



# Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina Internacional De Trabajo

Oficina De Evaluación

## “Ruta de inclusión laboral con enfoque en formación profesional dirigido a víctimas del conflicto armado interno en Colombia”

### Datos rápidos

**Países:** Colombia

**Evaluación:** Final

**Fecha:** 24 Oct. 2020 – 28 Feb 2021

**Tipo de evaluación:** Independiente.

**Área técnica:** Formación Técnico Profesional, Trabajo.

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga

**Equipo de evaluación:** Kathlen Lizárraga (evaluadora principal), Natasha Morales (género), Saúl Santa María (estadísticas).

**Fecha de finalización del proyecto:** Diciembre 2019 y Diciembre 2020.

**Código OIT:** COL/20/01/COL y COL/19/03/COL (componente inserción laboral).

**Donante y presupuesto:** Ministerio de Trabajo de Colombia (USD 2'000,289) (USD 2'004,999).

**Palabras claves:** 06 Educación y formación, 13 trabajo y empleo.

### Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El proyecto consiste en brindar cooperación y asistencia técnica de la OIT (y la OEI) a las acciones del Ministerio de Trabajo de Colombia destinadas a “*aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para*

*implementar una ruta de inclusión laboral y cierre de brechas con un enfoque en formación para el trabajo, dirigido a víctimas del conflicto armado en Colombia, en los territorios indicados por el Ministerio del Trabajo*”, de acuerdo a los compromisos generales, específicos y resultados esperados de la Carta Acuerdo 243.

### Situación actual del proyecto

Concluido.

### Propósito, alcance y clientes

La evaluación final independiente incluye el Proyecto “Ruta de Inclusión Laboral con enfoque en formación profesional dirigido a víctimas del conflicto armado interno en Colombia” (2020) con particular atención a los desafíos planteados por la COVID-19 y el análisis del componente de inserción laboral del Proyecto COL/19/03 “Ruta de inclusión laboral para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población víctima del conflicto armado interno” (2019). Ambos proyectos representan la participación de la OIT en la ejecución del Programa “Formámonos para el Futuro I y II”. En 2020 la OIT operó en 10 municipios y alcanzó a 910 participantes, con una tasa de conclusión del 98,3% y 71% de participación femenina.

El **propósito de la evaluación** es obtener información relevante para valorar los resultados y el grado de alcance de objetivos formulados y no formulados del COL131 en el marco del Programa “Formámonos para el

Futuro II”. Contempla estructura, procesos y productos e incluye lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

**El objetivo principal** es promover la rendición de cuentas a las partes interesadas clave de la OIT, incluido el Gobierno de Colombia, instituciones de formación y mejorar el aprendizaje dentro de la OIT.

### **Metodología de la evaluación**

Se utiliza un enfoque participativo, tomando en cuenta las dimensiones de igualdad de género, diálogo social, trabajo decente y medioambiente que promueve la OIT en sus intervenciones de acuerdo con la política de gestión del conocimiento.

La evaluación estuvo guiada por **seis criterios principales**: pertinencia, validez, efectividad, eficiencia, orientación al impacto y sostenibilidad, y se adecúa a los principios evaluativos de la OIT. Se revisaron los productos previstos y alcanzados por el COL 131 bajo el marco lógico, mientras que la evaluación sumativa fue realizada desde la mirada programática de mediano plazo con el enfoque de la Teoría del Cambio.

La aproximación metodológica **incluye estrategias cualitativas y cuantitativas**. Se realizó el análisis de percepciones, representaciones y discursos para entender la importancia del Proyecto en contexto del conflicto histórico tomando en cuenta las restricciones generadas por la emergencia sanitaria, bajo el principio de triangulación. En lo cuantitativo se realizó un análisis estadísticamente representativo de dos encuestas a las víctimas del conflicto armado interno: 1) Encuesta de Evaluación del COL 131 -realizada por este equipo- al universo de participantes con un porcentaje de respuesta del 50%, y 2) revisión de la base de datos de la Encuesta de Inserción Laboral realizada por el EP a los participantes en la gestión 2019.

Los **instrumentos de evaluación** fueron: a) revisión documental, b) briefing, c) entrevistas abiertas, d) entrevistas semi-estructuradas grupales, e) grupos focales, f)

encuesta en línea. Se recabó información curricular y se llegó a la mayoría de los actores, con sub-representatividad de trabajadores y empleadores.

**Normas y estándares.** La evaluación se llevó a cabo exclusivamente en forma virtual, atendiendo las directrices de política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados y bajo las normas y estándares de las Naciones Unidas. Se ajusta a los Estándares de Calidad de Evaluación CAD-OCDE y a las directrices éticas de UNEG.

## **Hallazgos principales**

### **Relevancia**

El Proyecto se encuentra clara y estratégicamente alineado con la política del Gobierno de Colombia cuyo objetivo es atender a las víctimas del conflicto armado interno mediante acciones de formación técnica y laboral que les permitan desarrollar una ruta hacia la empleabilidad. El Paraguis normativo es la Ley 1448 y las regulaciones conexas, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

El Proyecto presenta un alto grado de alineamiento con los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las NNUU mediante los ODS 1, 10, 16 y 17; se orienta al MANUD, Área 1 resultado 2 y 4, Área 2 resultado 1. Para la OIT se enmarca en P&P resultado 1.4, Indicador 1.4, y criterio de medición 2. Atiende a la recomendación 205 numeral 12 sobre empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia. La estrategia de adaptación al COVID-19 estuvo orientada a las recomendaciones emitidas por la OMS y cumplió con las normas emitidas para enfrentar la pandemia del Gobierno de Colombia. Juntamente con la OEI se desarrolló la estrategia “*blended learning*” para el aprendizaje asincrónico mediante el uso de la plataforma Q10.

El Proyecto presenta resultados interesantes por sexo, pero no toma en cuenta la dimensión de género. La Carta Acuerdo y el PRODOC

carecen de objetivos e indicadores por género, a pesar de que en las dos últimas versiones la participación de mujeres alcanzó a aproximadamente el 70%.

### Validez del diseño

El proyecto tiene un organigrama de capacidad compuesto por la coordinación general, 4 responsables de área, 10 COLEX territoriales y 5 temáticos. 10 instituciones de educación privada (IETDH) son contratadas para impartir formación teórica y práctica en base a su propia capacidad, con apoyo técnico de la OIT. La lógica vertical permite una gestión eficiente articulando centro con territorios y permite cumplir con los productos de la Carta Acuerdo para acceder a 4 desembolsos.

El diseño de adaptación a la emergencia del COVID-19 es valorado positivamente: Las IETDH consideran la existencia del “*blended learning*” como una ruta con responsabilidades específicas. Los participantes valoran la oportunidad de continuar con sus estudios y la existencia de los subsidios de apoyo. Todos ven como positiva la interacción horizontal en el espacio de intercambio virtual.

El diseño curricular se basa en el modelo de cierre de brechas y mitigación de barreras destinado a posibilitar la construcción de una ruta hacia la empleabilidad mediante el enfoque de formación por competencias. La OIT apoya con actividades de apoyo psicosocial, habilidades blandas, derechos del trabajo, etc., mediante talleres a las IEDTH o directos a los participantes con la respectiva certificación. Sin embargo, actualmente el contenido de las acciones de formación este sobrecargado incluso con jornadas en fin de semana debido a que el modelo curricular de formación por competencias no tiene un diseño propio (se asume el del SENA) y no está pudiendo articular los contenidos con el marco de cualificaciones e inscribir a los beneficiarios en el Sistema Público de Empleo.

### Efectividad

El enfoque en el cierre de brechas y mitigación de barreras es valorado positivamente en perspectiva de empleabilidad. El acercamiento entre la oferta formativa y la demanda laboral se inserta en el Plan de Desarrollo 2018-2022 y los acercamientos en territorio para escuchar las demandas del mundo productivo ayudan a las IETDH a ajustar su oferta. Para las víctimas del conflicto armado es importante contar con una profesión que mejora su perspectiva laboral.

El Proyecto muestra alta efectividad ya que logró certificar al 98,3% (910 inscritos) y 71% de mujeres. La participación y conclusión muestra que se logró consolidar un modelo de formación que incluso en condiciones de pandemia logró resultados positivos. Los beneficiarios valoran haber tenido la oportunidad de formarse a pesar de las condiciones adversas. Las actividades de apoyo psicosocial son resaltadas más por las mujeres que por los hombres ya que ellas llevan la mayor carga en el hogar.

### Eficiencia y eficacia de la gestión

La eficiencia de gestión es alta en sentido de alcanzar los productos establecidos en la Carta Acuerdo en los tiempos y parámetros establecidos por el Ministerio de Trabajo, pero es baja en cuanto no permite identificar la asistencia técnica de la OIT en relación con igualdad de género, cuidado medio ambiental, trabajo decente y diálogo social. El uso de la estrategia de implementación basada en 3 etapas y 13 fases como herramienta de gestión, permite cumplir con los productos estipulados por el Ministerio de Trabajo, pero no visualiza el aporte técnico de la OIT en los aspectos señalados al inicio.

El uso de la plataforma Q10 como herramienta de apoyo a la gestión curricular permite cruzar en tiempo real indicadores de cumplimiento con desembolsos y además constituye un sistema de alerta temprana para identificar problemas y riesgos. Además,

servió como plataforma para las clases virtuales. Sin embargo, la gestión presenta eficiencia media, debido a la sobrecarga de contenidos y la corta duración de las acciones. Aunque el Proyecto atiende a más mujeres que hombres, no tiene un claro enfoque de género que tome en cuenta las particularidades de las mujeres desde la perspectiva del cuidado.

El Proyecto tiene un gran potencial en apoyar al desarrollo del Sistema de Formación Técnica y Laboral de Colombia, ya que contribuye a fortalecer un sistema paralelo al del SENA, debido al modelo novedoso de implementación a través de instituciones de educación privada, articulación a través del Q10 con 700 instituciones de educación de Colombia y diálogo social en territorio. Pero este potencial no es aprovechado debido a la identificación de las víctimas como único grupo objetivo. Por otra parte, las actividades *bottom up* constituyen un esfuerzo muy importante para propiciar el diálogo social en un contexto político difícil, aunque su impacto no es visible en los resultados.

La gestión del conocimiento en el Proyecto es débil debido a: i) no es visible la contribución específica de la OIT y OEI de acuerdo a su misión, ii) la gestión basada en la Carta Acuerdo no brinda espacio para el análisis cualitativo de las particularidades en territorio, iii) los esfuerzos por recoger insumos para la política pública no tienen un canal establecido de transmisión, iv) las responsabilidades para la articulación de los graduados con el SPE no son claras.

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

El trabajo con instituciones de educación privada, motivándolas a ofrecer programas de formación específicos y bajo un modelo orientado al mercado laboral, permitió desarrollar capacidades sostenibles en dos niveles: al interior de las IETDH en otras ofertas formativas y hacia el sistema de educación en Colombia. Este resultado se obtuvo gracias a la fuente diferenciada de

financiamiento y debido a la necesidad de crear una oferta formativa acorde a las necesidades diferenciadas del grupo objetivo.

El Proyecto es sostenible en sus acciones sobre los beneficiarios finales porque a pesar de que la mayoría no cuenta con un trabajo fijo, el contar con una profesión los llena de optimismo y empodera. La modalidad virtual ha creado capacidades nuevas y actualizadas que les hace incrementar la confianza en poder insertarse al mundo laboral. Sin embargo, la ausencia de sistematización del conocimiento y la orientación exclusiva hacia el logro de resultados de gestión (número de beneficiarios) impide visibilizar los logros, desafíos y cambios transformadores resultantes de la experiencia de años de trabajo con un grupo objetivo diferente y en un contexto normativo nuevo. Por otra parte, debido a los desafíos de ejecución en tiempo limitado, se ha descuidado aplicar la visión de sostenibilidad basada en el enfoque de género, cuidado del medio ambiente, trabajo decente y diálogo social. El Proyecto básicamente se concentra en la gestión de las acciones de formación.

El Proyecto se enmarca en la Ley 1448 de atención a las víctimas del conflicto armado interno. La vigencia de la Ley alcanza al año 2031. Por otra parte, es el interés del Ministerio de Trabajo seguir atendiendo a este grupo objetivo con programas de formación, ya que permite combinar la agenda de desarrollo productivo con la agenda de empleo y la de paz.

## **CONCLUSIONES**

**C1. El Proyecto constituye un esfuerzo de cooperación de la OIT con el gobierno de Colombia** para contribuir con la atención *integral de las víctimas del conflicto armado interno* **en alineamiento** al mandato de la Ley 1448, la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas, los ODS, los objetivos relacionados con el trabajo decente de la OIT y las instituciones concurrentes.

**C2. Las acciones del Proyecto cumplen con**

*el objetivo de aportar a solucionar los problemas* relacionados con el sistema de Formación Técnica y Productiva en Colombia, a través del fortalecimiento de la oferta privada y el desarrollo de un nuevo modelo de formación para un grupo objetivo diferente.

**C3. El modelo de implementación del COL\_131 es el resultado de un proceso de construcción de 4 años** dirigido a vincular la FTP con la empleabilidad y las necesidades del sector productivo. La OIT opera el Programa en 10 municipios mediante contratos con 10 instituciones de formación reconocidas (IETDH).

**C4. El modelo de gestión administrativa es adecuado** en cuanto posibilita canalizar el apoyo técnico y financiero a las IETDH y beneficiarios, articular sugerencias al Ministerio de Trabajo mediante el Comité Técnico, pero descuida el identificar los problemas específicos de los territorios para desarrollar la ruta de empleabilidad, debido a que prevé acciones homogéneas en contextos heterogéneos.

**C5. La gestión curricular del Proyecto** se basa en el enfoque por competencias asumido del SENA, pero debiera ser redefinido a las condiciones del Programa puesto que se trabaja bajo otra normativa y fuente diferente de financiamiento. Por otra parte, los contenidos de las acciones son muy cargados (1200-1700 hrs.) para un cronograma ajustado de ejecución.

**C6. El sistema de S&M a los beneficiarios finales es eficiente** y permite el seguimiento continuo al desempeño cruzando resultados con la entrega de incentivos. La Plataforma Q10 jugó un rol fundamental en la adaptación COVID-19 al servir como plataforma para clases virtuales y repositorio de contenidos.

**C7. La gestión del conocimiento en el Proyecto es baja**, no se puede ver el aporte técnico de la OIT y los documentos no recuperan los aprendizajes realizados. Para mejorar el impacto y la sostenibilidad es

importante tomar en cuenta a las IETDH y a los docentes también como beneficiarios directos, dotar al Proyecto del enfoque de género y transversalizar el tema medioambiental y trabajo decente.

Lecciones aprendidas y recomendaciones
--

**L1.** Es necesario contar con una herramienta de gestión que permita cumplir con los productos de la Carta Acuerdo, pero también hacer efectivo y medir el aporte técnico de la OIT. Esto también ayudará a hacer una gestión adecuada del conocimiento. (C1, C3, C4, R1)

**L2.** La posibilidad de intercambio entre los territorios mejoró la gestión horizontal y el modelo de formación *blended learning* abre espacio para acciones semipresenciales que permitan alcanzar a grupos más necesitados y/o llegar a lugares alejados. (C6, BP1, R3)

**L3.** Es necesario fortalecer el trabajo interinstitucional en el nivel territorial para identificar los cuellos de botella que están impidiendo el registro de los participantes en el SPE. (C3, R4)

**L4.** Las consecuencias del conflicto armado impactan en forma diferenciada de acuerdo con el género y determinan la necesidad de un abordaje diferenciado. Asimismo, es necesario introducir la dimensión medio ambiental y de trabajo decente como eje transversal en los contenidos. La formación profesional es el nivel educativo con mayor potencial para trabajar con estos enfoques debido a que se relaciona directamente con la actividad productiva o de servicios. (C4, C5, R1, R4)

**R1.** Se recomienda mejorar la gestión del Proyecto mediante el uso de una herramienta de gestión y acompañamiento en planificación estratégica: adaptar la Carta Acuerdo al formato de manejo de proyectos de la OIT identificando productos (resultados), actividades, capacidades y tiempos; realizar un monitoreo basado en actividades e incluir

indicadores para medir la contribución técnica de la OIT en equidad de género, protección medio ambiental, trabajo decente y dialogo social.

**R2.** Se recomienda ver a las IETDH como beneficiarios debido al gran efecto multiplicador que tienen los docentes y las instituciones de educación en el mejoramiento de los sistemas educativos y en la atención especializada a grupos vulnerables. Esta perspectiva permitiría canalizar apoyo técnico de instituciones especializadas de la OIT (CINTERFOR, CIF-Turín).

**R3.** Es importante dotar al Programa de una mirada estratégica y no sólo operativa. Más allá de la restricción fiscal, el enfoque reducido a la gestión no permite capitalizar los aprendizajes realizados en la ejecución del Proyecto e impide a la OIT desplegar sus capacidades como agencia especializada.

**R4.** Es importante mejorar la articulación de trabajo entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación para lograr el objetivo de posibilitar la ruta de empleabilidad mediante la identificación de los requisitos y cuellos de botella existentes para inscribir a los profesionales formados en el SPE u otra bolsa de trabajo.