



# “Estrategia de fortalecimiento institucional de la Agencia Distrital de Empleo”- Evaluación final independiente

## Resumen Ejecutivo

Código de Proyecto: *COL/22/08/COL*

Tipo de la evaluación: *Proyecto*

Momento temporal de la evaluación: *Final*

Naturaleza de la evaluación: *Independiente*

País(es): *Colombia*

**Resultado(s) de Programa y Presupuesto: *Resultado 5.1***

ODS: *8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 10.2 y 10.3*

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: *6/2/2024*

Fecha en que EVAL aprobó la evaluación: *Haga clic aquí para ingresar la fecha*

Oficina Administrativa (OIT): *DWT/CO – Lima*

Oficina Técnica (OIT): *SERVICES/ EMPLAB/ EMPLOYMENT*

Para las evaluaciones conjuntas: *No aplica*

Duración del proyecto: *Setiembre 2022 – Febrero 2024*

Donante y presupuesto: *Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Alcaldía Mayor de Bogotá. COP \$6,450,000,000 equivalentes a USD \$1,405,228.76 (tasa de cambio a abril de 2023)*

Nombre(s) de (los) consultor(es): *Julia Velazco Portocarrero*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga Solís, Oficial Regional de Evaluación*

Oficial Oficina Evaluación: *Cybele Burga y Edith Zavala*

**Presupuesto de la evaluación: USD \$ 10,687** Palabras clave: [Use themes as provided in i-eval Discovery](#)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de evaluación de la OIT. No ha sido editada profesionalmente, pero ha sido objeto de un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT.

## ANTECEDENTES Y CONTEXTO

<b>Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto</b>	<p>El proyecto tiene por objeto el aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento de la Agencia Distrital de Empleo (ADE), a través de la mejora en los procesos de los servicios básicos de la ruta de empleabilidad y en la atención al empresariado, la implementación de servicios especializados, y del desarrollo de una estrategia de intervención en el territorio a nivel distrital". Para lograrlo, el proyecto se centra en la transferencia de conocimiento en las modalidades de cooperación, acompañamiento especializado y asistencia técnica especializada. El proyecto es una iniciativa cofinanciada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con un presupuesto total de USD \$1,405,228.76. El proyecto inició en setiembre de 2022 y finalizó en febrero de 2024.</p>
<b>Propósito, alcance y metodología de la evaluación</b>	<p>La evaluación se ha realizado de acuerdo con las políticas y procedimientos estándar de la OIT y cumple con las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG por sus siglas en inglés) y los estándares de calidad de evaluación de la Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE/CAD). En tal sentido, se basó en los siguientes criterios de análisis: (a) relevancia, (b) coherencia o validez de diseño, (c) efectividad, (d) eficiencia y eficacia de la gestión, (e) orientación hacia el impacto, y (f) sostenibilidad.</p> <p>La evaluación aplicó métodos mixtos para recoger y analizar información proveniente de fuentes complementarias, tanto secundarias como primarias. El análisis fue principalmente cualitativo, a partir de la información recogida de las entrevistas, grupos focales, ejercicio de observación no participante, revisión documental; y fue complementado con un análisis cuantitativo, a partir de la información recogida de las encuestas aplicadas a funcionarios de la ADE, empresas y buscadores de empleo y de la revisión documental.</p> <p>En total, se realizaron 25 entrevistas, de las cuales 7 fueron a integrantes del equipo del proyecto, 8 a socios implementadores, 3 a buscadores de empleo, 1 a empresa, 2 a funcionarios de la Unidad del SPE y 1 a un representante de Fundación Corona. Adicionalmente, se realizaron 4 grupos focales donde participaron 24 funcionarios públicos de la ADE. Se realizó un ejercicio de observación no participante a una manzana del cuidado y a la unidad móvil. Finalmente, 137 buscadores de empleo respondieron la encuesta en línea, lo que representó una tasa de respuesta del 14,4%; 73 empresas respondieron la encuesta en línea, con una tasa de respuesta del 13,3% y, 46 funcionarios de la ADE contestaron la encuesta en línea, lo que equivale a una tasa de respuesta del 79,7.</p> <p>La evaluación cubre todo el período de implementación del proyecto y abarca una diversidad de actores clave tanto internos como externos, englobando entidades gubernamentales, diferentes unidades de la OIT, socios implementadores y beneficiarios directos. Internamente, se destaca la participación de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, que incluye a su ETD, Unidad de Programación y al equipo del Proyecto, así como a los departamentos técnicos de la sede como SERVICIOS/EMPLAB/EMPLOYMENT y EVAL, quienes juegan roles fundamentales en la ejecución y evaluación del proyecto. En el ámbito externo, la evaluación integra a importantes actores gubernamentales como la Agencia Distrital de Empleo de Bogotá y la Unidad del Servicio Público de Empleo, representando al gobierno en la facilitación de servicios de empleo. Se suma la colaboración de socios implementadores clave, tales como Almacontact, Computrabajo, Volver a la Gente, Uno Publicidad, Leca Producciones, ampliando la capacidad operativa y de alcance del proyecto. Además, se considera la participación activa de grupos objetivo como</p>

buscadores de empleo involucrados en programas piloto de apoyo psicosocial y capacitación personalizada, junto a empresarios que se benefician de estos servicios, resaltando el enfoque colaborativo y multisectorial de la evaluación.

## PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

### Principales hallazgos y conclusiones

#### Relevancia

El proyecto fue pertinente a las necesidades de fortalecimiento institucional de la ADE, que buscaba posicionarse como un bien público que brinda un servicio dirigido a las poblaciones con mayores barreras para el empleo en Bogotá. El proyecto fue un habilitador del derecho al trabajo de grupos vulnerables en términos de su acceso al mercado de trabajo. En términos de la pertinencia, la ADE enfrenta el desafío de abordar la heterogeneidad de los buscadores de empleo, lo que significa que se requiere evaluar la necesidad de fortalecer algunos servicios que se brindan en la Ruta de empleabilidad y/o de fortalecer/ampliar las sinergias con la oferta de servicios públicos y privados que promueven el empleo de grupos vulnerables en la ciudad.

Se muestra una clara vinculación entre la política de los gobiernos nacional y de la ciudad de Bogotá con los objetivos y la estrategia del proyecto. El proyecto tiene el potencial de contribuir a la Agenda 2030 y al marco de cooperación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) de Colombia.

#### Validez del diseño

El diseño del proyecto es apropiado y coherente ya que existe relación entre los objetivos, productos y resultados. Contó con un diagnóstico inicial que fue ampliado y fortalecido por la OIT que permitió identificar los procesos a fortalecer y los cuellos de botella que enfrentaba la Agencia. Las estrategias elegidas fueron apropiadas y coherentes para el objetivo que se esperaba alcanzar y tenían el potencial de contribuir al logro de los objetivos trazados.

El diseño del proyecto no establece como una estrategia la promoción del diálogo social y del tripartismo con enfoque territorial. La evaluación considera que el tripartismo y el diálogo social ampliado con enfoque territorial hubiera tenido el potencial de contribuir a mejorar la efectividad y sostenibilidad debido a su capacidad para generar participación, compromiso, involucramiento y apropiación de una diversidad de actores institucionales que, desde sus propias agendas, intereses y recursos, pueden aportar en la construcción de políticas que promuevan el cierre de brechas para el empleo de grupos vulnerables.

La estrategia de fortalecimiento de la ADE contó con la participación de tres aliados estratégicos: OIT, Fundación Corona y USAID. El proyecto con la OIT estaba centrado en fortalecer los procesos de los servicios básicos de la ruta de empleabilidad y en la atención al empresariado, la implementación de servicios especializados, y el desarrollo de una estrategia de intervención en el territorio a nivel distrital mientras que con Fundación Corona y USAID, la ADE implementaría el enfoque diferencial, el cual está alineado al Modelo de Inclusión Laboral planteado por el SPE de Colombia.

El diseño del proyecto no aborda las causas estructurales que subyacen al acceso al empleo formal según género, sí plantea productos y actividades donde se incorpora el enfoque de género y no discriminación.

### Efectividad

El proyecto concretó todos los productos esperados. Así, a) desarrolló un conjunto de instrumentos y herramientas que norman la operatividad de la Agencia; b) fortaleció los servicios brindados a los buscadores de empleo a través de mejorar la información sobre los pasos a seguir en la Ruta de empleabilidad; estableció el triaje, que facilita la derivación del buscador a los servicios de la ADE; implementó el modelo de orientación ocupacional por competencias; amplió la oferta de talleres de competencias blandas/transversales que brinda la Agencia; c) fortaleció los servicios brindados a las empresas, tales como la estrategia para sensibilizar a las empresas acerca de los incentivos y los beneficios tributarios para la inclusión laboral, la promoción de los empleos verdes y la metodología de segmentación empresarial; d) desarrolló una serie de pilotos que le permitieron a la ADE avanzar en su estrategia de territorialización y mejorar la correspondencia entre las habilidades de los buscadores de empleo y la demanda de las empresas por vacantes. Los pilotos fueron el desarrollo de un servicio de call center, programas de formación a la medida con enfoque en competencias, Compu Trabajo, el servicio de unidad móvil y la ampliación del servicio de la ADE en las denominadas Manzanas del cuidado; e) fortalecimiento de la estrategia de comunicación de la ADE. Las metodologías han sido transferidas a la Agencia e incorporadas en los procesos de la Ruta de empleabilidad y de gestión empresarial; sin embargo, los pilotos no han sido apropiados ni institucionalizados.

Durante la implementación del proyecto, se identificaron áreas de oportunidad que podrían fortalecer la colaboración y eficacia futura. Entre ellas se encuentran: la necesidad de reforzar la capacidad del equipo de la Agencia Distrital de Empleo (ADE) para internalizar e implementar los productos diseñados, optimizar la gestión de datos, y mejorar la comunicación interna entre el equipo de la OIT y la ADE. Se observó que los desafíos en la cadena de aprobación y la ausencia de un equipo de comunicación especializado en la ADE, junto con limitaciones en los canales de difusión, presentaron retos adicionales que requirieron adaptaciones estratégicas. Además, se resalta la importancia del compromiso continuo por parte de los funcionarios de la ADE, especialmente aquellos encargados de la intermediación laboral, para fomentar la inserción laboral de grupos con barreras de empleabilidad, como se evidenció en el piloto de acompañamiento psicosocial. La rotación de personal también fue un factor que influyó la implementación de las estrategias. Estos aprendizajes destacan la importancia de una colaboración estrecha y un enfoque en el desarrollo de capacidades y procesos de gestión, para maximizar el impacto positivo de proyectos futuros.

Fueron factores críticos de éxito a) la capacidad técnica y operativa del equipo de la OIT; b) el liderazgo y compromiso de la Gerencia de la SDEE; c) el expertise, la experiencia y las metodologías de trabajo de los socios implementadores; d) el involucramiento y participación de los funcionarios de la ADE; e) la apuesta del proyecto de fortalecer la capacidad estratégica del equipo de coordinadores de la ADE, quienes facilitaron el proceso de cambio impulsado.

### Eficacia de la gestión y eficiencia

El proyecto contó con un equipo técnico suficiente y distribuido de manera estratégica para los resultados que se esperaban alcanzar. El equipo del proyecto fue efectivo en identificar alertas a las actividades que realizaban y en proponer medidas para superar los problemas/inconvenientes presentados.

El proyecto tiene una adecuada ejecución presupuestal que guarda correspondencia con el cumplimiento de las metas físicas del proyecto. Los recursos financieros asignados fueron suficientes para el logro de los objetivos trazados.

El proyecto desarrolló sinergias con aliados tradicionales de la ADE, tales como el Programa Empleo Incluyente de la SDDE, la Secretaría Distrital de la Mujer y las alcaldías locales. La Unidad Administrativa Especial del SPE tuvo una participación menor en el proyecto. La evaluación considera que el proyecto pudo aprovechar mejor las sinergias con otros aliados que promueven la empleabilidad en la ciudad.

El proyecto contó con un espacio de coordinación denominado Comité Técnico, conformado por la OIT y la ADE. También monitoreo su desempeño a través de un esquema de monitoreo y seguimiento a los participantes directos de los pilotos, del cual no hay suficiente evidencia de apropiación de la ADE.

#### **Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad**

El proyecto ha contribuido a que la ADE: a) mejore su posicionamiento, en términos de eficiencia y equidad, en el mercado de proveedores de intermediación laboral de la ciudad de Bogotá; b) mejore la gestión estratégica del desempeño y su modelo de gestión; c) fortalezca la oferta de servicios dirigidas a los buscadores de empleo y a las empresas; d) fortaleció las capacidades individuales de los funcionarios de la ADE.

La evidencia demuestra que la colocación laboral de grupos vulnerables es un proceso largo. A pesar del incremento en el registro de buscadores de empleo, el aumento en las colocaciones no es el suficiente y hay un grupo importante de buscadores que no se inserta en un empleo. Independiente de este resultado, existe consenso en los buscadores entrevistados sobre los efectos del proyecto en su capacidad para reconocerse como sujetos de derecho para acceder a un empleo y un mayor conocimiento de sus debilidades y fortalezas para el empleo, todo lo cual redundo no sólo en sus expectativas frente al empleo sino también en otros aspectos de su vida.

Los factores que facilitan la sostenibilidad de lo alcanzado son: a) la aprobación del Manual Operativo, instrumento que norma los procesos, procedimientos, herramientas de la ADE, b) el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios de la ADE, c) la capacidad del proyecto para documentar y visibilizar el trabajo realizado. Los factores que limitan la sostenibilidad son: a) el cambio de gestión de la Alcaldía Mayor de Bogotá, b) la limitada capacidad del proyecto para promover el diálogo social y el tripartismo y para generar un mayor número de sinergias, c) la vulnerabilidad de la ADE en términos institucionales ante cambios en la administración del gobierno de la ciudad.

## **LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES**

### **Lecciones aprendidas**

- LA1.** El desarrollo/fortalecimiento de políticas públicas que promuevan una estrategia de territorialización debe considerar la construcción de procesos de diálogo social ampliado y del tripartismo con enfoque territorial, como un mecanismo necesario que tenga el potencial de contribuir a la apropiación y sostenibilidad de los resultados alcanzados.
- LA2.** El diseño e implementación de proyectos que promuevan el fortalecimiento de políticas públicas a través de modelos de intervención pilotos debe contemplar los siguientes

elementos: a) generación de una sólida base de información y de disseminación de los resultados a diferentes partes interesadas, b) la conformación de un grupo de trabajo con la contraparte nacional/local que incluya a funcionarios técnicos y a responsables de la adopción de las políticas públicas, c) un tiempo para el seguimiento de los resultados, d) un Plan para la institucionalización del piloto en una política pública.

**LA3.** Para aumentar la eficacia e impacto de los Servicios Públicos de Empleo es necesario fortalecer las sinergias y complementariedades con iniciativas públicas y privadas que operan en el territorio y que promueven políticas de empleo y de desarrollo productivo. Se requiere implementar un enfoque integrado, multinivel y multisectorial que reconozca que las barreras de acceso al empleo formal – especialmente para ciertos grupos poblacionales vulnerables – son estructurales, se entrecruzan y requieren de un conjunto de políticas públicas.

**LA4.** El diseño e implementación de los proyectos debe tomar en cuenta los tiempos administrativos y logísticos que requieren las contrapartes para la aprobación y apropiación de los productos desarrollados.

**LA5.** Proyectos que se desarrollan en contextos de cambio de gobierno y/o de fragilidad institucional debido a la permanencia de las contrapartes locales, requieren implementar estrategias que anticipen estos factores de riesgo para la sostenibilidad. En tal sentido, es necesario que se cuente con estrategias que permitan asegurar la continuidad de los resultados alcanzados más allá de la OIT.

#### Buenas prácticas

**BP1.** La estrategia desarrollada por el proyecto de sistematizar y difundir los resultados de las experiencias pilotos implementadas en el marco del proyecto - tales como las manzanas del cuidado, Compu Trabajo, unidad móvil, formación a la medida – contribuyen a su réplica y escalamiento.

**BP2.** La capacidad de la OIT para seleccionar a socios implementadores con amplio conocimiento y prestigio en su campo de trabajo y el tipo de relacionamiento generado entre la ADE, la OIT y los socios implementadores son factores que han contribuido al logro de los resultados alcanzados.

#### Recomendaciones

**R1. Integrar estrategias de diálogo social y tripartismo con enfoque territorial, enfocándose en la articulación interinstitucional y el trabajo colaborativo.** Se recomienda desarrollar una estrategia que promueva el diálogo social ampliado y el tripartismo en proyectos de empleo y desarrollo económico, asegurando la inclusión de todos los actores clave, como gobiernos, empleadores y trabajadores. Esta estrategia debe centrarse en la identificación de competencias y brechas de habilidades para diseñar intervenciones efectivas. Se enfatiza la colaboración con alcaldías locales para adaptar las intervenciones a necesidades territoriales específicas, promoviendo la articulación interinstitucional y el compromiso a largo plazo. Además, se sugiere mapear sinergias con iniciativas existentes y definir recursos y arreglos necesarios para la sostenibilidad del proyecto, incluyendo la gestión proactiva de riesgos y un monitoreo continuo adaptado a cada contexto territorial.

**R2. Desarrollo de pilotos con estrategia de salida y sostenibilidad.** Contemplar desde el inicio el seguimiento, evaluación, y la estrategia para la institucionalización de pilotos, incluyendo la viabilidad técnica, financiera, y los arreglos institucionales necesarios. Se recomienda que, en la fase de diseño e implementación de los pilotos, se incluya una estrategia de salida clara y detallada que asegure la sostenibilidad y la institucionalización de los resultados obtenidos.

**R3. Evaluaciones de impacto cualitativas y gestión de datos.** Realizar evaluaciones de impacto cualitativas y mejorar la gestión de datos para ajustar la oferta de servicios a las necesidades

cambiantes del mercado laboral, teniendo en cuenta los factores y barreras para el acceso al empleo.

**R4. Fortalecimiento del enfoque integral en políticas activas de empleo.** Promover sinergias y complementariedades con políticas de desarrollo productivo, protección social, y cuidados, fomentando servicios que mejoren la empleabilidad y la inclusión laboral de grupos vulnerables.

**R5. Ampliación y fortalecimiento de la estrategia de territorialización.** Mejorar el análisis territorial y definir mecanismos efectivos y sostenibles para la implementación de servicios, fortaleciendo la gobernanza territorial en el fomento de la empleabilidad.

**R6. Enfoque de género y no discriminación.** Implementar un enfoque de género y no discriminación más sólido, identificando causas de acceso diferenciado al empleo y desarrollando estrategias específicas para cerrar las brechas de género.