

BOGOTÁ TRABAJA



EVALUACIÓN EJECUTIVA DE LA RUTA BOGOTÁ TRABAJA

Producto 4. Informe final de la evaluación
Febrero 15 de 2024
Versión 5

Evaluación ejecutiva de la Ruta de Empleo de la SDDE

Carlos Fernando Galán Pachón
Alcalde Mayor de Bogotá

Secretaría de Desarrollo Económico

María del Pilar López Uribe
Secretaria de Desarrollo Económico
María Fernanda Fuentes Tuta
Subsecretaria de Desarrollo Económico
Guillermo Alarcón Plata
Director de Desarrollo Empresarial y Empleo
Yolima Elizabeth López Forero
Subdirectora de Empleo y Formación
Juliana Aguilar Restrepo
Subdirectora de Financiamiento e Inclusión Financiera

Autores

Centro Nacional de Consultoría
Esperanza Rodríguez
Juan Carlos Mendieta
Francisco Quiroz
Diana Bernal
Juliana Márquez
Carolina Pulido Rojas
Mariana Ávila

Comité Técnico de Seguimiento de la Evaluación OAP

Luis Esteban Álvarez Arango
Ana María Suarez Huertas
Sebastián Arbeláez Quintero

Diagramación

Ana María González Rojas
ISSN: 2981-4790 (En línea)
Bogotá, Colombia

Puede encontrar información editorial de este cuaderno en la página Web:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co>

La serie de Cuadernos de Desarrollo Económico es una publicación de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Los trabajos de la serie de cuadernos son de carácter provisional, las opiniones y el contenido son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Desarrollo Económico ni a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Todo el material está protegido por los derechos de autor y su uso está permitido libremente en tanto, se haga mención y se cite en la bibliografía.

Resumen

En esta evaluación se analizó la gestión operativa e institucional de la Ruta de Empleo de la SDDE a través del análisis de la cadena de valor, metodologías cualitativas para explorar las percepciones de diferentes actores y un análisis costo-beneficio para evaluar la viabilidad financiera y eficiencia de los programas y los servicios de la Ruta. Los hallazgos indican que la Ruta ha sido efectiva en la intermediación laboral y en formar alianzas estratégicas, aunque se destaca la necesidad de enfocarse más en el desarrollo humano y la inclusión de poblaciones vulnerables. Se sugiere una estructura más integrada y flexible para responder a las necesidades del mercado laboral, y se recomienda la convergencia de los programas actuales hacia un modelo unificado que incorpore innovaciones financieras y tecnológicas, así como una gestión y evaluación más eficaces.

Palabras clave: Ruta de empleo, evaluación ejecutiva, intermediación laboral, mercado laboral

Abstract

This evaluation analyzed the operational and institutional management of the SDDE's Employment Route through value chain analysis, qualitative methodologies to explore the perceptions of different actors and a cost-benefit analysis to assess the financial viability and efficiency of the Route's programs and services. The findings indicate that the Route has been effective in labor intermediation and in forming strategic alliances, although the need to focus more on human development and the inclusion of vulnerable populations is highlighted. A more integrated and flexible structure is suggested to respond to the needs of the labor market, and the convergence of the current programs towards a unified model that incorporates financial and technological innovations, as well as more effective management and evaluation, is recommended.

Key words: employment route, executive assessment, labor intermediation, labor market.

CONTENIDO

Resumen	3
Abstract	3
Introducción	7
1. Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja.....	10
1.1 Insumos.....	10
1.2 Procesos, productos y resultados por componente	10
1.2.1 Componente de empleabilidad.....	10
1.2.2 Componente de formación para el trabajo.....	19
1.3 Impactos.....	20
2. Metodología de la evaluación.....	25
2.1. Evaluación ejecutiva E2.....	25
2.2. Análisis Costo-Beneficio.....	26
2.3. Metodología cualitativa.....	29
2.4. Fuentes de información.....	30
2.4.1. Fuentes primarias cualitativas.....	30
2.4.2. Fuentes secundarias cualitativas.....	31
2.4.3. Fuentes secundarias cuantitativas.....	36
3. Revisión de literatura.....	37
3.1. Relación de los hallazgos de la revisión de literatura sobre los programas de empleabilidad con la Ruta Bogotá Trabaja	42
4. Presentación de los resultados de la evaluación.....	43
4.1. Componente Relevancia.....	43
4.2. Componente Operaciones	51
4.2.1. Etapa de planeación	52
4.2.2. Etapa de ejecución.....	58
4.2.3. Etapa de verificación y actuación	64
4.3. Componente Institucional.....	71
4.3.1. Análisis a la interoperabilidad entre los programas de formación para el trabajo y la plataforma de empleabilidad.....	83
4.4. Resultados.....	89
4.4.1. Eficacia.....	91
4.4.2. Análisis costo-beneficio	104
5. Conclusiones.....	137
6. Lecciones aprendidas.....	144
7. Recomendaciones.....	147
REFERENCIAS.....	158
ANEXOS	164

Figura 1 Cadena de valor - Insumos normativos	11
Figura 2 Cadena de valor– Insumos de talento humano, tecnológicos, de información y bases de datos	12
Figura 3 Cadena de valor– Insumos financieros	12
Figura 4 Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja	22
Figura 5 Teoría de cambio de la Ruta Bogotá Trabaja.....	23
Figura 6 Relación entre el componente de empleabilidad y formación, y su relación con la relevancia	48
Figura 7 Mapa de actores presente en la Ruta Bogotá Trabaja	73
Figura 8 Valoración sobre atributos relacionados con la calidad, eficiencia y fortalecimiento de la Ruta Bogotá Trabaja.....	75
Figura 9 Valoración sobre atributos relacionados con la capacidades y recursos de la Ruta Bogotá Trabaja.	78
Figura 10 Valoración sobre atributos relacionados con articulación entre programas de la Ruta Bogotá Trabaja.....	79
Figura 11 Costos por beneficiario en los programas de la Ruta Bogotá Trabaja, presentado en miles de pesos.....	111
Figura 12 Beneficio percibido por cantidad de beneficiarios para cada programa.	112
Figura 13 Modalidad contractual, salario, sexo y edad por tipo de beneficiario del programa Empleo Incluyente.....	113
Figura 14 Modalidad contractual, sexo y edad por tipo de beneficiario del programa Empleo Joven.....	117
Figura 15 Tipo de paquete ofrecido a los beneficiarios, sexo y edad para el programa Impulso al Empleo, año 2022.	120
Figura 16 Tipo de paquete ofrecido a los beneficiarios, sexo, orientación sexual y edad para el programa Impulso al Empleo, año 2023.	121
Figura 17 Categoría del SISBEN IV, año, sexo y edad por tipo de beneficiario del programa Pago por Resultados.....	124
Figura 18 Año, salario, sexo y edad por tipo de beneficiario de la Agencia Distrital de Empleo.	127
Figura 19 Estructura de la propuesta Ruta Bogotá Trabaja 2.0.....	149
Tabla 1 Fuentes de información para la revisión de literatura	31
Tabla 2 Fuentes de información normativa institucional.....	32
Tabla 3 Fuentes de información técnica institucional	33
Tabla 4 Resultados de indagaciones efectuadas en instrumentos cualitativos aplicados (mediciones en escala de 1 a 10, siendo 1 bajo desempeño y 10 alto desempeño).....	36
Tabla 5 Oferta de formación por CCF en el desarrollo del programa Impulso al Empleo	46
Tabla 6 Articulación Metas Plan Distrital de Desarrollo y Rutas de atención de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – Principales Metas Estratégicas	52
Tabla 7 Estado actual de los procedimientos diseñados para la gestión del proceso de empleo y formación en la SDDE.....	54
Tabla 8 Riesgos presentes en el proceso de Gestión de Empleo	67

Tabla 9 Contratos y convenios celebrados por la SDDE para la operación de la Ruta Bogotá Trabaja	80
Tabla 10 Ejecución de meta técnica y financiera a 2023 con base en las metas fijadas en el PDD	93
Tabla 11 Personas colocadas por operador a diciembre de 2023.....	102
Tabla 12 Eficacia de los programas del componente de empleabilidad de la Ruta Bogotá Trabaja	103
Tabla 13 Tipos de beneficiarios e información utilizada para los beneficios en el ACB de cada uno de los programas.	105
Tabla 14 Costos asociados a cada programa de la Ruta Bogotá Trabaja, presentado en millones de pesos.....	110
Tabla 15 Beneficios netos asociados a cada programa de la Ruta Bogotá Trabaja....	111
Tabla 16 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Empleo Incluyente.	114
Tabla 17 Indicadores de rentabilidad del Programa de Empleo Incluyente.....	115
Tabla 18 Resultados del ACB para Empleo Incluyente en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).....	116
Tabla 19 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Empleo Joven.....	118
Tabla 20 Indicadores de rentabilidad del Programa de Empleo Joven.....	118
Tabla 21 Resultados del ACB para Empleo Joven en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).....	119
Tabla 22 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Impulso al empleo.....	121
Tabla 23 Indicadores de rentabilidad del Programa de Impulso al Empleo.....	122
Tabla 24 Resultados del ACB para Impulso al Empleo en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).....	123
Tabla 25 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Pago por Resultados.	125
Tabla 26 Indicadores de rentabilidad del Programa de Pago por Resultados.....	125
Tabla 27 Resultados del ACB para Pago por Resultados en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).....	126
Tabla 28 Proporción de beneficiarios por sexo para la Agencia Distrital de Empleo... ..	128
Tabla 29 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Agencia Distrital de Empleo	128
Tabla 30 Indicadores de rentabilidad de la Agencia Distrital de Empleo.....	129
Tabla 31 Resultados del ACB para ADE en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).....	129
Tabla 32 Resumen de resultados del ACB de los cuatro programas y de los servicios de la ADE que operan el componente de empleabilidad de la Ruta Bogotá Trabaja.	130
Tabla 33 Indicadores de rentabilidad dentro utilizando 1 SMMLV para 2023.....	133
Tabla 34 Indicadores de rentabilidad dentro utilizando 2 SMMLV para 2023.....	134
Tabla 35 Indicador RBC utilizando costos y beneficios por tipo de beneficiario.....	136
Tabla 36 Estructura ejemplo de un tablero de control para un modelo de madurez para un componente propuesto para la Ruta Bogotá Trabaja 2.0	151

Introducción¹

En este documento se presenta el **Producto 4: Informe de Resultados** del Centro Nacional de Consultoría (CNC), como parte de la Evaluación Ejecutiva de la Ruta de Empleo de la Estrategia Bogotá Trabaja liderada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE). La Ruta Bogotá Trabaja tiene como propósito facilitar a la ciudadanía el acceso a mejores oportunidades de empleo y proporcionar formación en competencias para su inserción en el mercado laboral (SDDE, 2023), por medio de los programas Empleo Joven, Impulso al Empleo, Pago por Resultados, Empleo Incluyente y los servicios de la Agencia Distrital de Empleo (ADE). La Ruta tiene como beneficiarios a personas que buscan empleo, priorizando mujeres, jóvenes y grupos poblacionales que han sido afectados con barreras en el acceso a un empleo en condiciones justas y dignas. Su cobertura se extiende a todas las localidades de la ciudad y su implementación involucra actores tales como agencias de empleo, entidades distritales y nacionales e instituciones que prestan servicios de formación.

Con el objetivo principal de determinar los mecanismos más efectivos para alcanzar las metas de empleo de la ciudad, el CNC apoyó a la SDDE en la realización de una Evaluación Ejecutiva para evaluar la eficacia de los programas y la ADE, realizar un análisis costo-beneficio de los mismos, examinar la interoperabilidad entre programas de formación y empleo, y ofrecer recomendaciones para mejorar la inserción laboral siguiendo las metas de colocación de empleos en el distrito. Esta evaluación encuentra su pertinencia en la medida que abordó áreas clave para optimizar los programas, potenciando así la inclusión social y el impulso económico en la ciudad. Las conclusiones y recomendaciones resultantes son insumos fundamentales para que la toma de decisiones asegure un impacto positivo por la inversión en empleo público, alineado con las metas de la ciudad. Comprendiendo un periodo de evaluación del 2020 al 2023, dependiendo del periodo de implementación de cada programa, la evaluación permitió responder preguntas como:

- ¿Cumple la SDDE con sus objetivos de empleabilidad por medio de la Ruta?
- ¿Son adecuados los mecanismos e incentivos en los programas?
- ¿Cuál es la relación costo-beneficio de los programas: Empleo Joven, Impulso al Empleo, Pago por Resultados, Empleo Incluyente y la Agencia Distrital de Empleo?
- ¿Cómo se interrelacionan estos programas?
- ¿La interrelación de los programas cumple con los objetivos de empleabilidad de la ciudad?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de abordar la oferta, demanda y ecosistema de empleo simultáneamente?
- ¿Cuál es la plataforma más adecuada de programas para lograr la mayor eficiencia?

La metodología utilizada combinó las metodologías de la Evaluación Ejecutiva, el Análisis Costo-Beneficio y las metodologías cualitativas del análisis de narrativas por medio de

¹ Nota: para facilitar la lectura del documento se hace uso amplio de la terminología y de sustantivos genéricos, con ello no se desea excluir ni discriminar mediante el lenguaje a ninguna persona por razón de sexo, género o cualquier otra circunstancia

las técnicas del análisis de contenido y de contribución, con el fin de dar respuesta a las preguntas orientadoras y cumplir con los objetivos de la evaluación. Con la evaluación ejecutiva se ofreció una visión amplia del rendimiento de la Ruta Bogotá Trabaja, al analizar tanto su gestión operativa como institucional. Esta metodología desglosó la cadena de valor de la Ruta, examinando la planeación, la ejecución, el seguimiento y evaluación, y evaluó las capacidades institucionales de los actores involucrados, garantizando un enfoque integral sobre su relevancia y diseño. Por su parte, las metodologías cualitativas se sumergieron en las narrativas de los participantes para capturar sus percepciones y comprender desde sus perspectivas las contribuciones de la Ruta. Mediante el análisis de contenido y contribución, se identificaron patrones y relaciones que ilustraron la forma como la Ruta ha sido interpretada por los beneficiarios, así como sus impactos. Finalmente, el Análisis Costo-Beneficio permitió determinar la viabilidad financiera y la eficiencia de la Ruta, respondiendo a interrogantes sobre su efectividad.

Para implementar estas metodologías se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias tanto cualitativas como cuantitativas. Las fuentes primarias cualitativas incluyeron talleres participativos con operadores y beneficiarios, grupos focales con empresas beneficiadas, entrevistas en profundidad con funcionarios y una mesa consultiva con expertos. En las fuentes secundarias cualitativas, se consideró la revisión de literatura y de documentos relacionados con programas de empleo y empleabilidad de carácter institucional distrital, nacional e internacional. Para la Evaluación Ejecutiva, se consideraron fuentes normativas y documentos técnicos e institucionales, incluyendo procesos, procedimientos, manuales y aquellos propios de la gestión contractual. En el análisis costo-beneficio, se analizaron reportes técnicos actualizados y se accedió a las bases de datos de los programas proporcionadas por la SDDE.

Los resultados de la evaluación arrojaron que la Ruta Bogotá Trabaja ha demostrado ser relevante y efectiva – eficaz y eficiente-, en la intermediación laboral y en su capacidad para establecer alianzas estratégicas con actores públicos y privados, así como para documentar experiencias derivadas de la operación. A pesar de sus logros, es esencial una racionalización más profunda para enfocarse en áreas clave como el desarrollo humano y la sostenibilidad de capacidades logradas. Se reconoce la necesidad de focalizar en poblaciones vulnerables y garantizar su acceso al empleo en condiciones dignas y justas. Aunque ha logrado avances significativos, existen brechas en la estructuración de una oferta de formación y sistemas de intermediación laboral inclusivos, o con mayor grado de conciencia, frente a las limitaciones de grupos poblacionales a quienes se les han presentado mayores y continuas brechas en el acceso al empleo.

Dentro de las lecciones aprendidas, es fundamental considerar una estructura integral y flexible que responda a las demandas reales del mercado laboral. La orientación profesional y la formación para el trabajo deben ser cada vez más pertinentes y de calidad, a partir de la mejora en las capacidades de seguimiento y gestión de conocimiento, y la intermediación laboral necesita ser revisada y optimizada para establecer sistemas basados en competencias. En estas acciones de mejora, es necesario mantener y apropiar procesos de analítica de datos que lleven a caracterizar mejor a beneficiarios y actores, y a la operación en todos sus componentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, surgen recomendaciones para converger los programas ejecutados y aprendizajes obtenidos hacia un solo programa, definiendo pasos o niveles de maduración que se detallan en el apartado de recomendaciones. Este único modelo de operación se propone que sea fortalecido con mecanismos exitosos como la oferta de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y de otras agencias prestadoras de servicios de gestión y colocación de empleo, así como con la incorporación de innovaciones en materia de financiamiento para programas sociales como los Bonos de Impacto Social, donde el programa Pago por Resultados materializa una experiencia clave. Esto se recomienda acompañar con la incorporación de todo tipo de organizaciones para aumentar la oferta laboral que ha sido focalizada en empresas, alianzas estratégicas con diversos sectores, desarrollo de un modelo territorial que aproveche estrategias existentes e implementación de un sistema de retroalimentación y mejora continua que haga uso de tecnologías de información y ciencia de datos. Además, es esencial actualizar los mecanismos de gestión de la planeación y operación, así como definición de metas e indicadores permanentes para una evaluación efectiva.

Este informe se estructura en siete capítulos. Se inicia con la descripción de la cadena de valor y la teoría de cambio de la Ruta Bogotá Trabaja, seguido de la exposición de la metodología empleada en la evaluación. Posteriormente, se presentan los resultados de la revisión de la literatura relevante. A continuación, se presenta el análisis y los hallazgos obtenidos durante la evaluación. Las conclusiones derivadas de los resultados se plasman en el quinto capítulo. El sexto capítulo se centra en las lecciones aprendidas a lo largo del proceso de evaluación. Finalmente, el séptimo capítulo ofrece una serie de recomendaciones basadas en los resultados y las conclusiones previamente expuestas.

1. Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja

Esta sección presenta la cadena de valor presente en la Ruta Bogotá Trabaja, la cual organiza esta intervención a partir de sus objetivos, y es la base para analizar su capacidad para generar productos y resultados que conlleven a un impacto positivo. Tiene como propósito analizar la “relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total” (DNP, 2014, pág. 40).

La Ruta Bogotá Trabaja es “la ruta desarrollada por el Distrito para que la ciudadanía tenga la posibilidad de acceder a mejores oportunidades de empleo y se forme en competencias y saberes que le ayuden a ubicarse en el mercado laboral” (SDDE, 2023). Como Política Activa de Empleo (PAE), se caracteriza por incrementar las oportunidades de empleo y la productividad mediante intervenciones que resuelven problemas de información, impartir competencias técnicas y/o interpersonales y estimular la demanda de trabajo por parte de las empresas (Gonzalez-Velosa, 2022).

A continuación, se presentan cada uno de los eslabones que componen la cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja. La cadena de valor se puede visualizar completa en la Figura 4, y la teoría de cambio en la Figura 5.

1.1 Insumos

Para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de empleabilidad y de los servicios de gestión y colocación de empleo que presta la ADE, donde además se incorporan acciones de formación para el trabajo que emanan del componente de formación de la Ruta, es necesario contar con insumos de tipo normativo, humano, técnicos o de gestión, de información y financieros que permitan lograr los propósitos fijados. En consecuencia, la Figura 1 presenta los insumos normativos, la Figura 2 los insumos de talento humano, tecnológicos, de información y bases de datos, y, la Figura 3 los financieros.

1.2 Procesos, productos y resultados por componente

A continuación, se detallan los procesos y productos por cada uno de los programas de la Ruta y del servicio prestado por la ADE, del componente de empleabilidad. Se indica al final la operación del componente de formación para el trabajo.

1.2.1 Componente de empleabilidad

Comprende la integración, articulación, coordinación y focalización de los instrumentos de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo que contribuyan al encuentro entre oferta y demanda de trabajo, vinculando acciones de gestión de empleo de carácter nacional y local, y el posicionamiento de la red de prestadores del SPE. Tiene como fin mitigar los problemas de inserción laboral relacionados con las asimetrías de información y los altos costos de transacción que enfrentan los buscadores de empleo y las empresas. Aplica para los programas: Empleo Incluyente; Empleo Joven, Impulso al Empleo, Pago por Resultados, y el servicio de gestión y colocación de empleo a cargo de la ADE.

Figura 1 Cadena de valor - Insumos normativos

Artículos 25, 53, 54, 113 y 115 de la Constitución Política	Decretos Distritales	Acuerdos	Resoluciones	Otros
<p>Señalan al trabajo con categoría de derecho fundamental de especial protección y de obligación social, manifiestan que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y decentes, establece la igualdad de oportunidades como principio mínimo fundamental y señalan como obligación del Estado y de los(as) empleadores(as) ofrecer formación y capacitación profesional y técnica a quienes lo requieran.</p>	<p><u>Decreto Distrital 437 de 2016</u> modificó la estructura organizacional de la SDDE. Art. 18 asigna funciones de diseño, estructura y promoción de planes, programas y proyectos sobre servicios de gestión, orientación y colocación de empleo; fortalecer la oferta de trabajo por medio de la formación; incrementar la demanda de trabajo a través de acciones de articulación; apoyar el acceso de toda la población a oportunidades laborales; sensibilizar sobre los derechos laborales de la población.</p> <p><u>Decreto Distrital 238 de 2021</u> derogado. Creo el programa Empleo Joven.</p> <p><u>Decreto Distrital 399 de 2022</u>, que crea el programa Empleo Incluyente y deroga el decreto</p>	<p><u>Acuerdo 257 de 2006</u> del Concejo de Bogotá: estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital. Art. 75: creó la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE). El art. 78, faculta para "(...) c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales (...)".</p> <p><u>Acuerdo 761 de 2020</u>, adopta el "<i>Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI'</i>". El artículo 26 - Sistema Distrital Bogotá Solidaria- y el artículo 27 - Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C., que orientan acciones para atender las emergencias, mitigar las consecuencias de las crisis y reactivar la economía de la ciudad, enfocado, entre otros temas, en preservar los</p>	<p><u>Resolución 878 de 2016</u> que contiene el manual de funciones y competencias de la SDDE.</p> <p><u>Resolución 428 de 2022</u> con la cual la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, perteneciente al sector trabajo, autoriza como Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de Bogotá Distrito Capital como prestador del servicio público de empleo.</p> <p><u>Resolución 3229 de 2022</u> de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo que presenta la guía para la elaboración de reglamento de prestación de servicio de gestión y colocación de empleo y resolución 090 de 2023 que la modifica.</p>	<p><u>Ley 1636 de 2013</u>, mecanismo de protección al cesante.</p> <p><u>Reglamento de la prestación de servicios de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de la Alcaldía Mayor de Bogotá</u> (Sin numeración, Disponible en https://bogotatrabaja.gov.co/?page_id=1719)</p> <p><u>Decreto 1082 de 2015</u> Sector Administrativo de Planeación Nacional, que regula el Plan Anual de Adquisiciones de la SDDE.</p>

Fuente: elaboración propia, 2024.

Figura 2 Cadena de valor– Insumos de talento humano, tecnológicos, de información y bases de datos

Insumos de talento humano	Insumos tecnológicos, de información y bases de datos.
<p>Equipo de la SDDE: Transversal: (1) director de Desarrollo Empresarial y Empleo, (1) subdirector de Empleo y Formación, (1) asesor transversal presupuesto y planeación, (1) líder financiero, (1) líder en analítica de datos, (1) líder de políticas públicas Contratistas. ADE: (1) asesora transversal/Líder técnica, (1) líder operativo, una (1) coordinadora Ruta del Cesante, (1) coordinadora Gestión Empresarial e Intermediación y (1) Coordinadora Ferias y Unidad Móvil. Pago por resultados: (1) gerente de programa, (1) líder de Inclusión Laboral. Empleo Joven: (1) gerente de programa. Empleo Incluyente: (1) gerente de programa. Formación para el trabajo: (1) líder Formación para el Trabajo, (1) líder Todos a la U, (1) líder formación SENA Contratistas</p> <p>Se incluyen también, de forma indirecta, los equipos de trabajo que participan en la ejecución de convenios o alianzas o contrataciones con operadores para los diferentes programas.</p>	<p>Activos de información de la Subdirección de Empleo y Formación (Ver Anexo 1). Acceso virtual a plataformas informáticas para acceder a servicios públicos de empleo como los ofrecidos por la ADE (www.desarrolloeconomico.gov.co; www.bogotatrabaja.gov.co; aplicación móvil denominada “Bogotá Trabaja”) o nacionales como www.serviciodeempleo.gov.co y plataforma Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE) Online y Offline. Plataforma para intercambio de información con la cual se sube documentación soporte y documentación para el seguimiento a los programas de la Ruta.</p>

Fuente: elaboración propia, 2024.

Figura 3 Cadena de valor– Insumos financieros

Insumos financieros
<p>Proyecto de inversión No. 7863 registrado en el Banco de Proyectos de Inversión del Distrito denominado "Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá" cuyo objetivo es “Mejorar el acceso a oportunidades de empleo pertinente en Bogotá, principalmente en mujeres y jóvenes”, el cual busca implementar diversos instrumentos y acciones para reducir las barreras de ingreso al mercado laboral; articular la demanda y la oferta laboral en torno al empleo inclusivo y promover las iniciativas de política distrital de empleo:</p> <p>Para el programa Pago por resultados, se financiaron los contratos con CORPORACIÓN ORGANIZACIÓN EL MINUTO DE DIÓS, la UNION TEMPORAL EMPLEO 4.0, UNION TEMPORAL EL MINUTO DE DIOS, UNION TEMPORAL ME EMPLEO 2.1, UNION TEMPORAL EMPLEABILIDAD CGC 2023, KUEPA EDUTECH S.A.S., UNION TEMPORAL GESTION EMPLEO CGC, UNION TEMPORAL GT SINU Y CESAR, UNION TEMPORAL GT SINU Y CESAR y Fundación Acción Interna.</p> <p>Para el programa Empleo Joven, se financiaron contratos con FIDUCIARIA CENTRAL S.A.</p> <p>Para el programa Empleo Incluyente, se financiaron contratos con FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., CORPORACION PARA LA INVESTIGACION EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL, ITECO CONSULTORES S.A.S BIC</p> <p>Para los programas Empleo Impulso al empleo y Empleo Joven, con las CCF Colsubsidio, CAFAM y Compensar.</p> <p>Para la ADE, los recursos convenio de asociación con la Fundación Corona que tuvo un valor total de \$676.000.000), mediante aportes de la SDDE de \$473.200.000 y de la Fundación Corona de \$202.800.000</p> <p>Para el programa Todos a la U, se financiaron los contratos con la AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACION SUPERIOR LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA ATENEA, FUNDACION ACCION INTERNA</p> <p>Plan Plurianual de Inversiones 2020 – 2024: presupuesto de \$122 mil millones de pesos para una meta de colocación de 200 mil personas, al menos 70 mil deben ser mujeres y 50 mil jóvenes. adicionado en \$170 mil millones para ejecutar programas de empleo.</p> <p>Recursos derivados de la carta acuerdo entre la SDDE y la OIT por un valor de \$8.776.000.000, donde \$4.300.000.000 los desembolsa la SDDE y \$4.476.000.000 los aporta la OIT a través del desarrollo de las actividades especificadas en el acuerdo ya sea mediante movilización de recursos o asistencia técnica especializada.</p>

Fuente: elaboración propia, 2024.

Empleo incluyente

Este programa, creado con el Decreto 399 de 2022, busca generar empleo formal para población que presenta mayores problemas en el acceso a este por su condición, a través de la entrega a las empresas de un incentivo económico como contraprestación a la contratación de estas poblaciones. Estos incentivos económicos oscilan entre \$600,000 y \$4,200,000, dirigidos a las empresas que contraten personas de 19 poblaciones, considerando la duración y tipo de contrato, así como las condiciones de vulnerabilidad de las personas contratadas. Se ejecuta en tres etapas:

Etapas 1. Gestionar el empleo y articular con el ecosistema de empleo de la ciudad para promover el beneficio económico y lograr la vinculación laboral de la población: se focalizan 19 poblaciones como objetivo del Programa. Es operado por la SDDE a través de la Subdirección de Formación y Empleo con el apoyo de la ADE, otros actores que participan en la gestión y colocación de empleo formal (artículo 6° del Decreto Distrital 399 de 2022) y alianzas interinstitucionales para promover la entrega del beneficio a las empresas.

Etapas 2. Postular las empresas, verificación y validación de los soportes documentales que son requisitos para obtener el beneficio: se asigna y aprueba el beneficio a las empresas que cumplan las condiciones establecidas en el Decreto Distrital 399 de 2022, previo registro y postulación al beneficio. También la ejecuta la SDDE quien contrata organizaciones que asignan y aprueban de forma objetiva y eficiente los beneficios.

Etapas 3. Girar el beneficio a las empresas que cumplen los requisitos: se entrega el beneficio a las empresas, previa aprobación. Este giro se realiza a través de una entidad financiera encargada de la administración de los recursos.

Los productos directos de cada una de las etapas de este programa se presentan adjuntos en el Anexo 5.

Empleo Joven²

Este programa fue creado mediante el Decreto Distrital 238 del 2021 (derogado en la actualidad con el Decreto 399 de 2022 para efectos de articular oferta), con el objetivo de impulsar la empleabilidad de los jóvenes que se encuentran entre los 18 y 28 años de edad. Este programa reconoció un beneficio a las empresas que generaron puestos de trabajo para los jóvenes, a quienes vincularon con contratos laborales a término fijo mínimo a un año, contrato por obra o por labor o a término indefinido. Este beneficio consistió en la entrega de un subsidio a la nómina correspondiente al 55% del costo laboral de la contratación, el cual fue entregado durante los tres primeros meses del contrato laboral con término a 1 año, el cual podía sumarse al otorgado por el Gobierno Nacional en el marco del decreto 688 de 2021³. Se acompañó este beneficio con

² Se elabora con base en el Manual Operativo del Convenio para el programa Empleo Joven emitido en noviembre de 2021.

³ Adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete.

formación a los jóvenes para mejorar sus competencias técnicas, proceso que fue brindado por las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

Este programa operó a través de alianzas estratégicas con entidades sin ánimo de lucro (ESAL), autorizadas para prestar servicios de gestión y colocación de empleo, y con las CCF, para los procesos de formación. Hicieron parte de los servicios de gestión y colocación, el registro y actualización de hojas de vida de los jóvenes, la identificación de vacantes y requisitos de perfil en las empresas, previo registro que se hace a través de las CCF, la búsqueda de candidatos a través del Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE), las bases de datos de la SDDE y derivadas de actividades de socialización que tenga la SDDE como de las CCF, la orientación ocupacional, desarrollo de pruebas psicotécnicas, entrevistas de orientación, talleres de competencias básicas, herramientas para el autoempleo y proceso de búsqueda de empleo y la vinculación a través del contrato laboral.

Como parte de las acciones para el fortalecimiento de competencias de los jóvenes, se emprendieron procesos de formación en competencias laborales específicas, competencias básicas transversales o certificación de competencias a jóvenes contratados, previo requerimiento por parte de la empresa.

El programa se ejecutó a través de cinco procesos, tres para la vinculación de los jóvenes y dos para el pago del beneficio. En la vinculación, operó la preinscripción de jóvenes y empresas a través de los servicios de gestión y colocación de empleo, en la cual se identificó y registró la residencia de los jóvenes en la ciudad y su condición de desempleo. Luego se hacía la inscripción en la cual se verificaban los requisitos para poder participar en el programa y la prestación de servicios tanto para jóvenes como para empresas. Para el pago del beneficio, primero las CCF revisaban las condiciones para su asignación a partir de la verificación de requisitos que se realizaba con base en la documentación provista por la empresa, y, segundo, una vez se verificaba el cumplimiento de las condiciones, se procedía a su pago a través de la entidad financiera seleccionada.

Como productos de este programa, se identificaron:

- Empresas caracterizadas y priorizadas.
- Jóvenes caracterizados para participar.
- Vacantes cubiertas en las empresas participantes.
- Capacitación (si se requiere) a jóvenes.
- Beneficios otorgados.
- Bases de datos/reportes provenientes del proceso de inscripción y seguimiento.

Como resultados se logra un incremento en jóvenes preparados y vinculados laboralmente y un incremento en la cobertura de la demanda laboral para las empresas.

Impulso al Empleo

De acuerdo con el Manual Operativo del programa⁴, este programa buscó impulsar la inserción laboral de las personas a través de un aporte a las CCF con el fin de apoyar la gestión de sus correspondientes agencias de empleo. Su objetivo se centró en beneficiar a personas que no cumplen los requisitos de acceso establecidos por la Ley 1636 de 2013 que creó el mecanismo de protección al cesante. Con este programa se prestaron servicios de gestión y colocación propios de las agencias de empleo de las CCF y de capacitación para la inserción y/o reinserción laboral.

Podían participar en este programa las personas mayores de 18 años, que estuvieran buscando empleo y además no eran elegibles para beneficiarse de recursos provenientes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC). Se priorizaron como poblaciones beneficiadas a los jóvenes menores de 28 años y las mujeres sin límite de edad.

De forma similar al programa Empleo Joven, este programa operó a través de servicios de gestión y colocación que prestan las CCF. Entre ellos se realizaba el registro de las hojas de vida de quienes buscan empleo y el registro de vacantes existentes en las empresas que tienen vinculación con determinada CCF siendo estas Cafam, Colsubsidio y Compensar. En este programa también podían considerarse candidatos que habían registrado su hoja de vida en el SISE o a través de otros mecanismos de registro que son manejados directamente por las CCF. Con los candidatos identificados, se realizaba un perfilamiento para identificar necesidades de formación y cierre de brechas de competencias. En este punto, se definieron dos paquetes de servicios de intervención: (i) básicos, e (ii) integrales. En el primero se atendían personas que no requerían intervención de competencias, y, en el segundo, se prestaban servicios de formación o capacitación en competencias laborales específicas requeridas o transversales. De forma complementaria, se realizaba orientación ocupacional a las personas y asesoría a las empresas para registrar las vacantes.

Luego se preseleccionaban y remitían los candidatos a las empresas. Este proceso finalizaba con la gestión de contratación laboral y fortalecimiento del recurso humano seleccionado, a través de capacitación para la inserción o reinserción laboral.

Como productos, se identifican los siguientes:

- Contratos o convenios (de apoyo o de asociación suscritos).
- Personas vinculadas al mercado laboral.
- Vacantes cubiertas en las empresas participantes.
- Personas capacitadas en inserción y/o reinserción laboral.
- Bases de datos/reportes provenientes del proceso de inscripción y seguimiento.

Este programa tiene como resultados la entrega de un incentivo a la contratación de jóvenes y otras poblaciones.

⁴ Se toma como referencia, el manual expedido en noviembre de 2021.

Pago por resultados

Se apoya la oferta de los programas para la gestión y colocación de empleos con el mecanismo de Pagos por Resultados (PpR), que permite implementar soluciones a problemáticas sociales complejas asegurando resultados verificables apalancados con incentivos económicos. Este Programa consiste en la contratación de operadores a través de los cuales se logre la vinculación laboral efectiva de personas cesantes o en situación de desempleo. Esta modalidad de contrato se ha denominado Contrato Basado en Desempeño (CBD). El esquema de intervención consiste en realizar pagos dependiendo de los resultados demostrados por los operadores, en cuanto a colocaciones efectivas en el mercado laboral y servicios ofertados a la población objetivo.

Los operadores deben ofrecer tres tipos de paquetes, que varían dependiendo de la cantidad de servicios ofertados, denominados básico, integral y especializado. En el paquete básico, se prestan servicios estándares de reconexión laboral debido a que la población atendida presenta las menores barreras de inclusión laboral. Por ende, no se realiza formación ni prestación de servicios complementarios. En el paquete integral se atiende población que presenta brechas específicas en competencias duras y blandas, y por lo que se ofrece este componente de formación, en adición a los servicios del paquete básico. En el paquete especializado, se prestan servicios a población que presenta mayores brechas en el acceso al empleo, en adición a los servicios de formación e intermediación para su colocación. Se adicionan servicios de orientación profesional, formación en habilidades duras y blandas, servicios especializados, y acompañamiento a personas y empresas. Es de carácter flexible para garantizar la personalización de los servicios. Este último paquete está especialmente enfocado en mujeres, población perteneciente a los grupos del Sisbén priorizados (A, B o C del C1 al C5)

Para el diseño del programa, se realiza el diagnóstico de posibles actores, roles y esquemas y fuentes potenciales de financiación de iniciativas, programas y proyectos. De acuerdo con los estudios previos diseñados para la contratación de los operadores, se previó adjudicar por lotes de recursos presupuestales que incluyen el presupuesto para la prestación de servicios de la gestión del empleo y para el incentivo de colocación, uno por proponente diferente, previa presentación de requisitos por parte de éste como prestador de servicios de gestión de empleo. Es de citar que un proponente puede presentarse a uno o varios lotes. En adición a la contraprestación contractual por la prestación del servicio, una vez adjudicado el lote, se previó otorgar el incentivo a la colocación que se da a los operadores, cuyo presupuesto se fijó para cada lote, el cual se otorga una vez verificado el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato.

Dentro de los criterios de selección⁵, la SDDE consideró uno denominado *precio de eficiencia*, donde los operadores potenciales definían un precio para cada paquete ofertado. Como condiciones se previeron:

⁵ Otros criterios definidos para la selección y adjudicación de operadores se refieren a su capacidad de operación a partir de la demostración de experiencia, el factor de apoyo a la industria nacional y el puntaje de apoyo a la ley de emprendimiento colombiano.

- Definir el porcentaje de población a atender, previendo que en el paquete especializado se incluye como mínimo al 23% de la población total a cubrir. En los estudios previos para la licitación de este programa se indica que los paquetes de servicios básico e integral no deben cumplir esta condición.
- El total de porcentaje de población a atender por los tres paquetes debe sumar 100%.
- Ofertar los tres paquetes de servicios.
- Establecer un precio promedio ponderado para el lote que será definido por el proponente para el o los lotes en los que decida participar. La oferta de precio de cada paquete la fija el proponente con base en la población que oferta atender, teniendo en cuenta la primera condición citada. Este precio promedio no debe superar el valor de \$800.910 pesos, considerando los precios individuales y población a atender por paquete. La estructura de precios se ejemplifica, para facilidad del proponente, en los estudios previos del programa⁶.

Una vez evaluados los criterios de adjudicación, se realiza la suscripción de los contratos con los operadores.

Luego, el operador identifica la demanda laboral de las empresas a través de acercamientos con los diferentes sectores económicos y se realiza la presentación de iniciativas de empleo. Posteriormente, se ofrece a la población que ha sido registrada a través de los servicios de la ruta básica de gestión y colocación del SPE, mediante servicios de convocatoria, preinscripción, inscripción y verificación de elegibilidad del participante.

En caso de requerirse, se hace empoderamiento y promoción del talento humano mediante actividades diseñadas para superar barreras tanto de personas como de empresas y así lograr una vinculación efectiva de la población. Luego se seleccionan los candidatos, de acuerdo con las vacantes presentadas por las empresas.

La población beneficiaria debe cumplir los siguientes requisitos:

- No contar con un empleo formal al momento de la inscripción.
- Ser mayor de edad.
- Residir en la ciudad de Bogotá, D.C.
- No haber sido beneficiario de los programas de empleo ofertados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
- Cumplir las condiciones legales vigentes para poder vincularse a un empleo formal en Colombia.
- Pertenecer a los grupos A, B o C del SISBEN IV (únicamente para las personas beneficiarias del paquete especializado).

⁶ Se cita en los estudios previos de este programa que para fijar el valor máximo se aplica una fórmula de suma producto en la cual se multiplica el precio ofertado por servicios de cada paquete con el porcentaje de población que será atendida, así: $\sum (\text{Precio ofertado por servicios de cada paquete (COP)} * \text{porcentaje de población a atender por cada paquete})$, lo cual debe ser máximo \$800,910 para 2023.

Este proceso es objeto de seguimiento y monitoreo, a través de la verificación de los servicios de los prestadores autorizados (validación y cruce de información, presentación de evidencias mensuales) y la verificación censal de los resultados (contrato laboral, certificación laboral, aportes PILA), con lo cual se puede proceder a efectuar el pago a los prestadores autorizados, según su desempeño en los indicadores de servicio y el número de colocaciones efectivas.

Son productos de este programa los mencionados a continuación:

- Contratos o convenios (de apoyo o de asociación) suscritos.
- Personas formadas: competencias técnicas, habilidades blandas, bilingüismo, habilidades digitales.
- Bases de datos de las personas atendidas.
- Paquetes básico, integral y especializado entregado por operador.

Sus resultados se refieren a la colocación laboral de las personas beneficiarias, aumento de retención del empleo en el tiempo y, en algunos casos que se identifiquen, mejora de habilidades duras o blandas de las personas vinculadas laboralmente.

Servicio de empleo prestado por la ADE

El componente de empleabilidad se puede ejecutar a través del servicio de gestión y colocación de empleo que brinda la ADE, quien facilita el acceso de personas al mercado laboral, en condiciones idóneas, dignas y decentes.

Es beneficiaria de este servicio “toda la población que se encuentra cesante, desempleada o que busca mejorar su ocupación actual, puede encontrar oportunidades en el sector productivo, atendiendo criterios de oportunidad” (SDDE, 2023).

Estos servicios se ejecutan a través de las etapas de registro y de prestación de servicios de gestión y colocación. Inicialmente se registra la información del buscador de empleo, del empleador y de vacantes. Según sea el caso, puede operar el autorregistro. En esta etapa opera el centro de empleo de forma presencial, virtual y/o telefónico, así como otros espacios de territorialización de los servicios como la unidad móvil o puntos de registro presentes en las manzanas del cuidado que hacen parte del Sistema Distrital de Cuidado. En estos puntos se prestan servicios de gestión y colocación de empleo mediante el registro de oferentes, demandantes y vacantes, orientación ocupacional individual y grupal, preselección y remisión. En adición, el Reglamento del programa indica que una persona puede también acceder a los puntos de información para atención presencial ubicados en diferentes localidades para acceder a servicios de registro de la hoja de vida, acceso a información, direccionamiento y orientación.

La persona que busca empleo puede acceder a los siguientes servicios complementarios que le ofrece la Agencia a través de la Ruta (numeral 5.1.1.1. del Reglamento de operación de la ADE):

1. Registro en el Sistema de Información SISE, Orientación ocupacional personalizada o grupal, Preselección y Remisión.

2. Formación y capacitación para el trabajo.
3. Acceso a información general sobre las vacantes disponibles a través de la ADE.
4. Participación en ferias laborales y de oferta institucional con otras entidades del DC.

Para la empresa, se ofrecen servicios de registro de la empresa, registro de vacantes en el sistema de información SISE, orientación y remisión de hojas de vida (numeral 5.1.1.2 del reglamento de operación de la ADE).

1.2.2 Componente de formación para el trabajo

En este componente se desarrollan las herramientas para asegurar la pertinencia y calidad de la formación para el trabajo, y el fortalecimiento de la certificación basada en competencias. Comprende la formación permanente, personal, social y cultural, fundamentada en una concepción integral de la persona. La formación para el trabajo, contempla formalmente tres modalidades: (i) Formación laboral; (ii) Formación académica; y, (iii) Educación informal. Se ejecuta a través de las siguientes intervenciones.

- Todos a la U, programa ejecutado por ATENEA junto con la SDDE. Se implementa a través del Programa de formación en habilidades del Siglo XXI en el cual se mejoran competencias de tecnologías de la información (TI), competencias técnicas de sectores específicos como salud, construcción, y otros, bilingüismo y habilidades socioemocionales, a través de modelos de educación de corta duración.
- Oferta del SENA para desarrollar procesos de formación para el trabajo, en áreas como turismo, hoteles y gastronomía, salud, BPO's, industria manufacturera, software y TI, logística, industria creativa, construcción y servicios del sector financiero. Se hace a través de las diferentes modalidades y niveles que oferta la entidad; desarrollo de estrategias conjuntas para la inclusión laboral, generación de ingresos y empleo, asesorías, acompañamiento, formación y financiación a través de la Agencia Pública de Empleo (APE) de esta entidad; evaluación y certificación por competencias laborales y facilitación de ambientes, maquinaria, equipos e infraestructura de la SDDE en las 20 localidades de la ciudad.
- Acciones del convenio con IBM para promover el entrenamiento y aprendizaje orientado a obtener y desarrollar habilidades técnicas y profesionales. Se ofertan cursos de aprendizaje en Inteligencia Artificial y Análisis de datos, sin certificación; de Ciberseguridad, Habilidades esenciales y Habilidades profesionales con certificación y a través de la plataforma de *SkillsBuild* (online), los cursos de habilidades digitales generales y no técnicas (competencias sociales), representación de soporte al cliente, desarrollo web y otros que se ofrezcan regularmente.

Los productos del componente de formación para el trabajo se detallan a continuación:

- Contratos o convenios (de apoyo o de asociación) suscritos.
- Personas del Distrito formadas en habilidades del siglo XXI como respuesta a la demanda laboral.
- Bases de datos de las personas atendidas y de los beneficiarios.

- Programas de formación/cursos ofertados de manera gratuita a la población beneficiaria, en modalidad presencial o virtual, en el marco de los siguientes componentes:
 - Competencias técnicas
 - Habilidades blandas
 - Bilingüismo
 - Habilidades digitales en tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- Personas formadas
- Acciones registradas de acompañamiento académico, promoción de la permanencia y la graduación e inmersión en el mundo laboral.

Los resultados esperados de la formación para el trabajo son: para las personas, la mejora en el capital humano (asociado a nuevas tecnologías y habilidades digitales; bilingüismo; habilidades socioemocionales); y, para las empresas, la reducción en los costos de entrenamiento de personal.

1.3 Impactos

Por último, a partir de los resultados esperados, resulta necesario buscar identificar y cuantificar los efectos e impactos que genera única y exclusivamente la Ruta Bogotá Trabaja, en términos de los cambios de las condiciones de bienestar de las personas beneficiadas.

Al respecto, es importante especificar que, como impactos de la Ruta, deben considerarse todos los impactos de orden superior incluidos en la teoría de cambio, tales como mejora en salud mental y física de los usuarios, y la superación de la línea de pobreza, pues se reduce la incidencia en la pobreza monetaria y multidimensional de la ciudad.

Del lado de las empresas, al adquirir trabajadores más capacitados (a través del programa Formación para el trabajo), al existir una reducción en los costos de entrenamiento y una mejora en la productividad empresarial, se genera un incremento en las utilidades.

Adicionalmente, la Ruta Bogotá Trabaja, al ser un intermediario entre oferta y demanda laboral, reduce los costos de búsqueda de empleados para las empresas y de las personas en su proceso de vinculación laboral, cubriendo las vacantes existentes de una forma más rápida. De esta forma se puede esperar un incremento en la productividad empresarial, lo cual provocaría la apertura de nuevas vacantes en el mercado y por lo tanto, en el largo plazo reduciendo la tasa de desempleo de la ciudad.

A continuación, se presenta la cadena de valor real, que para los efectos de este documento se presenta semaforizada como antesala para las conclusiones y recomendaciones presentadas en esta evaluación. En verde se señala aquello que luego del análisis funciona conforme fue planificado y en amarillo se muestra lo que presenta una potencial acción de mejora (Ver Figura 4. Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja) y la teoría de cambio que sustenta esta cadena (Ver Figura 5. Teoría de cambio de la Ruta Bogotá Trabaja). Es de notar que la teoría de cambio no se modifica, con relación a

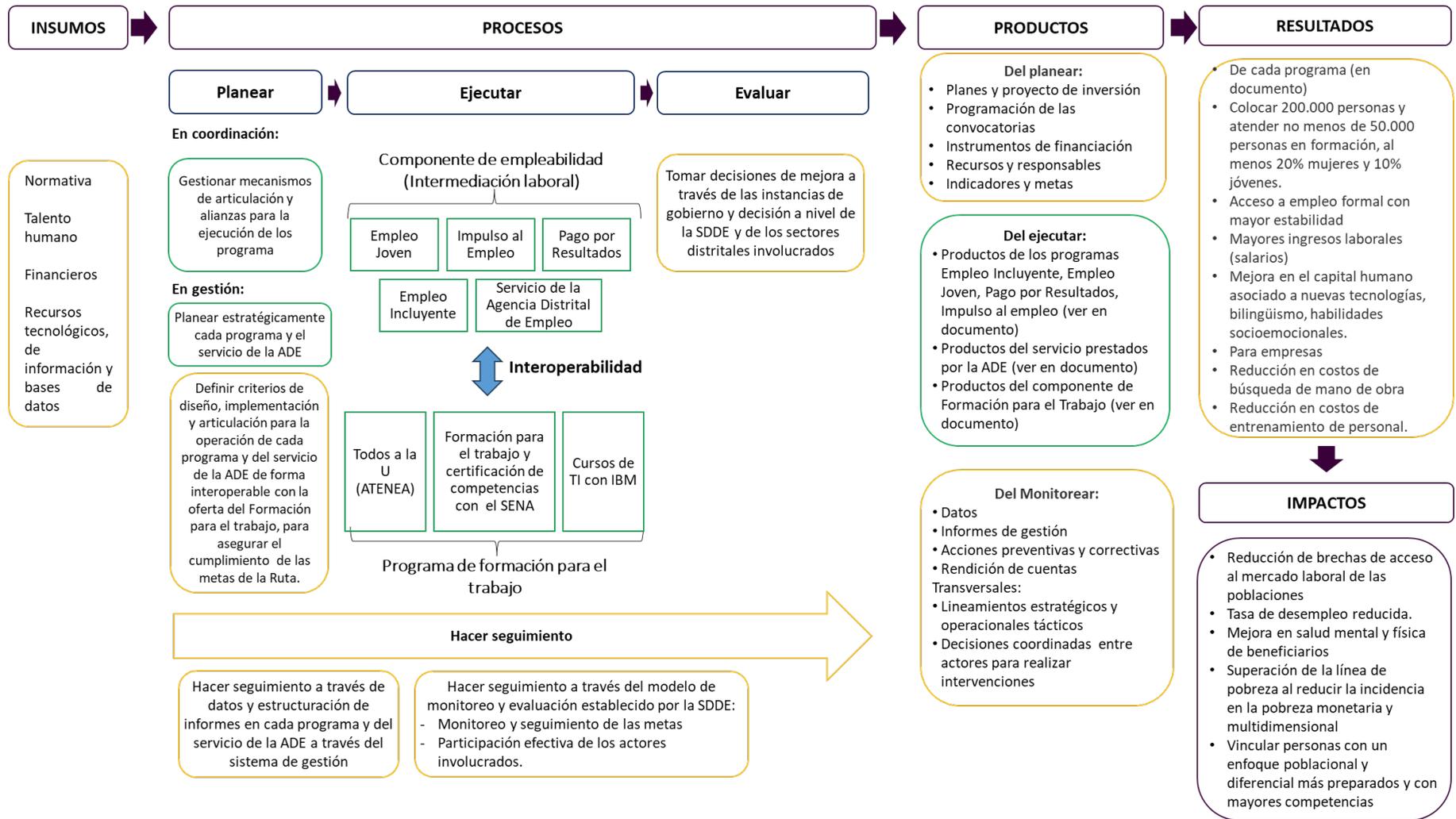
la presentada en el Informe metodológico, pues es la base para comprender los propósitos y visión de éxito de la Ruta.

En la etapa de planeación se observa un buen desempeño en la configuración de los mecanismos de articulación y alianzas que la ruta ha diseñado para garantizar que se aprovechen las capacidades de diversos actores, dependiendo del objetivo de cada uno de los programas.

Tal y como se señala en la evaluación institucional, el diseño de los programas logra vincular actores que tienen trayectoria en procesos como prestadores de servicio de gestión y colocación de empleo y/o en procesos de formación para el trabajo.

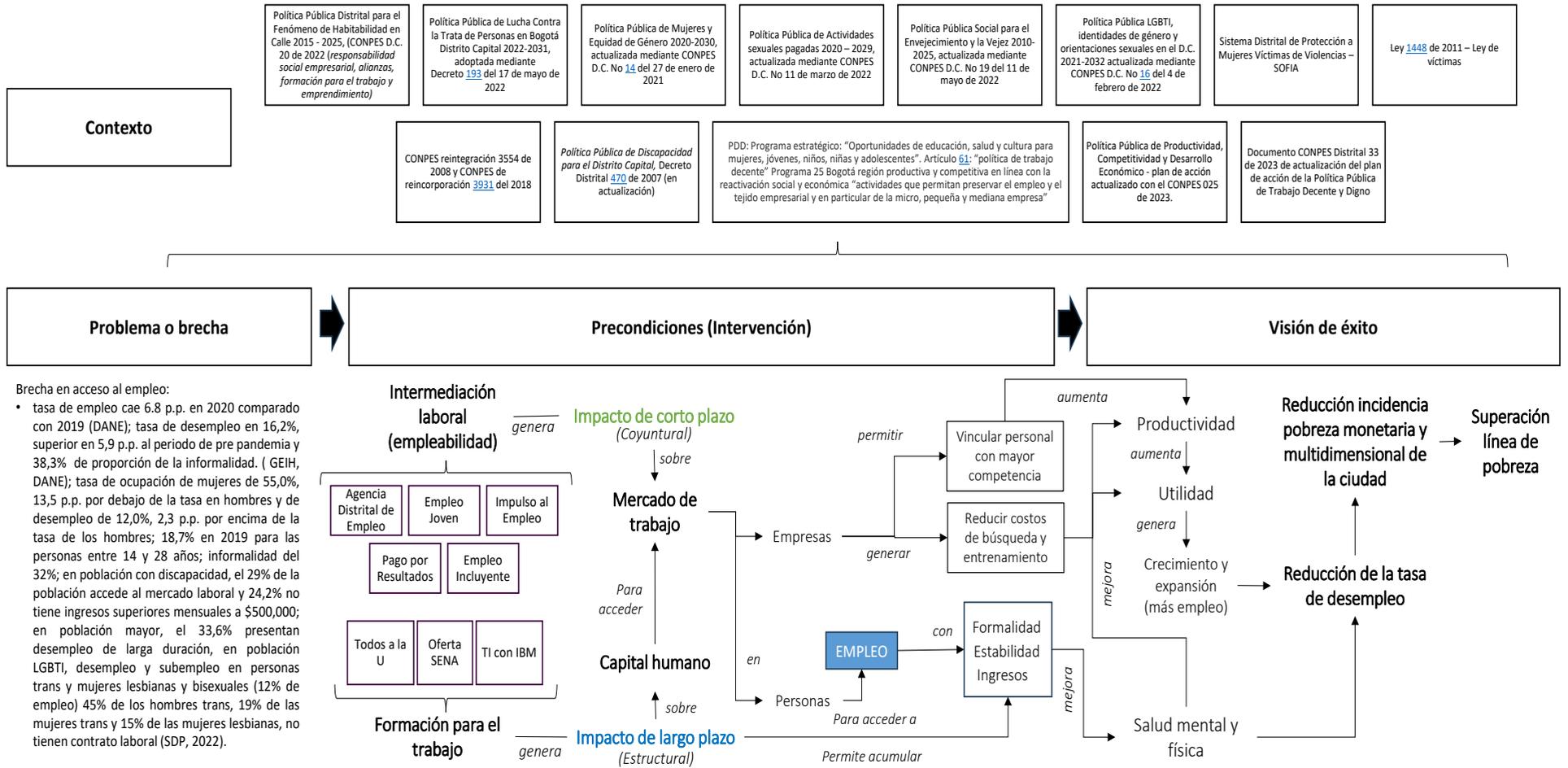
Por mejorar, se identifica la definición de criterios necesarios para la operación de los programas emprendidos, como resultado de un proceso de aprendizaje logrado a partir de las experiencias operativas desarrolladas en cada uno de los programas. Si bien se cuenta con manuales operativos que cada uno de los operadores en los respectivos programas han realizado, o, en su defecto, han sido realizados por el equipo de la Subdirección de Empleo y Formación, como es el caso del programa Pago por Resultados, no se identifica evidencia complementaria que muestre lecciones aprendidas, problemáticas alrededor de la focalización, aspectos de mejora o buenas prácticas en relación con la operación misma que defina potenciales ajustes requeridos para nuevas cohortes de cada programa o similares. Esto es un insumo clave para el diseño de nuevas intervenciones o rediseño/ ajuste de las intervenciones en marcha. En conclusión y como se observa en los productos, se recomienda, por lo menos contar con los señalados y que los mismos sean objeto de seguimiento.

Figura 4 Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja



Fuente: elaboración propia, 2024.

Figura 5 Teoría de cambio de la Ruta Bogotá Trabaja



Fuente: elaboración propia, 2024.

En términos de la ejecución, en general los programas son eficaces logrando altos niveles de colocación y permitiendo así avanzar en cobertura en materia de empleo y formación para el trabajo. Los documentos disponibles para la estructuración de cada programa, como lo son los estudios previos y los manuales operativos desarrollados en el marco del convenio o contrato con los respectivos operadores, permiten obtener claridad en el mecanismo de funcionamiento y con ello establecer la interoperabilidad de cada programa con el componente formación para el trabajo. Si bien se señala en verde esta operación, como resultado de la evaluación de operaciones se recomienda actualizar el procedimiento de la Ruta de Empleabilidad para unificar criterios de diseño de los programas, lo cual será expuesto como una recomendación de la evaluación.

De forma transversal a la planeación y a la ejecución, se analiza la etapa de seguimiento y monitoreo. Esta etapa depende de la capacidad que tenga tanto el procedimiento como los mecanismos de operación de cada uno de los programas para generar datos, que se organizan en series históricas o datos estadísticos o conjuntos de datos que pueden ser objeto de interoperabilidad. Con estos datos se pueden construir indicadores para procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

La evaluación muestra que, en materia de datos para hacer seguimiento aún hay aspectos por mejorar sobre todo en materia de caracterización de beneficiarios⁷ y en el seguimiento a los diferentes hitos que ese beneficiario va teniendo frente a los pasos previstos en cada uno de los programas⁸. Además, la información disponible para rendir cuentas sobre el desempeño de los programas no se encuentra

⁷ La evaluación identificó que en las bases de datos “Colocados SISE 2020 – 2023”, la casilla “sexo” registra solo masculino y femenino, siendo mejor denominada como “género” además de excluir otras tipologías; no se registra el grado de escolaridad; no se registra la localidad (aunque algo relacionado se consigna en la casilla “nombre sede”, pero se desconoce si es dato del beneficiario, barrio, estrato; el registro “condición especial” repite caracterización con “detalle discapacidad”; el registro “proceso” hace alusión a un cargo; se identifica solo el sector de hidrocarburos. La base de datos “Remitidos SISE 2020 – 2023 septiembre ADE” presenta la misma falla frente al género, escolaridad, localidad, barrio, estrato; datos de ubicación de la empresa. La base de datos “Empleo Incluyente” y de “Empleo Joven” se consideran completas. Sobre el tema de género, la base de datos de “Impulso al Empleo 2023”, registra tres categorías que pueden ser emuladas por las otras bases de datos: sexo asignado al nacer, orientación sexual e identidad de género. Solo esta base identifica el registro “cuidador” y otras categorías tales como reintegración o reincorporación, víctima del conflicto armado, víctima de violencia basada en género o víctima de trata de personas, población ICBF, migrante, habitante de calle, actividades sexuales pagadas, madre cabeza de hogar, jóvenes NINI, jóvenes primer empleo. Se registra también en esta base la situación actual (cesante o no), el interés ocupacional y el concepto de orientación. Es la única base de datos que registra la oferta de formación. De forma similar a esta base de datos, la base del programa Pago por Resultados registra los mismos campos y adiciona datos relevantes como “barreras identificadas” y “barreras mitigadas”,
⁸ La evaluación identificó que en las bases de datos “Colocados SISE 2020 – 2023”, se registra solo el hito de “fecha de colocación”. La base de datos “Remitidos SISE 2020 – 2023 septiembre ADE” solo registra el hito de fecha de remisión sin saber a qué corresponde. La base de datos “Empleo Incluyente” registra solo la fecha de registro del empleado, fechas de verificación, pero se desconoce lo que se verifica; se registra la fecha de interventoría y de subsanación, de aprobación y de inicio y fin de contrato y fecha de giro. La base de datos “Empleo Joven”, registra solo la fecha de creación del registro. La base de datos “Impulso al empleo” y “Pago por Resultados” solo registra como hito la fecha de atención.

organizada ni estandarizada, de tal forma que facilite el análisis y la toma de decisiones. Sobre eso se pronuncia el componente de análisis costo-beneficio de los programas.

Es de notar que en la documentación allegada no se identificó la formulación de indicadores de gestión que permitan medir el desempeño de las diferentes actuaciones no sólo de los programas si no de la operación global de la ruta.

En consecuencia, la etapa de evaluación también tiene aspectos por mejorar porque se afecta por la débil capacidad del proceso de seguimiento y monitoreo. Se adiciona que en la evaluación operaciones se identificó un solo ejercicio auditor a un programa – Pago por Resultados-, cuando el marco metodológico para la auditoría independiente y el enfoque basado en riesgos señala la importancia de realizar las auditorías en función del enfoque basado en procesos, por lo cual se espera un ejercicio auditor al proceso caracterizado del sistema de gestión de la SDDE denominado *Gestión de Empleo* y no a un solo programa.

2. Metodología de la evaluación

2.1. Evaluación ejecutiva E2

La evaluación de la eficacia e interoperabilidad presente en la Ruta Bogotá Trabaja se realizó a partir de lo ofrecido por la metodología para realizar una Evaluación Ejecutiva E² la cual, de acuerdo con (DNP, 2014, pág. 40), “establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: Diseño, Resultados, Insumos, Manejo Operativo, Estructura Organizacional, Actividades de Direccionamiento, Seguimiento y Control”. La E² articuló los lineamientos metodológicos de una evaluación de operaciones con el enfoque de una evaluación institucional; por lo tanto, permitió dar una visión general sobre el desempeño de la Ruta frente a su diseño y relevancia. Sus resultados fueron objeto de triangulación para efectos de las recomendaciones, a través del análisis a la sostenibilidad, en el cual se articularon las conclusiones con las derivadas de las lecciones nacionales e internacionales y los resultados del Análisis Costo-Beneficio (ACB).

Con la evaluación de operaciones se analizó la lógica de la gestión presente en la Ruta, a través de la revisión de la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación (Ver Figura 4. Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja). En la etapa de ejecución, se presenta la operación de cada programa del componente de empleabilidad presente en la Ruta.

Con la evaluación institucional se analizaron las capacidades de los actores para operar los programas presentes y aplicar las condiciones y criterios fijados por cada programa del componente de empleabilidad. En este análisis se revisó la estructura funcional de la Subdirección de Empleo y Formación de la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo de la SDDE, y del Comité Interinstitucional del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C. Este último fue creado con el parágrafo del artículo 6 del

Decreto Distrital 108 de 2020⁹, al cual, según el parágrafo 1 del artículo 5, Decreto 399 de 2022, la SDDE debe presentar el modelo de asignación para participar en el programa Empleo Incluyente para efectos de realizar ajustes o recomendaciones necesarias y para informar sobre las disponibilidades presupuestales para las vigencias fiscales en que se ejecute este programa, la forma y ejecución del mismo antes de culminar cada vigencia, “realizando las consideraciones del caso, a efecto que esta instancia formule las recomendaciones procedentes”, según lo define el parágrafo 2 del artículo 6 de este decreto.

2.2. Análisis Costo-Beneficio

El Análisis Costo-Beneficio (ACB) es una técnica que evalúa la viabilidad económica de proyectos o políticas, comparando costos y beneficios. Permite determinar la rentabilidad y eficiencia de inversiones, considerando su dimensión social y ambiental. Se cuantifican costos y beneficios en términos monetarios, se descuenta su valor presente y se utilizan indicadores clave como Valor Presente Neto (VPN), Relación Beneficio Costo (RBC) y Tasa Interna de Retorno (TIR). En el ACB, los costos y beneficios se cuantifican en términos monetarios y, a menudo, se descuentan para reflejar su valor presente (Boardman, Greenberg, Vining, & Weimer, 2018; Quah & Toh, 2012; Pearce, 1983; Weimer, 2008).

El ACB puede ayudar a los(as) tomadores(as) de decisiones a evaluar la efectividad de sus programas y a tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos. En particular, el ACB puede ayudar a responder preguntas como:

- ¿El programa está logrando sus objetivos?
- ¿El programa está siendo eficiente en el uso de los recursos?
- ¿El programa es una inversión valiosa para la sociedad?

En programas de empleo y de formación profesional como los diseñados en el marco de la Ruta Bogotá Trabaja, se emplea el ACB ex post para evaluar la eficiencia económica, considerando aspectos de reducción del desempleo y aumento de ingresos. Para esto, el ACB tiene varias metodologías. Una de ellas consiste en medir el impacto de los programas en los ingresos de sus participantes, donde si se logra un aumento entonces es eficiente económicamente.

A partir de la información suministrada por la SDDE se pudieron desarrollar las actividades de identificación y evaluación de los diferentes tipos de beneficios a nivel de cada programa para los diferentes grupos de beneficiarios. Los beneficios directos considerados fueron el aumento en los ingresos de las personas

⁹ Modificó y adicionó al Decreto 093 de 2020 que adoptó medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020” y se toman otras determinaciones. Este decreto fue modificado por el artículo 16 del Decreto Distrital 121 de 2020, el cual definió medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte, la movilidad en la ciudad de Bogotá, D.C. y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, durante el estado de calamidad pública declarado en el Distrito Capital y se toman otras determinaciones. Ambas medidas estuvieron vigentes hasta el 16 de marzo de 2021 de acuerdo con el Decreto Distrital 074 de 2021 que dio por terminado el estado de calamidad pública.

beneficiarias empleadas en cada programa, clasificadas en los diferentes grupos poblacionales según su objetivo y meta, con el fin de identificar y cuantificar todos los beneficios y costos por programa, tanto a corto como a largo plazo. El horizonte de tiempo de la evaluación consideró los años en que se habían ejecutado inversiones, esto es, el periodo comprendido entre 2020 y 2023.

Otra medida alternativa dentro del ACB es la Relación Beneficio Costo (RBC). Esta se calcula dividiendo el Valor Presente Neto (VPN) de los beneficios económicos entre el VPN de los costos económicos. Los resultados de este indicador ofrecen una perspectiva sobre la contribución de la intervención al bienestar social. Una RBC mayor a uno indica que la intervención genera impactos económicamente positivos para la sociedad, representando un impacto neto positivo en el bienestar social. Un indicador menor a uno señala que la intervención podría generar un deterioro en el bienestar social, mientras que una RBC igual a uno indica que la intervención no produce cambios significativos en el bienestar.

Como parte del ACB, se realiza el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR), una métrica de rentabilidad para evaluar la viabilidad de una inversión. La TIR se define como la tasa de rendimiento que iguala el Valor Actual Neto (VAN) de un proyecto a cero (Fontaine, 1997). En otras palabras, la TIR representa "la tasa de interés que refleja el rendimiento de una inversión al nivel en que los beneficios futuros igualan los costos iniciales" (Fontaine, 1997).

La TIR sirve como la tasa de rendimiento esperada de una inversión comparable en términos de riesgo. En términos prácticos, si la TIR de una inversión supera la tasa de descuento, se anticipa que los beneficios futuros excederán los costos iniciales, lo que indica que la inversión es rentable y se recomienda su implementación. Contrariamente, si la TIR es inferior a la tasa de descuento, se sugiere que los beneficios futuros no justificarán los costos iniciales, lo que indica que la inversión no es rentable y no se aconseja su realización (Florio & Pancotti, 2023).

El último indicador de importancia a considerar es la Tasa Social de Descuento (TSD), que representa el costo de oportunidad asignado por la sociedad a los recursos invertidos en un proyecto determinado (Mishan E. J., 1982). En Colombia, la TSD es determinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que publica regularmente resoluciones estableciendo su valor para proyectos de inversión pública. Según la Resolución 1092 de 2022¹⁰, la TSD general para proyectos de inversión pública es del 9% efectivo anual.

En este estudio, se lleva a cabo un análisis de simulación con distintos valores de TSD para evaluar la sensibilidad de los resultados. Además, se consideran diversos horizontes de tiempo para confirmar la validez y robustez de los resultados en los escenarios base, conservador y favorable. Con respecto a los programas de la Ruta

¹⁰ Por la cual, se adopta la Tasa Social de Descuento como parámetro en la evaluación de proyectos de inversión social del Sector Público. Expedida por el DNP.

Bogotá Trabaja, se utiliza una TSD del 9% en el escenario base, del 12% en el escenario conservador y del 6% en el escenario favorable, de acuerdo con el ACB.

Es importante tener en cuenta que la elección del valor de la TSD debe ser cuidadosa, ya que los resultados del ACB respaldarán futuros procesos de decisión del Gobierno Distrital en la formulación de políticas de empleo y formación. En particular, para los cinco programas evaluados, la TSD debe reflejar el costo de oportunidad del capital y los riesgos asociados a dichos programas. La elección precisa de la TSD es esencial para garantizar la precisión de los resultados del ACB, evitando la aprobación de proyectos no rentables con una TSD demasiado baja o la aprobación de proyectos innecesarios con una TSD demasiado alta. La TSD se determina considerando factores como la tasa de interés real, la inflación, el riesgo del proyecto y las preferencias de los inversionistas (Banco de la República, 2023).

A continuación, se explican los escenarios.

1. Escenario base (Escenario 1): es una configuración de condiciones y eventos que se utiliza como punto de referencia o línea de base en un análisis o evaluación. El escenario base supone que los beneficiarios logran encontrar empleo al ser parte de uno de los programas y lo mantienen durante el tiempo definido en el diseño de cada programa. En este contexto, se aplica una TSD intermedia, diseñada para reflejar el riesgo promedio. Esta elección considera cuidadosamente los objetivos del programa, los participantes específicos, los recursos disponibles y el entorno socioeconómico. En consecuencia, se determina que una TSD del 9% efectivo anual es apropiada para el escenario base, ya que permite reflejar de manera adecuada el costo de oportunidad del capital y los riesgos asociados, contribuyendo así a la conclusión exitosa del programa evaluado.
2. Escenario conservador (Escenario 2): es una configuración de condiciones o eventos que se caracteriza por ser cautelosa o precautoria en sus suposiciones. En el contexto de los programas evaluados, el escenario conservador parte de la premisa de que los beneficiarios no lograrán encontrar empleo al ser parte de alguno de los programas o que no podrán mantenerlo a lo largo del tiempo. En este escenario, se justifica la aplicación de una tasa de descuento social más elevada. Esta elección se fundamenta en la suposición de que el programa no cumplirá con sus objetivos, e incluso podría tener un impacto negativo. Por ende, resulta crucial aplicar un descuento a los beneficios futuros a una tasa más alta, reflejando el riesgo asociado a la no materialización de estos beneficios. En consecuencia, se opta por una tasa de descuento social del 12%.
3. Escenario favorable (Escenario 3): este escenario se configura como una disposición de condiciones o eventos caracterizada por su naturaleza optimista y propicia en sus suposiciones. En el contexto de la evaluación de los programas, el escenario favorable considera que los beneficiarios logran obtener empleos mejor remunerados al ser parte de alguno de los programas y que conservan estas posiciones durante un período extendido (excediendo los

mínimos definidos en el diseño de cada uno de los programas). En esta situación, se justifica la aplicación de una tasa de descuento social más baja. La razón radica en la suposición optimista de que el programa alcanzará sus objetivos o incluso generará un impacto positivo superior al anticipado. Por ende, se puede aplicar un descuento a los beneficios futuros a una tasa más baja, reflejando la mayor probabilidad de que estos beneficios se materialicen. En consecuencia, se determina que una TSD del 6% efectiva anual es la más apropiada para este escenario.

Al respaldar estos escenarios de simulación con fundamentos teóricos y metodológicos, se evita la generación de resultados sesgados debido a una elección inapropiada de la tasa de descuento social. Asimismo, se mitigarían los riesgos inherentes a los programas según sus objetivos. Estos riesgos abarcan:

- La probabilidad de que los beneficiarios no consigan empleo después de ser parte de un programa.
- La probabilidad de que los beneficiarios no retengan el empleo por el periodo mínimo considerado en el diseño de cada programa.
- Los posibles efectos negativos del programa en la economía, como la reducción de la productividad o el aumento de la desigualdad.

Los resultados del ACB para cada programa definido en el Anexo Técnico se detallan en la sección 4.4.2 de este documento. Además, a pesar de contar con información adicional de "Todos a la U", programa que no estaba incluido en los requisitos del Anexo Técnico, se llevó a cabo el análisis correspondiente y se presenta en el Anexo 2.

2.3. Metodología cualitativa

La metodología cualitativa adoptada en esta evaluación se basó en el enfoque de la antropología de las políticas públicas (Shore C, 2010; Shore & Wright, 2005). Este enfoque destaca que las políticas públicas, más allá de sus aspectos técnicos y políticos, tienen dimensiones sociales y culturales que son cruciales para una comprensión completa de las intervenciones. Estas políticas son esfuerzos sociales que ocurren dentro de contextos específicos y que conllevan múltiples significados. A través de ellas, se propone una interpretación de la realidad y se movilizan las percepciones culturales para dar sentido al cambio propuesto y generado por las intervenciones. En este sentido, un punto clave es reconocer que las políticas públicas no tienen un único significado; varían según las perspectivas de los actores involucrados, influenciadas por sus posiciones, recursos y contextos históricos. Por lo tanto, es esencial interpretar y valorar estos diferentes puntos de vista. Los participantes, al ser agentes del cambio, poseen un conocimiento invaluable sobre el funcionamiento y resultados de las intervenciones. En esta evaluación, se priorizó dar voz a los participantes, incluyendo expertos, operadores y beneficiarios, para entender sus percepciones y experiencias con respecto a la Ruta Bogotá Trabaja y sus programas.

Estrategia metodológica: análisis de narrativas

La estrategia central es el análisis de las narrativas de los actores involucrados, en donde se parte del entendimiento de que las personas crean relatos para dar sentido a sus experiencias y cambios en sus vidas (Riessman, 2008). Estas narrativas, vistas desde una perspectiva cultural, reflejan las estructuras y significados con los que las personas interpretan su realidad. Para esta evaluación, se analizaron las narrativas sobre la operación y relaciones presentes en la Ruta Bogotá Trabaja, explorando la forma como los participantes ven su diseño, mecanismos de ejecución y resultados. El análisis de contenido y el análisis de contribución son dos técnicas clave utilizadas para este propósito.

Análisis de contenido

El análisis de contenido se centra en descomponer el material empírico en unidades temáticas, buscando patrones y significados (Leung & Chung, 2019; Schreier, 2014; Riessman, 2008). Aunque se parte de un marco teórico preexistente, este enfoque permite la emergencia de nuevas categorías durante el análisis. Para esta evaluación, el análisis de contenido permitió comprender las percepciones sobre la Ruta Bogotá Trabaja y así mismo, permitió identificar recomendaciones para su mejoramiento.

Análisis de contribución

El análisis de contribución evalúa cómo diferentes aspectos de una política o programa contribuyen a sus objetivos (Mayne, 2008). A través del análisis narrativo, se busca comprender las conexiones causales entre el diseño, la institucionalidad y los resultados de la Ruta Bogotá Trabaja. Esta técnica utiliza una clasificación de efectos, impulsando una comprensión profunda de cómo se perciben y se interpretan las contribuciones de los programas y servicios de la Ruta.

2.4. Fuentes de información

A continuación, se realiza una descripción de las fuentes primarias y secundarias que se utilizaron para llevar a cabo la evaluación de la Ruta Bogotá Trabaja.

2.4.1. Fuentes primarias cualitativas¹¹

Para esta evaluación se realizó el levantamiento de información primaria en donde se ejecutó una recolección de datos cualitativa por medio de talleres participativos, grupos focales, entrevistas en profundidad y una mesa consultiva con expertos.

- **Talleres participativos:** con la participación de operadores de formación para el trabajo, el equipo de la plataforma de empleabilidad y personas beneficiarias de la ADE, en estos talleres se indagó por la experiencia y percepción de los(as) participantes en relación con programas y servicios. Utilizando herramientas participativas como el Diagrama de Ishikawa y actividades de collage, se exploraron las principales dificultades y logros alcanzados por los programas. Se abordaron temas como la eficacia y el impacto de los programas, enfocándose en su contribución a objetivos específicos, resultados significativos

¹¹El detalle del levantamiento de la información primaria puede consultarse en el **Producto 3: Informe de Trabajo de Campo** de la consultoría.

para las personas y su desempeño desde un enfoque diferencial. También se identificaron momentos clave en la interacción con la ADE, la evaluación de puntos de satisfacción e insatisfacción y la comparación entre expectativas iniciales y resultados obtenidos.

- **Grupos focales:** en estos espacios con las empresas beneficiadas de Empleo Incluyente, Empleo Joven y de la ADE, se abordaron temas como la eficiencia del proceso de inscripción, identificación de obstáculos y dificultades, etapas posteriores al proceso de vinculación, calidad del servicio recibido, beneficios obtenidos, y resultados en términos de contrataciones efectivas. Además, se buscó recoger recomendaciones para mejorar tanto los procesos de vinculación como los servicios ofrecidos por los programas, así como fortalecer la capacidad del Distrito en la eliminación de barreras de empleabilidad y optimizar los procesos de selección de personal desde la perspectiva de las empresas.
- **Entrevistas en profundidad:** se realizaron entrevistas con funcionarios(as) del nivel directivo de la SDDE y adicionalmente, con cajas de compensación y otros operadores del ecosistema de empleo. En las entrevistas se indagó sobre el origen y diseño de la Ruta, evaluando su operación, incentivos y capacidades institucionales. Se analizó la articulación entre programas y otros actores, resultados obtenidos y se formularon recomendaciones para su mejora y sostenibilidad.
- **Mesa consultiva con expertos:** se abordaron diversas temáticas relacionadas con las políticas de empleo y empleabilidad desde múltiples perspectivas, incluyendo la academia, la política pública, la cooperación y el sector empresarial. Se indagó sobre el estado actual de la discusión en torno a estas políticas, las brechas sociales y económicas identificadas, y el debate sobre la incorporación de enfoques diferenciales en las políticas de empleo. Además, se evaluó la estrategia de la Ruta Bogotá Trabaja, considerando su diseño, vínculos lógicos, incentivos económicos para empresas y la inclusión del enfoque diferencial, especialmente en relación con la discapacidad. En esta mesa participaron expertos en áreas como la inclusión laboral, políticas públicas, educación, y proyectos de inclusión social y económica para personas con discapacidad y poblaciones vulnerables.

2.4.2. Fuentes secundarias cualitativas

Para la revisión de literatura sobre los programas o rutas de empleo existentes, se utilizaron las siguientes fuentes:

Tabla 1 Fuentes de información para la revisión de literatura

Fuente	Año	Autores
Mapeo de iniciativas de empleo inclusivo a nivel nacional	2019	Fundación Corona
Guía del Modelo de Inclusión Laboral del Servicio Público de Empleo	2020	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo – Ministerio del Trabajo

Guía para la Promoción de Empleo Inclusivo en las Empresas	2018	Fundación Corona, Fundación ANDI, ACDI-VOCA
Guía para la Promoción de Empleo Inclusivo desde la Cooperación Internacional	2018	Fundación Corona, Fundación ANDI, ACDI-VOCA
Acuerdos Territoriales para la Promoción del Empleo	2016	Ministerio del Trabajo
Modelo de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad "Pacto de Productividad"	2018	Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad "Pacto de Productividad"
Modelo de Inclusión Laboral con Enfoque de Cierre de Brechas	2021	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
Políticas Locales para la Promoción del Empleo	2011	Fundación DEMUCA
Recopilación de la experiencia: Generación de empleo, generaciones de paz	2014	ACR, ACOPI, USAID, OIM
Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	2018	Departamento Nacional de Planeación

Fuente: elaboración propia, 2024.

Los resultados principales de esta revisión se presentan en el capítulo 3 y en el Anexo 3.

Por otro lado, para la evaluación ejecutiva se utilizaron fuentes de información secundarias documentales y cualitativas. Las fuentes documentales se clasificaron en dos ámbitos: una de carácter normativo institucional y una segunda de carácter técnico institucional.

La información normativa institucional analizada se presenta en la Tabla 2, a continuación.

Tabla 2 Fuentes de información normativa institucional

Norma	Año	Epígrafe	Componente de la evaluación
Acuerdo 761	2020	Adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 'un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI'	Análisis de relevancia del diseño Metas fijadas para cálculo y análisis de eficacia
Decreto 399	2022	Crea el Programa Empleo Incluyente para el cierre de brechas de población de difícil empleabilidad. Presenta el objetivo del Programa, sus criterios de focalización, las condiciones para la entrega del beneficio a las empresas participantes y los valores de mismo y los responsables de su ejecución.	Análisis de relevancia del diseño Análisis de eficacia de la operación y

		Indica que su temporalidad va hasta la culminación del plazo de implementación del PDD. Se incluye la diferenciación entre el Programa Empleo Joven y Empleo Incluyente.	análisis institucional Análisis de interoperabilidad
Decreto 238 (derogado)	2021	Creó el Programa Empleo Joven para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica en Bogotá	Análisis de relevancia del diseño
Resolución 003	2023	Reglamenta el Decreto Distrital 399 de 2022 al detallar el modelo de operación del Programa Empleo Incluyente. También presenta el modelo de operación para la equidad e imparcialidad en la asignación de beneficios a las empresas participantes y los soportes sobre condición de vulnerabilidad de las personas vinculada a las empresas que deben acreditarse para obtener el beneficio.	Análisis de eficacia de la operación y análisis institucional Análisis de interoperabilidad
Resolución 090	2023	Modifica la Resolución No.0428 de agosto 31 de 2022 que autoriza a la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de Bogotá Distrito Capital para la prestación del Servicio Público de Empleo. Indica los puntos de atención para prestar estos servicios, las condiciones para la modalidad presencial autorizados para la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo y las características y condiciones contenidas en el Reglamento de Prestación de Servicios y el Proyecto de Viabilidad	Análisis de eficacia de la operación y análisis institucional Análisis de interoperabilidad
Resolución 0428	2022	Autoriza a la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de Bogotá DC para la prestación del Servicio Público de Empleo. Esta resolución se analiza en el marco de lo dispuesto en la Resolución 3229 de 2022 de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo que contiene la Guía para la elaboración de reglamento de prestación de servicios de gestión y colocación de empleo.	Análisis de relevancia Análisis de eficacia de la operación y análisis institucional Análisis de interoperabilidad

Fuente: elaboración propia, 2024.

La información técnica institucional analizada se presenta en la Tabla 3, a continuación.

Tabla 3 Fuentes de información técnica institucional

Fuente de información	Componente de la evaluación
- Organigrama de la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo	Contexto general de la operación, evaluación institucional Análisis al desempeño

Fuente de información	Componente de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> - Caracterización proceso Gestión del Empleo y Formación (GE-CPE) - Procedimientos: <ul style="list-style-type: none"> o Formulación de documentos propuesta o Formulación estratégica o Requerimientos internos y externos o Ruta Empleabilidad o Incremento de la demanda de trabajo o Optimización del mercado laboral o Ruta de empleabilidad en localidades o Ruta empleabilidad (v2) o Articulación con las diferentes entidades distritales en programas de Formación para el trabajo para población beneficiaria o Registro de oferentes y orientación laboral con enfoque en cierre de brechas 	<p>Evaluación de operaciones Análisis al desempeño de la Ruta Análisis de interoperabilidad</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Para el Programa Pago por Resultados: clausulados de los contratos de prestación de servicios entre la SDDE y: <ul style="list-style-type: none"> o Unión temporal (UT) Empleabilidad CGC 2023 (Consultoría Estratégica Integral, Universidad Cooperativa de Colombia y Grupo IS). Adjudicatario Lote 3 de la licitación Pública No. SDDE-LP-001 2023 o UT Me empleo 2.1 (Fundación Colombia Incluyente, BD Guidance SAS, Educación Futuro Ltda., y Gente Estratégica Centro de Formación para el Trabajo). Adjudicatario de lotes 2 y 5 de la licitación Pública No. SDDE-LP-001 2023 o UT El Minuto de Dios (Uniminuto, OMD, CIMD). Adjudicatario de la licitación Pública No. SDDE-LP-001 2023 de lote 1 o Kuepa Edutech adjudicatario de la licitación Pública No. SDDE-LP-001 2023 de lote 4 o UT Gestión Empleo CGC (Consultoría Estratégica Integral, Universidad Cooperativa de Colombia y Grupo IS), adjudicatario de la Selección Abreviada por Mínima Cuantía (SAMC) – 001 de 2022, lotes 1 y 2 o UT GT Sinu y Cesar (Generación de talentos SA, Fundación Academia Sinu, Universidad Popular del Cesar). Adjudicatario del proceso SAMC-001 de 2022 lotes 3 al 8 o UT Empleo 4.0 (BD Guidance SAS, Educación Futuro, Fundación Colombia Incluyente y Gente 	<p>Evaluación de operaciones</p>

Fuente de información	Componente de la evaluación
Estratégica Centro de Formación para el Trabajo). No se especifica el proceso para el cual es adjudicataria ni lote.	
<ul style="list-style-type: none"> - Para el Programa Empleo Incluyente: clausulados de los contratos de prestación de servicios entre la SDDE y: <ul style="list-style-type: none"> o Corporación para la investigación, el desarrollo sostenible y la promoción social (Corprogreso), adjudicataria de la licitación Pública No. LP-0062022 o Estudios previos para la celebración del contrato de fiducia o Estudios previos para la prestación de servicios de interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica 	Evaluación de operaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto general de ingresos, gastos e inversión y estados financieros de la SDDE - Presupuesto ejecutado de la ADE en el periodo 2020-2023 - Contratos requeridos para operar de la Ruta adicionales a los estipulados por programa durante la vigencia del PDD 	Análisis de desempeño Análisis de eficiencia
<ul style="list-style-type: none"> - Plan de acción institucional de la SDDE - Proyecto de inversión 7863 y seguimiento al proyecto a noviembre de 2023 	Análisis de relevancia Análisis de eficacia
<ul style="list-style-type: none"> - Plan Estratégico de las Tecnología de la Información y las Comunicaciones (PETI) de la SDDE 	Análisis de interoperabilidad
<ul style="list-style-type: none"> - Informes y planes de mejoramiento interno y externo - Informes de control interno - Informe de auditoría interna del programa Pago por Resultados - Informe con ocasión del empalme de la SDDE a diciembre de 2023 - Matriz de monitoreo de los riesgos del proceso Gestión del Empleo y Formación - Informe adelantado por la Oficina de Control Interno sobre el monitoreo de riesgos - Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo 	Análisis de eficacia y sostenibilidad

Fuente: elaboración propia, 2024.

De acuerdo con lo solicitado, esta evaluación se logra también a partir del análisis cualitativo, donde, en la práctica y desde la visión de los actores, se conocerán aspectos que afectan la operación de los diferentes programas y que inciden en su

desempeño. También se identifican los mecanismos de articulación y sinergias existentes. Dentro de los instrumentos, se diseñó una batería de preguntas para indagar sobre suficiencia de recursos, modelo operativo, conocimiento y articulación. Sus resultados se presentan a continuación:

Tabla 4 Resultados de indagaciones efectuadas en instrumentos¹² cualitativos aplicados (mediciones en escala de 1 a 10, siendo 1 bajo desempeño y 10 alto desempeño)

Aspecto indagado	Promedio
Diseño de los programas que resuelven expectativas de grupos de interés	8,3
Modelo operativo que alcanza metas en el tiempo previsto	6,3
Los gestores de los programas conocen el diseño y el modelo operativo de la Ruta	8,7
Suficiencia de capacidades físicas (infraestructura, tecnología) y financieras (recursos)	7,3
Suficiencia de capacidades de recurso humano	9,0
Articulación de los programas	6,7
Incidencia de la articulación en los resultados	7,3

Fuente: elaboración propia, 2024.

Finalmente, para el ACB, se utilizaron los reportes técnicos y las presentaciones de avances de resultados de los Programas actualizadas a noviembre del año 2023, compartidos por la SDDE.

2.4.3. Fuentes secundarias cuantitativas

Para el ACB se utilizaron las siguientes bases de datos, que fueron suministradas por la SDDE:

- **Base de datos del Programa Empleo Incluyente:** contiene la información de los beneficiarios del programa del 2022 y 2023, como el estado laboral, remisión y colocación de los beneficiarios, localidades de Bogotá, tipo de documento y nacionalidad, género, edad, escolaridad, grupos poblacionales, verificaciones, intervenciones, tipo de contrato, salarios y valores financieros asociados.
- **Base de datos del Programa Empleo Joven:** abarca la información de los beneficiarios del programa del 2022 y 2023 e información sobre la vigencia y fechas, número y estado de giros, tipo de documentos, tamaños de empresa, tipos de contratos, salarios, fechas de expedición y nacimiento, género, localidades de Bogotá, grupos poblacionales, etnias, discapacidades, estados de empleo, fechas de creación y meses, cajas de compensación, y si los participantes fueron remitidos o colocados suministrada.
- **Bases de datos del Programa Impulso al Empleo:** se utilizaron dos bases, una del año 2022 y otra del año 2023, que contenían variables con datos demográficos y detalles de empleo, como prestador del servicio, tipo de documento, edad, género, nacionalidad, antecedentes de víctimas de conflictos y violencia, y detalles específicos sobre cargos y sectores laborales.

¹²El instrumento en referencia es la “Guía de entrevista a gerentes” (las preguntas se pueden consultar en el Anexo 8 del Producto 1: Informe Metodológico), que se aplicó a 3 gerentes de algunos operadores del ecosistema de empleo.

- **Base de datos del Programa Pago por Resultados:** para los años 2022 y 2023, cuenta con información sobre los beneficiarios, abarcando variables como tipo de servicio, remisión, colocación, tipo de documento, nacionalidad, edad, género, orientación sexual, identidad de género, lugar de residencia, nivel SISBEN, etnia, tipo de discapacidad, víctimas de diversos conflictos, migración, situación laboral, cursos completados, barreras enfrentadas, prestadores y otras características demográficas adicionales.
- **Base de datos de la Agencia Distrital de Empleo:** se utilizaron las bases de colocados de la ADE del 2020 al 2023, que contiene información de colocación laboral y detalles asociados. Incluye datos como sexo, edad, dirección del oferente, ciudad y departamento de residencia, programa gubernamental, condiciones especiales, detalles sobre discapacidades, fecha de colocación, proceso y empresa asociada, tipo de contrato, tipo y número de documento del demandante, sector, nombre y ubicación de la sede, etc.
- **Base de datos de Costos Unitarios:** esta base cuenta con información sobre el presupuesto global a nivel de los Programas ejecutados entre el año 2020 y 2023, y los balances de los mismos.

3. Revisión de literatura

De acuerdo con lo planteado en el informe metodológico, la revisión de literatura se utilizó con dos (2) fines principales: (i) Contribuir a la comprensión y análisis de la operación de la Ruta Bogotá Trabaja, y, (ii) Formulación de recomendaciones. De acuerdo con estos objetivos, a continuación, se presentan los resultados del análisis a las experiencias que aportan valor en los objetivos mencionados.

Según la CEPAL (CEPAL, 2011) existen para América Latina cinco ejes que son fundamentales para el diseño e implementación de una política activa de empleo (PAE). Estos son: (i) el fortalecimiento institucional, (ii) la información pertinente, (iii) la intermediación laboral, (iv) la capacitación, y, (v) el emprendimiento. Todas en conjunto han dado origen a diferentes estrategias para activar o mejorar el tema de empleabilidad. Así y con base en la revisión llevada a cabo, puede afirmarse que para el caso de Colombia diferentes iniciativas han tomado fuerza en los últimos años. Al respecto, el apoyo a las políticas y estrategias de generación de empleo local, requieren de la coordinación intersectorial, en donde se puedan construir de manera efectiva estrategias de largo plazo entre los sectores público, privado y sin ánimo de lucro, basados en la proximidad y el intercambio (OECD, 2014).

A continuación, se presenta una breve reseña de modelos que desarrollan diversos mecanismos tales como planes, rutas y lineamientos, enfocados en brindar alternativas de empleo y de formación para el trabajo. El documento completo con la revisión de literatura se encuentra en el Anexo 3.

Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC Colombia, 2021): se presenta como una acción integral de política pública que incluye actores, mecanismos,

instrumentos, acciones y servicios, implementados a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, para fortalecer y ampliar su oferta de servicios; se busca mitigar las barreras que se encuentran en la oferta y la demanda laboral en los diferentes territorios del país, con el fin de lograr la inclusión laboral.

El mismo se consolidó desde 2017 hacia la red de prestadores compuesto por entidades territoriales y cajas de compensación familiar, tal y como es el caso de la Ruta. En ese año, la Unidad del Servicio Público de Empleo (Unidad del SPE), construyó diferentes estrategias para prestar los servicios de gestión y colocación de empleo de manera diferencial e integral. Para su creación, la Unidad del SPE diseñó, estableció e implementó una Caja de Herramientas para la Empleabilidad del SPE (UAE del SPE, 2021), en la que se construyeron documentos técnicos por cada una de las líneas de acción del modelo: servicios de gestión y colocación, red de prestadores y articulación de actores, promoción del servicio de empleo, seguimiento, monitoreo y prospectiva y financiamiento, que respondan a las necesidades de las agencias de acuerdo con las particularidades de los territorios, para brindar una atención cada vez más focalizada y especializada a los buscadores de empleo, empresas y actores regionales.

Modelo de gestión laboral para población vulnerable (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2014).: Construido por la OIM con financiación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desde el año 2006 y en el marco del Programa de Reintegración de Excombatientes con Enfoque Comunitario, tuvo como propósito apoyar al Gobierno nacional con el diseño e implementación de una política de Estado para la reintegración exitosa basados en la empleabilidad. En este orden de ideas, a este modelo se le denominó Fondo Regional de Empleo y se aplicó bajo la lógica de que, por cada empleo formal y estable creado por una empresa asociada, el programa desembolsaría un incentivo equivalente a un salario mínimo legal vigente completo cada cuatro meses durante un año. Esta inversión debía ser utilizada por el empresario para mejorar los activos de su negocio, como capital de trabajo o para ampliar su capacidad operacional y así darle sostenibilidad a esa nueva plaza de empleo.

Posteriormente, fue replanteado con el fin de crear oportunidades laborales para población víctima del conflicto en búsqueda de oportunidades de trabajo. Por otro lado, durante el 2014 se inició una nueva fase del proyecto orientada a la sostenibilidad económica de los beneficiarios. Como lo expone la OIM, una lección aprendida de este modelo es que “la comprensión de que la vulnerabilidad de la población en proceso de reintegración no radica en carecer de un empleo o de un proyecto lucrativo, sino más bien en la necesidad de restaurar sus capacidades productivas y superar la barrera de la discriminación por parte de los empresarios y las comunidades de acogida, no solo hacia las personas en proceso de reintegración sino también hacia la población víctima del conflicto” (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2014, pág. 14).

El mismo se fundamentó en las siguientes fases:

- a. Orientación ocupacional: descrita como el momento inicial del proceso de empleabilidad donde se compartían con el participante herramientas que le permitan mayor efectividad en su inserción laboral presente y futura. Una vez establecidos los perfiles ocupacionales de la población a atender se realizaba la intermediación con el sector privado para lograr su vinculación laboral. Como actividades específicas de esta fase se describen cinco etapas: (i) Identificación de la población, (ii) inducción laboral y ciclo de desarrollo humano, (iii) sistematización de perfiles ocupacionales, (iv) identificación de vacantes, y, (v) remisión de candidatos a procesos de selección.
- b. Vinculación laboral: fase encaminada a acompañar al participante y al empresario en el proceso de contratación laboral, para formalizar la relación mediante la realización de un convenio. Se iniciaba con el seguimiento a la adaptación laboral y se establecían las oportunidades de cualificación a gestionar. Como etapas de esta se describen: (i) formalización del convenio, (ii) contratación del participante, (iii) entrega y legalización del estímulo económico, (iv) visita domiciliaria, y, (v) capacitación técnica complementaria.
- c. Orientación ocupacional: dividida en dos momentos, uno a nivel individual y uno a nivel grupal. En el individual se describen las etapas de: (i) valoración del desempeño, (ii) entrenamiento personalizado, y, (iii) sustitución de participantes. Una etapa grupal con las siguientes etapas: (i) verificación de compromisos con el empresario, (ii) encuentros familiares, y, (iii) talleres de desarrollo organizacional.
- d. Egreso del participante: Parte del acompañamiento en la inserción laboral que valoraba el proceso, sistematizaba aprendizajes y desarrollaba estrategias que garantizaran la capacidad instalada en las instituciones, en los participantes y en las empresas articuladas. La misma describe las siguientes etapas: (i) valoración del proceso, gestión documental y referencia laboral, (ii) graduación de participantes y reconocimiento a empresarios, (iii) medición de impacto, y, (iv) sistematización e intercambio de experiencias.

Modelo de inclusión laboral de personas con discapacidad "Pacto de Productividad (Fundación Corona, 2019). Surge de una alianza del sector privado encabezado por Fundación Corona. El mismo se expone desde el Programa empresarial de Promoción laboral para personas con discapacidad "Pacto de Productividad" de 2009. Desde aquí se diseñó el Modelo de inclusión laboral para personas que forman parte de este grupo de la población.

Así mismo, involucra a actores tales como personas con discapacidad, empresas, actores institucionales y actores de apoyo, que son actores institucionales que contribuyen al cierre de brechas, prestando servicios directamente, mejorando la capacidad institucional de los actores que prestan los servicios, o haciendo labores de incidencia o control ciudadano. Pueden ser programas de inclusión laboral, fundaciones de segundo piso y movimientos asociativos. Se definen dos rutas: la Ruta de prestación de servicios y la Ruta de personas y empresas. (Modelo de inclusión laboral para personas con discapacidad, 2018).

Modelo de Generación de Oportunidades de Empleo y Emprendimiento para jóvenes de la ciudad de Medellín (Alcaldía de Medellín, Fundación Corona, 2017).

Se presenta como una herramienta de conceptualización del sistema del empleo inclusivo, basado en el modelo de inclusión laboral desarrollado por Fundación Corona. Esta nueva versión de modelo, desarrollada por la Alcaldía de Medellín recoge los actores, temáticas, momentos, estrategias y metodologías relacionados con las dinámicas de la vinculación laboral de población vulnerable.

De acuerdo con lo anterior, el empleo inclusivo parte de dos premisas: la primera es que con el modelo se busca atacar las barreras que impiden que la población vulnerable pueda acceder a un empleo digno. En este sentido, el modelo no se encuentra enfocado en la generación de nuevos empleos, ni en el fortalecimiento de apuestas productivas o esquemas de autoempleo. El mismo se enfoca a intervenir barreras identificadas en el grupo poblacional tales como: falta de acceso a los servicios de formación, la falta de apropiación de las competencias básicas por parte de la población, la ausencia de esquemas de orientación socio ocupacional integrales, la existencia de procesos de selección excluyentes, y las barreras sociales y actitudinales, que se basan en representaciones sociales equivocadas acerca de las capacidades laborales de la población vulnerable. La segunda premisa se encuentra relacionada con la concepción de población vulnerable: aquí se parte según se precisa de una noción de vulnerabilidad laboral que supone que personas de algunas poblaciones tienen que enfrentar, en ciertos contextos, más barreras para ingresar o permanecer en el mercado laboral formal. Por lo mismo, la vulnerabilidad no está per se en las personas, sino que se materializa por su condición particular y las situaciones ocurridas en escenarios excluyentes (Alcaldía de Medellín, Fundación Corona, 2017, pág. 11).

Como aspectos clave, del modelo se identifican:

- Tiene como categorías principales los tramos, los componentes, los actores-roles, los tipos de intervención, las poblaciones y los elementos.
- Los tramos ponen en evidencia los distintos momentos que las personas transitan para lograr la inclusión laboral.
- Los componentes son aquellas temáticas que deben darse de manera adecuada en cada uno de los tramos, bien sea por parte de las personas, las empresas, o por otros actores institucionales. En ese sentido, los componentes agrupan las temáticas alrededor de las cuales se manifiestan las barreras más recurrentes, que a su vez son las generadoras de las brechas entre el tránsito de individuos de una población y otra, a lo largo del paso por los distintos tramos.
- Los actores institucionales que se referencian son aquellos que tienen incidencia directa en el empleo inclusivo, y los roles demarcan los distintos tipos de acciones que realizan estos actores, bien sea directamente con las personas, las empresas, u otros actores institucionales. En esa medida, los tipos de intervención son categorías que agrupan acciones de primer piso, acciones de segundo nivel y acciones de carácter territorial. Dependiendo del tipo de acción, se hacen importantes las estrategias, los arreglos institucionales, las metodologías y las herramientas a través de las cuales los diferentes actores desarrollan sus actividades.
- El modelo precisa que de nada sirve, por ejemplo, una oferta formativa que no se ajuste a las demandas del mercado laboral, o personas capacitadas en una

formación específica que no sean responsables y respetuosas. El Modelo genérico entonces se basa en la integración entre tramos, componentes y elementos que son interdependientes, que se deben potenciar en determinados momentos de la ruta, y que sirven a la totalidad de las personas.

Relacionado con lo anterior, un aporte del modelo es la definición de lo que es una ruta, así:” organizan, a manera de paso a paso, los elementos necesarios para que una persona sea cada vez más “empleable” y para que una empresa tenga cada vez más capacidad de emplear de manera adecuada a población vulnerable. Las rutas tanto de personas como de empresas permiten identificar el deber ser de lo que ocurre con estos dos actores. En el caso del Modelo, la ruta genérica parte de la indagación de las distintas rutas de servicios existentes en las iniciativas analizadas, que recoge las particularidades poblacionales y la variedad en la oferta de servicios” (Alcaldía de Medellín, Fundación Corona, 2017, pág. 19).

Modelo de Empleo Inclusivo para Población Vulnerable (ANDI, pág. 2022). Este es considerado también como una herramienta de conceptualización del sistema del empleo inclusivo, que recoge los actores, temáticas, momentos, estrategias y metodologías relacionados con las dinámicas de la vinculación laboral de población vulnerable. El mismo contó con la participación de entidades como la ANDI, Fundación Corona, USAID entre otros. Tiene como fin romper las barreras que impiden que diversos tipos de población vulnerable accedan y permanezcan en el mercado laboral, más que generar empleos.

A nivel de experiencias, se resalta la Ruta de empleo desde las CCF. Esta ruta aplicada desde las 44 Cajas existentes a nivel nacional se operativiza desde lo contemplado en el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1636 de 2013¹³ (Congreso de la República, 2013) que, estableció como obligación de las Cajas de Compensación Familiar la prestación servicios de gestión y colocación de empleo, mientras que el artículo 2° de la misma ley las facultó para la prestación de servicios de capacitación para la reinserción laboral. Tal función aparece igualmente contemplada por el Decreto 2852 de 2013 (Ministerio de Trabajo) por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones.

En términos de empleabilidad, las Cajas han sido operadoras de importantes programas impulsados por el Gobierno Nacional. Por ejemplo, 40.000 primeros empleos que colocó a 54.094 personas en su primer empleo según información del Departamento Nacional de Planeación y Estado Joven que logró beneficiar a 8.098 jóvenes en prácticas del Estado. Estos programas se realizaron con recursos del FOSFEC para promover la empleabilidad de jóvenes sin experiencia laboral. Además, se han consolidado como aliadas estratégicas de instituciones como PNUD, Acdi Voca, Cuso, el DPS, y los gobiernos locales para impulsar la empleabilidad de grupos de difícil acceso al mercado laboral (ASOCAJAS, 2023). En términos de resultados a 2023, mediante las 267 agencias de empleo, las Cajas de Compensación han preparado a los candidatos frente a una oferta laboral y han

¹³ Creó el mecanismo de protección al cesante.

asesorado a las empresas con vacantes. Adicionalmente, con el propósito de mejorar la interacción entre la oferta y demanda laboral, se creó la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo que en la actualidad cuenta con 178 prestadores autorizados que agrupan a 690 puntos de atención, de los cuales un 38%, es decir 267, son de las Cajas de Compensación Familiar, siendo la red más grande del país; un 23% son de la Agencia Pública de Empleo y el restante se dividen entre bolsas de empleo, entes territoriales, agencias privadas con ánimo de lucro y agencias privadas no lucrativas. En este punto, es importante anotar que la red en mención (Agencia Pública de Empleo) incluye todo lo creado hasta el momento a nivel de operadores; por ello y como se presenta en información actualizada por parte del SPE (2023) a corte de noviembre de 2023 existen: 194 prestadores autorizados; 71 de ellos públicos (APE SENA, entes territoriales y Cajas de Compensación) y 123 privados (agencias privadas y bolsas de empleo), con un total de 720 puntos de atención a nivel nacional con presencia en todos los departamentos y 199 municipios.

3.1. Relación de los hallazgos de la revisión de literatura sobre los programas de empleabilidad con la Ruta Bogotá Trabaja

De acuerdo con la CEPAL (CEPAL-Naciones Unidas, 2023), en América Latina es evidente la existencia de una alta desigualdad social representada por desigualdades socioeconómicas, de género, etarias, étnicas y raciales, y territoriales, entre otras, arraigadas desde hace largo tiempo. Esto se traduce en que algunas poblaciones, grupos y personas de la región enfrentan mayores barreras de entrada y obstáculos estructurales para lograr la inclusión laboral, es decir, para acceder a empleos en condiciones de trabajo decente.

En general, las personas que se encuentran en el cruce de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social como lo denomina la CEPAL son: personas jóvenes, afrodescendientes, pertenecientes a Pueblos Indígenas, con discapacidad y migrantes, entre otras, están sobrerrepresentadas en los sectores de menor productividad y con mayores tasas de informalidad. En cada uno de estos grupos o poblaciones persisten notorias brechas de género, en tanto las mujeres se encuentran en una situación de mayor exclusión. En este orden de ideas, la Ruta Bogotá Trabaja guarda similitud con la meta estratégica presentada en el documento de informe donde se anota: “Promover la generación de empleo para al menos 200.000 personas, con enfoque de género, territorial, diferencial: mujeres cabeza de hogar, jóvenes especialmente en primer empleo, jóvenes NINI en los que se incluyen jóvenes en acción, personas con discapacidad, víctimas del conflicto, grupo étnico y/o teniendo en cuenta acciones afirmativas” (CNC, 2023). Así mismo, los programas y los países que los han impulsado en concordancia con la ruta analizada en la presente investigación han tenido como punto de encuentro lo denominado como “desarrollo social inclusivo”, que en el marco de derechos busca propiciar un acceso a parámetros básicos y decentes en materia de seguridad social integral.

Desde el análisis de la Ruta, puede observarse que la misma integra elementos considerados desde la perspectiva de políticas activas de empleo que buscan

fortalecer las posibilidades de las personas para acceder a un empleo de mayor calidad, con mejores remuneraciones y condiciones de trabajo, e incluyen los esfuerzos tendientes al desarrollo y la actualización de las habilidades y competencias de los trabajadores (Espejo, 2022). Estas políticas incluyen las destinadas a incrementar la oferta laboral mediante programas de capacitación técnica y profesional, y de nivelación de estudios formales y retención escolar, entre otros, con particular énfasis en los grupos de la población que enfrentan mayores barreras para ingresar al mercado laboral y acceder a condiciones de trabajo decente.

La Ruta, también de una u otra forma incluye intervenciones tendientes a incrementar la demanda laboral mediante el apoyo al trabajo independiente y los programas de creación directa e indirecta de empleo. Por último, incluye las políticas de intermediación laboral, que conectan a quienes buscan y ofrecen empleo, así como a quienes ofrecen servicios de apoyo y guía en la búsqueda de empleo y reclutamiento (Abramo, Cecchini, & Morales, 2019). En este contexto, es importante anotar que de acuerdo con el proyecto de acuerdo de gobierno distrital 890 de 2023 ante el Concejo de Bogotá, la definición del trabajo independiente se ve también desde el contexto actual con la economía popular donde se incluye por lo menos a los Trabajadores por cuenta propia que son las personas que explotan su propia empresa económica o que ejercen por cuenta una profesión u oficio con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar ningún(a) trabajador(a) (empleado(a) u obrero(a) remunerado(a)). Esta persona puede trabajar sola o asociada con otra de igual condición. Así mismo y desde lo regulado por el Ministerio de Trabajo, los trabajadores independientes son aquellos que no se encuentren vinculados laboralmente a un empleador, mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria. Se consideran como trabajadores independientes “aquellos que teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban ingresos como trabajadores independientes” (Ministerio de Salud, 2016).

4. Presentación de los resultados de la evaluación

En este capítulo se presentan los resultados que dan respuesta a las preguntas orientadoras de la evaluación, y que buscan indagar por el cumplimiento de los objetivos de la Ruta, la idoneidad de los mecanismos e incentivos utilizados en los programas, la relación de costos y beneficios de estos, su articulación, ventajas y desventajas, y la forma más adecuada para lograr una mayor eficiencia de los objetivos de empleo del Distrito. Para abordar estos aspectos, este capítulo se distribuye en los componentes de relevancia, operaciones e institucional, y en los resultados de eficacia y del análisis costo-beneficio.

4.1. Componente Relevancia

Con el análisis de relevancia, se identifica si el diseño de la Ruta Bogotá Trabaja es capaz de resolver problemáticas que se identificaron en su etapa de planeación, y si esta planeación ha sido coherente con los objetivos de desarrollo de la ciudad que plasma en su PDD y con la misionalidad de la SDDE.

Este análisis parte de la problemática en materia de empleo presente en la ciudad, y que fue descrita en la teoría de cambio como base del enfoque metodológico diseñado para esta evaluación (CNC, 2023), el cual señaló como: “Desajuste en el mercado laboral bogotano, asociado con la informalidad laboral y el trabajo por cuenta propia, la persistencia de tasas de desempleo de dos dígitos con énfasis en las mujeres y la generación de puestos de trabajo en sectores de baja productividad asociados principalmente a comercio y los servicios”. Se profundiza esta problemática en personas con menor grado educativo, en las localidades con mayor grado de pobreza, en población con discapacidad¹⁴, población mayor¹⁵ y población LGBTI¹⁶. Se observa esta problemática en las brechas de ingresos entre hombres y mujeres, en la baja inserción laboral y desempleo de jóvenes con tasas superiores al promedio de la ciudad, mayor número de personas que no estudian ni trabajan (NINIS)¹⁷ e incremento de la informalidad.

En adición, la declaratoria de emergencia por la pandemia en marzo de 2020 ocasionada por el COVID-19¹⁸ profundiza esta problemática, la cual trajo consigo una desaceleración económica que tuvo efectos en el mercado laboral. Como efecto, la Ruta se formula en el marco de este contexto, a través de lo pertinente en el PDD que se formaliza a través del Acuerdo 761 de junio de 2020 y donde dos de sus programas, Empleo Joven y Empleo Incluyente, se formalizan luego de pandemia, con el decreto 238 de 2021¹⁹ y el decreto 399 de 2022²⁰, respectivamente. Es de citar que el decreto 238 se deroga con el decreto 399, dejando explícito en sus considerandos frente a este programa que se deben “integrar todos los beneficios a la contratación incluyente en un solo programa, esto con el fin de evitar que existan dos beneficios dirigidos a la inclusión laboral de la misma población”.

Desde esta perspectiva, hay coherencia entre los dos programas, Empleo Joven en primera instancia y Empleo Incluyente en segunda, con la problemática que marcó la formulación del PDD, en razón a que la formalización del programa Empleo

¹⁴ El 29% accede al mercado laboral y de estos el 24,2% no tiene ingresos superiores mensuales a \$500.000.

¹⁵ La Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez (2010 – 2025) de Bogotá señala que el 33,6% de las personas mayores presentan desempleo de larga duración.

¹⁶ “El 12% de esta población se encuentra trabajando y no tienen ningún tipo de contrato laboral. Las personas más afectadas por la informalidad son un 45% de los hombres trans, 19% de las mujeres trans y 15% de las mujeres lesbianas, quienes no tienen ningún tipo de contrato laboral a pesar de estar trabajando” (SDP, 2022)

¹⁷ Se citó en (CNC, 2023), la condición de ingresos mínimos de los hogares, disminución en la tasa de empleo en 6,8 puntos porcentuales en 2020 comparado con 2019, tasa de desempleo de la ciudad en 16,2%, superior en 5,9 puntos porcentuales (p.p.) al periodo de pre pandemia y la proporción de informalidad alcanzó un 38,3% **Fuente especificada no válida.** y tasa de ocupación del 61,5% en Bogotá (SDP, 2020).

¹⁸ Lo citado en el marco del Decreto Distrital 87 de 2020 que declaró la calamidad pública en Bogotá y reconfiguró la oferta social de la ciudad.

¹⁹ Por medio del cual se crea el Programa Empleo Joven para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica en Bogotá y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por medio del cual se crea el Programa Empleo Incluyente para el cierre de brechas de población de difícil empleabilidad y se dictan otras disposiciones.

Incluyente parte de los aprendizajes operativos logrados con el programa Empleo Joven, reconociendo en esta población la existencia de barreras de acceso al empleo. Así, y tal y como se señaló en el marco de esta evaluación, “el mandato normativo de la Ruta se define en el propósito del PDD: “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión y la política”; Programa General: Cierre de brechas para la inclusión productiva urbano rural; Artículo 61: “política de trabajo decente”; Programa 25 Bogotá región productiva y competitiva en línea con la reactivación social y económica “actividades que permitan preservar el empleo y el tejido empresarial y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa” con el desarrollo de estrategias que contenga incentivos económicos para los empresarios que contraten poblaciones con brechas de acceso al empleo, con un enfoque diferencial - poblacional y enfoque de género (Énfasis en mujeres y jóvenes) y Meta estratégica: “Promover la generación de empleo para al menos 200.000 personas, con enfoque de género, territorial, diferencial: mujeres cabeza de hogar, jóvenes especialmente en primer empleo, jóvenes NINI en los que se incluyen jóvenes en acción, personas con discapacidad, víctimas del conflicto, grupo étnico y/o teniendo en cuenta acciones afirmativas”” (CNC, 2023).

A su vez, frente a los programas de Impulso al Empleo y Pago por Resultados, se observa también coherencia. El programa Impulso al Empleo se ejecuta de forma simultánea con el programa Empleo Joven, con el fin de apoyar la generación de empleo a partir de las capacidades de las CCF, para población que, por no estar afiliadas, no pueden ser atendidas con recursos del FOSFEC²¹. Este programa, que ha operado con tres cajas de compensación, Colsubsidio, Cafam y Compensar, presentes en Bogotá, aprovecha la capacidad de prestación de servicios de las CCF para la gestión y colocación de empleo y procesos de capacitación a población desempleada (artículo 6, parágrafo 2 de la ley 1636 de 2013). En la práctica, este programa es coherente con las políticas, para el caso nacionales orientadas a mitigar los efectos del desempleo y facilitar la reinserción laboral. Al igual que en el caso de los programas Empleo Incluyente y Empleo Joven, este programa configura una oferta mayor de colocación que resuelve la problemática asociada al desempleo identificada en la formulación del PDD. Es de notar que el programa Impulso al Empleo articula el componente de formación a través del paquete de servicios especializados orientado a mejorar competencias de los candidatos de forma previa a la vinculación laboral, intervención que realizan directamente las CCF. Esta intervención en formación se efectuó de forma diferenciada por cada CCF. Ver Tabla a continuación.

²¹ Fuente de recursos administrado por las CCF, con la cuales se otorga un beneficio a la población cesante, previo cumplimiento de requisitos. Este beneficio se configura en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante creado con la ley 1636 de 2013 con el objeto de “mitigar los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización” (artículo 1).

Tabla 5 Oferta de formación por CCF en el desarrollo del programa Impulso al Empleo

CCF	Contenido
Compensar (Compensar, 2022)	<ul style="list-style-type: none"> - Habilidades blandas (comunicación, proyecto de vida, toma de decisiones, trabajado en equipo) - talleres de apoyo con temáticas de mercado laboral, postulación a vacantes y recomendaciones para la empleabilidad - cursos técnicos en Excel básico, Intermedio, Servicio al Cliente, Herramientas ofimáticas (Paquete de Office), contabilidad básica y gestión documental.
Cafam (CAFAM, nd)	No se especifica. Se indica "habilidades para fortalecer, requisitos por cumplir frente a la vacante y finalmente, servicios y estrategias para superar estas barreras"
Colsubsidio (Colsubsidio, nd)	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación y transformación de procedimientos - Uso de herramientas informáticas - Gestión de la información - Orientación al servicio.

Fuente: elaboración propia, 2024.

En complemento, es también relevante el programa Pago por Resultados para solucionar problemáticas asociadas al desempleo y al acceso al empleo en condiciones dignas para población vulnerable de acuerdo con la clasificación del Sisbén y con énfasis en mujeres. Este programa aprovecha las capacidades de oferentes del servicio público de empleo, por sí mismos o a través de alianzas o uniones temporales con agentes que se presentaron a las convocatorias, para vincular población a servicios básicos o especializados que pueden incluir capacitación, talleres de hoja de vida y los servicios propios de gestión y colocación laboral. Demuestra así su relevancia para aplicar políticas nacionales como la estipulada en el documento CONPES 4067 de 2021, que define la estrategia para fortalecer el uso de los mecanismos de Pago Por Resultados en programas sociales, y declara la importancia estratégica del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza- FIP a nivel Nacional, desde una perspectiva postpandemia.

Finalmente, el servicio prestado de gestión y colocación de empleo por parte de la ADE también configura una oferta relevante para solucionar la problemática de desempleo y acceso y permanencia de la población, en particular vulnerable, al empleo en condiciones dignas. Al Distrito Capital, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo del sector trabajo, en la actualidad lo autoriza en agosto de 2022 para la prestación del servicio de gestión y colocación de empleo a través de la Agencia Distrital de Empleo, con la resolución 428 de 2022 vigente por cuatro (4) años. Esta solicitud la realiza la SDDE quien, de acuerdo con la información del equipo de la entidad, es una renovación a la solicitud y autorización dada a la ADE desde 2016. Como efectos de esta autorización, se le confiere al DC la posibilidad de prestar directamente este servicio, de forma consecuente con sus capacidades, a la población que sea focalizada y a gestionar alianza o similares, para incrementar estas capacidades.

En complemento, al analizar la relevancia de la oferta de formación para el trabajo, es evidente la contribución de esta al cierre de la brecha de acceso al mercado laboral de los buscadores de empleo con un criterio de sostenibilidad, que también es una meta trazadora del PDD, tal y como se señala:

“Formar al menos 50.000 personas en las nuevas competencias, bilingüismo y/o habilidades para el trabajo con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, atendiendo un enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y/o de participación, teniendo en cuenta acciones afirmativas. Al menos El 20% deberá ser mujeres y el 10% jóvenes” (*meta Plan DD, 2020- 2024*)

Esto permite cualificar el aporte al fortalecimiento del capital humano. Lo anterior se observa en la ejecución de procesos de formación a la medida emprendidos por la ADE que fueron fortalecidos con el acompañamiento de la OIT, así como de otros procesos de formación para el trabajo y mejora de competencias emprendidos en el marco de estrategias como Todos a la U, formación de habilidades blandas y para el trabajo con alianzas con SENA, KUEPA, LinkedIN e IBM.

Un elemento final que ratifica la relevancia de los programas que configuran la Ruta Bogotá Trabaja se relaciona con el proyecto de inversión 7863 Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá, trazado para el periodo 2020 – 2024 (SDDE, 2020). Bajo su formulación, se identificaron las siguientes necesidades de intervención:

“Contar con una política de mercado laboral en el distrito, que atienda los grandes problemas de ciudad de manera articulada, que incluya tres componentes: política productiva, política de mercado laboral y política de capital humano.

Hacer más eficiente las intervenciones en términos de la organización de las rutas de inclusión laboral y lineamientos claros y articulados para el desarrollo de estas intervenciones.

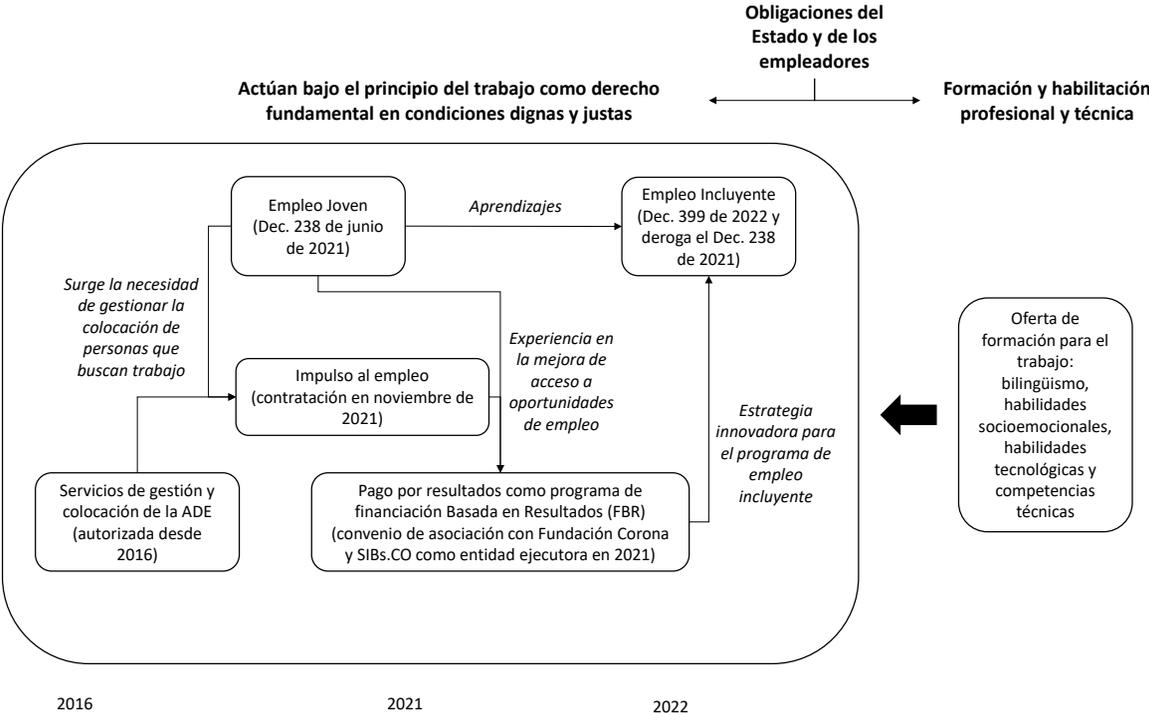
Definir claramente el alcance de una intervención de inclusión laboral, variables que afecta y resultados esperados.

Contar con una herramienta de inclusión laboral distrital que defina el alcance de la ruta, con componentes e instrumentos de intervención, que defina responsabilidades distritales y roles institucionales en sus diferentes componentes e identificar otras instituciones relevantes (nacionales, distritales, públicas o privadas) que pueden aportar a su operación”.

Recapitulando, tomando como base el diseño de los cuatro programas, del servicio prestado por la ADE y de la articulación de la oferta de formación para el trabajo que ha diseñado la SDDE, se identifica que los programas de forma individual y en conjunto son relevantes para cerrar la brecha de acceso al empleo a poblaciones en condición de vulnerabilidad. A su vez, y consistente con la dinámica temporal de

estos programas, se evidencia que su relevancia tiene de base un proceso de aprendizaje y evolución desde lo concebido para el programa Empleo Joven, que dio cumplimiento a metas de colocación diseñadas en el PDD que, como bien lo cita el Plan, tiene vocación de permanencia, como de las derivadas por la pandemia por el COVID-19 en 2020. La Figura 6, a continuación, muestra la relación entre estos programas para consolidar su relevancia frente a la problemática de desempleo, de acceso al empleo para poblaciones en condición de vulnerabilidad y para responder a mandatos normativos nacionales que hacen frente a esta problemática, como a aquella profundizada por la pandemia y que se organiza en el marco de las medidas para la reactivación económica de la ciudad.

Figura 6 Relación entre el componente de empleabilidad y formación, y su relación con la relevancia



Fuente: elaboración propia, 2024.

La figura muestra que, a nivel individual y desde un enfoque sistémico, los programas de empleabilidad son relevantes para materializar el acceso a los derechos de acceso a trabajo digno y justo y, como se ha indicado en cada uno de ellos, son relevantes para cumplir metas propuestas en el PDD. Ya sea a partir de capacidades propias o de terceros, como es el caso de las CCF o de actores y operadores, se ha logrado configurar una red para la inclusión laboral que avanza en el cumplimiento de metas de colocación. En todos los casos, los programas son relevantes por su contribución esperada a la implementación de políticas productivas, de inclusión laboral y de capital humano, y frente a la agenda de política pública de empleo y formación, particularmente para mujeres y jóvenes.

Desde lo analizado, no es evidente que los programas, salvo Empleo Incluyente y Pago por resultados, sean relevante para otras poblaciones en condición de vulnerabilidad diferentes a mujeres, jóvenes y población en grupos A, B o C del SISBEN IV.

Ahora, bajo la metodología cualitativa, en este componente se pregunta por la manera en la que las personas que estuvieron involucradas en el diseño de la Ruta conciben y valoran este proceso, así como su resultado en términos de la arquitectura de la Ruta.

Lo primero que hay que decir es que el diseño de la ruta se inserta en una narrativa de *orden, fortalecimiento y escalamiento de procesos* que venían de tiempo atrás. Es decir, el relato que construyen las personas – sobre todo los gerentes de la Ruta – para explicar los orígenes y los hitos principales de la Ruta Bogotá Trabaja, comienza reconociendo que los servicios públicos de intermediación, incluyendo los que han prestado las agencias públicas y privadas, los incentivos a la demanda y los programas de formación ya existían. Lo que se hizo por intermedio del diseño de la Ruta fue tomar eso que ya existía, ordenar y racionalizar la oferta, fortalecer los procesos y escalarlos. Es en esta estructura narrativa que se inserta el diseño de la Ruta como tal y de los diferentes programas.

Para que esto ocurriera, la narrativa del diseño vincula varios hitos y factores que facilitaron el diseño: en cuanto a los primeros, se destacan el plan de desarrollo y la pandemia. En cuanto a los segundos, se destaca el rol de los aliados y la voluntad política manifestada en los recursos que ha recibido la ruta.

“(…) yo creo que parte de lo que quisimos hacer [fue] convocar a las instituciones que más saben de estos temas en el país, y poder recoger precisamente aprendizajes y lecciones aprendidas. Ahí fue muy importante, por ejemplo, la Alianza con la OIT, muy importante la conversación con la OIT: hicimos un convenio con ellos para tener servicios complementarios que nos permitieran hacer la ruta (...); por otro lado, la Fundación Corona, la Fundación Corona trajo, digamos un poco toda la noción de empleo inclusivo y ellos nos han ayudado muchísimo también a revisar los temas de fortalecimiento de la Agencia” (Entrevista gerentes).

Ahora bien, aunque esta narrativa de los orígenes y del proceso de diseño de la ruta compete sobre todo a los gerentes y actores institucionales, los operadores se vinculan de varias maneras al relato. Por un lado, comparten como suyos los objetivos para los cuales fue creada la Ruta. Por otro, coinciden en que su vinculación fue un hito posterior al diseño de la ruta. Desde la perspectiva de los operadores, esto tuvo algunas implicaciones operativas: aunque esto no representó para este actor un cuello de botella desmedido (no impidió su vinculación), sí llaman la atención de que hubo un esfuerzo y un trabajo conjunto con la Secretaría para adaptar los procedimientos de las cajas – que tienen su propia lógica de funcionamiento – a la manera en la que funciona la Secretaría y lo público en general: “fue cuando levantamos la mano a la secretaria y decirle "venga, no lo podemos hacer, o sea, es mucho trabajo operativo”, digamos que lo hacemos de otra forma” (Entrevista operador).

Aunque los operadores son conscientes de que su vinculación fue posterior al diseño de la Ruta, esto no impide que se sientan parte de la conversación alrededor de su participación y su rol como operadores. Como hipótesis, se puede sugerir que esto es un resultado de un alto nivel de apropiación que genera el programa entre los actores involucrados en su implementación como sugieren a su vez las entrevistas con los gerentes. Esto es importante porque una de las ideas que tienen los operadores con respecto a la Secretaría es que tiene capacidad de escucha y recibe de manera positiva su retroalimentación con respecto a los programas: “es que realmente lo que yo te digo, pues digamos que en estas mesas de trabajo siempre hemos sido como escuchados ¿Sabes?” (Entrevista operador).

Aparte de esta narrativa que integra los principales hitos en el proceso, se pueden igualmente comentar las ideas principales que manifestaron las personas en cuanto a la relevancia del diseño de la Ruta como tal. En cuanto a las fortalezas del diseño se destaca lo siguiente. En primer lugar, la Ruta logró organizar la oferta de la Secretaría que estaba dispersa y era objeto de pequeños programas y proyectos. En segundo lugar, el diseño ofrece un enfoque integral y diferenciado, dirigido a la población más vulnerable. En tercer lugar, el diseño de la Ruta intenta integrar la oferta y la demanda complementando los esfuerzos tradicionales que se hacen desde la intermediación laboral con la formación. En cuarto lugar, la Ruta permite, gracias a su flexibilidad, procesos de adaptación de la operación y de los contenidos con respecto a las necesidades cambiantes del mercado laboral y a los diferentes grupos objetivo.

En cuanto a las dificultades y retos del diseño de la ruta identificados por las personas, se pueden mencionar los siguientes. El primer grupo de retos y dificultades se refiere al cuello de botella ya identificado de coordinar actores que operan siguiendo lógicas distintas. Particularmente, esto implica, desde el punto de vista de los operadores, dificultades operativas relacionadas con trámites y requisitos administrativos a los que, por ejemplo, las cajas no están acostumbradas. Para los gerentes, por su parte, esto significa las barreras que se generan por los distintos sistemas operativos y de información al interior, inclusive, del mismo Estado.

El segundo grupo de retos y dificultades relacionados con el diseño de la ruta se refiere a la consolidación y coordinación del ecosistema de empleo. Con esta percepción, tal y como se retoma más adelante, las personas dan a entender – sobre todo los gerentes – que uno de los retos es seguir posicionando la ruta y sus objetivos en el ecosistema de empleo de la ciudad, que es un ecosistema complejo en la medida que está compuesto por un número elevado de actores pertenecientes a diferentes sectores. Esto eleva el nivel de esfuerzo requerido. Un corolario de lo anterior es que existen actores del ecosistema – las empresas, por ejemplo – que podrían jugar un rol más activo y apropiarse todavía más del tema del empleo inclusivo: “la intermediación laboral requiere convencer a la empresa, no solamente [de] que se involucre en el empleo incluyente, sino que [de] verdad el empleo incluyente es rentable” (Entrevista gerente).

El tercer grupo de retos se refiere al diseño de aspectos técnicos como los procesos de planeación de los programas y la unificación de los sistemas de información. Para algunos entrevistados, actualmente se están planificando los programas para un tiempo muy corto, que se refleja entre otras cosas en el tiempo de los contratos con los operadores. Esto, en la opinión de algunos, genera un desgaste operativo pues se debe iniciar otra vez el ciclo de manera apresurada. Finalmente, está la dificultad y el reto que genera contar con diferentes sistemas de información. Aunque las personas reconocen que se ha avanzado en esta materia, también señalan – sobre esto se va a insistir más adelante – que todavía queda mucho camino por recorrer, pues los sistemas de información en sentido amplio, no solo se refieren a la solución tecnológica – las bases de datos –, sino a aspectos como el diseño de indicadores y métricas de resultado que vayan más allá de la colocación.

Finalmente, se puede mencionar la incertidumbre asociada con la continuidad de la Ruta en términos de recursos y voluntad política: lo que hizo posible poner en marcha el diseño de la Ruta fue precisamente que la administración garantizó recursos a medida que la Ruta fue creciendo. En este sentido, el ciclo electoral y el cambio de administración genera un interrogante alrededor, precisamente, de si la Ruta va a continuar con este proceso de mejora y dar los siguientes pasos en términos de diseño. Por ejemplo, para algunos gerentes, y para los expertos consultados, habría que dar el paso entre un diseño basado en programas a un diseño de una ruta centrado en las personas y su tránsito por un proceso institucional (como el Modelo de gestión laboral para población vulnerable de la OIM, referenciado en el capítulo 3 de **Revisión de literatura**). Para ello se necesita entonces continuidad de recursos, liderazgo político y su inclusión en instrumentos de política pública como el Plan de Desarrollo Distrital.

Desde la perspectiva de la revisión de literatura internacional, se evidenció que el diseño de la Ruta Bogotá Trabaja se ajusta de manera consistente a las perspectivas de la región y a las recomendaciones de organismos internacionales como la OIT y la CEPAL. La convergencia como un punto común entre la Ruta y el contexto latinoamericano, aborda aspectos cruciales como el desarrollo social inclusivo, acceso a derechos, empleo formal, así como la priorización de poblaciones con mayores desigualdades. La integración de políticas públicas activas y pasivas, que abarcan oferta e intermediación, también se destaca como un elemento positivo en línea con las recomendaciones internacionales.

4.2. **Componente Operaciones**

La evaluación de operaciones analiza la lógica de la gestión presente en la Ruta, a través de la revisión de la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación (Ver Figura 4. Cadena de valor de la Ruta Bogotá Trabaja). En la etapa de ejecución, se presenta la operación de cada programa del componente de empleabilidad presente en la Ruta.

4.2.1. Etapa de planeación

El diseño de la operación de la Ruta y de sus programas se ha previsto como parte de la planeación estratégica que formula la SDDE a través de la Perspectiva 1: Misión pública y comunidad que *indica* “Desarrollar una ruta a través de la cual la ciudadanía mejore sus competencias y saberes que le permitan acceder y/o mejorar sus oportunidades de empleo”. Esta es una de las cuatro perspectivas con las cuales se planificó el ejercicio estratégico de la SDDE. También, se presentan en la Tabla 5. la articulación entre la Ruta y las metas del PDD.

Tabla 6 Articulación Metas Plan Distrital de Desarrollo y Rutas de atención de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – Principales Metas Estratégicas

Ruta	Meta Plan de Desarrollo Distrital
BOGOTÁ TRABAJA	Promover la generación de empleo para al menos 200.000 personas, con enfoque de género, territorial, diferencial: mujeres cabeza de hogar, jóvenes especialmente en primer empleo, jóvenes NINI en los que se incluyen jóvenes en acción, personas con discapacidad, víctimas del conflicto, grupo étnico y/o teniendo en cuenta acciones afirmativas
	Formar al menos 50.000 personas en las nuevas competencias, bilingüismo y/o habilidades para el trabajo con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, atendiendo un enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y/o de participación, teniendo en cuenta acciones afirmativas. Al menos el 20% deberá ser mujeres y el 10% jóvenes.

Fuente: Informe de rendición de cuentas SDDE, diciembre 2023.

Es de destacar que de esta planeación se formulan los siguientes elementos que guiarán el ejercicio de la Ruta Bogotá Trabaja a través de sus dos componentes:

- Metas a lograr en el cuatrienio: al menos 200.000 personas colocadas y al menos 50.000 personas intervenidas con procesos de formación.
- Operación con enfoque de género, territorial y diferencial para el componente de empleabilidad.
- Operación con enfoque en sectores afectados por la pandemia, mujeres y jóvenes que luego complementa con enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y/o de participación. Estos dos últimos enfoques, a diferencia de los anteriores – género, territorial, diferencial-, no precisan categorías específicas de población. Luego prioriza con precisión en mujeres y jóvenes.

Llama la atención el planteamiento de las metas frente a la problemática analizada, pues la misma, tal y como lo señala la formulación del proyecto de inversión que se define para cumplir esta meta, indicó: “se hace evidente la necesidad de abordar las intervenciones a realizar con un enfoque ecosistémico, el cual facilite la articulación de los distintos actores y responda de forma efectiva a las necesidades de cada grupo poblacional y sector económico. Para lo cual se requiere contar con una instancia de coordinación y un actor que lidere y oriente la articulación de acciones”

(SDDE, 2020). La planeación de los programas y su diseño son consistentes con la articulación de distintos actores, sin embargo, aspectos relacionados con la identificación de necesidades específicas de cada grupo poblacional y sector económico no se logran identificar. Esta argumentación se puede observar en el componente de eficacia.

En complemento, este proyecto de inversión 7863 formulado en el marco del PDD y para el periodo 2020-2024, señala en su estructuración que “El déficit y la discrepancia de competencias específicas que requieren los empleadores con respecto al talento humano en sus procesos productivos, la falta de pertinencia y calidad de la oferta de formación y la articulación con entidades del ecosistema de formación, entre ellas la Secretaría Distrital de Educación, deben ser considerados como los elementos centrales a los cuales debe estar dirigida la implementación de acciones” (Alcaldía Mayor de Bogotá , 2023). De lo anterior, se esperan acciones que resuelvan las siguientes problemáticas centrales:

- Déficit de talento humano y discrepancia frente a lo que se requiere en los procesos productivos.
- Falta de pertinencia y calidad de la oferta de formación.
- Mayor y mejor articulación institucional, particularmente con la Secretaría Distrital de Educación.

Si bien no es excluyente de otras acciones que se deban y puedan formular para que se logre la meta de al menos 200.000 personas empleadas y al menos 50.000 personas formadas en ámbitos pertinentes, sí precisa que dicha pertinencia se centra en la empresa en función de la *mejora de los procesos productivos de las empresas*, mas no en los *proyectos de vida y vocaciones de las personas*. Esto se resuelve posteriormente, en particular, con el programa Empleo Incluyente.

La articulación institucional, eje del ciclo de las políticas públicas es evidente en la planeación de los programas, pues desde el diseño se estos tanto en el componente de empleabilidad como en el componente de formación, se logra vincular a los actores distritales, nacionales, públicos, privados y del tercer sector que tienen relación directa con procesos de gestión y colocación de empleo y con formación para el trabajo. Ver Figura 7. Mapa de actores presente en la Ruta Bogotá Trabaja. Como se señala en este lineamiento se requiere una articulación particular con la Secretaría Distrital de Educación para temas de formación, esto se logra a través de la vinculación de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA) que hace parte del sector educación.

En términos complementarios a la planeación, se asignan responsabilidades específicas a la Subdirección de Empleo y Formación, y se documenta la gestión a través de la caracterización del proceso de Gestión de Empleo y Formación que data de 2018 y se encuentra en su versión 2 vigente a la fecha junto con 11 procedimientos, cuyo estado actual se describe a continuación (Ver Tabla 6).

Tabla 7 Estado actual de los procedimientos diseñados para la gestión del proceso de empleo y formación en la SDDE

Procedimiento	Objetivo	Vigencia	Observación
Formulación de estrategia	Fortalecer la gestión de la Agencia Pública de gestión y colocación de empleo de la AMB mediante estrategias e instrumentos que mejoren el acceso al mercado laboral digno y decente de los grupos poblacionales con mayores dificultades, de manera que se mitiguen los efectos del desempleo y la presión laboral en Bogotá	Versión 2 junio de 2018	No requiere actualización, Se sugiere eliminar normativa que se actualiza con el tiempo como es el caso del PDD u otra que no depende de la SDDE como la relacionada con la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo. Igualmente, se recomienda no incluir el proyecto de inversión como política de operación pues su naturaleza es coyuntural.
Formulación de Documentos propuesta	Estructurar e implementar acciones que permitan tener como resultado el diseño del documento propuesta de la política pública de Emprendimiento para el DC	Versión 1 junio de 2018	Se sugiere su eliminación en el gestor documental de la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo y trasladarlo a un procedimiento de formulación de política pública transversal a los cinco procesos misionales.
Requerimientos internos y externos	Dar respuesta oportuna a cada solicitud y/o requerimiento radicado a los subdirectores de Emprendimiento, Financiamiento e Intermediación	Versión 2 Junio de 2018	Se sugiere su eliminación del gestor documental a cargo de la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo y trasladarlo a un procedimiento de respuesta a requerimientos internos y externos transversal a todos los procesos de la entidad cuyo líder sea el proceso de Gestión Documental.
Ruta Empleabilidad	Versión 1: Formalizar los procedimientos que se desarrollan en la Agencia Pública de empleo Bogotá Trabaja, para mejorar el desempeño de gestión y colocación de empleo en el Distrito y por ende a que contribuya al logro de las metas planteadas en el proyecto “Potenciar el trabajo digno en la ciudad”	Versión 1 Junio de 2018	Se recomienda actualización a lo descrito en el Decreto 399 de 2022 y a la Resolución 003 de 2023 y unificar la Ruta Bogotá Trabaja a lo descrito para Empleo Incluyente ²² . Se sugiere modificar la base legal con la normativa derivada del decreto 1072 de 2015 reglamentario del sector trabajo y de la ley 1636 de 2013 que crea la Unidad

²² Se describirá en las conclusiones y recomendaciones sobre la unificación de las intervenciones para fortalecer el concepto de Ruta.

Procedimiento	Objetivo	Vigencia	Observación
	<p>Versión 2: Establecer lineamientos para el funcionamiento de la ruta de empleabilidad que desarrolla la Agencia Pública de Empleo Bogotá Trabaja con el fin de mejorar el desempeño de gestión y colocación de empleo en el DC.</p>	<p>Versión 2 Diciembre de 2020</p>	<p>Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. Igualmente se sugiere hacer referencia al normograma en Régimen legal de Bogotá en materia de enfoque diferencial para así evitar una actualización del procedimiento cada vez que se actualice dicho repositorio legal, para tener en cuenta en el diseño de intervenciones a los 19 grupos poblacionales que han sido caracterizados para políticas públicas distritales.</p> <p>En términos de operación, este procedimiento está hecho para apoyar el funcionamiento de la ADE mas no para las demás intervenciones que han sido formuladas o se puedan formular. Se recomienda unificar para que este procedimiento sustente la operación de elementos comunes en todos los programas.</p> <p>Se observa que el objetivo del procedimiento en su versión 2 busca generar lineamientos y que según lo documentado no se definan lineamientos como tal.</p> <p>Esto se aborda en la siguiente etapa de la cadena de valor <i>Ejecución</i>.</p>
<p>Incremento de la demanda de trabajo</p>	<p>Crear instrumentos enfocados al incremento de la demanda de trabajo que favorezcan la contratación de personas a través del mercado laboral de la ciudad.</p>	<p>Versión 1 de 2018</p>	<p>Al igual que el anterior procedimiento, se recomienda su actualización a la luz de los aprendizajes derivados de la ejecución de los programas del componente de empleabilidad y de formación para el trabajo. Aplican las mismas observaciones sobre base documental y legal que para el procedimiento anterior.</p>
<p>Optimización del mercado laboral</p>	<p>Optimizar el funcionamiento del mercado laboral de la ciudad</p>	<p>Versión 2</p>	<p>Al igual que el anterior procedimiento, por la versión de 2018, no se evidencia la</p>

Procedimiento	Objetivo	Vigencia	Observación
		Junio de 2018	<p>inclusión de los aprendizajes derivados de la ejecución de los programas del componente de empleabilidad y de formación para el trabajo.</p> <p>Frente a este procedimiento, aplican las mismas observaciones sobre base documental y legal que para el procedimiento anterior, a las que se adiciona la precisión sobre el manual de funciones de la Agencia Pública de Empleo que no existe. En esta Base documental del procedimiento, no se identifica el valor de incluir los planes de acción y los planes de trabajo en esta, pues se refieren estos más a formatos y registros derivados de la aplicación del proceso y que se indican en la caracterización del mismo o de otros procedimientos.</p> <p>En caso de considerarse, este procedimiento puede ser eliminado, en razón a que la optimización del mercado laboral es en sí misma una meta que puede cuantificarse para medir eficacia, lo cual puede medirse a partir de empresas participantes en procesos de colocación y, a partir de una evaluación de resultados, identificar la contribución de la colocación a la optimización del mercado laboral. Es de citar que, en el marco de esta evaluación, no se identificaron acciones o metas específicas de optimización del mercado laboral salvo las estipuladas para la disminución de las tasas de desempleo y aumento de capital humano²³.</p>

²³ La Misión de Empleo para Colombia, constituida en 2020, identifica como otras medidas de optimización del mercado laboral, la disminución de la informalidad, mayor protección social,

Procedimiento	Objetivo	Vigencia	Observación
Ruta de empleabilidad en localidades	Acercar a la comunidad y a las rutas diferenciales a la estrategia “Ruta de Empleabilidad” y a los servicios que brinda la Agencia Pública de Empleo Bogotá Trabaja para mejorar el desempeño de gestión y colocación en el DC y por ende contribuir al logro de las metas planteadas en el proyecto “Potenciar el trabajo digno en la ciudad”	Versión 1 Agosto 2028 Versión 2 Diciembre de 2019	Aplican los comentarios para anteriores procedimientos. En particular, el registro de las hojas de vida para acceder a los programas se ha diseñado a partir de los puntos de atención presencial que tiene la ADE en cinco localidades donde se presta este servicio. En la actualidad, se están aprovechando otras capacidades del DC como la estrategia móvil desarrollada en las localidades de Barrios Unidos, Puente Aranda y Antonio Nariño bajo el acuerdo con la OIT que se emprendió como piloto de territorialización y las unidades móviles de atención del cuidado del Sistema Distrital de Cuidado y las Manzanas del Cuidado para prestar también este servicio y así mejorar las dinámicas locales que requiere la Ruta. En particular, se recomienda eliminar del objetivo el proyecto de inversión vigente para el momento de documentación del procedimiento. El análisis sobre el tema local se desarrolla en las conclusiones de la evaluación.
Articulación con las diferentes entidades distritales en programas de formación para el trabajo para población beneficiaria	Reglamentar el procedimiento interno para dar alcance a la articulación de programas de formación para el trabajo en las entidades distritales con el fin de mejorar las condiciones laborales de la población beneficiada	Versión 1 Diciembre de 2019	Al igual que en los procedimientos anteriores, se sugiere también su actualización bajo los criterios señalados. Es un procedimiento con cuatro actividades que requieren detallar la forma como se hace la articulación de programas con otras entidades como valor agregado a la construcción de la matriz de formación laboral.

fortalecer el cumplimiento normativo y reducir obstáculos relacionados con la regulación laboral, aumentar la estabilidad laboral, mejorar las remuneraciones en equilibrio con la mejora de la productividad.

Procedimiento	Objetivo	Vigencia	Observación
			Se incluye en la actividad 4 final un procedimiento GE-P8 “Democratización de las oportunidades económicas en la contratación del DC para la población vulnerable” que no está disponible para análisis.

Fuente: elaboración propia, 2024.

4.2.2. Etapa de ejecución

A partir de lo anterior, a continuación, se realiza el análisis a los mecanismos diseñados para operar los programas tanto del componente de empleabilidad como del componente de formación para el trabajo en el marco de la Ruta Bogotá Trabaja.

El análisis se realiza en función de la generación de valor que debe estar presente, en particular, en la caracterización del proceso de *Gestión de Empleo* y en el procedimiento *Ruta de empleabilidad* descrito en la tabla anterior (Tabla 6). En ambos documentos se presentaron recomendaciones para mantener aspectos y actualizar aquellos que se deriven de los aprendizajes logrados por la implementación de los programas en este periodo de Gobierno Distrital, y que se dieron con la implementación del proyecto de inversión 7863.

En cuanto a la caracterización del proceso, se observa inicialmente que lo contenido en sus etapas, no son coincidentes con los nombres de los procedimientos que están documentados a la fecha (Ver Tabla 6). Se desagregan las actividades por etapa del ciclo PHVA de mejora continua, conforme lo citado en los documentos:

Actividades de la etapa Planear:

“Diseño y formulación de estrategias que permitan el cumplimiento de las políticas activas de empleo” (SDDE, 2018).

Análisis: Tal y como se señaló en la Tabla 6, el procedimiento se denomina *Formulación de estrategia*, y como se describió, se sugieren mejoras al mismo.

Actividades de la etapa del Hacer:

“Posicionar la Marca “Bogotá Trabaja”. Procedimientos relacionados.

Reforzar las competencias de los(as) funcionarios(as) para la adecuada atención de los(as) usuarios(as), incluyendo la población vulnerable. Procedimiento de talento humano PIC.

Implementar el Modelo de creación de perfiles laborales de los buscadores de empleo.

Fortalecer las competencias blandas y transversales de los buscadores de empleo.

Ofertar programas de formación acordes a las necesidades del mercado laboral.

Descentralizar la atención de los buscadores de empleo.

Atender de manera diferencial, las poblaciones vulnerables identificadas” (SDDE, 2018).

Análisis: tal y como se señaló en la Tabla 6, los procedimientos cambian completamente de denominación. A la luz de esta evaluación, no se identificaron acciones específicas para promocionar la marca Bogotá Trabaja ni hay procedimientos relacionados al respecto. Tampoco hay en los procedimientos ni documentación soporte de cada programa del componente de empleabilidad ni del componente de formación para el trabajo que haya reforzamiento de competencias para mejorar la atención a usuarios(as), incluso se señaló en lo evaluado, es necesario mejorar los criterios para prestar servicios y atender necesidades específicas de poblaciones en condición de vulnerabilidad. Si bien se ha avanzado en materia de focalización poblacional como lo logrado con la Fundación Corona en la ADE, aún persisten brechas frente a necesidades específicas de cada grupo poblacional. Esta experiencia la están acumulando los operadores de programas como Pago por Resultados y Empleo Joven, a través de los servicios básicos de gestión y colocación de empleo e Impulso al Empleo, a través del ejercicio con las capacidades de las CCF. Lo anterior aplica igualmente para el procedimiento de atención diferencial a poblaciones vulnerables identificadas, pues si bien no se identifican acciones diseñadas en el procedimiento para este fin, se recomienda documentar lo logrado por la ejecución del convenio con la OIT para mejorar los procesos de la ruta de empleabilidad de la ADE y atención al empresariado a través de la implementación de servicios especializados.

Tampoco se pudo identificar en la información disponible que se haya logrado acciones para cumplir lo previsto en materia de “Implementar el Modelo de creación de perfiles laborales de los buscadores de empleos”. Finalmente, los otros tres procedimientos, de Fortalecer las competencias blandas y transversales de los buscadores de empleo, Ofertar programas de formación acordes a las necesidades del mercado laboral y Descentralizar la atención de los buscadores de empleo, si bien tienen denominación diferente, son coincidentes en objetivo y forma de ejecución con lo que se espera lograr.

Actividades de la etapa Verificar:

“Realizar seguimiento de la gestión de la Agencia Bogotá Trabaja.

Seguimiento a la estrategia y a la ejecución del Proyecto:

- a. Cumplimiento Plan de trabajo al Referente Local.
- b. Seguimiento Etapas de la estrategia” (SDDE, 2018).

Análisis: el primer procedimiento, si bien no está descrito formalmente, se encuentra documentado de forma suficiente en los modelos operativos de cada programa, cada uno con sus fines específicos. En el segundo, *Seguimiento a la estrategia y a la ejecución del proyecto*, se recomienda su ajuste para no indicar “el proyecto” que alude al proyecto de inversión, sino a “un programa o proyecto formulado” que aplica no solo a proyectos de inversión sino a los programas en sí mismos.

Como se indicó en la Tabla 6, no se identifica el formato Plan de Trabajo y se desconoce el alcance del término “referente local” que se recomienda complementar con la definición suministrada por los miembros del equipo de la SDDE y que indica “personas encargadas de promocionar la oferta programática de la SDDE en las localidades”.

En la práctica, hay un procedimiento denominado *Ruta de empleabilidad en localidades* que se recomienda sea integrado al procedimiento *Ruta de empleabilidad* o *Ruta Bogotá Trabaja*, si se considera un cambio de nombre. Esto con fines de sostenibilidad.

Actividades de la etapa Actuar:

“Revisar acciones pertinentes para mejorar el acceso al mercado laboral.
Mecanismos de evaluación.
Planes de Mejoramiento.
Acciones de Mejora.
Acciones Correctivas” (SDDE, 2018).

Tampoco se conoció en el marco de esta evaluación que hubiese un mecanismo que retroalimente la pertinencia de las acciones para mejorar el acceso al mercado laboral, ni desde la perspectiva de los buscadores de empleo ni desde la perspectiva de las empresas. Otros aspectos se analizan en la *etapa verificación y actuación* de esta evaluación.

En cuanto al procedimiento *Ruta de Empleabilidad*, se encuentra en versión 2 de diciembre de 2020, se identifican los siguientes aspectos:

1. Frente a la generación de valor público: El objetivo de la versión 2 indica que se deben “Establecer lineamientos para el funcionamiento de la ruta de empleabilidad que desarrolla la Agencia Pública de Empleo Bogotá Trabaja con el fin de mejorar el desempeño de gestión y colocación de empleo en el DC”. Como se indicó, al revisar este procedimiento, no se identifican lineamientos para el funcionamiento producidos como resultado de la aplicación del mismo.
2. Frente a las etapas: El mismo inicia con el rol que desempeña la ADE frente a la solicitud de registro, etapa en la cual se le indica al buscador de empleo las etapas de la ruta de empleabilidad y las características del servicio. Esto indica que el procedimiento refiere a la ruta a cumplir con la ejecución del servicio de gestión y colocación de empleo a cargo de la ADE, y no frente a las alternativas de empleabilidad bajo los programas ofrecidos de Empleo Incluyente, Impulso al Empleo y Pago por Resultados. No se incluye Empleo Joven en razón a la declaración de su finalización a diciembre de 2023. Independientemente que estos programas sean prestados a través de operadores como figura o mecanismo coyuntural, puede utilizarse esta infraestructura presencial y virtual que la ADE ha puesto en marcha para orientar a los buscadores de empleo o a los potenciales contratantes a ponerse en contacto con los respectivos servicios de gestión y colocación de empleo existentes a nivel público y privado de conocimiento de la ADE.

El diseño del procedimiento prevé un buscador de empleo en el pleno de sus capacidades, que no detalla mecanismos de adecuación del servicio con ocasión de condiciones de vulnerabilidad tanto para la orientación del servicio, como para el registro de la hoja de vida o para la aplicación del test que identifica competencias laborales. En consecuencia, se recomienda actualizar en función de adecuar una *operación con enfoque de género, territorial y diferencial* y así lograr una mejora de las condiciones de equidad propias de estas políticas públicas. También en este aspecto, pueden articularse las diferentes alternativas de acceso de la población desde un enfoque multicanal, que ofrezca al buscador diversas alternativas y conocimiento sobre la oferta que se hace con otros programas o a través de otras organizaciones, como es el caso de las CCF u otros operadores de los programas. Este aspecto robustece la plataforma de registro y puede mejorarse al ser interoperable con otras dispuestas como el SISE o las propias de cada operador o CCF.

Luego se inicia la etapa de orientación, la cual aplica para los servicios que presta la ADE. En esta, se aplican los talleres de competencias transversales o competencias blandas, constituyendo interoperabilidad con la oferta de Formación para el Trabajo. En el caso de las competencias blandas, se indica que dependen de las necesidades del buscador de empleo y, luego de la ejecución del convenio con la OIT que fortaleció los servicios de la ADE, se consideran las necesidades de las empresas y los resultados de las pruebas aplicadas.

Luego de entregado un diploma de asistencia a los talleres brindados, se indica que se gestiona la formación laboral a través de centros de formación que son dispuestos por operadores cuando así se ha diseñado este mecanismo, lo cual debe suceder de forma contraria, es decir, asistir al taller y luego certificar. En adición, se indica que la formación a brindar tiene en cuenta la demanda de empresas, sin que hasta el momento se haya hecho identificación estas necesidades de formación específica. Tampoco se indican los requisitos que debe cumplir el buscador de empleo para ser inscrito en un programa seleccionado. Se puede generalizar la oferta de formación y no especificar exclusivamente aquella ofrecida por el SENA. Esto evita la actualización del procedimiento cada vez que haya un operador oferente de formación para el trabajo vinculado a la Ruta en el componente de Formación para el Trabajo.

Las voces de los actores

Para auscultar la voz de las personas acerca de la operación de la Ruta, se indaga por las opiniones y experiencias relacionadas con el proceso de vinculación. Frente a este tema el hallazgo principal es que la mayoría de los participantes opinaron que el proceso de inscripción y vinculación con los programas de la Ruta es sencillo, no presenta mayores inconvenientes. Uno de los participantes en los grupos focales con empresas decía lo siguiente:

“no pues el proceso ha sido sencillo hemos tenido acompañamiento tanto por correo como por charlas como por personas que nos están llamando y nos están preguntando si estamos llevando el proceso a bien”.

Aunque este tipo de opiniones son comunes a las experiencias de los beneficiarios, es necesario matizar algunos aspectos. En primer lugar, un resultado que vale la pena considerar es que esta opinión está ligada con la percepción y la experiencia que hayan tenido las empresas con el acompañamiento y la atención que les brindan los operadores (ej. para el caso de los programas Empleo Joven e Impulso al Empleo) o los asesores de la Secretaría (ej. para el caso de la ADE). Esto quiere decir que aspectos como la disposición de servicio, la amabilidad, la rapidez y la resolución de inconvenientes terminan siendo aspectos que en gran medida influyen en los juicios y experiencias de los(as) beneficiarios(as) en estos contactos iniciales. Aquí se reportan entonces opiniones positivas sobre el acompañamiento y la atención que se traducen en juicios favorables sobre los procesos de vinculación e inscripción.

Esta condición de posibilidad (recibir un acompañamiento y trato adecuado en esta fase del proceso) podría explicar, a título de hipótesis, que en casos aislados que refieren no haber recibido acompañamiento o un asesor que estuviera pendiente de sus necesidades, y por lo tanto que las empresas tuvieron un contacto más directo con el proceso, las opiniones sobre el proceso se alejan del consenso y enfatizan la dificultad en los trámites. Algunos participantes, por ejemplo, manifestaron dificultades con la plataforma utilizada para el programa Empleo Joven, preferían la interacción directa a través del correo electrónico.

Estos mismos participantes valoraron positivamente su tránsito como tal por los procesos y servicios de la Ruta. Al igual que en el caso de la vinculación, esta opinión está relacionada con la percepción y la experiencia que las empresas y las personas hayan tenido del acompañamiento y la atención durante su tránsito por la Ruta. No obstante, aquí se pueden identificar dificultades.

Un aspecto que para las personas consultadas (tanto operadores como beneficiarios) resulta engorroso se refiere a los trámites y la documentación. Esto, por ejemplo, se aplicaría al proceso de postulación y a los requisitos documentales que hay que tramitar sobre los empleados. Para algunas personas, la documentación que tienen que adjuntar por cada empleado es excesiva, especialmente para las empresas más grandes que, en el caso de los programas Empleo Joven y Empleo Incluyente, tienen que recolectar y presentar una gran cantidad de documentos por cada persona contratada.

“(…) para que una persona se pudiera inscribir al inicio necesitaba cerca de doce documentos por joven. Entonces pues nada, o sea: real y yo entiendo porque yo vengo del sector público y yo entiendo allá lo importante de los soportes, pero nosotros siempre le decíamos a la Secretaría 'miremos qué podemos hacer para bajar la documentación'. Qué pasa por ejemplo si hacían una alianza con PILA para yo no pedirle la PILA a la empresa. “¿Pero no decía no tenemos tiempo, no tenemos recursos” y mira que son datos que a la empresa también dicen “pero venga usted por qué me está pidiendo PILA?”” (Entrevista operador).

Otro de los temas alrededor del cual las personas refieren dificultades se concentra en los procesos de subsanación y verificación de documentos y requisitos; incluso

algunos refieren que esto ocurre cuando la documentación se carga correctamente. Otros participantes manifestaron que, en algunos casos, se devolvían los documentos o se requerían subsanaciones sin razón aparente, lo que generaba reprocesos innecesarios.

De la misma manera, se recogieron testimonios que sugieren algunas dificultades que enfrentan las empresas con la selección de candidatos.

“Pues creería que bueno nosotros hacemos muchas entrevistas y pues creería que podríamos hacer un filtro más detallado solamente con la información de la hoja de vida para que el desgaste interno no sea tan grande entrevistando a muchas personas que en su mayoría se van descartando solo por conocimientos o por experiencia; hay cosas que se pueden filtrar solamente desde el envío del currículum” (Empresa participante Empleo Joven).

Otros operadores refieren retrasos en los pagos a las empresas: “algunas empresas experimentaron retrasos significativos en recibir los pagos del programa, lo que puede desincentivar la participación futura”.

Sobre los procesos relacionados con la formación desde la perspectiva de las personas

Ahora, sobre los programas de formación, el procedimiento definido ratifica el hecho que no se han dispuesto criterios para su diseño en función de las necesidades de las empresas, pues solo hasta que se ha terminado la formación, el procedimiento indica la consulta de las vacantes y perfiles solicitados y solo para efectos de intermediación laboral, etapa que se surte al culminar la formación. Se observa, en consecuencia, que la intermediación laboral se entiende como facilitar información a los buscadores de empleo de vacantes provistas por empresas, sin que haya un alistamiento o preparación a un potencial buscador de empleo que ha pasado un filtro de preselección por parte de la empresa. Luego, de forma consecuente, el procedimiento inicia la etapa de gestión empresarial, en la cual se analiza la demanda laboral por sectores económicos, lo cual puede ser en sí mismo otro procedimiento cuyo resultado o fin sea insumo para la etapa de intermediación laboral.

En el marco de esta evaluación, no se conoció informe alguno que identifique el análisis de esta demanda laboral por sectores productivos ni lo citado como Plan de Trabajo gestión empresarial. En esta etapa puede vincularse el procedimiento mejorado de “Articulación con las diferentes entidades distritales en programas de formación para el trabajo para población beneficiaria” cuya mejora radica en que en el mismo se defina la forma de articulación no solo con entidades distritales para efectos de formación para el trabajo sino con demás actores para gestionar alianzas.

Por último, vale la pena mencionar que se recogieron varios testimonios que le apuntan a ciertas dificultades en dos procesos importantes relacionados con la Ruta: la formación y el seguimiento a los resultados. Con respecto al primer tema,

las ideas recogidas por parte de operadores acerca de la formación son las siguientes.

Una de las dificultades más notables es la alta tasa de deserción en los programas de formación. Esta situación se agrava cuando la formación es gratuita, lo que parece disminuir el sentido de compromiso entre los participantes. La deserción, que es una de las dificultades en las que se da una mayor coincidencia, se debe a varios factores: el primero está relacionado con las expectativas de los(as) participantes, algunos de estos ingresan a los programas de formación con expectativas equivocadas sobre el contenido y los requisitos del curso. Esto lleva a la desilusión y, eventualmente, a la deserción cuando los programas no cumplen con dichas expectativas. Otro de los factores está relacionado con una falta de acople entre las expectativas, el contenido y las metodologías de las capacitaciones, y las capacidades reales de los participantes, especialmente en áreas como el desarrollo de software. Esto sugiere una falta de preparación o una incompatibilidad entre los antecedentes educativos de los(as) participantes y los requisitos de los cursos. Finalmente, las personas señalan que en ocasiones la formación se ve interrumpida por las necesidades prácticas de las personas, pues si en el medio del proceso les surge una oportunidad laboral y esta es incompatible con los tiempos de la formación, prefieren tomar la oportunidad desertando de la primera.

Aunque el tema de la deserción y el desfase de las expectativas fueron los juicios en los que se hizo énfasis, también se recogieron algunos testimonios que señalaron dificultades como: (i) capacitación de docentes, (ii) la falta de una oferta específica para ciertos grupos poblacionales, junto con (iii) algunos desafíos logísticos y operativos que incluyen la organización de horarios, la disponibilidad de recursos y la coordinación entre diferentes entidades.

A manera de conclusión, como se observó, se evidencia la necesidad de actualización y formalización de los procedimientos y documentos que sustentan la operación de la Ruta en el sistema de gestión de la SDDE lo cual, señala el equipo de la Subdirección de Empleo, es un mecanismo de continuidad en la gestión pública. Sin embargo, es necesario tener en cuenta aspectos en el diseño de los programas que se han documentado en los estudios previos y/o manuales operativos según sea el caso para los programas ejecutados y en ejecución con los cuales se fortalezcan los criterios de diseño de la operación y se mejoren capacidades de actuación. Es de citar que estas evidencias documentales generadas como resultado de la ejecución de los programas a través de los diferentes convenios, acuerdos o contratos constituyen una fuente de conocimiento y memoria institucional que es necesario preservar, tanto por la calidad de lo contenido, como por la actualidad de los mecanismos diseñados.

4.2.3. Etapa de verificación y actuación

Los procesos de verificación y actuación permiten que la gestión cuente con tres capacidades: (i) capacidad de generar datos para el seguimiento de las operaciones y construcción de informes de gestión que reflejen resultados medidos con estadísticas e indicadores; (ii) capacidad para controlar el desempeño a partir de los

puntos de control y de la gestión de riesgos con los cuales se garantiza el cumplimiento del proceso, y, (iii) capacidad para evaluar la operación al indagar si se está cumpliendo con lo planificado (diseñado). Todo lo anterior permite la mejora continua.

En primera instancia, la revisión de la documentación de este procedimiento permite identificar que se registran datos de captura de información a través de:

- Plataforma virtual.
- Formatos de control y registro y de ruta de empleo.
- Formato de registro en el Sistema de Información del servicio de empleo (SISE).
- Formato de asistencia a talleres y programas de formación, y de validación de talleres.
- Herramienta Digiturno en los puntos de atención de la ADE con la cual se pueden extractar datos de visita de clientes de forma georreferenciada.
- Formato de inscripción y de invitación con oferta de programas.
- Reporte de metas.
- Formato de formación y formato de caracterización SUIM.
- Formato remisión de candidatos.
- Actas de reunión que también pueden ser objeto de sistematización para consolidar la red de actores.
- Observatorios de Desarrollo Económico y de la Unidad del Servicio de Empleo del Ministerio de Trabajo.
- Formato Plan de trabajo gestión empresarial.
- Formato plan de mejoramiento – acciones de mejora.

A lo anterior, se suman los mecanismos de seguimiento previstos en cada programa y que son documentados en los estudios previos de cada modalidad de vinculación con la SDDE y en los manuales, cuando aplica.

En materia de indicadores, no se identifica la forma como se miden los atributos de efectividad ni pertinencia en el marco de la etapa de Gestión empresarial, precedente a la etapa de evaluación con la cual finaliza el procedimiento.

Desde el lado cualitativo, se identificó también una falta de información y de indicadores que vayan más allá de las colocaciones. Como se verá en el acápite sobre resultados, uno de los logros destacados por gerentes, funcionarios y operadores se refiere a las colocaciones, que en este sentido son la vara principal para las narrativas de éxito de la Ruta. Sin embargo, estas mismas personas refieren que no existen procesos formales e indicadores que permitan hacer un seguimiento poscolocación o posformación. Las limitaciones de capacidad de la Agencia impiden realizar un seguimiento adecuado para entender cómo se adaptan los beneficiarios a sus nuevos trabajos y cuál es el impacto real en su bienestar y calidad de vida.

"O sea, yo creo que sí sería importante poder hacer un seguimiento poscolocación, pero las capacidades de la Agencia en este momento no dan para eso. O sea, sería interesante poderle hacer acompañamiento al buscador que se coloca (...) para saber

cómo se adapta a la empresa, cuánto tiempo dura, si ese empleo le trajo cambios, digamos, significativos a su estilo de vida o a sus necesidades; pero no se hace, no da. Eso es un seguimiento tanto a la empresa como al beneficiario” (Taller plataforma empleabilidad).

En materia de riesgos, todos de afectación al proceso, se identifican tres (Ver Tabla 7). A partir de lo observado en esta evaluación, inicialmente no se cuenta con información que permita analizar el cumplimiento de las acciones contenidas en el plan de acción, pues estaban previstas para su logro a 31 de diciembre de 2023.

Tabla 8 Riesgos presentes en el proceso de Gestión de Empleo

Actividades claves del proceso	Causa / Evento Inmediato (¿Cómo?)	Causa Raíz (¿Por qué?)	Impacto (¿Qué?)	Descripción del Riesgo ¿Qué? + ¿Cómo? + ¿Por qué?	Plan de acción (todos con fecha prevista de logro: 31/12/2023)
Ofertar programas de formación y capacitación para el trabajo acordes a las necesidades del mercado laboral.	Desajuste de la oferta de programas de formación para los buscadores de empleo con las necesidades del mercado laboral.	Desconocimiento de los perfiles y/o habilidades más solicitadas por las empresas	Afectación reputacional por insatisfacción de los grupos de valor	<u>Afectación Reputacional</u> por insatisfacción de los grupos de valor por desajuste de la oferta de programas de formación para los buscadores de empleo con las necesidades del mercado laboral debido a desconocimiento de los perfiles y/o habilidades más solicitadas por las empresas.	Realizar anualmente la socialización del informe con el equipo para incorporar los resultados dentro de la planeación de las necesidades de formación del siguiente año.
Atender de manera diferencial a las poblaciones vulnerables identificadas.	Entrega de beneficios sin el cumplimiento de los requisitos establecidos dentro de los programas de la Subdirección de Empleo y Formación	Falencias en el proceso de registro y control de la información de los(as) beneficiarios(as)	Afectación Económica y Reputacional por hallazgos de los entes de control	<u>Afectación Económica y Reputacional</u> por hallazgos de los entes de control por entrega de beneficios sin el cumplimiento de los requisitos establecidos dentro de los programas de la Subdirección de Empleo y Formación debido a falencias en el proceso de registro y control de la información de los beneficiarios y carencia de convenios con entidades estatales para verificación de la información aportada por los(as) beneficiarios(as).	Garantizar el cruce de información de los(as) beneficiarios(as) de los programas con otros mecanismos de verificación, que permitan determinar que estos cumplen con las características y criterios establecidos para ser atendidos en el marco de las estrategias de la Subdirección.
		Carencia de convenios con entidades estatales para verificación de la información aportada por los(as) beneficiarios(as)			Anualmente verificar desde la Subdirección de Empleo y Formación con la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo que los convenios requeridos se encuentren vigentes.
Intermediación en el mercado laboral	Incumplimiento de los operadores en	Incapacidad técnica, económica o jurídica	Afectación Económica por	<u>Afectación Económica</u> por hallazgos de los entes de	Estandarizar la lista de chequeo de los requisitos técnicos,

para lograr la articulación de la oferta y la demanda de empleo	las obligaciones de prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo	para atender a la población beneficiaria	hallazgos de los entes de control	control por Incumplimiento de los operadores en las obligaciones de prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo debido a incapacidad técnica, económica o jurídica para atender a la población beneficiaria.	legales y económicos que deberán acreditar los prestadores de servicios de gestión y colocación de empleo para solicitarlos de manera periódica y elevar las alertas necesarias en cuando estén próximo a expirar o agotarse
---	---	--	-----------------------------------	--	--

Fuente: SDDE, 2023.

Otros aspectos se indican a continuación:

1. Frente a la actividad de *Realizar anualmente la socialización del informe con el equipo para incorporar los resultados dentro de la planeación de las necesidades de formación del siguiente año*, al revisar la información documental, no se identifica evidencia que redefina la oferta del componente de formación para el trabajo y capacitaciones luego de lograr la caracterización de necesidades del mercado laboral de forma anual. Es de citar que los programas de formación en general se han diseñado para cubrir necesidades generales del mercado laboral en materia de bilingüismo, competencias técnicas, habilidades socioemocionales y manejo de tecnologías y no de forma específica por empresa.
2. Frente a la actividad de *Garantizar el cruce de información de los beneficiarios de los programas con otros mecanismos de verificación, que permitan determinar que estos cumplen con las características y criterios establecidos para ser atendidos en el marco de las estrategias de la Subdirección*, se ha señalado la necesidad en esta evaluación de mejorar los procesos de caracterización de beneficiarios(as) a partir de los aprendizajes y productos de convenios con operadores y de la gestión misma de la ADE.
3. Frente a la actividad de *Anualmente verificar desde la Subdirección de Empleo y Formación con la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo que los convenios requeridos se encuentren vigentes*, la información suministrada da cuenta de contratos y convenios que fijaron fecha de inicio y finalización claras, por lo cual no se considera pertinente la definición de la causa del riesgo. Se recomienda su ajuste.
4. Frente a la actividad de *“Estandarizar la lista de chequeo de los requisitos técnicos, legales y económicos que deberán acreditar los prestadores de servicios de gestión y colocación de empleo para solicitarlos de manera periódica y elevar las alertas necesarias en cuando estén próximo a expirar o agotarse”*, se ha propuesto en esta evaluación que esta estandarización haga parte del ajuste al procedimiento de Ruta de Empleabilidad, que previamente ha sido analizado. Esta estandarización de requisitos, unificada en un solo documento, facilita el control de la gestión, pues dispone de un solo criterio documental que facilite la creación de iniciativas o modalidades para la gestión de empleo y formación.

En relación con el ejercicio auditor, se conoció en esta evaluación el resultado de la auditoría efectuada al Programa Pago por Resultados, siendo el único auditado en 2023. Esta auditoría fijó como alcance “Realizar verificación del cumplimiento de los requisitos de los operadores en la atención y colocación de beneficiarios del Programa Pago por Resultados, en los paquetes básicos, integral y especializado; de acuerdo a los servicios facturados por los operadores desde 1 de septiembre de 2022 al 25 de abril de 2023” (Oficina de Control Interno SDDE, 2023). A manera de conclusiones, se identificaron las siguientes fortalezas:

“La SDDE cuenta con una herramienta para registrar los soportes de cada beneficiario atendido en el programa Pago por Resultados, la cual permite realizar proceso de verificación; se han implementado controles con la Registraduría Nacional del Estado Civil para validar la veracidad de los documentos de identificación de los inscritos en el programa Pago por Resultados; en los contratos 478, 479 y 759 se anticipó el número de beneficiarios atendidos con relación a la programación de las metas establecidas en los hitos de pago”.

Como oportunidades de mejora, se identificaron:

“Garantizar que se apliquen los controles definidos por la entidad para dar cumplimiento a lo establecido en los manuales operativos de cada contrato; estandarizar los criterios de formación y servicios especializado y/o servicios del programa definidos en los manuales operativos, ya que es posible que los participantes que se presenten al programa pago por resultados, con condiciones y necesidades similares reciban servicios de manera diferencial por cada operador, asegurar el cumplimiento de los criterios establecidos en el manual operativo para la atención de beneficiarios, previo a autorizar el pago de cada hito pactado en los contratos, cumplir con los hitos de pago establecidos contractualmente en el Programa Pago por Resultados”.

Lo anterior demuestra una capacidad de mejora en el programa Pago por Resultados, sin embargo, la auditoría no considera el contexto que ofrece al mismo el proceso de Gestión de Empleo, ni aplica lo previsto frente al enfoque del ejercicio auditor basado en riesgos. De acuerdo con la Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces emitida por el departamento Administrativo de la Función Pública en su tercera versión en 2023, se indica que, en relación con el Plan de Auditorías, que “la guía de auditoría basada en riesgos para entidades públicas versión 4 define este instrumento de gestión como “el documento formulado por el equipo de trabajo de la oficina de control interno, cuya finalidad es planificar y establecer los trabajos a cumplir anualmente para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos y control” (DAFP, 2023).

Finalmente, se evidencia en el informe de rendición de cuentas que se cumple con lo previsto para un ejercicio de autocontrol (SDDE, 2023). En el citado informe, se señala el grado de cumplimiento de las metas trazadoras con la Ruta Bogotá Trabaja (este análisis se presenta en la sección sobre eficacia).

En términos generales, la unificación de los requisitos y de actividades comunes a los programas analizados, puede constituir una acción de mejora que fortalezca el control sobre la operación con datos y registros que permitan cualificar las bases de datos de beneficiarios(as) intervenidos(as) en las diferentes etapas de la ruta, ya sean personas o empresas. Una buena práctica para reformular el procedimiento que soporte el componente de empleabilidad lo constituye el Borrador del Manual Operativo de Empleo Incluyente que ha elaborado la SDDE, pues el mismo propone una estructura de fines y justificación, cadena de valor que puede ajustarse con lo construido en esta evaluación, la estructura de beneficios, los requisitos para

acceder a los mismos tanto para empresas y poblaciones (buscadores de empleo) así como soportes para acreditar condiciones de vulnerabilidad. También detalla el esquema de operación en el cual se describe el ecosistema de empleabilidad, el mecanismo de postulación de empresas junto con criterios de verificación y validación de requisitos y una sección específica de seguimiento a través de indicadores y precisando la forma de seguimiento contractual (SDEE, nd).

De otro lado, en el marco de esta evaluación, no se conocieron registros de las evaluaciones a la prestación de los servicios a través de las encuestas de satisfacción que se indican en los procedimientos. Se recomienda el control y análisis a los resultados de las mismas para orientar acciones de mejora. Esto se recomienda que haga parte de todos los servicios y trámites que hagan parte de la Ruta.

4.3. Componente Institucional

Como parte de la evaluación ejecutiva, la evaluación institucional de forma concomitante con la evaluación de operaciones analiza las relaciones entre los actores presentes en el desarrollo de los programas bajo los dos componentes de la Ruta y las capacidades de la Subdirección de Empleo y Formación (SEF) de la SDDE para gestionar los programas bajo su tutela.

Los resultados de la evaluación institucional son la base para comprender la interoperabilidad entre los programas de formación para el trabajo y los programas del componente de empleabilidad que tiene la Ruta. De forma inicial, el mapa de actores facilita la comprensión de la red de actores presentes en la Ruta (Ver Figura 7), que, como puede observarse, aparecen diferenciados y relacionados en función de los componentes de empleabilidad y de formación para el trabajo.

La figura muestra que la SDDE a través de la SEF configura una centralidad la cual, tanto por temas sectoriales como por temas contractuales ejerce un control global sobre la operación. La SEF depende jerárquicamente de la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la cual fue creada con el artículo 75 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 que dicta normas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de la ciudad y de forma específica, su estructura y funciones se ajustaron con el decreto 437 de 2016²⁴, el decreto 314 de 2021 y 443 de 2021 que modificaron la estructura organizacional y el decreto 100 de 2023 que ajustó funciones del despacho de la SDDE, de la Oficina Jurídica y de la Oficina de Control Interno Disciplinario.

²⁴ Este decreto derogó el Decreto Distrital 552 de 2006, el Decreto Distrital 091 de 2007 que modificó los artículos 3°, 4°, 5° y 24° del Decreto 552 de 2006, el Decreto Distrital 342 de 2007, el Decreto Distrital 035 de 2008, el Decreto Distrital 375 de 2010 que modificó el artículo 1° del Decreto 035 de 2008 y el artículo 6° del Decreto 552 de 2006.

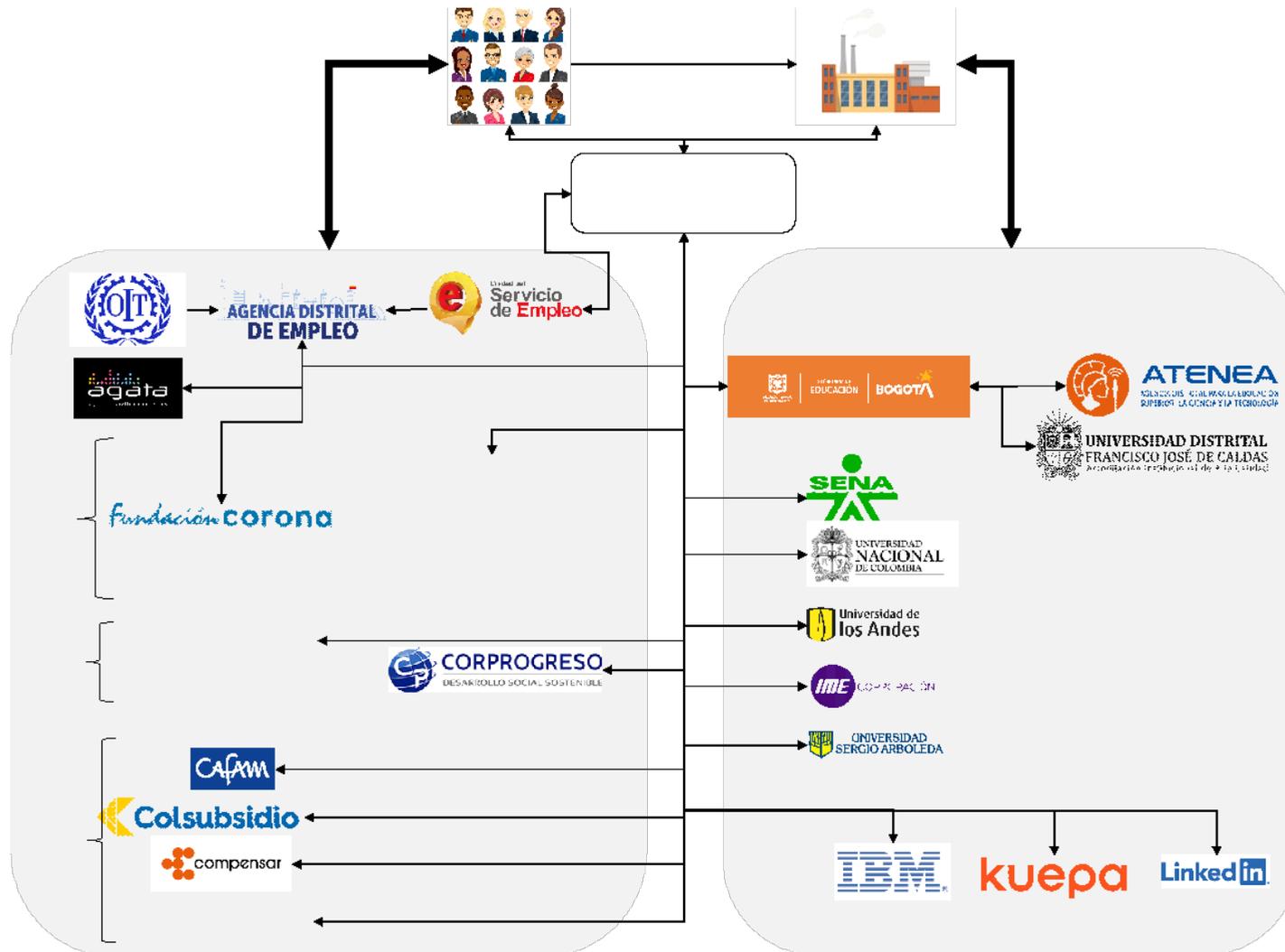
De acuerdo con el Decreto 437 de 2016, las funciones de la Dirección que le permiten el ejercicio de la Ruta Bogotá Trabaja y la operación que ha sido diseñada desde sus dos componentes, se describen a continuación:

“a. Asesorar al despacho en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos encaminados a impulsar el desarrollo empresarial y optimizar la intermediación laboral de la ciudad, en coordinación con entidades adscritas y otras entidades públicas y privadas; c. Formular y liderar la implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a optimizar el funcionamiento del mercado laboral, para mejorar las condiciones de productividad, disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; d. Coordinar y articular la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de su competencia en las instancias y con las entidades público y privadas del orden nacional, departamental, municipal, distrital, sectorial, intersectorial y local; e. Mantener y establecer relaciones institucionales permanentes con el sector empresarial, gremios y gobierno nacional sobre los temas de su competencia para apoyar el desarrollo empresarial, el emprendimiento y el mejoramiento del mercado laboral en la ciudad” (art. 16).

La operación refleja que la Dirección cuenta con las competencias para diseñar y ejecutar los programas bajo análisis, las cuales se fortalecen y precisan con el marco funcional otorgado a la SEF:

- Oferta de servicios de gestión y colocación de empleo a través de la ADE, con base en la función otorgada de “Diseñar, estructurar y promover la implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo en el Distrito capital para mejorar las condiciones de productividad, disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (art. 18, literal a).
- Inclusión de acción para la mejora de habilidades y competencias blandas y técnicas a través de los servicios que presta la ADE y de los cuatro programas de la Ruta, con base en la función: “Orientar, estructurar e implementar las políticas, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de la oferta de trabajo por medio de acciones encaminadas a mejorar la formación del talento humano” (artículo 18, literal b).
- Diseño e implementación de los cuatro programas de Empleo Incluyente, Empleo Joven, Impulso al empleo y Pago por Resultados, con base en la función: “Orientar, estructurar e implementar las políticas, programas y proyectos dirigidos al incremento de la demanda de trabajo a través de acciones que permitan la articulación efectiva con las necesidades del tejido productivo de la ciudad para incrementar la inserción laboral, disminuir el desempleo friccional y apoyar la productividad de las empresas de la ciudad” (artículo 18, literal c).

Figura 7 Mapa de actores presente en la Ruta Bogotá Trabaja



Fuente: elaboración propia, 2024.

Sobre la función “Promover la democratización de las oportunidades en la colocación laboral de las entidades del Distrito Capital a través de herramientas que permitan apoyar el acceso de toda la población a oportunidades laborales, disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (artículo 18, literal e), salvo temas específicos como el enfoque diferencial que se describe en el programa Empleo Incluyente, puede identificarse que todos los programas de la ruta buscan crear oportunidades laborales a toda la población, aunque es de señalar, que los programas tienen identificados beneficiarios específicos para cada uno de ellos.

Sobre la función de “Promover y sensibilizar sobre los derechos laborales de la población a los actores del mercado laboral de la ciudad mediante la divulgación de información que contribuya a mejorar al acceso a trabajo decente” (artículo 18, literal f), solo se identifica como conjunto de acciones de orientación sobre los servicios de gestión y colocación de empleo a la población en general a través de los puntos de atención de la ADE. Se señaló en la evaluación de operaciones, la necesidad de fortalecer los mecanismos de información para lograr mayor grado de promoción, sensibilización y conocimiento sobre la garantía y protección de estos derechos, lo cual estaría alineado al cumplimiento que se debe dar a lo contenido en el documento CONPES distrital 33 de 2023 Actualización del Plan de Acción de la “Política Pública de Trabajo Decente y Digno en Bogotá D.C. 2023-2038

Sobre la función de “Gestionar y promocionar en diferentes instancias las marcas ciudad asociadas a empleo, formación para el trabajo e intermediación, para su posicionamiento y el fortalecimiento de las iniciativas de política relacionadas con el mercado laboral de la ciudad” (artículo 18, literal d), tal y como se señaló en la evaluación de operaciones, no se obtiene información de estrategias o mecanismos de posicionamiento de una marca ciudad asociada al empleo. Es de señalar que esta función se incluye como procedimiento en la caracterización del proceso *Gestión de Empleo*.

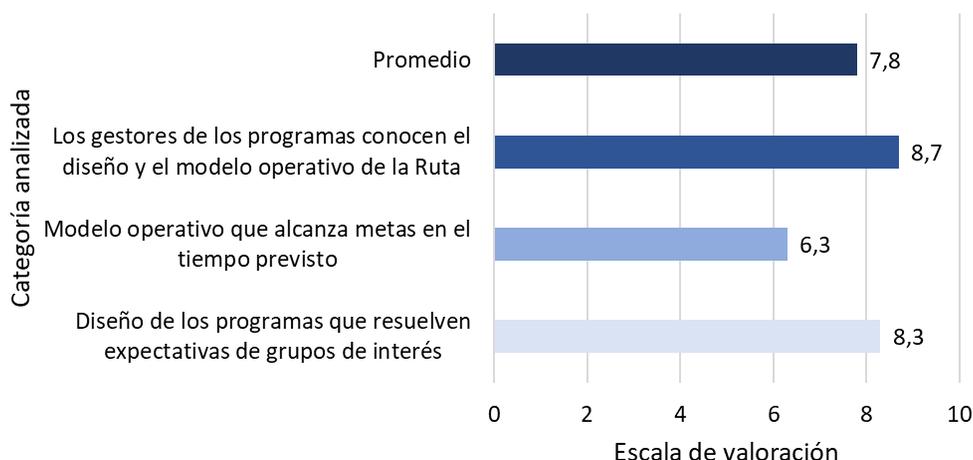
Además de contar con las competencias para diseñar y ejecutar los programas analizados, esta evaluación también analizó capacidades institucionales acumuladas por la SEF²⁵. En primera instancia, en las entrevistas se indagó por temas relacionados con la pertinencia del diseño de los programas y su capacidad para atender expectativas de grupos de interés. Este aspecto se valoró con 8,3 sobre 10, indicando una percepción de alta capacidad para ser eficaz y lograr calidad.

Se complementa este análisis con la indagación sobre si el modelo operativo está orientado a resultados y si es capaz de lograr las metas en el tiempo previsto, lo cual es valorado con 6,3 sobre 10, siendo la dimensión que más baja valoración

²⁵ Se efectuaron preguntas estructuradas a los servidores públicos responsables de la gestión de la Ruta, los cuales calificaron aspectos en una escala de valoración de 0 a 10, donde 0 indica desacuerdo con la afirmación indagada y que refería a la existencia de un determinado aspecto y 10 indica que está totalmente de acuerdo. Con esta escala, para valores comprendidos entre 0 y 3,3, indica un desempeño bajo, para valores superiores a 3,3 y menores a 6,4 se indica un desempeño medio y para valores superiores a 6,4 indica un desempeño alto.

obtiene. En tercera instancia, se indagó a los actores sobre si los participantes en la gestión de los programas conocen bien el diseño y el modelo operativo, lo cual es valorado con 8,7 sobre 10, indicando un buen desempeño en conocimiento. Los resultados agrupados se presentan en la Figura 8, a continuación.

Figura 8 Valoración sobre atributos relacionados con la calidad, eficiencia y fortalecimiento de la Ruta Bogotá Trabaja.



Fuente: elaboración propia, 2024.

También se indagó por los recursos y capacidades. Los actores valoraron la suficiencia de capacidades físicas (infraestructura, tecnología) y financieras (recursos) con 7,3 sobre 10, y en cuanto a la suficiencia de capacidades de recurso humano, se valoró de forma muy superior con 9 sobre 10. Esto es consistente con la madurez lograda por la operación de la Ruta y las capacidades logradas para gestionar las alianzas, convenios y articulaciones en tan solo tres años de ejecución.

No obstante, si bien se ha logrado acumular conocimiento y experiencia en el talento humano que lidera este ejercicio, y en la red de actores que se muestra en el mapa de actores, es necesario avanzar en condiciones de formalización y actualización de procesos y procedimientos, así como en mecanismos de gestión como los señalados en la semaforización de la cadena de valor y la evaluación de operaciones. Esto con el objetivo de fortalecer las capacidades logradas y consolidar la gestión en la medida que se logra sostenibilidad. La actualización de los procesos y procedimientos, y de los mecanismos de gestión con la capitalización del conocimiento adquirido en cada programa y que se refleja en los estudios previos y manuales operativos, contrarresta el riesgo derivado del cambio político que puede cambiar la agenda y desconocer lo logrado. Los resultados globales en materia de capacidades y recursos se presentan en la Figura 9.

Desde la percepciones y experiencias de las personas con quienes se habló en el trabajo de campo, la definición de roles y responsabilidades tiene varios aspectos que hay que abordar con cuidado para evitar generar confusiones y enmarcar en su debido contexto las opiniones y los juicios de los diferentes actores. En este sentido,

hay que decir que uno de los logros que las personas destacaron fue precisamente el hecho de que la Ruta deja instalado un esquema de operación, junto con unos manuales y protocolos que definen los procedimientos, los roles y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados. Esto igualmente es consistente con la idea acerca de que la filosofía de la Ruta consiste en vincular y aprovechar la experiencia y las capacidades técnicas y operativas de terceros (ej. los operadores) en sus respectivas áreas de actuación. Es decir: la Ruta, como se ha indicado, aprovecha el rol que ya tienen estos actores clave en sus áreas respectivas (ej. la intermediación laboral, la formación) y definen junto con ellos sus tareas y responsabilidades para con la Ruta. Esto se concreta en un contrato y un manual operativo.

Con esto se quiere llamar la atención sobre el hecho de que los distintos tipos de actores no señalan brechas notables en cuanto a las definiciones de sus funciones y de lo que tienen que hacer en el marco de la Ruta. Como ya se tuvo oportunidad de comentar, aunque los operadores, por ejemplo, no participaron en el diseño como tal de los programas refieren que el alcance de sus roles y tareas específicas fueron discutidas con la Secretaría alrededor de los manuales operativos: *“(...) si bien no estuvimos participando como en la construcción si estuvimos en varias mesas de trabajo con ellos para mirar ese componente de servicio especializado, o sea, ¿Qué va a entregar el operador a esa población que sea un diferencial?”* (Entrevista operadores). Otra de las personas entrevistadas refiere lo siguiente:

“(...) digamos que las pautas son cien por ciento de la Secretaría. Entonces, digamos que cuando dan los pliegos y dan como todos estos documentos para uno iniciar y hasta para postularse, pues dentro de los pliegos dice: "el manual operativo es esto" y realmente ya como que ellos lo tenían redactado, lo que uno hacia ahí era como ir modificando ciertas cositas (...). Entonces, por ejemplo, nos pedían, no sé, que las personas firmaran explícitamente un formato, y (...) decíamos, "no podemos". O sea, digamos que la capacidad no nos da para tanto". Entonces si bien el manual operativo es aprobado por la Secretaría, (...) efectivamente en el transcurso de este año y medio que transcurrió, pues sí fue modificándose" (Entrevista operadores).

Tal vez una de las críticas menores que hacen los operadores es que, aunque sus roles y responsabilidades fueron consignados en los manuales operativos, no siempre se tuvo en cuenta las diferencias en la manera de operar de las Cajas de Compensación, por ejemplo: *“siento que acá en este caso, si bien (...) se hicieron algunas sugerencias (...) el diseño estuvo más en camino a través de la Secretaría dentro de su proceso (...) pero pues sí operamos en algunas cosas diferente, de hecho, las mismas tres cajas operamos diferente en algunas cosas, por más de que la norma te diga “tiene que hacer la orientación así” lo operamos diferente”* (Entrevista operadores).

De la misma manera, las personas no señalan barreras relacionadas con la definición de roles y responsabilidades al interior de la Secretaría: las barreras y los retos, en este sentido, están más relacionados con los temas de articulación y coordinación de los diferentes programas. Una de las barreras mencionadas por el

personal técnico de la plataforma de empleabilidad es la percepción de que hay programas que tienen áreas de actuación muy similares y, por lo tanto, queda una sensación de que existe cierta duplicidad en las acciones. En palabras de uno de los participantes a uno de los talleres de los participativos, “terminamos duplicando actividades, duplicando acciones (...) Ese tipo de articulaciones, generan que lleguemos a puntos donde no encontramos, o nos toca buscar soluciones inmediatas: ¿va a primar pago por resultados o va primar empleo incluyente? Cuando podía estar articulado desde un inicio”.

Uno de los retos que merece destacarse se refiere a los actores que conforman el ecosistema de empleo y empleabilidad de la ciudad. Siguiendo esta idea de involucrar aliados estratégicos desde sus respectivos roles, fortalezas y capacidades, el reto consiste en involucrar de una forma más activa a ciertos actores en el ecosistema como los gremios, las universidades, y los representantes del trabajo (ej. sindicatos): “nos hablamos mucho lo público y lo privado”, afirma uno de los gerentes entrevistados, “pero los sindicatos y los trabajadores no están involucrados en ese proceso, entonces yo creo que hay que tener como unos equipo más tripartitos”.

Acerca de los recursos, las opiniones de los gerentes y operadores enfatizan dos fenómenos relacionados que afectan la capacidad institucional: el primero fue el aumento de las colocaciones y, en general, de las actividades que se hacen en la Ruta. Uno de los catalizadores de este aumento fue la pandemia. Este aumento trajo aparejado, a su vez, un aumento en el presupuesto del programa, pero también retos importantes en la gestión operativa y administrativa de la Ruta. Entre otras cosas, los gerentes mencionan el aumento de las cargas laborales para los equipos de trabajo, que es un tema que, según lo expresaron, se encuentra actualmente en revisión.

Uno de los temas relacionados con las capacidades del recurso humano que ocupa un lugar importante en las narrativas de algunos de los gerentes y de las personas que trabajan en la plataforma de empleabilidad de la Secretaría se refiere a la alta rotación de los profesionales técnicos debido a la dependencia que tienen las entidades públicas de acudir a los contratos por prestación de servicios. Algunos de los participantes también mencionan en este mismo sentido la alta rotación en el personal directivo. Esto afecta la institucionalización del conocimiento y de los aprendizajes, dificultando la continuidad y consistencia de los procesos. La siguiente cita ilustra lo anterior:

“Uno es un profesional, uno tiene que hacer caso, punto. Alta rotación operativa. Qué te voy a decir, ojalá hubiese planta, planta permanente si hubiese manos, sí. Pues bacano que haya contratos: creo que todos le damos las gracias a Dios por ello, pero creo que eso es una alta pérdida de conocimiento que le podría servir a esta entidad” (Taller participativo plataforma de empleabilidad).

En cuanto a los recursos tecnológicos, la narrativa enfatiza un proceso de mejoramiento en el que se han tratado de sustituir los procesos manuales, como los realizados a través de hojas de cálculo de Excel, por sistemas de información.

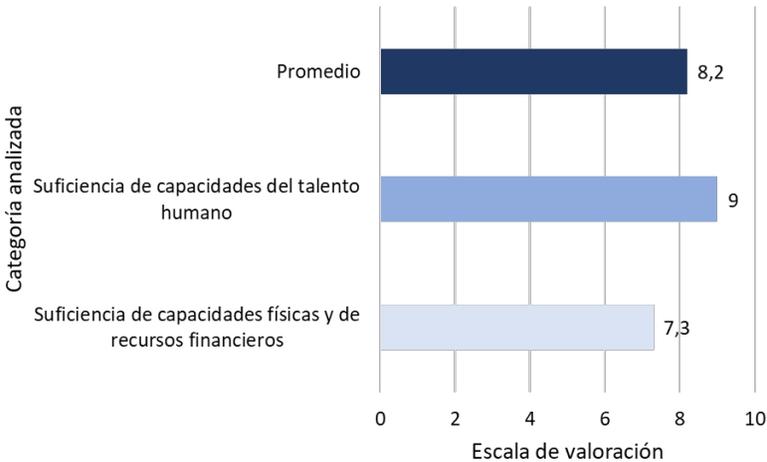
Aunque esto se ve como algo en lo que se han hecho avances se señalan retos importantes. Estos retos tienen que ver con el hecho de que las personas – sobre todo las de nivel técnico y aquellas vinculadas con los operadores – siguen viendo los procesos relacionados con los sistemas de información como engorrosos, que consumen tiempo, generan reprocesos y duplicidades en las tareas. La siguiente, desde el punto de vista de operadores como las Cajas de Compensación, por ejemplo, la carga de documentos que hay que subir al sistema para cumplir con los requisitos es muy alta; si a esto se le suman las subsanaciones que se tienen que realizar de estos procesos, se tiene entonces una opinión que ve este de sistemas de información que maneja el sector público como lentos y dispendiosos.

Otra de las barreras señaladas se refiere a la interoperabilidad de la Ruta con sistemas de información y plataformas nacionales como el SISE y la PILA, pues la falta de acceso y de una mejor comunicación con estos sistemas ralentiza algunos procesos.

“(…) lo primero que hay que resolver es que uno sin acceso a interoperabilidad con la Pila no puede medir más resultados. Hoy medimos el resultado que podemos medir, que es el de la colocación, no vamos a poder ir más allá. (...) La calidad y el seguimiento de la operación de los programas va a mejorar muchísimo si logramos una cosa que debe ser muy sencilla y que le quitaría una carga administrativa y de seguimiento y operativa y de costos de transacción a las empresas, cómo sería una interoperabilidad que lográramos tener a partir de eso, esa debería ser una prioridad (Entrevista gerentes).

Los desafíos asociados con la transición tecnológica, especialmente en términos de precisión y seguridad de los datos, son reconocidos como aspectos críticos en la operación exitosa del programa. Estas mejoras en los sistemas de información y recursos tecnológicos reflejan para los gerentes el compromiso de la Ruta con la innovación y la eficiencia.

Figura 9 Valoración sobre atributos relacionados con la capacidades y recursos de la Ruta Bogotá Trabaja.

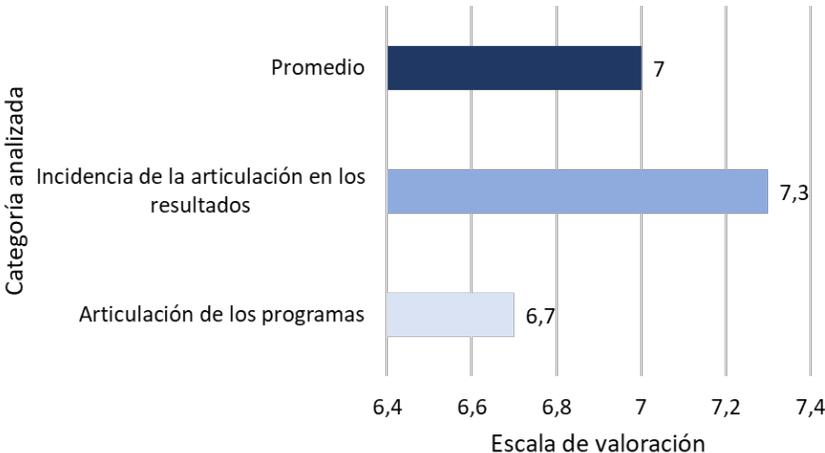


Fuente: elaboración propia, 2024.

Finalmente, se indagó por la articulación de los programas entre sí y la incidencia que tiene esta articulación en los resultados a lograr por la Ruta. Los actores valoraron la capacidad de articulación actual entre programas y entre los dos componentes de empleo y formación para el trabajo, con 6,7 sobre 10. Esto indica un espacio de mejora para consolidar este ejercicio de articulación entre programas, puede ser bajo los criterios señalados en la evaluación de operaciones a partir de la unificación de criterios de diseño, de datos para seguimiento, compartir base de datos de buscadores de empleo y de empresas en cada hito de cada programa, en la evaluación y en sí mismo en la operación de los programas.

A su vez, se valoró con 7,3 sobre 10 el grado de incidencia de esta articulación en los resultados. Si bien no es crítica, la articulación es necesaria para mejorar la eficacia de la Ruta y la facilidad de acceso y permanencia (en términos de acompañamiento) de los buscadores de empleo y de las empresas. Los resultados se presentan en la Figura 10.

Figura 10 Valoración sobre atributos relacionados con articulación entre programas de la Ruta Bogotá Trabaja.



Fuente: elaboración propia, 2024.

En materia de articulación de actores, para efectos de la ejecución de los programas del componente de empleabilidad y de formación para el trabajo, la SDDE ha realizado los respectivos acuerdos, convenios o contratos que sirven para la ejecución de los programas, los cuales pueden articularse entre sí o con la oferta del componente de formación previa mediación de la SEF, quien diseña el mecanismo de interoperabilidad para ser ejecutado en la operación. Desde todas las intervenciones, tanto la oferta de empleabilidad como la de formación buscan optimizar la relación entre el sujeto buscador de empleo y la empresa.

A continuación, en desarrollo de lo ilustrado en el mapa de actores, se describen los contratos y convenios que se han celebrado entre la SDDE y otros actores, configurando así el ecosistema para la empleabilidad y la formación para el trabajo de Bogotá (Ver Tabla 9):

Tabla 9 Contratos y convenios celebrados por la SDDE para la operación de la Ruta Bogotá Trabaja

PROGRAMA	TIPO CONTRATACION	TIPO CONTRATO	VALOR TOTAL FINAL (mm)	AVANCE FINANCIERO	ESTADO	ACTOR
TRANSVERSAL	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 496,25	100%	LIQUIDADO	FUNDACION CORONA
TRANSVERSAL	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 71,50	100%	LIQUIDADO	FUNDACION CORONA
FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	Contratación Directa - Sin pluralidad de oferentes	Prestación de servicios	\$ 382,56	96%	LIQUIDADO	LINKEDIN IRELAND UNLIMITED COMPANY
FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	Licitación Pública	Prestación de servicios	\$ 2.440,35	100%	LIQUIDADO	UNIÓN TEMPORAL BOGOTÁ ACTIVA 360
FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	Licitación Pública	Otro	\$ 2.343,19	100%	LIQUIDADO	KUEPA EDUTECH S.A.S.
FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 508,83	nd	44134	NIT no especificado.
TODOS A LA U	Convenio Interadministrativo	Convenio	\$ 19.665,05	100%	EN EJECUCION	ATENEA
TODOS A LA U	Convenio Interadministrativo	Convenio	\$ 9.476,69	100%	EN EJECUCION	ATENEA
PAGO POR RESULTADOS	Licitación Pública	Prestación de servicios	\$ 2.100,00	91,4%	TERMINADO	CORPORACIÓN ORGANIZACIÓN EL MINUTO DE DIOS
PAGO POR RESULTADOS	Licitación Pública	Prestación de servicios	\$ 3.600,00	90,7%	LIQUIDADO	UNION TEMPORAL EMPLEO 4.0
PAGO POR RESULTADOS	Licitación Pública	Otro	\$ 2.250,12	60,7%	EN EJECUCION	UNION TEMPORAL EL MINUTO DE DIOS
PAGO POR RESULTADOS	Licitación Pública	Otro	\$ 3.562,69	89,2%	EN EJECUCION	UNION TEMPORAL ME EMPLEO 2.1
PAGO POR RESULTADOS	Licitación Pública	Otro	\$ 1.875,10	89,2%	EN EJECUCION	UNION TEMPORAL EMPLEABILIDAD CGC 2023
PAGO POR RESULTADOS	Licitación Pública	Otro	\$ 1.687,59	89,2%	EN EJECUCION	KUEPA EDUTECH S.A.S.
PAGO POR RESULTADOS	Selección Abreviada - Menor cuantía	Prestación de servicios	\$ 13.312,50	87,3%	TERMINADO	UNION TEMPORAL GESTION EMPLEO CGC

PROGRAMA	TIPO CONTRATACION	TIPO CONTRATO	VALOR TOTAL FINAL (mm)	AVANCE FINANCIERO	ESTADO	ACTOR
PAGO POR RESULTADOS	Selección Abreviada - Menor cuantía	Prestación de servicios	\$ 15.187,50	92,7%	TERMINADO	UNION TEMPORAL GT SINU Y CESAR
PAGO POR RESULTADOS	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 1.666,00	16,1%	EN EJECUCION	FUNDACION ACCION INTERNA
EMPLEO JOVEN	Licitación Pública	Otro	\$ 52.211,78	100%	TERMINADO	Fiduciaria Central
ADE	Contratación Directa - Sin pluralidad de oferentes	Prestación de servicios	\$ 32,40	100%	LIQUIDADO	CIEL INGENIERIA S.A.S
ADE	Convenio de Asistencia con Organismo Internacional de Cooperación	Prestación de servicios	\$ 10.926,00	100%	EN EJECUCION	OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT
ADE	Contrato interadministrativo	Prestación de servicios	\$ 5.291,80	85,4%	EN EJECUCION	AGENCIA DE ANALITICA DE DATOS SAS
ADE	Convenio de Asociación	Prestación de servicios	\$ 912,60	100%	TERMINADO	FUNDACION CORONA
EMPLEO INCLUYENTE	Licitación Pública	Otro	\$ 47.838,91	100%	EN EJECUCION	FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
EMPLEO INCLUYENTE	Licitación Pública	Prestación de servicios	\$ 2.849,63	20%	TERMINADO	CORPORACION PARA LA INVESTIGACION EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL
EMPLEO INCLUYENTE	Concurso de méritos sin precalificación	Interventoría	\$ 2.333,20	20%	EN EJECUCION	ITECO CONSULTORES S.A.S BIC
IMPULSO AL EMPLEO Y EMPLEO JOVEN	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 6.599,73	100%	LIQUIDADO	COMPENSAR - CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR
IMPULSO AL EMPLEO Y EMPLEO JOVEN	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 6.273,59	100%	TERMINADO	CAFAM - CAJA DE COMPENSACIÓN
IMPULSO AL EMPLEO Y EMPLEO JOVEN	Convenio de Asociación	Convenio	\$ 6.863,74	100%	TERMINADO	COLSUBSIDIO - CAJA COMPENSACION

Fuente: SDDE, 2023

Se observa en la tabla que se han celebrado 29 contratos o convenios, 3 para Impulso al Empleo y Empleo Joven, y 1 para Empleo Joven únicamente, 3 para Empleo Incluyente, 3 para la ADE y 9 para Pago por Resultados. En el componente de formación para el trabajo, se han celebrado 2 para Todos a la U. Cuatro son transversales a la gestión. De estos, 17 ya han sido terminados o liquidados.

Si bien la operación del proyecto de inversión con la cual se financian estos contratos y convenios termina en diciembre 31 de 2023, para efectos de sostenibilidad es necesario mantener esta red de actores, pues se ha logrado buena articulación y convocatoria, que, como se observará en los resultados cualitativos, esto tiene como resultado que se ha abonado el terreno para la eficacia de este ecosistema para la empleabilidad y la formación para el trabajo.

A manera de conclusión y para responder por las ventajas y desventajas que tiene configurar un ecosistema en el cual se encuentre la oferta y la demanda de forma simultánea, desde lo que implica la sostenibilidad de una intervención pública es una ventaja. Esto, aunado a las capacidades acumuladas y que se reconocen en el equipo de trabajo de la SEF, permite hacer sostenibles los esfuerzos y gestionar el conocimiento para efectos de escalamientos o nuevas cohortes de programas. Otra ventaja que se observa está relacionada con el posicionamiento que tiene la ADE para articular oferta laboral y necesidades de formación técnica y preparación de los buscadores de trabajo. Esto fortalece el servicio que presta como gestor de colocación de empleo.

Se reconoce, luego de la evaluación, que en la Ruta Bogotá Trabaja efectivamente el componente de formación para el trabajo y el componente de empleabilidad están intrínsecamente articulados. En el componente de formación, se agrupan las intervenciones ofertadas de forma directa por el Distrito o a través de terceros tales como *Todos a la U* y aquellas que se ejecutan mediante contratos o convenios, como lo es la oferta de operadores y actores señalados en el mapa de actores. Así, se logra el objetivo de mejorar el acceso a oportunidades de empleo, con el fin de reducir las barreras de ingreso al mercado laboral y articular la oferta y la demanda laboral.

En términos de desventajas, aún persiste autonomía en la creación de cada programa que no consulta las ofertas y formas de actuación de otros programas diseñados, lo que puede materializar un riesgo de duplicidad de esfuerzos. Por esto la convergencia de la operación que se actualice en los procesos y procedimientos para la empleabilidad, y que haga más explícita la formación para el trabajo.

En todos los programas se tiene articulación con el servicio que presta la ADE como prestador de servicios de gestión y colocación de empleo, a través del intercambio de información relacionada propia del registro que es insumo para la gestión de búsqueda de empleo y para los potenciales empleadores que son contactados por cada programa. Específicamente, para los programas de Empleo Incluyente y Empleo Joven, se invitó a la ADE a participar en ferias y espacios de empleo creados y se ha generaron mecanismos de interrelación que pueden ser aplicados en todos los programas a futuro:

- i. Entrega de un listado de empresas que requieren acompañamiento para gestionar vacantes o están interesadas en los servicios de gestión y colocación de empleo ofrecidos por la ADE.
- ii. Entrega de un listado de buscadores de empleo a la ADE para que haga seguimiento a su situación laboral.
- iii. Entrega de un listado de empresas interesadas en participar en el programa de la ADE.
- iv. Entrega de un reporte de atención brindada a buscadores de empleo en ferias y espacios de empleo que tienen énfasis en atención a población diferencial.

4.3.1. Análisis a la interoperabilidad entre los programas de formación para el trabajo y la plataforma de empleabilidad

Por interoperabilidad se pueden comprender dos conceptos diferentes en el ámbito de la gestión pública en Colombia y que se aplican en las entidades para fortalecer y consolidar su ejercicio. Uno se refiere al enfoque basado en procesos inherente al lenguaje de la calidad²⁶ citado en el Producto 1 Informe Metodológico de esta evaluación, el cual permite analizar si los procesos presentes en las cadenas de valor están interconectados, es decir, si se materializan canales de transmisión a través de la necesidad de insumos que se solicitan a otros procesos y que por ende son productos y, en consecuencia, productos que se entregan para que otros procesos los utilicen como insumos. Este enfoque basado en procesos se complementa con el análisis de articulación entre actores. Este es el enfoque que se utiliza para cumplir con el objetivo de analizar la interoperabilidad de los programas de formación para el trabajo y los programas de generación de empleo de la SDDE, puesto que su operación se diseña de forma interrelacionada entre los componentes de empleabilidad y de formación.

El segundo se refiere al derivado del Marco de Interoperabilidad definido por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que tiene como objetivo “Ayudar a las entidades para que el ciudadano colombiano al realizar trámites con entidades del estado, pueda evitar traslados innecesarios y gastos en tiempos y recursos” (MINTIC, s.f.). Esta gestión se logra en los procesos, con fines de optimización a través del diseño de servicios en línea.

Frente al primer enfoque, de acuerdo con la evaluación institucional, la articulación entre actores, liderados y bajo el control operativo de la SDDE a través de la SEF, ha logrado configurar un ecosistema para la empleabilidad y la formación para el trabajo. Esto contribuye al logro de metas de colocación y de personas formadas. Ahora bien, es

²⁶ Desde la Norma ISO 9001 de 2015 sobre Sistemas de Gestión de la Calidad, se concibe el proceso como “conjunto de actividades que están interrelacionadas y que pueden interactuar entre sí. Estas actividades transforman los elementos de entrada en resultados, para ello es esencial la asignación de recursos”. Hacen parte de este enfoque tres características: (i) Identificar las entradas y salidas de los procesos (otra forma de presentación es a través de insumos y productos); (ii) los clientes y partes interesadas que tienen necesidades y expectativas que deben ser cumplidas por el proceso y estructuran el enfoque de servicio, y, (iii) los sistemas de medición, de tal forma que se logre producir y entregar información para analizar el desempeño.

necesario revisar la forma como se interrelacionan los programas entre sí²⁷ y la relación de estos con la oferta de formación.

Al consultar la documentación soporte del programa Empleo Incluyente, se identifica su relación con la ADE para servicios de gestión y colocación brindado y para contactar buscadores de empleo y empresas que se vinculen a este programa. También para servicios de registro de hojas de vida y orientación. Se excluye del análisis al programa Empleo Joven pues este evoluciona y se aprende de su experiencia para efectos de diseño del programa Empleo Incluyente. Luego de implementado el programa Impulso al Empleo, la Ruta aprovecha la experiencia con las CCF para fortalecer el programa Empleo Incluyente. Puede fortalecerse esta relación al definir estrategias de acceso y alistamiento diferenciadas por necesidades específicas de grupos poblacionales, que aprovechen las capacidades de las CCF en formación escolar y de vocacional.

De forma particular, con base en la información documental que sustenta cada programa²⁸, el programa Empleo Joven interoperó con la oferta de formación a través de los servicios prestados por las CCF y que se formalizaron a través de los respectivos contratos. En efecto, las CCF que intermediaron con empresas para ubicar trabajadores a través de contratos laborales, previeron el fortalecimiento de este recurso humano orientado a la productividad con programas de formación en competencias laborales específicas, en competencias básicas transversales y certificación correspondiente en competencias que eran requeridas por las empresas que hicieron parte del programa. Es de citar en esta interoperabilidad, que se presentaron tres características: para capacitar a los jóvenes con necesidades específicas de las empresas, la CCF habilitaba la formación a través de su oferta siempre y cuando existiera en contrato de trabajo con el/la joven; no todos los jóvenes debían recibir la formación y este componente no es obligatorio ni requisito para la prestación de los servicios diseñado con este programa.

El programa Impulso al Empleo, interoperó con la oferta de formación para capacitar a los potenciales beneficiarios para su inserción o reinserción laboral que fueron seleccionadas para ser atendidos con el paquete integral y que requerían esta mejora de competencias. En el paquete se servicios básicos no se diseñó oferta de formación. Se prestaron servicios para mejorar sus competencias laborales específicas, competencias básicas transversales y competencias básicas claves, a través de la oferta presente en las CCF o a través de terceros subcontratados por éstas. Es de notar que el diseño de la formación se revisaba en su “pertinencia con las vacantes existentes y/o las dinámicas del mercado laboral, con el fin de asegurar la mejor inversión de los recursos” (SDDE, 2021). En todo caso, se certificaron a los participantes de las capacitaciones recibidas, bajo requisitos de formación continua.

²⁷ Esto responde a la pregunta orientadora: *¿Cómo se articulan los diferentes programas de la plataforma de empleabilidad de la SDDE?*,

²⁸ Estudios previos, anexos técnicos, contratos y manuales operativos cuando aplique consultados de los programas Empleo Incluyente,

En el programa Empleo Incluyente no se previó interoperabilidad con la oferta de formación.

Entre el programa Pago por Resultados y los demás programas, aplica la interoperabilidad no solo para efectos de la convocatoria a potenciales empleadores y buscadores de empleo sino también con la oferta de la ADE para efectos de la pre-verificación de elegibilidad y registro en plataforma de empleo que debe ser autorizada por el SPE. Específicamente, el programa Pago por Resultados se interopera con la oferta de formación que tiene diseñada la SDDE para efectos de la selección de los participantes en el paquete integral²⁹ y facilitar su inserción o reinserción laboral. Esta formación estaba orientada a aquella centrada en competencias laborales específicas, competencias básicas transversales o competencias básicas claves, la cual es prestada directamente por los operadores.

La oferta de la ADE también estuvo a disposición de los demás programas del componente de empleabilidad, pues en todo caso se requiere diseñar una operación centrada en superar barreras para la inclusión laboral con criterios de sostenibilidad. Frente a la interoperabilidad con la formación, a través de la orientación que presta la ADE mediante su servicio de gestión y colocación, los beneficiarios podían conocer y acceder a la oferta de formación definida por la SEF.

Desde la perspectiva tecnológica, se conoció en el marco de esta evaluación que actualmente cursa una iniciativa para la incorporación de la inteligencia artificial para la Ruta Bogotá Trabaja denominada *Bogotá Trabaja Te Conecta*. Consiste en una plataforma desarrollada por Google Cloud y la Agencia Analítica de Datos (ÁGATA)³⁰ que es apoyada por la SDDE con el fin de mejorar la experiencia de los usuarios buscadores de empleo y las empresas presentes en los procesos de gestión y colocación de empleo, la eficiencia de las actividades y la oportunidad en acciones de registro y acceso a la información. Esta iniciativa, que aplica lo estipulado en el citado Marco de Interoperabilidad, hace uso de los sistemas de información existentes o de plataformas que registren información de la ADE y de mecanismos que capturan datos sobre poblaciones registradas y empresas, con el fin de mejorar la calidad de la información de origen, de búsqueda de información transaccional (ej. candidatos capacitados para vacantes y porcentaje match) y para toma de decisiones en procesos de seguimiento y evaluación.

Ahora, desde el punto de vista de las personas, en la interoperabilidad se tratan tres temas: la articulación entre los diferentes actores que componen la Ruta, la interoperabilidad entre la empleabilidad y la formación y las ventajas y las desventajas de abordar simultáneamente la oferta, la demanda y el ecosistema de empleo de la ciudad.

²⁹ Se intervienen con este paquete, los buscadores de empleo pre verificados que requieren formación o capacitación en competencias laborales específicas, competencias básicas transversales o claves para superar barreras de inclusión laboral.

³⁰ Esta es una empresa que surge de la alianza estratégica entre la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB); el Grupo de Energía de Bogotá (EEB), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Catastro Distrital y la SDP para aprovechar datos y ofertar soluciones al mercado digital a partir de procesos de analítica.

Lo primero es señalar que uno de los logros operativos que destacan los gerentes es el hecho de haber puesto a interactuar actores que normalmente no tienen mucho contacto con el sector público (las agencias públicas) o privado (Cajas de Compensación, Agencias de Empleo privadas). Así mismo, como ya fue dicho, esto incluye también el desarrollo de programas que le apuntan desde distintas perspectivas al objetivo de la empleabilidad. Para estos actores, la articulación interna, es decir, la que ocurre entre los programas, no representa una dificultad mayor, pues las funciones y las responsabilidades están definidas. Esta articulación se realiza a través de mecanismos como las reuniones, el correo y los *chats*.

“Yo creo que [la articulación entre los programas] es bastante alta porque en el diseño mismo de los programas se pensó de manera complementaria: digamos, tanto el fortalecimiento de la ruta como los esquemas de pago por resultados, como programas de incentivos como Empleo Joven o Empleo Incluyente cada uno tiene un rol al interior de la ruta son formas distintas de lograr un mismo objetivo, que es la empleabilidad de la población vulnerable al mercado laboral formal. Cada uno de esos programas y cada uno de esos servicios tiene un objetivo específico y fue pensado para cubrir distintas aristas del problema. (...) Si tú me dices, yo digo, creo que eso está bastante bien articulado” (Entrevista gerente).

Ahora bien, para el nivel gerencial los retos y las dificultades de la articulación no se encuentran tanto en la coordinación interna de los programas sino a nivel del ecosistema. Esto lo resume bien la siguiente cita extraída de la entrevista al gerente citado en el párrafo anterior:

“(…) en la ciudad hay una red de prestadores de servicio de empleo y esa red de prestadores no funciona como red, es un problema de la ciudad, no es un problema de la Ruta. El problema es que hay demasiados esfuerzos aislados: el Ministerio de Trabajo tiene unas cosas, las Cajas de Compensación Familiar tienen otras, las agencias privadas tienen otras y a la persona que está buscando empleo y a la empresa, pues no le importa muy bien quién hace qué, pero yo creo que los problemas de coordinación no tienen que ver con los programas, sino tienen que ver con la red de prestadores” (Entrevista gerente).

Esta percepción positiva de la articulación entre los actores que participan en la Ruta es compartida también por los operadores: estos no refirieron problemas notables de coordinación que se erigieran en una barrera para la operación de los programas; al contrario, destacan que la comunicación con la Secretaría a través de los comités técnicos y operativos es fluida y permite efectivamente la coordinación de acciones. Igualmente, refieren que se han generado mecanismos informales de comunicación entre las mismas Cajas: “digamos que tuvimos realmente una comunicación muy fluida, ¿cierto? Entonces como que a veces nos preguntábamos usted cómo hace las cosas y que cómo consiguen las ferias y demás, o de mis estrategias; digamos que ahí si nos apoyamos mucho”.

Aunque tanto gerentes como operadores tienen una perspectiva acerca de la articulación y coordinación que coincide en términos generales, existe cierta discrepancia con la voz de algunos actores ubicados en el nivel operativo de la plataforma. Como ya fue

señalado, en este nivel las personas señalaron algunas dificultades en la articulación de los programas y se destacó también una idea que apuntaba a la duplicidad de acciones entre los programas. Para complementar lo anterior, hay que destacar que otra de las ideas generales que señalan estos actores es que falta una mayor articulación a nivel de la estrategia y que esto hace que los programas operen, en el día a día, de manera independiente: “hoy estamos hablando del programa Bogotá (...) como una gran estrategia o una gran sombrilla y allí hay diferentes programas y muchas veces no se articulan esos programas, es decir, no se encuentra como una estrategia integrada como tal, sino cada uno por las actividades y por la dinámica, casi que diaria, se está ejecutando independientemente” (Participante taller).

Finalmente, aunque es una opinión que debe circunscribirse a estos actores del nivel operativo (es decir, no aparece en los otros actores involucrados en la implementación de la ruta), también fue mencionado que existe cierta desarticulación entre la política y los programas: “[una de las dificultades es] el no reconocimiento de la política pública como el eje fundamental de los programas. Es decir, se diseñan los programas y muchas veces no están articulados con la política pública, y eso obedece a una deficiencia en el reconocimiento de la política pública. Esta idea tiene también que ver con que algunas personas mencionaron que esa falta de articulación entre política pública y programas hace que luego de diseñados los programas se tengan que acomodar después para cumplir con los objetivos de las políticas.

En segundo lugar, al indagar a los actores por los temas relacionados con la formación, en la articulación interinstitucional citada se reconoce la oferta de formación por parte de las CCF y se posiciona la oferta distrital y la alianza con el nivel nacional: “se ven como cuatro cajas grandes, por llamarlo de alguna forma, que es el tema de formación, sobre todo con Todos A La U, y el convenio que está con el SENA” (entrevista, actor institucional).

Si bien, los programas que articularon a las CCF como Empleo Joven e Impulso al Empleo, no solo buscan mejorar su capacidad de lograr alianzas para dinamizar el mercado laboral, sino también aprovechar sus capacidades como formadores, desde una perspectiva más holística y propositiva para la mejora de la calidad de este mercado y no de forma segmentada:

“El diseño mismo de los programas se pensó de manera complementaria... cada uno tiene un rol al interior de la ruta, son formas distintas de lograr un mismo objetivo, que es la empleabilidad de la población vulnerable al mercado laboral formal...logrando incorporar actores que piensen en el resultado, no que piensan en el producto, no interesa contratar un operador para que haga una orientación o para que haga una formación, interesa contratar un operador que piense en cómo lograr empleo laboral formal a esa persona que va a atender” (Entrevista actor institucional)

Desde el diseño institucional, la interoperabilidad entre la empleabilidad y la formación se garantiza por el marco de funciones de la SEF, lo cual ratifica su capacidad para conocer la oferta distrital en formación y articularla para el cumplimiento de sus fines

institucionales, denotando madurez en particular en materia de gestión para la empleabilidad que debe ser mejorada para efectos de eficiencia:

“[En el] tema de formación hacíamos cosas muy incipientes, entonces tratamos de consolidar un programa que estuviera más hecho hacia las necesidades específicas que tenían sectores empresariales que estaban creciendo en la ciudad para generar una oferta de formación corta que permitiera cerrar brechas de empleabilidad mucho más rápidamente, ahí encontramos un aliado natural que es Atenea, que es la agencia de educación del distrito, estaban naciendo también como entidad, nos sentamos a construir esa ruta...el primer programa se demoró en [orientar] vocacionalmente la formación y por temas contractuales” (Entrevista actor institucional)

Por último, se encuentra el tema de las opiniones expresadas acerca de las ventajas y las desventajas de abordar simultáneamente la oferta, la demanda y el ecosistema de empleo de la ciudad. En cuanto a las desventajas, las personas asocian este tema con la idea de una intervención integral en el sentido de vincular tanto los temas de empleo como de formación.

“(…) uno pensaría que si no lo haces así pues difícilmente vas a conciliar, vas a dar respuesta efectiva a lo que tú necesitas (...): si tú arrancas simplemente por la oferta, cuando tú piensas en empleabilidad y te vas únicamente con señales de oferta y programas [de oferta], pues de pronto eso no es lo que está requiriendo la demanda el sector productivo; y si tú te vas con puras señales de demanda, terminas haciendo de pronto programas cortos que lo que hacen es que la persona en el largo plazo no tenga buenas condiciones de empleabilidad, entonces necesariamente tú necesitas simultaneidad en tu diseño” (Participante Mesa de expertos).

Otra de las acepciones que tienen que ver con esta cuestión es que las personas reconocen que es un acierto vincular bajo un mismo techo o propósito diferentes grupos de interés. Esto lo relacionan no solo en el sentido de unir esfuerzos para aumentar las oportunidades de empleo y empleabilidad de las personas, sino también para coordinar mejor la oferta de distintos actores que tienen preocupaciones y hacen intervenciones similares.

En cuanto a las desventajas de esta apuesta hay que considerar lo siguiente para entender mejor las ideas de las personas frente a este tema. Realmente, ninguna de las personas que participaron en los instrumentos mencionó que el abordaje simultáneo sea problemático o que ofreciera en sí mismo desventajas frente a una consideración exclusivamente centrada en la oferta o en la demanda, pues esto equivaldría a oponerse a la idea de integralidad o a una iniciativa que se propone abarcar más, conectar distintos tipos de actores, etc. Más bien, las opiniones en este sentido se deben leer – esa es la interpretación del equipo consultor – como retos y dificultades relacionados con poner en práctica esta apuesta. Entre dichos retos y dificultades cabe mencionar lo siguiente:

En primer lugar, la dificultad y los retos que implica la coordinación de múltiples actores. Como ha sido señalado, existen actores que hay que vincular de una forma más activa. Este reto también implica, según algunos de los actores entrevistados, innovar en

mecanismos de coordinación y espacios de articulación formales para que los actores que interactúan en el ecosistema dialoguen entre sí.

El reto se multiplica si se considera la complejidad del ecosistema de empleo de la ciudad: “yo creo que eso es un logro que hemos hecho, pero que le falta mucho trabajo, y es que la Secretaría en su estrategia de Bogotá Trabaja (...) hemos empezado a poner los primeros pinitos hacia lograr la coordinación del ecosistema, porque en Bogotá el ecosistema de empleo es muy grande, o sea, el sector productivo en Bogotá... somos una máquina productiva esta ciudad, pero asimismo hay un montón de universidades que están formando gente todo el tiempo y somos la principal fuente de formación en el país...” (Entrevista gerente).

Otro de los retos identificados se relaciona con la manera de llegarle a diferentes actores sin llegar a saturarlos, es decir, con la coordinación tanto de la oferta como de la información existente. La siguiente cita ilustra bien la idea:

“yo creo que son muchos actores también, somos muchos, aquí hay muchas cajas, bolsas de universidades, universidades, ONG. Y creo que la mayor desventaja es bombardear por utilizar una palabra, atacar tanto al empresario con tantos programas porque llegan en un momento en que yo creo que se sienten agotados. Entonces el Ministerio los invita a... pero también un montón de documentos para postularse y también hay entidades público-privadas, o sea, de verdad que la cantidad de información que se recibe, pues es bastante, hay entidades privadas, cámaras colombo americanas, fundaciones, Hilton Howard, The Buffet que también te dan recursos, el mismo PNUD y pues las empresas. Yo creo las empresas que los saben aprovechar, reciben mucha plata, muchos recursos de otros lugares, pero también reciben mucha información y los invitan mucho a estos espacios y creo que [eso] también satura” (Entrevista operador).

4.4. Resultados

En general, puede decirse que las percepciones sobre los resultados alcanzados por la Ruta son positivas para todos los involucrados, con algunos matices que se irán destacando a medida que el análisis lo requiera. Tal y como se ha venido haciendo, el análisis cualitativo de los resultados se presenta de acuerdo con los diferentes puntos de vista que se han considerado.

En el análisis del componente de resultados de la Ruta, emergen diversas perspectivas que destacan su importancia y sus resultados principales, tanto desde la vista de los gerentes y operadores como desde la de los beneficiarios principales: las personas y las empresas. Los gerentes y operadores perciben los resultados de la Ruta bajo una doble óptica. Por un lado, destacan los logros en términos de colocaciones. Estos logros se caracterizan por ser los resultados que están explícitamente conectados con los objetivos y los que, así mismo, son objeto de medición por parte de los indicadores de resultado. En general, se puede decir que estos actores ven estos indicadores de manera positiva: perciben, por ejemplo, un incremento en las cifras de colocación de los últimos años (2021, 2022 y 2023) en comparación con el pasado, y un avance favorable en el cumplimiento de las metas.

Aparte de esta óptica centrada en los resultados medidos a través de las colocaciones, estos actores reconocen la importancia de otros resultados que, aunque no se reflejan directamente en los indicadores convencionales, hacen parte también de los logros de la Ruta. Estos logros se extienden más allá de la colocación laboral y se refieren al posicionamiento de la Ruta dentro de la estructura institucional de la Secretaría, en el mercado mismo de la intervención laboral y sus servicios asociados prestados por aliados y operadores, y en los principales beneficiarios.

Ha habido igualmente un esfuerzo notable en sensibilizar a la sociedad, especialmente a los empresarios, sobre la importancia del empleo incluyente. Este esfuerzo se ha traducido en una dinamización de dicho mercado laboral, involucrando a operadores existentes y fortaleciendo a las empresas emergentes en este sector, lo que ha ampliado significativamente la oferta de servicios. Además, la Ruta ha jugado un papel crucial en segmentar este mercado, enfocándose en grupos poblacionales que tradicionalmente enfrentan mayores barreras para el empleo, como los jóvenes sin experiencia, creando así nuevas oportunidades.

Desde la perspectiva de las empresas, los resultados se perciben como altamente beneficiosos. Los incentivos económicos ofrecidos por la Ruta son vistos por estos actores como una ayuda vital, especialmente durante la crisis económica causada por la pandemia, permitiendo a muchas empresas mantenerse a flote y reactivar sus actividades de contratación.

Más allá de esto, las empresas ven su participación en la Ruta como una contribución social significativa: perciben que tienen un rol importante en el cierre de brechas sociales y en la creación de oportunidades de empleo para poblaciones vulnerables.

Estos mismos actores destacan que también es posible hablar de resultados para las personas que se benefician directamente de la Ruta que van más allá de conseguir un empleo. La Ruta contribuye a reducir las brechas de información, ya que les permite interactuar con una variedad de actores y acceder a ofertas del mercado laboral a las que antes no tenían acceso que pueden ser útiles en el futuro de las personas. Además, adquieren habilidades valiosas, como la preparación de hojas de vida, técnicas de entrevista, y el uso de plataformas digitales, lo cual es crucial para su desarrollo profesional y personal.

En conjunto, la Ruta no solo ha logrado resultados importantes en términos de colocación y cumplimiento de metas, sino que también ha generado otros resultados relacionados con el posicionamiento de los programas, la sensibilización del mercado laboral, la dinamización del sector de la intermediación laboral y el cierre de brechas.

4.4.1. Eficacia³¹

Para el análisis de eficacia, el Producto 1 Informe metodológico describió que esta evaluación hace uso del enfoque de generación de valor público, con el cual se permite responder a la pregunta: ¿Qué tanto valor se está generando con la Ruta Bogotá Trabaja? Así, a través de las cadenas de valor que se diseñaron para cada intervención presente en la Ruta Bogotá Trabaja se puede hacer una observación y análisis de, como se citó, componentes, variables y circunstancias que inciden en el desempeño (Moore & Benington, 2010) de cada intervención. Esta observación y análisis se realiza a través de las tres dimensiones del triángulo estratégico con las cuales se obtuvo una visión general sobre el desempeño de la Ruta: la reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz, el diagnóstico de las expectativas políticas y el análisis detallado de lo que es viable operativamente, en el contexto del interés general.

La eficacia, que se establece como una medida del desempeño de una operación, revisa el cumplimiento de los objetivos propuestos. Con este análisis se responde a la pregunta orientadora *¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los objetivos de la plataforma de empleabilidad de la SDDE?* Se acompaña esta respuesta con la identificación de mecanismos e incentivos presentes en los programas y si estos contribuyen a los resultados previstos, y con las percepciones tanto desde la vista de los gerentes y operadores como desde la de los beneficiarios principales: las personas y las empresas.

Para este análisis, se toma como base el objetivo definido en la caracterización del proceso Gestión de Empleo, que indica “Mejorar la calidad del empleo en Bogotá, a través del desarrollo de políticas activas de empleo que permitan la articulación efectiva de la oferta y la demanda de trabajo” (SDDE, 2018) y el objetivo definido en el PDD en materia de “promover la generación de empleo para al menos 200.000 personas, con enfoque de género, territorial, diferencial: mujeres cabeza de hogar, jóvenes especialmente en primer empleo, jóvenes NINI en los que se incluyen jóvenes en acción, personas con discapacidad, víctimas del conflicto, grupo étnico y/o teniendo en cuenta acciones afirmativas”. Para el análisis se toman dos momentos, lo reportado en el informe de cierre de gestión y resultados de la vigencia 2022 (SDDE, 2023) y lo reportado en el informe de empalme en diciembre de 2023 (SDDE, 2023).

A enero 31 de 2023, la SDDE reportó los siguientes datos en materia de recuperación económica:

- 186.507 nuevos empleos en el período agosto a octubre de 2022.
- Disminución de la tasa de desempleo en 3,9 p.p. acumulada y de un dígito al situarse en 9,6% en este trimestre.
- Persiste rezago en la velocidad de recuperación en comparación al crecimiento (PIB).
- Se recuperaron los niveles de ocupación del 2019.

³¹ De acuerdo con el Anexo Técnico, el objetivo específico relacionado con la eficacia está enfocado en analizar la plataforma para la empleabilidad compuesta por los modelos de trabajo de Empleo Joven, Impulso al Empleo, Empleo Incluyente, Pago por Resultados y ADE.

Lo anterior bajo el objetivo de contribuir a aumentar los niveles de empleabilidad antes de pandemia. El 52% del presupuesto tuvo este énfasis, seguido del apoyo a las unidades productivas tanto locales como de alto impacto (30%), y el restante 18% a otras iniciativas.

Frente a la meta PDD de promover la generación de empleo para al menos 200,000 personas colocadas, entre 2020 y 2021 se lograron 31.442 personas colocadas y a 2022, 42.874, logrando 74.316 personas correspondiente al 37% de la meta. Para 2023 se fijó una meta de 34.096 para lograr 108.412 (54,2%) y se fijó también una reserva de cupos de 49.766, con lo cual se alcanzaría un nivel de eficacia de 79,1%³².

Bajo el programa 18-Cierre de brechas para la inclusión productiva urbano rural, se consideraron las siguientes metas con su respectivo nivel de cumplimiento reportado a la fecha (Ver Tabla 10).

³² Si bien los programas de formación no son objeto de medición de eficacia, para el cierre de la vigencia 2022 (SDDE, 2023) reportó un acumulado de 14.232 personas formadas a 2021 y 14.905 personas formadas a 2022, logrando así un acumulado de eficacia a 2022 de 58,27%. Para 2023 se prevé una meta de 8.616 con una reserva de 5.815 personas, con lo cual se esperaba alcanzar un nivel de eficacia de 87,13%

Tabla 10 Ejecución de meta técnica y financiera a 2023 con base en las metas fijadas en el PDD

Meta sectorial	Indicador	Programación cuatrienio	Programación vigencia	Ejecución vigencia	Recursos programados (mm)	Recursos ejecutados (mm)	% ejecución
119-Formar al menos 50.000 personas en las nuevas competencias, bilingüismo y/o habilidades para el trabajo con especial énfasis en sectores afectados por la emergencia, mujeres y jóvenes, atendiendo un enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y/o de participación, teniendo en cuenta acciones afirmativas. Al menos el 20% deberá ser mujeres y el 10% jóvenes. Lo anterior a través de la formación y educación para el trabajo y el desarrollo humano.	129-Número de personas formadas en nuevas competencias y habilidades para el trabajo	15.578	20.720	14.905	34.268	28.224	82,36%
	623-Porcentaje de jóvenes formados	10	10	49,90			
	624-Porcentaje de mujeres formadas	10	10	59,17			
122-Promover la generación de empleo para al menos 200.000 personas, con enfoque de género, territorial, diferencial: mujeres cabeza de hogar, jóvenes especialmente en primer empleo, jóvenes NINI en los que se incluyen jóvenes en acción, personas con discapacidad, víctimas del conflicto, grupo étnico y/o	132-Número de personas colocadas, con énfasis en sectores de oportunidad y en empleos verdes	62.665	92.640	42.874	\$244.650	\$200,265	81,86%

teniendo en cuenta acciones afirmativas							
---	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la SDDE, 2024.

Luego para fines de 2023, y de acuerdo con el Informe de rendición de cuentas de la SDDE presentado con ocasión del proceso de empalme con el gobierno entrante de la ciudad (SDDE, 2023), se reporta como logro del cuatrienio “la colocación en empleos de calidad de 134.759 personas, de las cuales 50.000 personas se reportaron en 2023”, indicando esta información que en 2023 se logró aproximadamente el 59,62% de la meta trazada para esta vigencia. Cita el informe de empalme que la eficacia en colocación, que logra un total de 67,38% en el cuatrienio se logra por los programas Empleo Joven y Pago por Resultados y por los servicios de la ADE. Se reporta igualmente que, en el cumplimiento de esta meta de colocación, se vincularon laboralmente 67.470 mujeres y 77.931 jóvenes. No se reporta vinculación laboral para otro tipo de población. En los datos reportados, lo gestionado con programas como Impulso al Empleo y Empleo Incluyente hacen parte de lo reportado por la ADE.

Cita igualmente el informe que a diciembre de 2023, con la gestión adelantada, se logrará un nivel de 153.076 personas colocadas, alcanzando una eficacia de 76,54% y a junio de 2024, una vez finalice el periodo de cumplimiento de compromisos presupuestales y programáticos del proyecto de inversión, se logrará cumplir con 202.462 personas colocadas, logrando así un nivel de eficacia de 101,23%. Es de notar que esta evolución positiva de la eficacia en esta materia desde 2012 (línea base 0 personas colocadas) muestra que en este cuatrienio se logró una cobertura de colocaciones sin precedente en la ciudad, pues en el periodo 2012 a 2016 se lograron 4.899 personas y en el periodo 2016 – 2020 se lograron 7.969. personas colocadas.

A continuación, se presentan los niveles de eficacia por cada programa, de acuerdo con la información disponible.

Servicio Público prestado por la Agencia Pública de Empleo

El servicio de gestión y colocación de empleo se desarrolla a través de la *Agencia Pública de gestión y Colocación de Empleo* o también denominada en documentos institucionales como *Agencia Distrital de Empleo (ADE)*. Bajo esta, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a través de la misionalidad de la SDDE se constituye como esta agencia y se encuentra sujeta al régimen legal establecido para este tipo de organizaciones. Mediante este servicio, la Agencia se entiende como unidad intermediadora que articula las necesidades de búsqueda de empleo por parte del oferente de trabajo (personas) con las demandas de empleo por parte del empleador (empresas). Para los(as) buscadores de empleo, los servicios que brinda la ADE tienen como objetivo facilitar el acceso a un empleo formal en condiciones dignas y decentes; mientras que, para los(as) empleadores(as), el objetivo es facilitar la contratación del personal más idóneo para ocupar sus vacantes.

A 2022 y de acuerdo con el informe de gestión de cierre de vigencia de la SDDE a 2022, se registraron 89.374 personas en los servicios de la ADE y se colocaron 43.824 de ellas (SDDE, 2023), logrando así una eficacia de 49,03% a diciembre de 2022. El informe de rendición de cuentas a 2023, no desagrega los datos a noviembre de 2023.

En los grupos focales realizados con empresas usuarias de la ADE se identificaron tres (3) tipos de resultados principales. En primer lugar, las empresas destacan las

colocaciones y el acceso a oferta laboral. Sobre este resultado la percepción que queda es positiva: las empresas consideran que el objetivo que tienen al usar los servicios de la ADE se cumple en la medida que llenan las vacantes que necesitan. Como corolario a esta percepción se relaciona el hecho de que por medio de la ADE las empresas pueden ampliar su acceso a la oferta la laboral y a posibles candidatos para ocupar sus vacantes:

“(…) claramente cuando vamos a las ferias no todo el porcentaje sirve para las vacantes que tenemos en ese momento, pero siempre ha sido muy positivo, entonces un porcentaje superior al 50%. Creo que nos ha servido bastante porque son puestos de trabajo que se cubren y que salen de esas ferias que se han realizado y de esa colocación de ese momento” (Participante grupo focal empresas)

Hay que advertir que, aunque la percepción de las empresas sobre los resultados de colocación es positiva, mencionan que una de las restricciones a este resultado es la búsqueda de perfiles especializados o de personas que tengan cierta formación (ej. personas bilingües): según sus testimonios, cuando este es el caso, los resultados son menores, aunque hay que tener en cuenta que probablemente se trate de una percepción relacionada con que es difícil en general conseguir ese tipo de perfiles y se traslade a continuación a la ADE.

En segundo lugar, las empresas – sobre todo las que pertenecen al sector de provisión de empleos temporales – refieren que gracias a su participación en la ADE y en las ferias laborales aumentaron la visibilidad y el reconocimiento de sus compañías. Un resultado relacionado en esta área fue que esto también aumentó su posibilidad de cumplir con sus propias metas y sus compromisos con clientes externos mejorando su reputación y credibilidad.

En tercer lugar, las empresas también reportan un resultado que ya se había mencionado y es que accediendo a servicios como los de la ADE se sienten partícipes de un objetivo más amplio que consiste en contribuir al cierre de brechas y a la disminución del desempleo en la ciudad: “hay beneficios en temas de descuento, de reconocimiento, de impactar a la población en temas de empleabilidad a nivel Bogotá, a nivel ciudad, a nivel país” (Participante grupo focal empresas).

En cuanto a la voz de las personas beneficiarias, antes de pasar a examinar los resultados desde su punto de vista hay que advertir lo siguiente. Antes que dar una idea objetiva sobre los resultados de la ADE en las personas que buscan empleo, estas voces hablan más bien de expectativas, pues en términos estrictos de colocación ninguno de los participantes obtuvo empleo. Esto por supuesto no se puede extrapolar al conjunto de personas que han sido beneficiarios(as) de los servicios de la ADE, puesto que dicho resultado puede obedecer a un efecto contingente de ese grupo de personas en particular. Sin embargo, sus voces aportan ideas interesantes para comprender las expectativas con las que entran, los efectos colaterales de haber tenido contacto con la ADE y lo que ocurre con dichas expectativas cuando no se alcanzan los resultados.

En cuanto a las expectativas cumplidas, hay que resaltar que los participantes valoran como un resultado positivo la formación recibida, destacando que adquirieron habilidades

útiles como técnicas de entrevista, presentación personal, y cómo actualizar y mejorar sus hojas de vida. Estas habilidades, a su vez, contribuyeron a aumentar su autoconfianza para enfrentar procesos de selección de ofertas laborales y a mejorar sus perspectivas de empleabilidad.

“(…) eso fue en las manzanas del cuidado para mujeres cuidadoras y eso. Entonces decían este es el horario de Bogotá emplea, va desde las 8 hasta las 10 y bien es para que le ayuden a hacer la hoja de vida, para que le ayuden a hacer la entrevista, entonces ella me explicó cómo vestirme, desde la presentación personal hasta actualizar la hoja de vida y después me dijo unos tips de acuerdo a mi personalidad o como a lo que yo voy enfocada, entonces también me dio ayuda, entonces ahí estamos los dos contentos” (Participante taller participativo beneficiarios ADE)

En cuanto a las expectativas no cumplidas, hay que entender que al no lograr el objetivo la frustración se canaliza señalando las inadecuaciones entre lo que ellos esperaban y lo que finalmente se les presentó como oferta: por ejemplo, las malas condiciones laborales, la lejanía con sus lugares de vivienda, los horarios, los salarios o las incompatibilidades con sus capacidades, habilidades y formación. Con respecto a este último tema, algunos señalaron una falta de una conexión efectiva entre los programas de formación y los empleadores reales, lo que dificultaba la transición de la capacitación al empleo.

“A mí también me pasaba, yo asistí a varias entrevistas también súper lejos: yo vivo en el norte como por los lados del Codito entonces me tocaba una por allá en el Restrepo, por allá súper lejos y por mi condición... bueno, en Transmilenio yo me voy y donde llegue el Transmilenio allá voy, pero hay veces de pronto es más alejado de la estación entonces a uno ya le toca coger otra cosa” (Participante taller participativo beneficiarios ADE).

Esta es una parte de la explicación de la frustración. La otra consiste en señalar la falta de un acompañamiento y un seguimiento posterior a sus casos por parte de la ADE. Estas personas refieren, en este sentido, una especie de sentimiento de abandono: tras la formación, sintieron que se les dejaba sin guía o asistencia para encontrar o continuar con la búsqueda de empleo.

Empleo Joven

El programa *Empleo Joven* desarrollado en el marco de la reactivación económica del Distrito Capital, está orientado a brindar el beneficio económico del 55% de los costos laborales hasta por tres (3) meses, calculados sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), a partir de la contratación de jóvenes entre los 18 y 28 años que residan en la ciudad de Bogotá. En el marco del programa se desarrollan actividades a partir de las cuales se pueda identificar a empresas que tengan la posibilidad de generar demanda laboral adicional enfocada a jóvenes, con el fin de facilitar su inmersión en el mercado laboral.

A diciembre de 2022 (SDDE, 2023), se registraron 16.950 jóvenes, que corresponden al 86% de eficacia (meta total del programa). De estos, a diciembre de 2022 se había efectuado un primer pago a 7.564 personas. En adición, de acuerdo con información suministrada para esta evaluación en el mes de diciembre de 2023, se lograron registrar 19.935 jóvenes atendidos, logrando así un nivel de eficacia de 101,1%.

Por el lado de las percepciones, tanto los operadores como las empresas beneficiarias con las que se conversó mencionaron que el resultado más destacado está enmarcado en el tema de la generación de empleo, por parte de las empresas y de las colaciones, por parte de los operadores. Para las empresas, la generación de empleo tiene un valor simbólico importante, pues, como ya se advirtió, sienten que están contribuyendo a alcanzar un objetivo social importante: “darle la oportunidad a la población vulnerable” (Grupo focal empresas empleo joven). Otro participante, anotaba lo siguiente: “digamos que de una u otra manera se apoyó a la localidad de Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar en pues en aportar un granito de arena, digámoslo así, en la disminución de empleo”.

Para los operadores, el resultado en términos de colocaciones equivale a pensar en términos del cumplimiento de las metas que tenían. La percepción en este sentido es básicamente una percepción positiva, de cumplimiento de la meta: “pues para mí los resultados fueron, satisfactorios; digamos que se cumplió la meta. Y digamos, pues, que era algo muy importante, era poder atender a estas personitas que normalmente no puede atender la Agencia de Empleo. Entonces digamos que para mí fue satisfactorio”.

Aparte de los resultados en términos de empleo y colocación se destacan otros. Uno de ellos está relacionado con el efecto que tuvieron los incentivos económicos en las empresas. Aquí se reitera que estos incentivos recibidos en el marco de este programa les ayudaron a las empresas a sostenerse financieramente, al tiempo que esto les facilitó la contratación de jóvenes. Este apoyo fue crucial para muchas empresas, como ya se dijo, en los momentos de crisis económica vívidos en el contexto de la pandemia.

“(…) veníamos de una pandemia (...), veníamos en una recesión prácticamente económica (...), no se sabía si se iba a continuar la emergencia o cuánto tiempo más iba a durar, entonces veníamos como esa expectativa negativa. A nivel financiero entonces digamos que el impacto que tuvimos en pandemia fue financiero. Entonces ese beneficio, ese aporte hace que las compañías puedan liberar esa tensión económica y puedan proyectarse, ¿no? Entonces digamos que ese es un beneficio anímico. Y luego viene el beneficio económico y es poder contratar” (Grupo focal empresas Empleo Joven).

Otro de los resultados que destacan las personas se relaciona de nuevo con el tema de la sensibilización. Las visiones coinciden en que el programa contribuyó a llamar la atención acerca de la importancia que tiene emplear a los jóvenes. Para las empresas, en la medida que pueden encontrar en este programa, aparte de beneficios económicos, personal para llenar sus vacantes. Para los jóvenes, según afirman los operadores y las empresas, el programa les proporciona una oportunidad – a muchos de ellos su primer empleo – que se traduce en una valiosa experiencia laboral en la que adquieren conocimientos, habilidades y la posibilidad de posteriormente acceder a mejores oportunidades de empleo.

En suma, el programa Empleo Joven fue valorado positivamente por su impacto económico y social, su labor de sensibilización y su capacidad para brindar oportunidades y experiencias de empleo valiosas para los jóvenes.

Impulso al empleo

Tiene como objetivo prestar servicios de gestión y colocación a través de la ruta de empleo de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), con el fin de que puedan atender a la población que, por falta de recursos o por otras disposiciones legales, no puede acceder a estos servicios. Se busca atender a 36.932 personas y lograr 20.000 colocaciones en el mercado laboral.

A diciembre de 2022 (SDDE, 2023), se reporta que el programa logra 42.464 personas registradas, 29.782 remitidos y colocados 2.287 personas, lo que indica una eficacia en el registro de 114,97% frente a la meta de atención. En adición y si bien el objetivo de este programa se fundamenta en utilizar las capacidades de las CCF a través de sus servicios de gestión y colocación, se indica con lo anterior que se logra un 80,64% de eficacia en remisiones frente a esta misma meta y de 11,43% de eficacia frente a la meta de colocaciones. Con base en información suministrada para el análisis costo beneficio, se identifican 37.732 personas intervenidas con este programa a través de las CCF. Esto indica un nivel de eficacia de 167,69%.

Como se ha venido discutiendo, las personas con las que se conversó destacan también en este programa los resultados asociados a las colocaciones en los términos que se han examinado: la percepción general es que las metas se cumplieron y que las cifras hablan de que son programas que han crecido y que son exitosos.

Como particularidades de los resultados asociados a este programa, las personas enfatizan el hecho de que este permite llegarle a segmentos de la población que no estaban cubiertos por la oferta tradicional. En esta medida el programa contribuye a vincular a las personas más vulnerables – sobre todo en términos socioeconómicos –, acercándolas a los servicios de empleo, mejorando su conocimiento y, acceso a la información sobre el mercado laboral. Esto sugiere resultados positivos en términos de aumentar la empleabilidad y el acceso a oportunidades laborales para personas en situación de vulnerabilidad.

“(…) yo creo que el resultado es positivo y frente a los temas de las personas, creo que lograrlos acercar a los servicios que tienen las cajas de compensación también es un tema muy positivo porque para las personas que buscan empleo [el] desconocimiento [es] grande y creo que ha mejorado con el paso del tiempo. (…) Todavía sigue pasando que las personas pagan para que les remitan su hoja de vida, entonces hay que seguir trabajando todos esos temas, pero una ventaja es poder tener la posibilidad de que las personas más vulnerables conozcan los servicios” (Entrevista operador).

Aparte de los anteriores resultados, las personas también reconocen como resultado la contribución que hace este programa al fortalecimiento del tejido productivo y a la conciencia empresarial acerca del empleo inclusivo. Esto indica para estos actores que Impulso al Empleo ha tenido un efecto más amplio en términos de fomentar una cultura empresarial más abierta a los temas de inclusión social.

Empleo incluyente

Tiene como objetivo “incentivar la contratación laboral de poblaciones que enfrentan brechas de acceso al empleo formal”. En este sentido, con el programa se busca cerrar

las brechas en 19 poblaciones de difícil empleabilidad. A través de Empleo Incluyente se otorga un incentivo económico a la contratación, el cual oscila entre \$600.000 y \$4.200.000, para las empresas que contraten a personas que pertenecen a las 19 poblaciones priorizadas, en función de dos criterios: (i) la duración y tipo de contrato pactados, y, (ii) las condiciones de vulnerabilidad (tipo de población) de la persona contratada.

Se fijó como meta, la contratación de 22.500 personas que hagan parte de la población objetivo, definida en el Decreto Distrital 399 de 2022. De acuerdo con la información suministrada por el equipo de la SEF, a diciembre de 2023 se registraron 4.248 personas colocadas a través de este programa, logrando una eficacia de 18,88%.

Las empresas participantes en el programa Empleo Incluyente que asistieron al grupo focal señalan los siguientes resultados principales. Por una parte, y al igual que para el caso de Empleo Joven valoran como un resultado positivo el apoyo económico que ofrece el programa, destacando cómo este ayuda a aliviar las cargas financieras, especialmente en un contexto económico difícil como el generado por la pandemia. Este apoyo fue fundamental en estos casos para sostener la nómina y manejar los costos asociados con la contratación de personal de algunas empresas.

Por otra parte, el programa ha incentivado a las empresas a considerar y contratar a poblaciones vulnerables y discriminadas, promoviendo la inclusión laboral y social. Este enfoque no solo ayuda a las empresas a diversificar su fuerza laboral, sino que también contribuye a la inclusión social de grupos que tradicionalmente han enfrentado mayores barreras para encontrar empleo. Como se dijo anteriormente, este resultado considera entonces que los beneficios no solo son "materiales" sino también simbólicos: se genera una cierta satisfacción y una idea de estar contribuyendo a generarle un beneficio a la sociedad:

"(...) yo pienso que uno de los principales beneficios que uno le ve como empresario es que muchas veces uno descarta población vulnerable porque uno dice "no, yo necesito alguien joven o alguien que tenga experiencia y que sepa producir". Entonces yo pienso que al uno caer en cuenta que hay estos programas, uno comienza a tener en cuenta población que está en estado de vulnerabilidad y que puede ser productiva, inclusive es mucho más productiva" (Grupo focal empresas)

Otro resultado interesante que reconocen las empresas está relacionado con la economía local. Las empresas reconocen que su participación en el programa contribuye al desarrollo económico local. Al contribuir a la generación de empleo, están apoyando no solo a sus empleados, sino también a la economía local.

Un cuarto resultado tiene que ver con los procesos internos de las empresas participantes. Según estas empresas, el programa les ha brindado oportunidades para aprender de la experiencia. Esto se ha traducido, por ejemplo, en una mejora de sus procesos de selección de personal, ayudándolas a identificar candidatos(as) adecuados(as) y a evaluar sus habilidades de manera más eficaz.

Pago por Resultados

Como se ha indicado, este programa busca fomentar la vinculación laboral de 21.818 personas, de las cuales entre 12.000 y 18.000 deben ser mujeres. El mismo opera a través de la figura de Financiación Basada en Resultados (FBR), que busca motivar la gestión de operadores en procesos de vinculación laboral. Estos operadores son prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo, que pueden actuar por sí mismos o en alianza con otras entidades, certificando experiencia en población vulnerable. Como se indicó, por tratarse de una FBR, se ha diseñado un incentivo económico que se otorga al operador cuando se comprueba que ha logrado la colocación de la población, el cual depende del paquete de atención que recibió cada uno de los atendidos por el programa y del precio ofertado por cada uno de los operadores. En este sentido el valor pagado por cada uno de los colocados es variable y se establece de acuerdo con las siguientes reglas:

- Paquete básico: el incentivo a la colocación es del 20% del valor ofertado por servicios de este paquete.
- Paquete integral: el incentivo a la colocación es del 5% del valor ofertado por servicios de este paquete.
- Paquete especializado: el incentivo a la colocación de personas hombres es del 20% del valor ofertado por servicios de este paquete y si son personas mujeres por debajo del umbral del 60%, corresponde al 30% del valor ofertado por servicios de este paquete. El incentivo por mujer colocada por encima del umbral del 60% corresponde al 35% del valor ofertado por servicios de este paquete.

Para pagar a una persona colocada el operador debía presentar como evidencia un certificado laboral, contrato laboral, desprendible de nómina o certificado de aportes a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Adicionalmente, la SDDE solicitó a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) que cruce la base de datos de colocados con la PILA para verificar que todas las personas reportadas como colocadas por los operadores estén contribuyendo a la seguridad social.

Esta verificación se realiza considerando la fecha de contratación y se verifica si existe una cotización por la empresa que emite la evidencia de colocación en el mes de contratación o meses posteriores a la contratación.

Según datos de la SDDE, para la operación de este programa se adjudicó un presupuesto de \$30.000.000.000 para financiar 15.000 cupos, a razón de \$2.000.000 por beneficio. Se distribuyó este presupuesto en 4 operadores, a saber: Corporación Organización El Minuto de Dios, Unión temporal Empleo 4,0, Unión Temporal Gestión de Empleo (CGC) y Unión Temporal GT, Sinú y Cesar. Con base en la información suministrada para el análisis costo beneficio, se identifican 2.244 personas colocadas a diciembre de 2023 con este programa, indicando un nivel de eficacia de 10,28%%. El número de personas colocadas por operador se presenta en la Tabla 11 a continuación.

Tabla 11 Personas colocadas por operador a diciembre de 2023

Operador	Número de personas colocadas	%
CORPORACIÓN ORGANIZACIÓN EL MINUTO DE DIOS	153	6,82%
KUEPA	9	0,40%
UT EMPLEO 2.1	127	5,66%
UT EMPLEO 4.0	9	0,40%
UT GESTIÓN EMPLEO CGC	782	34,85%
UT GESTIÓN EMPLEO CGC – 2023	172	7,66%
UT GT SINU Y CESAR	917	40,86%
UT MD	75	3,34%
TOTAL	2.244	

Fuente: Información entregada por la SDDE a diciembre 2023.

Por su parte, en las entrevistas realizadas a los operadores del programa Pago por Resultados se pueden derivar algunas percepciones sobre sus resultados. Estas entrevistas resaltan la importancia de llevarles los beneficios del programa a poblaciones y personas alejadas de los temas de empleabilidad:

“Yo creo que lo más importante es haber llegado a los participantes con todos los beneficios de formarlos para la empleabilidad, de hacerlos mucho más empleables, fortalecer sus competencias, llegar a ellos con una educación y una formación de calidad para que ellos, personas que nunca en su vida habían tenido un acercamiento a la gestión en la colocación de empleo, pueden tener por primera vez un acercamiento (Entrevista operador)

Bajo esta misma línea de argumentación, también hay una percepción positiva acerca del cumplimiento de los objetivos en términos de población atendida y colocaciones: “yo creo que en principio tiene que ver pues obviamente con el volumen y el número de participantes que se pueda atender en estos tipos de programas de empleabilidad. Y digamos (...) que el tema de la colocación” (Entrevista operador).

Otro aspecto crucial destacado en las entrevistas es la formación y el fortalecimiento de la empleabilidad de los participantes. Se enfatiza que este programa contribuye a mejorar sus competencias de cara al mercado laboral. En este sentido, estos operadores coinciden en señalar que uno de los logros del programa se encuentra en preparar a los participantes para una autogestión eficaz de su empleabilidad, lo que mejora sus oportunidades laborales en el largo plazo.

Algunos de los entrevistados destacaron también el aporte del programa al fortalecimiento de sus propias empresas: “eso fue un hito importante para nosotros de empezar a generar una marca en las empresas, en los buscadores de empleo, en todo el contexto de la ciudad para dar a conocer el programa y para entrar a ganarnos la gente, para que se acercaran a nosotros y nos vieran como una agencia de empleo más” (Entrevista operador).

Por último, frente a los incentivos para la colocación, los operadores hacen las siguientes precisiones. En primer lugar, el incentivo resulta atractivo para los operadores en tanto negocio: una de las empresas entrevistadas, por ejemplo, surgió precisamente como una unión temporal con otra empresa para participar en la licitación y convertirse en operador del programa. En este sentido existe una identidad entre negocio, ganancia e incentivo que mueve a este tipo de organizaciones a ser operadores y cumplir con la meta.

En segundo lugar, reconocen que dicho incentivo es eficaz para el funcionamiento del programa:

“(…) sí, digamos en términos de las estrategias que se hacen para cumplir, eh digamos que las metas propias de atención eso va cambiando en el tiempo de acuerdo (…) a las dinámicas que tienen [las] organizaciones, dependiendo [de] las demandas del mercado laboral, más las oportunidades que se vayan realizando. Pues obviamente sí van cambiando un poco las estrategias y en términos también de la meta de colocación también digamos que se van ajustando también las estrategias y un poco más abierto el tema de los incentivos hacia la colocación que permita realmente la vinculación de los participantes” (Entrevista operador).

En tercer lugar, hay que destacar que el programa contiene otro tipo de incentivos – más simbólicos si se quiere – relacionados ya no con el pago por colocación sino con la publicidad, la reputación y el posicionamiento que obtienen estas empresas en el mercado de las agencias de empleo, tal y como apunta la cita que se extrajo más arriba en la que las persona habla de la generación de marca.

A manera de resumen, se presenta en la Tabla 10, un resumen de los niveles de eficacia reportados por cada programa.

Tabla 12 Eficacia de los programas del componente de empleabilidad de la Ruta Bogotá Trabaja

Programa	Eficacia a 2022	Eficacia a diciembre 2023
Servicios de la ADE	49,03%	No disponible
Empleo Joven	86%	101,1%
Impulso al empleo	114,97%	167,69%
Empleo incluyente	No disponible	18,85%
Pago por resultados	No disponible	10,28%
Global reportada como cumplimiento de meta trazadora	No disponible	76,54%

Fuente: elaboración propia, 2024.

Finalmente, el taller realizado con operadores permite resaltar algunas ideas sobre los resultados. Para este actor, los programas han sido efectivos en mejorar la empleabilidad de los participantes. Esto se ha logrado identificando y enfocándose en aquellas habilidades demandadas por el mercado, y ofreciendo formación especializada en estas áreas.

En segundo lugar, estos operadores consideran que el enfoque diferencial ha sido también efectivo, puesto que ha permitido vincular personas que tienen brechas significativas en habilidades y competencias requeridas para el empleo. Esto incluye a poblaciones vulnerables que no tienen la oportunidad de ese tipo de formación:

“(…) mí me parece que eso ya es un avance social impresionante, más porque estamos enfocados a población vulnerable, ya sabemos que los que no son vulnerables, pues obviamente pues han tenido una mejor educación, han tenido mejor colegio, donde los van guiando más para su plan de vida, su proyecto de vida, donde pues estas otras personas” (Taller operadores).

Al igual que lo señalado por otros actores como positivo, destacan como uno de los logros del programa su capacidad de conectar a los(as) participantes con oportunidades laborales y brindarles herramientas para mantener y actualizar su perfil profesional, aumentando así sus probabilidades de obtener empleo.

“(…) procesos que van todos direccionados a que una persona pueda digamos tener una probabilidad de emplearse, o sea, un nivel de empleabilidad más alto dado que por ejemplo encuentra canales por donde hacer búsqueda de empleo, encuentra cómo subir su perfil, encuentra cómo mantenerse y actualizarlo para mantenerse en esos empleos, suple algunas restricciones, entonces yo lo que creo es que el programa esencialmente le sirve a una persona dentro de una ruta de esta naturaleza” (Taller operadores).

4.4.2. Análisis costo-beneficio³³

Este análisis cuantifica los beneficios y costos económicos de los programas en la Ruta Bogotá Trabaja, a saber, los programas Empleo Incluyente, Empleo Joven, Impulso al Empleo, Pago por Resultados y ADE³⁴. Se utilizaron para este fin datos proporcionados por la SDDE con fecha de corte a noviembre 15 de 2023.

En todos los casos, se consideraron costos anuales entre los años 2020 y 2023, donde el valor por año depende del valor ejecutado en cada uno respectivamente. Los costos fueron estimados a través de la información suministrada por la SDDE³⁵ e información disponible en el sitio web de la entidad. En relación con el horizonte temporal del Análisis Costo Beneficio (ACB) aplicado a los cinco programas evaluados, se observa una variabilidad que se ajusta al nivel de implementación actualizado hasta noviembre de 2023. El Programa de Empleo Incluyente se sometió a evaluación durante un periodo de dos años (2022-2023), mientras que tanto el Programa de Empleo Joven como el Programa de Impulso al Empleo fueron analizados en un horizonte temporal de tres años (2021-2023). Contrariamente, el Programa de Pago por Resultados fue evaluado en un período de dos años (2022-2023), y el Programa Agencia Distrital de Empleo abarcó un

³³ Como Anexo 4 se incluye una plantilla con los cálculos realizados.

³⁴ Dentro de la Ruta Bogotá Trabaja está presente el programa Todos a la U. Este programa no será parte del análisis acá presentado ya que no estaba incluido en el Anexo Técnico, pero sus resultados pueden verse en el Anexo 2.

³⁵ Base de datos de Costos Unitarios con información sobre el presupuesto global a nivel de los Programas ejecutados entre el año 2020 y 2023.

lapso de cuatro años (2020-2023). En todos los casos, el escenario base del ACB, que sirvió como referencia para los resultados obtenidos, consideró una Tasa de Descuento Social del 9%. Además, para el análisis de simulación, se tomaron en cuenta Tasas de Descuento Social del 6% y del 12%, representando así un escenario conservador y otro favorable, respectivamente.

El cálculo de los beneficios tomó en cuenta el periodo de implementación descrito en el horizonte de tiempo disponible para cada programa. Se llevó a cabo diferenciando el año de análisis, para luego multiplicar el número total de beneficiarios por el grupo poblacional por los datos individuales de beneficios adquiridos en cada programa. El resultado es expresado en pesos colombianos por tipo de beneficiario, para luego adicionarse a los beneficios totales. Posteriormente, este beneficio se incorpora al flujo de caja del ACB para ser traído a valor presente. Para cada programa se hará la descripción detallada del cálculo de los beneficios.

A continuación, se resume la información relevante para los análisis presentados en esta sección.

Tabla 13 Tipos de beneficiarios e información utilizada para los beneficios en el ACB de cada uno de los programas.

Programa	Descripción	Obs.	Tipo de Beneficiarios
Empleo Incluyente	La información que contiene el grupo poblacional, los respectivos datos sobre beneficiarios individuales, los beneficios monetarios expresados en pesos colombianos.	7605	<ul style="list-style-type: none"> ● Personas Trans. ● Beneficiario joven (18-28). ● Beneficiario Individual para personas > 50. ● Personas con discapacidad certificada. ● Mujeres. ● Personas en proceso de reincorporación, reintegración y/o desmovilizado. ● Personas víctimas del conflicto armado. ● Personas en pobreza SISBEN grupos A, B y C hasta C5. ● Personas con pertenencia étnica: población negra, afrocolombiana, indígena. ● Personas migrantes.
Empleo Joven	La información que contiene el grupo poblacional, los respectivos datos sobre beneficiarios individuales, los beneficios monetarios expresados en pesos colombianos.	20.880	<ul style="list-style-type: none"> ● Personas mayores de 18 años y menores de 28 años. ● Residentes en Bogotá D.C. ● Sin otro beneficio económico.
Impulso al Empleo	La información que contiene el grupo poblacional, los respectivos datos sobre beneficiarios individuales, los beneficios monetarios expresados en pesos colombianos.	37.732 para 2022. 9.516 para 2023.	<ul style="list-style-type: none"> ● Personas jóvenes (18-28). ● Personas > 50. ● Personas con experiencia de vida trans. ● Personas del colectivo LGTBIQ+. ● Mujeres. ● Personas en proceso de reincorporación, reintegración y/o desmovilizado. ● Personas en situación de pobreza SISBEN grupos A, B y C hasta C5. ● Personas con pertenencia a grupo étnico.
Pago por Resultados	La información que contiene el grupo poblacional, los respectivos	45.361	<ul style="list-style-type: none"> ● Personas que no cuenten con un empleo formal al momento de la inscripción. ● Mayores de edad.

Programa	Descripción	Obs.	Tipo de Beneficiarios
	datos sobre beneficiarios individuales, los beneficios monetarios expresados en pesos colombianos.		<ul style="list-style-type: none"> ● Residentes en Bogotá D.C. ● Personas que no hayan participado en programas de empleo de la SDDE. ● Cumplan con las condiciones legales para vincularse a un empleo formal en Colombia. ● Para paquete especializado: Personas en situación de pobreza SISBEN grupos A, B y C hasta C5.
ADE	La información que contiene el grupo poblacional, los respectivos datos sobre beneficiarios individuales, los beneficios monetarios expresados en pesos colombianos.	20.812	<ul style="list-style-type: none"> ● Personas que buscan empleo en Bogotá D.C. ● Residentes en la ciudad de Bogotá D.C. ● Personas mayores de 18 años. Con especial enfoque en: <ul style="list-style-type: none"> ● Personas jóvenes (18-28). ● Mujeres ● Personas en situación de pobreza SISBEN grupos A, B y C hasta C5. ● Personas en situación de discapacidad. ● Personas con pertenencia a grupo étnico.

Fuente: elaboración propia, 2024.

Los parámetros utilizados en el ACB se listan a continuación:

- **Horizonte de tiempo:** desde 2020 hasta 2023, dependiendo de la información disponible para cada programa.
- **Tasa de Descuento Social (TSD):** para el escenario base del 9%.
- **Escenarios de simulación:**
 - Escenario base: TSD del 9%,
 - Escenario favorable: TSD del 12%,
 - Escenario conservador: TSD de 6%.
- **Beneficios y costos anuales:** expresados en pesos colombianos de 2023.

Los indicadores que se calculan en el ACB son:

- **Valor presente de beneficios totales:** cálculo actualizado de los beneficios reales que se han obtenido, considerando la diferencia en el valor del dinero a lo largo del tiempo después de haber ocurrido.
- **Valor presente de costos totales:** suma actualizada de todos los costos reales incurridos en un proyecto después de que hayan ocurrido.
- **Valor Presente de Beneficios Netos:** resta el Valor Presente de Costos Totales del Valor Presente de Beneficios Totales, representando la diferencia entre los beneficios y los costos reales después de tener en cuenta la variable temporal mediante el descuento.
- **Razón Beneficio-Costo (RBC):** medida que compara el valor presente de los beneficios con el valor presente de los costos. Si la razón beneficio-costo es mayor que 1, generalmente se considera que el proyecto es financieramente viable.
- **Tasa Interna de Retorno (TIR):** tasa de rendimiento real obtenida después de que se hayan producido todos los flujos de efectivo y se hayan incurrido en todos los costos asociados con el proyecto. Este cálculo retrospectivo puede proporcionar una visión más precisa de la rentabilidad real del proyecto y puede ayudar en la evaluación de la toma de decisiones y lecciones aprendidas para futuros proyectos.

Dificultades encontradas para el desarrollo del Análisis Costo Beneficio

El análisis costo-beneficio (ACB) ex post busca cuantificar los beneficios y costos reales de un programa a partir de la observación de sus resultados. Para ello, es fundamental contar con información sobre el seguimiento y monitoreo de los impactos identificados en el ACB ex ante.

- Ruta de Empleo Bogotá.

En la evaluación de los programas de la Ruta de Empleo se encontraron vacíos en la información sobre la cuantificación del impacto real y la calidad de vida de los beneficiarios. Estas limitaciones afectan el análisis completo de la Ruta de Empleo y de cada programa individual.

- No se cuenta con una línea base de información sobre las poblaciones objetivo antes del programa.
- No se discrimina el costo por tipo de beneficiario.
- Se requiere información sobre el período de empleo, el cambio en los ingresos y otros indicadores de impacto (pobreza, autoestima, salud, participación social, etc.).

- Empleo incluyente:

El primer paso para sistematizar la información es integrar los dos grupos poblacionales que se encuentran actualmente en la base de datos. Esta tarea se puede realizar mediante entrevistas telefónicas o seguimiento por correo electrónico que permitan condensar la información en fichas por beneficiario y las características antes de participar en el programa.

A través de estas entrevistas, se recopilaría información a nivel de cada beneficiario, incluyendo:

- Período de tiempo en que la persona ha trabajado como beneficiario del programa.
- Cambios en el ingreso y el estrato socioeconómico por participar en el programa.
- Impactos en el bienestar del beneficiario, como mejoras en la salud mental y física, participación social, reducción de la delincuencia e impacto en la igualdad. Estas variables permiten verificar que además del impacto económico haya otros beneficios que pueda percibir el beneficiario sobre su participación en el programa.

Es importante agregar información sobre las empresas empleadoras, definiendo categorías únicas por tipo de empleo. Esto permitirá realizar análisis de cruces de variables entre los diferentes empleos y los honorarios percibidos por los beneficiarios.

La información recolectada se puede organizar en una ficha de beneficiarios que incluya, además del período de tiempo que lleva laborando bajo el programa y el cambio en los ingresos, preguntas sobre:

- Reducción de pobreza.
- Mejora en la autoestima y confianza en sí mismo.
- Mejora en la salud mental y física.

- Mayor participación social.
 - Reducción de la delincuencia.
 - Impacto en la igualdad.
- Empleo Joven.

Es fundamental implementar un esquema de seguimiento y monitoreo de la información de los impactos a nivel de beneficiario. Esto se puede realizar mediante entrevistas telefónicas o por correo electrónico, similar a lo propuesto para el programa de Empleo Incluyente.

Dado que el foco del programa es el empleo joven, es importante focalizar la edad de los participantes y sus características más allá del género. Se puede dar prioridad a los jóvenes NiNi, aquellos que buscan su primer empleo o que, además de tener una discapacidad, presentan condiciones de vulnerabilidad. Esto permitirá fomentar el empleo joven en aquellos que enfrentan mayores barreras para acceder a un trabajo y del mismo modo puede apoyar a la construcción de costos más específicos que permitan un ACB más complejizado.

Es importante registrar correctamente la información sobre los beneficiarios para evitar problemas en la evaluación de los resultados. Llama la atención que se incluya como condición de grupo poblacional a las personas que se consideran artistas, ya que no es fácil inferir que este grupo sea equitativamente vulnerable a una persona migrante, reintegrada o víctima del conflicto armado, que tal como se ha informado en los anteriores capítulos son grupos poblacionales que necesitan una mayor intervención para ser colocadas en un empleo en una ciudad capital como Bogotá.

Para realizar un buen Análisis Costo-Beneficio (ACB), se debe incluir información sobre:

- Tiempo en que el beneficiario permanece empleado.
- Valor del salario percibido antes y después de ser seleccionado como beneficiario del programa.
- Beneficios percibidos por los beneficiarios.
- Período de tiempo que lleva laborando bajo el programa.
- Cambio en los ingresos.

Además, es importante formular preguntas sobre Pobreza, Autoestima y confianza en sí mismo, Salud mental y física, Participación social, Reducción de la delincuencia y Impacto en la igualdad. Estas variables permiten verificar que, además del impacto económico, hay otros beneficios que el beneficiario puede percibir al participar en el programa.

- Impulso a empleo

Dado que el programa busca acercar la demanda de empleo con la oferta, la información se puede obtener a través de entrevistas a los beneficiarios, agencias de empleo e indicadores de empleabilidad.

Era fundamental generar una línea base de los costos de transacción que los beneficiarios enfrentaban antes del programa al buscar empleo. Esto permitiría evaluar la satisfacción del beneficiario al encontrar un trabajo donde se sienta valorado y reducir el tiempo que tarda una persona desempleada en encontrar un empleo adecuado.

Es necesario estandarizar las profesiones y oficios. Las cajas de compensación pueden facilitar este proceso, lo que permitiría a la Secretaría aprovechar su información para realizar un seguimiento ex ante y ex post del programa.

- Pago por resultados:

El programa Pago por Resultados busca mejorar la empleabilidad y el bienestar de los beneficiarios ofreciendo beneficios económicos para las empresas que contratan además de los beneficios que pueden percibir las personas beneficiarias. Para lograr este objetivo, se implementarán dos medidas importantes:

Se sigue recomendando que para un análisis Costo - Beneficio más profundo se refuerce el seguimiento individualizado, con la creación de fichas individuales para cada beneficiario que permitan recopilar datos socioeconómicos como edad, género, nivel educativo, pero además características del empleo deseado: tipo de contrato, salario, sector económico, etc para lograr una colocación de las personas beneficiarias mucho más acertada con su expectativa de empleo, y a las empresas contratadoras la disminución en indicadores de bienestar como la rotación de personal.

Es clave la estandarización de empresas empleadoras, donde al igual que se ha recomendado en los programas anteriores definan categorías únicas por tipo de empresa, considerando variables como, Tamaño: microempresa, pequeña empresa, mediana empresa o gran empresa; Sector económico: agricultura, industria, servicios, etc.; Tipo de empleo: formal, informal, temporal, permanente, etc.

Estas medidas permiten mejorar la precisión y la calidad de la información, facilitar la recolección de datos tanto demográficos como de costos, realizar análisis más profundos y específicos y evaluar con mayor precisión el impacto del programa en la población beneficiaria

Se informa que las bases no cuentan con un seguimiento definido a través de ficha a nivel de beneficiario ni una estandarizar las categorías de empresas empleadoras para facilitar la recolección de información sobre gente contratada y sobre el perfil contratado.

- Agencia Distrital de Empleo:

Para este programa las dificultades están en la información sobre reducción del desempleo, mejora en la calidad de vida, reducción de la pobreza, mayor cohesión social y desarrollo económico, esta información expresada en términos monetarios y en fichas a nivel de categorías por grupos de beneficiario.

La información sobre reducción de la pobreza puede ser aportada por las mismas agencias distritales de empleo las cuales ayudan a reducir el desempleo al conectar a las personas con oportunidades de trabajo.

La mejora de la calidad de vida es un trabajo que puede mejorar la información ex ante y ex post sobre los ingresos estables o no, seguridad social y oportunidades de desarrollo personal que cada persona beneficiaria logró desarrollar entrando en el programa.

La reducción de la pobreza importa porque el empleo puede ayudar a reducir las condiciones multidimensionales a través de un ingreso al proporcionar a las personas los medios para cubrir sus necesidades básicas. Así mismo una mayor cohesión social lograría integrar a las personas en la sociedad y brindarles un sentido de pertenencia, especialmente en una ciudad como Bogotá que por su característica cosmopolita es diversa. Finalmente, obtener datos sobre el desarrollo económico de la persona beneficiaria puede, como ya se ha afirmado en las fuentes de literatura, contribuir al aumento de la productividad y la competitividad de la ciudad de Bogotá.

Una dificultad que se repite a lo largo del ejercicio es la desagregación de costos. Se debe desarrollar un trabajo de procesamiento de información de los costos ejecutados anualmente en cada uno de los programas de la Ruta Bogotá Trabaja de tal forma que se puedan tener los costos por beneficiario y por grupos de beneficiarios para cada programa. Para alcanzar este objetivo se propone que todos los programas en el momento de ejecución de los costos vayan haciendo registros detallados, por lo menos, a nivel de grupos de beneficiarios para poder tener información verídica y real sobre los costos de implementación de cada programa que puedan ser procesados e interpretados de manera correcta en los ejercicios de evaluación ex post con la técnica de Análisis Costo Beneficio.

A continuación, en la Tabla 14 se presentan los costos unitarios asociados a cada programa de la Ruta Bogotá Trabaja, los cuales ascienden a más de 179 mil millones de pesos invertidos.

Tabla 14 Costos asociados a cada programa de la Ruta Bogotá Trabaja, presentado en millones de pesos.

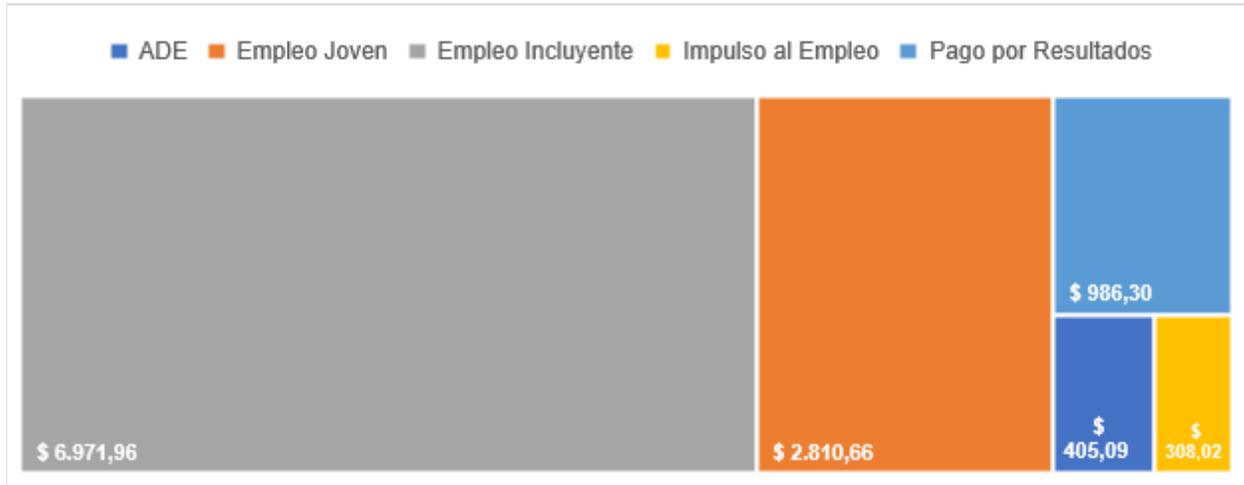
Programa	2020	2021	2022	2023	Total
ADE	\$ 2.222,84	\$ 1.877,40	\$ 2.269,85	\$ 2.060,75	\$ 8.430,84
Empleo Joven	\$ -	\$ 28.766,80	\$ 29.919,70	\$ -	\$ 58.686,51
Empleo Incluyente	\$ -	\$ -	\$ 53.021,78	\$ -	\$ 53.021,78
Impulso al Empleo	\$ -	\$ 10.027,66	\$ 4.525,58	\$ -	\$ 14.553,24
Pago por Resultados	\$ -	\$ -	\$ 21.147,64	\$ 23.592,12	\$ 44.739,77
Costos Totales					\$ 179.432,14

Fuente: elaboración propia, 2024.

Ahora bien, en la Figura 11 se presenta el costo por beneficiario en cada programa asociado a la Ruta Bogotá Trabaja. Este gráfico muestra que un beneficiario es más

costoso en los programas de Empleo Incluyente (\$ 6.971.963,70 m/cte.) y Empleo Joven (\$ 2.810.656,37 m/cte.) que en otros como Impulso al Empleo donde cada beneficiario tiene un costo de \$ 308.018,03 m/cte.

Figura 11 Costos por beneficiario en los programas de la Ruta Bogotá Trabaja, presentado en miles de pesos.



Fuente: elaboración propia, 2024.

En la Tabla 15 se presentan los beneficios totales asociados a cada programa de la Ruta Bogotá Trabaja, los beneficios netos totales ascienden a más de 561 mil millones de pesos, lo cual da luces sobre los resultados positivos que tendrá este análisis.

Tabla 15 Beneficios netos asociados a cada programa de la Ruta Bogotá Trabaja.

Programa	Beneficios totales netos
ADE (Agencia Distrital de Empleo)	\$ 18.103.506.658
Empleo Joven	\$ 42.758.778.404
Empleo Incluyente	\$ 262.215.355.471
Impulso al Empleo	\$ 75.569.000.546
Pago por Resultados	\$ 162.413.227.743
Total	\$ 561.059.868.822

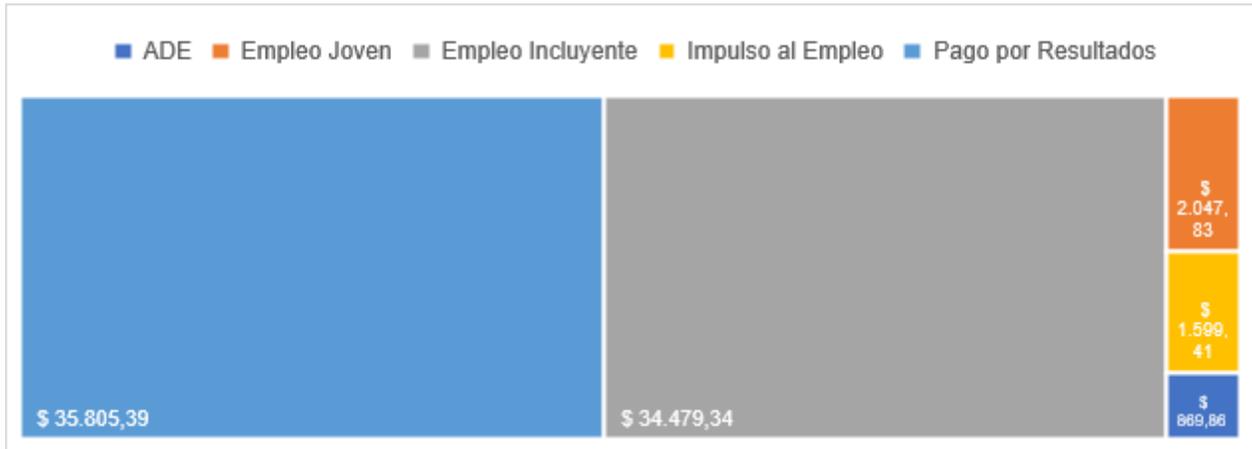
Fuente: elaboración propia, 2024.

En la Figura 12, que muestra el beneficio percibido por beneficiario en varios programas, se establece como una herramienta esencial para comparar de manera directa la eficacia de estas iniciativas. La visualización destaca que programas como Pago por Resultados y Empleo Incluyente son particularmente beneficiosos por persona beneficiaria, con \$35,805,385 m/cte. y \$34,479,337 m/cte. respectivamente. Esta métrica se obtuvo al dividir el beneficio total neto entre la cantidad de beneficiarios por programa, proporcionando una visión inicial de las disparidades en los beneficios.

La comparación directa facilita la identificación de tendencias y patrones, informando eficazmente la toma de decisiones y fomentando la mejora continua de programas

similares en el futuro, sin embargo, hay programas que por su magnitud pueden ser más costosos, pero a su vez más beneficiosos, por lo que esta revisión preliminar no es concluyente para el ACB por programa.

Figura 12 Beneficio percibido por cantidad de beneficiarios para cada programa.



Fuente: elaboración propia, 2024.

De acuerdo con la metodología descrita para el ACB, los resultados presentados a continuación permiten determinar el efecto neto directo que ejerce la Ruta Bogotá Trabaja sobre los beneficiarios. De tal manera, los resultados se presentan en términos de los beneficios y los costos asociados para hallar los indicadores de rentabilidad como el RBC y la TIR. Posteriormente, se presentan los resultados agregados bajo un análisis de sensibilidad que ayudará a comprender y gestionar la incertidumbre en la toma de decisiones, brindando una visión más completa y ayudando a mejorar la resiliencia y eficacia de los programas.

4.4.2.1. Resultados del ACB de Empleo Incluyente

A continuación, la Figura 13 presenta la relación entre la modalidad contractual, salario, sexo y edad según el tipo de beneficiario en el programa Empleo Incluyente. En el eje X, se presenta las variables de tipo de salario, tipo de contrato e identidad de género. Para salario, los salarios devengados son “a convenir”, “menos de 1 SMMLV”, “1 SMMLV”, “entre 1 y 3 SMMLV” y “más de 2 SMMLV”, Los salarios a su vez están segmentados por tipo de contrato, estos son contrato a Término indefinido “Indef.”, a Término fijo “T.Fijo” y contrato por Obra Labor “Obr.Lab.”. Luego estas dos variables, las identidades de género que se observan son “Masculino”, “Femenino”, hombre trans representado por “H.Trans” y mujer trans representada por “M.Trans”. Sobre el eje Y, se encuentra el recuento de personas por rango de edad, siendo tres los rangos, el primero de personas entre los 18 a 28 años “(18-28)”, el segundo entre las personas de 29 a 49 “(29-49)” y el tercero personas con 50 años o más “(50 o +)”.

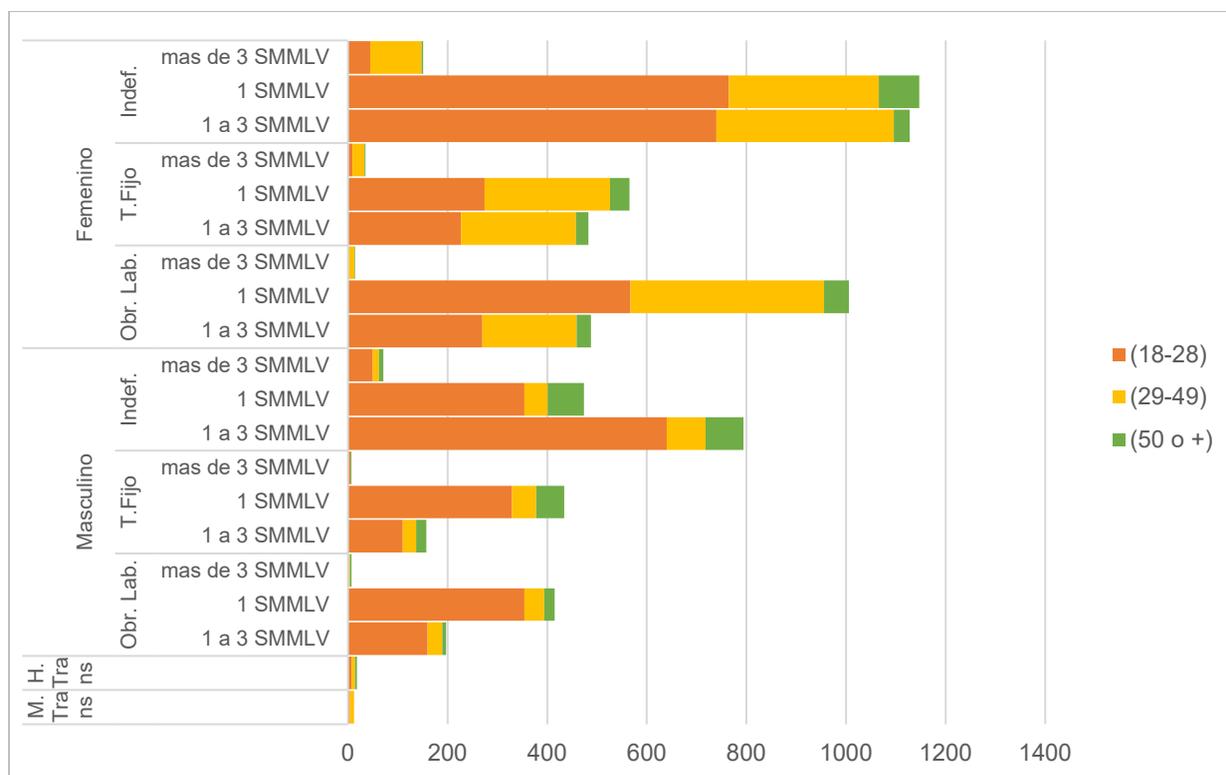
Se observa una notoria concentración de beneficiarias del sexo femenino (5.017 mujeres), especialmente aquellas con edades comprendidas entre los 18 y 28 años (2.899). Del total de este grupo, el 25,53% (740 mujeres entre 18 a 28 años) cuenta con

contratos a término indefinido y percibe salarios que oscilan entre uno y tres salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV). En el caso de los beneficiarios del sexo masculino entre los 18 a 28 años, la tendencia es similar, para los beneficiarios masculinos en este rango de edad, con contratos a término indefinido y salarios entre uno y tres SMMLV el porcentaje es de 31,9% (640 hombres).

Por otra parte, se destaca que las mujeres de 29 a 49 años (1.856 beneficiarias) constituyen el 24% del total de beneficiarios, en contraste con los hombres de la misma franja etaria (284 beneficiarios), quienes representan el 4% del total, lo cual es consistente por lo menos con el criterio de focalización en mujeres, sin embargo, pueden otras poblaciones en condición de vulnerabilidad corresponder al género masculino.

Se observa que los grupos minoritarios, no conforman la población mayormente beneficiada por el programa, siendo la meta de este aumentar la empleabilidad para la población que sufre un tipo de discriminación por su identidad sexual. Se registra un número reducido de 12 mujeres con experiencia de vida trans como beneficiarias y 18 hombres en la misma categoría. La mayoría de ellos están contratados a término indefinido con remuneraciones equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente.

Figura 13 Modalidad contractual, salario, sexo y edad por tipo de beneficiario del programa Empleo Inuyente.



Fuente: elaboración propia, 2024.

Ahora bien, respecto a los indicadores de rentabilidad del programa se tiene que el beneficio económico se calcula para los años 2022 y 2023, y los costos se presentan en el año 2022. En la Tabla 17 se presentan los siguientes indicadores de rentabilidad para el programa en cuestión.

El proceso para determinar los beneficios totales se muestra en la Tabla 16. En primer lugar, se calcula el beneficio total para cada categoría multiplicando el beneficio por el número promedio de meses de contratación a través del programa³⁶. Para este programa los beneficios están dados por edad e identidad de género diversa. Para las personas con experiencia de vida Trans independiente de si se autoidentifican como hombre o mujer trans se obtienen beneficios de \$2.100.000 COP sin importar la edad. Los jóvenes entre 18 a 28 años obtienen un beneficio de \$900.000 COP, independiente de si son hombres o mujeres cisgénero. Para las personas desde los 29 años o más años, se percibe un beneficio económico de \$600.000 COP³⁷.

Tabla 16 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Empleo Incluyente.

Tipo de beneficiario		Beneficio Programa	Meses Promedio	Beneficio Total 2023
FEMENINO	(18 a 28)	\$ 900.000	48,64	\$ 126.915.300.000,00
	(29 a 49)	\$ 600.000	40,08	\$ 44.631.000.000,00
	(50 o+)	\$ 600.000	40,05	\$ 6.319.800.000,00
HOMBRE TRANS	(18 a 28)	\$ 2.100.000	66,00	\$ 970.200.000,00
	(29 a 49)	\$ 2.100.000	66,71	\$ 980.700.000,00
	(50 o+)	\$ 2.100.000	59,75	\$ 501.900.000,00
MASCULINO	(18 a 28)	\$ 900.000	46,84	\$ 84.483.000.000,00
	(29 a 49)	\$ 2.100.000	43,15	\$ 25.733.400.000,00
	(50 o+)	\$ 2.100.000	49,62	\$ 27.927.900.000,00
MUJER TRANS	(18 a 28)	\$ 2.100.000	63,00	\$ 529.200.000,00
	(29 a 49)	\$ 2.100.000	60,25	\$ 1.012.200.000,00
PREFIERO NO DECIRLO	(18 a 28)	\$ 900.000	5,00	\$ 4.500.000,00
Tasa de Descuento Social	9%		BT Anual	\$ 320.009.100.000
Horizonte de Tiempo	4			

Fuente: elaboración propia, 2024.

³⁶ El número de promedio de meses en que percibió el beneficio cada tipo de participante del programa proviene de la información consignada en las variables "Fecha de inicio de Contrato" y "Fecha fin del contrato" que se encuentran en base de datos de beneficiarios entregada por la SDDE.

³⁷ Información suministrada por la SDDE para cada programa.

Posteriormente, se suman los beneficios totales para cada grupo de beneficiarios, que incluyen categorías como Femenino, Hombre Trans, Masculino, Mujer Trans y Prefiero No Decirlo. A continuación, se aplica la tasa de descuento social del 9% para obtener el valor presente de los beneficios totales, considerando un horizonte de tiempo de 4 años. Este cálculo implica dividir cada beneficio total por $(1 + \text{tasa de descuento social})$ elevado al número de años. Finalmente, se suman los beneficios descontados de todas las categorías para obtener el beneficio total final del programa en el periodo de tiempo especificado. Este enfoque proporciona una evaluación ajustada de los beneficios en términos de valor presente, teniendo en cuenta la tasa de descuento social y el horizonte temporal establecido.

Tener en cuenta que el procedimiento de estimación de beneficios es similar para cada programa, la variación pagos por tipo de beneficiario que se encuentra en cada programa es la que varía y la que se expondrá en los siguientes programas de este análisis, más no se repetirá la explicación del procedimiento acá mencionado. Para obtener más detalle por favor remitirse al Anexo 4.

Tabla 17 Indicadores de rentabilidad del Programa de Empleo Incluyente.

Año	2020	2021	2022	2023
Beneficio Anual	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 320.009.100.000
Beneficios Totales	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 320.009.100.000
Costo Anual	\$ -	\$ -	\$ 53.021.783.972	\$ -
Costos Totales	\$ -	\$ -	\$ 53.021.783.972	\$ -
Beneficios Netos	\$ -	\$ -	-\$ 53.021.783.972	\$ 320.009.100.000

Indicadores del ACB	
Valor Presente de Beneficios Totales	\$ 320.009.100.000
Valor Presente de Costos Totales	\$ 57.793.744.529
Valor Presente de Beneficios Netos	\$ 262.215.355.471
Razón Beneficio Costo	5,54
Tasa de Rentabilidad de la Inversión	454%

Fuente: elaboración propia, 2024.

La evaluación económica de Empleo Incluyente muestra que el programa ha generado beneficios netos positivos para la sociedad. El indicador Razón Beneficio Costo (RBC) en el escenario base es de 5,54 indicando que los beneficios generados por el programa superan sus costos en esa proporción. El resultado es positivo, ya que sugiere que el programa es rentable desde el punto de vista económico. En el contexto de la eficiencia, una RBC > 1 (mayor que 1) indica que el programa está generando un excedente neto de beneficios sobre los costos, lo que es deseable para maximizar el uso eficiente de los recursos públicos.

El indicador Tasa de Retorno de la Inversión (TIR) del Programa de Empleo Incluyente es del 454%. Esta tasa es mayor que la tasa de descuento social (TSD) tomando como valor de referencia del 9% recomendado por la resolución 1092 de 2022 expedida por el Departamento Nacional de Planeación. Lo anterior indica que los beneficios generados por el programa superan sus costos, evidenciando un alto nivel de rentabilidad social

desde el punto de vista del bienestar económico³⁸. En el contexto de la sostenibilidad, una TIR superior a la TSD sugiere que el programa es capaz de generar un retorno económico positivo a lo largo del tiempo, lo que es fundamental para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

A continuación, se presenta la Tabla 18, que expone el resultado obtenido en cada escenario de evaluación.

Tabla 18 Resultados del ACB para Empleo Incluyente en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).

Programa	Escenario con TSD	Valor Presente Neto	RBC	TIR
Empleo Incluyente	Base con 9%	\$ 262.215.355.471	5,54	454%
	Favorable con 6%	\$ 263.806.008.990	5,69	469%
	Conservador 12%	\$ 260.624.701.951	5,39	439%

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Al variar la TSD en cada escenario simulado, contemplando tanto un grado de riesgo conservador como uno más moderado, se confirma que el programa mantiene su eficiencia y rentabilidad desde la perspectiva del bienestar económico. La mínima variación en los valores de la RBC al transitar del escenario base a los escenarios simulados resalta la robustez de sus resultados del ACB. En estos escenarios, se evidencia que la TSD no constituye una variable crítica capaz de alterar los resultados del ACB.

4.4.2.2. Resultados del ACB de Empleo Joven

La Figura 14 presenta la relación entre la modalidad de contrato, el sexo y la edad de los beneficiarios del programa Empleo Joven, implementado desde el 2021 y hasta el 2023. En el eje X, se presenta las variables de tipo de contrato e identidad de género. Los tipos de contratos son de Término indefinido "Indef.", Término fijo "T.Fijo" y contrato por Obra Labor "Obr.Lab.". Luego estas dos variables, las identidades de género, sin segmentar por colectivo LGBTIQ+, donde se observan "Masculino" y "Femenino". Sobre el eje Y, se encuentra el recuento de personas por rango de edad, siendo dos los rangos, el primero de personas entre los 18 a 28 años "(18-28)" y el segundo entre las personas de 29 a 49 años "(29-49)".

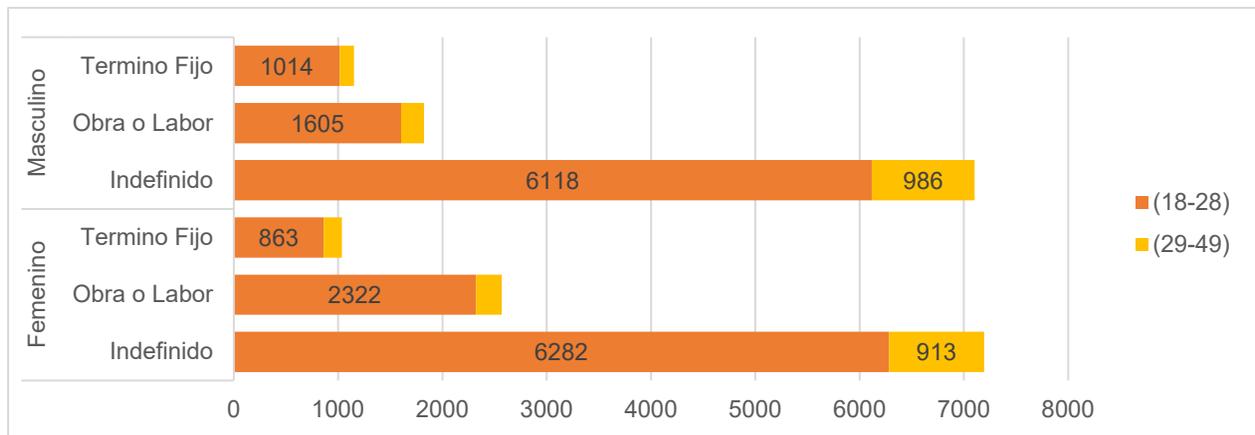
Se destaca que el programa busca la priorización de personas en el rango de edad de 18 a 28 años, independientemente de su identidad de género en el colectivo LGBTIQ+. Dentro de los datos proporcionados, se observa que las mujeres entre 18 y 28 años son

³⁸ "Bienestar económico" se refiere a la prosperidad y el beneficio general experimentado por la sociedad como resultado de un programa específico. Cuando se menciona que el programa muestra un alto nivel de rentabilidad social desde el punto de vista del bienestar económico, significa que los beneficios generados por el programa son mayores que sus costos. En otras palabras, el programa contribuye positivamente al bienestar económico al proporcionar beneficios sociales significativos en comparación con los recursos y esfuerzos invertidos en su implementación. Esto sugiere que el programa tiene un impacto favorable en la calidad de vida, el desarrollo económico y la satisfacción general de la sociedad a la que sirve.

el grupo más favorecido, representando el 45,3% del total de los beneficiarios. Le siguen los hombres en el mismo rango de edad, con 8.737 beneficiarios, constituyendo el 41,8% del total. La inclinación hacia empleos a término indefinido sugiere que el programa está aportando a la estabilidad laboral y financiera de los beneficiarios. Es relevante señalar que, en el rango de edad de 29 a 49 años, la persona de mayor edad beneficiaria tiene 31 años, indicando que el programa se enfocó eficazmente en impulsar el empleo entre la población joven en edad laboral.

Se subraya que solo cinco personas de los 20.880 beneficiarios presentaron algún tipo de discapacidad (una persona con discapacidad auditiva, una con discapacidad física y tres con sordoceguera) y aunque este programa no tiene como enfoque principal la atención a personas con discapacidades, estos datos destacan la limitada cobertura del programa en relación con la población joven que enfrenta alguna situación de discapacidad.

Figura 14 Modalidad contractual, sexo y edad por tipo de beneficiario del programa Empleo Joven.



Fuente: elaboración propia, 2024.

El proceso para determinar los beneficios totales se muestra en la Tabla 19. En primer lugar, se calcula el beneficio total para cada categoría multiplicando el beneficio por el número promedio de meses de contratación a través del programa³⁹. Para este programa los beneficios están dados por edad. Para los jóvenes entre 18 a 28 años se obtienen beneficios de \$1.520.193 COP, independiente del tipo de contrato. Para las personas desde los 29 años o más años, se percibe un beneficio económico de \$1.409.115 COP⁴⁰.

³⁹ El número de promedio de meses en que percibió el beneficio cada tipo de participante del programa proviene de la información consignada por la SDDE sobre el tiempo mínimo de permanencia en el programa para percibir los beneficios.

⁴⁰ Información suministrada por la SDDE para cada programa.

Tabla 19 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Empleo Joven.

Tipo de beneficiario	Beneficio Programa	Meses Promedio	Beneficio Total 2023
(18-28)			
Indefinido	\$ 1.520.193	3	\$ 56.551.179.600
Obra o Labor	\$ 1.520.193	3	\$ 17.909.393.733
Termino Fijo	\$ 1.520.193	3	\$ 8.560.206.783
(29-49)			
Indefinido	\$ 1.409.115	3	\$ 8.027.728.155
Obra o Labor	\$ 1.409.115	3	\$ 1.965.715.425
Termino Fijo	\$ 1.409.115	3	\$ 1.318.931.640
Tasa de Descuento Social	9%		\$ 94.333.155.336
Horizonte de Tiempo	4		

Fuente: elaboración propia, 2024.

En relación con los indicadores de rentabilidad del programa, se observa que el beneficio económico se calcula para el año 2023, mientras que los costos se detallan para los años 2021 y 2022. En la Tabla 20 se presentan los siguientes indicadores de rentabilidad correspondientes al programa en cuestión.

Tabla 20 Indicadores de rentabilidad del Programa de Empleo Joven.

Año	2020	2021	2022	2023
Beneficio Anual	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 94.333.155.336
Beneficios Totales	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 94.333.155.336
Costo Anual	\$ -	\$ 28.766.801.668	\$ 29.919.703.415	\$ -
Costos Totales	\$ -	\$ 28.766.801.668	\$ 29.919.703.415	\$ -
Beneficios Netos	\$ -	-\$ 28.766.801.668	-\$ 29.919.703.415	\$ 94.333.155.336

Indicadores del ACB	
Valor Presente de Beneficios Totales	\$ 94.333.155.336
Valor Presente de Costos Totales	\$ 51.574.376.932
Valor Presente de Beneficios Netos	\$ 42.758.778.404
Razón Beneficio Costo	1,83
Tasa de Rentabilidad de la Inversión	83%

Fuente: elaboración propia, 2024.

La evaluación económica de Empleo Joven revela beneficios netos positivos para la sociedad, con una RBC de 1,83 en el escenario base, indicando que los beneficios superan los costos en esta proporción. Este resultado positivo sugiere la rentabilidad del programa desde una perspectiva económica, ya que una RBC superior a 1 indica eficiencia al generar excedentes netos de beneficios sobre los costos, optimizando el uso de los recursos públicos.

La TIR del programa alcanza 83%, superando la TSD recomendada del 9% por el DNP. Este resultado destaca que los beneficios superan los costos, indicando una elevada rentabilidad social y bienestar económico. La TIR superior a la TSD sugiere la capacidad del programa para generar retornos económicos positivos a lo largo del tiempo,

fundamentando su sostenibilidad a largo plazo en el contexto de la eficiencia y maximización de recursos.

A continuación, se presenta la Tabla 21 que expone el resultado obtenido en cada escenario de evaluación.

Tabla 21 Resultados del ACB para Empleo Joven en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).

Programa	Escenario con TSD	Valor Presente Neto	RBC	TIR
Empleo Joven	Base con 9%	\$ 42.758.778.404	1,83	83%
	Favorable con 6%	\$ 40.566.233.671	1,75	75%
	Conservador con 12%	\$ 44.796.706.609	1,90	90%

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Al cambiar la TSD en cada escenario simulado, considerando un mayor (escenario conservador) y menor grado (escenario favorable) de riesgo se verifica que el proyecto sigue siendo eficiente y rentable desde el punto de vista del bienestar económico. La leve variación en los valores de la RBC al pasar del escenario base a los escenarios simulados da fe de la robustez de los resultados del ACB para este programa. En estos se observa que la TSD no es una variable crítica que pueda cambiar los resultados del ACB.

4.4.2.3. Resultados del ACB de Impulso al Empleo

Se presentan los resultados del ACB para Impulso al Empleo de forma individualizada para los años 2022 y 2023, dado que las bases de datos proporcionadas están segmentadas y contienen información distinta. En el eje X, se presenta las variables de tipo de paquete e identidad de género. Los tipos de paquete siendo estos “Integral” y “Básico”. Luego la identidad de género, sin segmentar por colectivo LGBTIQ+, donde se observan “Masculino” y “Femenino”. Sobre el eje Y, se encuentra el recuento de personas por rango de edad, siendo tres los rangos, el primero de personas entre los 18 a 28 años “(18-28)”, el segundo entre las personas de 29 a 49 “(29-49)” y el tercero personas con 50 años o más “(50 o +)”.

En la Figura 15, correspondiente al año 2022, se indica la relación entre el tipo de paquete ofrecido a los beneficiarios, su sexo y edad. Se destaca una clara tendencia en favor de la población femenina, que representa el 62% del total de beneficiarios. Además, es relevante señalar que el paquete ofrecido con mayor frecuencia es el *Básico*, abarcando el 74,3% del total de paquetes proporcionados. Cabe recordar que el paquete básico indica que la mayoría de los beneficiarios ya poseían las competencias necesarias para postularse a una vacante, eliminando la necesidad de formación o capacitación adicional para adquirir habilidades laborales específicas.

Figura 15 Tipo de paquete ofrecido a los beneficiarios, sexo y edad para el programa Impulso al Empleo, año 2022.



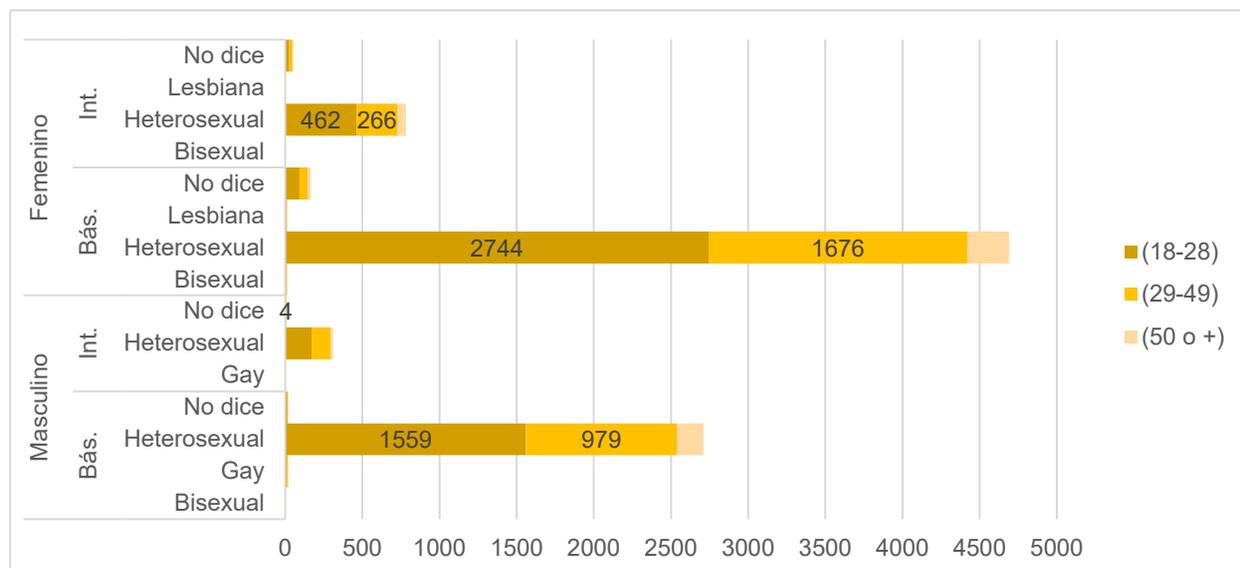
Fuente: elaboración propia, 2024.

En la figura 16, correspondiente al año 2023, se amplía la información acerca del tipo de paquete, la edad y la orientación sexual de los beneficiarios del programa Impulso al Empleo. Se observa una persistente tendencia donde las mujeres continúan siendo las principales beneficiarias, representando el 60.1% del total de participantes. Además, destaca que los jóvenes de 18 a 28 años constituyen más del 53% (5.509 beneficiarios) de la población total en este programa. Asimismo, al igual que en 2022, para 2023 el paquete básico también se implementa de manera predominante en la población, con un 57,8% de personas.

En cuanto a la categoría de orientación sexual, se destaca una tendencia alineada hacia la heterosexualidad. No obstante, es importante considerar que este dato puede presentar falencias debido a que las personas pueden sentirse vulnerables al revelar su orientación sexual real, temiendo posibles discriminaciones directas o indirectas, o estigmatizaciones.

Es relevante mencionar que tanto la base de datos de 2022 como la de 2023 carecen de información sobre la modalidad de contrato y el salario de los beneficiarios.

Figura 16 Tipo de paquete ofrecido a los beneficiarios, sexo, orientación sexual y edad para el programa Impulso al Empleo, año 2023.



Fuente: elaboración propia, CNC, 2024.

El proceso de cálculo de los beneficios totales se detalla en la Tabla 22. En una primera etapa, se determina el beneficio total para cada categoría mediante la multiplicación del beneficio unitario por el número promedio de meses de contratación a través del programa⁴¹. Aunque los beneficios no difieren entre los años 2022 y 2023, con \$1.298.741 COP para aquellos que recibieron la atención del paquete integral y \$106.310 COP para los asignados al paquete básico, se logró una segmentación diferenciada de la población en ambos años. En 2022, la segmentación se basa en el rango de edad de los participantes, mientras que en 2023 se ha segmentado por tipo de orientación sexual. Esto permite obtener una comprensión más precisa de algunas características clave de los beneficiarios en el año 2023 resaltadas en la Figura 16.

Tabla 22 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Impulso al empleo.

Tipo de beneficiario	Beneficio Programa	Meses Promedio	Beneficio total 2022	Beneficio Total 2023
Beneficio individual de joven (18-28) integral	\$ 1.298.741	6	\$ 25.239.732.594	\$ -
Beneficio individual de joven (18-28) básico	\$ 106.310	6	\$ 6.921.418.860	\$ -
Beneficio individual de persona entre 29 y 49 años. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ 42.406.491.132	\$ -
Beneficio individual de persona entre 29 y 49 años. Básico	\$ 106.310	6	\$ 9.379.731.300	\$ -
Beneficio individual de persona > 50. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ 8.034.011.826	\$ -
Beneficio individual de persona > 50. Básico	\$ 106.310	6	\$ 1.571.687.040	\$ -

⁴¹ El número de promedio de meses en que percibió el beneficio cada tipo de participante del programa proviene de la información consignada por la SDDE sobre el tiempo mínimo de permanencia en el programa para percibir los beneficios en el programa Impulso al Empleo, en este caso 6 meses.

Tipo de beneficiario	Beneficio Programa	Meses Promedio	Beneficio total 2022	Beneficio Total 2023
Beneficio individual de persona con orientación sexual bisexual. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ -	\$ 15.584.892
Beneficio individual de persona con orientación sexual bisexual. Básico	\$ 106.310	6	\$ -	\$ 10.843.620
Beneficio individual de persona con orientación sexual heterosexual. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ -	\$ 8.509.351.032
Beneficio individual de persona con orientación sexual heterosexual. Básico	\$ 106.310	6	\$ -	\$ 4.719.526.140
Beneficio individual de persona con orientación sexual lesbiana. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ -	\$ 23.377.338
Beneficio individual de persona con orientación sexual lesbiana. Básico	\$ 106.310	6	\$ -	\$ 8.930.040
Beneficio individual de persona con orientación sexual gay. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ -	\$ 15.584.892
Beneficio individual de persona con orientación sexual gay. Básico	\$ 106.310	6	\$ -	\$ 14.032.920
Beneficio individual de persona que prefiere no revelar su orientación sexual. Integral	\$ 1.298.741	6	\$ -	\$ 1.449.394.956
Beneficio individual de persona que prefiere no revelar su orientación sexual. Básico	\$ 106.310	6	\$ -	\$ 496.892.940
Tasa de Descuento Social	9%		\$ 93.553.072.752	\$ 15.263.518.770
Horizonte de Tiempo	4			

Fuente: elaboración propia, 2024.

En relación con los indicadores de rentabilidad del programa, se observa que el beneficio económico se calcula para el año 2022 y 2023, mientras que los costos se detallan para los años 2021 y 2022. En la Tabla 23 se presentan los siguientes indicadores de rentabilidad correspondientes al programa en cuestión.

Tabla 23 Indicadores de rentabilidad del Programa de Impulso al Empleo.

Año	2020	2021	2022	2023
Beneficio Anual	\$ -	\$ -	\$ 93.553.072.752	\$ 15.263.518.770
Beneficios Totales	\$ -	\$ -	\$ 93.553.072.752	\$ 15.263.518.770
Costo Anual	\$ -	\$ 10.027.655.410	\$ 4.525.580.596	\$ -
Costos Totales	\$ -	\$ 10.027.655.410	\$ 4.525.580.596	\$ -
Beneficios Netos	\$ -	-\$ 10.027.655.410	\$ 89.027.492.156	\$ 15.263.518.770

Indicadores del ACB	
Valor Presente de Beneficios Totales	\$ 87.503.656.058
Valor Presente de Costos Totales	\$ 11.934.655.512
Valor Presente de Beneficios Netos	\$ 75.569.000.546
Razón Beneficio Costo	7,33
Tasa de Rentabilidad de la Inversión	633%

Fuente: elaboración propia, 2024.

La evaluación económica del programa Impulso al Empleo muestra beneficios netos positivos con una RBC de 7,73 en el escenario base, indicando eficiencia al superar los costos. La TIR del programa es del 633%, destacando una rentabilidad social y bienestar

económico elevados, superando la TSD del 9%, respaldando su sostenibilidad a largo plazo y eficiencia en el uso de recursos públicos.

Tabla 24 Resultados del ACB para Impulso al Empleo en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).

Programa	Escenario con TSD	Valor Presente Neto	RBC	TIR
Impulso al Empleo	Base con 9%	\$ 75.569.000.546	7,33	633%
	Favorable con 6%	\$ 81.088.140.288	7,37	637%
	Conservador con 12%	\$ 70.637.543.700	7,30	630%

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

En el análisis de escenarios, se constata que las tendencias se mantienen al cambiar la TSD en cada simulación, considerando niveles de riesgo conservador y favorable. La mínima variación en los valores de la RBC entre el escenario base y los simulados resalta la robustez de los resultados del ACB para este programa.

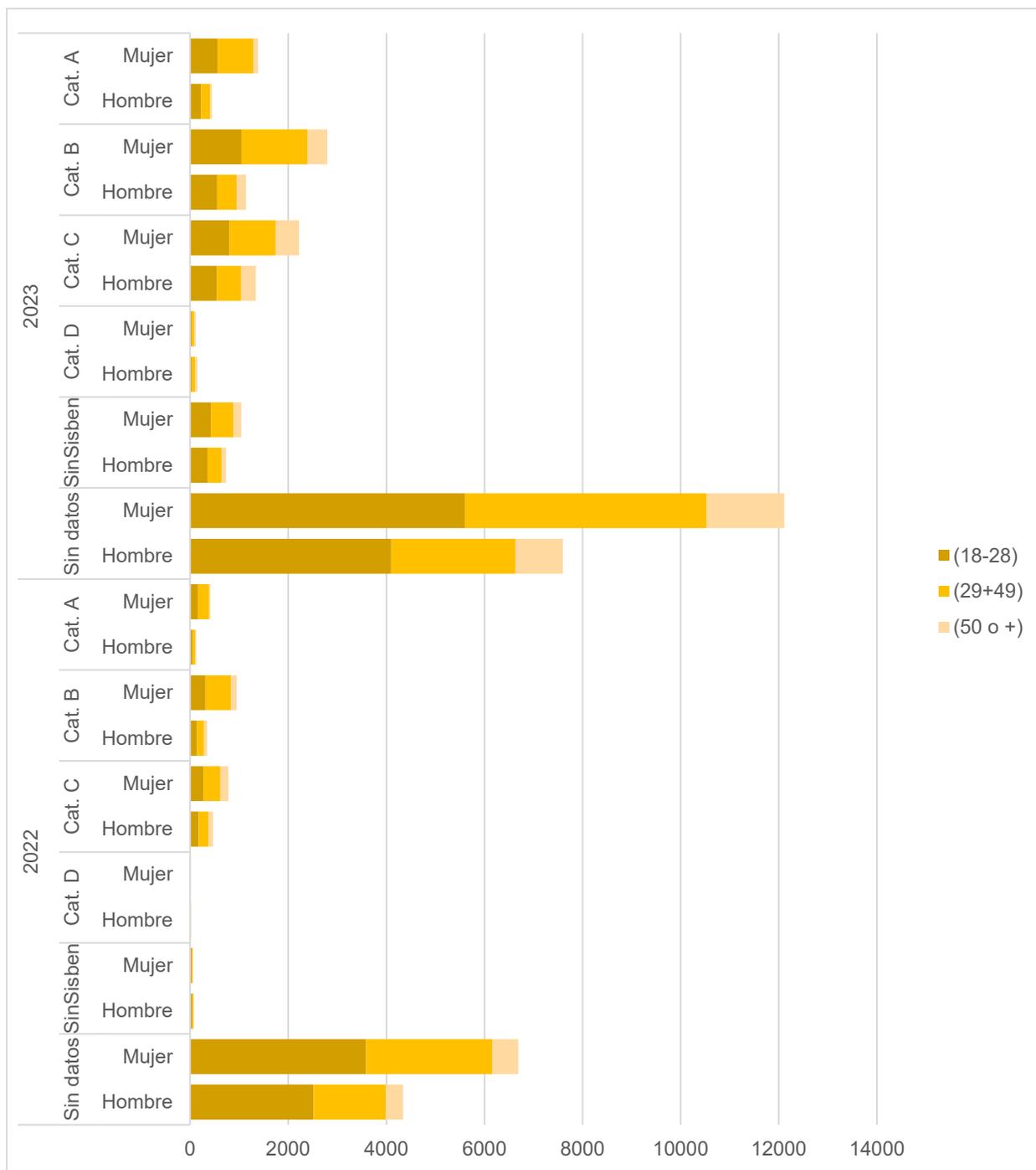
4.4.2.4. Resultados del ACB de Pago por Resultados

Se presentan los resultados del ACB para el programa de Pago por Resultados mediante la Figura 17, que incluye información sobre edad, sexo y categoría del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN IV).

Aunque el programa examina el SISBEN IV como criterio de segmentación socioeconómica, se observa que no son las personas asociadas a este sistema las más beneficiadas en el programa. Aquellos en las categorías A, B y C del SISBEN IV representan solo el 28% de los beneficiarios (12.710 registros), mientras que el 72% (32.650 registros) pertenece a la categoría Sin SISBEN y sin datos.

Por otro lado, las mujeres heterosexuales entre 18 y 28 años encabezan la lista de beneficiarios (12.641 registros), seguidas por mujeres heterosexuales entre 29 y 49 años (12.530 registros). Los hombres heterosexuales entre los 18 a 49 años también representan un grupo considerable, con un 31,6% (14.345 registros). Esta tendencia se asemeja notablemente a la observada en los tres programas previamente evaluados.

Figura 17 Categoría del SISBEN IV, año, sexo y edad por tipo de beneficiario del programa Pago por Resultados.



Fuente: elaboración propia, 2024.

El proceso para determinar los beneficios totales se muestra en la Tabla 25. En primer lugar, se calcula el beneficio total para cada categoría multiplicando el beneficio por el

número promedio de meses de contratación a través del programa⁴². Para este programa los beneficios están dados por el valor de \$800.910 COP, para todos los beneficiarios dado que es un valor promedio de los desembolsos por paquete y representa el valor total de la inversión que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) destina a la colocación laboral y el acompañamiento de cada persona que participa en el programa independiente de la categoría SISBEN a la que esté asociada la persona participante del programa⁴³.

Tabla 25 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Pago por Resultados.

Tipo de beneficiario	Beneficio Programa	Meses Promedio	Beneficio Anual 2022	Beneficio Anual 2023
Categorías A	\$ 800.910	6	\$ 2.590.142.940	\$ 8.789.186.340
Categorías B	\$ 800.910	6	\$ 6.242.292.540	\$ 18.914.290.560
Categorías C	\$ 800.910	6	\$ 6.016.435.920	\$ 17.131.464.900
Categorías D	\$ 800.910	6	\$ 158.580.180	\$ 1.239.808.680
Sin SISBEN	\$ 800.910	6	\$ 658.348.020	\$ 8.520.080.580
Sin Datos	\$ 800.910	6	\$ 53.009.029.260	\$ 94.710.811.140
Tasa de Descuento Social	9%		\$ 68.674.828.860	\$ 149.305.642.200
Horizonte de Tiempo	4			

Fuente: elaboración propia, 2024.

En relación con los indicadores de rentabilidad del programa, se observa que el beneficio y el costo económico se calculan para los años 2022 y 2023, En la Tabla 26 se presentan los indicadores de rentabilidad correspondientes al programa en cuestión.

Tabla 26 Indicadores de rentabilidad del Programa de Pago por Resultados.

Año	2020	2021	2022	2023
Beneficio Anual	\$ -	\$ -	\$ 68.674.828.860	\$ 149.305.642.200
Beneficios Totales	\$ -	\$ -	\$ 68.674.828.860	\$ 149.305.642.200
Costo Anual	\$ -	\$ -	\$ 21.147.642.728	\$ 23.592.122.442
Costos Totales	\$ -	\$ -	\$ 21.147.642.728	\$ 23.592.122.442
Beneficios Netos	\$ -	\$ -	\$ 47.527.186.132	\$ 125.713.519.758

Indicadores del ACB	
Valor Presente de Beneficios Totales	\$ 202.335.210.542
Valor Presente de Costos Totales	\$ 39.921.982.799
Valor Presente de Beneficios Netos	\$ 162.413.227.743
Razón Beneficio Costo	5,07
Tasa de Rentabilidad de la Inversión	407%

Fuente: elaboración propia, 2024.

Los beneficios netos del programa son evidentes, con una sólida RBC de 5,07 en el escenario base, indicando eficiencia al superar costos. Se destaca la TIR del programa,

⁴² El número de promedio de meses en que percibió el beneficio cada tipo de participante del programa proviene de la información consignada por la SDDE sobre el tiempo mínimo de permanencia en el programa para percibir los beneficios de Pago por Resultados, en este caso 6 meses.

⁴³ Información suministrada por la SDDE para cada programa.

excepcional con un 407%, lo que afirma su rentabilidad social y bienestar económico. Esta TIR supera significativamente la Tasa de Descuento Social (TSD) del 9%, respaldando su sostenibilidad y eficacia en el uso de recursos públicos.

Tabla 27 Resultados del ACB para Pago por Resultados en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).

Programa	Escenario con TSD	Valor Presente Neto	RBC	TIR
Pago por Resultados	Base con 9%	\$ 162.413.227.743	5,07	407%
	Favorable con 6%	\$ 165.618.261.703	5,01	401%
	Conservador con 12%	\$ 159.542.432.081	5,13	413%

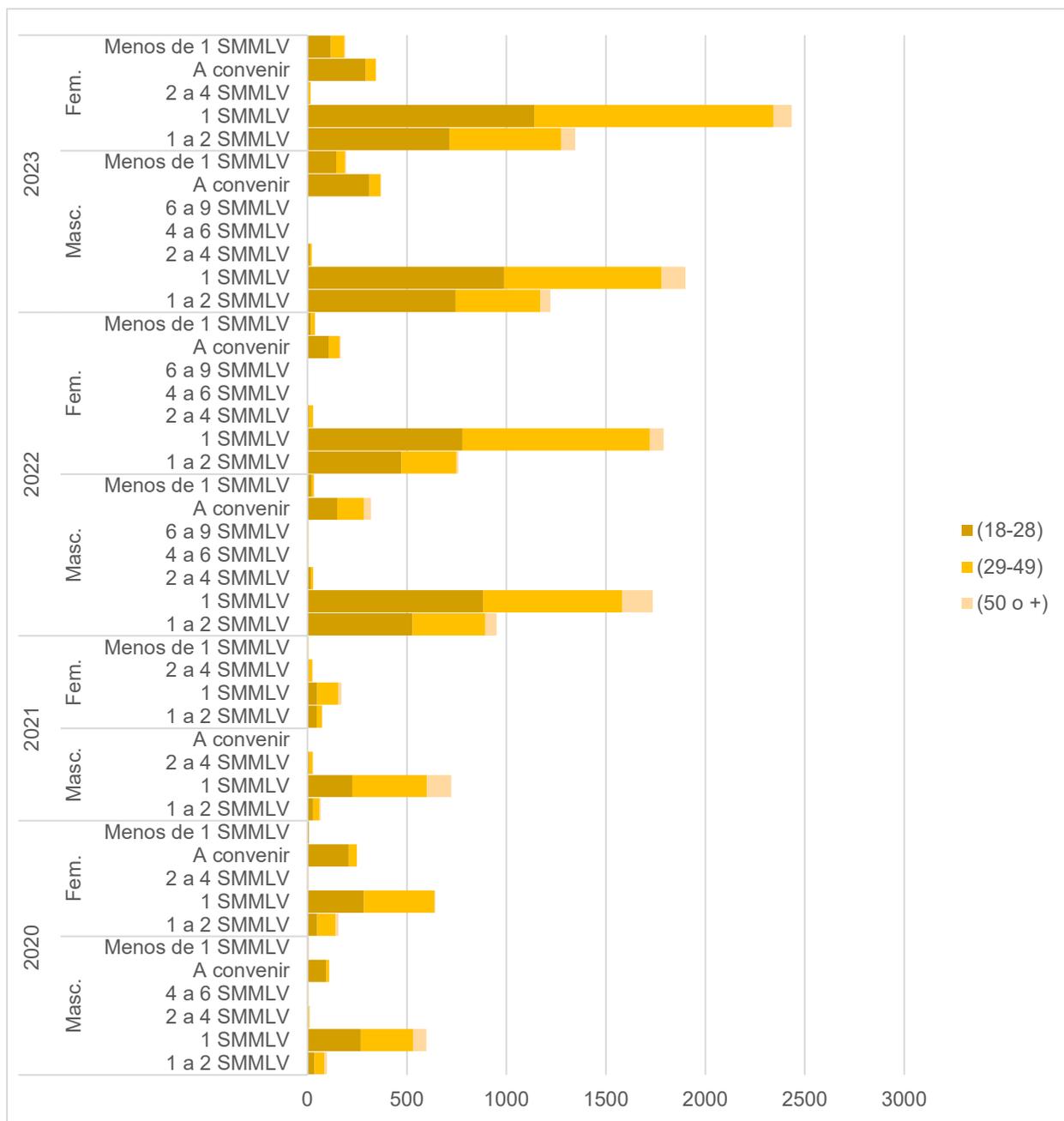
Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Al variar la TSD en distintos escenarios simulados, contemplando niveles de riesgo conservador y favorable, se confirma que el proyecto mantiene su eficiencia y rentabilidad en términos de bienestar económico. La mínima variación en los valores de la Razón Beneficio Costo (RBC) al pasar del escenario base a los simulados respalda la robustez de los resultados del Análisis Costo-Beneficio (ACB) para este programa.

4.4.2.5. Resultados del ACB de la Agencia Distrital de Empleo

Se presentan los resultados del ACB para los servicios ofrecidos por la Agencia Distrital de Empleo mediante la Figura 18, que incluye información sobre salario, edad, sexo y año. Se tiene que el número de beneficiarios aumentó progresivamente año a año, iniciando por 2.329 registros para 2021 y finalizando 2023 con 9.904 beneficiarios. Esta progresión habla de los resultados de la ADE en la administración de Bogotá.

Figura 18 Año, salario, sexo y edad por tipo de beneficiario de la Agencia Distrital de Empleo.



Fuente: elaboración propia, 2024.

La población femenina ha sido la mayor beneficiada con los servicios de la ADE, contando con una mayor participación en casi todos los años, excepto 2021, la proporción por género se encuentra en la Tabla 28.

Tabla 28 Proporción de beneficiarios por sexo para la Agencia Distrital de Empleo.

Sexo	(18-28)	(29-49)	(50 o +)	Total
Femenino	5.564	4.875	366	10.805
Masculino	5.429	3.893	685	10.007

Fuente: elaboración propia, 2024.

En la Tabla 29 se detalla cómo se determinaron los beneficios totales. Primero, se multiplica el valor del beneficio por el número mínimo de meses de participación en el programa para obtener el beneficio total por cada categoría. En este caso, el beneficio se fijó en \$1.160.000 COP para todos los participantes, independientemente de su categoría SISBEN. Este monto representa un promedio de los desembolsos por paquete y refleja la inversión total de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) en la colocación laboral y el acompañamiento de cada participante.

Tabla 29 Beneficiarios y beneficios individuales del programa Agencia Distrital de Empleo

Tipo de beneficiario	Beneficio Programa	Meses Promedio	Beneficio Total 2020	Beneficio Total 2021	Beneficio Total 2022	Beneficio Total 2023
A convenir	\$ 1.160.000	1	\$ 514.947.200	\$ 1.438.400	\$ 697.624.000	\$ 1.027.017.600
Menos de 1 SMMLV	\$ 1.160.000	1	\$ 15.822.400	\$ 7.192.000	\$ 102.126.400	\$ 552.345.600
1 SMMLV	\$ 1.160.000	1	\$ 1.785.054.400	\$ 1.283.052.800	\$ 5.071.798.400	\$ 6.234.025.600
1 a 2 SMMLV	\$ 1.160.000	1	\$ 365.353.600	\$ 202.814.400	\$ 2.456.787.200	\$ 3.690.934.400
2 a 4 SMMLV	\$ 1.160.000	1	\$ 27.329.600	\$ 76.235.200	\$ 80.550.400	\$ 54.659.200
4 a 6 SMMLV	\$ 1.160.000	1	\$ 5.753.600	-	\$ 8.630.400	\$ 1.438.400
6 a 9 SMMLV	\$ 1.160.000	1	-	-	\$ 8.630.400	\$ 1.438.400
Sin datos	\$ 1.160.000	1	\$ 635.772.800	\$ 562.414.400	\$ 1.780.739.200	\$ 2.684.054.400
Tasa de Descuento Social	9%		\$ 3.350.033.600	\$ 2.133.147.200	\$ 10.206.886.400	\$ 14.245.913.600
Horizonte de Tiempo		4	0	0	00	00

Fuente: elaboración propia, 2024.

En relación con los indicadores de rentabilidad de la ADE, se observa que el beneficio y el costo económico se calculan para los años 2020, 2021, 2022 y 2023. En la Tabla 30 se presentan los indicadores de rentabilidad correspondientes.

Tabla 30 Indicadores de rentabilidad de la Agencia Distrital de Empleo.

Año	2020	2021	2022	2023
Beneficio Anual	\$ 3.350.033.600	\$ 2.133.147.200	\$ 10.206.886.400	\$ 14.245.913.600
Beneficios Totales	\$ 3.350.033.600	\$ 2.133.147.200	\$ 10.206.886.400	\$ 14.245.913.600
Costo Anual	\$ 2.222.838.364	\$ 1.877.399.228	\$ 2.269.845.790	\$ 2.060.751.960
Costos Totales	\$ 2.222.838.364	\$ 1.877.399.228	\$ 2.269.845.790	\$ 2.060.751.960
Beneficios Netos	\$ 1.127.195.236	\$ 255.747.972	\$ 7.937.040.610	\$ 12.185.161.640

Indicadores del ACB	
Valor Presente de Beneficios Totales	\$ 26.996.355.303
Valor Presente de Costos Totales	\$ 8.892.848.645
Valor Presente de Beneficios Netos	\$ 18.103.506.658
Razón Beneficio Costo	3,04
Tasa de Rentabilidad de la Inversión	204%

Fuente: elaboración propia, 2024.

Con una sólida Razón Beneficio Costo (RBC) de 3,04 en el escenario base, que indica eficiencia al superar costos, los beneficios netos de la ADE son evidentes. Destacando la Tasa de Retorno de la Inversión (TIR), que alcanza un 207%, se confirma su rentabilidad social y bienestar económico. Esta TIR supera significativamente la Tasa de Descuento Social (TSD) del 9%, respaldando así su sostenibilidad y eficacia en el uso de recursos públicos.

Tabla 31 Resultados del ACB para ADE en el escenario base (TSD=9%), escenario favorable (TSD=6%) y escenario conservador (TSD=12%).

Servicio	Escenario con TSD	Valor Presente Neto	RB C	TIR
Agencia Distrital de Empleo	Base con 9%	\$ 18.103.506.658	3,04	204 %
	Favorable con 6%	\$ 18.507.951.934	2,98	198 %
	Conservador con 12%	\$ 17.735.250.282	3,09	209 %

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Al verificar la eficiencia y rentabilidad de la ADE en términos de bienestar económico mediante la variación de la TSD en escenarios simulados, considerando el riesgo conservador y favorable, se observa una mínima variación en los valores de la RBC. Esta consistencia respalda la robustez de los resultados del ACB para los servicios prestados por esta Agencia.

Es relevante señalar que esta tendencia, también evidente en los demás escenarios de otros programas, sugiere una robustez generalizada del ACB.

Análisis de sensibilidad

Un análisis de sensibilidad, al abarcar los cuatros programas y los servicios de la ADE del componente de empleabilidad de la Ruta y sus correspondientes escenarios, es esencial para evaluar su estabilidad y viabilidad. Proporciona información sobre cómo cambios en el parámetro clave, como tasa de descuento (TDS), puede afectar los resultados económicos. Esta evaluación contribuye a una toma de decisiones más informada y ayuda a gestionar riesgos al identificar la sensibilidad de estas intervenciones bajo diversas condiciones. El análisis de sensibilidad permite anticipar y comprender la forma como las variaciones en las condiciones pueden influir en los resultados, facilitando una gestión adaptativa y eficaz de las intervenciones.

Tabla 32 Resumen de resultados del ACB de los cuatro programas y de los servicios de la ADE que operan el componente de empleabilidad de la Ruta Bogotá Trabaja.

Ruta Bogotá Trabaja	Escenario con TDS	Valor Presente Neto	RB C	TIR	VPN como % PIB de 2022
Programa Empleo Incluyente	Base con 9%	\$ 262.215.355.471	5,54	454%	0,194%
	Favorable con 6%	\$ 263.806.008.990	5,69	469%	0,195%
	Conservador con 12%	\$ 260.624.701.951	5,39	439%	0,192%
Programa Empleo Joven	Base con 9%	\$ 42.758.778.404	1,83	83%	0,032%
	Favorable con 6%	\$ 40.566.233.671	1,75	75%	0,030%
	Conservador con 12%	\$ 44.796.706.609	1,90	90%	0,033%
Programa Impulso al Empleo	Base con 9%	\$ 75.569.000.546	7,33	633%	0,056%
	Favorable con 6%	\$ 81.088.140.288	7,37	637%	0,060%
	Conservador con 12%	\$ 70.637.543.700	7,30	630%	0,052%
Programa Pago por Resultados	Base con 9%	\$ 162.413.227.743	5,07	407%	0,120%
	Favorable con 6%	\$ 165.618.261.703	5,01	401%	0,122%
	Conservador con 12%	\$ 159.542.432.081	5,13	413%	0,118%
Servicios Agencia Distrital de Empleo	Base con 9%	\$ 18.103.506.658	3,04	204%	0,013%
	Favorable con 6%	\$ 18.507.951.934	2,98	198%	0,014%
	Conservador con 12%	\$ 17.735.250.282	3,09	209%	0,013%

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Los resultados de las evaluaciones económicas con la técnica de análisis costo beneficio de los programas de empleo de la Ruta Bogotá Trabaja de la SDDE tienen un impacto positivo en la reducción del desempleo, mejorar las condiciones de empleabilidad y

facilitar el acceso a oportunidades laborales. Sin embargo, los resultados de estas evaluaciones también varían según el tipo de programa, el grupo poblacional objetivo y las características del mercado laboral local.

Partiendo de los objetivos de la Ruta Bogotá Trabaja de reducción del desempleo en la ciudad, mejora de la empleabilidad de las personas y facilitación del acceso a oportunidades, los programas evaluados muestran según la RBC un grado de eficiencia en la producción de impactos en bienestar social positivo de:

1. Programa de Impulso al Empleo con una RBC de 7,37.
2. Programa de Empleo Incluyente con una RBC de 5,69.
3. Programa de Pago por Resultados con una RBC de 5,01.
4. Servicios de la Agencia Distrital de Empleo con una RBC de 2,98.
5. Programa de Empleo Joven con una RBC de 1,75.

En cuanto a la eficiencia económica de los programas, se puede concluir que todas estas intervenciones son una inversión rentable para la ciudad, ya que todas muestran una rentabilidad por pesos invertido mayor que 1.

Por otra parte, el programa con el mayor retorno de la inversión es el Programa de Impulso al Empleo, con una RBC de 7,37. Esto significa que por cada peso que la ciudad invierte en el Programa de Impulso al Empleo, obtiene \$7,37 en beneficios. Los otros programas de empleo también tienen un retorno de la inversión positivo. En un orden de mayor a menor generación de beneficios por peso invertido, el Programa de Empleo Incluyente tiene una RBC de 5,69, el Programa de Pago por Resultados tiene una RBC de 5,01, los servicios de gestión y colocación de empleo prestados por la ADE tienen una RBC de 2,98 y el Programa de Empleo Joven tiene una RBC de 1,75.

Estos resultados sugieren que el componente de empleabilidad es una inversión rentable para la ciudad soportada en el hecho de que los programas han sido complementarios entre ellos, haciendo que todos muestren altos niveles de rentabilidad por peso invertido. Al final, estos programas ayudan a crear más empleos, mejorar las habilidades de los trabajadores y aumentar el crecimiento económico en Bogotá.

En cuanto a su impacto económico en el mercado laboral de la ciudad, se puede concluir que estas intervenciones están contribuyendo a reducir el desempleo, facilitar el acceso a oportunidades y a mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas. Por una parte, el programa de Impulso al Empleo se centra en facilitar la inserción laboral por medio de apoyo financiero a las agencias de empleo de las CCF. De manera similar, el programa de Empleo Incluyente se centra en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, las mujeres, las minorías étnicas y los grupos de población en estado de vulnerabilidad, y ocupa el segundo lugar en el ranking de rentabilidad de los programas.

Adicionalmente, el programa de Pago por Resultados que se centra en la mejora de la empleabilidad de las personas ofrece formación y apoyo a las personas para que puedan mejorar sus habilidades y encontrar un empleo, ocupando el tercer lugar del ranking de rentabilidad de los programas. En complemento, los servicios prestados por la Agencia

Distrital de Empleo enfocados en la intermediación laboral a través de la orientación laboral, formación y colocación a las personas que buscan empleo ocupa el cuarto puesto en el ranking de rentabilidad de los programas. Finalmente, el Programa de Empleo Joven que se enfoca en reducir el desempleo de los jóvenes y mujeres ocupa el quinto puesto en el ranking de rentabilidad de los programas.

En términos de la mejora en la calidad de vida de los jóvenes, mujeres, minorías étnicas y grupos de población en estado de vulnerabilidad, se puede deducir que se está contribuyendo a reducir las desigualdades sociales ofreciendo empleo formal. De acuerdo con el informe de Panorama Social de América Latina y el Caribe presentado por la Cepal (2023), aunque en Colombia y otros países de América Latina y el Caribe están ratificados acuerdos internacionales sobre los derechos a la igualdad de oportunidades, independientemente de su orientación sexual, identidad de género, etnia, religión, discapacidad o cualquier otra condición, lo cierto es que los esfuerzos han sido insuficientes para generar empleos decentes y superar las desigualdades que afectan a las mujeres, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y la población afrodescendiente e indígena, entre otras (Cepal, 2023). Por ello la importancia de este tipo de rutas de empleo, con enfoque diferenciado para contribuir a reducir las desigualdades sociales en términos de ingreso.

En términos generales, todos los programas y específicamente el Programa de Empleo Incluyente está ayudando a las personas con discapacidad, las mujeres, las minorías étnicas y los grupos de población en estado de vulnerabilidad a encontrar un empleo. Este programa está contribuyendo a mejorar la calidad de vida de estas personas y también reduce desigualdades sociales.

Los resultados apuntan en la misma dirección que los resultados de estudios internacionales en donde se ha encontrado que los programas de empleo tienen un impacto positivo en la economía, ya que generan ingresos, reducen la pobreza y mejoran la productividad. En 2021, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) encontró que los programas de empleo en el mundo generaron más de 50 millones de empleos formales.

A nivel mundial, las conclusiones más importantes que se han encontrado en estudios de análisis costo beneficio en programas de empleo son:

1. Los programas de empleo tienen un impacto positivo en la reducción del desempleo, especialmente entre los grupos poblacionales con mayor nivel de desempleo, como los jóvenes, las mujeres y las personas con educación básica.
2. Los programas de empleo que ofrecen formación para el trabajo, orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo han demostrado ser los más efectivos en la reducción del desempleo.
3. Los programas de empleo tienen un impacto positivo en la economía, ya que generan ingresos, reducen la pobreza y mejoran la productividad.
4. Los resultados de estos estudios sugieren que los programas de empleo son una herramienta efectiva para reducir el desempleo y mejorar la empleabilidad en el

mundo. Sin embargo, es importante diseñar y ejecutar estos programas de manera adecuada para garantizar su efectividad.

Como se puede verificar estos resultados encontrados en estudios internacionales son similares a los encontrados en esta evaluación.

Análisis de simulación

Con la finalidad de entender los márgenes de rentabilidad por peso invertido en cada uno de los cinco Programas de la Ruta Bogotá Trabaja se realizó un análisis de simulación considerando, por una parte, un escenario en que los beneficios individuales de los programas fueran equivalentes a 1 SMMLV; y otro escenario en el que los beneficios individuales por beneficiario fueran como mínimo 2 SMMLV. Como se observa en las siguientes tablas las RBC's obtenidas en el Análisis Costo Beneficio de los cinco Programas resultan en mayores índices de rentabilidad por peso invertido a medida que aumenta el beneficio individual representado por el Salario mínimo mensual legal vigente en el año 2013.

Análisis de simulación utilizando como constante de beneficios un salario mínimo mensual legal vigente a 2023 equivalente a \$1.160.000 COP

Tabla 33 Indicadores de rentabilidad dentro utilizando 1 SMMLV para 2023

Comparativo de Escenarios 1 SMMLV					
Ruta Empleo Bogotá Trabaja	Escenario con TDS	Valor Presente Neto	RBC	TIR	VPN como % PIB de 2022
Programa Empleo Incluyente	Base con 9%	\$ 345.033.655.470,52	6,97	597,01%	0,255%
	Favorable con 6%	\$ 346.624.308.989,68	7,17	616,74%	0,256%
	Conservador con 12%	\$ 343.443.001.951,36	6,78	578,34%	0,253%
Programa Empleo Joven	Base con 9%	\$ 21.088.023.067,80	1,41	40,89%	0,016%
	Favorable con 6%	\$ 18.895.478.334,73	1,35	35,14%	0,014%
	Conservador con 12%	\$ 23.125.951.272,96	1,47	46,68%	0,017%
Programa Impulso al Empleo	Base con 9%	\$ 257.083.452.892,95	22,54	2154,09%	0,190%
	Favorable con 6%	\$ 274.003.400.568,20	22,53	2153,38%	0,202%
	Conservador con 12%	\$ 241.940.126.103,85	22,57	2157,25%	0,179%
Programa Pago por Resultados	Base con 9%	\$ 253.130.725.031,49	7,34	634,06%	0,187%
	Favorable con 6%	\$ 258.412.143.182,61	7,25	624,97%	0,191%
	Conservador con 12%	\$ 248.400.081.765,99	7,43	642,78%	0,183%
Programa Agencia Distrital de Empleo	Base con 9%	\$ 18.103.506.658,27	3,04	203,57%	0,013%
	Favorable con 6%	\$ 18.507.951.933,81	2,98	197,59%	0,014%
	Conservador con 12%	\$ 17.735.250.281,76	3,09	209,45%	0,013%
Programa Todos a la U	Base con 9%	\$ 145.656.506.503,31	12,68	1167,62%	0,107%
	Favorable con 6%	\$ 145.223.968.561,13	12,25	1125,14%	0,107%
	Conservador con 12%	\$ 146.059.329.569,76	13,10	1209,91%	0,108%

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Análisis de simulación utilizando como constante de beneficios dos salarios mínimos mensuales legales vigentes a 2023 equivalente a \$2.320.000 COP

Tabla 34 Indicadores de rentabilidad dentro utilizando 2 SMMLV para 2023

Comparativo de Escenarios 2 SMMLV					
Ruta Empleo Bogotá Trabaja	Escenario con TDS	Valor Presente Neto	RBC	TIR	VPN como % PIB de 2022
Programa Empleo Incluyente	Base con 9%	\$ 747.861.055.470,52	13,94	1294%	0,552%
	Favorable con 6%	\$ 749.451.708.989,68	14,33	1333%	0,553%
	Conservador con 12%	\$ 746.270.401.951,36	13,57	1257%	0,551%
Programa Empleo Joven	Base con 9%	\$ 93.750.423.067,80	2,82	182%	0,069%
	Favorable con 6%	\$ 91.557.878.334,73	2,70	170%	0,068%
	Conservador con 12%	\$ 95.788.351.272,96	2,93	193%	0,071%
Programa Impulso al Empleo	Base con 9%	\$ 526.101.561.297,81	45,08	4408%	0,388%
	Favorable con 6%	\$ 560.731.143.488,33	45,07	4407%	0,414%
	Conservador con 12%	\$ 495.095.456.584,90	45,15	4415%	0,365%
Programa Pago por Resultados	Base con 9%	\$ 546.183.432.861,82	14,68	1368%	0,403%
	Favorable con 6%	\$ 558.172.377.432,36	14,50	1350%	0,412%
	Conservador con 12%	\$ 535.444.760.355,64	14,86	1386%	0,395%
Programa Agencia Distrital de Empleo	Base con 9%	\$ 45.099.861.961,25	6,07	507%	0,033%
	Favorable con 6%	\$ 46.382.666.645,60	5,95	495%	0,034%
	Conservador con 12%	\$ 43.937.857.329,28	6,19	519%	0,032%
Programa Todos a la U	Base con 9%	\$ 303.787.706.503,31	25,35	2435%	0,224%
	Favorable con 6%	\$ 303.355.168.561,13	24,50	2350%	0,224%
	Conservador con 12%	\$ 304.190.529.569,76	26,20	2520%	0,224%

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

Con la finalidad de visualizar los resultados de los Análisis Costo – Beneficio (ACB) de los Programas de la Ruta de Empleo Bogotá Trabaja se desarrolló un ejercicio de simulación en el que se comparan los beneficios totales a nivel de grupos de población beneficiada por cada Programa con los costos de implementación obtenidos a partir de utilizar un ejercicio de prorrateo de costos en función de la participación de cada categoría de los grupos de población beneficiada en cada Programa. Los resultados de estimación de la RBC (Relación Beneficio – Costo) de cada Programa se muestran en la Tabla 35.

Como se puede observar en los resultados, las RBC's calculadas en este análisis de simulación muestran para algunos programas valores de RBC's similares al obtenido en el escenario base, y en otros casos, como el programa de impulso al empleo bajo el paquete integral, se muestran indicadores con valores que difieren substancialmente de los resultados encontrados en los escenarios base de su ACB correspondiente.

Es de suma importancia acoger para futuras versiones de Ruta Bogotá Trabaja la propuesta de hacer un seguimiento y monitoreo de costos y beneficios de cada programa a nivel de beneficiario y grupos de beneficiarios, incluido el seguimiento de la recolección de información para todas las categorías de beneficiarios para la duración de la participación de cada persona en su respectivo programa.

El seguimiento debe diferenciar los datos de registros de información de los costos programados y ejecutados, además de contar con una línea base de información para

conocer los porcentajes de implementación de la inversión a nivel de cada Programa. La información debe construirse bajo un procedimiento que asegure el adecuado uso en futuras evaluaciones ex post con la técnica de Análisis Costo - Beneficio para modelar los verdaderos impactos en términos de beneficios y costos de las personas beneficiadas por los Programas.

Análisis de simulación utilizando costos y beneficios por tipo de beneficiario.

Tabla 35 Indicador RBC utilizando costos y beneficios por tipo de beneficiario

Empleo Incluyente		Empleo joven		Impulso al Empleo		Pago por resultados		ADE	
Beneficiario/Género	RBC	Beneficiario/Edad	RBC	Beneficiario Orientación Sexual	RBC	Beneficiario Sisbén	RBC	Beneficiario/Edad	RBC
Mujer Trans		Edad		Integral		Categorías A	5,18	A convenir	3,06
(18-28)	2,82	(18-28)	1,85	Beneficiario joven (18-28)	23,82	Categorías B	5,15	Menos de 1 SMMLV	3,24
(29-49)	2,69	(29-49)	1,71	Beneficiario persona entre 29 y 49 años	23,82	Categorías C	5,14	1 SMMLV	3,01
Hombre Trans				Beneficiario persona > 50	23,82	Categorías D	5,32	1 a 2 SMMLV	3,05
(18-28)	2,95			Beneficiario persona con orientación sexual bisexual	30,85	Sin SISBEN	5,37	2 a 4 SMMLV	2,91
(29-49)	2,98			Beneficiario persona con orientación sexual heterosexual	30,85	Sin Datos	5,01	4 a 6 SMMLV	2,85
(50 o +)	2,67			Beneficiario persona con orientación sexual lesbiana	30,85			6 a 9 SMMLV	2,71
Masculino				Beneficiario persona con orientación sexual gay	30,85			Sin datos	3,04
(18-28)	0,90			Beneficiario persona que prefiere no revelar su orientación sexual	30,85				
(29-49)	1,93			Básico					
(50 o +)	2,22			Beneficiario joven (18-28)	1,95				
Femenino				Beneficiario persona entre 29 y 49 años	1,95				
(18-28)	0,93			Beneficiario persona > 50	1,95				
(29-49)	0,51			Beneficiario persona con orientación sexual bisexual	2,53				
(50 o +)	0,51			Beneficiario persona con orientación sexual heterosexual	2,53				
No dice				Beneficiario persona con orientación sexual lesbiana	2,53				
(18-28)	0,10			Beneficiario persona con orientación sexual gay	2,53				
				Beneficiario persona que prefiere no revelar su orientación sexual	2,53				

Fuente: elaboración propia con base en la información entregada por la SDDE, 2024.

5. Conclusiones

Guardando su propósito de facilitar a la ciudadanía el acceso a mejores oportunidades de empleo y proporcionar formación en competencias para su inserción en el mercado laboral, la Ruta Bogotá Trabaja presenta varios retos.

Cumplimiento de objetivos de empleabilidad

Los resultados de la evaluación permiten afirmar que la Ruta Bogotá Trabaja es efectiva—eficaz y eficiente— y relevante para solucionar la problemática de acceso al empleo para aquellas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, con potenciales mejoras en programas novedosos como en Pago por Resultados. En general, los programas están mostrando una eficacia, medida en personas colocadas en empleos, alta, que logra hasta diciembre de 2023 un nivel de eficacia de 76,54%, y proyectada a junio de 2024 de 101,23%. Se reconoce la eficacia lograda por el programa Impulso al empleo (167,9%) y del ya finalizado programa Empleo Joven (101,1%). Llama la atención el nivel de eficacia alcanzado por el programa Empleo Incluyente (18,85%). Este programa, como todos los demás de la Ruta, presenta retos en materia de seguimiento que se hacen críticos por el nivel de eficacia logrado y por su misionalidad enfocada a las 19 condiciones de vulnerabilidad definidas en el decreto 399 de 2022. A su vez, en este programa se demanda rigurosidad de los procesos de verificación y validación de requisitos para el pago del beneficio económico, lo cual se realiza a través de procesos de interventoría técnica. Otro programa del que se espera mejor eficacia para 2024 es el programa Pago por Resultados, que solo alcanzó 10,28% a diciembre de 2023. El potencial de este programa muestra que el mecanismo de Financiación Basada en Resultados (FBR), puede contribuir de forma positiva, además que constituyó una lección aprendida positiva en materia de articulación institucional, aprovechando capacidades de actores público-privados, liderazgo y direccionamiento tanto estratégico como técnico por parte de la SDDE.

Los servicios de la ADE, desde la narrativa de los actores, han funcionado adecuadamente sobre todo en registro, orientación profesional y cubrimiento de necesidades de formación, en los casos que aplique.

Esto indica que, si bien la Ruta avanzó decididamente en cobertura, ahora tiene el reto de ser eficaz en calidad. De base, los programas de empleabilidad buscan tener como beneficiarios a personas que no solo buscan empleo, sino que presentan una condición de vulnerabilidad que el decreto 399 de 2022 que crea el programa Empleo Incluyente⁴⁴ define de forma acertada.

Sin embargo, al revisar las características de los beneficiarios por programa, se evidencia desde la información documental que los programas se focalizan en mujeres y jóvenes, y desde el Análisis Costo-Beneficio (ACB) que se favorecieron poblaciones minoritarias de otras condiciones, como lo citado en este informe sobre el programa Empleo Incluyente al indicar que "mujeres y hombres con experiencia de vida trans, no conforman

⁴⁴ Es de citar que el Decreto 399 de 2022 que crea el programa Empleo Incluyente, deroga el Decreto 238 de 2021 que había creado el programa Empleo Joven e incluye a esta población (población joven de 18 a 28 años) en una de las 19 poblaciones a atender detalladas en el este nuevo decreto.

la población mayormente beneficiada por el programa, siendo la meta de este aumentar la empleabilidad para la población que sufre un tipo de discriminación por su identidad sexual. Se registra un número reducido de 12 mujeres con experiencia de vida trans como beneficiarias y 18 hombres en la misma categoría”.

A pesar de los logros, esta focalización explícita en mujeres y jóvenes, sin identificar otras características específicas, marca un precedente en el cual es necesario reafirmar la necesidad de reconocer las condiciones de vulnerabilidad y el sentido de la equidad para así cumplir su propósito fijado de acceso a empleo a población “en condición de vulnerabilidad”, lo cual exige más exhaustividad en identificar condiciones específicas de las personas no solo desde los procesos de caracterización propios a través de la ADE, sino de aquellos que emprenden los operadores y demás actores presentes en el mapa institucional de la Ruta.

Desde las percepciones recopiladas, se destaca que la Ruta es bien valorada, generando opiniones positivas sobre los resultados. Estas percepciones incluyen tres tipos de resultados: en primer lugar, logros en la consolidación de la idea de la Ruta, su posicionamiento frente a grupos de interés y la sensibilización de ciertos actores. En segundo lugar, el cumplimiento de metas, donde las personas informan que se cumplen las metas de colocación y las instituciones reconocen que la meta principal de medición es la colocación. Finalmente, se resaltan resultados importantes diferentes a la colocación, como aprendizajes, contactos con agencias y la adquisición de habilidades prácticas como completar una hoja de vida. Aunque estos resultados no se miden directamente, se perciben como aspectos destacados de la Ruta. Además, las empresas participantes se sienten parte de un esfuerzo por mejorar el bien común, lo que se percibe como una recompensa simbólica y contribución al valor social.

Frente al porcentaje de eficacia reportado en este informe, es posible evidenciar que las percepciones positivas hacia el proceso y los beneficios simbólicos obtenidos, por parte de las personas, compensen de cierta forma las deficiencias en términos de eficacia numérica. Esto sugiere que las percepciones favorables hacia la Ruta podrían actuar como un factor amortiguador frente a posibles deficiencias en el cumplimiento cuantitativo de metas.

Si bien la evaluación a la operación no tuvo como alcance la verificación de las condiciones contractuales de los operadores, CCF y otros actores presentes en los mecanismos diseñados a través de cada programa y que identifican beneficiarios, las bases de datos para el ACB dejan entrever que es necesario lograr un mayor grado de caracterización de las personas beneficiarias que aproveche, desde la aplicación de las nuevas tecnologías de la información para la analítica de datos, la riqueza de los datos para ser más precisos en la eficacia que se está logrando, tanto en cobertura por tipo de población como en calidad frente a los servicios que recibe cada grupo de beneficiarios. Lo anterior permitirá mejorar en trazabilidad en el ejercicio de fijación de metas de colocación con criterios de calidad y rendición de cuentas en cada vigencia, con carácter sostenible, es decir, incorporando indicadores que sean consistentes con el sentido progresivo de una Ruta. En consecuencia, la evaluación destaca que las metas para la Ruta Bogotá Trabaja fueron diseñadas de manera agregada, enfocándose en la

formación y colocación. Sin embargo, se señala una dificultad en términos de eficacia, ya que las metas reportadas son globales, lo que complica la evaluación detallada por programa. La falta de desagregación específica de los resultados hasta 2022 impide determinar con precisión el cumplimiento de metas por programa. Esta limitación en el seguimiento de las personas colocadas afecta la capacidad de evaluar la efectividad de manera detallada y específica.

Puede aprovecharse la potencialidad que tiene la agenda de analítica de datos que se conoció en esta evaluación, la cual avanza desde diciembre de 2023 a través de la estrategia “Bogotá Trabaja Te Conecta”.

Pertinencia de mecanismos diseñados

La Evaluación Ejecutiva de la Ruta Bogotá Trabaja arrojó que los programas implementados han contribuido significativamente a alcanzar las metas del Distrito en términos de empleabilidad. La configuración integral del componente de empleabilidad, que desde lo cualitativo se reconoce como un esfuerzo que ha venido trazándose desde 2012 constituyendo una buena práctica en materia de continuidad de las políticas públicas, ha permitido la convergencia de esfuerzos liderados por la SEF y maximizando las capacidades de otros actores, facilitando cumplir las metas de eficacia trazadas.

La adaptabilidad de los programas logrado por la SEF durante la pandemia ha llevado a un rápido desarrollo de estas capacidades, donde la exigencia de la SEF de elaborar manuales operativos por parte las CCF y otros operadores ha permitido fortalecer “un hacer” que ahora tiene el reto de consolidarse en el Sistema Integrado de Gestión de la SDDE a través de la actualización del proceso de *Gestión de Empleo* formulado en 2018, y que se encuentra desactualizado⁴⁵ y así avanzar hacia “el saber hacer”.

No es menor la capacidad que ha logrado la SEF para constituir una arquitectura institucional a partir de alianzas que han sabido aprovechar conocimientos propios, como es el caso de los servicios de gestión y colocación y de los procesos de formación para el trabajo prestados por las CCF y operadores, y que también han permitido materializar propuestas novedosas como la FBR, a través del programa Pago por Resultados, que más que un programa en sí mismo, puede observarse como un mecanismo con el cual se definen incentivos por desempeño, lo cual ayuda a mejorar la eficacia.

Se destaca, además, el cierre de la brecha de acceso al mercado laboral para los buscadores de empleo a través de la formación, en la cual la evaluación la resalta como un elemento clave para la sostenibilidad de los logros en inserción laboral, haciendo hincapié en la necesidad de mejorar la pertinencia de los programas de formación diseñados en función de las necesidades del mercado, tanto de buscadores de empleo como organizaciones. Aquí se origina un aspecto que se describe en las recomendaciones y es la necesidad de incorporar a otro tipo de empleadores más allá de las empresas, los cuales tienen un incentivo a mejorar la productividad, con el fin de

⁴⁵ En la sección que muestra los resultados de la evaluación de operaciones se detallan las potenciales acciones de mejora que pueden proceder a toda la estructura documental derivada del proceso Gestión de Empleo.

avanzar hacia incentivos en términos de responsabilidad social y equidad y aportar a una mayor inclusión laboral a través del cambio de conductas y culturas. En efecto, pueden vincularse a este fin otras organizaciones como sector público del orden nacional, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones multilaterales o universidades. En este sentido, y en coherencia con la “humanización del desarrollo” se puede hacer tránsito de una cultura basada en el crecimiento económico y que se detecta en el lenguaje utilizado cuando se busca mejorar la productividad a un lenguaje que promueva el desarrollo de planes de vida, hasta ahora poco visible en la Ruta. Se identifica en la evaluación que, si bien los programas de formación buscan reducir barreras de ingreso al mercado laboral, no es evidente que en el diseño de la oferta se consulten necesidades específicas por grupo de población vulnerable e incluso se describen como beneficiarios la población en general. Tampoco se evidencia que otro tipo de organizaciones como el mismo sector público o tercer sector hayan sido considerados como empleadores en los programas implementados.

Desde la perspectiva de la revisión de literatura internacional, se concluye que el diseño de la Ruta Bogotá Trabaja se ajusta de manera consistente a las perspectivas de la región y a las recomendaciones de organismos internacionales como la OIT y la CEPAL. La convergencia como un punto común entre la Ruta y el contexto latinoamericano, aborda aspectos cruciales como el desarrollo social inclusivo, acceso a derechos, empleo formal, así como la priorización de poblaciones con mayores desigualdades, lo cual es consistente con los resultados de la evaluación. La integración de políticas públicas activas y pasivas, que abarcan oferta e intermediación, también se destaca como un elemento positivo en línea con las recomendaciones internacionales.

Aunque se han logrado avances significativos, existen brechas en la estructuración de sistemas de intermediación laboral inclusivos o con mayor grado de conciencia frente a las limitaciones de grupos poblacionales a quienes se les han presentado mayores y continuas brechas en el acceso al empleo. Un avance en esta línea lo representa el fortalecimiento logrado en la ADE con el acompañamiento de la OIT a través del mejoramiento de procesos, optimización e institucionalización de la operación de gestión empresarial e intermediación laboral y la estructuración de un modelo de articulación con actores del ecosistema de empleo. Aquí un ejemplo de focalización de trabajo con el empresariado que, para el nivel de madurez que presenta la Ruta, puede considerarse su ampliación a todo tipo de empleadores. También se identifica necesario intervenir la formación desde la perspectiva del buscador de empleo, pues se identifica asincronía entre intervenciones que derivan en deserción que se causa cuando los beneficiarios consiguen empleo antes de completar la formación. Se sugiere un análisis más profundo en esta línea.

Desde la operación, se destacan los siguientes aspectos:

- La ejecución de la Ruta se considera exitosa, especialmente en el proceso de inscripción y vinculación, recibiendo opiniones favorables de empresas que han experimentado un buen acompañamiento. Sin embargo, se señalan dificultades operativas, como trámites confusos y extensos relacionados con la documentación.

Se destaca la necesidad de aprender de estos problemas para generar nuevos criterios y simplificar los procesos.

- Se destaca la recomendación de la CEPAL sobre mejorar las relaciones entre programas, centros de formación y empleadores desde la fase de planeación. La participación de operadores en la definición de currículos de formación se sugiere como una forma de enriquecer la generación de programas futuros. Además, se enfatiza la importancia de acciones afirmativas y la verificación del seguimiento en la intervención de barreras específicas, conectando con las recomendaciones de la OIT sobre el seguimiento de trabajos decentes. La vinculación de empresarios en el diseño curricular también se considera valiosa para garantizar la relevancia de la formación ofrecida.
- Se enfatiza la importancia de contar con datos e información unificada como base para un modelo efectivo de monitoreo y evaluación. Se sugiere un control riguroso de la SDDE para mantener la gobernabilidad en tratos con terceros, y se resalta la falta de visibilidad de datos estructurados.

En esta línea, aunque se realiza un seguimiento de las personas colocadas, se plantea la necesidad de un seguimiento post-colocación para comprender qué sucede con las personas después de su inserción laboral. Esta medida permitiría evaluar la sostenibilidad de las colocaciones y ajustar los programas según las experiencias a largo plazo de los participantes.

- Desde lo institucional, las percepciones sobre los roles y funciones de la Ruta Bogotá Trabaja varían entre los gerentes y los operadores. Los retos para los gerentes se centran en la multiplicidad de actores con intereses diversos. Aunque los roles y funciones están bien diseñados, se señala una sensación de duplicidad con las plataformas existentes. Se destaca que el éxito rápido de la Ruta podría haber dejado rezagada su capacidad institucional, manifestada en equipos insuficientes y carencias tecnológicas. Las recomendaciones apuntan a hacer la Ruta más flexible, involucrando a clientes y operadores en el diseño de programas para mejorar la alineación con la política pública.

La interrelación de los programas para cumplir objetivos de empleabilidad

La operación de la Ruta se destaca por su claridad en el diseño (de cada programa), pero no se evidencian criterios para su articulación, medir sus hitos y definir de forma económica el aporte y las funciones de los componentes, mecanismos, planes, programas o proyectos, acorde con los lineamientos distritales y el enfoque de la política pública de empleo según el Plan de Desarrollo. Se resalta la importancia de aprender de otros programas para mejorar el diseño de la interrelación de los componentes. Una experiencia exitosa que puede dar luces en este sentido es la Ruta de Atención Especializada para Víctimas del Conflicto Armado, por ejemplo, en su articulación de los actores institucionales y su seguimiento y monitoreo.

Congruente con lo anterior, la revisión de literatura destaca la importancia de la articulación de políticas de inclusión social que se derivan de otros sectores como el de salud. A nivel político, se reconoce el fuerte desarrollo institucional en la región latinoamericana. La necesidad de fortalecer la institucionalidad social y de sistemas de información, destacando el valor de los datos y el uso de tecnologías de la información y

comunicación (TICS), se posiciona como una recomendación clave que se puede implementar en la Ruta Bogotá Trabaja.

Pertinencia de incentivos

Aparte de los resultados en términos de empleo y colocación se destacan otros. Uno de ellos está relacionado con el efecto que tuvieron los incentivos económicos en las empresas. Aquí se reitera que estos incentivos recibidos en el marco de Empleo Joven, por ejemplo, les ayudaron a las empresas a sostenerse financieramente, al tiempo que esto les facilitó la contratación de jóvenes. Este apoyo fue crucial para muchas empresas, como ya se dijo, en los momentos de crisis económica vividos en el contexto de la pandemia.

Desde la perspectiva de las empresas, los resultados se perciben como altamente beneficiosos. Los incentivos económicos ofrecidos por la Ruta son vistos por estos actores como una ayuda vital, especialmente durante la crisis económica causada por la pandemia, permitiendo a muchas empresas mantenerse a flote y reactivar sus actividades de contratación.

Frente a los incentivos para la colocación, los operadores identifican que estos resultan atractivos para ellos y para las empresas, pues contribuyeron a ampliar el mercado de oferentes para participar en los procesos licitatorios con la SDDE. Se identificó una identidad entre negocio, ganancia e incentivo que mueve a este tipo de organizaciones a ser operadores y cumplir con la meta.

También se identificó que los incentivos son eficaces para el funcionamiento de la Ruta, pues fortalecen el sentido de cumplimiento de las metas. Además, este cumplimiento de meta trajo consigo el rediseño de estrategias novedosas en los operadores y CCF.

También se identificó que la Ruta presenta otro tipo de incentivos – más simbólicos si se quiere – relacionados ya no con el pago por colocación sino con la publicidad, la reputación y el posicionamiento que obtienen estas empresas en el mercado de las agencias de empleo, lo que puede apalancar la generación de marca. No obstante, no se identifica que se esté previniendo frente a riesgos como el *diversity washing*⁴⁶, que significa la promoción desde las organizaciones de prácticas que se incorporan para mostrarse diversas e incluyentes sin que realmente se estén internalizando estos elementos en su cultura o del *tokenismo* como práctica para “incluir y dar participación a grupos y colectivos minoritarios, pero solo de manera simbólica y superficial” (modii, 2023). Este término proviene del inglés, donde token significa “símbolo”.

Relación costo-beneficio de los programas del componente de empleabilidad

En general, los programas son considerados una inversión rentable para la ciudad. Contribuyen de manera efectiva a la reducción del desempleo, mejora de la empleabilidad y a la mejora en la calidad de vida de diversos grupos poblacionales. Especial énfasis se

⁴⁶ Puede consultarse <https://fundacioncontrabajo.cl/blog/guias-para-la-empresa/diversity-washing/#:~:text=Consecuencias%20negativas%20del%20diversity%20washing,-Las%20pr%C3%A1cticas%20de&text=P%C3%A9rdida%20de%20credibilidad%3A%20Al%20promover,y%20otros%20grupos%20de%20inter%C3%A9s>.

pone en el papel destacado del programa Impulso al Empleo y de Empleo Incluyente, que, al actuar de manera complementaria, demuestran altos niveles de rentabilidad y un impacto significativo en la reducción de desigualdades sociales.

En términos de eficiencia económica, se concluye que todos los programas son inversiones rentables para Bogotá, ya que muestran una rentabilidad por peso invertido mayor que 1. El Programa de Impulso al Empleo destaca como el programa con el mayor retorno de la inversión, seguido por Empleo Incluyente y Pago por Resultados. Estos resultados sugieren que estos programas actúan de manera complementaria, mostrando altos niveles de rentabilidad por peso invertido.

Los programas están contribuyendo a incluir personas residentes en Bogotá a oportunidades laborales. Específicamente, el Programa de Impulso al Empleo, centrado en la inserción laboral de personas que no cumplen los requisitos de acceso establecidos por la Ley 1636 de 2013, lidera en rentabilidad. Además, el Programa de Empleo Incluyente, enfocado en la inclusión laboral de personas con discapacidad, mujeres y minorías étnicas, demuestra un impacto positivo en la mejora de la calidad de vida y la reducción de desigualdades sociales.

Los demás logros descritos de la Ruta convergen con estos resultados económicos, en donde se evidencia la eficiencia y rentabilidad de los programas, con el Programa de Impulso al Empleo liderando en retorno de inversión. Las percepciones positivas hacia la Ruta sugieren que el impacto simbólico y los aprendizajes adicionales son elementos relevantes que la evaluación económica no captura completamente. Así como otros aspectos abordados en este informe. Sin embargo, se destaca que los programas son una inversión rentable, contribuyendo efectivamente a la reducción del desempleo, la mejora de la empleabilidad y la reducción de desigualdades sociales en Bogotá.

Ventajas y desventajas de abordar de forma simultánea la oferta y la demanda en el ecosistema de empleo

En la evaluación se describieron los mecanismos de interrelación entre los diferentes programas desde la perspectiva de la operación, en general de la Ruta y de la forma en que interopera cada programa con el componente de formación. Se identifican mayoritariamente ventajas.

La evaluación identifica que los programas, que han sido creados en diferentes momentos, han sabido responder adecuadamente a los retos que impone el contexto que, desde esta perspectiva, tuvieron en común la articulación que hicieron entre la oferta y demanda de empleo. En términos generales, todos los programas articulan oferta y demanda, lo cual es consistente con el concepto de ecosistema y con la estructura operativa de la Ruta que se fundamenta en la oferta de servicios de sistemas de gestión y colocación de empleo.

La evaluación identificó que configurar un ecosistema que articule la oferta y la demanda de forma simultánea, es una ventaja. La ruta ha sabido aprovechar la oferta de la ADE como agencia pública de empleo y todo su esfuerzo, como el emprendido con el acompañamiento de la OIT, para fortalecer su oferta de servicios va a tener efectos en la

consolidación de la ADE y que constituye, para efectos de las recomendaciones, la columna vertebral de la intervención para la vinculación laboral con criterios de equidad. Esto favorece la satisfacción de necesidades y expectativas de los beneficiarios, y posibilita avanzar en mayor calidad frente a los criterios de atención a problemas de vulnerabilidad por grupo poblacional.

También ha sido una ventaja que la Ruta ha logrado aprender de las experiencias, propias o a través de terceros. Vincular las acciones enfocadas en mejorar la oferta laboral, tales como acompañamiento para mejorar las hojas de vida, registro y perfilamiento, está mejorando procesos internos tales como segmentar procesos de formación técnica y articular mejor las necesidades de la demanda laboral. En este aspecto, la caracterización exhaustiva de buscadores de empleo, de los resultados del perfilamiento, de las empresas u oferentes de empleo, es una necesidad por lograr.

Se valora como positivo también que la Ruta Bogotá Trabaja logre que el componente de formación para el trabajo y el componente de empleabilidad actúen intrínsecamente articulados. En el componente de formación, se agrupan las intervenciones ofertadas de forma directa por el Distrito o a través de terceros tales como *Todos a la U* y aquellas que se ejecutan mediante contratos o convenios, como lo es la oferta de operadores y actores señalados en el mapa de actores. Esto ha mejorado las condiciones de acceso.

Se identifica solo una desventaja relacionada con la persistencia de la autonomía en la creación de cada programa que no consulta las ofertas y formas de actuación de otros programas diseñados, lo que puede materializar un riesgo de duplicidad de esfuerzos. A esto se suma una potencial brecha que se acumula en materia de gestión de conocimiento.

6. Lecciones aprendidas

En el contexto de esta evaluación, se entiende por lecciones aprendidas las reflexiones acerca del diseño, la implementación y los resultados de las intervenciones que se incorporan en el conocimiento acerca de la realidad o en la manera de hacer las cosas de las organizaciones y los actores involucrados. Nótese que, según esta definición, las lecciones aprendidas no solo incluyen los aprendizajes de las llamadas “buenas prácticas”, sino también de las dificultades y cuellos de botella. La importancia de la lección aprendida es la reflexión crítica acerca del éxito y de los aspectos que se pueden mejorar. Se agrupan por componente de la evaluación.

Relevancia

- Desde la literatura, el diseño de políticas de inclusión laboral con perspectiva de género y cuidado es crucial para la efectividad de los programas de empleabilidad. El análisis llevado a cabo por la CEPAL a corte del 2023 sobre los diferentes programas de empleabilidad en América Latina, precisa sobre la importancia del rol de las políticas de inclusión laboral, cuyo diseño debe incluir una perspectiva de género y de cuidado, así como un enfoque que incorpore las distintas trayectorias de las personas jóvenes. Así mismo, como se evidenció en la revisión de literatura, aumentar la inversión en políticas de inclusión laboral a lo largo del ciclo de vida es

relevante para aumentar la relevancia e incide en la efectividad de los programas de empleo.

- Desde los diferentes programas analizados y con base en la perspectiva ofrecida por la revisión de literatura, es importante en el diseño de la estrategia para 2024 con ocasión del nuevo Plan de Desarrollo Distrital, se considere, en términos de empleabilidad, la variable de envejecimiento poblacional relacionada con la dependencia demográfica para efectos de la focalización poblacional de la Ruta. Esta variable es la razón entre las personas menores de 15 años y mayores de 65 años con relación a la población en edad de trabajar (15 a 64 años). De acuerdo con la CEPAL, cuando la relación de dependencia de un país empieza a disminuir (principalmente a causa del descenso de la población de 0 a 14 años), se considera que el país ha entrado en un período de bono demográfico, ya que una alta proporción de personas en edad de trabajar puede impulsar el crecimiento y la reducción del gasto en personas dependientes. Cuando la relación de dependencia vuelve a aumentar (principalmente a causa del aumento de la población de 65 años y más), se considera que el país ha salido de este bono. El análisis de lo anterior presenta grandes variaciones entre los países de América Latina y el Caribe: si bien la región como un todo finalizaría su oportunidad demográfica hacia 2027, 13 países ya han finalizado esta etapa en 2022. Para aprovechar el bono, es clave avanzar hacia la plena inclusión laboral en la región, con un mercado de trabajo que brinde acceso a trabajos decentes con remuneraciones adecuadas y cobertura en protección social. En este marco y específicamente para el caso de Colombia, el país no hace parte aún de los 13 países a corte de 2022, con una duración en años de 57 años del denominado bono demográfico: (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023)
- Siguiendo la revisión de literatura, se encuentra que las diferencias en la inserción laboral de poblaciones afrodescendientes e indígenas, así como de otros grupos poblacionales requieren una operacionalización adecuada de políticas para abordar estas disparidades. Por ejemplo, aun cuando las poblaciones afrodescendientes y las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas, no presentan tasas de participación considerablemente distintas a las de la población no afrodescendiente ni indígena, sí muestran patrones diferenciados. Las personas indígenas exhiben una inserción prematura y una permanencia más prolongada en el mundo laboral que las no indígenas ni afrodescendientes, tanto entre hombres como entre mujeres, con menores tasas de desocupación. Por el contrario, las personas afrodescendientes y, en particular, las mujeres afrodescendientes enfrentan mayores obstáculos al momento de encontrar un empleo, lo que se refleja en tasas de desocupación superiores a las de sus pares no indígenas ni afrodescendientes. En ese mismo sentido, respecto a la población migrante y los prejuicios existentes a su alrededor, en especial el que quitan empleos a la población nativa, conviene revisar la evidencia empírica para comprender los efectos de la migración desde una perspectiva objetiva.

En adición, los aportes de las personas migrantes a las sociedades de destino son muy significativos y no son solo de carácter económico, sino que también son de índole sociodemográfica y cultural. Su aporte laboral, en particular, se materializa a

través de dos mecanismos: la propensión a migrar cuando son adultos jóvenes y una mayor propensión a participar en la fuerza de trabajo. Los trabajadores migrantes contribuyen con su trabajo al PIB en magnitudes considerables, aporte que varía en función del ciclo económico, del nivel de productividad y del dinamismo de los sectores económicos en los que se inserten.

- Una lección aprendida que se puede extraer desde la visión de los actores, y que es coincidente con lo expuesto en eficacia de la Ruta, se deriva de la narrativa de construir sobre lo construido. Esta narrativa permitió reflexionar sobre los diferentes logros, lo que ha hecho bien y, por supuesto, se puede mejorar. En otro sentido, construir sobre lo construido genera también aprendizajes sobre la naturaleza de la innovación en política pública, lo que es aplicable para el nuevo diseño de la Ruta. La innovación muchas veces consiste en vincular nuevos actores expertos en sus campos, en mejorar la gestión de alianzas, en incorporar tecnologías de información a partir de la estrategia “Bogotá Trabaja Te Conecta”, y en consistencia con lo demostrado, se ha logrado fortalecer, pero debe avanzar al crecimiento y la consolidación de capacidades.

Operaciones, institucionalidad e interoperabilidad

- Tanto para los operadores como para las empresas beneficiarias, el acompañamiento ha sido un factor importante de éxito. Un buen acompañamiento no solo es una condición para generar satisfacción con los servicios que ofrece la Ruta, sino que agiliza los procesos. Las reflexiones apuntan, por ejemplo, a identificar que el acompañamiento ha logrado que empresas y personas puedan superar con éxito trámites y procedimientos de la Ruta, que muchas veces pueden ser considerados engorrosos, pueden generar agobio o insatisfacción. Como complemento a este acompañamiento, las personas mencionan también la importancia de la comunicación, la disponibilidad y el buen trato.
- Es una lección identificada de la operación, en particular desde la dimensión de seguimiento y evaluación, y desde las narrativas de los actores, la necesidad de mejorar los sistemas de información y de datos para hacer seguimiento y evaluación a través de indicadores. Los actores hicieron explícitas reflexiones relacionadas con las dificultades técnicas y operativas que genera el no contar con sistemas de información y de seguimiento unificados, que generan retroinformación para la toma de decisiones y que les indiquen aspectos de los resultados de la Ruta más allá de las métricas de la colocación. Esta es entonces una lección aprendida que se puede conectar con una acción de mejora hacia adelante y que cuenta con el respaldo de una reflexión compartida por las personas y por la operación.
- Desde el punto de vista de los actores que participaron en la recolección de información, por medio de las alianzas y las colaboraciones estratégicas con otras entidades, la Secretaría ha logrado aprovechar las áreas de experticia y el conocimiento acumulado de dichas entidades para diseñar el programa y ampliar sus capacidades. Este aprendizaje – que incluye también la capacidad de identificar aliados y convocarlos – fue clave para poder escalar el programa y adaptarlo al aumento de la demanda.

7. Recomendaciones

A partir de los resultados, conclusiones y lecciones aprendidas, se presentan las siguientes recomendaciones orientadas a definir la plataforma más adecuada de programas para lograr la mayor eficiencia y eficacia en las metas de empleabilidad de la ciudad. Este diseño se configura desde una plataforma que logre ser efectiva, en tanto es eficaz frente a las metas de empleabilidad con eficiencia en el uso de recursos. Esta propuesta se traza a partir de los resultados de la evaluación y de las lecciones identificadas desde las prácticas a nivel nacional e internacional.

De base, es necesario racionalizar de forma profunda el diseño de los mecanismos con los cuales opera la Ruta en función del desarrollo humano. Se trata así de repensar el diseño operativo de la Ruta donde se “humanice” el debate en los términos propositivos que ofrecen las nuevas apuestas por el desarrollo ante la “excesiva focalización en el crecimiento económico de las propuestas de desarrollo precedentes” (Telleria, 2016). En efecto, y también desde los fundamentos de Amartya Sen, las personas son el centro del debate y como tal deben ser el objetivo del desarrollo. En consecuencia, es necesario reconsiderar dos aspectos: el concepto de Ruta y la focalización en población vulnerable como factor de equidad. Frente al primer aspecto, de acuerdo con las lecciones identificadas en esta evaluación, es necesario cerrar brechas en este concepto, de tal forma que se “logre identificar las condiciones iniciales de ingreso a esta y se identifiquen hitos en materia educativa, de intermediación laboral y de empleo, bajo una perspectiva sostenible” (CNC, 2023). Frente al segundo aspecto, tanto el PDD finalizado como los elementos programáticos del actual mandato de gobierno de la ciudad en materia social y que serán plasmados en el nuevo PDD hacen un llamado a fortalecer las apuesta para fomentar la diversidad, equidad e inclusión (DE&I).

También, consistente con las lecciones aprendidas, se trata de “construir sobre lo construido”. Ya se ha logrado posicionar el concepto de Ruta y se ha logrado recoger y documentar experiencias operativas desde cada programa implementado, solo que ahora se puede avanzar en definir pasos o niveles de maduración e indicadores de avance que hagan visible el tránsito que personas y organizaciones logran al emprender esta Ruta, en donde se aprovechen las experiencias de las 18 iniciativas de Inclusión Laboral para Población Vulnerable y que se establezcan, por ejemplo, indicadores para tramos y componentes desde los saberes aprendidos del Modelo Inclusivo de Fundación Corona, mencionado a lo largo del documento. De igual forma, frente al enfoque DE&I, se trata de rediseñar tanto la oferta y la focalización de beneficiarios, así como las variables que inciden en los aspectos diferenciales de los servicios de gestión y colocación, y de articulación con la formación, con parámetros específicos para las poblaciones consideradas en el decreto 399 de 2022, lo cual puede considerar la conformación de lo que puede acuñarse como “clústeres poblaciones prioritarios”, que faciliten su caracterización y consecuente definición de parámetros de servicios a ofrecer con mayor grado de personalización. Un ejemplo de ello puede observarse con un joven con discapacidad, una persona registrada como víctima en el Registro Único de Víctimas

perteneciente a un grupo étnico, o una persona Trans que realiza actividades sexuales, por nombrar algunos casos⁴⁷.

Desde lo anterior como principios, el planteamiento de una versión 2.0 de la Ruta Bogotá Trabaja, propuesto así por la firma, tiene tres ejes articuladores: (i) oferta y demanda centrada en la persona, (ii) acompañamiento integral, y, (iii) fortalecimiento del modelo territorial geográfico.

Así, y derivado de las ventajas de integración entre oferta y demanda, se propone la unificación de las intervenciones en el marco del programa Empleo Incluyente. La ADE se mantiene como oferente de servicios de gestión y colocación de empleo, en la cual se centra la estrategia de servicio a buscadores de empleo y organizaciones que tienen vacantes. Nótese que esta estrategia amplía el concepto “empresa” a “organización” para incluir en esta base de empleadores a organizaciones del sector público, sector privado y tercer sector, que incluye instituciones de educación superior, gremios, entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario (ESAL) y organizaciones multilaterales.

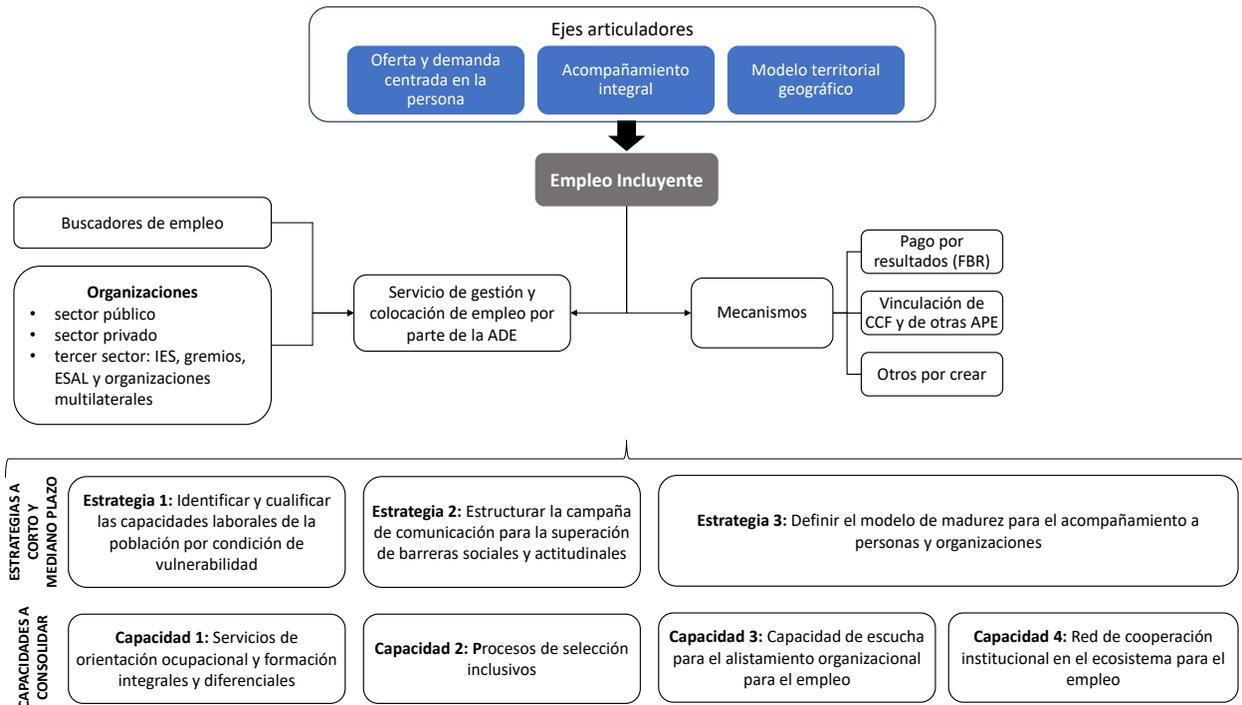
Muestra también este nuevo modelo que es central la recomendación de convergencia de los programas ejecutados reconociendo los aprendizajes obtenidos hacia un solo programa, más de carácter estructural, el cual, por su definición, objeto y visión se recomienda sea Empleo Incluyente. Así, bajo la actualización del proceso actual presente en el Sistema Integrado de Gestión de la SDDE que se denomina *Gestión de Empleo*, ahora se propone denominar *Gestión de Empleo Incluyente*. Este único modelo de operación se propone será fortalecido en el corto plazo con los aprendizajes derivados de la implementación de mecanismos exitosos, como la articulación de la oferta de las CCF y de otras agencias prestadoras de servicios de gestión y colocación de empleo, y con la incorporación de innovaciones en materia de financiamiento para programas sociales como los Bonos de Impacto Social, donde el programa Pago por Resultados materializa una experiencia clave.

Esto se recomienda, como se citó, acompañar con la incorporación de todo tipo de organizaciones para aumentar la oferta laboral que ha sido focalizada en empresas, alianzas estratégicas con diversos sectores, desarrollo de un modelo territorial que se fortalece en la ADE y que aprovecha estrategias existentes e implementación de un sistema de retroalimentación y mejora continua que haga uso de tecnologías de información y ciencia de datos. Además, es esencial actualizar los mecanismos de gestión de la planeación y gestión, así como definición de metas e indicadores permanentes para una evaluación efectiva.

⁴⁷ En esta nueva reconfiguración, puede considerarse el ajuste de lo previsto en el artículo 2 del decreto 399 de 2022, en los siguientes aspectos: 1. Excluir a condición de vulnerabilidad “persona en pobreza SISBEN IV grupos A, B y C hasta nivel 5” para que pase a ser criterio para el registro de buscadores de empleo; 2) Modificar la condición de vulnerabilidad “población postpenitenciaria” para suprimir el periodo de tres (3 meses) y ajustarlo a “no reincidente”; 3) Unificar la condición 13 “reciclador o recicladora de oficio en reconversión laboral” con la condición “vendedor y vendedora informal en reconversión laboral” y ajustar su denominación a “persona en reconversión laboral”

Esta configuración puede observarse en la Figura 19, a continuación.

Figura 19 Estructura de la propuesta Ruta Bogotá Trabaja 2.0



Fuente: elaboración propia, 2024.

Este modelo 2.0 tiene una estructura integral y flexible que responde a las demandas reales del mercado laboral, que como se observa, amplía sus fronteras para considerar una mayor cantidad de organizaciones que requieren vincular talento, articuladas directa e indirectamente a los servicios y capacidades de la ADE, esta recomendación busca hacer sostenible los propósitos de fortalecimiento que ha tenido la Agencia con la OIT. También, se busca que la ADE sea el centro de convergencia de datos de caracterización de usuarios registrados, perfilados, intervenidos, colocados, sean estos personas u organizaciones.

En adición, como intervención que se diseña para resolver un problema público y que como tal hará uso de las formas económicas y organizacionales que se consideren pertinentes, ya sea a través de programas, planes, proyectos o procesos, este modelo prevé que se incorporen mecanismos como el de financiamiento como lo implementado con Pago por Resultados o con alianzas con otros actores como lo logrado con las CCF a través de Impulso al Empleo u otros que se puedan diseñar a futuro. Un ejemplo de ello lo constituye la experiencia de las “18 iniciativas de inclusión laboral para población vulnerable” realizado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (mejor conocida como USAID) a través de ACDI/VOCA, Fundación ANDI, Fundación Corona y Mintrabajo en 2018 (USAID; Fundación ANDI, Fundación Corona y MinTrabajo, 2018), de las cuales se pueden identificar diversos mecanismos que la experiencia relaciona como: estructura tripartita del ecosistema de empleo bajo tramos como “fases por las que las personas y empleadores pasan antes de llegar a la vinculación laboral”,

componentes como “tipo de temáticas que deben desarrollarse en cada una de esas fases” y elementos como “rutas, actores, barreras, estrategias, metodologías e iniciativas”, También hace referencia a dimensiones.

Se han planteado tres estrategias a corto y mediano plazo y consolidar tres capacidades ya existentes, lo cual debe darse de forma interrelacionada. A continuación, el alcance de cada una de ellas para su posterior estructuración como proyecto:

- **Estrategia 1:** Identificar y cualificar las capacidades laborales de la población por condición de vulnerabilidad. Esta estrategia busca que se caracterice, a partir de las orientaciones profesionales y formaciones ya emprendidas, las poblaciones que se favorecieron de estos procesos, sus aprendizajes y las lecciones derivadas de la personalización de servicios en el paquete especializado del Programa Pago por Resultados. En la cualificación, se busca mejorar las condiciones de aprendizaje de esta personalización de servicios justamente para lograr mayor flexibilidad de los puntos o momentos de verdad entre la oferta de servicios y las necesidades de las personas. La ADE avanza en este cambio de cultura que debe arraigarse cada vez más en los discursos, prácticas, acciones y evidencias de actores y organizaciones participantes. Es una forma directa de hacer frente a los riesgos expuestos de *tokenismo* y *diversity washing*, lo cual debe permear las estructuras de acompañamiento y seguimiento tanto a personas vinculadas como a organizaciones oferentes de empleos.
- **Estrategia 2:** Estructurar la campaña de comunicación para la superación de barreras sociales y actitudinales. La sensibilización y comunicación es un imperativo, ahora en función de romper barreras actitudinales y sociales asociadas a las condiciones de vulnerabilidad. Así, es recomendable que desde la SEF y en articulación con las estrategias que se desarrollan en la SDDE, se diseñe y ejecute una campaña en función de cambios culturales efectivos. Esto requiere de un esfuerzo de coordinación interinstitucional y de agenda política para que las primeras agencias que demuestren cambios culturales y adopten posturas institucionales de convergencia hacia la vulnerabilidad, sean las mismas entidades distritales.
- **Estrategia 3:** Definir el modelo de madurez para el acompañamiento a personas y organizaciones. Es una buena práctica construir modelos de madurez para implementar intervenciones de política de índole gradual. Es el caso de la Ruta Bogotá Trabaja 2.0 cuyo escalamiento a nuevas organizaciones y personalización de servicios requiere de capacidades de múltiples actores, que no presentan el mismo grado de desarrollo. Si a esto se suma el elemento central de fortalecimiento del modelo territorial geográfico, es necesario considerar la diversidad de niveles de capacidad presentes en todas las localidades de la ciudad, sus grupos poblacionales y organizaciones presentes. Por lo general, un modelo de madurez tiene un conjunto de variables y niveles de madurez. Puede optarse por la aplicación del Modelo DE&I que agrupa 5 conjuntos de variables o una adaptación de este. Los cinco conjuntos de variables de este modelo son Estrategia DE&I, Cultura inclusiva, Competitividad, Equidad & igualdad e Inclusión sociolaboral (ADECCO, 2023). Los niveles pueden ir desde el nivel básico hasta un nivel medio y un nivel alto. Se recomienda en todo caso acompañar este modelo de madurez de un tablero de control que mida cada

variable, que para el caso hace referencia a las formas económicas u organizacionales y cada nivel. Una buena práctica la refiere de nuevo el caso del Modelo de Empleo Inclusivo (USAID; Fundación ANDI, Fundación Corona y MinTrabajo, 2018) que define los siguientes aspectos y a los cuales, se puede plantear el modelo de madurez citado. Ver esta estructura del tablero de control en la Tabla 28:

Tabla 36 Estructura ejemplo de un tablero de control para un modelo de madurez para un componente propuesto para la Ruta Bogotá Trabaja 2.0

Variable analizada	Indicador	Valoración (valor logrado vs. meta)	Semaforización
Componentes: <ul style="list-style-type: none"> - habilidades blandas - competencias duras - orientación socio – ocupacional - gestión del talento humano 	Nivel de madurez: básico <ul style="list-style-type: none"> - # de personas que se intervinieron con procesos de formación en habilidades blandas / total de personas registradas y evaluadas en su nivel de competencias - # de personas que fueron objeto de orientación socio-ocupacional / total de personas registradas y evaluadas en su nivel de competencias 	Bajo 0 a 33%	
	Nivel de madurez: crecimiento <ul style="list-style-type: none"> - # de personas que se intervinieron con procesos de formación en competencias duras / total de personas que se formaron en habilidades blandas 	Medio 34% a 66%	
	Nivel de madurez: optimización <ul style="list-style-type: none"> - # de personas que fueron objeto de gestión del talento humano / total de personas formadas en habilidades blandas y competencias duras y orientadas en lo socio – ocupacional 	Alto 67% a 100%	

Fuente: elaboración propia, 2024.

En materia de las capacidades, se recomienda fortalecer la orientación profesional y la formación para el trabajo para que sean cada vez más pertinentes y de calidad a partir de la mejora en las capacidades de seguimiento y gestión de conocimiento. Los temas específicos de orientación y formación deben ser congruentes con las necesidades expresadas por las personas en busca de empleo y las organizaciones que los vincularán (en los ejercicios de participación que se recomiendan); revisando, por ejemplo, que la oferta esté acreditada ante el Ministerio de Educación siguiendo el Marco de Referencia de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano. La intermediación laboral necesita ser revisada y optimizada para establecer sistemas basados en competencias. En estas

acciones de mejora, es necesario mantener y apropiar procesos de analítica de datos que lleven a caracterizar mejor a beneficiarios, actores y operación en todos sus componentes. Se propone tener en cuenta, por lo menos, el registro de los siguientes datos:

- Ajustar “género” en lugar del “sexo”. Puede ampliarse a otras opciones más allá de masculino y femenino. Sobre el tema de género, la base de datos de “Impulso al Empleo 2023”, registró tres categorías que pueden ser emuladas por las otras bases de datos: sexo asignado al nacer, orientación sexual e identidad de género.
- Grado de escolaridad
- Localidad
- Barrio
- Estrato
- Unificar o diferenciar el registro de “condición especial” frente a “detalle discapacidad”
- Sector al que pertenece la organización que vincula al candidato
- Datos de ubicación de la empresa
- Pertenencia o haber sido intervenido por otros programas sociales del orden nacional o del DC, por ejemplo “cuidador”, o las definidas en el programa Impulso al Empleo como reintegración o reincorporación, víctima del conflicto armado, víctima de violencia basada en género o víctima de trata de personas, población ICBF, migrante, habitante de calle, actividades sexuales pagadas, madre cabeza de hogar, jóvenes NINI, jóvenes primer empleo
- Situación actual (cesante o no)
- Interés ocupacional
- “barreras identificadas” y “barreras mitigadas”

También es necesario incluir en la base de datos de la Ruta, una vez caracterizada la población, los hitos de la intervención desde que se registra y hasta que se vincula y se hace acompañamiento posterior.

Esta caracterización puede definirse como una línea de base de beneficiarios y empresas intervenidas y que sirva como insumo para la etapa de planeación que se describirá más adelante. También se sugiere que sea objeto de construcción del diccionario de datos con el cual puede sistematizarse la gestión de la Ruta, en el marco de la planeación y gobierno de datos e información del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2023- 2024 de la SDDE (SDDE, 2024).

Lo anterior puede acompañarse de la mejora de capacidades en torno a mejores procesos de selección bajo criterios de inclusión, que evidencien un compromiso sostenido de incorporación de las personas a las organizaciones más allá de la permanencia bajo un contrato laboral. Se trata de cambiar culturas organizacionales. Un ejemplo al respecto es el programa de la oficina de Empleo y emprendimiento de la Fundación Juan Felipe Gómez Escobar que busca ser el referente de mano de obra femenina en Cartagena y que las jóvenes egresadas logren ingresos monetarios recurrentes que les permitan estabilizarse. Realiza investigación de mercado, primordialmente con empresas de hotelería y turismo y restaurantes, para analizar

variables como perfiles de principales vacantes, proyecciones de crecimiento y necesidades de ocupaciones y habilidades. Las vacantes identificadas (alrededor de 70 mensuales) se cruzan con la base de datos que se tiene de las jóvenes egresadas para determinar a las candidatas con el apoyo de una analista de selección. Al empleador se le envían seis candidatas, quienes entran al proceso de selección propio de la empresa, y se hace seguimiento a las jóvenes contratadas para indagar por su desempeño y apoyarlas en caso de que se requiera. Igualmente, se verifica que la contratación sea justa. En ocasiones surgen oportunidades de empleo que exigen una formación adicional específica; entonces la Fundación o la empresa la realizan. Por ejemplo, “Mercadeo y ventas con énfasis en manejo de caja registradora” fue un caso reciente. La gerente de la oficina visita empresas con las que identifica vacantes o potencial de vacantes, ya sea por alta rotación o por ampliaciones del negocio, y se precisan las competencias y habilidades que requieren. La meta en este sentido es conseguir 300 empleos en el año. El área hace seguimiento durante seis meses a las jóvenes contratadas. Además, organiza de manera permanente eventos para las egresadas a fin de que se mantengan en contacto con la Fundación. Tales eventos son charlas y talleres de fortalecimiento personal y/o actividades recreativas, de la mano con la coordinación académica y del área psicosocial.

Estas capacidades pueden consolidarse a partir de activos de la Ruta, como lo son su capacidad de escucha a todos los actores que han participado, con el fin de mejorar los procesos de alistamiento organizacional para el empleo. Esto se facilita con la implementación de un sistema de retroalimentación continuo que permita adaptar y mejorar las intervenciones según las necesidades y la retroalimentación de los beneficiarios. También se recomienda el fortalecimiento de la red de cooperación institucional en el ecosistema para el empleo en la cual se genere comunidad que facilite generar y compartir conocimiento.

A continuación, se proponen las acciones que fortalecen la operación de esta Ruta en su versión 2.0:

En la planeación:

1. Construir la línea de base unificada de la Ruta. Para esto, ver recomendación sobre interoperabilidad al final de estas acciones.
2. Definir y priorizar los criterios de focalización tanto para grupos poblacionales como para organizaciones.
3. Definir el plan de acción para la vigencia de la Ruta señalando los objetivos estratégicos a lograr, las metas de estos objetivos y los indicadores de medición de eficacia para estos resultados. Se recomienda que sean definidos indicadores por tipo de población vinculada laboralmente.
4. Definir el modelo geográfico de la Ruta con estrategias de empleabilidad y formación diferenciadas por localidades.
5. Actualizar el ecosistema de alianzas a partir del mapa de actores que conformó la Ruta Bogotá Trabaja en la versión vigente hasta 2023.
6. Hacer el cierre del proyecto de inversión 7863 Mejoramiento del empleo Incluyente y pertinente en Bogotá.

7. Actualizar el Modelo de Operación por procesos de la SDDE a través de la actualización del proceso Gestión de Empleo y los consecuentes procedimientos que se analizaron en esta evaluación, Como se citó, es recomendable que los manuales operativos y los estudios previos, en lo estructural, sea un conocimiento incluido en la documentación de este proceso. En esta actualización, se recomienda tener en cuenta la propuesta de definición de una Ruta que unifique la oferta hasta ahora emprendida con los tres programas alrededor de su unificación en lo diseñado para el programa Empleo Incluyente y frente al cual se mantienen los servicios de la ADE, bajo criterios de calidad. Se señala también que lo relacionado con Pago por Resultados en un mecanismo de incentivo mas no un programa en sí mismo.
8. Diseñar, si se considera, el modelo de medición de madurez y el tablero de control para el seguimiento y evaluación de la Ruta Bogotá Trabaja 2.0

En la ejecución:

1. Diseñar los niveles de intervención que pueden seguir lo propuesto también por el Modelo de Inclusión laboral (USAID; Fundación ANDI, Fundación Corona y MinTrabajo, 2018) y que se refieren a:
 - Acciones directas sobre la población
 - Acciones directas sobre las empresas, que para esta propuesta se ampliarían a organizaciones
 - Acciones generales en el territorio, que para el caso serían por localidad
 - Fortalecimiento de actores institucionales prestadores de serviciosLa experiencia citada de este Modelo sugiere un paso a paso que es pertinente para el rediseño de esta Ruta.
2. Diseñar el modelo de servicio para los servicios de gestión y colocación de empleo con un enfoque poblacional y que supere las barreras identificadas en la línea de base sugerida.
3. Diseñar los componentes y tramos para la operación de la Ruta, Se sugiere la estructura sugerida por el Modelo de Inclusión laboral (USAID; Fundación ANDI, Fundación Corona y MinTrabajo, 2018), en el cual se define como componentes la formación en habilidades blandas en competencias duras, en orientación socio – ocupacional y en gestión del talento humano (acompañamiento posterior), al cual se recomienda que sean agregados componentes para las organizaciones que vinculan talento tales como perfilamiento organizacional, estrategia de inclusión y cambio cultural y lecciones aprendidas.
Los tramos los define esta experiencia como “momentos” en los que se intervienen a los beneficiarios siendo estos educación básica y media, formación para el trabajo, intermediación y empleo (vinculación). Se recomienda agregar aquellos relacionados con la organización que se sugiere sean las etapas o hitos de contacto inicial, selección de talento, inducción, evaluación de desempeño y acompañamiento posterior.
4. Definir el flujo de datos de las etapas registradas en el nuevo proceso actualizado de Gestión del Empleo Incluyente.

5. Definir los modelos de construcción de evidencias para registrar los productos que se definan en cada etapa de la Ruta.
6. Alimentar el tablero de control y de medición de la madurez creado.

En el seguimiento y la evaluación:

1. Recoger y analizar las estadísticas de la ejecución de las etapas, procedimientos y mecanismos de gestión creados (componentes, tramos, paso a paso de los niveles de intervención) en el nuevo proceso que sustenta la operación de la Ruta.
2. Analizar los productos contractuales y los derivados de los convenios con los aliados y verificar su cumplimiento frente a lo diseñado.
3. Analizar los resultados del tablero de control y de madurez diseñado.
4. Medir la eficacia (logro de resultados), gestión (productos logrados por población), cumplimiento contractual (derivado de alianzas, convenios o contratos con actores), eficiencia (cumplimiento de la oportunidad de hitos fijados y eficiencia de los recursos financieros) y calidad (satisfacción de beneficiarios y organizaciones y de cumplimiento de puntos de control) de la Ruta.
5. Identificar y gestionar acciones de mejora a partir de los informes de gestión y procesos de autoevaluación realizados por la SEF.
6. Medir los riesgos en su probabilidad e impacto.
7. Construir los reportes e informes que sean requeridos para comunicar los resultados logrados, que incluya el registro de las acciones de mejora identificadas y gestionadas.

Otras acciones que por su importancia, deben ser detalladas, a continuación:

- **Interoperabilidad de los programas.** Para optimizar la interoperabilidad de los programas en la Ruta Bogotá Trabaja, es imperativo integrar las bases de datos de cada iniciativa. Esto garantizará una gestión sistemática de la información relativa a beneficiarios y costos, considerando la estandarización de variables y categorías en todas las bases de datos. Además, se sugiere que los responsables de la toma de decisiones contemplen la adopción de un procedimiento de trabajo secuencial a lo largo del tiempo para coordinar las acciones de los programas, maximizando así los beneficios obtenidos.

En cuanto a la tecnología necesaria para llevar a cabo el análisis de interoperabilidad, resulta crucial que las coordinaciones de cada programa estandaricen sus procedimientos tecnológicos para la recolección de datos de beneficiarios. Esto facilitará un análisis más profundo en términos de temporalidad y espacial sobre los impactos generados por cada componente de la Ruta.

Para potenciar el impacto colectivo de todos los programas y asegurar su implementación como complementarios, se recomienda que los tomadores de decisiones realicen un análisis de consistencia de objetivos. Este análisis permitirá diseñar un esquema donde la implementación de los programas, bajo un enfoque complementario, maximice los beneficios esperados en cada impacto producido.

Finalmente, para mejorar la asignación de recursos, es esencial considerar las evaluaciones costo-beneficio de cada programa. Debería darse prioridad a la inversión en aquellos programas que presenten un mayor Retorno de la Inversión (RBC). Solo de esta manera se garantizará, a largo plazo, una mejora en la eficiencia económica al invertir fondos públicos escasos en los diversos programas de la Ruta Bogotá Trabaja.

- **Seguimiento a la apropiación de las competencias básicas.** Consistente con las conclusiones sobre la operación, es necesario mejorar la calidad del seguimiento a las intervenciones de formación para el trabajo que se hagan en las personas, ya sea de forma previa a su vinculación laboral como cuando se encuentran vinculadas. Este nivel de apropiación puede medirse de forma diferenciada según el grupo poblacional, por condición de vulnerabilidad y tipo de organización que vincula a la persona. También pueden identificarse nuevos espacios para compartir experiencias que ayuden a mejorar la oferta de servicios de la Ruta, incluso con fines de mejoramiento de la oferta de servicios públicos complementarios como los derivados del Sistema Distrital de Cuidado, de otras áreas de trabajo de la SDDE tales como emprendimiento e innovación, o de la oferta pública de formación para el trabajo que ofrezca el DC.
- **Seguimiento al crecimiento organizacional.** Es necesario generar la agenda de mejora continua para adoptar las mejoras al proceso de Gestión de Empleo, ahora Incluyente, y de los procedimientos y demás documentos, a partir de la experiencia documental que dejan los programas de la Ruta ya finalizados o en proceso de ejecución. Esta agenda se recomienda que se estructure también por etapas del ciclo PHVA, o planear, hacer, verificar y actuar. Particularmente en estas dos etapas finales, se busca mejorar la calidad de indicadores con los cuales se mida la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios de la Ruta, y que incorporen mediciones de oportunidad y satisfacción, así como acciones de mejora continua y trazabilidad sobre ellas. La gestión de los riesgos también debe ser considerada en esta agenda organizacional.
- **Aporte organizacional a la Agenda 2030.** Los programas de la Ruta dejan un legado en materia de cumplimiento de las metas del ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico. No obstante, puede apoyarse un trabajo conjunto para todo el DC como colocadores de empleo que decidan participar en esta Ruta, y de las demás organizaciones para avanzar en el diseño e implementación de acciones individuales o compartidas que evidencien el cumplimiento de las metas propuestas, y así lograr su incidencia como actores en la plataforma multi-actor para los ODS del país⁴⁸.

⁴⁸ Esta Plataforma es un “espacio de diálogo oficial de largo plazo y permanente entre a Comisión de ODS y los actores no gubernamentales para fomentar la participación y los aportes sobre las revisiones nacionales y locales. Ver información disponible en https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/default.aspx?k=Tags:Plataforma%20multiactor

Esta nueva versión 2.0 parte de intervenir las poblaciones y empresas ya vinculadas a los diferentes programas, lo cual ahorra recursos en materia de caracterización de población, posicionamiento de la Ruta y acercamiento a organizaciones con las cuales ya ha sido agotada una etapa de ilustración sobre los objetivos de la Ruta.

También se mejora en sostenibilidad debido a la reducción de costos derivados de la transacción contractual y de supervisión adelantada con los operadores vinculados a la Ruta, de quienes se ha aprendido y se han logrado mejorar intervenciones. Un ejemplo de ello son los ahorros generados por la caracterización de la población beneficiada citada, o la unificación de los manuales operativos ya logrados por estos operadores y que se recomienda hagan parte del gestor documental del proceso Gestión de Empleo y Formación⁴⁹.

⁴⁹ En el marco de esta evaluación se ha recomendado actualizar la caracterización del proceso de Gestión del Empleo y Formación que data de 2028 y, para el caso, formalizar esta unificación de manuales operativos entregados por cada operador en el Sistema Integrado de Gestión de la SDDE como parte de la documentación del proceso actualizado.

REFERENCIAS

- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (18 de mayo de 2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas, Santiago, Comisión Económica ed., Vols. Libros de la CEPAL, N° 155). Santiago, Chile. Recuperado el 18 de enero de 2024, de https://issuu.com/publicacionescepal/docs/s1900005_es
- ADECCO. (2023). *Index de DEI*. Obtenido de <https://fundacionadecco.org/herramienta-para-medir-la-diversidad-equidad-e-inclusion-de-las-empresas/>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC Colombia. (2021). <https://www.apccolombia.gov.co>. Recuperado el 20 de diciembre de 2023, de <https://www.apccolombia.gov.co>: <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-03/Modelo%20Inclusion%20Laboral%20Cierre%20de%20brechas.pdf>
- Alcaldía de Medellín, Fundación Corona. (2017). *www.medellinjoven.com*. Recuperado el 21 de diciembre de 2023, de www.medellinjoven.com: <https://medellinjoven-production.s3.us-west-2.amazonaws.com/biblioteca/DOC79.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Banco Distrital de Programas y Proyectos Ficha Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D*. Obtenido de <https://desarrolloeconomico.gov.co/programas-y-proyectos/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). *Manual Operativo del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria SDBS*.
- ANDI. (2020). <https://www.andi.com.co>. Recuperado el 4 de diciembre de 2023, de <https://www.andi.com.co/Uploads/Infografi%CC%81as%20Modelo%20Empleo%20Inclusivo.pdf>
- ASOCAJAS. (3 de mayo de 2023). 10 años de Protección Laboral al Cesante. Noticias. *10 años de Protección Laboral al Cesante. Noticias*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 23 de diciembre de 2023, de <https://www.asocajas.org.co/mas-de-4-millones-de-colombianos-han-encontrado-trabajo-a-traves-de-la-red-de-empleo-del-mecanismo-de-proteccion-al-cesante/>
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (2010). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial.
- Bucheli, M. (2005). *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*. Montevideo: SERIE Estudios y perspectivas - CEPAL.
- CEPAL. (2011). <https://observatorioredesempresariales.files.wordpress.com>. Recuperado el 23 de diciembre de 2023, de <https://observatorioredesempresariales.files.wordpress.com>: <https://observatorioredesempresariales.files.wordpress.com/2011/07/politicas-locales-promocion-empleo-demuca.pdf>

- CEPAL-Naciones Unidas. (2023). *Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. (S. Naciones Unidas, Ed.) Recuperado el 19 de enero de 2024, de www.CEPAL.org:
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/82529328-9f5f-4115-a85c-2893da214285/content>
- CEPAL-ONU. (s.f.). <https://dds.cepal.org>. Recuperado el 8 de 11 de 2023, de <https://dds.cepal.org>: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp?pais=cl>
- CNC. (2023). Evaluación Ejecutiva Ruta Bogotá Trabaja. Bogotá, Colombia.
- CNC. (2023). *Producto 1 Informe Metodológico Evaluación Ejecutiva Ruta Bogotá Trabaja*. Bogotá.
- Congreso de la República. (18 de junio de 2013). Ley 1636 de 2013. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 52.582 - 17 de noviembre de 2023. Recuperado el 6 de diciembre de 2023, de http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1636_2013.html
- Copestake, J., Morsink, M., & Remnant, F. (2019). *Attributing Development Impact. The Qualitative Impact Protocol (QUIP) Case Book*. Practical Action Publishing Ltd.
- DAFP. (septiembre de 2023). *Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces Versión 3*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299967/guia-rol-de-las-unidades-u-oficinas-de-control-interno-auditoria-interna-o-quien-haga-sus-veces-septiembre-de-2023-version-3.pdf/925ef446-737d-849e-e67b-2d0a42cfd371?t=1697724000902>
- DNP. (2014). *Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>
- DNP. (2014). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/>
- Espejo, A. (2 de febrero de 2022). www.repositorio.cepal.org. Recuperado el 19 de enero de 2024, de www.repositorio.cepal.org:
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47726>
- Florio, M., & Pancotti, C. (2023). *Applied Welfare Economics: Cost-Benefit Analysis of Projects and Policies (2nd ed.)*. Routledge.
- Florio, M., & Pancotti, C. (2023). *Applied Welfare Economics: Cost-Benefit Analysis of Projects and Policies (2nd ed.)*. Routledge.
- Fontaine, E. (1997). *Evaluación Social de Proyectos*. Santiago de Chile: Prentice Hall.
- Fundación Corona. (abril de 2018). <https://www.fundacioncorona.org>. Recuperado el 21 de diciembre de 2023, de <https://www.fundacioncorona.org>:

- https://www.fundacioncorona.org/sites/default/files/bdc/comfandi_los_servicios_d_e_intermediacion_como_parte_del_modelo.pdf
- Fundación Corona. (2019). <https://www.fundacioncorona.org>. Recuperado el 22 de diciembre de 2023, de <https://www.fundacioncorona.org>: https://www.fundacioncorona.org/sites/default/files/documentos_tecnicos/inei/CONA_Empleo_inclusivo_Cap%206.pdf
- Gonzalez-Velosa, C. (2022). *Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia*.
- Gubrium, J. F., Holstein, J. A., Marvasti, A. B., & McKinney, K. D. (2012). *The SAGE Handbook of Interview Research. The Complexity of the Craft*. SAGE.
- Just, R. E., Hueth, D. L., & Schmitz, A. (2004). *Applied welfare economics and public policy (2nd ed.)*. Boston: Springer.
- Leung, D. Y., & Chung, B. P. (2019). Content Analysis: Using Critical Realism to Extend Its Utility. En P. Liamputtong, *Handbook of Research Methods in Health Social Sciences* (págs. 827–841). Springer.
- Mayne, J. (2008). Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect. *ILAC Brief*, 16, 1–4.
- McKenzie, D. (2017). How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence. *The World Bank Research Observer*.
- Ministerio de Trabajo. (06 de diciembre de 2013). Decreto 2852. (Diario Oficial No. 48.996 de 6 de diciembre de 2013). Bogotá, Colombia. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/pdf/decreto_2852_2013.pdf
- MINTIC. (s.f.). *¿Qué es el Marco de Interoperabilidad?* Obtenido de <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Iniciativas/Marco-de-Interoperabilidad/>
- Mishan, E. J. (1982). *Cost-benefit analysis. First Edition*. Praeger.
- Mishan, E., & Quah, E. (2020). *Cost-Benefit Analysis*. London: Routledge.
- modii. (2023). *Tokenismo*. Obtenido de [https://modii.org/tokenismo/#:~:text=\(Tokenism\),escribe%20en%20min%C3%BAscula%20y%20redonda](https://modii.org/tokenismo/#:~:text=(Tokenism),escribe%20en%20min%C3%BAscula%20y%20redonda).
- Moore, M., & Benington, J. (2010). *Public Value: Theory and Practice*. Recuperado el 03 de 18 de 2022, de <https://scholar.harvard.edu/markmoore/publications/public-value-theory-and-practice-0>
- OCDE América Latina y el Caribe. (20 de junio de 2017). <https://www.oecd.org>. Recuperado el 2023, de <https://www.oecd.org>: <https://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Mejorando-Inclusion-Social-America-Latina.pdf>
- OECD. (2010). *GLOSSARY OF KEY TERMS IN EVALUATION NAD RESULTS BASED MANAGEMENT*.

- OECD. (14 de Agosto de 2014). *Effective local strategies to boost quality job creation, employment, and participation*. Recuperado el 17 de diciembre de 2023, de <https://www.oecd.org>: <https://www.oecd.org/els/emp/OECD-LEED-Local-strategies-for-employment-G20.pdf>
- Oficina de Control Interno SDDE. (2023). *Informe final de auditoría Programa Pago por Resultados*. Bogotá.
- Ohlsson, H. (1991). *Relief Works and Special Projects in Northern Sweden: A Cost-Benefit Analysis of Labor Market Programs*. Stockholm: National Institute of Economic Research.
- Olsen, W. (2004). Triangulation in social research: Qualitative and quantitative methods can really be mixed. *Developments in sociology*, 103-118.
- Ordoñez - Matamoros, G. e. (2018). *La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: el caso de la E2+SGR en Colombia*. OPERA, 22, pp. 53-79. Obtenido de <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.04>
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (2022). <https://www.ilo.org>. Recuperado el 9 de 11 de 2023, de <https://www.ilo.org>: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_865260/lang--es/index.htm
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (junio de 2014). <https://www.reincorporacion.gov.co>. Recuperado el 20 de diciembre de 2023, de <https://www.reincorporacion.gov.co>: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Recopilaci%C3%B3n%20de%20la%20experiencia%20generaci%C3%B3n%20de%20empleo,%20generaciones%20de%20paz.pdf>
- Parra, D. M. (2003). *Manual de estrategias de enseñanza/aprendizaje*. SENA Antioquia.
- Patton, M. Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. SAGE Publications.
- Pearce, D. W. (1983). *Cost-Benefit Analysis: Pitfalls and Paradoxes*. Cambridge University Press.
- Quah, E., & Toh, T. (2012). *Cost-Benefit Analysis: Cases and Materials*.
- Rayment, M., Purdon, S., Bryson, C., & McKay, S. (2021). *Group Work/JOBS II: Cost Benefit Analysis Technical Report*. Department for Work and Pensions/Department of Health and Social Care.
- Riessman, C. K. (2008). *Narrative Methods for the Human Sciences*. SAGE Publications.
- Rodríguez, M. E. (2012). *Lenguaje y educación. Perspectivas metodológicas y teóricas para su estudio*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. En U. Flick, *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis* (págs. 170-183). SAGE.

- SDDE. (2018). *Caracterización Proceso Gestión de Empleo y Formación GE-CPE Versión 2*. Obtenido de <https://desarrolloeconomico.gov.co/procesos-y-procedimientos/>
- SDDE. (2020). *7863 Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá*. Obtenido de https://desarrolloeconomico.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/7863_DTS_MEJORAMIENTO-DEL-EMPLEO-INCLUYENTE-Y-PERTINENTE-EN-BOGOTA.pdf
- SDDE. (2020). *Estudios previos Proceso Contractual*. Bogotá.
- SDDE. (2020). *Mejoramiento del empleo incluyente y pertinente en Bogotá Documento técnico de soporte DTS proyecto 7863*. Bogotá.
- SDDE. (2023). Obtenido de Bogotá Trabaja: <https://desarrolloeconomico.gov.co/bogotatrabaja/>
- SDDE. (2023). Obtenido de Bogotá Trabaja: <https://desarrolloeconomico.gov.co/bogotatrabaja/>
- SDDE. (2023). *Agencia Distrital de Empleo*. Bogotá.
- SDDE. (2023). *FORMACIÓN PARA EL EMPLEO*. Bogotá.
- SDDE. (enero de 2023). *INFORME DE AVANCE DE GESTIÓN Y RESULTADOS SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO VIGENCIA 2022*. Obtenido de <https://desarrolloeconomico.gov.co/informes-concejo/>
- SDDE. (2023). *Informe de balance y rendición de cuentas del Plan Distrital de Desarrollo Logro de metas trazadoras del sector Desarrollo económico*. Bogotá.
- SDEE. (nd). *Manual Operativo Empleo Incluyente (Borrador)*. Bogotá.
- SDP. (mayo de 2020). *Bases del PDD Un nuevo contrato social 2020 - 2024*. Obtenido de <https://www.sdp.gov.co/micrositios/pdd-2020-2024/documentos>
- SDP. (2022). *Actualización del Plan de Acción de la “POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA EL ENVEJECIMIENTO Y LA VEJEZ 2010-2025”*. Obtenido de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_dc_19_pp_vejez.pdf
- SDP. (2022). *Actualización del Plan de Acción de la “POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GARANTÍA PLENA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGBTI Y SOBRE IDENTIDADES DE GÉNERO Y ORIENTACIONES SEXUALES EN EL DISTRITO CAPITAL” 2021-2032*. Obtenido de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_dc_16_lgbti.pdf
- SENA. (2021). *Plan Operativo*. Bogotá.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21–49.
- Shore, C., & Wright, S. (2005). Policy. A new field of anthropology. . En C. Shore, & S. Wrigth, *Anthropology of Policy. Critical persepectives on governance and power* (págs. 3–30). Routledge.

- swissinfo. (31 de mayo de 2023). <https://www.swissinfo.ch/>. Obtenido de [https://www.swissinfo.ch/: https://www.swissinfo.ch/spa/empleo-crisis_el-desempleo-en-latinoam%C3%A9rica-se-reduce-tres-d%C3%A9cimas-en-2023-y-queda-en-el-6-7-porciento/48555024#:~:text=%2D%20La%20tasa%20de%20desempleo%20en,Organizaci%C3%B3n%20Internacional%20del%20Trabajo%20\(OIT](https://www.swissinfo.ch/spa/empleo-crisis_el-desempleo-en-latinoam%C3%A9rica-se-reduce-tres-d%C3%A9cimas-en-2023-y-queda-en-el-6-7-porciento/48555024#:~:text=%2D%20La%20tasa%20de%20desempleo%20en,Organizaci%C3%B3n%20Internacional%20del%20Trabajo%20(OIT)
- Tague, N. (2005). *The Quality Toolbox*. ASQ Quality Press.
- UAE del SPE. (2021). *Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-03/Modelo%20Inclusion%20Laboral%20Cierre%20de%20brechas.pdf>
- Velandia, A., & López, W. (2008). Investigación cualitativa y psicología del consumidor: alternativas de aplicación. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 290-303.
- Villas, E., Gispert, N., Merino, N., Monclús, G., & García, M. (2013). La triangulación múltiple como estrategia metodológica. *REICE Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, págs. 5-24.
- Weimer, D. L. (2008). *Cost-Benefit Analysis and Public Policy*.

ANEXOS

Anexo 1. Activos de información de la Subdirección de Empleo y Formación.

Anexo 2. Análisis Costo-Beneficio de Todos a la U.

Anexo 3. Revisión de literatura.

Anexo 4. Soporte de los cálculos del ACB.

Anexo 5. Productos del programa Empleo Incluyente.

Anexo 6. Entrega de información. Este anexo incluye:

Bases de datos cuantitativas:

Se hace entrega del anexo de datos cuantitativos según lo solicitado en el clausulado del contrato 932 de 2023. Este anexo contiene:

1. Bases de datos cuantitativas en bruto de información secundaria.
2. Bases de datos cuantitativas procesadas de información secundaria.
3. Códigos de procesamiento y análisis usados en la evaluación.

Bases de datos cualitativas:

Se hace entrega del anexo de datos cualitativos según lo solicitado en el clausulado del contrato 932 de 2023. Este anexo contiene:

1. Archivos de audio que soportan los análisis cualitativos de la información recolectada a partir de los instrumentos aplicados.
2. Transcripciones de los archivos cualitativos de la información recolectada a partir de los instrumentos aplicados.
3. Libro de códigos usados en los análisis cualitativos
4. Información cualitativa secundaria.

SIGLAS

ACB: Análisis costo beneficio
ADE: Agencia Distrital de Empleo
CCF: Cajas de Compensación Familiar
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTS: Comité Técnico de Seguimiento
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DC: Distrito Capital
DE&I: Diversidad, Equidad e Inclusión
DNP: Departamento Nacional de Planeación
ESAL: Entidades sin ánimo de lucro
FBR: Financiación Basada en Resultados
FIP: Fondo de Inversión para la Paz
FOSFEC: Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
FT: Formación para el Trabajo
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PDD: Plan Distrital de Desarrollo
PIB: Producto Interno Bruto
PIC: Plan Institucional de Capacitación
PILA: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PpR: Pagos por resultados
RBC: Relación Beneficio Costo
SDP: Secretaría Distrital de Planeación
SDDE: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
SENA Servicio Nacional de Aprendizaje
SISE: Sistema de Información del Servicio de Empleo
SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente
SPE: Servicio Público de Empleo
TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIR: Tasa Interna de Retorno
TSD: Tasa Social de Descuento