laboral ha sido prácticamente nula, tomando como referencia la población objeto de estudio en la presente evaluación; de 64 personas encuestadas, sólo 5 obtuvieron empleo a través de la oficina de intermediación laboral.

Entre las dificultades identificadas por los beneficiarios para acceder efectivamente a los empleos a los que fueron remitidos se destacan:

- **La experiencia laboral:** se exige una experiencia laboral mínima de 6 meses en trabajos relacionados con la labor a desempeñar.
- **Requerimientos de capacitación:** los empresarios exigen capacitación certificada como requisito de contratación.
- Edad.

En cuanto a la experiencia laboral, opiniones diversas se escuchan frente a este tema. Para los gestores una de las principales fortalezas del proyecto es precisamente que genera una experiencia laboral certificada de un año. Para los beneficiarios, por su parte, esta experiencia no representa un aval para la vinculación laboral, por cuanto no corresponde a un oficio específico: una cosa es la experiencia como Guía y otra bien distinta es la experiencia específica en una labor a desempeñar que es la que exigen los empresarios.

Frente a la capacitación, se evidencia que una línea de corto tiempo, orientada por la demanda y dirigida a beneficiarios con bajo grado de educación, no puede ser vista como una estrategia óptima para un proyecto de lucha contra el desempleo.

En general, se puede concluir que los resultados encontrados en este estudio, apoyan lo dispuesto en el Decreto 294 “Por el cual se dictan disposiciones para optimizar el gasto Distrital destinado a fomentar la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal”, en el que se reconoce que la consecución de mayores impactos de la educación para el trabajo es posible si los recursos se orientan de manera prioritaria hacia la educación certificada, y se concentran en aquellas apuestas productivas y promisorias identificadas en la Agenda Interna de Productividad y Competitividad de Bogotá Cundinamarca.

Adicionalmente, se reglamenta que los programas de formación laboral deben tener una duración mínima de 600 horas, y al menos el 50% de su duración debe corresponder a la formación práctica tanto para programas con metodología presencial como a distancia y ser conducentes a un certificado de técnico laboral por competencias.

### 6.1.3 Efectos de mediano plazo – Impactos relacionados con la empleabilidad y la generación de ingresos.

Dadas las dificultades que enfrentan los vendedores informales para ingresar al mercado laboral formal, los impactos que se podían esperar a priori para los egresados de Misión Bogotá no eran muy alentadores. Confirmando esta percepción, el análisis realizado de la información sobre los posibles impactos del proyecto permite concluir su baja efectividad en relación con la inserción laboral de los beneficiarios y con la mejora en sus ingresos.

Los resultados encontrados respecto a la posibilidad de los vendedores informales beneficiarios de insertarse en el mercado laboral, muestran que el 73% del total de encuestados se encontraba trabajando en el momento de la encuesta. Sin embargo, el 67% de ellos se desempeña en ventas informales, lo que muestra que después de Misión Bogotá, los beneficiarios volvieron a ejercer como vendedores informales, la actividad que desempeñaban antes de ingresar como beneficiarios del proyecto.

En general, la población que se encontraba trabajando en el momento de la encuesta lo hacía en trabajos no calificados, de carácter permanente, asociados principalmente a las ventas informales, y sin ningún tipo de contrato, condiciones que no mejoran significativamente en favor de este tipo de población. Se puede afirmar que el proyecto no logró remover las restricciones de acceso al mercado laboral que estas personas enfrentan.

En términos de ingresos, se encontró que se han mantenido en promedio en un nivel cercano al Salario Mínimo; en promedio, los ingresos mensuales obtenidos por los beneficiarios del proyecto Misión Bogotá alcanzan los \$443.644. Un resultado importante para la investigación es que no se encontraron diferencias significativas entre los ingresos obtenidos antes y después de Misión Bogotá; similares resultados se observan, si se desagregan los ingresos por las características de los beneficiarios (sexo, edad, estado civil, jefatura de hogar, experiencia laboral previa y nivel educativo).

Realizando la comparación entre el grupo de tratamiento (beneficiarios) y el grupo de control (no beneficiarios) se concluye, igualmente, que no existen diferencias significativas entre las medias de los ingresos de estos dos grupos. Los ingresos del grupo de control se encontraban en el momento de la encuesta en un promedio de \$560.000. Esto quiere decir que las personas que no recibieron la intervención se encuentran en una situación laboral y económica similar a la de los beneficiarios del proyecto; situación que es razonable si se tiene en cuenta que tanto los beneficiarios como los no beneficiarios continúan trabajando en las ventas informales.

Cabe destacar que solo se encontraron diferencias significativas entre los ingresos promedios en los siguientes casos: i) por la experiencia laboral anterior a su vinculación al proyecto Misión Bogotá, cuando se comparan los grupos de tratamiento y de control, diferencia que es favorable para los

primeros; **ii)** para las mujeres, cuando se comparan los grupos de tratamiento y de control y, **iii)** por posición ocupacional, en el caso del grupo de personas que tienen secundaria completa. Sin embargo, estas diferencias no pueden ser atribuidas al proyecto, pues pudieron ser generadas por factores exógenos a la intervención.

Dadas las características de los empleos conseguidos por los beneficiarios que lograron engancharse en el sector formal, no se encuentran diferencias entre los ingresos obtenidos por aquellos vinculados al sector formal con los que continúan ejerciendo como vendedores informales, resultado que podría tener dos posibles implicaciones: **i)** los bajos salarios que está ofreciendo el sector formal de la economía, que no estimulan a que los trabajadores informales abandonen sus actividades y se cambien al sector formal; **ii)** los ingresos obtenidos por los trabajadores informales en promedio son superiores a los que ofrece el sector formal.

En general, la tasa de ocupación de los ex - beneficiarios y sus ingresos no han mejorado significativamente, como quiera que la evidencia empírica permite concluir la baja incidencia que ha tenido el proyecto en estos dos aspectos, fundamentales para el mismo. El impacto del proyecto Misión Bogotá ha sido muy pobre, debido a que la participación en el proyecto no ha cambiado las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios ni ha provocado mejoras en los ingresos.

En este sentido, existen oportunidades perdidas, pues las inversiones realizadas en el proyecto no han generado los efectos esperados, existiendo un costo – beneficio social e individual nulo e incluso negativo. A pesar de que no se cuenta con información financiera del proyecto<sup>50</sup>, se puede concluir que cualquiera sea el monto invertido, la rentabilidad del proyecto es negativa, pues no se han generado ningún tipo de beneficios económicos para la población beneficiaria y la sociedad en general.

La focalización del proyecto en personas con bajos niveles educativos y experiencia laboral, aunada a la escasa pertinencia de la capacitación y de la experiencia laboral obtenida, ha tenido como efecto que después de egresados del proyecto, muy pocos beneficiarios consiguieron empleos mejor remunerados en el mercado de trabajo. La mayoría continuó en trabajos asalariados informales o en actividades por cuenta propia.

## 6.2 Perspectivas

Desde la óptica institucional, este proyecto no ha tenido los resultados esperados. Para los vendedores informales beneficiarios, que debían ser atendidos a través de una estrategia de generación de ingresos, el proyecto se constituyó en una solución transitoria.

---

<sup>50</sup> Esto debido a la inexistencia de información financiera desagregada, que permita realizar un análisis costo – beneficio.

Desde la perspectiva de la productividad individual, esta intervención es de escaso impacto por la ambigüedad y reducido tiempo de prestación de las acciones (donde no se puede cumplir al mismo tiempo la función de escuela y formación técnica), porque no les proveyó a todos (principalmente a los de más bajo nivel educativo) la formación que demandan las empresas, ni la preparación práctica a través de pasantías, requerimientos necesarios en el mercado de trabajo.

Los resultados de la evaluación del proyecto Misión Bogotá, confirman en gran medida, las conclusiones de otros estudios sobre programas de empleo temporal y capacitación para el empleo:

- i) Las evaluaciones realizadas arrojan tasas de rentabilidad negativas, tanto en el corto como en el largo plazo, observándose en particular que la capacitación no tiene impacto en los ingresos ni perspectivas de empleo futuro del participante. En casos de rentabilidad positiva, las ganancias toman la forma de una mejora de las oportunidades de empleo y no de salarios más altos, de forma que las remuneraciones no alcanzan para sacar al participante de la pobreza. La escasa frecuencia de éxito de este tipo de programas ha sugerido que el déficit educativo no logra ser compensado; así, las desventajas en el mercado de trabajo causadas por una deserción temprana del sistema educativo no son fácilmente superables. Existe alguna evidencia sobre la pertinencia de las prácticas laborales, ya que éstas permiten adquirir experiencia laboral y en algunos casos continuar la vinculación laboral en las empresas en las que se realizan las prácticas.
- ii) Las evaluaciones realizadas para conocer el impacto de los programas de empleo temporal en la reinserción laboral, indican que aún cuando pueda obtenerse una disminución del desempleo en el corto plazo, estos programas no son efectivos para reducir el desempleo estructural en el mediano y largo plazos. Debido a que los empleos creados son en su mayoría de baja productividad, dificulta una reinserción de calidad para los participantes de las diversas intervenciones.
- iii) Frente a la intermediación laboral, las diversas evaluaciones suelen coincidir en que los programas de asistencia a la búsqueda de empleo tienen impactos positivos, pero en el caso de Misión Bogotá no se puede afirmar lo mismo, debido a que las gestiones del área de intermediación laboral no han sido lo suficientemente sólidas como para mostrar efectos positivos.

Para tomar decisiones futuras sobre el papel del proyecto, en el marco de la política de empleo del Distrito, es importante tener en cuenta que:

- Los cursos cortos de capacitación dirigidos a personas con bajo nivel educativo no son una estrategia óptima para reducir los niveles de desempleo. Los desempleados que consiguen trabajo asalariado en el

sector formal tienen, en general, niveles de productividad más altos que la población pobre y vulnerable que se quiere favorecer con este tipo de programas (los niveles de productividad iniciales – dotaciones de capital humano limitan la inserción laboral de los beneficiarios de Misión Bogotá). Si se quiere favorecer la inserción laboral se requiere de otro tipo de estrategias, dirigidas a poblaciones con un nivel de formación más alto (preferiblemente con bachillerato completo), en donde la formación impartida sea de carácter técnico, certificada y acompañada de prácticas laborales. Las poblaciones con bajo nivel educativo deben inicialmente superar este tipo de barreras, para continuar en un proceso de formación técnica en Misión Bogotá.

- El empleo temporal es una estrategia para ofrecer igualdad de oportunidades de empleo a personas que difícilmente pueden conseguir un empleo en el sector formal, en momentos en que las tasas de desempleo son muy altas; es decir, su efectividad es mayor en períodos de crisis de empleo, como una red de protección social contra la pobreza.
- La experiencia laboral adquirida como Guía Ciudadano no mejora significativamente la empleabilidad futura de sus beneficiarios, sólo facilita marginalmente el tránsito de trabajadores del sector informal hacia el sector formal. La mayoría de los empleos conseguidos después de la intervención, son muy similares a los que tendrían si no hubieran participado en el programa, en el caso de las personas con experiencia laboral previa, ó se continúa ejerciendo la actividad informal.
- Dependiendo de los objetivos que se busquen con la política, la vinculación temporal como Guía puede jugar un papel complementario para enfrentar los problemas de las poblaciones que, coyuntural o transitoriamente, tienen dificultades para conseguir un empleo en el mercado de trabajo. Si lo que se busca es facilitar el tránsito al sector formal de la economía, el empleo público temporal en trabajos no calificados no ayuda a la consecución de empleos en el sector privado.
- La intermediación laboral no juega un papel crucial, pues hay duda de que si un trabajador no calificado consigue un empleo en el sector privado formal, y logra sostenerse en él un tiempo, se reduce su probabilidad de desempleo en el futuro. Una intervención de intermediación organizada y en permanente relación con el sector privado, que logre insertar por primera vez al beneficiario en un empleo formal lograría mostrar resultados importantes. La oficina de intermediación laboral no puede seguir jugando un papel secundario, con intervenciones pasivas y marginales frente a las demandas de las empresas. Se requiere una articulación permanente, que permita elevar el perfil de los empleos gestionados, que realmente permita incrementar los ingresos de los beneficiarios. Como se ha dicho, esto dependerá, en gran medida, del perfil del beneficiario en cuanto a su nivel educativo,

conocimientos específicos, edad y experiencia laboral, lo cual requerirá ajustar los criterios de entrada al proyecto.

- El proyecto debe alinearse con la política pública Distrital de empleo y consolidarse como una estrategia que permita cumplir objetivos de más alto nivel (programas y políticas). Esto requerirá de un proceso de diseño<sup>51</sup>, que como lo evidencia la información recolectada para este estudio, no se ha llevado a cabo en forma integral y sistemática. Se puede afirmar que:
  - i) No se elaboró un diagnóstico adecuado sobre la situación que se intentó resolver en relación con los beneficiarios y los énfasis necesarios en términos de situación socioeconómica, étnica, de género y localización de los potenciales beneficiarios, información que permite enfrentar situaciones diametralmente distintas con enfoques de política e instrumentos eficaces y oportunos.
  - ii) De otra parte, no se definieron claramente los resultados esperados desde el diseño, ni la forma, ni los instrumentos para medirlos. Esta situación creó ineficacias e inconsistencias en el proceso de ejecución del proyecto porque no se definieron las metas ni los resultados esperados, lo cual no permitió orientar los recursos en forma óptima en su consecución.
  - iii) No se definieron los instrumentos para la sistematización de la información, lo cual dificulta adelantar un proceso de seguimiento sistemático y de reporte de informes a través de indicadores<sup>52</sup>. En este sentido, el proceso de planificación estuvo más asociado a un proceso de programación, lo cual dificulta su análisis.
  - iv) No se estableció una línea base que permitiera monitorear la situación de la población objetivo para el proyecto, ni el esquema de seguimiento y evaluación que sería aplicado durante el proceso de ejecución.

Todas las deficiencias del diseño, anotadas anteriormente, aunadas a la resistencia de los actores por proveer información, limitan el alcance y la realización de estudios de seguimiento y evaluación, ya que la información disponible no posibilita la realización de un análisis a profundidad sobre los

---

<sup>51</sup> En el diseño se condensa la propuesta de acción del proyecto, es decir, sus componentes, su estructura organizacional, operacional y de sostenibilidad. Estas actividades requieren de la búsqueda y recopilación de información que permiten reducir la incertidumbre del proyecto, el diseño engloba dicho proceso y su eficacia depende del nivel de calidad de dicha información, que permite realizar una ejecución adecuada y brinde los elementos indispensables para realizar los procesos de seguimiento y evaluación en las mejores condiciones.

<sup>52</sup> El proyecto ha operado como un sistema de responsabilidad compartida en relación con las entidades de las cuales ha dependido; por esta razón, los sistemas de petición, rendición de cuentas, en rigor, no han funcionado y solamente se ha encontrado referencias a nivel documental de informes de seguimiento, pero no ha sido posible acceder a ellos por restricciones de disponibilidad de información asociadas a los cambios institucionales operados.

temas. Es recomendable, por tanto, que se diseñen metodologías de seguimiento y evaluación, que permitan recolectar y hacer análisis de información para cuantificar los impactos del proyecto en el futuro. Sería conveniente realizar seguimiento y evaluación periódica en aras de medir la efectividad del proyecto, pues los resultados aquí obtenidos muestran que no se han generado los efectos esperados; no se encuentra evidencia que permita comprobar la hipótesis de que la población beneficiaria se encuentra en mejores condiciones frente al mercado laboral, debido a su participación en Misión Bogotá.

La aplicación de una metodología de evaluación, como la propuesta en este estudio, exige como requisito indispensable que el diseño de la evaluación quede determinado desde la formulación del programa o proyecto, y que la información sea consistente, suficiente y sistematizada. Sin el cumplimiento de estos requisitos, las metodologías de evaluación potencialmente aplicables requieren de ajustes y adaptaciones para que puedan cumplir sus objetivos.

### 6.3 Recomendaciones

El análisis realizado a lo largo de este documento, referido a los aciertos y fracasos que ha presentado el Proyecto Misión Bogotá para la generación de los efectos esperados en el corto, mediano y largo plazo, permite plantear algunas recomendaciones de ajuste, que serán relevantes para obtener mejores resultados en el futuro próximo.

Partiendo del análisis de las causas que generan la intervención y sus efectos sobre la población objetivo se puede identificar que el proyecto debería intervenir sobre las principales causas que generan los problemas de desempleo de los jóvenes bogotanos: Deficiente formación, específicamente técnica, que sea coherente con los requerimientos del mercado laboral y falta de experiencia laboral.

**Cuadro 68. Identificación del Proyecto Misión Bogotá**

<b>Problema principal a resolver</b>	<b>Objetivo principal</b>
Desempleo de los jóvenes (18-35) años de la ciudad de Bogotá.	Mejorar las condiciones de empleo y mejoramiento de ingresos de la población beneficiaria del proyecto Misión Bogotá.
<b>Causas</b>	<b>Medios (objetivos específicos)</b>
<p>Se pueden identificar diferentes causas, que parten de las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel educativo</li> <li>• Baja formación técnica y competencias laborales</li> <li>• Distancia entre la formación educativa y el mundo de la ocupación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular a población joven y vulnerable (estratos 1, 2 y 3 ó Nivel de Sisben 1 y 2) como Guías Ciudadanos a través del Proyecto Misión Bogotá.</li> <li>• Ofrecer capacitación técnica certificada a los jóvenes beneficiarios del proyecto.</li> <li>• Vincular a los jóvenes beneficiarios</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de experiencia laboral</li> <li>• Contactos para la búsqueda de empleo</li> </ul>	<p>del proyecto, que terminen la capacitación a prácticas laborales con la empresa privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un proceso de intermediación laboral permanente y articulado con la empresa privada, que permita la vinculación laboral de los beneficiarios del proyecto.</li> </ul>
Efectos	Fines (beneficios)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo, principalmente de jóvenes.</li> <li>• Bajos niveles de vida de la población (medida por ingresos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir el desempleo de los jóvenes beneficiarios del proyecto.</li> <li>• Mejorar los niveles de vida de la población beneficiaria, a través del mejoramiento de los ingresos laborales.</li> </ul>

Nótese que en este planteamiento, el bajo nivel de vida se convierte en causa y efecto que genera la intervención (circulo vicioso de la pobreza), por lo cual el fin último del proyecto debe ser el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria<sup>53</sup>, impacto que se conseguirá sólo si Misión Bogotá emprende una serie de ajustes, relacionados con los siguientes aspectos:

- **Diseño del proyecto:** El proyecto debería realizar un diagnóstico y un diseño juicioso, que oriente la operación del proyecto y permita realizar el seguimiento y la evaluación.
- **Operación del proyecto – Fortalecimiento Institucional:** se deberían estructurar y organizar los procesos internos de acuerdo con las necesidades del proyecto, fortalecer los grupos de trabajo y mejorar los sistemas de información, que permitan obtener información oportuna de los beneficiarios en todas las etapas del proyecto.

Sin duda, la falta de un sistema de información constituye una de las grandes debilidades del proyecto, y solo con recursos y un esfuerzo institucional importante este sistema podrá realizarse. De la existencia del mismo depende altamente la calidad del monitoreo y seguimiento del programa, y la detección de aciertos y fallas en la ejecución.

- **Proceso de focalización – Ingreso al proyecto:** Se debería realizar un proceso de selección para el ingreso al proyecto, focalizando la población de acuerdo con los siguientes criterios: **i)** jóvenes entre 18 y 35 años como edad máxima; **ii)** Nivel educativo mínimo de quinto grado de primaria, preferiblemente jóvenes con bachillerato completo<sup>54</sup>; **iii)** Condición de vulnerabilidad (población perteneciente a los estratos 1, 2 y 3 y/o niveles de SISBEN I y II).

<sup>53</sup> Como se ha analizado, el proyecto no está generando cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios.

<sup>54</sup> Dado que el bajo nivel educativo no es un problema que pueda solucionar el proyecto, se deberá remitir adecuadamente a la población que se presente al proyecto y no cumpla con el perfil a otros servicios de apoyo del Distrito que puedan beneficiar a la población con deficiencia en educación formal.

- **Estructuración de la capacitación:** Los cursos de capacitación en competencias específicas a través del SENA deberían ser cursos técnicos, concebidos en un contexto más complejo que considere un sistema articulado de calificación en función de las necesidades del sector productivo y que conduzcan a una certificación expedida por la institución capacitadora.

De acuerdo con los resultados de este estudio, la efectividad de los cursos técnicos dependen en gran medida del nivel educativo de los beneficiarios y sus competencias, razón por la cual se requiere de un proceso de selección previa a la capacitación, que tenga en cuenta, entre otros criterios, el nivel educativo (mínimo 5 grado, preferiblemente con bachillerato), el nivel de competencias básicas, la disponibilidad, la experiencia o el conocimiento de un oficio, acorde con la capacitación.

Por otra parte, la articulación institucional permanente (SENA – IPES – Misión Bogotá) es un requisito para la pertinente oferta de los cursos y de su estructuración.

- **Prácticas laborales:** Vinculación de los jóvenes con la empresa privada para la realización de prácticas laborales, una vez culmine la formación técnica.
- **Intermediación laboral:** El proceso de intermediación laboral debería ser fortalecido en varios aspectos para generar los resultados esperados: i) equipos de trabajo; ii) articulación permanente con la empresa privada; iii) realizar un adecuado estudio de perfiles y competencias que permita realizar una referenciación laboral acorde con las necesidades de la empresa privada.

Para que los beneficios se produzcan, la oficina de intermediación laboral debería garantizar que los trabajos gestionados sean mejores en cuanto a su calidad y nivel de ingresos que los que tenían los beneficiarios antes de ingresar a Misión Bogotá. Si la inserción laboral sigue siendo en trabajos de bajo nivel de calificación e ingresos, el proyecto no estaría logrando su cometido y la oficina de intermediación laboral mostraría un bajo nivel de efectividad.

- **Evaluación de impacto:** como ya se dijo, la evaluación de impacto del proyecto es fundamental para establecer el efecto de Misión Bogotá sobre la población beneficiaria. Se sugiere comenzar a montar los sistemas de información que permitan en el futuro realizar un análisis de impacto a través de diseños de evaluación como los propuestos en el capítulo 3. Como punto de partida, y considerando las limitaciones de los diseños *cuasiexperimentales* y el presupuesto para este tipo de ejercicios, este estudio sugiere aprovechar la nueva propuesta del proyecto a partir del año 2009 para levantar una línea de base con

información socioeconómica de los admitidos y no admitidos a la nueva convocatoria del proyecto.

Es pertinente aclarar que los componentes del proyecto deben actuar como un todo articulado para lograr los beneficios finales, referentes a la inserción laboral y el mejoramiento de los ingresos de los beneficiarios, razón por la cual el fortalecimiento institucional juega un papel importante para la consecución de los objetivos.

Cabe resaltar, por último, que los resultados de esta evaluación concuerdan con los avances que ha emprendido el IPES en pro de la reestructuración del proyecto, por lo cual se recomienda el apoyo a esta iniciativa.

## BIBLIOGRAFIA.

1. **Betcherman** Gordon., **Dar** Amit., **Luinstra** Amy., **Ogawa** Makoto, (2000). “*Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia*”, Social Protection Discussion Paper Series, No 0005.
2. **Tzannatos** Zafiris., **Dar** Amit, (2001). “*Programmes Actifs Pour Le Marché du Travail: Un Aperç u Général des Évidences Résultant des Évaluations*”, Social Protection Discussion Paper Series, No 0105.
3. **Dar** Amit., **Tzannatos** Zafiris, (1999). “*Active Labor Market Programs: A Review Of The Evidence From Evaluations*”, Social Protection Department, Human Development Network, The World Bank.
4. **Aedo** Cristián, (2005). “*Evaluación de impacto*”, Serie de manuales CEPAL, División de desarrollo Económico No 47.
5. **Navarro** Hugo., **King** Katiuska., **Ortegón** Edgar., **Pacheco** Juan Francisco, (2006). “*Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza*”, Serie de manuales CEPAL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y Programación de Inversiones No 48.
6. **Navarro** Hugo, (2005). “*Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*”. Serie de manuales CEPAL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y Programación de Inversiones No 41.
7. Departamento Nacional de Planeación (2004). “*Programa Empleo en Acción - Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo*”.
8. Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, (2007). “*Evaluación de impactos del Programa Empleo en Acción*”.
9. **Marinakis** Andrés., **Reinecke** Gerhard, (2004). “*Políticas activas del mercado de trabajo: opciones para Paraguay*”, oficina internacional del trabajo - Oficina Subregional para el Cono Sur de América, Latina.
10. **Bucheli** Marisa, (2005). “*Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*”, Serie Estudios y Perspectivas CEPAL Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de la CEPAL en Montevideo No 2.
11. GOBIERNO DE CHILE MINISTERIO DE HACIENDA - Dirección de Presupuestos, (2007). “*Anexo Evaluación de impacto*”, División de Control de Gestión.

12. **Henao** Martha Luz, (2007). “*Seguimiento a los programas “Bogotá productiva” y “capacidades y oportunidades para la generación de empleo e ingresos”*”, Veeduría Distrital delegada para la eficiencia administrativa y presupuestal.
13. **Avendaño** Marisol, (2006). “*Proyecto: verificación del impacto del proyecto Misión Bogotá en la ciudad y en la vida de las y los guías ciudadanos*”. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO IDCT. OBSERVATORIO DE CULTURA URBANA OCUB.
14. **Toharia** Luis (Universidad de Alcalá), **Albert** Cecilia (Universidad de Alcalá), **Hernanz** Virginia (Universidad de Alcalá), **González** Carlos Giovanni (Universidad de Alcalá), **Homs** Oriol (Fundación CIREM), **Perales** Ana (Instituto de Estadística de Andalucía y Universidad de Sevilla), **Planelles** Joaquín (Instituto de Estadística de Andalucía y Universidad de Granada) Departamento De Fundamentos De Economía E Historia Economica Universidad De Alcalá, (2007) “*Estrategia Para La Creación Activa De Empleo En El Corto Y Mediano Plazo En La Ciudad De Bogotá Cooperación Técnica*” ATN/FG-9515-CO.
15. **Castañeda** Alberto y **García** jon, (2007). Hábitat y espacio público. “El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá”. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria de Gobierno, Instituto para la Economía Social (IPES), PNUD. ONU – Hábitat.
16. **Mahecha**, Claudia (2007). “*La evaluación: Un aporte al fortalecimiento del plan de formación*”. Proyecto Misión Bogotá, Fondo de vigilancia y Seguridad de Bogotá.
17. **Katja**, V. (2006), “*A primer on propensity score matching estimators*”, Documentos CEDE 2006-13.
18. Instituto para la economía Social (IPES) (2007). “*Modelo de atención del área de intermediación laboral vigencia 2005 a primer trimestre 2007*”.
19. Misión Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y el Fondo Nacional de vigilancia y seguridad de Bogotá. Memorias del abrazo amarillo, (2005), “*Memorias del abrazo amarillo (2004 - 2005)*”.
20. Secretaria de Distrital de Desarrollo Económico (2008), “*Métodos de seguimiento y evaluación*”, Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.
21. Fundación ciudad humana (2005). *Evaluación de las actividades desarrolladas por los guías de Misión Bogotá en el sistema transmilenio*, tomo I “Marco conceptual”. 38 p.

22. Fundación ciudad humana Bogotá, (2005). *Evaluación de las actividades desarrolladas por los guías de Misión Bogotá en el sistema transmilenio*, tomo II “Compendio de resultados”, 209 p.
23. Fundación ciudad humana Bogotá, (2005). *Evaluación de las actividades desarrolladas por los guías de Misión Bogotá en el sistema transmilenio*, tomo III “Análisis de resultados, conclusiones y recomendaciones”, 50 p.
24. **Gujarati**, Damodar N. (2003). “Basic econometrics”, Fourth edition, Mc Graw Hill Higher Education.
25. **Neter**, Jhon., **Wasserman**, William (1970). “Fundamentos de estadística aplicada a los negocios y a la economía”, editorial C.E.C.S.A,
26. **Acuña**, Edgar. *“Inferencia estadística”*, Universidad de Puerto Rico, recinto universitario de Mayaguez.
27. **Galindo**, Sandra (2006). Historia de Misión Bogotá “La metamorfosis de Misión Bogotá”. Artículo de la Universidad del rosario, Plaza Capital, periodismo y opinión pública, artículo 188.
28. **Abdala**, Ernesto (2004). *“Manual para la Evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes”*. Introducción a los métodos experimentales y cuasi experimentales para la evaluación de programas de capacitación. Oficina Internacional del trabajo – CINTERFOR – .
29. **Heckman**, James (2001). *“Four parameter of interest in the evaluation of social programs southen economic journal”*. Southern Economic Journal.