



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional - Evaluación final

Datos rápidos

Países: *Colombia*

Evaluación Final: *Setiembre-Octubre 2014*

Tipo de evaluación: *Independiente*

Área técnica: *EMP/POL, EMP/ELM*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga Solís*

Consultor evaluador: *Teodoro Sanz*

Código OIT: *COL/13/03/COL*

Donante y presupuesto: Ministerio de Trabajo de Colombia – USD \$ 1,999,967.00

Palabras claves: *Formalidad, trabajo decente, protección social*

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El Proyecto tiene como principal objetivo fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar del Ministerio de Trabajo y las Sub Direcciones (SD) que la conforman (Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, Formalización y Protección del Empleo, y Subsidio Familiar).

El Proyecto incluye el desarrollo de numerosos productos, los cuales se agrupan alrededor de los siguientes 6 componentes:

- ✓ Componente 1 – Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral.
- ✓ Componente 2 – Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo.
- ✓ Componente 3 – Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia.
- ✓ Componente 4 – Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables.
- ✓ Componente 5 – Programa Piloto de Formalización Laboral
- ✓ Componente 6 – Apoyo al sistema de subsidio familiar

Situación actual del proyecto

El proyecto estableció una duración de seis meses (junio 2013 – diciembre 2013) para la ejecución de todos los productos que establecía la Carta Acuerdo. En noviembre del 2013 se aprobó una primera prórroga, mediante la cual el plazo de ejecución se extendió hasta marzo del 2014; y en dicho mes, se aprobó una segunda prórroga, que ampliaba la fecha de cierre del Proyecto hasta octubre del 2014. En estas prórrogas se proponen nuevos productos y

actividades en los componentes 1, 4, 5 y 6, ante la necesidad de articular el Proyecto con las nuevas políticas del sector y con el Plan de Acción del Ministerio de Trabajo del 2014.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

Se espera que esta evaluación determine si el Proyecto tuvo un diseño adecuado para alcanzar los resultados esperados, si la ejecución del Proyecto está alcanzando con eficiencia las metas previstas, si hay algún indicio de cambios positivos generados por el Proyecto, y si hay buenas prácticas generadas o lecciones aprendidas que puedan mejorar el desempeño futuro del Proyecto.

La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado (junio 2013 - setiembre 2014). El alcance geográfico de la evaluación es nacional, según los lugares trabajados por el Proyecto.

Los principales interesados de la evaluación son los constituyentes de la OIT en Colombia, considerando el enfoque del Proyecto. Específicamente, como cliente externo está el Ministerio de Trabajo de Colombia y como clientes interno, el Equipo del Proyecto, ETD/OP de Países Andinos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, y Unidades relacionadas en la sede: EMP/POL, EMP/ELM, PARDEV y EVAL.

Metodología de la evaluación

Para llevar a cabo la evaluación se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. Las fuentes secundarias han sido principalmente la Carta Acuerdo N° 225 y sus prórrogas, los informes de ejecución del Proyecto, las matrices de seguimiento de los productos realizados, y los informes de los consultores externos encargados de llevar a cabo los productos contemplados en el Proyecto. Asimismo, para analizar los criterios de pertinencia e impacto, se revisó información estadística oficial de Colombia (Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

En tanto, las fuentes primarias fueron entrevistas a profundidad con diferentes actores relevantes involucrados en la ejecución del Proyecto, tanto

funcionarios de OIT como funcionarios que trabajan en el Ministerio de Trabajo de Colombia o que lo hicieron en algún momento de la ejecución del Proyecto, y colaboradores externos del Proyecto.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia y aptitud estratégica.

1. El elevado desempleo, la baja proporción de cotizantes en el sistema de seguridad social, y la alta proporción de empleos informales en Colombia, justifica la puesta en marcha de un proyecto cuyo objetivo es fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, para que de esta manera esté más preparada para fomentar políticas, estrategias y normativas que apunten a la generación de trabajo decente, al mayor acceso a la protección social y a la formalización laboral.

2. La pertinencia del Proyecto también se sustenta en que sus objetivos, componentes y productos se enmarcan en las políticas, planes y medidas que el Gobierno colombiano ha adoptado en los últimos años en materia del trabajo decente, y también en los objetivos estratégicos y resultados de la OIT; lo cual contribuye a legitimar el Proyecto y a que se desarrolle en un contexto favorable.

Validez del diseño.

3. Los productos incluidos en los diferentes componentes responden a necesidades y prioridades específicas de las Sub Direcciones que forman parte de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, en temáticas asociadas a la información y análisis de prospectiva laboral, a la inserción laboral de poblaciones vulnerables, a la formalización laboral y al sistema de subsidio familiar.

4. Los principales aportes de la OIT durante el diseño del Proyecto han sido la revisión y propuesta de ajuste a la relación de productos sugerida por el Ministerio de Trabajo; el planteamiento del mecanismo de Carta Acuerdo para formalizar el Proyecto; y la dotación de contenido estratégico a la relación de productos

del Proyecto, vía la elaboración del PRODOC, que incluye un Marco Lógico.

5. No obstante, la ausencia de un Marco Lógico que en la práctica haya sido utilizado por el Ministerio de Trabajo, limitaba, a priori, la mejor comprensión de la contribución esperada de la intervención, y de cómo y por qué los productos del Proyecto van a generar estos resultados esperados; la articulación entre los componentes y productos; y un mejor entendimiento de cuál es el hilo conductor de la intervención, que guíe las diferentes actividades y productos que se realicen.

Eficacia del Proyecto.

6. La alta eficacia del Proyecto se refleja en que la gran mayoría de los productos previstos en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas se han llevado a cabo; y esto ocurre a nivel de todos los componentes y SD involucradas en el Proyecto y de todos los “tipos” de productos que se tenía previsto ejecutar.

7. El Ministerio de Trabajo, a través de las SD que forman parte de la Dirección Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, ha participado activamente durante la ejecución del Proyecto, y ha mostrado disposición a recibir la asistencia técnica de la OIT, lo cual explica, en buena medida, que se hayan podido llevar a cabo todos los productos previstos.

8. La OIT, a través de sus especialistas en mercado laborales y en protección social de la Oficina para los Países Andinos, ha contribuido en la ejecución de los productos de diferentes maneras: acompañando y brindando asistencia técnica a los consultores externos; participando en seminarios y en los talleres de validación del kit de formalización y de elaboración del Libro Blanco; proponiendo estrategias y metodologías para llevar a cabo determinados productos; y brindando soporte conceptual relevante para la ejecución de otros productos.

Efectividad de la gestión.

9. Llevar a cabo más de 50 productos en poco más de 12 meses revela un alto nivel de eficacia, más aun tomando en cuenta los diferentes tipos de productos y las diferentes temáticas y SD involucradas.

10. Si bien el hecho que cada SD haya estado enfocada en cumplir con los productos que le correspondían ejecutar y hacerlo en los tiempos previstos ha contribuido al alto nivel de eficacia del Proyecto, este enfoque de trabajo orientado por productos y no por resultados, así como la falta de un Marco Lógico en el Proyecto, no ha permitido que el Proyecto se desarrolle con una visión más integral y estratégica a nivel de Dirección e inclusive de Vice Ministerio.

11. Las SD involucradas en el Proyecto perciben que la principal ventaja de trabajar con la OIT ha sido la asistencia técnica brindada por los especialistas en mercados laborales y en protección social de la Oficina de Países Andinos en diferentes productos de los componentes 1, 5 y 6; aunque también destacan el acompañamiento y seguimiento al trabajo de los consultores externos, y el carácter tripartito de la OIT que impulsó la participación de empleadores y trabajadores en la elaboración del kit de formalización, y en la elaboración y validación del Libro Blanco.

12. La gestión administrativa del Proyecto ha sido compleja y ha demandado más tiempo de lo previsto tanto al Ministerio de Trabajo como a la OIT, y en ello han influido diferentes factores como la gran cantidad de productos y actividades que había ejecutar en poco tiempo; que los procedimientos administrativos de la OIT en relación a contrataciones de consultores externos y firmas consultoras no son sencillos; la falta de familiaridad de los funcionarios del Ministerio de Trabajo en relación a estos procesos administrativos; y que en la Carta Acuerdo no se especificaron las acciones previas necesarias para poder contratar a un consultor por ejemplo, así como los plazos y responsables de llevar a cabo estas acciones, lo cual hubiera permitido una gestión administrativa del Proyecto más planificada y ordenada.

Eficiencia.

13. El Proyecto muestra un alto nivel de ejecución financiera (93% del presupuesto asignado, hasta Setiembre del 2014), lo que sumado al alto nivel de eficacia revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió

con todas las metas físicas ajustándose a los recursos que se tenían asignados para ello.

Orientación hacia el impacto.

14. El Proyecto ha contribuido a que el Ministerio de Trabajo tenga un discurso uniforme sobre el tema de la formalización, que incorpora las posiciones de ambos Vice Ministerios; y también a ampliar el conocimiento de los funcionarios que participaron en los talleres de validación del kit de formalización y quizás en algunos casos a un cambio de mentalidad sobre cómo entender la formalización y las particularidades de la misma en cada sector de actividad, y cuáles deben ser las responsabilidades y funciones del Ministerio de Trabajo para promoverla.

15. La protección social, el sistema de subsidio familiar y el análisis del mercado y prospectiva laboral son otras áreas temáticas en las que los funcionarios de las SD implicadas en la ejecución del Proyecto han ampliado sus conocimientos y/o en las que el Proyecto ha contribuido a poner en la agenda institucional del Ministerio de Trabajo determinadas líneas de acción para propiciar una mayor discusión sobre sus implicancias.

16. Sin embargo, algunos factores que pueden limitar los efectos e impactos del Proyecto en términos del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Trabajo son la no utilización de algunos de los productos ejecutados así como la poca participación de las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo en el Proyecto.

17. Antes del inicio del Proyecto el único mecanismo que tenía el Ministerio de Trabajo para incrementar la formalización y el acceso a protección social era el de los acuerdos de formalización del servicio de inspecciones; en cambio, en la actualidad dispone de un mayor número de mecanismos y servicios para incrementar la formalización y el acceso de los trabajadores a la protección social.

18. El Ministerio de Trabajo también promueve el acceso a protección social en sectores de actividad y/o grupos poblaciones específicos, y para ello dispone de reglamentaciones especiales para dichos sectores y/o grupos, como por ejemplo los conductores de taxi, madres

comunitarias, los que trabajan menos de un mes, las empleadas domésticas.

Orientación hacia la sostenibilidad.

19. El mayor conocimiento que los funcionarios del Ministerio de Trabajo tienen, a partir del Proyecto, sobre la temática de formalización, la protección social, el subsidio familiar, y el análisis de prospectiva laboral es una condición necesaria para que el Ministerio de Trabajo pueda diseñar mejores políticas asociadas a estos temas así como mejores estrategias y mecanismos para implementar estas políticas.

20. Otro factor que favorece la continuidad de lo avanzado es que el Proyecto ha dejado instrumentos técnicos, manuales y guías que están facilitando la réplica y la ampliación de lo que se ha realizado, pero a mayor escala en términos geográficos y/o sectoriales.

21. El entorno favorable en términos de políticas, leyes y normativas a nivel del Ministerio de Trabajo y a nivel país, al cual ha contribuido y/o se espera que contribuya el Proyecto, también es un factor que debería contribuir a la sostenibilidad de la intervención.

22. En cuanto a la inversión de recursos financieros por parte del Ministerio de Trabajo para continuar con lo avanzado, que es otro factor asociado a la sostenibilidad, no se han encontrado muchas evidencias que prueben que de todas maneras se va a dar esta inversión.

Para ver las lecciones aprendidas y recomendaciones, pedir una copia del informe completo EVVAL@ilo.org.