

**Análisis de la implementación de la Política de Trabajo  
Decente y Digno en Bogotá 2015-2017**

**Germán Casagua Bonilla  
Rubén Darío Castro Cáceres**

**Tesis de Grado para optar al Título de  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**Universidad Externado De Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Bogotá D.C. 2020**

**Análisis de la implementación de la Política de Trabajo  
Decente y Digno en Bogotá 2015-2017**

**Germán Casagua Bonilla  
Rubén Darío Castro Cáceres**

**Director: Óscar Arcos Palma  
PhD En Ciencias Económicas - Universidad Nacional De Colombia**

**Trabajo de Grado para optar al Título de  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**Universidad Externado de Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Bogotá D.C. 2020**

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Contenido .....   | 3  |
| Lista de Tablas .....   | 5  |
| Lista de Gráficas.....  | 5  |
| Lista de Imágenes.....  | 5  |
| Resumen .....   | 6  |
| Abstract .....  | 7  |
| Introducción .....  | 8  |
| Capítulo I. Marco Teórico.....  | 12 |
| 1.1 Ciclo de políticas públicas- modelo racional-secuencial.....  | 12 |
| 1.2 Modelos de implementación de políticas públicas en el marco del ciclo de políticas<br>públicas.....         | 15 |
| 1.2.1 El enfoque Bottom-Up.....   | 17 |
| 1.2.2 El enfoque Top-Down.....  | 18 |
| 1.3 Antecedentes del análisis de implementación de políticas públicas bajo el modelo <i>Top-<br/>Down</i> ..... | 20 |
| 1.4 El concepto de trabajo digno y decente.....   | 26 |
| 1.4.1 Trabajo decente.....  | 27 |
| 1.4.2 Trabajo digno .....   | 28 |
| Capítulo II. Método de Investigación.....   | 31 |
| 2.1 Tipo de estudio y método de investigación.....  | 31 |
| 2.2 Tipo de análisis de la información.....   | 31 |
| 2.3 Análisis de la implementación de la política pública .....  | 32 |

|   |    |
|---|----|
| Capítulo III. Política Pública de trabajo decente y digno y situación del mercado laboral en Bogotá .....                                     | 33 |
| 3.1. Política Pública de Trabajo Decente y Digno.....   | 33 |
| 3.2 La inclusión de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de Bogotá en la agenda pública de la Administración Distrital .....  | 36 |
| Capítulo IV. Análisis de la Implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito .....                         | 42 |
| 4.1 Análisis del mandato legal de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo.....                              | 42 |
| 4.2 Análisis de la claridad y la coherencia de los objetivos. ....  | 46 |
| 4.3 Análisis de la causalidad (teoría causal) de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito. .... | 58 |
| Capítulo V. Conclusiones.....   | 66 |
| Fuentes Consultadas .....   | 70 |

### Lista de Tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Indicadores estadísticos del mercado laboral Bogotá 2017 .....   | 38 |
| Tabla 2. Mercado laboral etario Bogotá 2017.....  | 39 |
| Tabla 3. Lineamientos de la Política Pública y la Agencia Pública de Gestión y Colocacion de Empleo Distrital .....   | 45 |
| Tabla 4. Proyecto de inversión 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente” 2015.....   | 52 |
| Tabla 5. Proyecto de inversión 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente” 2016 Primeros 6 meses .....   | 53 |
| Tabla 6. Proyecto de inversión 1023 “Potenciar el trabajo decente en la ciudad” 2016 Últimos 6 meses.....   | 54 |
| Tabla 7. Proyecto de inversión 1023 “Potenciar el trabajo decente en la ciudad” 2017.....   | 54 |
| Tabla 8. Objetivos para la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito teniendo en cuenta claridad coherencia y logro ..... | 57 |
| Tabla 9. Teoría causal de la implementación de la Agencia Pública de Empleo del Distrito.....   | 64 |

### Lista de Gráficas

|   |    |
|---|----|
| Gráfica 1. Indicadores laborales, ocupación en el centro de empleo y puntos de información. ... | 60 |
|---|----|

### Lista de Imágenes

|  |    |
|--|----|
| Imagen 1. Ruta para oferentes Servicio Público de Empleo de Bogotá.....      | 49 |
| Imagen 2. Ruta para demandantes de Servicio Público de Empleo en Bogotá..... | 51 |

## Resumen

El objetivo de la investigación se orientó al análisis de la implementación de la Política de Trabajo Decente y Digno en Bogotá, a través de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo en Bogotá -APGCEB-, entidad que tiene la finalidad de contribuir a organizar el mercado laboral de la Capital, articulando necesidades de empleo digno de los trabajadores con necesidades de contratación de personal idóneo por parte de los empresarios. El análisis corresponde al periodo 2015-2017, para cuyo efecto se estructuró sobre elementos teóricos del modelo *Top-Down*. Los resultados del análisis indican que, en la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, se cumplieron tres de las variables o condiciones del modelo *Top-Down*: marco legal al cual se ajustaron las decisiones de política y la actuación de la Agencia; objetivos claros y coherentes; y la relación causal que justificó la implementación.

**Palabras clave:** Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, Trabajo decente y digno, Desempleo, Política Pública de Empleo, Top-Down.

### **Abstract**

The objective of the research was oriented to the analysis of the implementation of the Decent and Dignified Work Policy in Bogotá, through the Public Agency for Management and Employment Placement in Bogotá -APGCEB-, an entity that has the purpose of helping to organize the labor market of the Capital, articulating the needs of decent employment of workers with the needs of hiring suitable personnel by employers. The analysis corresponds to the period 2015-2017, for which purpose it was structured on theoretical elements of the Top-Down model. The results of the analysis indicate that, in the implementation of the District's Public Employment Management and Placement Agency, three conditions or variables of the Top-Down model were met, which are: legal framework to which policy decisions and actions were adjusted from the agency; clear and consistent objectives and the causal relationship that justified the implementation

**Keywords:** Public Management Agency and Employment Placement of the District, Decent and worthy job, Unemployment, Impact of Public Employment Policy, Top-Down.

## **Introducción**

El empleo es una de las variables de importancia sobre la cual los gobiernos, en los distintos niveles de la administración pública, formulan e implementan políticas y programas orientados a promover su crecimiento y su calidad. En el marco de las políticas, crean también la institucionalidad necesaria para canalizar los esfuerzos encaminados a esos fines. Por lo general, las políticas públicas sobre el empleo y el trabajo suelen acoger nociones y lineamientos promovidos por organismos internacionales. Tal fue el caso de la Administración de Bogotá durante el periodo 2012-2016, que incluyó, en su Plan de Desarrollo, la noción de trabajo decente y digno promovida por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- desde el año 1999. Los lineamientos de la OIT tienen puntos de encuentro con el ordenamiento normativo y jurídico colombiano y plantean, de manera intrínseca, temas relacionados con la igualdad de oportunidades y de trato digno en el empleo y la ocupación, el diálogo social y la extensión de la protección social a personas que no gozan de ella.

Por consiguiente, al analizar el estado del mercado laboral de la ciudad para el desarrollo de este trabajo de investigación, se encontró que, de acuerdo con la información de la Gran Encuesta de Hogares realizada por el DANE, para el año 2016 el nivel de desempleo fue del 9,3%, y para el 2017 fue de 10,5%, siendo éste superior en 1,2 puntos porcentuales al del año 2016 (Observatorio de Desarrollo Económico, 2018). De este incremento se culpó a los efectos producidos por la caída de oferta laboral que tuvo lugar en todo el país (tasa global de participación), frente a la disminución de trabajadores (tasa de ocupación). Cuando se comparan estos datos con los del histórico obtenidos en estudios previos, se encuentra que Bogotá padece constantemente de desempleo, el cual aumenta o disminuye en temporadas específicas.

Sin embargo, a pesar de estas cantidades, la ciudad, en ese momento, era la novena con menor desempleo entre las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas del país (Observatorio de Desarrollo Económico, 2018, pág. 37).

Consistente con lo anterior, la tasa de desempleo en hombres y mujeres tuvo un aumento en el último trimestre del año 2017. En el caso de las mujeres, fue de 1,3% a 1,4%, y en el de los hombres fue de 1,3% a 1,37%, con el agravante de que, durante todo el año 2017, los hombres presentaron tasas de desempleo más bajas que las mujeres, reportando una brecha de 4 pp (Observatorio de Desarrollo Económico, 2018, pág. 43).

Por otro lado, y de acuerdo con cifras del mercado laboral producidas por el DANE, en 2016 las personas inactivas, incluidos estudiantes y personas que se dedican a oficios del hogar, aumentaron en 68.080 personas. Los ocupados también aumentaron de 4.176.734, en 2015, a 4.241.010 en 2016, y la Tasa de Ocupación fue de 63.9%, superior a la que se registró en el año 2015, comparada con las 13 áreas metropolitanas del país (60.7%) y la nacional (58.2%).

Por grupos etarios, el sector más afectado es el que se encuentra entre 14 y 28 años. En este grupo, la tasa de desempleo aumentó 1.2%, ubicándose en 15%, más del doble que para los otros grupos etarios (20-45 años y mayores de 45 años), que para 2016 fue de 7% (Cámara de Comercio de Bogotá, 2017, pág. 26).

Adicionalmente, si se compara a Bogotá con las 13 principales áreas metropolitanas del país, la informalidad en la ciudad disminuyó 2%, ubicándose en 42% para 2016. En agosto de 2017, la tasa de desempleo en el total de las 13 áreas metropolitanas fue del 9,9%, la tasa global de participación del 67,2% y la tasa de ocupación del 60,5%. Para el mismo mes del año 2016, estos valores fueron, respectivamente, del 9,9%, 67,0% y 60,4% (DANE, 2017).

Por último, frente al contexto del mercado laboral es importante señalar que, dentro de la evolución del mercado laboral en Bogotá, la ocupación por rangos de edad plantea indicadores clave

para la política pública porque dibuja el nivel etario dentro del cual se deben implementar proyectos y programas encaminados a disminuir la cantidad de desempleados.

Por lo tanto, este estudio académico describe y explica cómo el instrumento de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, denominado Agencia Pública de Gestión y Colocación de empleo, se implementó durante el periodo 2015-2017, bajo tres condiciones del enfoque *Top-Down*: una estructura legal (ruta jurídica) que soporta la implementación, la claridad y coherencia de los objetivos y las acciones políticas que contienen teorías implícitas (teoría causal).

El estudio buscó responder a la pregunta de investigación: ¿La implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo contempló variables que corresponden al enfoque *Top-Down*?

Para ello, el análisis se orientó y apoyó con los elementos teóricos relacionados con el ciclo de las políticas públicas, entre cuyos autores representativos se cita a Roth (2007), Meny & Thoenig (1992), Delgado (2009) y Hernández (2004). Y, de manera puntual, para el análisis de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, se acogieron los presupuestos teóricos del enfoque *Top-Down* planteados por Sabatier (1986) y Sabatier & Mazmanian (1981).

Por lo tanto, para esta investigación se planteó la siguiente hipótesis:

La implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo comprende tres de las variables del enfoque *Top-Down*.

Como objetivo general de la investigación se propuso:

Analizar si la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo en Bogotá, durante el periodo 2015-2017, tuvo variables del enfoque *Top-Down*.

Y, como objetivos específicos, los siguientes:

- Revisar los elementos teóricos que permiten el análisis de la implementación de la política de trabajo decente y digno del Distrito Capital a través de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo bajo los enfoques *Top -Down*.
- Exponer la situación de contexto: el comportamiento del empleo en la ciudad de Bogotá
- Analizar la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo frente a los objetivos trazados en la política de trabajo decente y digno, y de la magnitud del desempleo en Bogotá.

Para esta investigación, se utilizó el método mixto, es decir, tanto cualitativo como cuantitativo, lo que permite aprovechar las fortalezas de ambos métodos. Esto enriqueció la comprensión de la implementación de la política pública.

El presente estudio contiene cinco capítulos: 1. Marco Teórico, Marco Conceptual, 2. Método de Investigación, 3. Política Pública de Trabajo Decente y Digno Situación del Mercado Laboral en Bogotá D.C. 4. Análisis de la Implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, y 5. Conclusiones.

## Capítulo I. Marco Teórico

En la literatura sobre el análisis y diseño de políticas públicas existen diversas teorías que han buscado explicar sus procesos, entre ellas las basadas en el modelo racional -incluyen la teoría de la elección racional y el enfoque secuencial-, el análisis del poder, el institucionalismo y neo institucionalismo, el análisis de actores relevantes, los enfoques cognitivos y constructivistas, por mencionar algunos.

Para los propósitos de esta investigación, el modelo racional-secuencial permitió orientar el análisis de la implementación bajo el entendido de que la formulación e implementación de políticas públicas en Colombia se han caracterizado, históricamente, por una práctica política-cultural de decisiones verticales -de arriba hacia abajo-, enfoque *Top-Down* al que se aludirá en las secciones siguientes.

### 1.1 Ciclo de políticas públicas- modelo racional-secuencial

En la literatura se hace referencia a las fases del ciclo de las políticas públicas como una representación que sigue una secuencia lineal, desde la identificación del problema hasta la modificación o terminación de la política diseñada para solucionarlo.

- Identificación del problema. Según Roth (2010), el problema advierte la existencia de dificultades sociales que deben estudiarse para convertirlas en oportunidades. No es algo que se base únicamente en circunstancias objetivas, en tanto depende, en gran medida, de la conexión con los valores dominantes de la sociedad en un momento dado y del poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda de gobierno. La definición de los problemas públicos plantea numerosas dificultades porque estos no poseen una formulación definitiva.

- Inclusión dentro de la agenda política. La agenda es el conjunto de problemas que apelan a un debate público e, incluso, a la intervención activa de las autoridades (Meny y Thoenig, 1992). Es un proceso práctico que consta de dos momentos, denominados “agenda sistémica” y “agenda institucional”. La primera se refiere a cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como temas merecedores de atención y son, además, competencia de la autoridad gubernamental. La segunda se refiere a problemas que dependen de la autoridad y se institucionalizan con carácter de prioridad o emergencia (Delgado, 2009, pág. 6). No todos los problemas se incluyen en una agenda y los que logran incluirse no son siempre el resultado de consensos entre los actores.

- Identificación de alternativas. La formulación de la política está relacionada con el desarrollo de cursos de acción que se presentan como alternativas, propuestas, opciones aceptables y pertinentes para enfrentar el problema público (Ordóñez, 2013). En este sentido, las políticas son concebidas como soluciones que incluyen actividades tales como: definir metas y objetivos. Los objetivos constituyen el elemento central en la acción pública porque, en la práctica, dan sentido de propósito y de dirección a una entidad, a sus políticas, programas y proyectos de inversión.

- Negociación política. Dentro del proceso de decisión existe un marco de negociación generado por intereses de administraciones sectoriales que intervienen en campos específicos, los cuales exponen diferentes puntos de vista que pesan sobre la decisión, la cual aparece entonces como un proceso de elaboración por poda sucesiva entre los protagonistas (Muller, 2006).

- Selección de la mejor alternativa. La selección de una opción o una combinación de ellas para solucionar el problema, admite que sea el decisor público quien aplique criterios y datos relevantes para que la decisión sea generada por medios gubernamentales y emane de una autoridad.

En general, una vez que el gobierno reconoce el problema, lo define y decide actuar sobre él, debe formular la política que oriente un respectivo plan de acción entre las alternativas propuestas.

Sin embargo, en la práctica, las dificultades se relacionan con el conflicto entre los objetivos que las organizaciones tienen para sí mismas y los programas que se deben implantar. Cuando hay detección y generación de alternativas, hay también una lista de acciones de política pública entre las que es posible identificar las que más convienen, ya que en esta instancia cada alternativa es caracterizada de forma precisa.

- Implementación de la política escogida. Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

- Evaluación. Permite retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. Su objetivo consiste en validar la acción pública desplegada (recursos humanos, financieros, legales, materiales, tecnológicos...) para la solución al problema planteado. La evaluación se puede realizar para diferentes momentos de ejecución de la política pública y diferentes alternativas, con el fin de valorar logros y encontrar fallas eventuales u obstáculos que deban subsanarse mediante el uso de técnicas de evaluación e indicadores. Dependiendo de la conveniencia de los actores en el poder, las evaluaciones pueden referirse a programas de recursos definidos con los que se pretende mitigar el estado de un problema mayor o a políticas generales (Hernández, 2004).

- Reforma o terminación. La continuación del problema exige la reformulación o continuidad de la política pública para solucionarlo.

Este modelo secuencial de ciclo de políticas públicas ha sido criticado por algunos autores, en tanto, en la realidad, no se cumple en estricto sentido el encadenamiento entre esas fases y, de otra parte, excluye o no tiene en cuenta la incidencia que puede tener el sistema político, la forma en

que actúan los intereses de los grupos de poder o la estructura de las relaciones entre distintos niveles de las administraciones públicas, entre otros factores. Sabatier (1999) señala que en el modelo secuencial del ciclo de la política pública existe el sesgo Top-Down, basado en el acceso de los grupos de interés a las instancias de poder y la implementación de las decisiones tomadas desde arriba; no obstante, para los propósitos de esta investigación, orientada al análisis de la implementación de la Política Pública de trabajo decente y digno en Bogotá D.C., a través de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo, los elementos teóricos del ciclo de política y, en particular, los relacionados con la implementación, son pertinentes.

Por tanto, en la siguiente sección se amplían los referentes teóricos sobre el proceso de implementación de la política pública.

## **1.2 Modelos de implementación de políticas públicas en el marco del ciclo de políticas públicas**

Se ha indicado, en el acápite anterior, que la implementación de políticas públicas corresponde a una de las fases del ciclo de las políticas públicas. La comprensión de que existen fases que se articulan e imbrican y en sentido dinámico “vuelven la mirada hacia atrás para continuar adelante” (Roth, 2008, p. 9), permite superar visiones fragmentadas de las políticas públicas (Roth, 2007).

La fase de implementación inicia luego de establecerse los objetivos y las metas. Tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados, o después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto (Van Meter & Van Horn, 1975).

Esta fase comprende todas las actividades y los procesos asociados con la intervención pública. Las entidades administrativas movilizan recursos económicos y humanos para gestionar y poner en práctica la política adoptada y agendada bajo sus respectivos planes de acción. Es un

proceso complejo en el que intervienen muchos actores con sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso depende de los beneficios que logre con su decisión. La implementación también está sujeta a la inclusión de estas políticas en los planes de desarrollo y depende, en no menor medida, de la voluntad administrativa de los funcionarios encargados (Sabatier, 1986; Delgado, 2009).

Por lo general, la implementación involucra actores públicos y privados, los cuales, para asegurar que la implementación se lleve a cabo, deben desarrollar un seguimiento a los recursos, a las actividades y a los productos. Con los recursos se mide la disponibilidad, la oferta y la demanda para poner en marcha la política; con las actividades se mide la cantidad, calidad, oferta y eficiencia, estos últimos se usan para conocer mejor el funcionamiento de las actividades; y con los resultados se mide, por su parte, las actividades concretas, tanto productos finales como impactos de la acción pública.

Los logros y fracasos en los procesos de la implementación de la política pública están supeditados a diferentes factores (Van Meter & Van Horn, 1975):

- a) Los estándares, las normas y los objetivos de la política.
- b) Los recursos necesarios para administrarla, lo que facilita la implementación efectiva.
- c) El proceso de comunicación entre organizaciones. La eficacia de la implementación exige que los encargados en diferentes niveles de mando sepan lo que están obligados a hacer. La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. Es indispensable garantizar la claridad y la exactitud con que los estándares y objetivos han de ser comunicados a los encargados de la implementación y la uniformidad con que las diversas fuentes de información los difundan.

d) Las características de las agencias administrativas responsables de la implementación en cuanto tienen que ver con las normas, esquemas de relación en las dependencias ejecutivas relacionadas con el desarrollo de las políticas, las estructuras formales de las organizaciones, los atributos informales de su personal y la interacción del responsable con otros participantes en la puesta en práctica de las políticas.

e) El ambiente económico, social y político puede influir sobre la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar.

f) La actitud de los encargados de la implementación. El comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento en cuanto su comprensión y discernimiento de la política, la aceptación, neutralidad o rechazo y la intensidad de su respuesta.

Por lo tanto, desde el punto de vista teórico, existen dos enfoques que permiten el análisis de la implementación de la política pública: el primero hace referencia a un proceso ascendente, de abajo-arriba (*Bottom-Up*); el segundo, a un proceso descendente, de arriba-abajo (*Top-Down*).

### **1.2.1 El enfoque Bottom-Up**

El enfoque *Bottom-Up* permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implementación, porque da el protagonismo del proceso a los encargados de desarrollar la implementación. Por ser la fase que sigue a la adopción de la decisión, las actividades y los procesos se dirigen a validar los efectos asociados a la intervención pública (Delgado, 2009).

Según Sabatier (1986), en este enfoque se realiza una identificación de actores clave en la implementación con la intención de conocer las estrategias, metas, actividades y opiniones de los mismos en cuanto a la implementación y desarrollo del problema. Para el efecto, bajo este enfoque se identifica una red de políticas con la intención de tener un inventario de estrategias para el

desarrollo de la implementación, entre ellas, la percepción que tienen los actores de los problemas y de sus experiencias en el desarrollo de estos.

### 1.2.2 El enfoque Top-Down

Contrario al enfoque *Bottom-Up*, el enfoque *Top-Down* indica que el proceso de implementación se inicia con la norma o el programa estatal definido. Concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cima de las organizaciones públicas, en el que el protagonismo lo tienen los decisores públicos, hacia las posiciones jerárquicas inferiores.

De acuerdo con Sabatier (1986), autor del enfoque *Top-Down*, un conjunto de interrogantes orienta la decisión e implementación de la política:

- ¿Las medidas adoptadas por los funcionarios gubernamentales encargados de la implementación y los destinatarios son coherentes con los objetivos que se plantearon en la decisión política?
- ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos propuestos? ¿Los resultados fueron coherentes con los objetivos propuestos en la toma de la decisión?
- ¿Cuáles fueron las variables que afectaron los resultados de la implementación?

Agrega Sabatier (1986) que el enfoque *Top-Down* incluye seis condiciones necesarias para la aplicación de los objetivos legales o las normas que establecen la implementación bajo ese enfoque:

- a) Objetivos claros y coherentes que, a su vez, definan lineamientos claros de evaluación para los funcionarios que realizan la implementación.
- b) Acciones políticas que contienen teorías implícitas para determinar el comportamiento y realizar el cambio social buscado (teoría causal: Pressman y Wildavsky, 1973, citado en Sabatier, 1986).
- c) Estructura legal (ruta jurídica) de soporte de la implementación.

- d) Necesidad de contar con funcionarios que tengan la voluntad, el compromiso y la habilidad requerida para el cumplimiento de los objetivos en el marco de la implementación.
- e) Apoyo por parte de los tomadores de decisiones a los grupos de interés.
- f) Cambio en las condiciones socioeconómicas que pueden tener repercusiones políticas en la implementación.

Sabatier (1986) y Sabatier y Mazmanian (1981) señalan que en la implementación se pueden presentar situaciones de rechazo o aceptación al control jerárquico, argumentando que el comportamiento de los burócratas de calle y los grupos objetivos pueden estar o no dentro de los linderos aceptables.

El enfoque *Top-Down* permite identificar a los actores más influyentes en la producción de los efectos deseados de la decisión, limita la extensión del cambio en el contenido y de la implementación realizada a través de agencias responsables de los objetivos de política pública.

Hupe, Hill y Nangia (2014, pág. 148) señalan que en el enfoque *Top-Down* se identifican los siguientes axiomas:

- La política es coherente. Los objetivos políticos son expresiones de ambiciones bien relacionadas. El análisis puede basarse en criterios dados para éxito y fracaso.
- Una vez que la política en la etapa de formación de políticas ha sido formulada y decidida, el resto es implementación. La autoridad formal ha sido atribuida decisivamente. La implementación de la política sigue a la formación de la política. Las relaciones entre los actores involucrados en el proceso político tienen, en última instancia, una naturaleza jerárquica. Por lo tanto, las actividades en una capa inferior a analizar son diferentes de las de una capa superior.

- La política formulada habla por sí misma. Debido a que los objetivos de la política se han definido claramente, la implementación consiste en aplicar las habilidades requeridas. La implementación es una cuestión técnica. Los objetivos de la política pueden leerse como instrucciones claras de cómo actuar en consecuencia.

Una de las críticas que se le hace a este enfoque es la consideración que le hace a la política en virtud del cumplimiento de los objetivos, ya que los programas y proyectos del Estado, en muy pocas ocasiones, cumplen con estos de manera eficaz y eficiente.

Otra de las críticas alude al desconocimiento y la subestimación de los burócratas de calle y grupos de interés a la hora de estructurar y ejecutar la implementación de la política, dado que son estos los que dan dinámica a las estrategias de implementación y viven la política de primera mano. Por esto, Sabatier y Mazmanian (1981) llaman a corregir estos temas involucrando a los actores que se han dejado de lado por parte de los burócratas.

### **1.3 Antecedentes del análisis de implementación de políticas públicas bajo el modelo *Top-Down***

Van Meter y Van Horn (1975) realizaron un ensayo con el propósito de explorar el proceso de implementación de las políticas públicas. Describen que la implementación añade una nueva dimensión al análisis de las políticas, ofreciendo un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos; sin embargo, los problemas de la implementación son complejos y presentan dificultades metodológicas para estudiarlos y algunas variables que afectan la prestación de servicios públicos, necesarias para el análisis de la implementación, son de difícil medición, entre ellas las normas, la comunicación, las características de los responsables, el entorno económico, social y político y las actitudes de los encargados en la ejecución de las decisiones.

Hupe, Hill y Nangia (2014) resaltan que la implementación de las políticas no debe ser una mera instrucción. La política no contiene prescripciones que, a modo de implementación, simplemente deben seguirse literalmente para producir los resultados deseados. Una política pública implica una expresión de ciertos valores con implicaciones, a veces contrastantes, para ser implementadas. Las intenciones establecidas en la política en papel deben ser interpretadas (Hupe, Hill, & Nangia, 2014).

Nakrošis (2018), haciendo referencia a reformas de la administración pública de Europa Central y del Este, realizadas entre los años 2008-2013 bajo el enfoque *Top-Down*, señala que la adopción, ejecución e implementación de las políticas públicas encuentran a menudo obstáculos en la falta de coordinación entre las diferentes iniciativas, recursos financieros inadecuados, poca cooperación entre los gobiernos, organizaciones e instituciones responsables y capacidad administrativa inadecuada e insuficiente.

Wittwer, Sager y Huegli (2017) examinaron la implementación de la Nueva Política Regional en Suiza ("Neue Regionalpolitik"-NRP), cuyo objetivo era el desembolso de fondos para proyectos regionales innovadores implementados por las entidades sub-nacionales. En el estudio, aplicaron el enfoque *Top-Down* propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981, citado en Wittwer, Sager, & Huegli, 2017). Los autores buscaron explicar los factores de éxito y los obstáculos de la implementación de la política, centrándose en los puntos de decisión y la inclusión de actores privados. En las conclusiones, señalan que el enfoque *Top-Down* contribuye a una comprensión de las variaciones que experimenta la política en su implementación y también al conocimiento de los factores explicativos, tanto del logro de los objetivos, el uso de los recursos y los incentivos que tienen las entidades ejecutoras, como de los problemas con los que tienen que lidiar no sólo los ejecutores, sino los grupos o personas a quienes se dirige la política.

Watson (2014), quien analizó la Directiva Marco de Agua (DMA) de la Unión Europea (UE) aplicada en Inglaterra, formulada e implementada bajo enfoque *Top-Down*, se refiere a las preocupaciones y preguntas relacionadas con la implementación, reconociendo que uno de los mayores desafíos consiste en establecer si el progreso es suficiente y apropiado, teniendo en cuenta los objetivos planteados en la política. La DMA se convirtió en ley de la UE para restaurar y proteger los sistemas acuáticos y garantizar el uso sostenible del agua. Los resultados de la implementación estuvieron influenciados por factores como la claridad de los objetivos, los recursos disponibles, el tamaño del área, la población objetivo, la asignación de tareas y especificación de estándares de desempeño, control y compromiso de la administración, así como las sanciones para promover cumplimiento y rendición de cuentas.

Watson (2014) señala que, en el enfoque de arriba hacia abajo, la implementación se describe como un proceso racional y centrado en políticas que comienzan con una decisión autorizada de altos funcionarios. Luego, la decisión avanza hacia abajo, a través de organizaciones y departamentos relevantes en una secuencia de pasos cada vez más específicos que definen la intención o expectativa de la política original. Por lo tanto, la implementación se basa en una gestión burocrática sólida que implica claridad, control, coerción y cumplimiento para que las acciones tomadas durante todo el proceso se correspondan con los objetivos de la política.

Analíticamente, el modelo *Top-Down* se puede utilizar para identificar y explicar similitudes o desviaciones entre las prácticas de implementación idealizadas y del mundo real. Este enfoque, centrado en la agencia para implementar la DMA, mostró los primeros resultados de los planes de gestión de cuencas hidrográficas (RBMP). Lo más crítico fue que los planes no proporcionaban una representación precisa de las condiciones debido a su enfoque en distritos a gran escala en lugar de cuencas y subcuencas; que las metas y medidas propuestas para la calidad del agua y las mejoras ambientales no eran lo suficientemente ambiciosas; y que se habían creado oportunidades

insuficientes para que los intereses del agua y el público participaran en el proceso de planificación. Estos resultados llevaron a buscar una revisión judicial del proceso de implementación de la DMA en Inglaterra y Gales, dándose una nueva iniciativa política para mejorar la implementación de la DMA en Inglaterra. Visto desde la perspectiva de arriba hacia abajo, el fracaso de la implementación resulta de objetivos vagos y ambiguos, que causan confusión, malentendidos y disputas; además, líneas de responsabilidad poco claras y una rendición de cuentas débil, que puede permitir la desviación de los objetivos establecidos; y, finalmente, resistencia o bajo rendimiento de los implementadores.

Bezerra (2012), buscando comprender la importancia de los estudios de implementación de políticas públicas y sus impactos, analizó los argumentos que sustentan análisis con enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, centrado en los procesos de implementación de las políticas públicas. Afirmó que, para comprender el ciclo de las políticas, es necesario prestar atención a la implementación, en tanto, el proceso mismo tiene incidencia en la transformación de las políticas e influyen su diseño. El autor afirma que los problemas de implementación pueden estar relacionados con políticas mal formuladas. Los tomadores de decisiones deben predecir las variables que pueden convertirse en barreras para una buena implementación e identificar formas de minimizar sus impactos. Destaca que, en el análisis de arriba hacia abajo, es posible separar las funciones administrativas y políticas -manteniendo sus propias características y funciones independientes-, y analizar los procesos de implementación, considerando factores relevantes, no solo los ubicados en los niveles superiores de la estructura jerárquica de toma de decisiones, sino factores relacionados con el trabajo de los organismos de implementación y los responsables de la interfaz del Estado con la población.

Si se adopta una perspectiva de análisis estrictamente basada en el enfoque de arriba hacia abajo, se puede concluir que es una forma de mantener un mayor nivel de control sobre los posibles

resultados a alcanzar por las políticas públicas. Permite, en lo posible, la eliminación del factor que involucra el desempeño de los funcionarios públicos. Como conclusión, Bezerra (2012) señala que, durante la implementación, se siguen tomando decisiones y, en consecuencia, el diseño de la política se sigue transformando, adaptando continuamente. Es precisamente esta perspectiva incremental de mejora la que puede conducir a políticas bien ejecutadas. Independientemente de si los programas se formularon e implementaron de la mejor manera, es esencial poder identificar hasta qué punto las propuestas que se ejecutan son capaces de resolver los problemas según los cuales se desarrollaron.

Ossenbrink, Finnsson, Bening y Hoffmann (2019) contrastaron los enfoques *Top-Down* y *Bottom-Up*, Bode en el caso de la política de almacenamiento de energía en California. En el primero, señalaron que los elementos de una o más políticas se originaron a partir de una intención estratégica general. Por el contrario, el segundo se originó en la definición de un dominio de impacto focal que se ve afectado por una gama de instrumentos de política. Identificaron los elementos relevantes del análisis de una o la combinación de políticas, siguiendo un procedimiento de seis pasos para el enfoque de *Top-Down*: a) establecer un periodo de tiempo; b) determinar la intención estratégica; c) obtener una visión general de las entidades centrales de gobierno en sus dimensiones verticales y horizontales; d) determinar los elementos de la estrategia de política; e) identificar los instrumentos de política y normas reguladoras; y f) ilustración representando gráficamente la descripción de una o la combinación de políticas.

Con el análisis del enfoque *Top-Down*, los autores Ossenbrink, Finnsson, Bening y Hoffmann describen cómo los resultados dan cuenta de que los objetivos estratégicos y los planes principales introducidos por el poder ejecutivo y legislativo de California pusieron en marcha una serie de actividades de las cuatro principales agencias estatales responsables del gobierno del sector eléctrico. Así, encontraron que las políticas implementadas comprenden tres tipos de instrumentos:

apoyo económico, regulación e información. Esto sugiere que los formuladores de políticas de California persiguen un enfoque multilateral, cuando se trata de establecer sistemas de almacenamiento de energía como un nuevo dominio tecnológico en el sistema eléctrico; sin embargo, fueron necesarias numerosas enmiendas adicionales antes de que el instrumento, finalmente, fuese capaz de estimular efectivamente la demanda de sistemas de almacenamiento de energía. Concluyen que el enfoque Top-Down es particularmente adecuado para arrojar luz sobre la dinámica interna y la estructura de gobernanza detrás de una o la combinación de políticas con una intención estratégica dada. Por el contrario, el enfoque de abajo hacia arriba puede ser preferible cuando se trata de analizar las interacciones intencionadas y no intencionadas entre los elementos de la política a través de los niveles, las entidades y los campos de la política.

A modo de conclusión sobre este apartado del documento, se identifica que entre los modelos *Bottom-up* y *Top-Down*, este último es el más adecuado para abordar la pregunta de investigación de este trabajo académico, ya que, al describir los trabajos desarrollados por los anteriores autores se puede encontrar que la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo contiene algunas de las variables a las cuales hacen referencia los autores. Esto, dado que, al iniciar el análisis, se encuentra que la toma de decisión para realizar la implementación de la Agencia se dio por parte del Secretario de Desarrollo Económico de la época, teniendo como evidencia un mandato legal que autorizó la creación de una Agencia Pública de Gestión y Colocación de empleo en el Distrito Capital, evidenciando, así, dos características iniciales para la identificación de la implementación del enfoque Top Down: la toma de decisiones por la alta dirección y la existencia de un mandato legal

Adicionalmente, en cuanto a la crítica de Hupe, Hill y Nangia (2014) relacionada con que el Estado en muy pocas ocasiones cumple con los objetivos de la política de manera eficaz y eficiente, se encuentra que para este caso de estudio sí es posible mostrar las evidencias de ese cumplimiento

eficaz y eficiente de los objetivos propuestos en la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo.

Por último, autores como Van Meter y Van Horn señalan que el análisis de la implementación es complejo, especialmente en lo relacionado con variable normativa. Sin embargo, para este trabajo académico se encuentran suficientes evidencias que permiten realizar un análisis desde la variable normativa en la implantación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo.

#### **1.4 El concepto de trabajo digno y decente**

El concepto de trabajo digno y decente se desarrolla dentro de la teoría general del trabajo que relaciona el entorno social con la oportunidad, junto con las condiciones económicas (Torres, 1999). Las condiciones de oferta y demanda influyen en la composición de la población económicamente activa, así como en los tiempos de trabajo, los niveles de formación, las condiciones de movilidad de fuerza de trabajo y la regulación laboral. Las políticas públicas tratan de responder a esas situaciones cambiantes, pero no siempre responden en el mismo sentido. Desde el momento en el que los países comenzaron a dar un mayor protagonismo al mercado y limitar la intervención del Estado, las políticas de empleo han estado más orientadas a la estabilidad presupuestaria, a promover el funcionamiento de los mercados con mayor libertad y a evitar que la intervención pública afecte el equilibrio macroeconómico.

La OIT señala que el término trabajo “reúne el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad, o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos” (OIT, 2015, pág. 116), mientras que los términos “decente” y “digno” se refieren al “trabajo efectuado a cambio de un pago, o que se refiere al número de personas bajo un régimen de

autoempleo o empleo remunerado” (OIT, 2015, pág. 117). Por esto, en políticas públicas se habla de trabajo y no de empleo, ya que el empleo constituye una de las formas de trabajo que existen.

Cuando se hace referencia al trabajo, se alude a la dimensión económica y al enfoque integral de derechos, es decir, se refiere a empleo con derechos fundamentales. Así, el concepto de *empleo* (trabajo digno) decente se asimila al de calidad en cuanto a características adyacentes como salarios, horas de trabajo, prestaciones sociales, tipo de contrato, etc., mientras que el *trabajo decente* se fundamenta en un enfoque de derechos: “el Programa de Trabajo Decente hace hincapié en los derechos de los trabajadores” (OIT, 2015, pág. 123). En Colombia, partiendo de la fuerza que, a manera de consenso, ha tenido la idea de generar trabajo decente para afrontar la crisis mundial de pobreza, desigualdad e inequidad, se ha creado un catálogo de derechos y garantías laborales a partir del cual asumir la creación de políticas que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones que ha asumido el Estado en materia de reducción del déficit de trabajo decente. Actualmente, el tema tiene un desarrollo jurídico que da legitimidad al Estado ante la comunidad internacional y le permite ampliar las posibilidades comerciales que se derivan de las negociaciones de libre comercio. Esto se traduce, además, en un mayor rendimiento en los mercados financieros y en mayor apoyo por parte de las instituciones multilaterales.

#### **1.4.1 Trabajo decente**

La primera referencia al Trabajo decente la hizo el Director General de la OIT, Juan Somavia, en la 87ª reunión en Ginebra, en junio de 1999. Esta intervención determinó la posición que a partir de ese momento dominó la política de la OIT con respecto al trabajo: “El trabajo decente se define como aquel trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que se plasma a través del respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación” (OIT, 1999, pág. 23). La promoción de un trabajo decente tenía por

objeto hacer frente a la desprotección laboral y a la preocupación por el aumento de condiciones laborales degradantes fruto de la globalización. Actualmente, este mismo organismo se refiere al trabajo decente resumiendo las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones que se relacionan con oportunidades e ingresos, derechos y reconocimiento personal, justicia e igualdad de género y desarrollo personal.

Desde el año 2013, el concepto de trabajo decente logró aceptación y aplicación entre gobiernos, empleadores, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales. No solo sintetiza las aspiraciones de las personas frente al componente laboral de su vida, sino que se considera como un elemento fundamental para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible (Secretaría de Desarrollo Económico, 2014). Visto de esta manera, el concepto plantea un desafío a los enfoques, las políticas y los planes de desarrollo, porque supera la visión limitada de las escuelas económicas para presentarse como una actitud positiva dentro de las instituciones, es decir, para hacer actuar consuetudinariamente a las empresas, los individuos y los grupos sociales.

Estas instituciones se presentan dentro de normas y valores que las soportan, y se concretan a través de roles y jerarquías en las organizaciones de todo tipo, en medio de relaciones desiguales de poder (Portes, 2006).

#### **1.4.2 Trabajo digno**

La noción de trabajo digno se identifica con las condiciones de los trabajadores de manera individual, como se puede ver en el Programa de Trabajo Decente y Digno, definido en el artículo 19 del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016, y que integra el énfasis jurídico y el principio derivado de La Constitución Política de Colombia de 1991, la cual le otorgó al trabajo una importancia sin precedentes: el trabajo sería principio, deber y derecho. Adicionalmente, al incluir la

dignidad humana en la Carta Política, lo que se presenta es el eje transversal que estableció que “como principio, la dignidad humana, se vierte al interior de todos los derechos fundamentales que la reafirman dentro de nuestro estado constitucional y democrático. Son los derechos fundamentales y el respeto a éstos, los que ponen en evidencia la trascendencia de la dignidad humana al interior de nuestra sociedad” (Sentencia C-425, 2005).

Por otra parte, la Corte Constitucional también determinó que “la dignidad de la persona humana no permite que ésta sea reducida a la condición de cosa u objeto, carente de autonomía” (Sentencia T-498, 1994). De esta manera, el concepto de trabajo digno aparece consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política cuando dice que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Como complemento, el artículo 53 establece las condiciones de un trabajo digno cuando hay:

“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; no renunciar a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad” (Constituyente, 1991, pág. 56).

De igual manera, la Sentencia T-457 de 1992 reiteró las condiciones que debían estar presentes en la relación laboral para que el trabajo se desarrollara en condiciones dignas y justas, las

mismas que mencionó el artículo 53 de la Constitución, y aclaró que esas condiciones deben ser reconocidas como parte del derecho al trabajo de todos los trabajadores independientemente del tipo de relación laboral, ya fuera ésta entre particulares o entre la Administración y sus funcionarios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pág. 54).

## Capítulo II. Método de Investigación

### 2.1 Tipo de estudio y método de investigación

La investigación desarrollada es de tipo descriptivo explicativa, dado que describe situaciones y procesos y realiza una explicación entre las variables (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014) de implementación del enfoque top-Down y los procesos de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo. Para el análisis de la implementación de la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, a través de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, se utilizó el método mixto: cualitativo y cuantitativo (Castro, Ellison, Boyd, & Kopak, 2010).

### 2.2 Tipo de análisis de la información

**Cualitativa.** Se tuvieron en cuenta las normas, los decretos y las resoluciones relacionadas con la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá y la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como publicaciones sobre implementación de políticas públicas y análisis con enfoque de arriba hacia abajo en las bases de datos ScienceDirect, Emerald, EBSCO, Web of Science, Dialnet, DOAJ y Google Académico.

**Cuantitativa.** La información relacionada con los beneficiarios de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo se tomó de dos fuentes:

- a) El Sistema Único de Información Misional –SUIM–, que contiene información estratégica, estandarizada, oportuna y confiable, sobre la identificación y caracterización de beneficiarios (personas y/o unidades productivas) atendidas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE).

b) Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. –SEGPLAN–. Es la herramienta oficial de la Administración Distrital para adelantar los procesos de programación, ejecución y seguimiento al Plan de Desarrollo. El Sistema brinda datos generales sobre la ejecución física y presupuestal de los proyectos de inversión.

### **2.3 Análisis de la implementación de la política pública**

El análisis a la implementación de la Política Pública de trabajo en Bogotá, a través de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo, se realizó bajo el enfoque de Top-Down descrito por los autores Sabatier (1986) y Van Meter y Van Horn (1975). Sabatier plantea que el enfoque Top Down inicia con una decisión política a partir de la cual se incluyen seis condiciones necesarias para la aplicación de los objetivos legales o normas que establecen la implementación del enfoque. Por lo tanto, para esta investigación se analizaron tres de esas seis condiciones propuestas por Sabatier: la primera es la claridad y coherencia de los objetivos; la segunda hace relación a las acciones de política y las implicaciones en el cambio social buscado (teoría causal); y la tercera aborda la estructura legal que dio lugar a la implementación.

### **Capítulo III. Política Pública de trabajo decente y digno y situación del mercado laboral en Bogotá**

#### **3.1. Política Pública de Trabajo Decente y Digno**

El problema de ofrecer una articulación entre la oferta y demanda de empleo plantea las contradicciones que han estado siempre presentes en las economías: generar oportunidades de empleo e ingreso y velar por remuneraciones justas y crecientes. Deben ser accesibles en condiciones de libertad y no discriminación para todos los que buscan un trabajo. Las contradicciones se expresan en situaciones de informalidad, ausencia de un sistema educativo pertinente ante las necesidades sociales y de mercado, alto porcentaje de jóvenes que no están estudiando ni trabajando, incumplimiento de los principios y derechos básicos de los trabajadores (reivindicación y respeto por la legislación laboral nacional e internacional), trabajo infantil y la realización de los objetivos de igualdad de género en el trabajo (este último comprende la segregación ocupacional por sexo, la proporción de mujeres ocupadas en cargos directivos, brechas salariales, pobreza e inseguridad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pág. 28).

Así, en el marco de la política de trabajo decente y digno, el margen de acción de la Administración Distrital frente al problema es amplio. Desde el punto de vista teórico, se puede inferir que si en la primera etapa se detecta y selecciona adecuadamente el problema de interés público que se busca resolver, se pueden encontrar las oportunidades y posibilidades para actuar. Ahora bien, cuando se identifica un problema también surge un escenario donde los grupos de interés que pueden ser partidos, órganos económicos, asociaciones etc., hacen que sobresalga su interés y que se refleje en demandas que conllevan a crear alianzas para ejercer presión. En este contexto, la fase de identificación es reflejo del juego y enfoque político que se genera en una sociedad.

Para el desarrollo de la política de trabajo decente y digno en Bogotá, se tuvieron en cuenta los antecedentes, entre ellos las reglamentaciones generales fijadas por la Nación a través de políticas laborales (salario mínimo, seguridad social...), y tres escenarios construidos como focos de la política pública de la Ciudad. El primer escenario tenía como fin la comprensión del trabajo infantil: para ese momento, aproximadamente 102.000 niños trabajaban, muchos de ellos siendo obligados (Universidad de los Andes, 2014, pág. 16). El segundo escenario buscaba comprender cómo la formación para el trabajo de quienes estaban en edad de hacerlo no estaba articulada con las necesidades del mercado laboral. Por último, el tercer escenario se enfocaba en la calidad del empleo (Universidad de los Andes, 2014, pág. 21).

Los pasos iniciales hacia una política pública integral de trabajo digno y decente los dio la Administración Distrital a partir de las recomendaciones de la OIT, referentes a la ocupación en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Dentro de los estudios adelantados para dar forma a esta política, se hizo énfasis, según informaciones aportadas por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, en el hecho que las agencias de búsqueda de empleo se concentran principalmente en el nororiente de la ciudad y dejan un vacío en el sur y el occidente de la ciudad donde la situación de desempleo ha sido más crítica.

Luego, en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, en el Eje estratégico 1 denominado “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, se acordó la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno concertada con los Trabajadores, Empleadores y el Gobierno Distrital. Esta política sentó las bases institucionales necesarias para poner en marcha estrategias de generación de empleo de calidad y formalización laboral a través de diversas acciones: procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral, generación de empleo de emergencia y alianzas

estratégicas público-privadas, para garantizar la inserción efectiva de los trabajadores en el mercado laboral.

Como punto de partida, se acordó desarrollar la Política en la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas, que tiene por objeto coordinar la ejecución de las políticas y estrategias de generación de empleo e ingresos, de estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias para la generación de ingresos, de acceso a los servicios de bancarización y de constitución de incentivos encaminados a propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

En ese marco de instituciones, se expidió el Decreto Distrital 380 de 2015, en el que se formula la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, con el objetivo de promover eficazmente el acceso de trabajadores y trabajadoras de la ciudad al derecho de tener un trabajo decente y digno, como una forma de erradicación de la segregación social, potenciando los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas.

En el decreto mencionado se señala a la Agencia Pública de Gestión y Colocación del Distrito como un mecanismo de búsqueda y ubicación de personal idóneo para ocupar las vacantes laborales ofertadas por las empresas. De esa manera, la Agencia Pública se encarga de la gestión de la política pública y se propone atender cuatro retos de la implementación de la política:

- Concebir el problema del empleo como un proceso económico, político y social, que obliga al Gobierno Distrital a asumir una política pública productiva y equitativa. Con el Servicio Público de Empleo como herramienta de intermediación ofrecida por el Estado, se buscó ofrecer una alternativa para reducir la pobreza en la ciudad, con criterios de equidad, inclusión y sostenibilidad, que no se limitara a responder por la mitigación del desempleo, sino también combinar instrumentos viables para elevar los ingresos laborales, defender el

empleo existente y apoyar a los ocupados en riesgo de caer en la desocupación (Universidad de los Andes, 2014, pág. 38). Este reto parte de reconocer que Bogotá continúa presentando un déficit en el trabajo decente; le impone la obligación de disminuir la informalidad, que en el 2017 era del 46% (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pág. 31).

- Reducir el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, en razón a que el desempleo se concentra en los jóvenes.
- Garantizar la protección y la seguridad social, teniendo en cuenta entornos de trabajo seguro, estabilidad y seguridad, temas que, de manera directa, se relacionan con accidentes de trabajo, tiempos de trabajo perdidos a causa de esos accidentes e inspección laboral.
- Establecer diálogos entre gobierno, empresarios y trabajadores, sobre las necesidades y las problemáticas laborales, y buscar un modelo de concertación que beneficie a las partes.

### **3.2 La inclusión de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de Bogotá en la agenda pública de la Administración Distrital**

La Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo de Bogotá surge por iniciativa de la Administración Distrital en el año 2014, mucho antes de que la política de trabajo digno y decente fuera sancionada en el 2015. Esta agencia surge teniendo en cuenta, como referencia, la estructura y misionalidad de la Unidad del Servicio Público de Empleo del SENA, la Agenda de Trabajo Decente del Estado de Bahía, en Brasil, y la Agencia de la Provincia de Santa Fe, en Argentina, que surgieron a partir de memorandos de entendimiento promulgados por la OIT. La Administración Distrital de Bogotá solicitó a esas agencias asesoría técnica para su creación e implementación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

Bogotá es una de las ciudades que más ha avanzado en la generación de trabajo y en la modificación de las variables laborales. Se observa una autonomía de política que permite

desarrollar iniciativas en diferentes campos y que cuenta con un conjunto diferenciado de instrumentos de agenda de diálogo que consolida los objetivos y los vincula con el ámbito departamental y nacional. En este caso, los flujos de trabajadores de la ciudad hacia otras regiones, y viceversa, dependen de la capacidad de lograr una coordinación efectiva entre la capital y el área circundante (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015). Es así como se establece, en la agenda pública de la ciudad, la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito como un instrumento de política pública que trasciende las administraciones distritales.

Como instrumento, la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito enfocó sus acciones en articular la política económica con la política laboral de la Ciudad. Su ejecución tiene previsto un plazo hasta el año 2038 (Secretaría de Desarrollo Económico, 2015). En este contexto, la SDDE consiguió aliados en la sociedad civil e identificó instrumentos como el Sistema de Información para el trabajo: “Vitrina Virtual Bogotá Trabaja” y Operaciones de intermediación laboral “Ferias de Oportunidades Laborales”, que le permitieron definir estrategias integrales de acción social y administrativa, estableciendo como primer eje: “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación” (Secretaría de Desarrollo Económico, 2015, pág. 39).

En este programa, el ser humano es el centro del desarrollo. De ahí el objetivo de “generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de sus derechos” (Secretaría de Desarrollo Económico, 2015).

Por otro lado, en cuanto al estado del mercado laboral de la ciudad, se encontró que, para el año 2017, el total de la población de Bogotá era de 8 millones de personas, de las cuales 6.6 millones se encontraban en edad de trabajar y 4.2 millones estaban ocupadas. De este total, corresponde el 51% a mujeres y el 49% a hombres. El número de la población en edad de trabajar para las mujeres fue de 3.475 y para los hombres de 3.180. Al discriminar la población empleada, se consideraron las categorías de subempleados subjetivos y subempleados objetivos. En la primera

categoría se observó que un 16,4% (756 mil) tiene un empleo inadecuado según sus competencias. Al mirar según el género, es mayor en mujeres, 375 mil, mientras en los hombres es de 362 mil. En la segunda categoría, un 6.2% (284 mil) tiene un empleo inadecuado según sus competencias, siendo mayor en el género femenino que el masculino, con 148 mil versus 139 mil, respectivamente; la tasa de desempleo fue de 10.5%, en ese año, lo que representa 209 mil mujeres y 229 mil hombres. La población aspirante, que constituye la población objetivo de la Agencia de Empleo del Distrito Capital, era de 47 mil personas en 2017, correspondiente a 22 mil mujeres y 27 mil hombres, siendo un 23% más del género masculino (ver tabla 1). Esta población, para dicho año, presentó una tasa de desempleo de 1.0 (Observatorio de Desarrollo Económico, 2018, pág. 39).

Tabla 1.

*Indicadores estadísticos del mercado laboral, Bogotá 2017*

|                                 | <b>Año corrido a<br/>diciembre<br/>2017</b> | <b>'17/'16<br/>miles per.</b> | <b>Mujeres<br/>2017</b> | <b>Hombres<br/>2017</b> |
|---------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>Población total</b>          | 8.064                                       | <b>101</b>                    | 4.179                   | 3.923                   |
| Población en edad de trabajar   | 6.619                                       | <b>96</b>                     | 3.475                   | 3.180                   |
| Población económicamente activa | 4.609                                       | <b>-6</b>                     | 2.170                   | 2.439                   |
| Ocupados                        | 4.125                                       | <b>-62</b>                    | 1.960                   | 2.210                   |
| Desocupados                     | 484   | <b>56</b>                     | 209                     | 229                     |
| Cesantes                        | 437   | <b>43</b>                     | 187                     | 202                     |
| Aspirantes                      | 47  | <b>13</b>                     | 22                      | 27                      |
| Inactivos                       | 2.010                                       | <b>102</b>                    | 1.305                   | 741                     |
| Subempleados subjetivos         | 1.035                                       | <b>-184</b>                   | 493                     | 482                     |
| Insuficiencia de horas          | 313   | <b>-102</b>                   | 131                     | 140                     |
| Empleo inadecuado competencias  | 756   | <b>-153</b>                   | 375                     | 362                     |
| Empleo inadecuado por ingresos  | 883   | <b>-128</b>                   | 432                     | 418                     |
| Subempleados objetivos          | 387   | <b>-66</b>                    | 188                     | 192                     |
| Insuficiencia de horas          | 136   | <b>-53</b>                    | 57                      | 72                      |
| Empleo inadecuado competencias  | 284   | <b>-38</b>                    | 148                     | 139                     |
| Empleo inadecuado por ingresos  | 327   | <b>-28</b>                    | 167                     | 160                     |

*Fuente:* Observatorio de Desarrollo Económico, 2018

De manera general, en la tabla 2 se resume por grupos de edad: la población en edad de trabajar, la población económicamente activa, los ocupados y los desocupados en cada nivel hasta diciembre de 2017.

Llama igualmente la atención, en el año 2017, que la tasa de desempleo más alta se encuentra en el grupo de 14 a 28 años (17,2), grupo de edad que tiene un 65% de población económicamente activa. De manera distinta se comporta el grupo de 46 y más años, que tiene la tasa de desempleo más baja entre los grupos de edad (6,6%), y un porcentaje de población económicamente activa de 60%. En la población de 29 a 45 años se identifica una tasa de desempleo de 8,4%, para un grupo con el 92% económicamente activo (Ver tabla 2).

Tabla 2.

*Mercado laboral etario Bogotá 2017*

|                                 | <u>Año corrido<br/>a diciembre<br/>2017</u> |                              | <u>Año corrido<br/>a diciembre<br/>2017</u> |
|---------------------------------|---|------------------------------|---|
| <b>14 a 28 años</b>             |   |                              | <b>14 a 28 años</b>                         |
| Población total                 | 2.094                                       | Tasa global de participación | 65,2  |
| Población en edad de trabajar   | 2.094                                       | Tasa de ocupación            | 53,9  |
| Población económicamente activa | 1.364                                       | Tasa de desempleo            | 17,2  |
| Ocupados                        | 1.129                                       |                              |   |
| Desocupados                     | 235   |                              |   |
| <b>29 a 45 años</b>             |   |                              | <b>29 a 45 años</b>                         |
| Población total                 | 2.021                                       | Tasa global de participación | 92,0  |
| Población en edad de trabajar   | 2.021                                       | Tasa de ocupación            | 84,2  |
| Población económicamente activa | 1.859                                       | Tasa de desempleo            | 8,4   |
| Ocupados                        | 1.702                                       |                              |   |
| Desocupados                     | 157   |                              |   |
| <b>46 años y más</b>            |   |                              | <b>46 años y más</b>                        |
| Población total                 | 2.302                                       | Tasa global de participación | 60,0  |
| Población en edad de trabajar   | 2.302                                       | Tasa de ocupación            | 56,1  |
| Población económicamente activa | 1.382                                       | Tasa de desempleo            | 6,6   |
| Ocupados                        | 1.290                                       |                              |   |
| Desocupados                     | 92  |                              |   |

Fuente: Observatorio de desarrollo económico, 2018.

El porcentaje para las tasas de este mismo mercado muestra que la mayor necesidad se encuentra entre los adultos de 29 a 45 años, seguidos por los jóvenes y los adultos de más de 46 años. Esto significa que, a diciembre de 2017, la tasa de desocupación se concentró mayoritariamente en padres de familia, profesionales con cierto grado de experiencia y personas que perdieron su empleo (Observatorio de Desarrollo Económico, 2018, pág. 57).

Por último, de acuerdo con el observatorio, en lo que se refiere a los grupos etarios por ramas, el comercio sigue siendo la mayor oportunidad de trabajo en cada uno de los grupos de edad asignados. Así, dentro del grupo de 29 a 45 años se registraron para 2017, 467 mil personas. Dentro del grupo de los jóvenes, los niveles de ocupación más bajos los tienen tareas denominadas “otras”, con un 1,4%, seguido de la intermediación financiera, con un 3,5%. En el grupo de 46 años o más, la mayor ocupación se encuentra en el comercio y la menor en “tareas varias”. Para las personas entre 29 y 47 años los valores son mucho más equilibrados y la industria, junto con los servicios

sociales y personales, también registra, para 2017, una buena participación del 17,1% y 21,7% respectivamente (Observatorio de Desarrollo Económico, 2018, pág. 59).

## **Capítulo IV. Análisis de la Implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito**

Para realizar el análisis de la implementación de la APGCED se toman las siguientes tres condiciones, planteadas por Sabatier (1986) en el enfoque *Top-Down*: la primera hace relación a la evidencia de un mandato legal; la segunda desarrolla el establecimiento de unos objetivos claros y coherentes para la implementación; la última aborda la teoría causal en la implementación.

### **4.1 Análisis del mandato legal de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo**

La primera de las tres variables es la evidencia de un mandato legal o, de acuerdo a Sabatier (1986), una estructura legal (ruta jurídica) que soporte la implementación y les permita a los funcionarios públicos mantener una estructura en la ejecución de sus procedimientos. Para el análisis de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito Capital el desarrollo de esta variable tiene origen legal en el Servicio Público de Empleo que hace parte del esfuerzo Estatal establecido en la Ley 1636 del 18 de junio del 2013 “por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia” que tiene como objetivo integrar, articular, coordinar y focalizar los instrumentos de políticas activas y pasivas de empleo que contribuyan al encuentro entre oferta y demanda de trabajo. De acuerdo al artículo 25 de la misma ley, la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo se compone como un actor de esa red de prestadores del servicio público de empleo que conecta las acciones en materia de gestión y colocación de empleo

En la actualidad, el Servicio Público de Empleo cuenta con 27 puntos de atención, divididos entre prestadores públicos y privados. Dentro de los prestadores públicos autorizados se encuentran

la Agencia de Gestión y Colocación del SENA, la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo y las agencias de empleo de las Cajas de Compensación de Compensar, Cafam y Colsubsidio, además de las Bolsas de Empleo y Agencias Privadas que han sido autorizadas por la ley, entre ellas Adecco, Manpower profesional Ltda., el empleo.com, trabajando.com, las cuales actúan en el mercado laboral de la ciudad, según lo informa la página web [www.serviciodeempleo.gov.co](http://www.serviciodeempleo.gov.co).

Adicionalmente, la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo tiene su origen legal para funcionar en el Distrito, a través de la Resolución 209 de 2014, modificada por la Resolución 064 de 2015 la de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), mediante la cual se le otorgó a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico la autorización para la creación de la APGCED, con el fin de conectar la oferta y la demanda de empleo en la ciudad y dar lineamientos frente a cómo debe realizarse la intermediación laboral. Esta evidencia legal tiene su justificación en la toma de decisión por parte del Secretario Distrital de Desarrollo Económico, quien es el que solicita a la Unidad Administrativa dicho permiso para la puesta en marcha de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo en el Distrito.

La implementación de la APGCED también adquiere sustento legal para funcionar a través de la expedición del Acuerdo Distrital 489 de 2012 “Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016,” en el cual se le ordena a la administración Distrital la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno del Distrito que, efectivamente, se construye mediante el Decreto Distrital 380 de 2015 que, en su artículo 12, Estrategias, plantea y reconoce que la APGCED es el mecanismo formal de búsqueda para encontrar el personal idóneo que ocupe las vacantes ofrecidas por las empresas de la ciudad. Por consiguiente, con este acto administrativo adquiere mayor fuerza vinculante para desarrollar su gestión en el Distrito.

Sumado a las anteriores causas del sustento legal para la implementación de la APGCED, se encontraron dos proyectos de inversión inscritos en el banco de proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación para la ejecución de dos planes de desarrollo distritales, proyectos que se convierten un mandato legal para las entidades del Distrito y sobre los que se debe sustentar la gestión pública.

El primero de estos proyectos se encontró dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, proyecto de inversión 686, “Articulación para la generación de trabajo digno y decente”, al cual se le asignaron nueve metas proyecto, dentro de las cuales se identificó que la meta denominada “Vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad” establece unos objetivos (financieros y de programación de magnitudes) claros para que la APGCED se implementara legalmente durante el año 2015 y el primer semestre del 2016. Por consiguiente, para el plan de desarrollo “Bogotá Mejor para todos” se identificó el segundo proyecto de inversión 1023, “Potenciar el trabajo decente en la Ciudad”, con ocho metas proyectos dentro de las cuales se encontró una denominada “Vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación”, con la cual se le da continuidad a la implementación de la APGCED, independientemente del cambio de gobierno en la Alcaldía Mayor de Bogotá.

La tabla 3 ilustra la relación que se establece entre el mandato normativo contemplado en la Política Pública de Trabajo Decente y Digno y los lineamientos que, conforme a ese mandato, orientan la actuación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo. En dichas relaciones se observa una relación entre el mandato legal, que da piso jurídico a la implementación de la política pública, y los objetivos, estrategias e instrumentos que definen la actuación de la Agencia.

Tabla 3.

*Lineamientos de la Política Pública y la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo  
Distrital*

| Lineamientos  |   |  |
|---|---|--|
| Política Pública de Trabajo Decente y Digno   | Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito  | Coherencia y Consistencia  |
| Objetivo  | Objetivo  |  |
| Promover eficazmente el acceso de trabajadores y trabajadoras de Bogotá, D.C., al derecho de tener un trabajo decente y digno como una forma de erradicación de la segregación social, potenciando los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas.   | Organizar de la mejor manera el mercado laboral de la capital, a partir de la implementación de estrategias, procesos e instrumentos para que quienes lo necesiten obtengan un empleo digno y los empleadores puedan contratar personal idóneo, acorde con sus condiciones y requerimientos.  | El objetivo de la Agencia está en coherencia y consistencia con el objetivo de la política pública, encaminada a su cumplimiento   |
| Estrategias   | Dentro del Procedimiento de la Agencia se debe dar cumplimiento a la Política de Trabajo Digno y Decente, que contempla Estrategias:  | La Agencia, en su procedimiento, debe seguir las estrategias de la Política Pública dando paso al cumplimiento de la política pública en concordancia y coherencias con sus estrategias. |
| 1. Fortalecimiento de la oferta de trabajo  | 1. Fortalecimiento de la oferta de trabajo  |  |
| 1.1. Orientar los programas de formación para el trabajo hacia los requerimientos del mercado.  | 1.1. Orientar los programas de formación para el trabajo hacia los requerimientos del mercado.  |  |
| 2. Incremento de la demanda de trabajo  | 2. Incremento de la demanda de trabajo  |  |
| 2.1. Impulsar el trabajo decente y digno al interior del Distrito Capital.  | 2.1. Impulsar el trabajo decente y digno al interior del Distrito Capital.  |  |
| 2.2. Promover la democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital, para personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, con edad para trabajar, beneficiarias de procesos de formación para el trabajo adelantados por las entidades y organismos del Distrito Capital. | 2.2. Promover la democratización de las oportunidades económicas en la contratación del Distrito Capital, para personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, con edad para trabajar, beneficiarias de procesos de formación para el trabajo adelantados por las entidades y organismos del Distrito Capital. |  |
| 2.3. Incentivar la contratación privada de población vulnerable.  | 2.3. Incentivar la contratación privada de población vulnerable.  |  |
| 3. Optimización del funcionamiento del mercado de trabajo   | 3. Optimización del funcionamiento del mercado de trabajo   |  |
| 3.1. Optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo distritales en articulación con las disposiciones nacionales.   | 3.1. Optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de  |  |

empleo distritales en articulación con las disposiciones nacionales.

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Instrumentos</p> <p>1. Fortalecimiento de la oferta de trabajo.</p> <p>1.1. Articulación de programas de formación para el trabajo a escala Distrital.</p> <p>Gasto social en programas de formación laboral.</p> <p>Coordinación y seguimiento de Formación para el trabajo</p> | <p>Instrumentos</p> <p>Ruta de Empleabilidad:<br/>Etapa de registro.<br/>Etapa de Orientación.<br/>Etapa de conformación grupos de trabajo.<br/>Etapa de formación a la medida de competencias laborales.<br/>Etapa de Intermediación.<br/>Etapa de Gestión Empresarial.<br/>Etapa Implementación.<br/>Etapa Evaluación.</p> <p>La Agencia ofrece los servicios de gestión y colocación de empleo virtualmente a través de <a href="http://www.bogotrabaja.gov.co">www.bogotrabaja.gov.co</a>, o presencialmente en su centro de empleo ubicado en la Plaza de los Artesanos, Carrera 60 # 63A - 52. Cuenta con 5 puntos de información (quioscos) ubicados en las localidades de Usaquén, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Tunjuelito, estos puntos realizan el registro de los buscadores de empleo con el procedimiento de la Ruta de Empleabilidad.</p> | <p>Con los instrumentos que cuenta la Agencia materializa lo planteado en los instrumentos de la política de una manera coherente y consistente.</p> |
|---|--|--|

---

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Pública de Empleo y del procedimiento y el reglamento de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito.

En conclusión, esta variable relacionada con el mandato legal para la implementación muestra como distintas Leyes y resoluciones nacionales, junto con Decretos, Acuerdos y proyectos de inversión del nivel Distrital, se convierten en la justificación legal que permite el funcionamiento y desarrollo de la APGCED en dos administraciones Distritales.

#### 4.2 Análisis de la claridad y la coherencia de los objetivos

Otra de las condiciones señalada por Sabatier (1986) hace referencia al establecimiento de unos objetivos claros y coherentes para la implementación, ya que este proceso determina el logro, o

no, de convertir los objetivos de las políticas en servicios públicos concretos y significativos de acuerdo a lo planteado por Van Meter y Van Horn (1975).

Con base en lo anterior, a continuación se hace una explicación de los objetivos y procesos mediante los cuales se implementó la APGCED y se analiza el cumplimiento de los objetivos que ésta se propuso a en el marco de los proyecto de inversión establecidos por las dos administraciones distritales que le dieron continuidad como instrumento de la política pública.

La Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo tiene el objetivo de “pretender organizar de la mejor manera el mercado laboral de la capital, a partir de la implementación de estrategias, procesos e instrumentos para que quienes lo necesiten obtengan un empleo digno y los empleadores puedan contratar personal idóneo, acorde con sus condiciones y requerimientos”. Este objetivo se construye a través de cuatro grandes pasos que abordan distintos objetivos para atender a los demandantes y oferentes de empleo.

El primer paso de la agencia tiene como objetivo realizar el registro de los buscadores de empleo en el aplicativo del servicio público de empleo, el cual se realiza a través del ingreso de la hoja de vida de los trabajadores a la plataforma informática Servicio de Empleo. Este servicio admite ingresar con un usuario y una contraseña creada al momento de la inscripción. Los oferentes pueden ingresar al aplicativo las veces que sea necesario para actualizar su hoja de vida, rectificar sus datos y mejorar su presentación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pág. 52). El oferente es informado por la persona que le ayuda en su proceso de registro sobre el tratamiento que se da a la información y sobre el reglamento de prestación de servicios de la Agencia. El oferente debe suministrar información verídica en su hoja de vida e informar al Servicio Público de Empleo de Bogotá SPEB cuando ya no esté interesado en seguir disfrutando de los servicios básicos de gestión y colocación de empleo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pág. 53).

Para el segundo paso, el objetivo es insertar en el aplicativo del servicio de público de empleo las expectativas y competencias del ciudadano para que puedan coincidir con las necesidades y demandas del mercado laboral. Aquí se realiza una orientación ocupacional, ejecutada por personal idóneo que conoce el funcionamiento del mercado laboral. El interesado recibe asesoría para mejorar su perfil laboral a través del análisis de sus competencias y sus intereses. Este proceso se lleva a cabo por medio de una entrevista en la cual el orientador ingresa a la hoja de vida del oferente con el fin de iniciar el proceso de ajuste del perfil laboral, como también de otros datos relevantes. El objetivo de esta práctica es insertar en el buscador de empleo las expectativas y competencias que puedan coincidir con las necesidades y demandas del mercado laboral (Universidad de los Andes, 2014, pág. 39).

El tercer paso tiene como objetivo capacitar al buscador de empleo en competencias blandas y transversales y hacer la remisión de los mismos a las empresas que brindan las vacantes. Este paso inicia identificando si el oferente requiere de algún tipo de apoyo adicional para poderse insertar en el mercado laboral. El orientador decide si debe remitir al buscador a los talleres enfocados en el desarrollo de competencias blandas, transversales y/o laborales. También lo puede remitir al servicio de intermediación laboral, a los servicios de emprendimiento o servicios de formación para el trabajo. En este proceso de remisión, el orientador puede determinar cuál de estas alternativas es la adecuada para el buscador diseñando una ruta coherente para él. Finalmente, en los casos que se requiera, se procede a trasladar al buscador al SENA para que reciba una formación específica que corresponda con su perfil.

Una vez termina el proceso, el orientador debe hacer un seguimiento de los servicios prestados e indicar al buscador que el éxito del proceso radica en la actualización de su hoja de vida en el aplicativo y del seguimiento que éste haga de las ofertas que se encuentran publicadas en la plataforma (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

La imagen 1 muestra la ruta de atención al ciudadano por parte de los servicios de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico dentro de la cual se incluye la ruta de empleabilidad desarrollada por la APGCED:

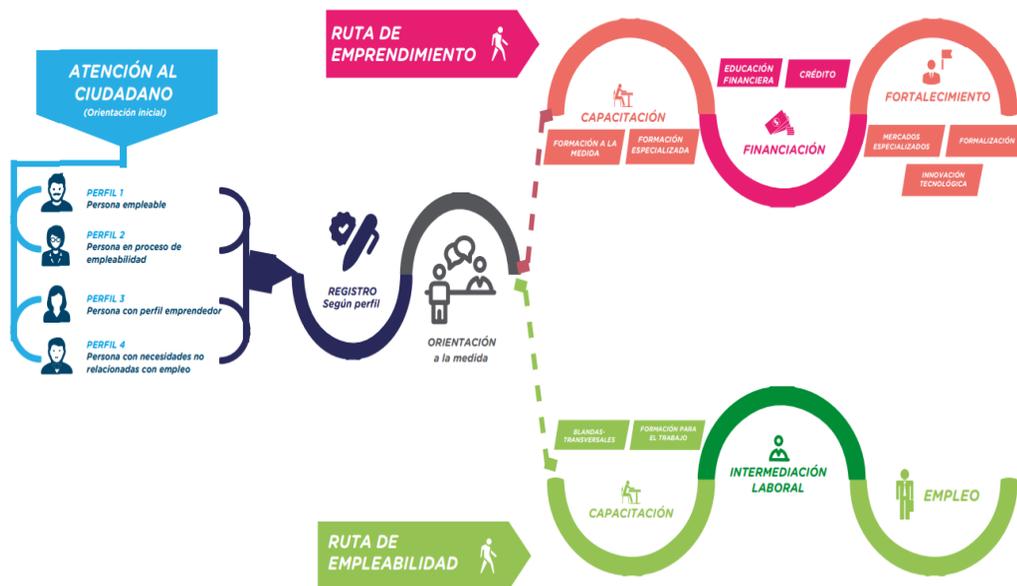


Imagen 1. Ruta para oferentes Servicio Público de Empleo de Bogotá

Fuente: Agencia Pública de Empleo, Ruta, 2017 <sup>1</sup>

El cuarto y último paso está orientado a la atención o prestación de servicios para los demandantes del servicio o empleadores. El registro en la plataforma facilita ingresar datos básicos para la publicación de vacantes. El registro permite ingresar las veces que sea necesario para actualizar vacantes, crear nuevas o eliminar las que ya están cubiertas. Por este medio son informados también del tratamiento que se da a la información que ellos publican, ya que, con base en la Ley 1581 de 2012, los empresarios pueden presentar ante la Superintendencia de Industria y Comercio las quejas o infracciones presentadas. Ellos pueden, en este caso, revocar la autorización

<sup>1</sup> <http://www.bogotatrabaja.gov.co/sites/default/files/institucional/PlegableBTm.pdf>

o suprimir el uso de datos cuando su información no sea usada bajo principios, derechos y garantías constitucionales (Agencia Pública de Empleo, Empresa, 2017).

Ahora bien, quienes ofrecen las plazas de empleo deben proponer contratos legalmente válidos y garantizar que los datos sean verídicos. Deben, además, conocer el reglamento de Servicio Público de Empleo de Bogotá (SPEB) y suministrar su consentimiento previo para el uso de sus datos.

En materia de publicación de vacantes, la empresa debe realizar el registro en el aplicativo para que el gestor empresarial pueda verificar que cumpla con los requisitos mínimos establecidos por la Ley. Al empresario también se le ofrece un servicio de orientación ocupacional para que defina su perfil y pueda hacerlo coincidir con las demandas de la empresa. La APGCED brinda sus servicios a través de las siguientes etapas (ver imagen 2): la primera corresponde a la asesoría orientada al registro de las vacantes que ofrecen las empresas en el Sistema de Empleo SISE; la segunda está dirigida a la búsqueda de los perfiles más competentes e idóneos que se requieren para suplir las vacantes de acuerdo a los requerimientos de la empresa; la tercera orienta a las empresas en la construcción de los perfiles ocupacionales que requieren y brinda capacitaciones sobre el proceso de formación del talento humano que se debe ejecutar en las empresas; en el cuarto y último servicio se asesora a las empresas en temas relacionados con la política pública de trabajo decente y digno, contratación laboral, especialmente en lo relacionado con los beneficios tributarios que establece la ley al vincular laboralmente a la población vulnerable y cómo realizar convocatorias efectivas de reclutamiento y selección del talento humano (Agencia Pública de Empleo, Empresa, 2017). En general, se busca que la intermediación laboral sea efectiva y que se conecten la oferta y la demanda, concretando la colocación de empleo en el menor tiempo posible.



Imagen 2. Ruta para demandantes de Servicio Público de Empleo en Bogotá

Fuente: Guerrero, 2014

Para el análisis de los objetivos claros y coherentes de la implementación de la APGCED, se tiene en cuenta la apreciación crítica planteada por Hupe, Hill y Nangia (2014), quienes señalan que los programas y proyectos del Estado, en muy pocas ocasiones, cumplen con los objetivos de manera eficaz y eficiente.

La información base para explicar los objetivos y verificar el cumplimiento de los mismos se obtiene de los dos proyectos de inversión ejecutados por la APGCED: el proyecto de inversión No. 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente”, y el proyecto de inversión No. 1023, *Potenciar el trabajo decente en la Ciudad*”, los cuales establecen metas proyecto (objetivos) a través de una programación física y una asignación presupuestal para cada vigencia, los cuales se convierten en objetivos claros de implementación que se deben cumplir por parte de la entidad en virtud del mandato legal que les atañe en el plan de desarrollo y la inscripción de estos en el banco de proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación.

Para dar inicio al análisis se tiene como horizonte la pregunta planteada por Sabatier (1986): ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos propuestos? Para responder a esta pregunta se analizarán los proyectos de inversión y el cumplimiento de sus respectivas metas físicas y

presupuestales con la intención de evidenciar el alcance de los objetivos y así poder dar una respuesta a la pregunta de Sabatier.

La Implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo para el año 2015 se realizó bajo el proyecto de inversión 686, “Articulación para la generación de trabajo digno y decente”. Éste tuvo seis objetivos específicos, dentro de los cuales se destaca el de *desarrollar la política de trabajo decente en la ciudad*, a través de la meta denominada “vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad”. Para el cumplimiento de la meta física se tuvo programado vincular laboralmente a 1.122 personas y, finalmente, se vinculó a 2.270 (tabla 4), superando lo programado con los mismos recursos asignados (SEGPLAN, Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo, 2015).

Tabla 4.

*Proyecto de inversión 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente” 2015*

| <b>Bogotá Humana</b>  |                            |                           |                                    |                                  |
|---|----------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| <b>- Proyecto de inversión 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente” 2015</b>                  |                            |                           |                                    |                                  |
| <b>Meta Proyecto</b>  | <b>Magnitud</b>            |                           | <b>Recursos</b>                    |                                  |
| Vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad. | <b>Programado</b><br>1.122 | <b>Ejecutado</b><br>2.270 | <b>Programado</b><br>\$ 97.000.000 | <b>Ejecutado</b><br>\$97.000.000 |

*Fuente:* Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C. – SEGPLAN, 31/Dic/2015

Con lo anterior, se evidencia como el objetivo de vincular personas a oportunidades laborales se cumple por encima de su programación física y su programación financiera programada es ejecutada en su totalidad.

La implementación de APGCED para el primer semestre del año 2016 también se realizó bajo el proyecto 686, “Articulación para la generación de trabajo digno y decente”, teniendo en cuenta que el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana finalizaba en junio del año 2016. Éste tuvo una asignación presupuestal de \$51.000.000 y una programación de meta física de 100 personas vinculadas para la misma meta de “vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad”. De acuerdo a la tabla 5, el cumplimiento de esta meta física fue de manera eficiente y eficaz, superando por mucho lo programado con los recursos asignados (SEGPLAN, Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C. , 2016).

Tabla 5.

*Proyecto de inversión 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente” 2016  
Primeros 6 meses*

| <b>Bogotá Humana<br/>- Proyecto de inversión 686 “Articulación para la generación de trabajo digno y decente” 2016<br/>Primeros 6 meses</b> |                   |                  |                   |                  |
|---|-------------------|------------------|-------------------|------------------|
| <b>Meta Proyecto</b>  | <b>Magnitud</b>   |                  | <b>Recursos</b>   |                  |
|   | <b>Programado</b> | <b>Ejecutado</b> | <b>Programado</b> | <b>Ejecutado</b> |
| Vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad.                       | 100               | 1.252            | \$51.000.000      | \$51.000.000     |

*Fuente:* Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C. SEGPLAN 31/Dic/2016.

Por otro lado, la implementación de la APGCED para el segundo semestre del 2016 se realizó bajo el proyecto de inversión 1023, “potenciar el trabajo decente en la ciudad” del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos, que tuvo, entre sus objetivos específicos, optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo distritales en articulación con las disposiciones nacionales y el cual busca incorporar, a través de la meta denominada “vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación”, meta que tuvo una

programación física de vincular laboralmente a 500 personas y, finalmente, tuvo un registro de 269 (tabla 6), dejando ver la ineficiencia en el cumplimiento del objetivo físico de la meta (SEGPLAN, Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C. , 2018).

Tabla 6.

*Proyecto de inversión 1023 “Potenciar el trabajo decente en la ciudad” 2016 Últimos 6 meses*

| <b>Bogotá Mejor para todos</b><br><b>- Proyecto de inversión 1023 “Potenciar el trabajo decente en la ciudad” 2016 Últimos 6 meses</b> |                   |                  |                   |                  |
|--|-------------------|------------------|-------------------|------------------|
| <b>Meta Proyecto</b>   | <b>Magnitud</b>   |                  | <b>Recursos</b>   |                  |
|  | <b>Programado</b> | <b>Ejecutado</b> | <b>Programado</b> | <b>Ejecutado</b> |
| Vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación   | 500               | 269              | \$230.000.000     | \$225.000.000    |

*Fuente:* Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C. SEGPLAN 30/Jun/2018.

Por último, la implementación de APGCED para el 2017 se realizó bajo el proyecto de inversión 1023, “potenciar el trabajo decente en la ciudad y en virtud de cumplir con la meta “vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación”. Tuvo una programación presupuestal de \$767.000.000. Se programó como objetivo vincular a 1.346 y fueron vinculadas laboralmente 1.565 (tabla 7), superando lo proyectado en su meta física e invirtiendo el total de lo presupuestado (SEGPLAN, Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C. , 2018)

Tabla 7.

*Proyecto de inversión 1023 “Potenciar el trabajo decente en la ciudad” 2017*

| <b>Bogotá Mejor para todos</b><br><b>- Proyecto de inversión 1023 “Potenciar el trabajo decente en la ciudad” 2017.</b> |                 |                 |
|---|-----------------|-----------------|
| <b>Meta Proyecto:</b>   | <b>Magnitud</b> | <b>Recursos</b> |

|  | <b>Programado</b> | <b>Ejecutado</b> | <b>Programado</b> | <b>Ejecutado</b> |
|--|-------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación | 1.346             | 1.565            | \$ 767.000.000    | \$759.000.000    |

*Fuente:* Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C.- *SEGPLAN* 30/Jun/2018

Ahora bien, la información de gestión anteriormente relacionada se convierte en el insumo técnico y de gestión para dar respuesta a la pregunta de Sabatier (1986): ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos propuestos?

Los objetivos o las metas físicas y metas presupuestales propuestos en la implementación de la APGCED a través de los proyectos de inversión 686 y 1023, orientados a cumplir con la meta de vinculación laboral para cada una de las vigencias 2015, 2016 (se suman los dos proyectos desarrollados en el año) y 2017, tuvieron una eficacia en el cumplimiento de los objetivos o metas físicas del 202%, 254% y 116% respectivamente, para cada año de estudio, evidenciando el alcance que tuvieron los mismos en virtud de los objetivos.

En consecuencia, se destaca que, para la vigencia 2015, se tuvo una eficiencia superior a la de las vigencias 2016 y 2017, ya que con los mismos recursos programados para la vigencia 2015 se pudo lograr el objetivo de vincular laboralmente a 1.148 personas más de las proyectadas, y con los mismos recursos programados, \$ 97.000.0000. Mientras que, para el año 2016, el cumplimiento del objetivo físico fue de 1.521 personas vinculadas con una ejecución presupuestal de \$276.000.000. De igual modo, para el 2017 se vincularon 1.565 con la ejecución de \$ 767.000.000. Lo anterior muestra que durante el 2017 se vinculó a 44 personas más con relación a las personas vinculadas en 2016, por un valor de \$ 491.000.000 más, con relación al valor ejecutado para el 2016.

Por otro lado, al analizar la implementación de la APGCED se encuentra que la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, en su artículo 25, seguimiento y evaluación, parágrafo 4 y 5, tiene como objetivo la importancia de impulsar la información del mercado laboral de las

poblaciones vulnerables: madres cabeza de familia, desplazados, víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad, familias en condición de pobreza, adulto mayor, etnias, reinsertados (Secretaría Distrital de Gobierno, 2016). Al analizar los resultados de la implementación de la APGCED se observa que este objetivo no tuvo evidencia que demostrara su cumplimiento, ya que en los instrumentos SUIM y SEGPLAN, para los años 2015 y 2016 no se tiene este tipo de información en relación a la población atendida por la APGCED. Además, se debe señalar que hay información incompleta de la implementación de la APGCED, puesto que en los datos solicitados del año 2015 no se encontró su respectiva caracterización poblacional. En el año 2016, primer semestre, no se encontró información del total de la población atendida, ni su caracterización poblacional. Esta falta de información obstaculizó la posibilidad de analizar adecuadamente la implementación y poder intervenir para solucionar las dificultades en la implementación para el cumplimiento de la política.

Adicionalmente, se evidencia que el cumplimiento de los objetivos de la Agencia Pública no logra tener un impacto sustancial en la reducción de la tasa de desempleo de la ciudad, ya que el logro de los objetivos para cada año de los proyectos de inversión tuvo una participación baja en la tasa de desempleo, puesto que éstas fueron del 0,5%, en el 2015; 0,3%, en el 2016, y 0,3%, en el 2017.

Finalmente, con el fin de ver la claridad y consistencia de los objetivos planteados por la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo como instrumento de implementación de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno, y determinar si el establecimiento de unos objetivos claros y coherentes para la implementación conllevaron al logro, o no, de convertir los objetivos de las políticas en servicios públicos concretos, se hace una descripción y explicación para su análisis (ver tabla 8), evidenciando la claridad y coherencia de los objetivos; pero, a pesar de ello, no se logró en todos un cumplimiento eficiente y eficaz.

Tabla 8.

*Objetivos para la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito teniendo en cuenta claridad coherencia y logro*

| Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito   |  |  |
|--|--|--|
| Objetivos Implementación   | Claridad y Coherencia  | Logro  |
| Organizar de la mejor manera el mercado laboral de la capital, a partir de la implementación de estrategias, procesos e instrumentos para que quienes lo necesiten obtengan un empleo digno y los empleadores puedan contratar personal idóneo, acorde con sus condiciones y requerimientos. | <p>Este objetivo, se construye a través de cuatro grandes pasos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar el registro de los buscadores de empleo en el aplicativo del servicio público de empleo.</li> <li>▪ Insertar en el aplicativo del servicio de público de empleo las expectativas y competencias del ciudadano.</li> <li>▪ Capacitar al buscador de empleo en competencias blandas y transversales y hacer la remisión de los mismos a las empresas.</li> <li>▪ Atención o prestación de servicios para los demandantes del servicio o empleadores.</li> </ul> | Se puede obtener la información general del cumplimiento de las metas físicas y presupuestales en el aplicativo SEGPLAN. Sin embargo, se da una ausencia de información poblacional en el aplicativo SUIM. En el año 2015, no se encontró la respectiva caracterización poblacional y en el primer semestre del año 2016 no se encontró información del total de la población atendida, ni su caracterización poblacional. |
| Desarrollar la política de trabajo decente en la ciudad, esto a través de la meta: Vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad (Proyecto de inversión 686)  | Para el cumplimiento de la meta física y por ende del objetivo en el año y los seis meses de implementación del proyecto se programó vincular laboralmente a 1.222 personas y finalmente se vincularon a 3.522   | Cumplimiento de manera eficiente y eficaz, en el objetivo físico de la meta, superando por mucho lo programado con los recursos asignados  |
| Optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo distritales en articulación con las disposiciones nacionales y la cual se realiza a través de la meta: Vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación                           | Para el cumplimiento de la meta física y por ende del objetivo en el año y los seis meses de implementación del proyecto se programó vincular laboralmente a 1.846 personas y finalmente se vincularon a 1.834   | Ineficiencia en el cumplimiento del objetivo físico de la meta.  |

---

(Proyecto de inversión  
1023).

---

Fuente: Elaboración propia a partir de los objetivos de implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación De Empleo del Distrito.

#### **4.3 Análisis de la causalidad (teoría causal) de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito**

La tercera variable señalada por Sabatier (1986) hace referencia a la teoría causal. Para este estudio, se toma la definición formalizada de la política como teoría o hipótesis causal propuesta por Pressman y Wildavsky (citado en Porrua, 1992) que la describe como “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias” (pág. 12). Así, entonces, la hipótesis causal propuesta para este apartado del documento es: la optimización del funcionamiento del mercado de trabajo se puede abordar con la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo Distrital, pues es esta la encargada de coordinar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo para la ciudadanía. Esta es la tercera estrategia planteada en el Capítulo IV del Decreto Distrital 380 de 2015. En este contexto, la Política Pública de trabajo decente y digno es una hipótesis de relación causal entre acciones y, como tal, formula una relación causal. La política comienza a materializarse cuando ocurre el consenso en torno del objetivo de la política con el acontecimiento que ocurra y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido. Sólo las acciones congruentes con esa determinada orientación y compatibles con el empleo de esos recursos e instrumentos son las que se podrán poner en juego para realizar el acontecimiento esperado y aspirado por la política. La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar al efecto previsto y preferido. El esquema conceptual parece ser: condiciones iniciales-acción de implementación-efecto último esperado. “La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas... No se puede determinar lo que ni siquiera ha comenzado” (Porrua , 1992, págs. 12,13).

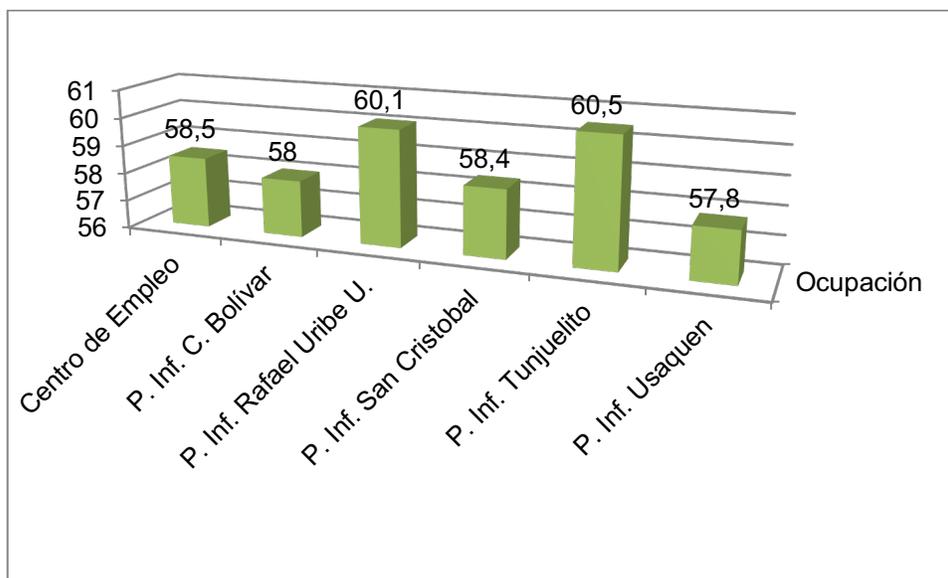
Ahora bien, la Política Pública de trabajo decente y digno es la formulación de una hipótesis de relación causal que define las condiciones iniciales para abordar el tema del empleo en la ciudad y, como tal, formula una relación causal hacia la implementación de la APGCED y los resultados que ésta debe presentar, convirtiendo la implementación en el proceso a través del cual se corrobora o niega la hipótesis.

Por lo tanto, y de acuerdo a lo planteado por Pressman y Wildavsky (citado en Porrua, 1992), la teoría causal contempla unas condiciones que se dividen en: “El consenso en torno del objetivo de la política (...) y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para predecir el acontecimiento preferido” (pág. 12). Así, la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo Distrital se convierte en el instrumento institucional mediante el cual el Distrito Capital busca abordar las condiciones iniciales para conseguir unas futuras consecuencias a través de la coordinación de los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo que permitan fomentar la obtención de un empleo digno para quienes los necesiten y garantizar que los empleadores tengan la posibilidad de contratar personal idóneo, acorde con sus condiciones y requerimientos.

La implementación de la APGCED en función de buscar esas “futuras consecuencias de la política” ofrece sus servicios virtualmente a través de [ww.bogotrabaja.gov.co](http://ww.bogotrabaja.gov.co), o presencialmente, en su centro de empleo ubicado en la Plaza de los Artesanos, Carrera 60 # 63A – 52, y cuenta con 5 puntos de información ubicados en las localidades de Usaquén, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Tunjuelito (Secretaría de Desarrollo Económico, 2018).

Resulta pertinente analizar con indicadores laborales de las localidades en las que se ubican los puntos de atención de la Agencia de Empleo de Bogotá, dada la heterogeneidad existente entre las mismas (Secretaría de Desarrollo Económico, 2018). Esta información da cuenta de que tanto el centro de empleo como los cinco puntos de atención tienen una ocupación entre un 57% a 60% (ver gráfica 1). Laboran principalmente en los sectores comercio, hoteles y restaurantes, servicios

comunales, sociales y personales, servicios empresariales e inmobiliarios y transporte, industria manufacturera, almacenamiento y comunicaciones; en cuanto a la forma de inserción en el mercado de trabajo, el predominio es empleado de empresa particular, entre un 50% a 60%.



Gráfica 1. Indicadores laborales, ocupación en el centro de empleo y puntos de información.

Fuente: (Secretaría de Desarrollo Económico, 2018).

La implementación de los puntos de información tiene como objetivo posicionar los servicios de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito en toda la ciudad y la intención de brindar una mayor oportunidad de acceso al empleo a personas que sufren de una mayor brecha de empleabilidad, como es el caso de las personas que habitan en el sur. No obstante, en el caso de los puntos de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo Distrital, la capacidad de respuesta de estos a las necesidades de los buscadores de empleo es limitada, dadas las grandes brechas de empleabilidad de la población que atiende y la poca demanda de empleo formal de las localidades en las que se ubican. Se encuentra un impacto limitado de la orientación laboral, debido a que no es permanente y la prestación del mismo puede ser bastante lejana al primer encuentro del buscador a través del proceso de registro. Una vez realizada la orientación, también se

encuentran dificultades para que los buscadores se desplacen hasta el centro de empleo para asistir a las actividades de formación. Por otra parte, se evidencia cierta desarticulación entre el centro de empleo y dichos puntos, que son vistos como unos puntos de registro y no como gestores en el territorio. Lo anterior se ejemplariza cuando se hacen actividades especiales de intermediación laboral, como ferias de empleo o jornadas de atención a poblaciones especiales, y la convocatoria no siempre es transmitida a los buscadores registrados en estos puntos (Secretaría de Desarrollo Económico, 2018).

Además, el principal centro de empleo de información al público y centro administrativo corresponde a la Plaza de los Artesanos, un sitio alejado de los lugares de residencia de la población más vulnerable y con muy pocas rutas de transporte para tener acceso ella, pues en algunos casos los ciudadanos deben realizar largos trayectos a pie desde los paraderos del transporte público, teniendo promedios de viajes como a continuación se presenta:

0,6 kilómetros o 7 minutos caminando, desde la Carrera 60 con Calle 63.

0,9 kilómetros o 11 minutos caminando, desde la Carrera 60 con Calle 68.

1,4 kilómetros o 18 minutos caminando, desde la Carrera 68 con Calle 63.

2,4 kilómetros o 28 minutos caminando, desde la estación Avenida Carrera 30 con Calle 63 (Coliseo de Transmilenio). (Secretaría de Desarrollo Económico, 2018)

Por esta razón, cuando se ofrece en esa sede alguna feria laboral o servicios de formación y capacitación, se dificulta la llegada de las personas interesadas, lo que hace que las personas que buscan empleo no puedan acudir a las convocatorias que realiza la APGCED.

En consecuencia, se limita la cantidad de buscadores de empleo interesados en inscribir su hoja de vida de manera presencial y se crea un obstáculo para el desarrollo de actividades de orientación, formación e intermediación; por lo tanto, desde el punto de vista de la demanda, la ubicación de un punto de atención puede promover o dificultar el desarrollo de estrategias de

contacto y fidelización de empresas. Si bien es deseable que se fortalezca el contacto empresarial con la red de la ciudad, esto no determina ni garantiza un mayor número de vacantes, ya que esta variable depende de la estructura productiva formal y del ciclo económico de la ciudad y no, en menor medida, de la gestión de la APGCED. Como dato importante, cabe resaltar que todos los puntos de atención se encuentran alejados de las áreas con mayor densidad empresarial<sup>2</sup>, dificultando la conexión causal de la política para buscar los efectos deseados.

No obstante, el Centro de Empleo, en la Plaza de los Artesanos, es el más cercano a los principales nodos empresariales del Distrito. En la zona norte de la ciudad se encuentra el punto de información de Usaquén (quiosco), con una densidad baja de empresas. En los puntos de información del sur de la Ciudad (Ciudad Bolívar, Tunjuelito, San Cristóbal, Rafael Uribe), el empleo que se ofrece está alejado del lugar de residencia de los oferentes. En Barrios Unidos, por ejemplo, la principal concentración está a lo largo de la Autopista Norte y la Avenida Caracas.

En el punto de información de Ciudad Bolívar, la densidad empresarial es intermedia. La máxima concentración empresarial de la localidad se encuentra cerca de la Autopista Sur. Sin embargo, si se compara con las densidades de las otras localidades, ésta se puede considerar baja ya que el agregado empresarial en Bogotá es mayor en la zona centro y norte de la ciudad. En la zona donde está ubicado el punto de información Rafael Uribe existe una mayor densidad empresarial por su cercanía a barrios como Restrepo y Ricaurte. Esta concentración corresponde a la industria del calzado y la confección. Su ubicación próxima a la Avenida Primero de Mayo facilita el acercamiento de los oferentes.

---

<sup>2</sup> En Bogotá, la densidad empresarial se mide por medio del índice de Concentración Empresarial, definido como el número de empresas por cada 100 m<sup>2</sup> sobre el total de empresas de la ciudad. Por empresa se define a las sociedades activas en el Registro de la Cámara de Comercio.

En el punto de información de San Cristóbal, la densidad empresarial es intermedia, cercana a la Carrera Décima, cubriendo la zona comercial del 20 de Julio. Para el de Tunjuelito, el área de densidad empresarial es alta por estar cerca al segmento de curtido de cueros y fabricación de productos a base de este material que son exportables y de buena venta a nivel mundial. Tunjuelito es una de las localidades con una de las mayores densidades en comparación con el agregado de la ciudad.

Por lo tanto, la implementación de la Agencia en virtud de buscar las “futuras consecuencias de la política” estableció un lineamiento o criterio para la ubicación de los puntos de información, el cual respondió a los altos niveles de informalidad que presentaron las localidades donde estos se ubicaron, ya que en localidades como Barrios Unidos, Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Usaquén la ciudadanía registró una informalidad alrededor del 40%, mientras que Rafael Uribe y San Cristóbal tuvieron porcentajes superiores al 50%. La ubicación también respondió a los bajos niveles de calidad en el trabajo que la ciudadanía se encontraba desarrollando, pues para las cinco localidades, en proporción el 60% de los empleados fueron asalariados y trabajaron en empresas particulares y del sector público.

En conclusión, la ubicación de los puntos de información tuvo como fin llevar los servicios de la agencia a las localidades en las que las personas más vulnerables tenían sus residencias.

Adicionalmente, en el establecimiento de la conexión causal en la implementación de la Agencia se identificó que no tiene definida una estrategia de prestación de servicios, lo que conlleva a que no identifique cuáles son las brechas de empleabilidad que efectivamente está en capacidad de atender y cuáles puede cerrar a partir de la articulación formal con otras agencias de empleo o con otras instituciones. Esto es resultado, en mayor parte, de los frecuentes cambios en la dirección de la agencia de empleo, lo que además afecta negativamente la planeación técnica y financiera de largo plazo, la construcción de protocolos técnicos de articulación entre los servicios ofrecidos, la

coordinación entre los puntos de atención y el establecimiento de metas coherentes con los recursos de que dispone y con el tamaño del mercado laboral de Bogotá. El actual modelo de gestión de la agencia está dirigido al oferente de manera general, sin procedimientos internos ni protocolos formales de articulación con otras agencias de empleo o con otras instituciones distritales que puedan ofrecer servicios sociales complementarios. La capacidad de respuesta al empresario es limitada, hecho que se evidencia en las dificultades para obtener y ocupar ágil y efectivamente vacantes. Esta situación reduce la credibilidad de la agencia ante el sector productivo que, buscando contar con el personal adecuado para sus intereses, se ve obligado a recurrir a otras agencias de intermediación laboral (Secretaría de Desarrollo Económico, 2018).

La Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo Distrital se convierte en el instrumento institucional con el propósito de abordar las condiciones iniciales para conseguir unas futuras consecuencias de la implementación de la política pública. A continuación, se hace una descripción y explicación para su análisis (ver tabla 9).

Tabla 9.

*Teoría causal de la implementación de la Agencia Pública de Empleo del Distrito*

| Teoría causal  |   |  |
|--|---|--|
| Implementación de la Agencia Pública de Empleo del Distrito  |   |  |
| Hipótesis Causal   | Condiciones iniciales   | Consecuencias  |
| Optimización del funcionamiento del mercado de trabajo, se puede abordar con la implementación de la Agencia de Empleo Distrital | Ofrece sus servicios virtualmente a través de <a href="http://www.bogotrabaja.gov.co">www.bogotrabaja.gov.co</a> , o presencialmente en su centro de empleo ubicado en la Plaza de los Artesanos, Carrera 60 # 63A – 52, y cuenta con 5 puntos de información ubicados en las localidades de Usaquén, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Tunjuelito. Con el objetivo de posicionar los servicios de la | Se limitó la cantidad de buscadores de empleo interesados en inscribir su hoja de vida de manera presencial y se crea un obstáculo para el desarrollo de actividades de orientación, formación e intermediación, y desde el punto de vista de la demanda, se dificulta el desarrollo de estrategias de contacto y fidelización de empresas. Esto se presenta por las siguientes razones: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El centro de empleo de la Plaza de los Artesanos está</li> </ul> |

---

agencia de empleo en toda la ciudad y la intención de brindar una mayor oportunidad de acceso al empleo a personas que sufren de una mayor brecha de empleabilidad

- alejado de los lugares de residencia de la población más vulnerable y con muy pocas rutas de transporte para tener acceso.
- Los puntos de información de la Agencia de Empleo Distrital, presentan una limitada capacidad de respuesta a las necesidades de los buscadores de empleo, dada las grandes brechas de empleabilidad de la población que atiende y la poca demanda de empleo formal de las localidades en las que se ubican.
  - Se encuentra un impacto limitado de la orientación laboral, debido a que no es permanente y la prestación del mismo puede ser bastante lejana al primer encuentro del buscador a través del proceso de registro.
  - Dificultades para que los buscadores se desplacen hasta el centro de empleo para asistir a las actividades de formación.
  - Se evidencia cierta desarticulación entre el centro de empleo y dichos puntos, que son vistos como unos puntos de registro y no como gestores en el territorio.

Para la implementación de la Agencia de Empleo Distrital, no se tiene una estrategia definida de prestación de servicios, lo que conlleva a que no identifique cuáles son las brechas de empleabilidad que efectivamente está en capacidad de atender y cuáles puede cerrar a partir de la articulación formal con otras agencias de empleo o con otras instituciones.

## Capítulo V. Conclusiones

Se concluye que el análisis de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo se realizó bajo el enfoque Top Down, pues la decisión política de su implementación vino por parte de un funcionario público de la alta dirección del Distrito en concordancia con lo planteado por Sabatier.

Dando respuesta a la pregunta de investigación, se concluye que los elementos teóricos presentados en este trabajo permiten el análisis de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, bajo tres variables del enfoque Top-Down descrito por Sabatier (1986), las cuales son: la estructura legal que dio lugar a la implementación, la claridad y coherencia de los objetivos, y la teoría causal, afirmando la hipótesis planteada para este trabajo académico.

Al analizar la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo frente a los objetivos trazados en la política de trabajo decente y digno y de la magnitud del desempleo en Bogotá, bajo el enfoque Top-Down, según tres de las condiciones necesarias descritas por Sabatier (1986: la estructura legal que dio lugar a la implementación, la claridad y coherencia de los objetivos, y las acciones de la política en las implicaciones del cambio social buscado (teoría causal), se encuentra que entre los lineamientos de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno y la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito, hay coherencia y consistencia, evidenciando un mandato legal que le da piso jurídico a la implementación y a la estructura en la ejecución de los procedimientos. Esto, dado que la Agencia está en coherencia y plena consistencia con el objetivo de la política pública, ya que en su procedimiento debe seguir las estrategias de la Política Pública dando paso al cumplimiento de la misma. Adicionalmente, el análisis de esta variable muestra como distintas Leyes y Resoluciones

nacionales, junto con Decretos, Acuerdos, un plan de desarrollo y proyectos de inversión del nivel Distrital se convierten en la justificación legal que permite el funcionamiento y desarrollo de la APGCED en dos administraciones Distritales de una manera coherente y consistente.

Por otro lado, la Agencia establece unos objetivos claros y coherentes para la implementación, los cuales determinan el logro, o no, de convertir los objetivos de las políticas en servicios públicos concretos y significativos de acuerdo a lo planteado por Van Meter y Van Horn (1975). Ahora bien, en el Proyecto de inversión 686, cuyo objetivo de meta física fue “vincular personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad”, se logró un cumplimiento de manera eficiente y eficaz durante el año y medio de implementación del mismo, superando, por mucho, lo programado con los recursos asignados, pues se programó vincular laboralmente a 1.222 personas y finalmente se vincularon a 3.522. En el Proyecto de inversión 1023 se planteó como objetivo de la meta “vincular personas laboralmente a través de los diferentes procesos de intermediación”. Éste no se logró y evidenció la ineficiencia en el cumplimiento del objetivo físico de la meta durante el año y medio de implementación del mismo, dado que se programó vincular laboralmente a 1.846 personas y finalmente se vinculó a 1.834. Además, se destaca que se pudo obtener la información general del cumplimiento de las metas físicas y presupuestales en el aplicativo SEGPLAN. Sin embargo, se da una ausencia de información poblacional en el aplicativo SUIM, ya que para el año 2015 no se encontró la respectiva caracterización poblacional y en el primer semestre del año 2016 no se encontró información del total de la población atendida, ni su caracterización poblacional, lo que expone el no cumplimiento a cabalidad del objetivo: “Organizar de la mejor manera el mercado laboral de la capital, a partir de la implementación de estrategias, procesos e instrumentos para que quienes lo necesiten obtengan un empleo digno y los empleadores puedan contratar personal idóneo, acorde con sus condiciones y requerimientos”. Este objetivo plantea una intervención hacia las poblaciones

más vulnerables de la ciudad, lo que no se puede analizar debido a la escasa información poblacional que se encuentra de los objetivos alcanzados.

Sin embargo, analizando los objetivos que se trazó la Agencia, se identifica que estos no buscan desde un inicio tener un impacto positivo y considerable en la reducción del desempleo de la ciudad. Lo anterior se comprueba con los bajos porcentajes obtenidos en el cumplimiento de sus objetivos, en virtud de la reducción del desempleo, ya que estos fueron del 0,5% en el 2015; 0,3% en el 2016 y 0,3% en el 2017. Sumado a esto, se plantea un interrogante: ¿si los resultados alcanzados justifican los recursos financieros invertidos, es necesario que se incrementen las metas de gestión de la Agencia para que se dé un impacto superior, acorde con las necesidades de empleo en la ciudad de Bogotá?

No obstante, y a modo de consulta para futuras investigaciones, no se comprende por qué las entidades del Distrito Capital no vinculan su talento humano a través de los servicios que presta la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo, ya que es un instrumento institucional con el cual podrían tener mayor eficiencia en la selección del talento humano y potencializar el servicio que presta la agencia

En cuanto a la tercera variable del enfoque Top Down, la teoría o hipótesis causal propuesta para este estudio fue: la optimización del funcionamiento del mercado de trabajo se puede abordar con la implementación de la Agencia, dado que es la encargada de coordinar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo para la ciudadanía. Al analizar la implementación, se denota que los lineamientos o teoría para el establecimiento de los puntos físicos para a la atención de la ciudadanía tuvo un criterio fundamentado en altos niveles de informalidad y la existencia de trabajo no decente y no digno que presentaron las localidades donde estos se ubicaron.

Adicionalmente, en las consecuencias o efectos esperados de la implementación se encuentra que se limitó la cantidad de buscadores de empleo interesados en inscribir su hoja de vida de manera

presencial y se creó un obstáculo para el desarrollo de actividades de orientación, formación e intermediación. Desde el punto de vista de la demanda, se dificulta el desarrollo de estrategias de contacto y fidelización de empresas. Además, se descubrió que la implementación de la Agencia de Empleo Distrital no cuenta con una estrategia de impacto sobre el empleo que esté definida en la prestación de servicios, lo que conlleva a que no se puedan identificar cuáles son las brechas de empleabilidad que efectivamente está en capacidad de atender y cuáles puede cerrar a partir de la articulación formal con otras agencias de empleo o con otras instituciones.

Como conclusión final y teniendo en cuenta la hipótesis planteada en esta investigación: La implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo del Distrito comprende tres de las variables del enfoque Top-Down, se pudo evidenciar que se contó con la información para el análisis de la implementación de la Agencia Pública de Gestión y Colocación de Empleo bajo el enfoque Top -Down y tres de las seis condiciones descritas por Sabatier (1986). En conclusión, el análisis de la implementación de la Agencia, con base en estas tres condiciones, brindó explicaciones para comprender la manera en que la Agencia logró, o no, convertir los objetivos de la política en servicios públicos concretos y significativos.

### Fuentes Consultadas

- Abas, M. A. (2019). Public Policy and Governance: Theory and Practice. *Global Encyclopedia of Public Administration*, 7. doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3699-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3699-1).
- Agencia Pública de Empleo. (2017). *Agencia Pública de Empleo*. Recuperado el 18 de April de 2020, de Bogota Trabaja: <http://www.bogotatrabaja.gov.co/organizacion#procesos-procedimientos>
- Agencia Pública de Empleo. (2018). *Reporte estadístico 2015-2016-2017*. Bogotá: Alcaldía Mayor .
- Agencia Pública de Empleo, Empresa. (2017). *Agencia Publica de Empleo*. Recuperado el 2020, de Bogotá Trabaja: <http://www.bogotatrabaja.gov.co/servicio-empresa>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (12 de abril de 2012). *Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana*. Obtenido de Idrd.documentos.plan de desarrollo: <http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *DTS política trabajo decente y digno*. Bogotá: Secretaría de desarrollo económico.
- ANDI. (2017). *Análisis a informe balance 2016 perspectivas 2017 DANE*. Bogotá : ANDI.
- Bezerra, A. A. (2012). A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista Pensamento & Realidade*, 27(1), 17. <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2259/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1602203e-e13b-4470-aead-ad088fe6959d%40sdc-v-sessmgr01>.

- Camacho, C., & Roldán, J. M. (2013). *Bases para la construcción de la política pública de trabajo decente en Bogotá. Libros de Desarrollo Económico, Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, No. 2*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2017). *Balance de la economía de la región Cundinamarca - Bogotá*. Bogotá: Dirección de Gestión de Conocimiento.
- Castro, F. G., Ellison, J. G., Boyd, S. J., & Kopak, A. (2010). A methodology for conducting integrative mixed methods research and data analysis. *Journal of Mixed Methods Research*, 4(4), 342-360.
- CCB. (2017). *Dinámica empresarial de Bogotá. Boletín No 3*. Bogotá: Cámara de Comercio.
- Chaparro Hernández, S., & Bernal Uribe, C. (2014). *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las Políticas Públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Diario Nacional.
- DANE. (2017). *Colombia: Balance 2016 y perspectivas 2017*. Bogotá : Departamento Administrativo Nacional de Estadística .
- De la Hoz Reyes, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las Políticas públicas. *Justicia N° 30 Universidad Simón Bolívar. Barranquilla*, 107-121.
- Debowicz, D., & Golan, J. (2014). The impact of Oportunidades on human capital and income distribution in Mexico: A top-down/bottom-up approach. *Journal of Policy Modeling*, 36(1), 24-42. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2013.10.014>.
- Decreto 3115. (1997). *Reglamenta el ejercicio de la actividad de intermediación laboral*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Dejusticia. (2010). *Trabajo digno y trabajo decente*. Bogotá: Procuraduría Delegada para Asuntos de Trabajo y Seguridad Social .

- Delgado, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de Políticas Públicas. En L. Delgado Godoy, *Documentación sobre Gerencia Pública. Cuerpo Técnico. Gestión Administrativa* (págs. 1-15). Castilla: Ariel Ciencia Política.
- empleo.com. (20 de abril de 2018). *El trabajo en Colombia más allá de Bogotá*. Obtenido de empleo.com: <http://www.empleo.com/co/noticias/investigacion-laboral/el-trabajo-en-colombia-mas-alla-de-bogota-5578>
- Farisa, I. (16 de Julio de 2017). Desempleo en América Latina y el Caribe toca máximos en una década. *El país*, pág. 7.
- Fernández, A. (2005). Las Políticas Públicas. En C. Aguilera, & J. & Antón, *Manual de Ciencia Política* (págs. 460-482). Madrid: Tecnos.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador: Siglo veintiuno.
- Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH . (2017). *Principales indicadores del mercado laboral*. Bogotá: DANE.
- Guerrero, Á. M., Riaño, M., Martínez, J. S., & Rincón, H. (2014). *Política Pública de Trabajo decente y digno*. Bogotá: Secretaría de Desarrollo Económico Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Guía N° 29. (2008). *Verificación de los requisitos básicos de funcionamiento de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano*. . Bogotá D.C.: Ministerio de Educación Nacional.
- Hernández, G. (2004). El análisis de las políticas públicas. *Ciencia política*, 1-12.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. *Digital Edición*, Obtenido de: <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>.

- Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, 29. DOI: 10.1177/0952076713517520(2), 145-163.
- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: Miguel Angel Porrúa .
- Lombo Ibarra, H. (2008). *Teoría del empleo y desempleo. Consideraciones para el caso colombiano*. Bogotá: gestiopolis economía .
- Meny, I., & Thoening, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas. Traducción de francisco Morata* . Barcelona : Ariel Ciencia Política. Urope.
- Montero Soler, A., & Torres López, J. (2005). Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia . *Principios N° 3*, 5-34.
- Muller, P. (2006). Las Políticas Públicas. En R. D. André-Noël, *Perspectivas teóricas para el análisis de la Políticas públicas* (págs. 75-76). Bogotá : Universidad Externado de Colombia
- Nakrošis, V. (2018). The Quantitative and Qualitative Analysis of Public Administration Reforms in Post-Communist Countries. *Baltic Journal of Political Science*(6), 5-26. doi: 10.15388/BJPS.2017.6.11583.
- Observatorio de Desarrollo Económico. (2018). *Informe Estadístico Mercado Laboral Especial*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- OIT. (1999). *Política respecto al Trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2015). *Trabajo decente en las Américas: Una agenda hemisférica*. New York: OIT.
- Ordóñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas publicas*. Bogotá: Universidad externado de Colombia .

- Ortiz, c. H., Castro, J. A., & Uribe, J. I. (2006). Una teoría general sobre la informalidad laboral: el caso colombiano . *Economía y Desarrollo. Vól 5, N° 2 Universidad Autónoma de Colombia*, 213-273.
- Ossenbrink, J., Finnsson, S., & Bening, C. R. (2019). Delineating policy mixes: Contrasting top-down and bottom-up approaches to the case of energy-storage policy in California. *Research Policy, 48*(10), 25. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.04.014>.
- Pineda Duque, J. (2013). *El trabajo decente en Bogotá: Diagnóstico, análisis y perspectivas* . Bogotá : Secretaria de Desarrollo Económico Alcaldía Mayor de Bogotá .
- Porrua , M. A. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: un reanálisis conceptual. *Revisión de Población y Desarrollo Vól 32 N° 2 Junio*, 233-262.
- Resolución 2021- SENA. (2014). *Servicio Nacional de Aprendizaje*. Bogotá D.C. Obtenido de: [http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion\\_sena\\_2021\\_2014.htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_2021_2014.htm): Diario Oficial No. 49.283.
- Roe, E. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de Políticas Públicas* . México : Manus .
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas* . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política n° 3 enero-junio*, 6-29.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos No 33. Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia*, 67-91.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy, 6*(1), 21-48.

- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1981). The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis. En *Effective Policy Implementation* (págs. 3-35). Lexington Ma: Lexington Books.
- Salmón Cuevas, G. (2011). *Qué es el constructivismo*. Lima: Educación.
- SDE. (2016). *Cuadernos de Desarrollo Económico No 34. Reflexiones sobre desarrollo económico y el papel público en Bogotá*. Bogotá: SDE.
- Secretaria de Desarrollo Económico. (2014). *Política Pública de trabajo decente y digno Documento síntesis*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2015). Estructura económica de Bogotá. *Nota Editorial DESR, No 45*, 1-17.
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2018). *Cuadernos de Desarrollo Económicos. No 39*. Bogotá: Dirección de Estudios de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2018). *Cuadernos de Desarrollo Económicos. No 39*. Bogotá: Dirección de Estudios de Desarrollo Económico.
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2016). *Información para población vulnerable*. Recuperado el 2020, de Gobierno Bogotá:  
<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/control/informacion-poblacion-vulnerable>
- SEGPLAN. (2015). *Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo*. Bogotá D. C.: Documento no publicado.
- SEGPLAN. (2016). *Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C.* . Bogotá D. C.: Documento no publicado.
- SEGPLAN. (2018). *Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al plan de desarrollo de Bogotá D. C.* . Bogotá D. C.: Documento no publicado.
- Sentencia T-498, Expediente T-40898 (Corte Constitucional 4 de noviembre de 1994).
- Sentencia C-425, Expediente D-5416 (Corte Constitucional 26 de abril de 2005).

Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS. (2018). *Informe de ejecución y reservas*. Bogotá:

Alcaldía Mayor .

Sistema Único de Información Misional, SUIM. (2015). *Sistema Único de Información Misional*.

Bogotá D.C.: Documento no publicado.

SUIM. (2016). *Sistema Único de Información Misional*. Bogota D. C.: Documento no publicado.

SUIM. (2017). *Sistema Único de Información Misional* . Bogotá D. C.: Documento no publicado.

Torres, J. (1999). Sobre las causas del paro y la degeneración del trabajo. *Sistema revista de Ciencias Sociales N° 151*, 5-34.

Unidad del Servicio Público de Empleo. (2015). *Caracterización de funcionarios distritales* .

Bogotá: Alcaldía Mayor .

Unidad del Servicio Público de Empleo. (2016). *Suficiencia y cobertura del Servicio Público de Empleo a través de Centros de Empleo*. Bogotá : USPE.

Universidad de los Andes. (2014). *Libros de Desarrollo Económico: trabajo decente en Bogotá*.

Bogotá: Secretaria de Desarrollo Económico.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En D. S. Van Meter , & C. E. Van Horn, *La implementación de las políticas. Cuarta antología*. (págs. 54. <https://es.scribd.com/document/46233219/1-Meter-y-Horn-Implementacion-Modelo-Conceptual>). S.d.: S.d.

Watson, N. (2014). IWRM in England: bridging the gap between top-down and bottom-up implementation. *International Journal of Water Resources Development*, 30(3), 445-459. <https://doi.org/10.1080/07900627.2014.899892>.

Wittwer, S., Sager, F., & Huegli, E. (2017). Rediscovering top-down implementation: How Sabatier and Mazmanian's implementation framework helps to explain target group compliance in

Swiss regional policy. *IPPA public policy*, 26.

<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593c0d09aada6.pdf>.