

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS



Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del MTSS

EQUIPO EVALUADOR

Jenyel Contreras Guzmán
Maritza Rojas Poveda
Eiliana Montero Rojas

SAN JOSÉ, COSTA RICA; FEBRERO 2018



FLACSO
COSTA RICA

¿Qué se hizo?



CONTEXTO DE EVALUACIÓN

- Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo (DNE), Departamento de Generación de Empleo (DGE), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- En el marco de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante.
- Supervisada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
- Ejecutada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede Académica Costa Rica.
- Evaluación externa-durante.

DISEÑO Y PROCESO DE EVALUACIÓN

■ OBJETIVO GENERAL

Evaluar el diseño del PRONAE ejecutado por la DNE, para contribuir a la mejora de su coherencia y racionalidad en relación con los servicios de empleo del MTSS.

■ OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar el diseño actual de PRONAE, estableciendo las interacciones, así como la ejecución de sus distintas modalidades (Ideas Productivas, Capacitación, Obra Comunal, Obra Comunal en Territorios Indígenas y Empléate).
- Valorar el diseño del PRONAE en función de los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.
- Elaborar recomendaciones basadas en el análisis y valoraciones realizadas que permitan una mejora en la coherencia y racionalidad del diseño del Programa.
- Reconstruir la teoría de intervención del Programa y una propuesta de implementación que sea sostenible, y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo.
- Elaborar una propuesta de evaluación de resultados cuasi-experimental del Programa, incluyendo sistemas de información, indicadores, variables, resultados, grupos de tratamiento y comparación, entre otros, que se vincule con la teoría de intervención reconstruida.

¿Cómo se hizo?



ESTRATEGIA METODOLÓGICA

■ ACTORES CONSULTADOS

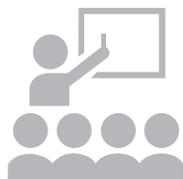
Población beneficiaria



■ TÉCNICAS UTILIZADAS

Encuesta telefónica: marco muestral 5852 personas, 390 encuestas, 5% error, 95% de confianza. **15 grupos focales: 152 personas** Guatuso, Turrialba, Pococí, Río Frío, Santa Cruz, Pérez Zeledón, Coto Brus, Turrubares, Upala, Liberia, Puriscal. Obra Comunal: 65 personas, Ideas Productivas: 20 personas, Capacitación 41 personas, Obra Comunal en Territorio Indígena 18 personas.

Representantes
Institucionales
y expertos(as)
en materia de
empleo



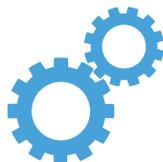
26 entrevistas semiestructuradas-MTSS

6 entrevistas semiestructuradas-instituciones
(INAMU, INDER, INA, SBD, DINADECO, MEIC)

7 entrevistas semiestructuradas: expertos(as)

3 grupos focales con Analistas de Proyectos MTSS.

Municipalidades



4 grupos focales (19 Municipalidades)

**Encuesta online (40 Municipalidades, 42 formularios
de 70 Municipalidades con Convenio-MTSS).**

Otros actores clave



14 entrevistas semiestructuradas (46 personas):

ADI, Junta de Educación, Vicealcaldesa, entre otras

Revisión documental



Bases de datos, decretos, informes, leyes, directrices,
estudios, entre otros.

¿Cuáles son los principales resultados?



HALLAZGOS



■ HALLAZGO 1

El PRONAE se ajusta en un 50% al marco normativo institucional, en relación con sus objetivos, estructura organizacional y esquema de operación.

Ausencia de una estrategia clara de incorporación al mercado laboral.

94% de las personas beneficiarias directas, afirman que cuando el proyecto finaliza su situación de desempleo continúa igual.

Fomentar el empleo.

Tomar en cuenta los intereses y necesidades de la población beneficiaria.

Mejorar las condiciones de vida de la población desempleada involuntariamente.

Atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país.

Acciones: auxilio económico temporal; incorporación en proyectos de obra comunal, ideas productivas y capacitación.

Apoyo a grupos indígenas.

HALLAZGOS



■ HALLAZGO 2

Las modalidades que desarrolla actualmente el PRONAE, tienen un alto nivel de pertinencia con las necesidades inmediatas de la población objetivo.

- Generación de ingresos económicos temporales.
- Zonas de atención con menor desarrollo social y con mayores índices de desempleo; población en condición de pobreza y pobreza extrema.
- Generación de proyectos de interés comunal.
- Obra Comunal: modalidad más implementada, genera pocas habilidades y competencias para la incorporación al mercado laboral.



HALLAZGOS



■ HALLAZGO 4

El PRONAE brinda los servicios y productos previstos en el diseño (Obra Comunal, Obra Comunal en Territorio Indígena, Capacitación, Ideas Productivas).

Su ejecución presupuestaria corresponde a:

Modalidad	Presupuesto 2017	Presupuesto 2016	Presupuesto 2015	Presupuesto 2014
Obra comunal	¢600.510.000,00	¢3.499.830.000,00	¢2.000.035.000,00	No se especifica
Obra comunal en territorio indígena	¢1.349.020.000,00	¢1.285.935.000,00	¢1.217.115.000,00	No se especifica
Capacitación	¢199.800.000,00	¢1.400.080.000,00	¢399.970.000,00	No se especifica
Ideas productivas	¢199.985.000,00	¢2.100.120.000,00	¢1.600.065.000,00	No se especifica
Total	¢7.753.905.000,00	¢8.285.965.000,00	¢1.349.020.000,00	---

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

HALLAZGOS



■ RETOS

para la incorporación de la población beneficiaria al mercado laboral:

- Ausencia de opciones de empleo sostenible para personas en situación de vulnerabilidad social y con bajos niveles de escolaridad, afectando principalmente a población joven y a mujeres.
- No concordancia entre la oferta y la demanda laboral.
- Ausencia de modelos de prospección laboral respecto a los cambios en las tendencias del sector ocupacional.
- Dinámica del mercado laboral muy cambiante.
- Dificultad de acceso y poca información de la población sobre los programa y servicios de empleo a nivel institucional.
- Sectores más dinámicos de la economía: servicios, industria avanzada y comercio.

HALLAZGOS

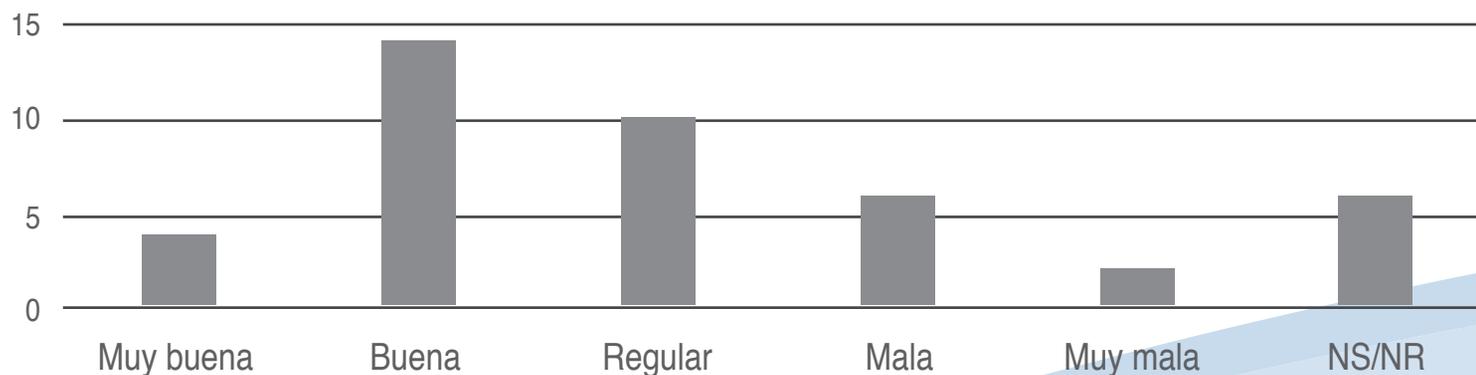


■ HALLAZGO 5

El PRONAE se enfrenta a importantes retos de coordinación inter-institucional con otros programas y proyectos en materia de empleo a nivel nacional.

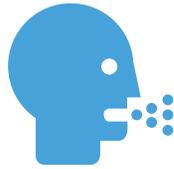
Las Municipalidades, específicamente las áreas de Gestión Vial, son el actor con el que presentan mayor nivel de articulación.

Gráfico 1. Municipalidades, nivel de conocimiento sobre la articulación interinstitucional de PRONAE



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

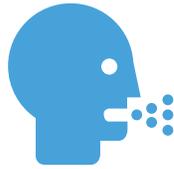
CONCLUSIONES



■ Oportunidades de mejora en el diseño del PRONAE: Pertinencia

- 1 Su estructura organizacional y esquema de operación, no contribuyen a fomentar el empleo.
- 2 El 70% de la población beneficiaria encuestada no contaba con trabajo.
- 3 Énfasis en la dotación del auxilio económica temporal, y la generación de proyectos de obra comunal (mayormente).
- 4 El Programa desarrolla acciones de carácter reactivo, no acorde a estudios sobre la dinámica del mercado laboral según territorialidad.
- 5 Ausencia de acciones de atención diferenciada por situación de género y discapacidad, únicamente cuotas de participación que no se cumplen a cabalidad.

CONCLUSIONES



■ Oportunidades de mejora en el diseño del PRONAE: Eficiencia y Eficacia

- 1 El Programa carece de un modelo de gestión que apunte hacia la articulación de sus acciones a nivel inter e intra-institucional.
- 2 Duplicidad de acciones con otros programas y proyectos en materia de empleo a nivel inter e intra-institucional.
- 3 La lógica de ejecución sitúa la presión en la ejecución presupuestaria y dotación del auxilio,
- 4 Ausencia de acciones como estudios, diagnósticos, coordinaciones inter e intra-institucional, monitoreo y seguimiento de proceso.

PROPUESTA DE REDISEÑO

- Se proponen los siguientes pasos a partir de la implementación del rediseño:

Paso 6: se propone la implementación de la modalidad de Capacitación por un período de 3 meses. Esta será la puerta de entrada a cada una de las otras modalidades, de esta forma fortalecer los perfiles de salida de la población beneficiaria.

Paso 5: Selección de personas beneficiarias según cada una de las modalidades ofrecidas en los cantones, y gestión de referencias de las personas beneficiarias a otras modalidades y programas de acuerdo a sus necesidades diferenciadas.



Paso 4: Aplicación de la Ficha FIS, para la posible incorporación de población beneficiaria de niveles 3 y 4.

Paso 1: definición de un nuevo esquema de operación: pasar de una lógica de Analistas de Proyectos a Analistas de la Dinámica de Empleo a nivel territorial, en coordinación con los Concejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), o con los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES).

Paso 2: establecimiento de perfiles de entrada y salida de a población beneficiaria, en cada una de las modalidades de trabajo, enfocado a la inserción en el mercado laboral.

Paso 3: estrategia de promoción, divulgación e información en cada uno de los territorios a intervenir, respecto a las modalidades de trabajo y servicios a brindar, en concordancia con los estudios de prospección y de análisis de la de dinámica laboral.

PROPUESTA DE REDISEÑO

- Se proponen los siguientes pasos a partir de la implementación del rediseño:

Paso 8: Seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas.

Paso 7.3: en la modalidad de Capacitación Ocupacional, se propone que sea desarrollada en convenios con empresas desde el modelo de alianzas público privadas; durante los 3 primeros meses se propone que las personas beneficiarias reciban capacitaciones temáticas a lo interno de las empresas, y los siguientes 3 meses el desarrollo de la práctica profesional en el mismo lugar.

Paso 7.2: en la modalidad Ideas Productivas se propone que para el ingreso de las personas beneficiarias, estas tengan identificadas una idea de negocio viable. A partir de la capacitación recibida en temáticas relacionadas con empresariedad, el Programa apoyará a estas personas por 3 meses más, en el proceso de su idea productiva.



Paso 7: Implementación de las modalidades de Obra Comunal, Obra Comunal en Infraestructura en Territorio Indígena, Ideas Productivas y Capacitación Ocupacional.

Paso 7.1: Obra Comunal es la más recomendada para personas con baja escolaridad, se propone que al finalizar el proceso de capacitación, durante 3 meses se desarrolle de un proyecto de Obra Comunal, ya sea de infraestructura o de carácter social, en convenio con Asociaciones, Juntas de Educación, entre otras, en donde se puedan realizar por ejemplo el arreglo manual de vías, o el cuidado de personas adultas mayores, y las personas beneficiarias adquieren competencias y habilidades relacionados con un oficio.

¿Qué sigue?



RECOMENDACIONES

Para el
Despacho
del MTSS ►

- 1 Fortalecer el PRONAE: resultados positivos, incidencia en zonas de menor desarrollo social. Se han creado beneficios parciales en la población beneficiaria. Importante compromiso por parte de los(as) Analistas de Proyectos, visión estratégica de las jefaturas de la DGE y DNE, alto conocimiento de las comunidades y del tejido social.
- 2 Direccionar su enfoque: al fomento del empleo para que las personas superen su situación de pobreza y pobreza extrema.

RECOMENDACIONES

Para el
Despacho
del MTSS ►

- 3 Implementación de cambios: en la ficha de FODESAF. Implementación de la propuesta de rediseño y la propuesta de evaluación cuasi-experimental. Seguimiento a la propuesta de la OIT para la integración de un Sistema Público de Empleo y la ventanilla única de empleo.
- 4 Enfocar el accionar del MTSS en materia de empleo: realizar estudios de prospección a nivel nacional y territorial. Creación de estrategias articuladas en un modelo de gestión estatal en materia de empleo. Seguimiento a las recomendaciones de la OCDE sobre aumentar el presupuesto del MTSS.

RECOMENDACIONES

Para el
Despacho
del MTSS ►

- 5 Creación de convenios de cooperación: con Universidades, el INEC, entre otras, para la realización de estudios y diagnósticos.
- 6 Estudiar la viabilidad de la implementación de una Política Nacional de Empleo: en coordinación con distintos actores del sector social y empresarial. Desarrollo de estrategias de generación de fuentes de empleo desde criterios de territorialidad, y con planes de acción de gestión por resultados.
- 7 Ajustar el número de auxilios a otorgar: para que con el equipo de trabajo actual se puedan desarrollar procesos de seguimiento y monitoreo, con miras a obtener resultados y efectos más claros. Referencias de las personas beneficiarias a otras modalidades y programas de acuerdo a sus necesidades diferenciadas.

RECOMENDACIONES

Para la
Dirección
General de Empleo ▶

- 1 Actualización de la ficha de FODESAF: ajustarla al Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX, y a la realidad de empleo y desempleo a nivel nacional. Ampliar la modalidad de Obra Comunal a social. Incorporar la estrategia de superación de brechas de la población joven con bajos niveles de escolaridad, mujeres jefas de hogar y población con discapacidad.
- 2 Establecer perfiles de entrada y salida de la población beneficiaria: en cada una de las modalidades propuestas en el re-diseño.

Para la Dirección
General de Empleo
y Unidad de
Equidad de Género ▶

- 1 Combatir la discriminación y contribuir a reducir los estereotipos de género: coordinaciones inter-institucionales con el IMAS, la red de Cuido, y el INAMU. Incorporación de acciones afirmativas en esta materia en la Ficha del Programa. Sustentar las acciones del Programa en el Enfoque de Género y Derechos Humanos.

RECOMENDACIONES

Para la Dirección
Nacional de Empleo
y la Dirección
General de Empleo ▶

- 1 Introducir mecanismos de evaluación y monitoreo: de forma permanente, y mejorar el sistema de información con miras a generar las condiciones para la evaluación cuasi experimental.
- 2 Reforzar las conocimientos y competencias del personal de la DNE: sobre el quehacer de la Dirección y sus diferentes programas; y en sesiones de capacitación sobre la problemática de empleo, vulnerabilidad por condición de género, discapacidad, entre otras. Mejorar la divulgación insitucional de las acciones del PRONAE.
- 3 Implementar una estrategia de comunicación clara: en las comunidades para integrar y articular la oferta de los programas del MTSS y las diferentes formas para acceder a los mismos.
- 4 Establecimiento de alianzas público privadas: a partir de convenios de cooperación. Mejorar los convenios con las Municipalidades y otras instituciones clave, para fortalecer su operatividad y eficacia.

RECOMENDACIONES

Para la Dirección
Nacional de
Empleo y
jerarcas ►
de otras
instituciones

- 1 Contar con mayor participación en los Concejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI):
para la realización de diagnósticos temáticos, que permitan definir la oferta del PRONAE a nivel cantonal, y la articulación entre oferta-demanda.
- 2 Ampliar los requisitos de ingreso de la población beneficiaria: para facilitar que personas con Ficha FIS de niveles 3 y 4 puedan participar de los proyectos.

¿Qué necesita hacer el PRONAE
para medir resultados?



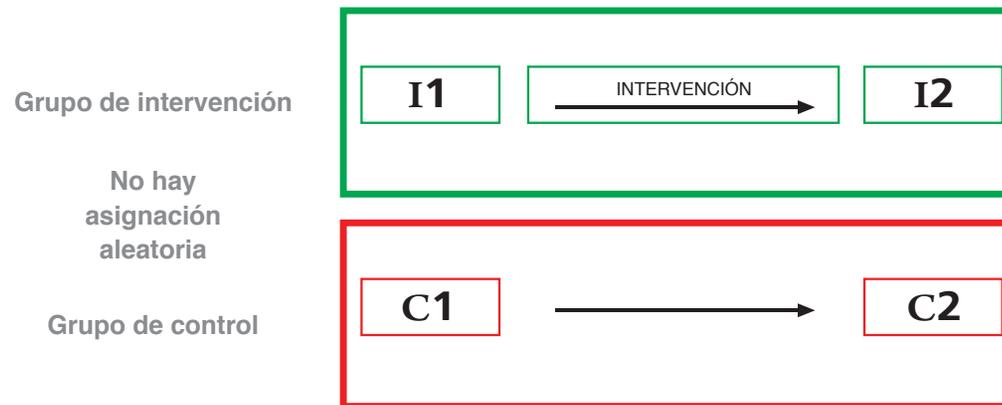
PROPUESTA DE EVALUACIÓN CUASI-EXPERIMENTAL



- Propuesta para alcanzar el objetivo 5: *elaborar una propuesta de evaluación de resultados (cuasiexperimental) del programa, incluyendo sistemas de información, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento y comparación, otros, que se vincule con la teoría de intervención reconstruida.*
- Una evaluación de resultados, bajo criterios de rigurosidad científica, es la prueba final del valor de un programa de desarrollo para generar mejoras en la calidad de vida de sus beneficiarios.
- Los métodos se basan en enfoques cuantitativos (diseños experimentales y cuasi-experimentales, modelos multivariados de análisis de datos).
- En este caso los resultados son indicadores de empleo o autoempleo, que pueden visualizarse como resultados intermedios en la teoría del impacto del PRONAE.

DISEÑO CUASI-EXPERIMENTAL

- *Diseño clásico: antes y después con grupo de control*



Tamaños de muestra para cada modalidad: Dos estratos, GAM y resto del país, 383 individuos en cada estrato, con al menos 191 sujetos en el grupo de intervención y 192 en el de control.

Análisis de datos: modelos de regresión multinivel.

Modalidad de ideas o proyectos socio-productivos: Solo se hará comparación antes y después en el grupo de intervención (imposibilidad práctica para generar un grupo de control).

DISEÑO CUASI-EXPERIMENTAL

■ *Recolección de datos y variables a utilizar en el análisis*

Se debe contar, en las comunidades (distritos) establecidos como prioritarios por el PRONAE, con diagnósticos periódicos, en el campo, para identificar a la población elegible en cada modalidad, utilizando la Ficha de Información Social (FIS).

Así se podrá identificar las muestras de intervención y control al interior de cada distrito. Además, se utilizarán para el análisis variables incluidas en la FIS.

Variables independientes

- Grupo (intervención o control)
- Sexo
- Edad
- Último año aprobado
- Posee discapacidad
- Es jefe(a) de hogar
- IDS de su distrito de residencia

Variables dependientes (se tomará en cada una la diferencia de la segunda medición menos la primera medición)

- Es empleado permanente o no
- Ingreso mensual (deflatado) por salario o por cuenta propia o por ser patrono
- Condición de aseguramiento



DISEÑO CUASI-EXPERIMENTAL

■ *Paso a paso para realizar la evaluación de resultados:*

Paso 1: Selección de la muestra de personas beneficiarias para cada uno de los dos estratos (GAM y Resto del País) en cada modalidad

Paso 2: Selección de la muestra de control de no beneficiarias de PRONAE

Paso 3: Equilibrar la muestra de control por género

Paso 4: Generar un archivo plano conjunto, para los dos estratos y los dos grupos, conteniendo las variables del estudio

Paso 5: Estimar los modelos de regresión multinivel para GAM y Resto del País

Paso 6: Concluir si existe o no evidencia de un efecto de relevancia, el coeficiente beta estandarizado que representa la diferencia de diferencias entre los grupos de intervención y control debería ser estadísticamente significativo y con un valor de al menos 0.15

AGRADECIMIENTOS

- Al equipo del MTSS y del MIDEPLAN por su apoyo y acompañamiento durante el proceso evaluativo.
- A la Dirección Académica y la Dirección de Finanzas de FLACSO-Costa Rica, por su compromiso y respaldo en todas las etapas de evaluación.
- A la población beneficiaria, representantes institucionales y Municipales; y demás actores consultados durante el proceso evaluativo, pilares fundamentales de la misma.
- A Diana Gómez, Carmen Bogantes, Naidelyn Sibaja y Mauricio Sandoval por su colaboración durante el desarrollo del trabajo de campo.

¡ GRACIAS !

mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

