



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

Evaluación Final Independiente del Programa “Educándonos para la Paz”

Datos rápidos

Países: *Colombia*

Periodo de la evaluación: *Final*

Fecha: *Abril-Junio 2018*

Tipo de evaluación: *Independiente*

Área técnica: *EMPLOYMENT*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga*

Equipo de evaluación: *William Prieto*

Fecha de finalización del proyecto: *Abril 2018*

Código OIT: *COL/16/03/COL*

Donante y presupuesto: *Ministerio de Trabajo de Colombia, US\$ 2,817,684*

Palabras claves: *Empleabilidad, empleo, formación técnica*

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

Antecedentes y Contexto del Programa Educándonos para la Paz

El programa Educándonos para la Paz se creó con el propósito de potenciar la inclusión laboral y las iniciativas de emprendimiento mediante la formación en competencias para el trabajo de la población víctima del conflicto armado en Colombia. El programa se encuentra bajo la dirección del Ministerio del Trabajo con la cooperación y asistencia técnica de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Durante el 2017 llevó a cabo la formación, de manera gratuita y con subsidio de transporte por un período de seis meses, en competencias técnico laborales, conocimiento básico en derechos fundamentales del trabajo y en sistemas de protección social, vigentes a la fecha, así como en el fortalecimiento de competencias blandas. Adicionalmente, facilitó la creación de convenios y pasantías en empresas aliadas para desarrollar una fase práctica a los participantes, con lo cual dispuso de una ruta para fomentar la empleabilidad. La OIT apoyó su implementación, operando los programas de desarrollo de Software, Hotelería y Turismo, y Business Process Outsourcing (BPO), en las ciudades de Barranquilla, Cali, Cartagena, Medellín, Montería, Santa Marta, Popayán y Pasto, con un total de 1512 cupos asignados. El valor total del programa ascendió a \$39.171'953.465,28. La OIT realizó una contribución por valor de \$8.952'042.361,28 representados en asistencia y asesoría técnica, prestada por especialistas y colaboradores externos, programación, servicios administrativos y actividades de formación.

El programa también se constituyó como una de las Rutas de Empleo Rural y Urbano para Víctimas del conflicto armado llevadas a cabo por el Ministerio del Trabajo, en respuesta al marco legal establecido por Ley 1448, el Decreto 4800 de 2011, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionadas en las sentencias T-

025, y T-370 de 2013. A su vez, el programa forma parte de la oferta institucional especializada en formación de competencias laborales, orientada a la población víctima, en la cual sobresalen los programas Atención diferencial del Empleo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la Ruta de Atención diferencial del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Empleo para la prosperidad del Departamento para la Prosperidad Social, y las rutas de empleo de las cajas de compensación, entre otros.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia

La pertinencia del diseño estableció la congruencia del marco lógico del programa con el contexto normativo que orientó la reparación con garantías de no repetición de la capacidad de generación de ingresos de la población víctima, bien sea, a través de la inserción laboral o del emprendimiento. En tal sentido, la evaluación de resultados constató si existió congruencia del programa con el marco de reparación de derechos de las víctimas del conflicto armado, la política de competitividad nacional, el marco internacional de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y recomendaciones relacionadas con la formación de recurso humano y generación de trabajo decente de la OIT.

El principal hallazgo indicó que el programa Educándonos para la Paz fue una respuesta del Ministerio del Trabajo a su obligación constitucional. En particular, los componentes estructurantes de identificación, formación y ruta de empleo, responden a las fases sugeridas en el decreto 4800 de 2011 que reglamenta la Ley 1448. Sin embargo, no existe evidencia de la ocurrencia de diálogo social orientado al diseño del programa con el sector público, el sector privado y los sindicatos a nivel local, tal y como lo sugiere la recomendación 195 de la OIT. Lo anterior es confirmado por el diagnóstico participativo en el cual se destaca el desconocimiento del sector público y privado de los contenidos del programa, y la inexistencia de mecanismos para convertir su experticia local en acciones específicas en las distintas fases de identificación, formación, ruta

de empleo, seguimiento y monitoreo.

Validez

La validez de la estrategia concierne la coherencia del marco lógico, en términos de las realidades locales que intentó transformar, a través de una restitución de capacidades de generación de ingresos en la población víctima. Por ende, la validez de la estrategia estuvo en función de una adecuada identificación de los intereses y los roles de los grupos objetivo. En tal sentido, la evaluación realizó un análisis de la gobernanza vertical y horizontal, a partir de indicadores seleccionados, que midieron la participación en el diseño del programa de los grupos de interés.

El principal hallazgo concernió a la falta de participación de los grupos de interés, locales y regionales, en el diseño del programa. La ausencia de actores con beneficios directos e indirectos, y con roles de agencias implementadoras y de supervisión a nivel local afectaron la gobernanza vertical y horizontal, en tanto el diseño no identificó necesidades de inserción y formación en el territorio, de modo que la implementación del programa fortaleciera la capacidad organizacional. Existen lineamientos de aproximación a los grupos de interés locales, especialmente al sector privado, con influencia en la implementación pero no en el diseño. Es necesario, en consecuencia, incluir en el diseño del programa agencias promotoras, implementadoras y de supervisión, que son, al mismo tiempo, beneficiarias, directas e indirectas, del programa a nivel local y regional, bajo un enfoque de cadena de valor para incluir las experticias locales de cada grupo de interés.

Efectividad

La evaluación de la efectividad en la consecución de resultados indagó hasta qué punto los distintos componentes del programa consiguieron los objetivos esperados. En términos de la identificación de requerimientos de cantidad y calidad del recurso humano, el mejor desempeño estuvo en Barranquilla, en tanto que la oferta educativa incrementó la participación de la población víctima, teniendo en cuenta el número de vacantes disponibles, además respondió tanto a lo que necesitaba el sector productivo como a las preferencias de los participantes. En contraste, el programa presentó dificultades en términos de la

participación de la población víctima y del ofrecimiento de las competencias requeridas, tanto por empresas como participantes en las ciudades de Pasto, Popayán y Santa Marta.

En términos de los indicadores de emprendimiento, prácticas laborales, deserción, planes de contingencia para los estudiantes y evaluación de competencias de lectura crítica y matemáticas, correspondientes a la fase de formación, sobresalen cinco hallazgos relevantes: (1) Existen diferencias significativas entre las ciudades en el logro de resultados esperados en lo que atañe a tasas de deserción, emprendimiento y prácticas laborales; (2) No se observa una diferencia notable, ni en términos de la evaluación inicial de competencias de lectura crítica y matemáticas, ni en términos de las metas de graduación; (3) La tasa de graduación de las mujeres es mayor a la de los hombres; (4) Los mejores desempeños en tasas de deserción ocurren en las ciudades con mayor participación en planes de contingencia (Pasto y Popayán); y (5) Los mejores desempeños en emprendimiento se encuentran en Medellín y Cartagena, mientras que Cali presenta el mejor desempeño en prácticas laborales.

Por otro lado, al evaluar la efectividad de la ruta de empleo, se pudieron destacar aspectos positivos y aspectos negativos. Dentro de los aspectos positivos sobresalen: los hallazgos relacionados con una tasa de colocación del programa que se encuentra por encima de la tasa promedio de desempleo de las ciudades de interés. Así mismo, sobresale la relevancia tanto de la capacitación de derechos laborales y trabajo decente como de las iniciativas de emprendimiento, en contextos urbanos con altos niveles de pobreza e informalidad. En lo que concierne a los aspectos negativos sobresalen tres hallazgos: en primer lugar, la estructura actual del sistema de información y los indicadores que de allí se desprenden no permiten realizar el seguimiento de ningún componente del proyecto, distinto al de formación; en segundo lugar, aun cuando se constata la existencia de un marco referencial para la construcción de indicadores en los componentes de identificación, formación y ruta de empleo, no existen estimaciones de la lista de indicadores sugeridas por la OIT para la fase de ruta de

empleo. Por último, la plataforma no incorpora interacción alguna con las empresas aliadas, lo cual reduce la capacidad de monitoreo y evaluación del programa.

Eficiencia

El modelo de gestión financiera utilizado para la implementación del proyecto fue un modelo de centros de formación considerados anclas, responsables de la cobertura del programa en las ciudades restantes. Un cuello de botella identificado en las entrevistas semiestructuradas y en los grupos focales fueron los rezagos en la entrega de los subsidios de transporte, asociados al ciclo de contratación con el sector público. La verificación de la entrega oportuna de subsidios a los participantes del programa fue consultada con estudiantes y docentes, en los grupos focales, e indagada en las entrevistas a los centros de formación, a los coordinadores regionales y nacionales de la OIT, y a los representantes del Ministerio de Trabajo. La triangulación de fuentes¹ dejó entrever problemáticas relacionadas con la entrega a tiempo de los subsidios, asociadas a los requisitos de contratación pública.

Según el presupuesto del programa a 31 de diciembre de 2018, el porcentaje de ejecución del programa se ubicó en 77% comparando el presupuesto asignado con el presupuesto utilizado. El mayor porcentaje de utilización de recursos se ubicó en el componente de identificación de necesidades de demanda laboral y caracterización, el cual utilizó 96% de los recursos asignados. Así mismo, el componente de formación de competencias tuvo un porcentaje de ejecución de 76% de los recursos asignados. Por otro lado, la inversión por participante del programa teniendo en cuenta el costo total del programa ascendió a U\$2,020, mientras que la inversión per cápita teniendo en cuenta exclusivamente el costo de la formación fue U\$1,927. El subsidio de transporte por cada beneficiario fue aproximadamente 28 dólares mensuales dispuestos únicamente para la fase lectiva.

¹ En referencia a la combinación de dos o fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular. El anexo 3 describe las distintas fuentes de información relacionados con las preguntas guía de evaluación.

Orientación al impacto y sostenibilidad

El programa tuvo efectos positivos sobre el estatus laboral, el salario promedio y la duración del desempleo, comparando un periodo previo al inicio de la formación con un periodo posterior a la finalización de la formación, en una muestra representativa de graduados. En particular, los encuestados ocupados pasan de representar el 13% en el escenario previo, a representar el 25% en el escenario posterior a la formación. El incremento promedio en el salario de los ocupados fue de \$104.486, en comparación con el salario anterior a la formación. En promedio, la participación en el programa disminuyó la duración del desempleo de 22 meses, observado antes del inicio del programa, a cerca de 3 meses una vez finalizada la formación.

En el grupo de mujeres graduadas, una vez finalizada su participación en el programa se presentó un incremento en la probabilidad de ocupación equivalente a 4,4 puntos porcentuales, disminuyendo de esta manera la brecha de empleabilidad con el grupo comparable de participantes masculinos. Así mismo, desde la perspectiva de los beneficios de las empresas, la distribución de los contratos señaló una mayoría relativa de contratos a término indefinido con relación al número de contratos a término fijo. Lo anterior reflejó, además, un efecto positivo sobre la productividad y la competitividad de las empresas. Por último, la contribución del programa en términos de la construcción de una paz estable se midió a partir de los efectos que tuvo sobre el salario mensual, el tiempo en desempleo y la probabilidad de ocuparse, de grupos vulnerables que enfrentan barreras de acceso a la inserción laboral.

Recomendaciones

Recomendaciones

Las recomendaciones fueron correspondientes con las lecciones aprendidas, las cuales se obtuvieron del análisis concatenado de los hallazgos y las conclusiones. Fue necesario señalar:

- (1) la relevancia de un diagnóstico participativo para identificar necesidades de formación
- (2) Fortalecer la gobernanza vertical y horizontal

incluyendo grupos de interés según rol e intereses

(3) Enfoque de cadena de valor teniendo en cuenta las experticias de los grupos de interés como agencias promotoras, agencias de implementación y agencias de seguimiento.

(4) Incorporar el enfoque de género para estimular un diseño de incentivos más adecuado a las realidades de participación locales.

(5) Descentralizar el diseño para incluir grupos de interés con beneficios directos e indirectos según rol de promotor, implementador, y/o agencia de seguimiento.

(6) Incluir indicadores de brechas de calidad y cantidad en la fase de diagnóstico y en el sistema de monitoreo y seguimiento.

(7) Reforzar actividades relacionadas con (1) disponibilidad de orientación psicosocial, (2) contratación de planta docente preparada y con experiencia en el manejo de grupos de estudiantes víctimas del conflicto, (3) uso adecuado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS), (4) formación en competencias blandas y (6) socializar a modo de reconocimiento las transformaciones individuales y colectivas.

(8) Fortalecer los convenios de prácticas empresariales.

(9) Ampliar los criterios de selección de las ciudades para reducir la autoselección de mercados de trabajo con mayores oportunidades de inserción laboral.

(10) Anticipar el cuello de botella asociados con el ciclo de contratación pública en el presupuesto del programa.