



# Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina  
Internacional  
De Trabajo

Oficina  
De Evaluación

## INFORME FINAL DE EVALUACIÓN Proyecto "Colombia Emprende"

### Datos rápidos

**País:** Colombia

**Evaluación:** Final

**Fecha:** Noviembre a diciembre 2019

**Tipo de evaluación:** Interna

**Área técnica:** Empresas

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga y John Bliet

**Equipo de evaluación:** Gloria Vela Mantilla

**Fecha de Inicio del proyecto:** 15/4/2019

**Fecha de finalización del proyecto:** 31/12/2019

**Código OIT:** COL/19/02/COL

**Donante y presupuesto:** US\$700,625

**Palabras claves:** Emprendimientos productivos de víctimas del conflicto armado [Tesaurus de OIT](#)

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

Este proyecto es parte de los proyectos de fomento del emprendimiento y el empresarismo del Ministerio del Trabajo en cumplimiento de su obligación con la población víctima del conflicto armado señalada en la Ley 1448 del 2011. El resultado de impacto del Proyecto fue: “Desarrollar y/o fortalecer habilidades y competencias para emprender y generar trabajo decente de la población víctima del

conflicto armado, brindando asistencia técnica para la generación de emprendimientos que mejoren la calidad de vida de esta población y prioricen la promoción del empleo productivo y el trabajo decente en la economía”. El Proyecto fue desarrollado en el 2019 por la OIT y la OEI, quienes trabajaron las mismas fases y actividades, pero en territorios distintos y con sus propias metodologías y procesos. La OIT trabajó en 15 municipios de 8 departamentos. La población meta de OIT fueron 737 víctimas del conflicto armado en etapa de reparación o en transición hacia ella, que contaban con un proyecto productivo instalado o una idea de negocio. El proyecto se desarrolló en tres fases que se aplicaron de manera simultánea con tres grupos de participantes diferentes: Fase I. Formación, con 530 participantes que en el 2018 no habían participado en el proyecto antecesor de este. En esta fase se aplicó parte de la Metodología IMESUM de la OIT y el producto final fue un plan de negocios por participante. Fase II. Entrega de activos productivos por un valor de \$8.159.567 por participante, a 150 personas formadas en el 2018 por OEI. A las unidades productivas de estas personas se les dio apoyo para la creación de alianzas comerciales. Fase III. acompañamiento técnico a 57 personas a quienes el Ministerio del Trabajo entregó activos productivos en el 2018 a través de OEI. De manera transversal se hizo acompañamiento psicosocial a los tres grupos, orientado a generar habilidades que fortalezcan el desempeño emprendedor. El tiempo de duración inicial del Proyecto eran 12 meses, el tiempo del Convenio con el

Ministerio del Trabajo fue de 9 meses (abril a diciembre de 2019) y el tiempo real de ejecución osciló entre los 6 y los 4 meses (duración de los contratos con enlaces territoriales y con aliados ejecutores). La estructura de gestión del proyecto estuvo constituida por: un Comité Técnico (3 personas del Ministerio, 1 de OEI y 1 de OIT), equipo OIT del Proyecto (Coordinadora nacional/colect, una Asistente Administrativa, una Psicóloga y 6 Enlaces Territoriales), el Supervisor Técnico fue el Especialista en Empresas de la Oficina de Países Andinos y también se contó con apoyo administrativo y financiero de una Asistente de Programación de esa Oficina.

### **Situación actual del proyecto**

En el momento de realización de esta evaluación, el proyecto se encontraba terminando las actividades de la Fase II entrega de activos productivos en tres departamentos.

### **Propósito, alcance y clientes de la evaluación**

Este informe presenta los resultados de la Evaluación Final Interna del Proyecto, la cual se enmarca en la política de evaluación de la OIT y en tal sentido valora la pertinencia, validez, eficacia, eficiencia, efectividad, orientación al impacto y a la sostenibilidad del Proyecto. La gestión de la evaluación fue apoyada por la Oficial Regional de Evaluación de la OIT y el Especialista en Empresas de la Oficina para Países Andinos, y contó con la colaboración del equipo del Proyecto en Colombia.

### **Metodología de la evaluación**

La evaluación siguió las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados. Por ser una evaluación interna tuvo un enfoque participativo, con énfasis en la reflexión para el aprendizaje sobre el modo de intervención de la OIT. En la evaluación se contrastó analíticamente la información de tres fuentes principales: i) la documentación escrita, aplicando la técnica de análisis documental con base en preguntas del IR; ii) las opiniones del personal de la OIT, recogidas mediante entrevistas en profundidad presenciales y virtuales; iii) las apreciaciones

de actores clave del proyecto, recogidas mediante entrevistas en profundidad presenciales o virtuales y Grupos Focales en las visitas de campo. Durante la evaluación se entrevistaron en total 62 personas, de las cuales el 64,5% fueron mujeres; y el 52% del total (32 personas, 22 mujeres) fueron emprendedores/as víctimas del conflicto participantes en las tres fases del Proyecto.

## **Hallazgos y conclusiones principales**

Para el análisis y valoración se tuvo en cuenta que durante la ejecución del Proyecto la OIT no desarrolló el proceso completo (las tres fases) con un mismo grupo de población. Se trabajó de forma simultánea con grupos diferentes de emprendedores/as víctimas, dos de los cuales (los de Fase II y Fase III) venían de procesos anteriores (2017 y 2018) con operador y formadores distintos. Igualmente, la Metodología IMESUN solo se aplicó con el grupo de emprendedores de la Fase I quienes no habían participado en los procesos de los años anteriores, y con ellos se aplicó solamente parte de la metodología (2 de los 4 paquetes que la conforman), es decir, la Metodología IMESUN no se aplicó de manera completa e integral con ninguno de los grupos. Los siguientes son las conclusiones de la evaluación:

**C.1 La ejecución del Proyecto por parte de la OIT fue muy pertinente** en cuanto se considera que fue una buena forma de contribuir, en concordancia con su rol, con el fortalecimiento de la implementación de la estrategia de fomento del emprendimiento del Gobierno Colombiano con las víctimas del conflicto armado en distintas zonas del país, y hacer recomendaciones para fortalecer la política pública sobre este tema a nivel nacional, a partir de la experiencia en terreno en distintos territorios. Igualmente, se considera que el Proyecto fue una oportunidad importante para poner a disposición de los mandantes, particularmente del Ministerio del Trabajo, una herramienta de la OIT orientada a promover la creación de Trabajo Decente a través del fomento del emprendimiento con población vulnerable como es la Metodología IMESUN, la cual ha sido aplicada con éxito en muchos países del mundo, y con el

Proyecto se validaría en terreno en Colombia.

**C.2.** No obstante esta oportunidad, la evaluadora considera que la **validez/coherencia del diseño del Proyecto** fue **baja** dado que **se evidenciaron debilidades en la adaptación** del diseño del Proyecto entregado por el Ministerio del Trabajo, **que afectaron negativamente la eficacia y eficiencia** de la gestión. En este sentido, no se previeron actividades, recursos ni tiempos para: I) que el Equipo OIT y los aliados ejecutores adaptaran su operación a las condiciones de campo del Proyecto (diversidad de emprendimientos, distancias, condiciones geográficas y de acceso), y a las diferencias en el número y situaciones de los emprendedores en los distintos territorios, de forma que pudieran realizar lo acordado sin sobrecargas de trabajo, con tiempo suficiente, en condiciones adecuadas y sin asumir riesgos; ii) que la OIT y la OEI como operadores del Proyecto se articularan y compartieran aprendizajes entre ellos y sus aliados, teniendo en cuenta que la OIT no conocía el Proyecto e iba a trabajar con grupos de participantes con los cuales la OEI ya había realizado actividades del Proyecto en años anteriores; iii) que los procedimientos administrativos de la Oficina de la OIT en Lima se pudieran adecuar a las exigencias de la operación en campo de este tipo de proyectos con el Ministerio del Trabajo y más teniendo en cuenta su falta de experiencia con la adquisición de activos productivos en el país; iv) que el Equipo de la OIT, en cumplimiento del rol estratégico de la OIT, hiciera seguimiento, evaluación y gestión de conocimientos sobre la marcha para contribuir efectivamente, a partir de la experiencia del Proyecto, con el fortalecimiento de la estrategia de emprendimiento del Ministerio, y su impacto en la creación de emprendimientos sostenibles que generen empleo, ingreso y bienestar para las víctimas, y de la política pública correspondiente; v) hacer las adaptaciones, validaciones y socializaciones necesarias para que la Metodología IMESUN se incorporara en la estrategia del Ministerio del Trabajo de fortalecimiento al emprendimiento con población víctima.

**C.3.** Sin embargo, a pesar de las deficiencias

en el modo de intervención, **la efectividad del Proyecto y la orientación al impacto para la población víctima participante, fueron altas.** Tanto la información recopilada por el Proyecto, como los testimonios dados por las personas entrevistadas por la evaluadora, demuestran que se cumplieron las metas establecidas y el Proyecto fue muy beneficioso para un alto porcentaje de los participantes en las tres fases del Proyecto. Se destaca que el Proyecto dejó herramientas a los participantes que les permitirán replicar y escalar los logros alcanzados en sus emprendimientos actuales, en nuevos emprendimientos y con otros emprendedores. No obstante las debilidades en el modo de intervención la evaluadora pudo constatar, por los testimonios de las personas entrevistadas, que los resultados conseguidos se debieron de una parte, a factores internos como el compromiso y experiencia del Equipo OIT del Proyecto y de los ejecutores aliados involucrados, y de otra parte, a factores externos al Proyecto como el hecho de que las personas participantes hubieran avanzado en la superación de su condición de víctimas, tuvieran experiencia como emprendedores, y estuvieran avanzando en la consolidación de sus emprendimientos, gracias al apoyo brindado por el Estado con otros programas y proyectos, lo cual les permitió “aprovechar” al máximo los servicios que se les prestaron con este proyecto.

**C4. El Proyecto tuvo una orientación a la sostenibilidad media,** pues aunque quedó capacidad instalada para la continuidad de la aplicación parcial de la Metodología IMESUN (de los dos paquetes aplicados) por parte de participantes, la UCC y de manera particular por algunos enlaces territoriales, no se tienen suficientes evidencias para sustentar: i) que la Metodología IMESUN ha sido apropiada por el Ministerio de Trabajo; ii) que la Metodología IMESUN le ha agregado valor a la estrategia de fomento del emprendimiento del MT; iii) la contribución de la ejecución de la OIT a la sostenibilidad de las unidades productivas de los participantes y a la sostenibilidad de su desempeño como emprendedores. Tampoco se tiene claro que los emprendedores víctimas que participaron en la Fase I puedan realizar

las fases II y III, en el 2020 con el aporte de la OIT; ni se tiene claridad sobre la posibilidad de la aplicación integral y completa de la metodología IMESUN en todas las fases de la estrategia de fortalecimiento del emprendimiento del Ministerio del Trabajo.

## Recomendaciones y lecciones aprendidas

### Lecciones aprendidas:

**LA.1.** Avanzar en la eficacia y eficiencia de la ejecución de los proyectos, en las condiciones de la Oficina de la OIT en Colombia, es posible si: i) se asegura una estructura de gestión sólida, integrada por un pequeño equipo base (staff) con personas que puedan orientar, coordinar/articular a los equipos de operación de los proyectos y representar a la OIT en tanto sea necesario (este equipo base no necesariamente debe tener a su cargo la operación específica de proyectos); ii) la estructura de gestión asume el diseño y programación de todos los proyectos como una labor relevante que asegure su realización estratégica de acuerdo al rol de la OIT en el país y a las condiciones de gestión de la Oficina de Proyectos en Colombia; iii) se establecen lineamientos y procedimientos administrativos estandarizados alineados con Lima y Ginebra, que faciliten la ejecución de los proyectos según sus demandas específicas.

**LA.2.** La OIT podrá medir y evidenciar avances, contribuciones e impactos relativos a su rol en el país, si: i) cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores de resultados referentes al cumplimiento de su rol que se aplique en todos los proyectos que opera, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo de cada uno de ellos; ii) con base en los resultados de seguimiento y evaluación hace gestión de conocimiento sobre la marcha, a fin de identificar aprendizajes y recomendaciones para el fortalecimiento estratégico de los mandantes y de la política pública, que surjan de la experiencia concreta y específica de los proyectos; iii) los diseños de los proyectos y los equipos de gestión de la OIT involucran, apropian y realizan de manera transversal e integral el seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento para el

aprendizaje e identificación de recomendaciones, relativas al rol de la OIT, como parte de las actividades que deben ejecutar en cada proyecto, más allá del cumplimiento de la metas comprometidas en los convenios. Se considera que de esta manera se podrá tener claridad sobre la diferencia y el valor agregado de las acciones de la OIT frente a las de los mandantes y otros aliados u operadores, y se asegura el cumplimiento de su rol con la operación de proyectos.

**LA.3.** Es posible validar, medir y verificar el verdadero valor de la contribución de la OIT con la implementación de la Metodología IMESUN en el país, si se aplica de manera completa e integral (los 4 paquetes que la componen) con un mismo grupo de participantes, en el tiempo de dos años (como lo requiere la metodología y se ha hecho en otros países), y con la intención de incorporar la metodología a la estrategia de fomento del emprendimiento del Ministerio y en lo posible, de los otros mandantes del tripartismo.

### Recomendaciones

#### Para la OIT.

**R1.** Fortalecer la estructura de gestión de proyectos de la Oficina de la OIT en el país, mediante la constitución de un pequeño equipo de planta con personas que estén a disposición de los demás equipos ejecutores de los proyectos para orientar, coordinar/articular y representar institucionalmente la OIT ante los mandantes y aliados. Este staff debe tener a su cargo la estandarización de labores claves que deben ser transversalizadas por los equipos que se contraten para cada proyecto, tales como: i) el diseño y programación del modo de intervención /operación de la Oficina de Proyectos; ii) el seguimiento y evaluación para la gestión de conocimiento orientada a la identificación de aprendizajes y formulación de recomendaciones que fortalezcan las estrategias e impactos de las acciones de los mandantes y con ello la implementación de las políticas públicas; iii) la alineación de los procedimientos administrativos de acuerdo a

las demandas de gestión de los proyectos con las directrices y condiciones de gestión de Lima y Ginebra; iv) la incidencia política frente a los mandantes y organismos del Estado. Se espera que de esta forma se consiga no solo una mayor eficacia y eficiencia en la gestión y una mayor efectividad en el cumplimiento del rol de la OIT, sino también, como plantea uno de los entrevistados, un mayor “posicionamiento de la Oficina de Proyectos de la OIT en Colombia”. Esta recomendación está relacionada con las L.A. 1 y 2. Prioridad alta. Mediano plazo.

#### Para el MT

**R2.** Crear la oportunidad para que la OIT pueda aplicar, en un futuro proyecto, de manera completa e integral la Metodología IMESUN, con un mismo grupo de participantes, durante los dos años que requiere la metodología y se ha hecho en otros países, y con la intención de incorporar la metodología a la estrategia de fomento del emprendimiento del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta los resultados y aprendizajes conseguidos con su aplicación. Se propone además vincular a esta experiencia a otros mandantes, como sindicatos y gremios empresariales, y a otras instituciones nacionales como el SENA, promotoras del emprendimiento en el país. Esta recomendación está relacionada con la L.A. 3. Prioridad alta. Mediano plazo.