



## **Proyecto de generación de ingresos que promuevan la reconversión de personas que distribuyen combustibles sin cumplir requisitos legales – Evaluación final independiente**

### **Resumen Ejecutivo**

**Código de Proyecto:** COL/21/08/COL

**Tipo de la evaluación:** Proyecto

**Momento temporal de la evaluación:** Final

**Naturaleza de la evaluación:** Independiente

**País:** Colombia

**Resultado(s) de Programa y Presupuesto:** Resultados 4 y 5

**ODS:** ODS 8 (8.8)

**Fecha en que el evaluador completó la evaluación:** 31/7/2023

**Fecha en que EVAL aprobó la evaluación:** 18/8/2023

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

**Oficina Técnica (OIT):** CINTERFOR, ACTRAV, ACT/EMP, EMP/ENT

**Duración del proyecto:** septiembre 2021 – diciembre 2022

**Donante y presupuesto:** Ministerio de Minas y Energía en Colombia, USD \$ 1,211,000

**Nombre del consultor:** Teodoro Sanz

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga

**Oficial Oficina Evaluación:** Patricia Vidal

**Presupuesto de la evaluación:** USD 18,000

**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

<p><b>Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto</b></p>	<p>El Proyecto busca desarrollar una estrategia de generación de ingresos que permita la reconversión laboral de personas que se dedican a distribución de combustible sin el cumplimiento de requisitos legales. El Proyecto inició en setiembre del 2021 y finalizó en diciembre del 2022.</p> <p>La Carta Acuerdo entre el Ministerio de Minas y Energía de Colombia y la OIT contempla que el Proyecto se implemente en 8 municipios de 5 departamentos de Colombia. Asimismo, el presupuesto del Proyecto es \$ 10'854, 331,488 de pesos, de los cuales Ministerio de Minas y Energía aporta \$ 5'421, 000,000 y la OIT \$ 5, 433, 331,488. El Proyecto ha desarrollado un componente de empleabilidad y uno de emprendimiento, que contaron con 250 y 186 participantes respectivamente.</p>
<p><b>Propósito, alcance y metodología de la evaluación</b></p>	<p>La evaluación se ha llevado a cabo de acuerdo con las políticas y procedimientos estándar de la OIT y cumple con las normas del UNEG y los estándares de calidad de evaluación de la OCDE/CAD. En tal sentido, se basó en los siguientes criterios de análisis: (a) relevancia, (b) coherencia, (c) efectividad, (d) eficiencia, (e) orientación hacia el impacto y la sostenibilidad. La evaluación aplicó métodos mixtos para recoger y analizar información proveniente de fuentes secundarias y primarias. El análisis es principalmente cualitativo (a partir de la información recogida de las entrevistas, grupos focales y la revisión documental) y se complementa con un análisis cuantitativo (a partir de la información recogida de las encuestas y de la revisión documental).</p> <p>En total se hicieron <u>24 entrevistas</u>: 15 a representantes de la OIT (1 coordinadora, 3 líderes de emprendimiento, gestión empresarial, asociatividad, 4 enlaces territoriales, 4 asesores IMESUN, 2 consultores/as de apoyo en emprendimiento y empleabilidad y 1 funcionaria de la Unidad de Programación); 6 representantes de socios implementadores; 2 representantes de socios estratégicos municipales (alcaldías); 1 representante del Ministerio de Minas y Energía. Adicionalmente se hicieron <u>7 grupos focales con 32 beneficiarios/as finales del Proyecto</u> (16 del componente de empleabilidad y 16 del componente de emprendimiento). Finalmente, <u>81 beneficiarios/as finales del Proyecto</u> (58 del componente de empleabilidad y 23 del componente de emprendimiento) respondieron una encuesta que indaga sobre su situación actual en lo laboral y algunas características del trabajo que realiza; sus percepciones sobre la utilidad del Proyecto, en general y para cada uno de los servicios brindados; y finalmente qué necesita para mejorar en términos laborales o para poner en funcionamiento su negocio o mejorar su negocio actual.</p>

## PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

<p><b>Principales hallazgos y conclusiones</b></p>	<p><b>Relevancia del Proyecto</b></p> <p>El Proyecto responde a la necesidad del gobierno nacional y de los gobiernos locales ubicados en zonas de frontera, de promover la transición de la población pimpinera a opciones de empleo y emprendimiento, mediante estrategias que busquen mitigar las barreras individuales, organizaciones y de contexto, tanto de acceso y permanencia al empleo formal, como de acceso a capital para emprender y acceder a mercados formales.</p> <p>El objetivo del Proyecto está en concordancia con el mandato que tiene el Ministerio de Minas y Energía de implementar programas de reconversión socio-laboral dirigidos a aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales, mientras que a nivel de productos y estrategias, está alineado con el artículo 195 sobre inclusión laboral del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2018-2022. Asimismo, el Proyecto está alineado y/o contribuye con los marcos de asistencia para la cooperación internacional: con los resultados 4 y 5 del Programa y Presupuesto de OIT 2020-2021 y 2022-2023; con los CPO COL 127 y COL 2021; con el resultado 3.4 del UNSDCF Colombia 2020-2023; y con las metas 8.2 y 8.8 del ODS 8 de la Agenda 2030.</p>
--	--

### Coherencia del Proyecto

La evaluación valora positivamente sobre todo tres características del diseño: (i) ha tomado en cuenta las particularidades de cada uno de los municipios donde intervino; (ii) la integralidad de la intervención; y (iii) su orientación a brindar a los/as participantes las herramientas necesarias para que puedan autogestionar el empleo.

La evaluación considera que los 5 productos contemplados en el diseño del Proyecto son los necesarios y la secuencia propuesta de concreción de los productos es la lógica para alcanzar el resultado de desarrollar una estrategia de generación de ingresos para la reconversión laboral de los pimpineros. La evaluación también valora positivamente que el diseño del Proyecto identifica adecuadamente los supuestos y los riesgos de la intervención, así como las medidas para mitigar los efectos de la concreción de estos riesgos, y que los indicadores son coherentes con la definición de los resultados y productos, aunque en algunos casos pudo haberse definido indicadores complementarios a los de cobertura, que den cuenta de la satisfacción del/la participante con el servicio recibido o de algún efecto directo del mismo. En cuanto a las metas de los productos y resultados, la evaluación considera que son ambiciosas tomando en cuenta la duración del Proyecto.

### Efectividad del Proyecto

Con relación a las acciones iniciales, la evaluación valora positivamente los análisis de comprensión de territorios, realizados en 7 de los 8 municipios donde trabajó el Proyecto, debido a su rigurosidad metodológica, la utilización de diferentes fuentes secundarias oficiales y el contenido detallado de los análisis; además, no solo fue útil para que la intervención tome en cuenta las particularidades de cada uno de los municipios donde intervino, sino también como insumo para identificar posibles socios implementadores en cada uno de los municipios que cumplen con los requerimientos en cuanto a cobertura, calidad, experiencia. Por otro lado, si bien las acciones de validación y actualización de las Bases de Datos de los/as participantes que realizó el Proyecto provocaron que la convocatoria, focalización y selección de los/as participantes se prolongase más de lo previsto, la evaluación considera que es un costo que valió la pena asumir porque se logró convocar una cifra de potenciales participantes (631) que era mucho más reducida y manejable (las Bases de Datos iniciales tenían aproximadamente 3,000), pero que, a su vez superaba claramente la meta prevista (382), lo cual daba el margen necesario para hacer la selección y para cubrir eventuales deserciones.

La deserción de participantes durante la implementación del Proyecto fue reducida (solo el 6% de quienes iniciaron el Proyecto). Este resultado positivo se explica por diferentes razones: (i) el seguimiento y acompañamiento psicosocial del Proyecto a cada participante del Proyecto; (ii) el buen trato y amabilidad del personal de los socios implementadores y de la OIT; (iii) la estrategia del Proyecto de ajustar, en la medida de lo posible, los horarios de formación en función de las necesidades de los/as beneficiarios/as; (iv) los auxilios/subsidios de conectividad, fundamentalmente el de transporte; (v) en el componente de emprendimiento, la entrega de activos fue un factor adicional que contribuyó a la permanencia de los/as beneficiarios/as, mientras que en el componente de empleabilidad, este factor adicional fue la posibilidad de obtener un título técnico.

El Proyecto ha cumplido con las metas de todos los indicadores de producto (36 en total), inclusive en algunos casos las ha superado, lo que revela que la intervención ha sido eficaz. En el componente de emprendimiento, 186 participantes fueron formados/as y certificados/as con metodologías propias de OIT; recibieron equipos, herramientas, maquinarias e insumos para sus iniciativas por un valor de \$7 millones cada uno; y participaron de ruedas de negocio y ferias empresariales. También se constituyó una cooperativa en el municipio de Maicao, integrada por 17 personas, que recibió una capitalización de \$119 millones y el apoyo de la alcaldía con espacios

y maquinaria adicional. En el componente de empleabilidad, 250 personas fueron formadas y certificadas como técnicos laborales (en 11 competencias distintas), de las cuales 59 quedaron ubicadas laboralmente, esto es, una tasa de inserción de 24% (superior a la meta prevista en el diseño de 20%), mientras que las demás obtuvieron herramientas para la autogestión de empleo.

En el componente de emprendimiento, la evaluación valora positivamente que el Proyecto siempre ha insistido con los/as participantes que lo más importante no es la capitalización sino la formación que iban a recibir para mejorar sus conocimientos y competencias. Aunque se lograron brindar todos los servicios de formación previstos en el diseño, la principal dificultad fue que los tiempos de implementación del Proyecto fueron demasiado ajustados y, como consecuencia, se tuvo que intensificar la carga horaria de las sesiones y talleres grupales e individuales, con el reto que ello representa para los socios implementadores, para la OIT y sobre todo para los/as participantes, poco habituados/as a este ritmo, sobre todo aquellos con más bajos niveles de escolaridad.

La compra y entrega de activos productivos fue no solo el proceso de mayor importancia desde el punto de vista presupuestario, sino el que tuvo mayores dificultades en su implementación: (i) la falta de experiencia de los socios implementadores en este tipo de procesos de adquisición de activos; (ii) algunos/as beneficiarios/as solicitaban maquinarias que requerían insumos complementarios para su operación, o la compra de productos para uso personal o cotizaban en lugares informales o de contrabando porque los precios eran más baratos, pero no ofrecían garantías por los productos; (iii) 2022 fue un año de alta devaluación e inflación, lo cual repercutió negativamente en la disponibilidad de maquinaria importada en los proveedores locales, por lo que se tuvo que recurrir a proveedores de otros municipios o departamentos, lo cual supone mayores costos y tiempos más prolongados de entrega; y (iv) la naturaleza jurídica de aquellos socios implementadores que son instituciones públicas, suponía llevar a cabo procesos más largos y engorrosos para la compra y entrega de activos, pero además, al regirse por la ley nacional de cotizaciones públicas, no pueden cotizar con proveedores de otras ciudades y, al haber menos competencia, los proveedores locales cobran más caro. Todo esto provocó un retraso considerable en la entrega de activos a los/as participantes, lo cual no solo generó malestar y descontento en ellos/as sino que afectó la eficiencia del Proyecto (los socios implementadores y la OIT tuvieron que invertir más recursos y tiempo) y también su efectividad porque provocó que al momento de realizarse las pre ruedas o ferias de negocio, varios emprendimientos no estuvieran listos al no contar con sus activos productivos más importantes.

La gran mayoría de participantes del componente de emprendimiento están satisfechos/as con el Proyecto, según los resultados de la encuesta que aplicó el Proyecto a todos/as los/as participantes. Los/as participantes valoran de manera muy positiva tanto la nivelación como la formación técnica, el desarrollo de los talleres en habilidades blandas, de formulación de plan de vida y el acompañamiento psicosocial, y la formación con la metodología IMESUN, aunque sugieren disminuir los tiempos de formación, la carga horaria. Según estas encuestas, el único motivo de insatisfacción ha sido la entrega de los activos a destiempo y de manera parcial.

La muy elevada satisfacción de los/as participantes del componente de emprendimiento del Proyecto difiere con su percepción de utilidad ya que, según la encuesta diseñada y aplicada en el marco de la presente evaluación, el 39% de los/as participantes consideran que el Proyecto ha tenido una utilidad alta o muy alta. Entre quienes consideran que el Proyecto les ha sido útil, las dos principales razones son que les ha permitido crear su propio negocio y que les ha permitido sentir más confianza y estar más orgulloso en sí mismo. En cambio, son pocos los casos en los que el/la participante considera que el Proyecto les ha permitido mejorar el negocio que tenía o fortalecer su red de contactos. Esto último (sumado a que la principal motivación para ingresar al Proyecto en el 70% de los/as participantes era formar o mejorar su negocio) podría explicar por qué la percepción de la utilidad del Proyecto no es tan alta como la satisfacción con el mismo.

En el componente de empleabilidad, los programas técnicos laborales de formación por competencias tuvieron una duración entre 630 y 1,260 horas, organizadas en una etapa lectiva y una práctica. Ha sido un reto importante para los socios implementadores compilar los contenidos de un programa de técnico laboral (con todos los servicios que incluyó el Proyecto) para desarrollarlos en un período de 6 a 8 meses con los niveles requeridos de calidad; y sobre todo para los/as participantes adaptarse a este proceso de educación formal, con una elevada alta carga académica e intensidad horaria, considerando que muchos/as estuvieron mucho tiempo sin hábitos de estudio, que algunos/as adicionalmente tenían que dedicar parte de su tiempo a cuestiones laborales o familiares, y que a los/as de mayor edad se les dificultaba el manejo de herramientas tecnológicas.

59 de los/as 250 participantes (es decir, el 24%) del componente de empleabilidad se lograron vincular laboralmente; de ellos/as, el 63% lo hicieron bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, el 20% con contratos laborales y el 17% con contratos de aprendizaje. Aproximadamente el 90% se insertaron laboralmente en el mismo lugar donde practicó, lo cual para la evaluación es un resultado positivo porque, a priori, le da continuidad al proceso de aprendizaje; y alrededor de las dos terceras partes estuvo (o está) vinculado por más de 3 meses, lo cual también es un resultado positivo. La tasa de inserción es prácticamente la misma entre hombres y mujeres, pero es mucho más alta en Valledupar que en los demás municipios; más alta entre los/as participantes más jóvenes y sobre todo entre los/as más pobres; y también difiere según programa recibido. Estos dos últimos resultados dan indicios de la vinculación entre necesidad de ingresos y acceso/permanencia en un trabajo y de la importancia de brindar programas de formación que tengan demanda laboral.

El proceso de gestión empresarial y vinculación laboral tampoco ha estado exento de dificultades, comunes a todos los municipios, siendo la más importante la insuficiente demanda laboral en municipios donde predominan empresas pequeñas, muchas de ellas informales y que aún no recuperan del todo de los efectos de la pandemia.

A pesar de estas dificultades, el nivel de inserción laboral de los/as participantes superó la meta prevista y para la evaluación los principales factores que explican ello son: (i) el Proyecto contó con protocolos claros de gestión y vinculación empresarial y los compartió oportunamente con los socios implementadores; (ii) las visitas a empresas (113 en total) para apoyar la colocación de los/as participantes en el mercado laboral; (iii) el involucramiento del socio implementador y el acompañamiento constante de la OIT, desde el inicio del proceso de gestión empresarial y vinculación laboral, y que son instituciones con buen reconocimiento y credibilidad ante las empresas; (iv) el apoyo y respaldo del SPE y, en algunos casos, de las alcaldías; y (v) por parte de varios participantes, sus habilidades blandas, que supieron desenvolverse en las entrevistas y que tuvieron buen desempeño en las prácticas. Además, los Informes elaborados por los socios implementadores sobre la gestión empresarial y vinculación laboral, así como las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación dan cuenta de una valoración positiva de las empresas y de los propios socios implementadores respecto al desempeño de los/as participantes que se vincularon laboralmente.

El 96% de los/as participantes del componente de empleabilidad están satisfechos/as o muy satisfechos/as con el Proyecto, según los resultados de la encuesta de satisfacción que aplicó el Proyecto a todos/as los/as participantes. La valoración de los/as participantes con cada uno de los servicios brindados es muy positiva, como lo demuestra que el puntaje promedio de la valoración asignada por los/as participantes oscila entre 4 y 4.35 puntos (sobre un máximo de 5) en cada uno de los ítems sobre los que se indagó: calidad de la nivelación, de la formación técnica en la etapa lectiva, de la formación técnica en la etapa productiva práctica, de la formación en habilidades blandas, plan de vida, acompañamiento psicosocial, así como el rol de las empresas en el proceso

de aprendizaje, el seguimiento realizado por el socio implementador y el monto y oportunidad de entrega de los auxilios de conectividad.

La muy elevada satisfacción de los/as participantes del componente de empleabilidad del Proyecto difiere con su percepción de utilidad ya que, según la encuesta diseñada y aplicada en el marco de la presente evaluación, el 48% de los/as participantes consideran que el Proyecto ha tenido una utilidad alta o muy alta. Entre quienes consideran que el Proyecto ha sido útil, la principal razón es que les ha permitido aprender e incrementar sus conocimientos relativos a la ocupación en la que se formaron. Otras razones mencionadas con frecuencia han sido que les ha permitido tener un certificado de estudios avalado por el Ministerio de Educación que acredita su competencia laboral, que les ha permitido sentir más confianza y estar más orgulloso/a de sí mismos, y que les ha permitido contar con otras herramientas para conseguir trabajo por su cuenta. Esto último es un resultado positivo, ya que la estrategia prioritaria del Proyecto es precisamente favorecer la autogestión del empleo. En cambio, son pocos quienes consideran que el Proyecto les ha permitido obtener trabajo y generar ingresos o fortalecer su red de contactos. Esto último (sumado a que la principal motivación para ingresar al Proyecto en más del 70% de los/as participantes era poder tener un trabajo) podría explicar porque la percepción de la utilidad con el Proyecto no es tan alta.

Si bien el 62% de los beneficiarios del Proyecto son mujeres, ello no necesariamente significa que el Proyecto ha incorporado el enfoque de género en su intervención. La evaluación considera que el Proyecto, desde su diseño, ha incluido el enfoque género de manera muy incipiente. El Proyecto no consideró indicadores desagregados o específicos por sexo; ni ha contado con presupuesto con perspectiva de género, para destinar recursos para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer. En general, el Proyecto tampoco contempló directivas o lineamientos específicos para conseguir la elevada participación de las mujeres como beneficiarias de la intervención ni estrategias, servicios o acciones particulares para mitigar barreras que afectan más a ellas que a ellos. Las dos únicas excepciones que dan cuenta de un enfoque de género en el Proyecto son: (i) en el procedimiento de selección de beneficiarios/as, una de las condiciones para recibir puntaje adicional es ser mujer (aunque no es un criterio principal de selección); y (ii) como parte del acompañamiento psicosocial brindado a los/as participantes, uno de los temas tratados fue el de la violencia doméstica, basada en género e intrafamiliar; se llevaron a cabo acciones de sensibilización a nivel familiar para que apoyen a las mujeres participantes; y hubo reuniones específicas con aquellos esposos de las mujeres participantes que no estaban de acuerdo con que su esposa quiera estudiar y trabajar.

### **Eficiencia del Proyecto**

La evaluación valora positivamente los siguientes elementos vinculados a la gestión del Proyecto: (i) la forma de organizar al personal (organigrama) tomó en cuenta diversos criterios, como la presencia territorial, los componentes de empleabilidad y emprendimiento, y contar con una distribución equitativa del trabajo, donde todos/as colaboren y trabajen arduamente; (ii) los asesores IMESUN son personas domiciliadas en los municipios donde interviene el Proyecto, para dejar capacidad instalada en los municipios para futuras intervenciones similares; (iii) el cuidadoso proceso de planificación de la intervención, que incluyó la elaboración de un Manual Operativo, así como diversos Protocolos que detallaron los procesos que no se profundizaban en el Manual; y (iv) la permanente coordinación entre los integrantes del equipo de trabajo, incluyendo los asesores IMESUN y enlaces territoriales. En tanto, las principales dificultades vinculadas a la gestión del Proyecto son: (i) el personal que conformaba el equipo del Proyecto, los enlaces territoriales y los asesores IMESUN, no tenían vínculos laborales directos con la OIT sino estaban bajo la figura de colaboradores externos, lo cual puede limitar un poco la consolidación del equipo de trabajo; (ii) el ritmo de trabajo muy intenso provocó cansancio y agotamiento en el personal, lo cual puede influir negativamente en la efectividad y calidad de lo que se realiza; (iii) varias personas del equipo de la OIT interactuaban con los socios implementadores sobre el mismo tema y esto originaba no solo

duplicidad de funciones sino en algunas ocasiones provocaba confusión y disconformidad en los socios; y (iv) no hubo tanta coordinación entre enlaces territoriales.

Las alcaldías han participado en la implementación del Proyecto de diversas formas: proporcionando información sobre potenciales beneficiarios/as durante la etapa de convocatoria y selección; gestionando permisos en espacios municipales para que puedan realizarse las ferias de emprendimiento; y también como instituciones en los que los/as participantes del componente de empleabilidad del Proyecto realizaban sus prácticas laborales y/o su vinculación laboral. Por el lado de los empleadores, la ANDI no tuvo participación principalmente porque la población objetivo de la intervención no es parte de la población a la que ellos pretenden llegar a través de sus diversas acciones de responsabilidad social corporativa; en cambio, sí estuvieron más involucrados la FENALCO, la ACOPI y la Cámara de Comercio de Valledupar, en lo relativo a las ferias empresariales y a las ruedas de negocio. En tanto, por el lado de los trabajadores, no hubo participación de las centrales sindicales, pero sí de las organizaciones de base, como SINTRAGASOLINA en el Norte de Santander, que apoyó en la identificación de potenciales beneficiarios/as del Proyecto, brindando información sobre sus afiliados, inclusive el 35% de los/as beneficiarios/as finales del Proyecto en el componente de empleabilidad y el 12% en el componente de emprendimiento forman parte de SINTRAGASOLINA. Además, en el municipio de Arauca la participación de las organizaciones de trabajadores fue más evidente porque el socio implementador pertenece a la Unión Sindical Obrera, que les apoyó con lo necesario para llevar a cabo el Proyecto.

El rol del Ministerio de Minas y Energía no solo fue como financiador de la intervención y verificar que los productos entregados por la OIT cumplan con los requisitos establecidos en la Carta Acuerdo para autorizar los pagos correspondientes, sino que participó en todas las reuniones del Comité Técnico a través de la Dirección de Hidrocarburos; revisó y aprobó los Protocolos; efectuó visitas a territorio para acompañar ferias de emprendimiento y para solucionar algunos inconvenientes con la entrega de activos (en La Guajira). En cuanto a la relación entre la OIT y los socios implementadores, la evaluación considera que se han complementado apropiadamente: la OIT se encargaba directamente de la provisión de la formación IMESUN (emprendimiento) y del seguimiento a los/as participantes mientras que los socios implementadores ejecutaban acciones relacionadas con los procesos de nivelación de competencias clave, la formación en competencias técnicas (empleabilidad), la formación en habilidades blandas, la compra y entrega de activos, la gestión empresarial y la intermediación laboral, todo ello con seguimiento y acompañamiento de la OIT. Además, entre la OIT y los socios implementadores hubo una articulación y comunicación constante.

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

Las entrevistas realizadas durante la evaluación dan cuenta que los socios implementadores fortalecieron sus capacidades organizacionales en los siguientes aspectos: (i) mejor gestión y operación de los proyectos (relaciones comunitarias y con agencias del SNU, estructura más formal para hacer seguimiento a los procesos, elaborar informes de gestión); (ii) flexibilidad en la provisión de los servicios de formación; (iii) mayor conocimiento del mercado laboral de su municipio; (iv) alianzas con terceros (SPE) para mejorar los niveles de inserción de sus estudiantes; (v) aprender a llevar a cabo licitaciones vinculadas a la compra y venta de activos; (vi) mayor cualificación de su personal docente y administrativo; y (vii) mayor capacidad para administrar acuerdos con cooperación internacional y para presentar propuestas a otras agencias de cooperación internacional. Además, haber participado en un proyecto, con el aval de una institución como la OIT, les ha dado mayor credibilidad y posicionamiento a nivel municipal, provincial y nacional.

Según las entrevistas realizadas, los grupos focales y encuestas con beneficiarios/as llevados a cabo durante la evaluación, los principales efectos positivos en los/as beneficiarios/as del componente de emprendimiento del Proyecto son los siguientes: (i) concreción de algunas ideas

de negocio y formalización de algunos negocios que ya existían antes del Proyecto; (ii) mayores competencias para gestionar sus negocios (costeo de productos, determinación de precios, servicio al cliente); (iii) han mejorado sus habilidades blandas, dominio propio, acercarse a sus clientes, hablar en público, tener más confianza en sí mismos, mayor autoestima; y (iv) han constatado que es posible acceder a otras fuentes de ingresos menos riesgosas para su salud física y emocional y la de sus familias. Los resultados de la encuesta aplicada revelan que luego del paso por el Proyecto se ha incrementado la proporción de quienes trabajan, pero a su vez que, entre quienes ya tenían su negocio en funcionamiento antes de ingresar al Proyecto, aún no se evidencian importantes mejoras en sus negocios en aspectos como ingresos, formalización, cantidad de clientes y de trabajadores.

Según las entrevistas realizadas, los grupos focales y encuestas con beneficiarios/as llevados a cabo durante la evaluación, el principal efecto positivo en los/as beneficiarios/as del componente de empleabilidad del Proyecto es que cuentan con mayores posibilidades de buscar y/o encontrar por sí mismos/as empleo, porque: (i) han sido certificados con título de técnico, por una institución reconocida avalada por Secretaría de Educación; (ii) han tenido una experiencia de práctica laboral; (iii) han recibido formación integral y transversal, en habilidades blandas, emocionales, psicosociales, grupos de bienestar social, acompañamiento; (iv) saben cómo registrarse en el SPE, elaborar su hoja de vida, cómo desenvolverse en entrevistas; (v) una parte de los/as beneficiarios/as se vinculó laboralmente en empresas privadas o en instituciones públicas, y se desempeñan en actividades lícitas, con mejores condiciones de salud, tienen mayor tranquilidad, pueden compartir más en familia; (vi) han generado un networking con quienes participaron del Proyecto (otros/as beneficiarios/as, personal de los socios implementadores y de la OIT). Los resultados de la encuesta revelan que luego del paso por el Proyecto se ha incrementado ligeramente la proporción de quienes trabajan, estudian y/o buscan trabajo y que las principales ventajas de su trabajo actual son que tienen acceso a beneficios como seguro de salud o seguridad social, que no ponen en riesgo su salud ni la de su familia, y que le permite contribuir con el desarrollo de su ciudad.

Son elementos del Proyecto que favorecen la sostenibilidad de la intervención: (i) deja una capacidad instalada en los socios implementadores, quienes han fortalecido sus capacidades organizacionales y de gestión; (ii) el trabajo articulado realizado con las alcaldías municipales; (iii) en el componente de emprendimiento, el Proyecto dejó capacidad formada ya que los asesores IMESUN pertenecían a los territorios intervenidos y están en proceso de certificación con la OIT en las metodologías, lo cual puede ser aprovechado para otros proyectos de desarrollo empresarial; y (iv) todos los manuales y protocolos de operación elaborados con el Proyecto fueron entregados y validados con el Ministerio de Minas y Energía y son parte de la transferencia de capacidades desde la OIT, de tal manera que el Ministerio pueda contar con las herramientas para la implementación de una eventual siguiente fase del Proyecto o de otras iniciativas similares. En tanto, son aspectos pendientes para la sostenibilidad de la intervención: (i) un mayor involucramiento de instancias del gobierno nacional y locales (en materia de comercio, cultura, educación, transporte), apoyando en la provisión de algunos de los servicios que brinda el Proyecto; y (ii) un mayor involucramiento del sector productivo, para lo cual se requiere poner más énfasis en entender las barreras organizacionales que existen para el acceso y permanencia en el empleo y, a partir de ello, procurar revertirlas.

## LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

### Lecciones aprendidas

**LA1.** Un proceso de convocatoria, focalización y selección de participantes cuyo insumo inicial sean Bases de Datos de potenciales participantes de características similares a los pimpineros, debe considerar un tiempo prudencial para revisar y actualizar estas Bases, tomando en cuenta posibles limitaciones como: (i) las Bases no tienen datos de contacto de los/as posibles participantes y es

muy difícil tomar contacto con ellos/as; (ii) en algunos territorios es difícil identificar a la población objetivo, ya que no están organizados y no quieren reconocer que realizan una actividad ilegal; (iii) en algunos territorios, en los últimos años puede haberse reducido ostensiblemente la cantidad de personas que se dedican a la actividad ilegal; y (iv) algunas personas pueden no estar interesadas en participar del Proyecto, porque no están acostumbrados al esquema de intervención propuesto.

**LA2.** En el componente de emprendimiento, el espacio de una feria de venta al consumidor final no necesariamente se adapta al modelo de negocio de aquellos emprendimientos como tiendas, productos industriales o animales (comunes entre los/as participantes del Proyecto); asimismo, las ruedas de negocio no siempre son las estrategias más apropiadas, sino que depende, entre otros factores, del estado de maduración de los negocios y de que cuenten con sus activos productivos más relevantes. También se debe tomar en cuenta que las empresas muy pequeñas no suelen participar en este tipo de espacios, mientras que, en caso de las empresas grandes, el problema es otro: suelen hacer pedidos y comprar en grandes volúmenes, y los negocios de los/as participantes en general no están preparados para atender estos pedidos.

**LA3.** Es muy importante el carácter integral de un programa de formación porque, entre otras razones, suele ser bien valorados por los/as participantes. Pero también es importante considerar, al definir la malla de servicios y el contenido específico de la formación, cuál debe ser la intensidad y carga horaria, tomando en cuenta que está destinada a personas que, en general, tienen un bajo nivel educativo, no están acostumbradas a recibir este tipo de formación y que, en muchos casos, tienen en su hogar responsabilidades de generación de ingresos o de cuidado de hijos menores u otros familiares, que pueden limitar su participación en las actividades del programa de formación.

**LA4.** El recojo de información relevante sobre los efectos del Proyecto en los negocios y en la vida laboral y social de los/as participantes requiere esperar un tiempo prudencial desde que finaliza la intervención. Las diferentes herramientas de monitoreo y seguimiento que ha aplicado el Proyecto durante la intervención y hasta 3 meses después han sido muy importantes para medir cambios en conocimientos, satisfacción, resultados de corto plazo con relación al uso de los activos entregados, pero para medir estos efectos en los negocios y en la vida laboral y social se requieren otro tipo de encuestas, que sean aplicadas entre 6 y 12 meses después de la finalización del Proyecto.

#### Buenas prácticas

**BP1.** El Proyecto compró y entregó activos productivos a cada uno de los/as 186 participantes, por un monto de \$7 millones por participante, para la puesta en marcha o fortalecimiento de sus unidades productivas. Para ello, se hizo un concurso que permitió identificar 171 iniciativas como ganadoras, sin embargo, luego se decidió incluir también a los/as pocos/as participantes que no habían salido beneficiados/as por el concurso, por lo que se terminó capitalizando a todos/as. La evaluación destaca como positivo que esta decisión no fuese comunicada inmediatamente a los/as participantes y también que en algunos casos haya sido el socio financiador o la alcaldía quien financió la entrega de activos a estos/as últimos/as participantes/as.

**BP2.** El Proyecto buscó involucrar a la familia de los/as participantes durante la intervención. La participación de las familias de los/as beneficiarios/as en el Proyecto se ha dado de diversas formas, en todos los casos impulsadas por el propio Proyecto: (i) la inclusión de un familiar en reemplazo del/la participante inicialmente seleccionado/a; (ii) el apoyo de los/as familiares de los/as beneficiarios/as durante la nivelación; (iii) en el componente de emprendimiento, el apoyo de los/as familiares a los/as beneficiarios/as en la elaboración del proyecto de vida y en su participación en ferias empresariales; y (iv) participación activa de los/as familiares en las actividades de acompañamiento psicosocial que se llevaban a cabo en el marco del Proyecto.

**BP3.** En Cúcuta e Ipiales, la participación de las alcaldías en la implementación del Proyecto ha sido más activa que en otros municipios porque los socios implementadores (CTC y SERSUR respectivamente) son entidades descentralizadas o adscritas de la alcaldía, es decir, forman parte de ella. Adicionalmente, en Ipiales, la OIT fue particularmente importante para promover, aún más, esta participación porque identificó que el objetivo del Proyecto se vinculaba explícitamente

con algunas de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.

**BP4.** El Proyecto ha aplicado diferentes herramientas de monitoreo y seguimiento, como encuestas de satisfacción, pruebas para evaluar conocimientos y habilidades, seguimiento post vinculación en empresas, seguimiento a la capitalización de emprendimientos, software Q10; y ha sistematizado sus resultados en Bases de Datos Excel. Toda esta información no solo ha permitido tomar decisiones orientadas a mejorar la efectividad del Proyecto, sino que ha permitido disponer de más fuentes de información objetivas para sustentar los hallazgos de la presente evaluación.

**BP5.** En aquellos casos de beneficiarios/as que presentaron dificultades relacionadas con la adaptación al proceso de educación formal (dado que habían estado mucho tiempo sin hábitos de estudio) el Proyecto realizó un acompañamiento más intensivo por parte de los socios implementadores, un proceso de aprendizaje un poco más personalizado. De igual manera, en los casos que los/as beneficiarios/as presentaban dificultades para asistir a ciertas sesiones de formación (ya que tenían que dedicar parte de su tiempo a cuestiones laborales o familiares), se les enviaba explicaciones breves en videos, se les entregaba documentos vinculados a los temas tratados en las clases donde no pudieron asistir, también se amplió el plazo para la recepción de trabajos y/o se les permitía llegar tarde a algunas sesiones.

#### Recomendaciones

**R1.** Utilizar las Bases de Datos que tiene el proyecto con los resultados de las encuestas de satisfacción aplicadas a los/as beneficiarios/as, así como de las pruebas para evaluar conocimientos y habilidades, seguimiento post vinculación en empresas, seguimiento a la capitalización de emprendimientos, software Q10; para generar información que pueda ser útil para el diseño de futuros proyectos similares.

**R2.** Sobre el diseño de los proyectos, contemplar indicadores complementarios a los de cobertura, que den cuenta de la satisfacción del/la participante con el servicio recibido o de algún efecto directo del mismo; considerar indicadores desagregados por sexo; y contemplar directivas o lineamientos específicos para promover la participación de las mujeres como beneficiarias de la intervención, así como estrategias o acciones particulares para mitigar barreras que afectan más a ellas que a ellos.

**R3.** Sobre el trabajo con los socios implementadores, una vez seleccionados, llevar a cabo antes de iniciar la intervención, una capacitación inicial con ellos, sobre la operación de la intervención; la estructura y organización del equipo del proyecto; los procesos administrativos y financieros de la OIT; estructuración, desarrollo y entrega de los productos contractuales; entre otros.

**R4.** Sobre la convocatoria, focalización y selección de beneficiarios/as, transmitir a los/as potenciales beneficiarios/as desde el primer momento de la convocatoria que el proyecto busca fortalecer capacidades y brindar las herramientas necesarias para que puedan gestionar por sí mismos/as el empleo, y que lo más relevante no es la entrega de activos (en el componente de emprendimiento) y que no se garantiza la inserción laboral (en el componente de empleabilidad). En el proceso de focalización a los/as beneficiarios/as, aplicar una encuesta de intereses sobre cursos de formación, cuyos resultados puedan ser un elemento adicional a tomar en cuenta para definir cuáles serán los programas de formación técnico laboral a ser brindados en el componente de empleabilidad.

**R5.** Sobre el proceso de formación a los/as beneficiarios/as, contemplar un mayor tiempo en la implementación de la formación (sobre todo en el componente de empleabilidad); es decir, menos intensidad o carga horaria durante más tiempo; combinar la formación presencial con la virtual, para aliviar la alta carga académica presencial, en cuyo caso se requeriría garantizar la conectividad de los/as participantes; e identificar, dentro del programa de formación, algunos cursos o servicios obligatorios y otros voluntarios, garantizando siempre la calidad de la oferta.

**R6.** Sobre el proceso de compra de activos en el componente de emprendimiento, incluir como un criterio adicional de selección de los socios implementadores su experiencia en el proceso de adquisición de bienes y/o servicios, así como su capacidad para hacer frente a estos procesos logísticos; que la OIT y el Ministerio de Minas y Energía propicien alianzas con socios comerciales estratégicos para obtener condiciones de negociación más favorables al proyecto, como compras

en economías de escala; y validar con los socios implementadores los plazos de adquisición y, de ser necesario, replantearlos, tomando en cuenta la naturaleza y volumen de los activos que se compran, la cantidad de beneficiarios/as, y la naturaleza jurídica de los socios implementadores.

**R7.** Sobre las estrategias de promoción comercial en el componente de emprendimiento, aplicar las estrategias comerciales que sean más pertinentes al grado de maduración de los negocios, sus necesidades y al nivel de preparación de sus dueños/as.; y contemplar, además de pre-ruedas, ferias y catálogos, otro tipo de estrategias, como elaboración y difusión de material publicitario.

**R8.** Sobre servicios adicionales que se podrían brindar a los/as beneficiarios/as del componente de emprendimiento, acompañamiento post entrega de activos para contribuir a mejorar las capacidades de los/as beneficiarios/as en expansión a mercados en línea, promoción de bienes y servicios por redes sociales, manejo de inventarios, costeo de productos, negociación con clientes, contabilidad y registro de compras y ventas; así como desarrollar mecanismos de acceso a servicios financieros.

**R9.** Realizar una evaluación de efectos / impactos de la intervención, para lo cual los acuerdos de implementación que la OIT firma con los socios implementadores podrían contemplar que éstos, como parte de sus servicios, puedan aplicar alguna encuesta a los 6 o 12 meses de finalizado el proyecto.

**R10.** Sobre promover un mayor involucramiento de las empresas / sector productivo, realizar un estudio de gestión empresarial y ruta de cierre de brechas de empleadores, que permita identificar necesidades más específicas de las empresas, que podrían ser cubiertas por los/as beneficiarios/as y de esta manera ellos/as puedan aprovechar mejor la práctica y la inserción laboral, y a su vez aportar valor agregado a las empresas; y poner mayor énfasis en mitigar las barreras organizacionales de los empleadores al acceso y permanencia de los/as participantes en el empleo (y no solo aquellas barreras individuales, vinculadas a los/as beneficiarios/as).