



Evaluación de diseño, proceso y resultado del Programa Empléate

Agenda Nacional de Evaluación 2016

***Evaluación de diseño, proceso y resultado del
programa Empléate***

Agenda nacional de Evaluación 2015-2018

2016

CR

658.306

C8375em Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Evaluación de diseño, proceso y resultado del Programa Empléate / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -- San José, CR: MIDEPLAN, 2016.

133p: 27cm x 21cm.

ISBN 978-9977-73-095-0

Disponible en www.mideplan.go.cr

1. EMPLEO. 2. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS. I. Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. II. Título.

Elaborado por:

Ericka Valerio Mena.
Javier Alfaro Araya.
María Elena Fonseca Quirós.
Mario González Zúñiga.
Tabatha Carvajal Ruiz.

Equipo tomador de decisiones:

Amparo Pacheco Oreamuno.
Andrés Romero Rodríguez.
Florita Azofeifa Monge.
Sandra Mongalo Chan.
Tatiana Ramírez Chavarría.

Supervisado por:

Consultora Internacional: Victoria Sánchez Esteban.
Consultora Nacional: Gabriela León Segura

TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO	13
RESUMEN EJECUTIVO	17

GLOSARIO

1- Empleabilidad:

Se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y las condiciones de trabajo.

2- Orientación Laboral:

Es un proceso continuo, sistemático e intencional que consiste en una serie de acciones programadas y estructuradas para facilitar que las personas en búsqueda de empleo accedan en las mejores condiciones al mercado de trabajo. Se trata de un acompañamiento individual o grupal en el que se facilita que las personas usuarias reflexionen sobre su situación laboral, tomen decisiones sobre sus proyectos ocupacionales y actúen de forma autónoma en la búsqueda de empleo mediante la planificación de sus objetivos laborales a corto, mediano y largo plazo y de las acciones para conseguirlo.

Es una acción de acompañamiento que ayuda a mejorar el proceso de inserción laboral a través de facilitar: la elección ocupacional, la planificación de tareas el desarrollo de habilidades y la implementación de acciones de búsqueda de empleo. Supone una acción entre la persona gestora y usuaria, con el objeto de permitirle acceder en mejores condiciones al mercado de trabajo. La orientación se brinda por medio del personal técnico de gestión de empleo.

3- Gestores de Empleo:

La persona gestora de empleo es una facilitadora del proceso de inserción sociolaboral, que orienta a la persona usuaria en colaboración con el resto de interlocutores implicados, diseñando y estableciendo itinerarios de inserción personalizados y asesorando a los demandantes de empleo para conseguir el recurso humano idóneo.

4-. Centros de Formación:

Órganos públicos y privados, cuya responsabilidad es facilitar la formación técnica de los beneficiarios del Programa Empléate.

5-. Intermediación Laboral:

Es un proceso de vinculación entre las personas en busca de oportunidades laborales (oferta) y el sector empleador (demanda), a través de la información, orientación y seguimiento con el propósito de insertar a las personas oferentes en el mercado laboral y al mismo tiempo, responder a las necesidades de la demanda de puestos de trabajo de las empresas. Incluye todo un conjunto de técnicas e instrumentos que se complementan con el apoyo tecnológico adecuado y el monitoreo sistemático del mercado de trabajo.

Este proceso de intermediación trasciende al proceso de vinculación de la oferta y la demanda permitiendo obtener; además, una mejora de la ocupabilidad de las personas oferentes y, a la vez, brindar un asesoramiento y apoyo para el sector empleador.

6-. Servicios Integrales de Empleo:

Se trata de ofrecer a las personas en busca de empleo o de capacitación, principalmente a los grupos vulnerables, opciones que acuerdo con sus necesidades inmediatas, mediante los diferentes programas que ofrece la Dirección Nacional de Empleo.

7-. Gobiernos Locales:

Se constituyen en las Municipalidades que se encuentran en los diferentes cantones del país. En el marco del Sistema Nacional de Intermediación Orientación e Información de Empleo, aquellas que tengan convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

8-. Alianzas Público Privadas:

Se constituyen las alianzas en el marco de Empléate con centros de formación públicos y privados, para la capacitación de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que accedan al Programa, con la opción de capacitarse para el trabajo. Además, aquellas alianzas que se constituyan

para con las empresas o asociaciones de empresas para lograr las necesidades de las mismas en la capacitación de las personas usuarias y así lograr insertarlos en los puestos ofrecidos por las mismas.

9-. Formación o Capacitación:

Es toda enseñanza impartida por medio de la educación formal, educación no formal, educación diversificada, educación técnica, educación de personas jóvenes y adultos, educación para necesidades especiales y educación superior. Esta formación es administrada y ejecutada por el MEP.

10-. Formación Técnica:

Es toda aquella enseñanza impartida por el INA, entidades privadas y ONG's.

11-. Competencias:

Se refiere a los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico.

12-. Discapacidad:

es el resultado de la interacción entre una persona que experimenta algún grado de limitación funcional y el medio en que se desenvuelve, que no ofrece los apoyos y servicios accesibles, oportunos y efectivos, por lo que la persona se ve limitada en la realización de sus actividades y restringida para la participación en situaciones esenciales de la vida. La discapacidad es una condición, lo mismo que el sexo, la etnia, la edad, la nacionalidad y otros. Es ante todo una persona y, por tanto, sujeta a derechos.

13-. Género:

son las construcciones sociales, históricas y culturales según las cuales se asigna a hombres y mujeres capacidades diferentes de participación social, con una valoración desigual. Representa el conjunto de rasgos asignados a hombres y mujeres en una sociedad que son adquiridos en el proceso de socialización. Son las responsabilidades, pautas de comportamiento, valores, gustos, temores, actividades y expectativas que la cultura asigna en forma diferenciada a hombres y mujeres. En otras

palabras, es el modo de ser hombre o de ser mujer en una cultura determinada. Cazés (1996).

14-. **Gestión Laboral:**

es un conjunto de acciones ejecutadas que buscan brindar atención y orientación laboral a las personas usuarias en búsqueda de empleo, empleando los recursos institucionales y estrategias metodológicas participativas, individuales y grupales.

15-. **Orientación Laboral:**

es un proceso continuo, sistemático e intencional que consiste en una serie de acciones programadas y estructuradas para facilitar que las personas en búsqueda de empleo accedan en las mejores condiciones al mercado de trabajo. Se trata de un acompañamiento individual o grupal en el que se facilita que las personas usuarias reflexionen sobre su situación laboral, tomen decisiones sobre sus proyectos ocupacionales y actúen de forma autónoma en la búsqueda de empleo mediante la planificación de sus objetivos laborales a corto medio o largo plazo y de las actuaciones para conseguirlo.

16-. **Vulnerabilidad Social:**

es el fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que lo sustenta, riesgos ante la enfermedad, vejez, discapacidad, ambiental, pérdida del empleo y la situación macroeconómica.

Resumen Ejecutivo

El siguiente resumen se centra en destacar las principales conclusiones y recomendaciones vertidas en el informe final de la evaluación del Programa Empléate. Tiene como propósito suministrar al lector la información más relevante sobre la situación en que se encuentra dicho Programa, para la toma de decisiones sobre algunos aspectos específicos con el objetivo de mejorar su funcionamiento.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) inicia en el 2012 acciones tendientes a fomentar la cultura de evaluación al interior de las instituciones públicas. La iniciativa se concreta en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, incorporando un apartado denominado Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE). Mediante un proceso de coordinación con las instituciones interesadas, estas propusieron los programas que podrían evaluarse y fue así como el MTSS, por medio de la Dirección Nacional de Empleo, decide evaluar el Programa Empléate.

El Programa Empléate brinda capacitaciones técnicas a jóvenes entre los 17 y 24 años de edad, que no estudian ni trabajan y que están en condiciones de pobreza, con la finalidad de mejorar su empleabilidad; para ello cuenta con tres modalidades, a saber:

- **Por Mí:** cursos de capacitación técnica ocupacional dirigido a jóvenes que han concluido la primaria. Aproximadamente, seis meses de formación.
- **Avancemos Más:** cursos de capacitación para personas jóvenes que han concluido la secundaria. Contempla hasta dos años de formación.
- **Empléate Inclusivo:** la edad aumenta hasta los 35 años y es para personas con discapacidad.

El Programa otorga un subsidio mensualmente para que el joven pueda financiar los gastos de transporte, alimentación y útiles, mientras dura la capacitación.

La evaluación es de tipo formativa y se desarrolló bajo la modalidad "Aprender Haciendo", con un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Fue realizada por un equipo de funcionarios del Ministerio de Planificación

Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) destacados en la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) y en la Dirección General de Planificación del Trabajo (DGPT). Además, se contó con una asesora nacional y otra internacional, ambas expertas en materia de empleo. El alcance de la evaluación es nacional y contempló el período que va del 2012 al 2015.

La evaluación consideró cuatro etapas: programación, diseño, ejecución y difusión de resultados.

El objetivo general de la evaluación es: “(...)apoyar la toma de decisiones para la mejora del Programa”. Considerando que ‘contempla tres dimensiones (diseño, procesos y resultados) los objetivos específicos están planteados en función de las mismas.

DISEÑO:

Identificar las posibilidades de mejora del Programa de cara a las necesidades de la población beneficiaria.

1. ¿Se ajusta el enfoque de Empléate a la problemática y a las necesidades de la población objetivo?
2. ¿En qué medida Empléate es complementario con otras iniciativas?
3. ¿La cadena de resultados del Programa está adecuadamente definida?

PROCESO:

Valorar los procesos de gestión para mejorar la prestación del servicio.

1. ¿Hasta qué punto los procesos claves de Empléate están alineados con los resultados que pretenden conseguir?
2. ¿Hasta qué punto el dispositivo de atención se implementa de manera homogénea en todo el país?
3. ¿Hasta qué punto los agentes que participan son los adecuados y cuentan con los requerimientos mínimos para poder hacer su trabajo? (gestor de empleo, centros de formación).
4. ¿Participan en Empléate todos los agentes que estaban previstos?

5. ¿En qué medida los criterios de selección (de centros, de capacitadores, de gestores de empleo, de beneficiarios, de territorios) son adecuados y se cumplen?
6. ¿Existen funciones o procesos que el Programa no está realizando?

RESULTADOS:

Conocer el logro de los objetivos planteados por Empléate.

1. ¿Existe igualdad de acceso a Empléate en cada una de sus fases?
2. ¿Consigue Empléate el propósito que persigue: mejora de la empleabilidad?
3. ¿Cuáles han sido los efectos no previstos de Empléate?
4. ¿Cómo valoran la utilidad percibida del Programa los diferentes actores y su ajuste a las necesidades (beneficiarios, empresarios, gestores)?

Estas preguntas fueron las que guiaron el proceso de la evaluación, con base en ellas se definieron los criterios (pertinencia, eficacia, eficiencia), los indicadores y las fuentes de información; todas estas variables están incorporadas en la matriz evaluativa (ver anexo 5).

Fue necesario desarrollar un proceso valorativo para obtener los resultados, que abarcó:

- Revisión bibliográfica y documental sobre el diseño del Programa y de sus modalidades, por ejemplo, leyes, reglamentos y decretos del MTSS y otras fuentes consultadas para contextualizar el objeto de evaluación.
- Se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a informantes clave de diversas instituciones.
- Se llevaron a cabo ocho grupos focales a diferentes agentes del Programa (gestores de empleo, centros de formación y beneficiarios).
- Dos observaciones realizadas: a un Reto y a una ventanilla de atención.

- Aplicación de 33 encuestas a gestores de empleo (GE); 30 a centros de formación (CF) y 950 a beneficiarios; esta última con representatividad nacional.
- Revisión de la información referente a 2.822 beneficiarios incluidos en los expedientes de la DNE.

Es conveniente indicar que durante la realización de este estudio se presentaron algunas limitaciones; entre las más importantes se pueden mencionar las siguientes:

- Falta de información sistematizada de la mayoría de los procesos estratégicos del Programa; esto dificultó la definición de una línea base para hacer comparaciones y para contar con información desagregada por modalidades. Además, insuficiente información documentada sobre actividades del Programa.
- Falta de recursos para la aplicación de encuestas y la digitación de los datos, por ello, tuvo que recurrirse a la colaboración de funcionarios de MIDEPLAN, MTSS y DESAF.
- La ausencia del responsable del Programa en el proceso de la evaluación implicó la falta de retroalimentación y validación de su parte de los diferentes avances de la evaluación.
- Poco acceso a los beneficiarios para la aplicación de técnicas cualitativas. Las características propias de la población empléate (cambios constantes de dirección domiciliaria, modificación de números telefónicos, beneficiarias madres de familia, etc.) dificultaron su ubicación y, por tanto, la realización de actividades como los grupos focales.

CONCLUSIONES

A. DISEÑO

Empléate muestra debilidades en su diseño, que disminuyen las posibilidades de éxito del Programa.

Si bien, el diseño contempla una secuencia ordenada de actividades o procesos orientados a lograr el empleo (itinerario integrado), dicha secuencia no es completa y no fueron definidos con precisión cada uno de los elementos que sí se incluían, por ejemplo, se confunden los conceptos de “capacitación” y “empleabilidad” que se manejan como si fueran sinónimos.

No se tomaron en cuenta otras necesidades de la población meta; por sus características propias, esta población está expuesta a situaciones como violencia familiar, drogadicción, entre otros. No se establecieron mecanismos para la atención o referencia de estos casos, cuando se presentaran.

B. PROCESOS

Los procesos de Empléate muestran debilidades que dificultan la consecución de los resultados esperados

- **No se hacen estudios de prospección formal**

En su lugar, se recurre a estudios hechos por otras instituciones o estudios informales; ello trae como consecuencia que la oferta programática no corresponda a las necesidades del mercado, lo que ocasiona que sea más difícil la inserción laboral.

- **Las ventanillas muestran diferencias en la prestación del servicio**

Trae como consecuencia que la atención al usuario no sea homogénea en los dispositivos de atención a nivel nacional, debido a la inexistencia de orientaciones claras y escritas por parte de la unidad ejecutora a los gestores de empleo. Además, existen debilidades en la capacitación inicial a estos funcionarios, ya que la información brindada es incompleta y en algunos casos es superficial.

- **Los criterios de selección no garantizan una adecuada selección de los centros de formación**

No se establecen lineamientos sobre las características de los cursos, ni hay un seguimiento de la calidad de la formación.

Se da una concentración de centros en el Gran Área Metropolitana (67%), lo que establece diferencias en la posibilidad de acceso de la población objetivo a la capacitación.

Existe una tendencia a mantener la misma oferta formativa, lo que puede saturar el mercado de trabajo en especialidades concretas.

No existen orientaciones sobre cómo realizar la capacitación en habilidades blandas; ese tema lo recibe solo el 42% de los beneficiarios.

- **La captación y selección de beneficiarios no se realiza de manera homogénea a nivel nacional**

Existen diferencias en la atención del beneficiario según el lugar donde sea atendido; esto supone un riesgo en términos de equidad.

Existe ambigüedad en la definición de la situación educativa de la población meta. No hay homogeneidad en la aplicación del método para medir pobreza, ni lineamientos sobre cómo aplicarlos. Los gestores de empleo no conocen a profundidad el método de medición de pobreza utilizado por el IMAS.

No se da tratamiento a los jóvenes que llegan al Programa, especialmente, a los retos y que no cumplen con los requisitos.

No se verifican los requisitos de los beneficiarios, lo que conlleva un riesgo de exclusiones o filtraciones.

- **Acompañamiento y apoyo a la inserción**

No se hace acompañamiento de los jóvenes, una vez que son adjudicados a un proceso de capacitación.

Tampoco se hace seguimiento de las razones del abandono, ni del aprovechamiento del aprendizaje, ni de la inserción de los jóvenes.

El único apoyo que se presta a la inserción de los jóvenes es la información de la existencia de www.buscoempleocr.com, lo que se considera insuficiente, dadas las características del colectivo.

Se ha tratado de favorecer la inserción mediante la suscripción de convenios con algunas empresas, con un éxito muy parcial.

- **El monitoreo y seguimiento se centra únicamente en aspectos de gestión general y de ejecución física-financiera.**

No se realiza seguimiento de los resultados (logro educativo, inserción laboral, deserción, entre otros) ni se explota la información de la que se dispone en los diferentes registros que utiliza el Programa, como los expedientes de los cursos realizados. Empléate es un programa “ciego”.

C. RESULTADOS

El perfil de los jóvenes (sexo, edad y nivel educativo) desde que ingresan hasta que concluyen la capacitación es similar.

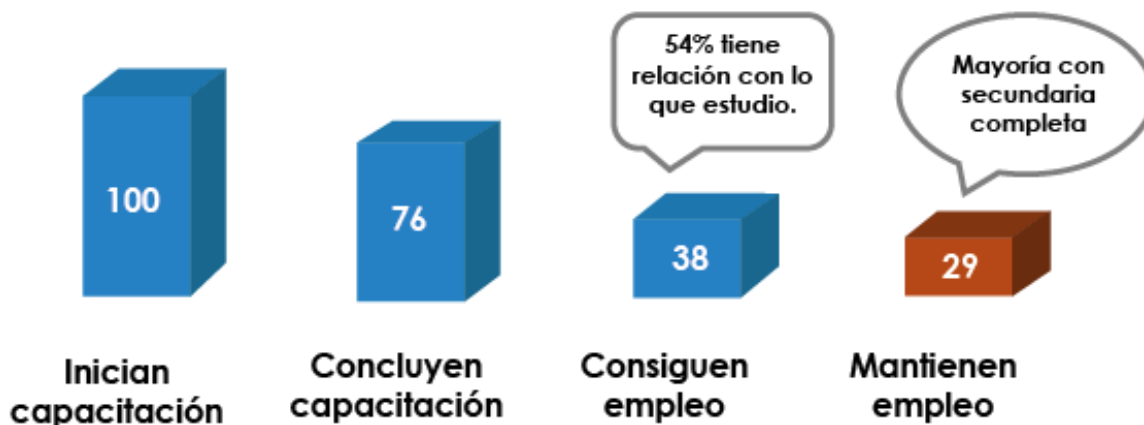
Además de esas características, predominan los jóvenes que no han concluido la secundaria y hay una presencia muy baja de jóvenes con cargas familiares.

Las personas que encuentran empleo son mayoritariamente hombres con secundaria incompleta.

Las empresas requieren, principalmente, jóvenes con educación formal completa (al menos noveno año), pero en Empléate la situación cambia. La inserción laboral del Programa se concentra en empresas que requieren poca cualificación.

El Programa cumple en forma parcial con el propósito de mejorar la empleabilidad de los jóvenes

**Gráfico 7:
Relación entre capacitación y empleo**



La empleabilidad, para efectos de esta evaluación, se mide como la posibilidad de los jóvenes para adquirir y mantener un empleo. Desde esa perspectiva, puede notarse claramente en el gráfico que el Programa no cumple completamente con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes: de 10 jóvenes que ingresan al Programa las tres cuartas partes concluyen su capacitación (unos ocho), aproximadamente cuatro encuentran empleo (solo dos gracias a Empléate) y tres lo mantienen; estos últimos tienen secundaria completa.

El Programa ha tenido un efecto motivador en el joven que disminuye al no conseguir empleo

Los jóvenes se sienten motivados para seguir estudiando con la intención de completar la educación formal; no obstante, posteriormente, se desmotivan, debido a la larga espera, mientras son llamados para iniciar la capacitación; también cuando no pueden conseguir un empleo, una vez finalizada la capacitación.

Los actores que participan en el Programa tienen una percepción positiva del mismo, pero su valoración cambia con el tiempo o al consultárseles aspectos específicos

Todos los agentes tienen una opinión muy favorable de Empléate; consideran la capacitación una buena oportunidad para que la

población meta mejore su empleabilidad, consiga trabajo y pueda salir de la pobreza; sin embargo:

- Los jóvenes van cambiando su percepción conforme pasa el tiempo y no logran encontrar empleo.
- Cuanto mayor es la especialización de los trabajadores que demandan, más negativa se vuelve la opinión de los empresarios sobre la calidad de la capacitación.
- Con los gestores de empleo ocurre algo similar: consideran que el hecho de no contar con la secundaria completa (o noveno) obstaculiza el acceso de los jóvenes al mercado laboral.

RECOMENDACIONES

Redefinir el diseño de Empléate, de manera que se fortalezcan aspectos clave para el éxito del Programa.

- Clarificar la definición de la población meta para que no contenga ambigüedades e incluir a los jóvenes que desean terminar la secundaria o que se encuentran cursándola. **Responsable: DNE y Jerarcas MTSS.**
- Completar el itinerario de empleo para que incluya todas las fases necesarias (prospección e inserción al mercado laboral). **Responsable: DNE y Jerarcas del MTSS.**
- Establecer procesos de coordinación, mediante convenios o mecanismos similares, con aquellas instituciones que cuentan con programas complementarios, para garantizar que los beneficiarios reciban un servicio integral según sus necesidades. **Responsable: DNE- Jerarcas del MTSS.**

Ajustar los procesos del Programa y homogeneizar sus criterios de funcionamiento para mejorar sus resultados

- Definir de forma clara y concreta los procesos, normas y lineamientos básicos requeridos para la ejecución efectiva y eficaz del Programa, prestando una especial atención a la selección de beneficiarios. **Responsable: DNE.**

- Periódicamente (cada 3-4 años) realizar prospecciones formales de necesidades de mano de obra, que proporcionen información sobre las demandas en el medio plazo. **Responsable: Jerarcas del MTSS.**
- Sistematizar los sondeos informales que ya se realizan (quién los hace, cada cuánto, contenido mínimo) y comunicar sus resultados de manera periódica al conjunto de los agentes. **Responsable: DNE.**
- Centrar la atención del Programa en los cantones prioritarios y activar las ventanillas que, aún existiendo, no están funcionando. **Responsable: DNE**
- Definir las acciones por realizar con los jóvenes que son captados inicialmente por el Programa, pero que no cumplen todos sus requisitos. Para ello, orientarles hacia otras opciones a las que sí puedan acceder. **Responsable: DNE.**
- Definir los contenidos y dar lineamientos precisos a los centros de formación sobre la capacitación en habilidades blandas, garantizando que efectivamente se realice. **Responsable: DNE.**
- Definir los programas de capacitación en forma modular, de manera que puedan intercalarse con períodos de práctica laboral (en empresas). **Responsable: DNE.**
- Ampliar la oferta de formación fuera de la Gran Área Metropolitana, por medio de convenios con otras instituciones de educación (MEP, INA, Universidades). **Responsable: DNE- Jerarcas institucionales.**
- Establecer un vínculo entre Empléate y Mi Primer Empleo, para que los egresados puedan tener una primera experiencia laboral. **Responsable: DNE- Jerarcas institucionales.**
- Incrementar Convenios con empresas que realmente demanden trabajadores de perfil similar al de los participantes de Empléate. **Responsable: DNE- Jerarcas institucionales.**
- Establecer un plan de monitoreo y seguimiento de Empléate, que facilite un mayor conocimiento del Programa y sus resultados y pueda utilizarse para apoyar la toma de decisiones. **Responsable: DNE.**

- Volcar la información relevante del Programa (expedientes, centros de formación, entre otros) en una base de datos (Excel o similar) que facilite la explotación de la información. **Responsable: DNE.**
- Verificar el cumplimiento de los compromisos de los diferentes agentes y también de los requisitos de los beneficiarios. **Responsable: Jerarcas institucionales y DNE.**

Ajustar y optimizar los recursos de Empléate

- Establecer metas que se puedan alcanzar en concordancia con la capacidad de gestión del Programa. **Responsable: DNE.**
- Planificar la ejecución de los Retos, de modo que no se realice otro antes de que sean atendidos todos los jóvenes captados en el reto anterior y por otras vías. Además, garantizar que se realicen en lugares donde realmente exista demanda de mano de obra. **Responsable: DNE.**
- Favorecer la coordinación, capacitación periódica y retroalimentación de los Gestores de Empleo. **Responsable: DNE.**

