



**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OFICINA SUBREGIONAL PARA LOS PAÍSES ANDINOS - OSRA
PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN INTERMEDIA

Título:	Programa de Apoyo al Trabajo Decente en Bolivia
N° de Referencia del Proyecto	BOL/06/50M/NET
País Beneficiario	Bolivia
Agencia de Financiamiento	TC RAM – Países Bajos
Agencia de Implementación	OIT – OSRA
Tipo de Evaluación	Intermedia
Fecha de evaluación	24 de octubre a 19 de noviembre de 2008
Fecha de preparación de los TOR	7 de octubre de 2008
Fecha de presentación	Noviembre 19 de 2008
Consultor	Javier Armando Pineda Duque

CONTENIDO

1.	RESUMEN	3
2.	INTRODUCCIÓN	7
3.	DISEÑO	12
3.1.	Contexto institucional, socioeconómico y cultural	12
3.2.	Adecuación del análisis del problema	16
3.3.	Desarrollo de los objetivos inmediatos	17
3.4.	Validez global del diseño	19
4.	IMPLEMENTACIÓN	20
4.1.	Insumos internacionales	20
4.2.	Insumos nacionales	21
4.3.	Actividades	22
4.4.	Productos	25
4.5.	Coordinación y gestión	25
4.6.	Factores externos	26
5.	DESEMPEÑO	27
5.1.	Relevancia y pertinencia	27
5.2.	Efectividad o eficacia	28
5.2.1.	Objetivo específico 1	29
5.2.2.	Objetivo específico 2	37
5.2.3.	Objetivo específico 3	44
5.3.	Gestión y eficiencia	47
5.4.	Sostenibilidad	51
5.5.	Causalidad	52
5.6.	Efectos no anticipados	53
5.7.	Estrategias alternativas	53
6.	TEMAS ESPECIALES	54
6.1.	Normas Internacionales del Trabajo	54
6.2.	Temas de Género	54
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
8.	LECCIONES APRENDIDAS	61
	ANEXOS	63

1. RESUMEN

El presente informe de evaluación intermedia del PATD-B, busca brindar elementos de reflexión para su rediseño y ajuste toda vez que se encuentra en la mitad de su implementación. La evaluación identifica elementos críticos en el diseño, implementación y desempeño del programa, pero a su vez resalta la dinámica de los elementos de contexto y las bondades de la acción estratégica de su intervención en dicho contexto.

El PATD-B presenta desde su aprobación en marzo de 2007 hasta octubre de 2008, tres claras etapas en su desarrollo. La primera, entre abril y septiembre de 2007, constituye un primer semestre durante el cual el Programa no contó con ATP ni equipo técnico, que hicieron que este período no cuenta prácticamente para el Programa como tampoco para la evaluación. La segunda etapa, entre septiembre de 2007 y marzo de 2008, es el período en el cual el Programa inicia los contactos y compromisos institucionales con distintas instancias, especialmente del gobierno boliviano, y establece las bases para realizar una planeación de actividades y programación presupuestal y financiera donde concrete sus objetivos estratégicos y sea referente para la gestión del Programa. La tercera etapa, de abril a octubre de 2008, el PATD-B implementa un Plan Operativo Anual -POA, y muestra productos significativos de su ejecución. Esta última etapa de implementación del PATD-B va a establecer los elementos para la evaluación intermedia de sus productos y resultados.

El factor externo que ha influido en la implementación del Proyecto ha sido el contexto de la situación política de Bolivia, caracterizada durante el período del Programa por cambios importantes y confrontación de intereses económicos y políticos, que para algunos vislumbran alteraciones en las estructuras de poder semejantes a las vividas a mediados del siglo XX en el país (Revolución Nacional de abril de 1952). No obstante, son estos mismos cambios los que le otorgan a la cooperación técnica de la OIT su potencial en una agenda a favor del trabajo decente a partir del gran déficit histórico que ha vivido la sociedad boliviana en la materia.

Los cambios inesperados en el Gobierno Central con la respectiva rotación de funcionarios, generaron retrasos considerables en el logro de acuerdos y en los procesos de coordinación y avance. Este factor impidió la maduración en Bolivia de los procesos de sostenibilidad e institucionalización de los objetivos del Proyecto durante los primeros meses de 2008, esto es, durante el segundo período del Programa cuando éste buscaba despegar. Posteriormente, las limitaciones para avanzar en agendas de diálogo y concertación van a venir de la prioridad dada a los temas de la política que le resta atención a los propios del diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Más recientemente, los acuerdos logrados entre el gobierno y la oposición, han generado un clima de estabilidad que permiten prever, no obstante la fragilidad de la estabilidad política, una mayor atención a los asuntos propios del desarrollo y la agenda de las respectivas carteras ministeriales. Así, de continuarse este nuevo clima, el PATD-B podrá encontrar un contexto en el cual cimentar con mayor efectividad las acciones, que no obstante estas limitaciones, se han podido adelantar con relativo éxito en distintos niveles de las organizaciones mandantes.

El desempeño del Programa ha estado guiado por sus objetivos estratégicos, los cuales han constituido el componente más sólido de su diseño en el 2006. Los productos y actividades van a presentar cambios conforme con el accionar del Programa, cuyas

características se encuentran centradas en el cambio institucional. Esta evaluación ciertamente percibe que, no obstante el poco diagnóstico institucional, el PATD-B presenta logros muy modestos pero significativos en el cambio cultural e institucional de los mandantes, especialmente en el gobierno, en la medida que ha propiciado encuentros y espacios de interacción significativos, consultas y alianzas, con argumentos técnico-políticos. Esto resulta especialmente relevante en un contexto cultural y político marcado por el cambio, por la movilización y por una alta politización de la vida social que se vive hoy en día en Bolivia.

Estos modestos logros del PATD-B tienen que ver, desde el punto de vista del contexto institucional, socio-económico y cultural, con su capacidad de respuesta sustentada en tres elementos: la constitución de un equipo interno con alto nivel de experiencia y compromiso; la adecuación de muchas de sus acciones a las demandas y necesidades de los mandatarios; y, los mecanismos e instrumentos utilizados para facilitar los cambios, esto es, las consultas, los estudios, las alianzas, las metodologías de capacitación y, en general, el respeto y reconocimiento hacia los interlocutores.

El diseño original del PATD-B resultó válido y su principal virtud consistió en la descripción estratégica y la definición de los tres objetivos específicos, conforme al análisis de los problemas que enfrenta la sociedad boliviana para avanzar hacia el objetivo general de un trabajo decente. Los roles y la búsqueda de compromisos con los diferentes actores identificados en las distintas acciones ha constituido un lineamiento de política clara para la implementación del Programa. No obstante, el diseño original fue sometido a una adecuación en los niveles más específicos de programación de acuerdo con las limitaciones del diseño, la dinámica misma del contexto y las posibilidades reales del Programa. Al parecer de esta evaluación, dicha revisión fue necesaria y positiva para otorgarle mayor racionalización, coherencia y claridad a la planeación y acción del PATD-B. Sin embargo, se considera que este proceso se encuentra aún incompleto, especialmente en lo tocante a los elementos más concretos del diseño que deben facilitar el monitoreo y la evaluación de resultados de productos como de impactos. Por su parte, la revisión ha dejado por fuera de la acción del Programa algunos temas que bien pueden retomarse, como el relacionado con el desarrollo económico local y su articulación a los objetivos centrales.

Esta evaluación argumenta que el PATD-B ha avanzado claramente en la planificación y monitoreo por proyectos, actividades e indicadores de producto, pero le resta un esfuerzo importante en evaluación de resultados tanto de productos, pero especialmente de impactos. En el campo de cumplimiento de productos, la ausencia de metas en muchos de los proyecto –así estos apunten a la creación de modelos de intervención– deja indeterminado el cumplimiento. No obstante contar con un diseño de indicadores de monitoreo y evaluación, este diseño no se ha implementado, lo cual limitó esta evaluación para hacer afirmaciones más objetivas sobre resultados intermedios o indicadores de la eficacia del Programa. Esto no significa que la calidad de sus productos y los resultados de impacto no existan, sino que no se dispone de información sistemática. La recomendación en este campo es a la implementación del sistema de información para su monitoreo y su evaluación final, que en buena parte se encuentra ya diseñado.

No obstante, los límites de medición de eficacia, los productos son significativos a la luz de la apreciación de las contrapartes y del evaluador, en las tres áreas estratégicas de intervención. En el respeto a los Derechos Fundamentales en el Trabajo, se han adelantados estudios, módulos pedagógicos, amplios procesos de capacitación a actores claves, etc., que sientan las bases para su agendación en la política pública y la

sostenibilidad de las acciones. En el campo de las políticas de empleo, se ha reactivado el mercado de servicios socio-empresariales, se han capacitado en metodologías OIT a más de 1500 jóvenes y mujeres en muy diversos modelos de intervención, y se han elaborado propuestas de política pública de gran significación en el mediano plazo. En el campo del fortalecimiento institucional se cuentan con varios proyectos en marcha, basados en las necesidades y requerimientos de las contrapartes constituyentes de la OIT.

Desde el punto de vista de la eficiencia del Programa, esta evaluación encuentra que las actividades de diseño, investigación y apoyo a la formulación de políticas, planes o materiales pedagógicos, las cuales descansan en la contratación de colaboradores externos, el Programa se encuentra dentro de los estándares nacionales. Con respecto a las actividades de capacitación, el PATD-B presenta un promedio de costos por persona capacitada en diferentes metodologías relativamente alto frente a programas anteriores, que obliga a revisar o precisar este mayor nivel, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos se trata del diseño e implementación de modelos de intervención con grupos poblacionales específicos. Esta evaluación realizó una valoración del nivel de ejecución presupuestal del PATD-B. A partir de las cifras de ejecución proporcionadas por el Programa, después de un estancamiento presupuestal en el 2007, conforme con los problemas de la primera etapa del Programa, en los períodos sucesivos el Programa logra mejorar paulatinamente sus índices de gastos. Previendo que los compromisos contractuales se ejecuten en su gran mayoría dentro del 2008, y sin considerar nuevos compromisos que se asuman durante los dos meses restantes del año, a 31 de octubre de 2008, se tiene una ejecución presupuestas del 73.4%, la cual es aceptable teniendo en cuenta la trayectoria de este indicador.

La participación de los distintos constituyentes de la OIT en Bolivia en las actividades del PATD-B ha sido diferenciada y se ha buscado de conformidad con la proyección original. El PATD-B ha mantenido presente su interlocución con la COB, no sólo directamente, sino también en coordinación y facilitada por las actividades adelantadas por el especialista ACTRAV de la OSRA. Pero esta relación es difícil y compleja. Si bien la COB ha participado en reuniones convocadas por el Programa, no se ha logrado articular con ella un plan de acciones específicas y una agenda para el diálogo social. La COP ha dado indicios de buscar procesos de gestión moderna que les permita asumir acciones más proactivas frente a los problemas del trabajo, lo cual contribuye a la construcción de lo público y al diálogo social. Expresiones de esto ha sido la propuesta sobre seguridad social y la apertura a tratar los temas de género. En tal sentido esta evaluación recomienda al Programa buscar una estrategia más significativa de trabajo con la COB como órgano legítimo de representación de los trabajadores. Esta acción no debe significar retirar su apoyo a otras formas de organización de trabajadores por fuera o independientes de la COP, especialmente de los ligados a los movimientos sociales en ascenso en Bolivia –informales, mujeres e indígenas-, en reconocimiento a sus respectivas legitimidades y mundos de trabajo. Igualmente, no se debe descuidar el apoyo a la organización cooperativa de los trabajadores y a la formulación de planes estratégicos en el área.

En cuanto a las organizaciones de los empresarios, igualmente el PATD-B ha sido activo en avanzar en sus objetivos con la participación de los distintos grupos empresariales existentes en el país. El avance en el objetivo de fortalecer el diálogo social, que ha sido esquivo de acuerdo con el contexto político del país y la politización de la vida pública, se ha visto posible a partir tanto de los acuerdos recientes entre gobierno y oposición, que han disminuido la polarización en el país y han generado un

clima de estabilidad, como a través del avance en las acciones realizadas en el marco del convenio bipartito firmado en el sector de la Construcción. Este acuerdo constituye una experiencia valiosa como modelo de concertación y avance hacia aspectos de mutuo interés y diálogo social. Al igual que con la COB, con la CEPB, el Programa debe abrir posibilidades de mayor intervención. Sobre la base del nuevo proceso de planeación estratégica que ha venido adelantando recientemente la Confederación, el Programa debe buscar apoyar aquellas acciones estratégicas que compaginen con sus objetivos y logren avanzar en las condiciones y propuestas que faciliten el diálogo social.

Finalmente, frente al gobierno, todas las acciones mencionadas en este informe provienen en su gran mayoría de la interlocución con alguna instancia nacional o local pública. No obstante los cambios institucionales, la participación de distintas instancias de gobierno ha sido una constante. En este campo se presentan las mayores posibilidades para la sostenibilidad del programa. En el objetivo de la prevención del trabajo infantil, la existencia de una institucionalidad lograda a través de la Comisión Nacional y las Sub-comisiones, y el apoyo y fortalecimiento que el Programa le ha brindado, le otorga sostenibilidad a las acciones realizadas en este frente. Igualmente sucede con el Consejo Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso y las significativas e históricas acciones que el programa está haciendo en este campo. El apoyo a la elaboración de planes, cuando estos se realicen en forma participativa con los actores involucrados, se constituyen en un aprendizaje social en la medida en que son referentes de interacción entre los actores para organizar sus propuestas de acción colectiva. Los materiales pedagógicos, como el módulo de capacitación sobre la Declaración de Principios y Derechos fundamentales del Trabajo, los manuales para formadores, la guía para la aplicación de las NIT y la formación de formadores en Derechos, en comunidades indígenas, de mujeres y de profesionales del derecho, facilitan las condiciones de sostenibilidad.

Igualmente constituyen una fuente de sostenibilidad de los efectos intangibles del Programa, las investigaciones y publicaciones sobre los temas centrales de la OIT sobre trabajo infantil y forzoso, sobre políticas de empleo, sobre género y trabajo, ligada a instancias públicas de gobierno o de organizaciones sociales, permite visibilizar problemáticas y contribuyen a la agenda y formulación de política pública. Esta evaluación considera fundamental que el PATD-B busque la mayor calidad y programe la publicación y amplia difusión de estos productos, como elementos de sostenibilidad de acciones frente al tema. Finalmente, esta evaluación encuentra que existen muchas iniciativas que bien podría emprender el Programa en el campo de género que no están presentes y que reforzarían esta perspectiva hacia el futuro. Fomentar la participación de las mujeres en todas las actividades realizadas, y estudiar los posibles impactos positivos o negativos de tal inclusión; en el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo local y generación de empleo articular los “presupuestos sensibles al género”, sobre la base de las iniciativas que han existido en el pasado en los municipios bolivianos; considerar en los planes de trabajo en que se apoye a los constituyentes, la inclusión de su propio auto-examen en el tema, la incorporación en equidad de las mujeres empresarias y trabajadoras en los organismos de decisión y representación de la Confederación de Empresarios Privados y de la Central Obrera Boliviana.

Teniendo en cuenta los grandes retos que esta evaluación plantea, especialmente aquella de proporcionar los elementos de asistencia técnica en una transición política que ha experimentado Bolivia y que ha puesto la suerte del trabajo en la agenda de los movimientos sociales, y el mejoramiento de los indicadores de ejecución presupuestas

del Programa, se recomienda el no recorte de recursos presupuestales y, de ser necesario, la ampliación en su período de vida por un tiempo igual al de su primera fase.

2. INTRODUCCIÓN

El PATD-B constituye una experiencia en programas de apoyo al Trabajo Decente, de central importancia para Bolivia y de gran potencial de impacto en la búsqueda de sus objetivos. Las instituciones laborales en América latina, y especialmente en Bolivia, constituyen una de las más débiles en el contexto histórico, cultural y político de la región. La proliferación de distintas formas y relaciones de trabajo, como expresión del agotamiento de los procesos de modernización y desarrollo en las últimas décadas, han hecho convivir las formas hegemónicas de relación asalariada formal, con una mayoritaria proporción de formas de trabajo premodernas, expresadas en relaciones de servidumbre y trabajo forzoso, trabajo independiente de subsistencia, asalariados no protegidos de micro unidades productivas, trabajo familiar no remunerado y explotación laboral infantil.

El abordar estos problemas en la realidad de Bolivia desde la cooperación técnica internacional, conjugados con el necesario fortalecimiento institucional de sus constituyentes, implica preguntarse por las nuevas configuraciones históricas de las múltiples dimensiones del desarrollo en el país, esto es, desde lo económico, ambiental, cultural, institucional y político. Los cambios a los que arriba la sociedad boliviana en el presente siglo, y el ascenso político de nuevos movimientos sociales, plantean un momento especial que vuelve a preguntarse por el agotamiento o no de los procesos de modernización y desarrollo. La búsqueda de un trabajo digno para todos, puede constituirse en una meta que contribuya a las opciones de desarrollo nacional y al diálogo de las distintas racionalidades e intereses en recomposición y conflicto.

En este contexto, el objetivo central del PATD-B, apoyar la búsqueda del trabajo decente, se constituye en un propósito complejo y de gran importancia para el país. La presente evaluación intermedia busca aportar elementos que contribuyan a un mejor direccionamiento de las actividades del Programa, a su mejor desempeño e implementación, a fin de contribuir con los objetivos de la OIT en la región.

El PATD-B presenta desde su aprobación en marzo de 2007 hasta octubre de 2008, tres claras etapas en su desarrollo, de central consideración para esta evaluación. La primera, entre abril y septiembre de 2008, constituye un primer semestre durante el cual no se cuenta con la ATP ni con un equipo básico de trabajo que diera inicio a sus acciones. Este semestre, que cuenta como parte de su período de vida 2007-2010, no cuenta prácticamente para el Programa como tampoco para la evaluación. La segunda etapa, entre septiembre de 2007 y marzo de 2008, es el período en el cual el Programa inicia los contactos y compromisos institucionales con distintas instancias, especialmente del gobierno boliviano, y establece las bases para realizar una planeación de actividades y programación presupuestal y financiera donde concrete sus objetivos estratégicos y sea referente para la gestión del Programa. La tercera etapa, de abril a octubre de 2008, el PATD-B inicia un proceso de creación y utilización de sistema de planeación y monitoreo expresado en un Plan Operativo Anual -POA, que le va permitir contar con una plataforma más clara para guiar sus acciones, las cuales se amplían conforme con su misión.

Esta última etapa de implementación del PATD-B va a establecer los elementos para la evaluación intermedia de sus productos y resultados. El desempeño del Programa ha estado guiado por sus objetivos estratégicos que, como se verá, constituyen el componente más sólido de su diseño en el 2006. Los productos y actividades van a presentar cambios conforme con el accionar del Programa, cuyas características se encuentran centradas en el cambio institucional. Esta evaluación intermedia se va a realizar sobre dos bases centrales de información y guía, que actúan en dos niveles diferentes: por una parte, la consulta directa y apreciativa a los representantes de las distintas organizaciones de los constituyentes de la OIT en Bolivia, como al equipo técnico; por otra parte, la revisión detallada a los indicadores de producto y de resultado, de acuerdo con el sistema de planeación y monitoreo diseñado por el Programa. A continuación se presentan, conforme a los términos de referencia, los elementos metodológicos de estos dos componentes, como las limitaciones y alcances de la evaluación.

Elementos metodológicos de evaluación

La primera y principal fuente de información de esta evaluación se basa en las diferentes entrevistas que el evaluador realizó a representantes del gobierno, de los y las trabajadoras y de los empresarios y empresarias. En tal sentido, esta evaluación es eminentemente cualitativa, participativa y con un enfoque basado en los *stakeholders* o constituyentes de la OIT. Desde este enfoque todas las entrevistas tuvieron un carácter abierto, no estructurado, en las cuales se busca captar en los constituyentes su percepción acerca del Programa, indagar sobre sus estrategias centrales y valorar las relaciones e interacción en las distintas actividades desarrolladas. Todas las entrevistas tuvieron una duración entre 30 y 60 minutos. La agenda de entrevistados fue decidida por el evaluador de una lista más larga de funcionarios y representantes que envió previamente la ATP. El Programa facilitó, no sólo el arreglo de las reuniones, sino también el desplazamiento del consultor, lo cual permitió cumplir a cabalidad la agenda prevista.

Igualmente se entrevistaron algunas personas de proyectos específicos de capacitación y se realizaron entrevistas grupales a facilitadores de las metodologías OIT. Se sostuvieron reuniones en distintos momentos con la ATP del Programa y con el equipo técnico. Por su parte, se sostuvieron conversaciones telefónicas con el director de la Oficina Subregional para Países Andinos, con tres especialistas de dicha oficina y con la Coordinadora Nacional del componente de Trabajo Infantil del equipo técnico en Bolivia, quien durante la visita se encontraba en Lima¹. En el Anexo, al final de este informe, se encuentra la agenda de reuniones con la lista pormenorizada de las personas entrevistadas.

El otro componente de la evaluación se desarrolla al nivel de la información escrita y se centra, para la evaluación de la efectividad o eficacia del Programa, en los indicadores de monitoreo y evaluación que fueron diseñados por el mismo Programa; para la evaluación de la eficiencia, en la información presupuestal; la evaluación de eficacia ocupará la mayor parte del informe en el literal 5.2 del desempeño. Como se verá en el desarrollo de este informe, mientras el primer componente metodológico arroja en general una visión positiva y optimista, este segundo componente, aparece como menos

¹ Hubiera sido deseable la conversación directa con cada uno de los especialistas de la oficina regional, que por lo breve de la misión, no fue posible. Se sugiere que para próximas misiones de éste u otros programas debe preverse en los términos de referencia la visita de uno o dos días a Lima.

optimista. Esta aparente contradicción, objetada por equipo técnico del PATD-B, proviene ante todo no de resultados negativos de los indicadores de monitoreo y evaluación, sino de la no existencia de información para valorar la eficacia. La ausencia de este tipo de información puede deberse a diversos factores (el reducido tiempo de ejecución del Programa, la disponibilidad de tiempo y el reducido equipo técnico, la ausencia de una cultura de evaluación, etc.). Lo cierto es que este factor limita de manera central la evaluación. En tal sentido, esta evaluación considera como una de sus principales recomendaciones, llamar la atención sobre la implementación del sistema de evaluación de resultados.

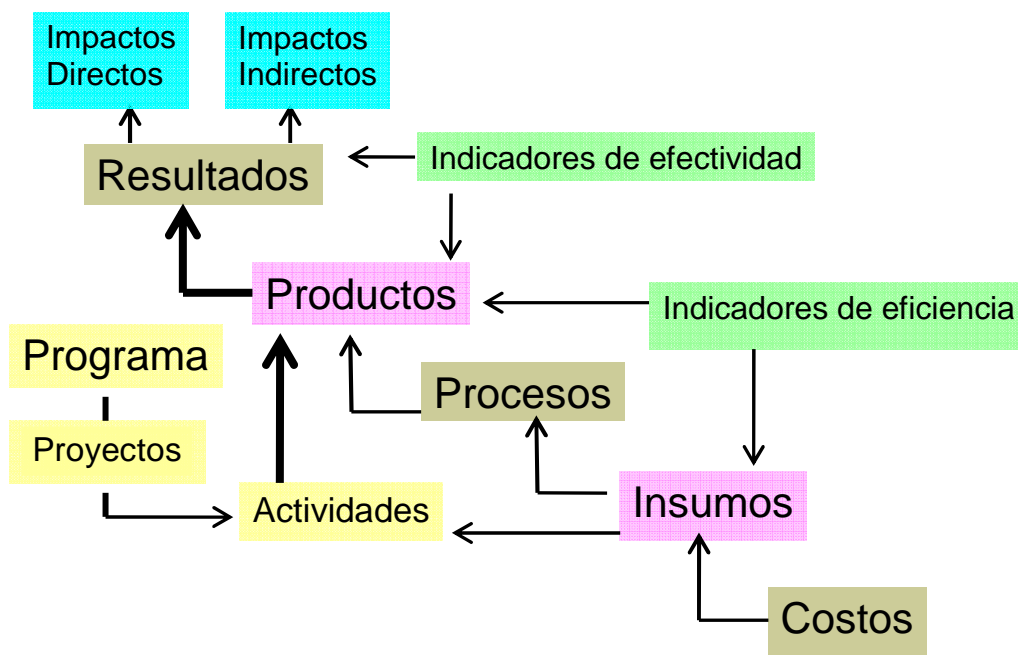
Por tal motivo, es necesario precisar los elementos metodológicos tenidos en cuenta para este segundo componente de la evaluación. Básicamente, esta evaluación diferencia claramente, conforme con la literatura especializada sobre el tema², lo que en adelante se va a denominar productos y resultados. Los **productos** son todos aquellos elementos tangibles o intangibles obtenidos de una actividad realizada, apoyada o impulsada por el Programa. Esto es, si la actividad es elaborar un módulo de capacitación sobre la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, el producto es el respectivo módulo de capacitación elaborado. En consecuencia, un indicador de producto es la existencia del módulo. Los **resultados** son todos aquellos aspectos que buscan alcanzarse con los productos de manera inmediata, o de mediano y largo plazo. Así, los resultados son de distinto tipo y en ellos puede influir una serie de otros aspectos no relacionados con la acción del Programa.

Una forma de aproximarse a los resultados o impactos, como bien lo señala la Matriz de Resultados e Indicadores diseñada para el Programa, es a través de la valoración de la calidad y pertinencia de los productos. Otra forma es valorando los resultados inmediatos, cuando la influencia de factores externos es débil, o haciendo seguimiento posterior³. En el caso del módulo de capacitación, un indicador indirecto de resultado estaría entonces en conceptos que expertos sobre el tema emitan del módulo; un indicador directo inmediato estaría en la calificación que educadores y educandos realicen del módulo; un indicador mediato, estaría en calificar los cambios de actitud que, según los educandos, se deban a la capacitación en que participaron (en este caso el módulo hace parte de todo el proceso de capacitación), etc.

En el diagrama siguiente se precisa esta diferencia entre productos y resultados, y se señala que es justamente la relación entre estos los que generan los indicadores de efectividad o eficacia, como forma de valorar los resultados. Como lo señala el documento de Matriz de Resultados e Indicadores elaborada por la consultoría externa respectiva para el Programa, “la ventaja de diferencias esos dos tipos de resultado será que, como suele suceder en la práctica, durante la implementación de los proyectos los “productos” pueden demostrarse inocuos para lograr los “impactos”. Si eso sucede, al disponerse de un mapa orientador respecto a qué “impactos” se buscan, el Proyecto puede ajustar su rumbo ensayando nuevos “productos”, en busca de mayor eficacia” (p.2). La evaluación de implementación y desempeño de este informe, va a resaltar el avance de los productos, pero se va a encontrar muy limitada por la disponibilidad de información sobre resultados.

² Véase, por ejemplo, ...

³ La valoración experimental o semi-experimental, con la presencia de grupos de control no sometidos a la intervención del Programa, sólo se justifica en intervenciones masivas y estandarizadas. La naturaleza de la gran mayoría de las actividades del Programa no aplican para este tipo de evaluación.



Este ejercicio de evaluación toda vez que también se basa en el primer componente de entrevistas, en las apreciaciones y conversaciones de los informantes claves con el evaluador, constituye un componente más interpretativo, por lo cual es un producto social abierto y susceptible de réplica y complementación.

Como se observará con la revisión global del informe, desde el punto de vista metodológico⁴, esta evaluación presenta tres importantes limitaciones. Primero, teniendo en cuenta la amplitud de objetivos, proyectos y actividades del Programa, su cobertura y las múltiples contrapartes que participaron, el proceso evaluativo resulta conveniente que sea desarrollado por un equipo más que por un consultor aislado, no tanto por la carga de trabajo en tiempo limitado que ello implica, sino por la posibilidad de interlocución y construcción entre distintas visiones externas al Proyecto. En tal sentido, la responsabilidad de este informe es exclusiva del evaluador.

Segundo, constituye un elemento de mayor validez metodológica una mayor y sistemática participación de los grupos meta o beneficiarios últimos de un proyecto, en el proceso mismo de evaluación. Debido a las limitaciones en tiempo, espacio y recursos, el evaluador sostuvo un contacto marginal con dichos grupos. Esta limitación insalvable, se espera que sea compensada por la calidad de las demás fuentes secundarias y primarias que informaron este reporte. Tercero, como ya se mencionó, la ausencia de información sobre resultados oportunos del sistema de seguimiento y evaluación previsto en el Programa, dificultó este elemento central de evaluación. Así se señala explícitamente que la evaluación se basa más en elementos de actividad y proceso, los cuales resultan significativos y no dejan de ser importantes para la evaluación.

⁴ Worthen, Blaine; James Sanders y Jody Fitzpatrick. *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines*. Estados Unidos, Longman Publishers, 1997.

Dentro de estas limitaciones, el informe logra un nivel de validez gracias tanto a la combinación de distintas fuentes de información que permiten la triangulación metodológica⁵ a fin de verificar hipótesis y evidencias, como a la calidad de la información suministrada por el Proyecto. Este informe, aunque ha buscado hacer un balance completo de todas las actividades, es posible que deje por fuera elementos de acción del Programa. Se buscó sistematizar los elementos más relevantes del proceso, centrándose en los avances y contribuciones más significativas producto de los distintos objetivos, proyectos y actividades.

Conforme con los términos de referencia de esta evaluación, incluyendo el resumen ejecutivo inicial y esta breve introducción, el informe contiene en total ocho puntos. Aunque algunos de ellos se superponen, cada uno desarrolla de la manera más precisa los elementos que puedan aportar a responder las preguntas específicas que plantea. Se espera con esto agregar valor al conocimiento que sobre su propio quehacer ha desarrollado el Proyecto.

Finalmente, se quiere agradecer de manera especial el apoyo recibido para la realización de este informe a Ana Lía Piñeyrúa Olmos, ATP del Programa, y a todo el equipo técnico y administrativo del Programa, como a todas las demás personas de las instituciones contrapartes, quienes generosamente me brindaron su tiempo y disposición. Finalmente, quiero hacer mi reconocimiento a la Oficina Subregional para Países Andinos de la OIT por confiarme este trabajo, el cual representa una gran responsabilidad ante la entidad, la cooperación de los países bajos, las contrapartes nacionales y todos y todas las participantes en el Proyecto. Espero contribuir con este esfuerzo a la loable misión de la búsqueda de un trabajo decente en la región.

⁵ La triangulación es el proceso metodológico que a partir del cruce de información permite sustentar hipótesis o confirmar categorías inductivas en procesos de investigación o indagación de la realidad. Véase Silverman, David (1993): *Interpreting qualitative data*. London: Sage Publications.

3. DISEÑO

El análisis del problema, la identificación de los grupos meta y sujetos participantes del Programa, y los componentes estratégicos del PATD-B (TC-RAM 2007-2010), resultaron claros, relevantes y pertinentes para la realidad del país, por lo cual conservan a la fecha su vigencia para la intervención del Programa. La experiencia previa de intervención de la OIT en Bolivia, con los programas desarrollados durante la última década como IPEC, SAP-FL, FORSAT, PRES I y II, constituyó un antecedente central para el adecuado diseño general del Programa. Este diseño general del PATD-B ha sido altamente satisfactorio y ha constituido el referente central de su accionar estratégico durante todo el período de ejecución.

No obstante, dada la naturaleza de las estrategias, el contexto político institucional del país y la trayectoria de intervención acumulada del proyecto, los elementos más concretos de dicho diseño, expresados en los componentes del marco lógico como productos, actividades e indicadores de resultado, sufrieron importantes cambios a partir de un proceso de revisión y ajuste que realizó el equipo técnico del programa en el primer trimestre del 2008.

En esta sección, se evalúan los elementos más importantes del diseño a partir de su confrontación con el contexto y problemática que enfrenta el Programa. Conforme con los términos de referencia de la evaluación intermedia, el diseño inicial del PATD-B se examina: primero, a la luz del contexto socioeconómico y cultural; segundo, frente a la correspondencia entre los objetivos del Programa y el análisis de los problemas que le dan origen; tercero, con respecto al desarrollo de los objetivos inmediatos y el sistema de indicadores de cumplimiento; y, cuarto, en cuanto a la validez global del diseño. En esta evaluación del diseño se precisan las limitaciones observadas en él, que llevaron a los cambios realizados por el equipo del Programa en el marco de la programación del 2008. Así mismo, se mencionan los elementos de diseño que deben tenerse en cuenta en la programación de actividades del 2009.

3.1. Contexto institucional, socioeconómico y cultural

En esta parte se busca responder, entre otras, a la pregunta de si fueron identificados en el diseño los factores externos que afectan la implementación del proyecto y de si se ha probado la validez de los supuestos. La Matriz de Planificación del documento original del PATD-B, establece tres supuestos centrales: los constituyentes asumen la protección de los derechos fundamentales como parte importante de sus agendas; la estabilidad institucional democrática se mantiene en el país; y, la situación socio-económica general del país no se deteriora de manera significativa.

Para cualquier observador interno o externo de la realidad boliviana y a la luz de la experiencia del Programa, estos tres supuestos se cumplen muy parcialmente en Bolivia. Primero, como lo señala el Informe Avance del PATD-B de febrero de 2008 y como lo señalan los hechos acaecidos en Bolivia hasta septiembre de este año, la estabilidad institucional del país ha sido débil, afectando la implementación del Programa. Segundo, para algunos constituyentes la protección de los derechos fundamentales o de algunos de ellos, no ha hecho parte de sus agendas o presentan elementos contradictorios frente a los convenios internacionales (por ejemplo, caso de eliminación

efectiva del trabajo infantil), afectando el desarrollo de proyectos específicos del Programa; Tercero, la situación socio-económica general del país se ha mantenido estable hasta la fecha, pero dado el contexto internacional se prevén cambios importantes que podrían afectar la aproximación a los objetivos últimos del Programa.

Frente al primer supuesto, la situación política e institucional del país afectó la implementación del Programa de diferentes formas. Por una parte, los procesos de cambio expresados en la nueva Constitución Política del Estado producto de la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007, enfrentó una fuerte oposición por parte de las fuerzas políticas y organizaciones cívicas de los departamentos de la media luna oriental, alrededor de los temas de autonomía regional y el control de ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos, entre otros, que llevaron al país a una gran tensión alrededor de la unidad nacional y que exigieron del gobierno nacional prestar la mayor atención a los problemas de orden político surgidos de esta polarización. La priorización de la estabilidad política y del establecimiento de alianzas por parte de la dirigencia de gobierno en las entidades públicas durante la mayor parte del 2008, hizo que las agendas de fortalecimiento institucional y formulación y desarrollo de la política pública pasaran a segundo plano. Por otra parte, esta situación también llevó, entre otros factores causantes, a una recomposición del gabinete ministerial en enero de 2008, que como se verá en el balance específico de las acciones del Programa, afectó los acuerdos y avances que el Programa tenía con los funcionarios salientes, especialmente del Ministerio de la Producción y la Microempresa y del Ministerio de Educación. Por su parte, las organizaciones de empleadores y trabajadores se vieron igualmente afectadas por la politización de la vida pública. La actitud opositora de una gran parte de los empresarios los alejaba de las posibilidades del diálogo social y hacía que los intentos del Programa por acordar agendas con los equipos de gobierno se vieran con recelo y dificultara durante este período acuerdos directos con ellos. El apoyo crítico de la Central Obrera Boliviana al gobierno nacional y la disparidad de visiones a su interior dificultaban igualmente un acercamiento del Programa y la concreción de agendas de trabajo.

En cuanto al segundo supuesto, que los constituyentes asumen la protección de los derechos fundamentales como parte importante de sus agendas, su cumplimiento se encuentra sometido al primero, toda vez que la concreción de agendas se hizo difícil con los distintos constituyentes. Con el Ministerio de Trabajo, la entidad más directamente implicada del gobierno nacional, los avances en el 2008 fueron parciales tanto por las prioridades de la agenda política del Ministro, como por capacidad de interlocución y rotación de funcionarios de segundo nivel. Por ejemplo, sólo a partir de septiembre de 2008 fue posible concretar una agenda clara e integral con la Dirección General de Empleo. En el caso del Ministerio de Educación, esta entidad explícitamente no compartió el reconocimiento pleno del trabajo infantil como un problema que afecta el desarrollo del país. Los patrones culturales arraigados, especialmente en la tradición indígena, se mostraron en un primer momento, como un obstáculo para la construcción de una agenda en este campo. No obstante, esto fue superado con la participación de distintos agentes en la Comisión Nacional y con acuerdos en la priorización de acciones para la erradicación de los casos de mayor explotación laboral infantil.

En cuanto al tercer supuesto del diseño del Programa, la situación socio-económica general del país, ha constituido el supuesto que en menor medida ha afectado la implementación del Programa durante el período de esta evaluación. Por el contrario, los precios internacionales de los productos primarios de exportación bolivianos se mantuvieron favorables y los indicadores de empleo no mostraron deterioro. Aunque el

contexto internacional de crisis financiera e inicio de estancamiento económico prevé cambios importantes que podrían afectar la aproximación a los objetivos últimos del Programa, en lo corrido del 2008 la situación ha sido favorable para el adelanto de políticas públicas hacia el trabajo decente.

Como se puede apreciar, los supuestos considerados en el diseño del PATD-B son pertinentes toda vez que resultan por fuera de la gobernabilidad de la OIT. En tal sentido, aunque en los informes de la ATP se consignaron elementos de seguimiento a la estabilidad política, institucional y económica, como expresión de seguimiento a dichos supuestos, la capacidad de mantenerlos o aumentar su probabilidad por parte del Programa es mínima. Sólo en el supuesto referente a la asunción por parte de los mandantes de la protección de los derechos fundamentales, el Programa si puede y logra tener un impacto importante, dado el carácter intrínseco de su misión. Aunque diferenciado, a lo largo de este informe, se verá como se concretan acciones con distintos mandantes que apuntan a la protección de los derechos fundamentales del trabajo en Bolivia y a su posicionamiento en las distintas agendas.

En consecuencia con lo anterior y a la luz de este primer nivel de análisis, el diseño del programa acertó en identificar los factores externos que efectivamente han afectado la implementación del PATD-B. El cumplimiento parcial de los supuestos explica en alguna medida las dificultades de arranque y los cambios posteriores en los niveles más concretos de diseño. No obstante, dado el carácter de cooperación técnica del Programa y su intervención eminentemente a nivel del fortalecimiento institucional, esta evaluación quiere llamar la atención acerca de la necesidad que la formulación y diseño de los programas incorporen en un nivel más amplio el diagnóstico del contexto institucional, a fin de que estos sean ampliados en el análisis del problema y menos en el análisis de riesgos, elemento que queda efectivamente limitado en el diseño del PATD-B.

Esta limitación obedece a la poca tradición que existe en el análisis institucional de los problemas. Dicho en otras palabras, el PATD-B busca básicamente alterar las “reglas del juego”⁶ de los actores estratégicos para una mejor **interacción** hacia el logro de los objetivos del trabajo decente (*gobernanza*), que les brindaría a dichos actores la **capacidad** para hacer efectiva las políticas de aplicación y respecto a los derechos fundamentales del trabajo (*gobernabilidad*). La mejor interacción de los actores o constituyentes del Programa en la búsqueda de sus objetivos, implica brindar argumentos para alterar su acción colectiva y buscar el ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común (*buen gobierno*). Es por ello que la principal acción del PATD-B se ha centrado en la realización de consultorías y capacitación de los distintos miembros para facilitar el diálogo y unir esfuerzos en la búsqueda de logros comunes.

La elaboración de un mejor diseño pasa entonces por diagnosticar los problemas institucionales a partir de los valores y normas formales e informales que guían la interacción entre los actores, esto es, la forma como la cultura incide en la formulación e implementación de políticas públicas y en el desarrollo. Ciertamente en Bolivia las organizaciones tanto públicas como privadas de los constituyentes están inmersas en culturas diferenciadas que determinan su accionar. Esta evaluación ciertamente percibe que, no obstante el poco diagnóstico institucional, el PATD-B presenta logros muy modestos pero significativos en el cambio cultural e institucional de los mandantes, en

⁶ Consisten en “las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores” (Prats, J. O., El concepto y el análisis de la gobernabilidad, *Revista Instituciones y desarrollo* 14-15, p. 239-269. 2003: 244).

la medida que ha propiciado encuentros y espacios de interacción significativos, consultas y alianzas, con argumentos técnico-políticos. Esto resulta especialmente relevante en un contexto cultural y político marcado por el cambio, por la movilización y por una alta politización de la vida social que se vive hoy en día en Bolivia.

Estos modestos logros del PATD-B tienen que ver, desde el punto de vista del contexto institucional, socio-económico y cultural, con su capacidad de respuesta sustentada en tres elementos centrales de fortaleza. Primero, la constitución de un equipo interno con alto nivel de experiencia y compromiso, que ha ganado aceptación por parte de la mayoría de las organizaciones contrapartes prioritarias del Programa. Esta aceptación es diferenciada: más alta con el gobierno, intermedia y más reciente con la Confederación de Empresarios Privados –especialmente a través de la Cámara de Construcción Boliviana- y débil con la Central Obrera Boliviana. Es opinión de esta evaluación, que si bien hay margen de actuación para el Programa, esta diferenciación proviene más de la polarización política en el país que de la actitud o disposición del mismo equipo del Programa. Segundo, la adecuación o correspondencia de las acciones del Programa con las demandas y necesidades de los mandatarios, o como se verá en el siguiente acápite, al análisis de problemas. Tercero, los mecanismos e instrumentos utilizados para facilitar los cambios, esto es, las consultas, los estudios, las alianzas, las metodologías de capacitación y, en general, el respeto y reconocimiento hacia los interlocutores.

En el primer aspecto de adecuación al contexto, la experiencia y el perfil de la ATP y del equipo técnico del Programa, se observa un alto nivel de experiencia profesional y a partir del conjunto global de actividades y de las entrevistas con los interlocutores, un buen nivel de compromiso y perfil personal y profesional, que facilitó la superación de muchas limitaciones y de los resultados intermedios alcanzados por el Programa. El cumplimiento parcial de los supuestos señalados en el diseño original del PATD-B, se han podido solventar gracias al perfil y acción del equipo humano del Programa. Lograr en alguna medida –y como se señaló, en forma diferenciada– la voluntad política de los actores sociales, económicos y gubernamentales requeridos para el arranque e implementación del Programa y su compromiso con la protección de los derechos fundamentales del trabajo, se ha dado gracias al perfil y actividad del equipo humano en La Paz.

En cuanto al segundo aspecto, la adecuación o correspondencia de las acciones del Programa con las demandas y necesidades de los mandatarios dentro de los propósitos del PATD-B, se encuentra justamente relacionado con los cambios a nivel de los productos, actividades e indicadores de resultado que se realizó frente al diseño original del PATD-B, en el proceso de implementación y rediseño que fue expresado en el POA de abril de 2008. Como producto de la dinámica de interacción con los representantes de las organizaciones públicas y privadas de los mandatarios, el Programa generó una serie de nuevos productos o subproyecto (según el nuevo diseño de monitoreo del Programa), que de acuerdo a la comunicación dirigida al PARDEV en abril 9 de 2008, consistían en 17 nuevos subproyectos. Esta dinámica presentada por el PATD-B confirma, por otra parte, que los roles y compromisos de los diferentes actores se encontraban claramente definidos en el diseño original, en la medida en que el Programa ha trabajado estrechamente con los mismos actores definidos inicialmente y ha logrado concretar compromisos de los mandatarios y avanzar en la intermediación del diálogo social.

El tercer aspecto de respuesta al contexto institucional, socio-económico y cultural, lo constituye los mecanismos e instrumentos utilizados para facilitar los cambios, esto es, las consultas, los estudios, las metodologías de capacitación y, en general, el estilo de

respeto a los interlocutores. Estos instrumentos y estilos de intervención se encontraban en gran medida contemplados en el diseño del PATD-B y han constituido los instrumentos efectivamente utilizados en su implementación. En este aspecto, desde el punto de vista de esta evaluación intermedia, es importante resaltar dos elementos sobre los cuales se volverá en otros apartes de este informe. El primero se relaciona con la dificultad y necesidad de distinguir en la medida de lo posible, la acción de los apoyos o consultorías externas –*colext*, tanto nacionales como internacionales- de la acción del equipo técnico del proyecto, toda vez que por la experticia de este último, está generando productos en muchas ocasiones difícilmente distinguibles de los *colext* y fácilmente invisibilizados en los procesos. En tal sentido debe tenerse en cuenta que los *colext* como instrumento de intervención constituye un elemento central de los resultados del PATD-B, pero en la medida que, en mayor o menor medida, complementan, facilitan y apalancan la acción del equipo técnico interno. El segundo, se relaciona con las adecuaciones metodológicas de los procesos de capacitación, campo en el cual el PATD-B ha realizado un importante esfuerzo para el logro de sus objetivos. Ciertamente los contextos diferenciados de los sujetos de capacitación demandan claramente esta actividad del Programa y la creación de productos pedagógicos nuevos, como en el caso de la capacitación en derechos fundamentales. No obstante, escapa al alcance de esta evaluación valorar los instrumentos pedagógicos y metodológicos utilizados a la luz de los objetivos de trabajo decente, equidad de género y multiculturalidad, y, por lo tanto, frente a la adecuación al contexto cultural a las distintas poblaciones de trabajadores. Esta valoración debe ser considerada en los ejercicios de monitoreo y evaluación que desarrolle en el futuro el Programa como elemento de pertinencia cualitativa. Sobre este punto se volverá más adelante en este informe.

3.2. Adecuación del análisis del problema

Esta sección busca responder a la pregunta de la correspondencia entre los objetivos del Programa y el análisis de los problemas que le dan origen. La principal bondad en el diseño inicial del PATD-B ha sido su descripción estratégica y la definición de los tres objetivos específicos, conforme al análisis de los problemas que enfrenta la sociedad boliviana para avanzar hacia el objetivo-visión de un trabajo decente. Cada uno de los tres objetivos específicos del Programa responde a los problemas y necesidades conjuntas de distintos grupos de población, como a los requerimientos y dinámicas institucionales para dicha respuesta.

Para efectos de su mayor impacto, el PATD-B clara y acertadamente ha diferenciado tres objetivos específicos, cuyos criterios de diferenciación no parte de una diferenciación poblacional, normativa o de instrumentos de intervención, sino que se constituyen como campos de actuación estratégica, que combinan elementos poblacionales, normativos e instrumentales. Este criterio le ha otorgado fuerza a la intervención del PATD-B y se ha conservado inalterado en su recorrido hasta la fecha, pero a su vez ha permitido el cruce e interacción de dichos componentes, bien a partir de grupos poblacionales o instrumentos de intervención. Así, por ejemplo, las acciones hacia el respeto de los derechos fundamentales de los y las trabajadoras indígenas, se encuentran no sólo en la búsqueda de la erradicación del trabajo forzoso e infantil y la discriminación racial y de género (Objetivo 1), sino también con la necesidad fomentar

alternativas de empleo (Objetivo 2) y el fortalecimiento de sus organizaciones, formas de representación y participación, como de acompañamiento público (Objetivo 3).

Los objetivos originalmente diseñados no solamente respondieron al análisis del problema, sino que también a su vez han permitido ampliar y mejorar la comprensión del problema, en una dinámica reflexiva de aprendizaje e innovación social. Muchos de los proyectos del PATD-B apuntan precisamente a la creación y análisis de información, diagnósticos de situaciones identificadas, entre otras acciones, que permitirán la identificación de nuevos problemas y la mejor comprensión de los identificados originalmente. Esta evaluación no encuentra acciones del PATD-B que se encuentren por fuera de los objetivos definidos. En el análisis de implementación y desempeño del Programa se podrá ver con precisión como los distintos productos o proyectos y actividades o subproyectos, se encuentran articulados a los tres objetivos estratégicos, y como muchos de ellos se cruzan o retroalimentan mutuamente.

3.3. Desarrollo de los objetivos inmediatos

Frente a la evaluación del diseño del Programa, el hecho más relevante presentado durante su implementación ha consistido en el rediseño de sus productos, actividades e indicadores de resultado a la luz del contexto político e institucional y de la interacción con los mandantes, conservando los objetivos específicos o estratégicos, el grueso de sus productos y el sentido general de la intervención. Estos procesos de ajustes son característicos en la dinámica del ciclo de todo programa de desarrollo; no obstante, de manera particular en el caso del PATD-B, este proceso de ajuste ha demandado una más amplia reprogramación de productos y actividades, la cual obedeció a tres elementos básicos relacionados: primero, a las limitaciones propias que presentó el diseño mismo del Programa; segundo, a los cambios en el contexto político del país y de la disponibilidad de interacción y diálogo con los demandantes; tercero, a la naturaleza del mismo del PATD-B cuyo accionar se centra en mejorar la capacidad institucional, el diálogo social y en desarrollar modelos de intervención, aspectos que dependen altamente de las voluntades de las contrapartes.

El proceso de ajuste del PATD-B se expresó en el Plan Operativo Anual (POA) elaborado en abril de 2008, con base en una consultoría de apoyo que sentó las bases metodológicas para un sistema de monitoreo y evaluación del Programa, desarrollado durante el primer trimestre de 2008⁷. Dicho diseño estructuró el proceso de planeación, monitoreo y evaluación de actividades, con base ya no en *productos y actividades*, como se encontraba en el marco lógico original del PATD-B, sino en forma más específica, con base en *proyectos, actividades y productos*. Lo cual facilitó y precisó el proceso de planeación, implementación y monitoreo. Desde el punto de vista de esta evaluación, el elemento metodológico más importante introducido por este nuevo diseño fue la clara diferenciación entre resultados de producto y de impacto, y la necesidad de elaborar sus correspondientes indicadores. *Lo que va a argumentar esta evaluación es que el PATD-B ha avanzado claramente en la **planificación y monitoreo** por proyectos, actividades e indicadores de producto, pero le resta un esfuerzo importante en **evaluación** de resultados tanto de productos, pero especialmente de impactos.* Debe reconocerse que, no obstante estas limitaciones, el esfuerzo por

⁷ Ver documento de la consultoría externa *Matriz de Resultados e Indicadores del Programa*, elaborado por Carlos Sanguinetti. Abril de 2008.

instrumentar un sistema de monitoreo y evaluación ha sido una iniciativa del propio equipo del Programa a fin de superar, a su vez, las limitaciones que al respecto presentaba el documento original del PATD-B en muchos de sus indicadores.

Las limitaciones y el proceso de ajuste que presentó el diseño original del PATD-B, significaron una redefinición y reagrupamiento (absorción, fusión, etc.) de productos por proyectos claramente definidos y en pocos casos la eliminación de algunos productos. Esto, por supuesto, significó el rediseño de los indicadores y metas originales del PATD-B, algunas de las cuales se estimaron en el 2006 en términos más de la dinámica de los programas que antecedieron al PATD-B y, por supuesto, no en el contexto específico, naturaleza y dinámica del nuevo Programa, lo cual hizo que algunas metas cuantitativas no fueran consideradas en la planeación realizada cerca de dos años después. A continuación se precisaran algunos de los casos específicos de cambio que vale la pena mencionar.

El producto 1.1 del Objetivo Específico 1, *Propuesta de reforma del marco regulatorio nacional de conformidad con las Normas Internacionales del Trabajo*, estipulado en el documento original del PATD-B, fue uno de los productos eliminados. El argumento principal para su no consideración en la nueva planeación, parte de un lineamiento general de política del PATD-B: trabajar a partir de la demanda de los mandantes. Por su parte, debe tenerse en cuenta el ambiente de prevención que el Gobierno Nacional sostuvo, al menos durante un período inicial de gobierno, frente a la cooperación técnica y financiera internacional y su legítimo énfasis en la autonomía nacional. Ciertamente el enunciado de este producto puede generar colusión en las funciones de la cooperación, así las actividades hablen en forma específica de asistencia técnica.

En el caso del Objetivo Específico 2, el documento original del PATD-B contenía ocho (8) *productos*, los cuales son reestructurados en once (11) *proyectos* con sus respectivas actividades y productos. Se presenta aquí un cambio importante en términos de ordenamiento de las acciones a partir de la práctica y devenir del Programa. Así, por ejemplo, el Producto 2.4, *Programa de apoyo al empleo y formación empresarial para jóvenes*, un componente importante en el documento original del PATD-B, aparece en la planeación actual en los proyectos números 2.3, 2.5 y, especialmente 2.11. Algunas de las actividades contenidas en el numeral 2.4 del documento original, como por ejemplo, *Desarrollar una propuesta para impulsar un sistema educativo orientado a los derechos laborales y la formación de emprendedores...*, ha dependido de los cambios de funcionarios públicos y sus enfoques, en este caso del Ministerio de Educación y de la discusión del proyecto de ley de reforma educativa en el Congreso de la República. Desde este ministerio se ha querido enmarcar los emprendimiento juveniles como parte de los emprendimientos comunitarios, incluyendo aquí de manera polémica el trabajo infantil como acción formadora. Los nuevos proyectos, actividades y productos, rediseñan y organizan así las acciones del Programa de acuerdo con la interacción y posibilidades del contexto.

Finalmente, en cuanto al Objetivo Específico 3, la disparidad entre productos y proyectos del diseño original y el actual es menor, pero igual sufre algunos cambios en el ejercicio de planeación del PATD-B. Lo importante de señalar aquí es que la valoración de estos cambios se debe considerar a partir de los avances y resultados del PATD-B, lo que se realizará en las próximas secciones. En esta sección, esta evaluación intermedia, valora como positiva la decisión y ejercicio del Programa de llevar a cabo una revisión de sus actividades a la luz del contexto y de sus posibilidades, revisión que demanda tiempo y recursos, pero que resulta necesaria para la planeación e implementación del PATD-B.

Los esfuerzos y avances que ha realizado el Programa al respecto son, no obstante, parciales y requieren de una mayor precisión en diseño, monitoreo y evaluación. La definición de *indicadores de producto* para cada uno de ellos en cada proyecto, requieren una revisión detallada, y su formulación tanto en términos cualitativos como cuantitativos. A este respecto resalta la necesidad de definir las unidades de medición y, cuando el resultado sea cuantitativo, definir la meta por alcanzar, de tal manera que los indicadores se construyan como relaciones porcentuales de cumplimiento. Así mismo, en los casos donde la meta se especifique en número de beneficiarios, como por ejemplo en todas las actividades de capacitación, la información debe especificarse según sexo, para permitir un análisis posterior de contexto y resultados desde una mirada de género.

En cuanto a los *indicadores de resultado o impacto*, estos requieren un esfuerzo mayor de análisis y medición, y, especialmente, de levantamiento de información en las acciones desarrolladas con las distintas organizaciones contrapartes o mandantes con las que se relaciona el PATD-B. En el caso, por ejemplo, de las acciones de capacitación en los distintos componentes, debe preverse desde su diseño la financiación y realización de líneas de base, acciones de seguimiento y evaluaciones específicas. Dada la importancia que concede el PATD-B al desarrollo de modelos de intervención para la defensa de los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del empleo decente, la sistematización y evaluación de experiencias debe ocupar un lugar importante en su accionar.

Con respecto a los indicadores de impacto, debe mencionarse que el Sistema de Indicadores de Monitoreo en el POA realizado por el Programa, contiene la columna de los indicadores de los productos, pero carece de una columna de indicadores de impacto directo. Por tal motivo, es importante que el PATD-B avance hacia la definición de indicadores de impacto directos (intermedios o finales)⁸, en el diseño de una matriz más simplificada que el POA, que recoja o mejore en alguna medida el diseño original de los indicadores de objetivos. Si bien, como lo propone el documento *Matriz de Resultados e Indicadores del Programa* (p. 3) realizado por la consultoría de apoyo, algunos impactos pueden derivarse a partir de la calidad de los indicadores de producto bajo el supuesto de su implicación, esta evaluación considera que en el período ejecutado y de proyección del Programa, mayor a dos años, bien puede realizarse el ejercicio de medición de impactos directos cualitativos o cuantitativos, intermedios o finales. En síntesis, el PATD-B debe mejorar sustancialmente los indicadores de productos e incorporar en distintos niveles de alcance los indicadores de impacto.

3.4. Validez global del diseño

Como fue analizado en las secciones anteriores, el diseño original del PATD-B resultó válido y su principal virtud consistió en la descripción estratégica y la definición de los tres objetivos específicos, conforme al análisis de los problemas que enfrenta la sociedad boliviana para avanzar hacia el objetivo general de un trabajo decente. Los roles y la búsqueda de compromisos con los diferentes actores identificados en las distintas acciones ha constituido un lineamiento de política clara para la implementación del Programa.

⁸ Se distinguen de los impactos indirectos o efectos, de la misma forma como lo hace la consultoría (p. 4). La medición de estos tendrán en mayor medida la dificultad clásica de diferenciar que es producto de la acción del Programa y que es producto de la influencia de múltiples factores de la realidad.

No obstante, el diseño original fue sometido a una adecuación en los niveles más específicos de programación de acuerdo con la dinámica misma del contexto y de las posibilidades reales del Programa. Al parecer de esta evaluación intermedia, dicha revisión fue necesaria y positiva para otorgarle mayor racionalización, coherencia y claridad a la planeación y acción del PATD-B. No obstante, se considera que este proceso se encuentra aún incompleto, especialmente en lo tocante a los elementos más concretos del diseño que deben facilitar el monitoreo y la evaluación de resultados de productos como de impactos. Por su parte, la revisión ha dejado por fuera de la acción del Programa algunos temas que bien pueden retomarse, como el relacionado con el desarrollo económico local y su articulación a los objetivos centrales.

Los antecedentes inmediatos de intervención de la OIT en Bolivia y la experiencia institucional en la región los temas centrales de la acción del Programa, permitió que el PATD-B contara con un adecuado diseño como guía de sus acciones. Así mismo, la legitimidad y respetabilidad como organismo multilateral y de cooperación, le permitió sostener los supuestos centrales para el desarrollo del Programa y mantener la voluntad de los mandantes nacionales en un contexto de inestabilidad y cambios políticos sustantivos. En cuanto a los instrumentos de intervención diseñados, como elementos centrales para la acción y éxito del Programa, presentan la ventaja de gran flexibilidad ante una interacción dinámica. Los mecanismos de asistencia técnica, consultas, estudios, alianzas y metodologías de capacitación, han demostrado su validez. Estos se han adecuado a diferentes instancias de acuerdo con los objetivos y necesidades específicas de intervención. Este es el caso, por ejemplo, de las metodologías de capacitación, que no obstante su diversidad y validación en distintos contextos, se han sometido a esfuerzos de complementación o adecuación en algunos casos.

4. IMPLEMENTACIÓN

4.1. Insumos internacionales

Los logros alcanzados hasta la fecha por el Programa no habrían sido posible, obviamente, sin los insumos técnicos y financieros internacionales. El PATD-B se hizo posible gracias a los recursos de cooperación internacionales, los cuales estuvieron disponibles de manera oportuna para el Proyecto y constituyeron la base para todas sus actividades. Si bien se han presentado algunas dificultades en la administración de dichos recursos, como se comentará más adelante, esta evaluación intermedia encuentra que el PATD-B ha gozado de amplia disponibilidad de recursos para llevar a cabo sus objetivos. No obstante, lo más interesante desde el punto de vista de los insumos internacionales no ha sido tanto los recursos de financiamiento, sino la disponibilidad de asistencia técnica de expertos de la OSRA y de especialistas de las oficinas de la OIT de Ginebra y Turín, como de contrapartes amigas de otros países, como el caso del Ministerio del Trabajo de Argentina. Así mismo, es notable la complementación y búsqueda de sinergias con otros proyectos de cooperación técnica internacional a partir de su encuentro en instancias de coordinación de ciertas políticas públicas.

En cuanto al financiamiento, debe señalarse que el carácter de la mayoría de las acciones del PATD-B (acción directa del equipo técnico, estudios de consultoría, apoyo a formulación de políticas, etc.), no implica recursos directos de contraparte. En los casos en que esta sí es posible, como en el caso de las acciones de capacitación, esta se

ha estimado para esta evaluación en algunos casos, como se presentará más adelante. Por su parte, los recursos destinados al gasto de personal han ascendido alrededor de 31.5% del total de los recursos del PATD-B para el 2008 y al 28% del total asignado para todo el período de vida. Dada la función central que en el marco de la naturaleza del PATD-B desempeña la ATP y el equipo técnico local (2.5 personas financiadas), como facilitadoras de resultados y como productoras de los mismos, el peso de los gastos de personal no resulta alto tanto en términos del alcance del Programa como del récord de los programas de la OIT que le antecedieron en Bolivia, como en otros países de la subregión.

Con respecto a los insumos técnicos internacionales, el PATD-B ha logrado articular, aunque de manera limitada, la presencia de los especialistas de la OSRA en algunas de sus actividades (Derechos Fundamentales del Trabajo, cooperativas, entre otros), como también la presencia de funcionarios públicos de otros países (ej. Ministerio del Trabajo de Argentina) en la asistencia técnica a procesos específicos o en eventos internacionales de intercambio de experiencias. Esta presencia es susceptible de una mayor articulación, especialmente en asuntos relacionados con las organizaciones sindicales como empresariales. El encuentro con otros proyectos de cooperación técnica internacional en Bolivia (ej. GTZ), en campos de actuación específicos propios del PATD-B y en instancias de coordinación y concertación de políticas, ha buscado la cooperación y complementación de esfuerzos para el logro de objetivos. Esto mismo se presenta con el Sistema de Agencias de las Naciones Unidas, dentro del cual el PATD-B mantiene una activa participación. Finalmente, el PATD-B ha complementado esfuerzos con los programas regionales o sub-regionales de la OIT en Bolivia, como el IPEC y VIH-SIDA en el lugar de trabajo.

4.2. Insumos nacionales

Las características de la cooperación técnica desarrollada por el PATD-B, hacen que a la fecha los aportes de las contrapartes nacionales en las actividades del Programa sean bajos y poco visibilizados. Estos aportes de tipo operativo deben diferenciarse de los recursos financieros y humanos que los impactos y efectos del Programa tengan en jalonar recursos públicos y privados nacionales, para la implementación de políticas que apoya o impulsa el PATD-B. En este último aspecto se están alcanzando logros importantes, especialmente en la programación presupuestal del Ministerio del Trabajo; lo cual se mirará en otro aparte y deber ser objeto de la evaluación final del Programa. En este aparte el interés recae en los recursos que explícitamente se constituyen como contraparte formal o informal de las acciones directas del Programa.

Estimar la contribución de todos los actores nacionales involucrados en mayor o menor medida durante la vida del PATD-B, estimar sus insumos en horas-trabajo de participación en reuniones, estudio, coordinación, etc., resulta muy difícil y va más allá del alcance de esta evaluación. Sin embargo, puede señalarse que la mayoría de los actores previstos en las actividades estuvieron presentes en cada uno de los Objetivos del PATD-B.

En primer lugar, en el nivel de fortalecimiento institucional para la formulación, coordinación y orientación de políticas, el PATD-B presentó la implementación más relevante. Tal como se buscaba, se logró la participación activa de entidades y autoridades del Gobierno Nacional y de algunos gobiernos municipales, de

organizaciones representativas de distintos grupos de trabajadores y trabajadoras, de poblaciones indígenas, como de organizaciones empresarios de distintos sectores productivos. Esta participación se dio en diferentes niveles de decisión conforme con la búsqueda de interactuar tanto con los niveles de decisión política como de soporte técnico. Como ya se mencionó en el contexto institucional, la participación de las organizaciones más representativas de empresarios y trabajadores (la Confederación de Empresarios Privados y la Central Obrera Boliviana) ha sido sin embargo muy limitada, pero con indicios de ampliación.

En segundo lugar, en las actividades de capacitación correspondientes a todos los Objetivos del PATD-B, se ha logrado la participación de distintas instituciones conforme a cada uno de los objetivos. Por un lado, en el primer componente estratégico, se han realizado talleres de capacitación sobre: Principios y Derechos fundamentales del Trabajo con mujeres trabajadoras y sindicalistas, Normas Internacionales del Trabajo con jueces de trabajo, sobre Derechos de los Pueblos Indígenas con autoridades aymaras, sobre diseños y técnicas textiles con mujeres guaraníes para evitar la servidumbre, el trabajo infantil y prevenir las ITSs y el VIH-SIDA. Por su parte, en el segundo componente estratégico, se han desarrollado procesos de capacitación con metodologías de desarrollo y gestión empresarial de la OIT en ocho (8) frentes específicos, especialmente con jóvenes y mujeres, en los cuales participan tanto entidades públicas nacionales y locales, como privadas del sector educativo o de prestación de servicios socio-empresariales. Todos estos procesos de capacitación han sido asumidos por el PATD-B y en general las contrapartes aportan facilidades logísticas para los talleres, transporte de participantes y otros elementos de apoyo, dependiendo de cada caso. No obstante, el Programa no cuenta en forma regular con la estimación o la valoración financiera de estas contrapartidas (algunas de las cuales fueron estimadas para esta evaluación), como tampoco de informes que presenten para las distintas actividades la desagregación de costos estimados de docentes, infraestructura, materiales pedagógicos, etc. En parte la no estimación de las contrapartidas se puede deber a que, al menos en lo conocido por esta evaluación, estas actividades no cuentan con acuerdos o convenios formales o informales que comprometan recursos financieros o en especie requeridos para su realización, o los registros al respecto no se llevan.

Debe reconocerse que dada la naturaleza del Programa, en los objetivos 1 y 3 las actividades de capacitación son más novedosas y específicas y, en tal sentido, menos estandarizadas. No obstante, la estimación de costos y contrapartidas resulta importante en la medida en que, por un lado, se realizarán réplicas o puedan servir como modelos de intervención en Bolivia u otros países, y, por otro lado, se pueda estimar el nivel de esfuerzo y jalonamiento de recursos de las contrapartes nacionales como expresión del nivel de compromiso y prioridad política que le otorgan.

4.3. Actividades

Esta sección busca responder a la pregunta de si todas las actividades del PATD-B han estado enfocadas al cumplimiento de sus objetivos. Como ya fue mencionado, en lo observado en distintos informes, en la visita a la sede del PATD-B y a través de las entrevistas a las contrapartes y equipo ejecutor, todas las actividades desarrolladas por el Programa estuvieron enfocadas y hacían parte del cumplimiento de sus objetivos. Aquí se hará una mención general de las actividades desde el punto de vista de la

participación de los actores previstos. En la evaluación de desempeño se analizarán en detalle las distintas actividades del Programa.

La labor del equipo técnico del PATD-B se ha centrado básicamente en las labores de gestión institucional con las contrapartes mandantes a través de múltiples reuniones, instancias de concertación y decisión, diseño de propuestas, comunicaciones, acuerdos, coordinación y seguimiento, preparación de eventos de capacitación, ruedas de prensa, recopilación de información y realización de informes. Dado el tamaño del equipo, esto hace que su capacidad de trabajo encuentre tensiones de tiempo, lo que debe obligarlo a priorizar las actividades estratégicas y a externalizar actividades en las contrapartes o terceros. Buena parte de estas tensiones surgen de la carga administrativa que imponen sus actividades, sobre la cual se presentan limitaciones que serán analizadas en el punto 4.5.

La participación de los distintos constituyentes de la OIT en Bolivia en las actividades del PATD-B ha sido diferenciada y se ha dado de conformidad con la proyección original. Cabe destacar que de acuerdo con un concepto ampliado de trabajo, las organizaciones representativas del trabajo no sólo cubren a los trabajadores en relaciones asalariadas, sino también a las organizaciones de trabajadores independientes en la informalidad urbana o bajo relaciones premodernas en las comunidades indígenas y en formas de organización del trabajo rural. En este último caso, un lugar destacado lo constituye el esfuerzo por crear y/o fortalecer instancias de organización e interlocución de los trabajadores y trabajadoras sometidas a trabajo en condiciones de servidumbre. Este es el caso de los pueblos guaraníes donde se han establecido mecanismos de interacción con las capitánías y la exploración de nuevas formas de organización comunitaria o laboral. El reconocimiento a este concepto ampliado de trabajo y a la necesidad de su organización y representación, que en Bolivia ocupa a la mayor parte de la población trabajadora, no ha significado el desconocimiento de la organización sindical como forma de representación tradicional o típica. Sin embargo, el modelo prescriptivo hegemónico, especialmente proveniente del trabajador minero, sindicalizado y forjado en las luchas, ha llevado a una subordinación todavía problemática en la COB que hace difícil la plena incorporación de otras formas de trabajo (por ejemplo, de organizaciones de mujeres trabajadoras independientes), si bien estas son, en principio, aceptadas. Las formas típicas de trabajo asalariado han sido debilitadas después de dos décadas de políticas económicas de predominio de mercado y se encuentran en el centro de la emergencia de nuevos actores y formas de acción colectiva que sustenta los conflictos sociales actuales en Bolivia.

El PATD-B ha mantenido presente su interlocución con la COB, no sólo directamente, sino también en relación y facilitadas con las actividades adelantadas por el especialista ACTRAV de la OSRA. Pero esta relación es difícil y resulta compleja. Si bien la COB ha participado en reuniones convocadas por el Programa, no se ha logrado articular con ella un plan de acciones específicas y una agenda para el diálogo social. Al respecto un informe de la ATP⁹ señala que: “La actitud confrontativa de la Central, agudizada en estos últimos tiempos por la reforma de la seguridad social, proceso en el cual la Central ha presentado un proyecto de su autoría y reclama su aprobación, protagonizando hechos de violencia que han ocasionado muertes, complica aún más el escenario con miras a un acercamiento entre los mandantes” (p. 6). A partir de la entrevista que sostuvo esta evaluación con un miembro de la directiva de la COB, se podría afirmar – como producto de percepción externa– que además de las dificultades provenientes de

⁹ Informe de la ATP para CODEV, con fecha de agosto de 2008. Archivo electrónico sin título.

las diferencias internas entre los distintos representantes y grupos de la COB que impiden el acercamiento directo a procesos de diálogo social¹⁰, la Central al parecer apenas inicia un proceso de modernización y renovación política de sus cuadros como buena parte del sindicalismo en América Latina, en el sentido de permitirle asumir acciones más proactivas frente a los problemas del trabajo que superen la visión gremialista y contribuyan a la construcción de lo público.

No obstante lo anterior, el Programa debe plantearse hacia el futuro una estrategia más clara de trabajo con la COB como órgano legítimo de representación del grupo hegemónico de los trabajadores en consonancia con la experiencia que en los países de América Latina viene adelantando la cooperación internacional intersindical, específicamente, de la FNV holandesa (Brasil, Ecuador y Colombia).

En cuanto a las organizaciones de los empresarios, igualmente el PATD-B ha sido activo en avanzar en sus objetivos con la participación de los distintos grupos empresariales existentes en el país. El avance en el objetivo de fortalecer el diálogo social, que ha sido esquivo de acuerdo con el contexto político del país y la politización de la vida pública, se ha visto posible a partir tanto de los acuerdos recientes entre gobierno y oposición, que han disminuido la polarización en el país y han generado un clima de estabilidad, como a través del avance en las acciones realizadas en el marco del convenio bipartito firmado entre la Confederación Sindical de Trabajadores de la Construcción de Bolivia (CSTCB) y la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO) en septiembre de 2007, avance que ha sido facilitado por el PATD-B. Este acuerdo bipartito constituye una experiencia valiosa como modelo de concertación y avance hacia aspectos de mutuo interés y diálogo social.

Al igual que con la COB, con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), el Programa debe abrir posibilidades de mayor intervención. Sobre la base del nuevo proceso de planeación estratégica que ha venido adelantando recientemente la Confederación¹¹, el Programa debe buscar apoyar aquellas acciones estratégicas que compaginen con sus objetivos y logren avanzar en las condiciones y propuestas que faciliten el diálogo social.

Finalmente, frente al gobierno, todas las acciones mencionadas en este informe provienen de la interlocución con alguna instancia nacional o local pública. En otros apartes de este informe se hace juicios evaluativos de las distintas acciones del Programa. Aquí basta con confirmar lo señalado en el informe ya citado del Programa:

“Se ha avanzado más, y esto constituye una lección a seguir, en aquellas áreas en las que se cuenta con una contraparte estable como en el caso del Ministerio de Trabajo, pero en las que, además, el Programa ha diseñado un proyecto con fechas y presupuestos pautados y con un seguimiento periódico conjunto de las actividades acordadas. En otros casos, no los más frecuentes, los cambios en las contrapartes y, por tanto, en la programación de la cooperación técnica han conspirado con la obtención de resultados. Este es el caso del Ministerio de la Producción y la Microempresa en el que se agregó la imposibilidad de dar un correcto seguimiento

¹⁰ Al respecto puede verse el artículo de Tom Kruse, “Transición política y recomposición sindical. Reflexiones desde Bolivia”, en: Enrique de la Garza Toledo (compilador) *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Buenos Aires, Clacso, 2001.

¹¹ De acuerdo con la conversación telefónica con el Sr. Jorge Illingworth (ACTEMP), la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, se encuentra terminando diferentes estudios sobre la base de los cuales se está construyendo un Plan de Desarrollo en el área estratégica, de comunicaciones y de servicios.

de la agenda acordada luego del cambio de autoridades por dificultades planteadas por la contraparte. A nivel de dicho Ministerio, sólo cabe señalar como excepción, las actividades acordadas con el Viceministerio de Turismo las que, aunque lentos, han tenido continuidad” (p. 6).

4.4. Productos

Al igual que sus actividades, y como consecuencia lógica de estas, los productos del PATD-B han estado dirigidos y han hecho parte del cumplimiento de sus objetivos. Como se precisó en la evaluación de diseño, aunque se cuenta en el Sistema de Indicadores de Monitoreo con indicadores de producto, estos deben ser revisados en muchos de los casos, en su diseño y definición. No obstante, las distintas fuentes de información consultadas por esta evaluación, señalan que los productos de las actividades del Programa son consistentes con los objetivos y muestran un avance en su cumplimiento a la luz del contexto institucional y de la política pública.

Por las características del PATD-B, muchos de sus productos se constituyen en medio y fin en sí mismo de los objetivos. Así, por ejemplo, las acciones de fortalecimiento de las organizaciones de distintos grupos de trabajadores y empresarios, constituyen un medio para los procesos de diálogo social y de concertación de políticas públicas, pero también un fin en sí mismo como mecanismo de reconocimiento y expresión de la identidad social y laboral de sus miembros. Los productos así vistos, exigen para su valoración una visión amplia, como un mayor rigor en la definición de sus indicadores. Esta valoración se encuentra relacionada con la distinción, ya señalada en el análisis de diseño, entre resultados de producto y de impacto

En la sección 5.2 de este informe se examinará en detalle los distintos productos en el cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos del PATD-B.

4.5. Coordinación y gestión

Debido a que los elementos de gestión y eficiencia se examinarán en detalle en la sección 5.3, en este aparte se revisarán algunos aspectos de dirección y administración del PATD-B. Los aspectos más importantes con respecto a la forma como la gestión del Programa ha afectado su implementación, se encuentran relacionados con la periodización que ha establecido esta evaluación, periodización que está justamente en función de los cambios en la gestión.

Debido a que el PATD-B es aprobado en marzo del 2007, existe un primer período de un semestre, entre marzo y septiembre de 2007, durante el cual el PATD-B no cuenta con la ATP ni con un equipo básico de trabajo que diera inicio a sus acciones, no obstante existir algunas consultorías de transición que venían de los programas OIT antecesores del PATD-B. En consecuencia, no obstante presentarse una pequeña ejecución presupuestal, este semestre constituye prácticamente un período muerto para el Programa que, sin embargo, cuenta como parte de su período de vida 2007-2010.

El segundo período, comprende el semestre transcurrido entre septiembre de 2007 y marzo de 2008. Durante este período el Programa inicia su ejecución desplegando una amplia gama de acercamientos y compromisos con distintas instancias, especialmente

del gobierno boliviano, pero no cuenta con una planeación de actividades y programación presupuestal y financiera clara que concrete sus objetivos estratégicos y constituya un referente para la gestión del Programa. Esta característica de la gestión estaba acompañada de la centralización del manejo e información presupuestal y financiera en Lima, que debido a la ausencia de una fluida información, le impedía a la gestión del PATD-B contar con un referente claro de su situación, dado que contaba con información de los registros paralelos de control y no con la clasificación propia de los gastos en las distintas líneas presupuestarias y la información proveniente del Sistema de Administración Presupuestal (BMS/TC).

A partir del tercer período, de abril a octubre de 2008, el PATD-B inicia un proceso de creación y utilización de un nuevo sistema de planeación y monitoreo, que no obstante mantener buena parte de las limitaciones en la gestión presupuestal y financiera, le va permitir contar con una plataforma más clara para asumir compromisos con las contrapartes nacionales. Por su parte, la significativa ampliación de las actividades durante el 2008, le implica al Programa una gran demanda administrativa que va a recargar a todo el equipo técnico, tensionando sus demandas de tiempo frente a las labores de gestión propia de sus objetivos en la concertación y gestión interinstitucional. El apoyo administrativo descansa en una sola persona con amplia trayectoria laboral, pero con fuertes tensiones de requerimientos ante el manejo de más de setenta Colext, desembolsos, manejo de información, etc. Para mediados de este período, cuando se conoce el reporte de gastos del BMS y el no control en la asignación de gastos por líneas le devela al Programa amplios problemas de asignación y la no utilización de algunas líneas y la saturación de otras¹², surge la necesidad de una revisión presupuestal y de un mayor control presupuestal y financiero directo por parte del PATD-B. Se abre la cuenta local en La Paz, se tramita la revisión presupuestal y se realiza un nuevo ejercicio de monitoreo y planeación.

La dirección y coordinación del Programa, que descansan en la ATP, resultan centrales para el éxito en la implementación del mismo, toda vez que define los niveles de toma de decisión y de relación con el equipo interno, como con las organizaciones de los constituyentes. Si bien el reducido equipo técnico permite una estructura adecuada de costos, la ausencia de un adecuado apoyo administrativo, hace que este equipo presente problemas de eficiente, en la medida en que las demandas administrativas distraen tiempo de la gestión estratégica y técnica del PATD-B. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en el descuido de las labores de seguimiento y evaluación, toda vez que las de ejecución toman prioridad. Hacia lo que resta del Programa debe pensarse en formas de vinculación de jóvenes profesionales que apoyen la labor del equipo técnico, que con relativos bajos costos, mejoren la eficiencia del mismo.

4.6. Factores externos

El factor externo que más ha influido en la implementación del Proyecto ha sido el contexto de la situación política de Bolivia, caracterizada durante el período del Programa por cambios importantes y confrontación de intereses económicos y políticos, que para algunos vislumbran alteraciones en las estructuras de poder semejantes a las vividas a mediados del siglo XX en el país (Revolución Nacional de abril de 1952). No obstante, son estos mismos cambios los que le otorgan a la cooperación técnica de la

¹² Véase comunicación electrónica de la ATP del 31 de julio de 2008 22:37.

OIT su potencial en una agenda a favor del trabajo decente a partir del gran déficit histórico que ha vivido la sociedad boliviana en la materia.

Los cambios inesperados en el Gobierno Central con la respectiva rotación de funcionarios que estos procesos conllevaron, generaron retrasos considerables en el logro de acuerdos y en los procesos de coordinación y avance. Este factor externo impidió la maduración en Bolivia de los procesos de sostenibilidad e institucionalización de los objetivos del Proyecto durante los primeros meses de 2008, esto es, durante el segundo período del Programa cuando éste buscaba despegar. Posteriormente, las limitaciones para avanzar en agendas de diálogo y concertación van a provenir ya no del cambio de funcionarios, sino de la prioridad que los temas de la política (*politics*) van a ocupar en la agenda de los ministros, restándole atención a los propios del diseño, formulación e implementación de políticas públicas (*policy*). Más recientemente, los acuerdos logrados entre el gobierno y la oposición el pasado 20 de octubre¹³, han generado un clima de estabilidad que permiten prever, no obstante la fragilidad de la estabilidad política, una mayor atención a los asuntos propios del desarrollo y la agenda de las respectivas carteras ministeriales. Así, de continuarse este nuevo clima, el PATD-B podrá encontrar un contexto en el cual cimentar con mayor efectividad las acciones adelantadas hasta la fecha.

5. DESEMPEÑO

5.1. Relevancia y pertinencia

En esta sesión del presente informe se brindará una apreciación general sobre la relevancia y pertinencia del PATD-B. La relevancia referida a responder, si el Programa enfrenta los elementos más esenciales de los problemas que quiere contribuir a resolver, y la pertinencia, a valorar si el Programa es necesario y oportuno, si la forma como responde a dichos problemas es la debida, a mirar si sus acciones son coherente con lo que busca en sus objetivos específicos. Aunque en el análisis de diseño se abordaron algunas de estas preguntas, aquí se ampliaran en algunos aspectos.

En primer lugar, los posibles cambios en las estructuras de poder y relaciones políticas en Bolivia, y la emergencia de nuevos actores políticos durante el transcurso del nuevo milenio, como principales protagonistas de los conflictos recientes, tienen sin duda una relación con las realidades del trabajo, el no cumplimiento de los derechos fundamentales y la precaria estructura del empleo y las relaciones laborales. En tal sentido, es opinión de esta evaluación que las características de este contexto son las que le otorgan al PATD-B una gran relevancia y pertinencia, dado que en el fondo busca facilitar la atención de las realidades no cumplidas en el último medio siglo, de un empleo digno para todos. Son justamente los grupos poblacionales de las comunidades marginales urbanas insertas en la informalidad, de los campesinos y de las comunidades indígenas en condiciones de empleo precario o de servidumbre, las que ahora se expresan en el gobierno y con mayor fuerza en los conflictos sociales. La cooperación técnica juega así un papel central en facilitar que las demandas no atendidas de estos

¹³ Debe señalarse que los eventos que precedieron este acuerdo dejaron al menos 15 muertos y decenas de heridos debido a los enfrentamiento entre las fuerzas sociales y políticas en disputa que llegaron a prever una crisis sociopolítica y confrontación social de mayores dimensiones.

grupos poblacionales puedan concretarse con alternativas de política pública consistentes, a fin de aclimatar el desarrollo humano centrado en la ampliación de libertades y evitar posponer la transformación democrática y pacífica de conflictos que se han acumulado a través de las últimas décadas, y que legítima y autónomamente se demanda desde distintas instancias de gobierno y los constituyentes. En esta dirección, esta evaluación encuentra que es hacia la cual apunta el Programa; es su deber y el de la cooperación internacional contribuir históricamente al desarrollo y la paz en este país de la región.

En segundo lugar, los problemas que han justificado los objetivos del PATD-B han sido recurrentes: alta presencia de trabajo infantil, grupos de población en condiciones de trabajo forzoso, altos niveles de pobreza, baja escolaridad y calidad educativa, persistente informalidad, deficiente capacidad institucional, etc. Pensar que si la definición del problema es correcta, no se requieren nuevos diagnósticos con iguales o diferentes enfoques o conceptos, por ello se parte del supuesto de la estabilidad del estado del arte en la materia y, en tal sentido, de la pertinencia de la respuesta estratégica en los tres objetivos específicos. Esta respuesta es la que ha persistido durante la existencia del PATD-B y que esta evaluación reafirmó como pertinente en el diseño. No obstante, la pertinencia se define igualmente en el nivel más bajo de concreción de los objetivos estratégicos. Es en los proyectos y las actividades específicas donde la adecuación de las respuestas a los problemas se da, esto es, la pertinencia del Programa se juega. Y es aquí donde la respuesta del PATD-B ha sido simple: concertar y concretar con los constituyentes las respuestas a partir de las propuestas y alternativas disponibles. Es decir, disminuir el riesgo de no pertinencia a partir de la decisión participativa con los actores.

Este estilo o metodología de actuación, estrictamente no ofrece soluciones a los problemas, sino que constituye una forma de buscar las respuestas. Esto es, espacios y tiempos para reinterpretar la realidad. En tal sentido, no existen unas necesidades a satisfacer, estas surgen y se moldean conforme la interacción institucional facilita los lugares y tiempos de encuentro, de nuevos lenguajes y de construcción colectiva de la acción. Así, el Programa crea su propia demanda al llenar con su presencia, discurso y poder el espacio interinstitucional donde se adecuan las respuestas. Esto es lo que algunos informantes revelan cuando hablan de la aceptación que tiene el PATD-B. No obstante, hay una responsabilidad del Programa en sus compromisos y decisiones de actuación. En este nivel es donde la pertinencia se valorará a partir de la eficacia del Programa, es decir, cómo la acción concertada del Programa logra los resultados esperados. En la próxima sección se revisarán de manera específica.

5.2. Efectividad o eficacia

Como se informó en la metodología de esta evaluación, la efectividad o eficacia de las acciones del PATD-B se refiere a valorar hasta qué medida se cumplieron sus objetivos específicos. Dado que de acuerdo con la planeación del Programa estos objetivos específicos se concretan en Proyectos, la pregunta se transfiere a valorar el cumplimiento de los objetivos de estos proyectos.

Desde el punto de vista de esta evaluación, una de las principales limitaciones que presentó el PATD-B, fue no contar con la implementación de indicadores de resultado, aunque parcialmente contara con algunos de cumplimiento de productos. Como fue

señalado en la evaluación de diseño, no obstante el esfuerzo que el Programa realizó para diseñar un sistema de planeación, monitoreo y evaluación, la implementación de este sistema se realizó de manera parcial y ha adolecido, a la fecha de esta evaluación, de claros indicadores que permitan evaluar sus resultados e impactos parciales o intermedios.

Como consecuencia, en esta sección la valoración del PATD-B en términos de eficacia se centrará en el análisis del alcance de sus productos y del cumplimiento parcial de algunas de sus metas, en términos de indicadores de actividad y proceso, es decir, en términos del cumplimiento productos, mencionando la ausencia de los indicadores de resultados, de impacto o de los objetivos específicos del Programa, como mecanismo más de observación o recomendación. Estos indicadores no cuentan en general con la información y, en muchos casos, con la maduración del Programa para evaluarlos. Básicamente se hará referencia a los resultados consignados en el POA y al diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación, como referentes para revisar de manera específica la eficacia de cada una de las acciones del PATD-B. En esta parte muy poco se incluirá información cualitativa proveniente de las entrevistas, debido a que dichos indicadores o la información para valorar resultados de impacto, tampoco está disponible en los actores de las distintas contrapartes.

5.2.1. Objetivo específico 1

Este objetivo se enuncia así: *Al final del Programa se habrá mejorado la aplicación y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente aquellos vinculados a la eliminación del trabajo forzoso y la abolición del trabajo infantil.*

Contiene 5 proyectos cuyos resultados de avance se evaluarán en su orden:

***Proyecto 1.-** Sensibilización de la sociedad civil y capacitación de funcionarios públicos, empleadores y trabajadores para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.*

Este proyecto contiene 7 subproyectos o grupos de actividades, cada una de las cuales se expresa en productos concretos. A continuación se relacionan estos productos y se valoran finalmente en su conjunto.

Subproyecto 1. Este consiste en el diseño e implementación de un módulo de capacitación sobre la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo que recoge los ocho Convenios Fundamentales de la OIT, algunos CIT, el concepto de Trabajo Decente y el enfoque de género. Una vez diseñado este módulo a partir de una consultoría y con la revisión directa de los textos por parte del Programa, se desarrollaron dos manuales de capacitación para docentes y educandos, los cuales fueron validados en dos cursos de capacitación dirigidos a jóvenes abogados recién graduados. A la fecha de la evaluación, los catorce (14) abogados certificados, participaron como capacitadores en igual número de experiencias piloto, esto es, impartiendo el módulo correspondiente en distintos cursos de desarrollo y gestión empresarial que, en aplicación de las metodologías de la OIT, se llevan a cabo en el marco del Programa.

Con respecto a este subproyecto se pueden valorar tres aspectos:

- Primero, los cursos de capacitación no han aplicado instrumentos de evaluación al final de ellos que reporte elementos sobre el desempeño y la calidad de los instructores y de la percepción de los participantes acerca del módulo.
- Segundo, el indicador en el sistema de monitoreo no está especificado en términos de cumplimiento de alguna condición o meta (“como razón entre la cantidad de acciones de capacitación que reúnan cierta condición, y el total de las acciones de capacitación realizadas”¹⁴).
- Si bien se cuenta con unos productos en este subproyecto, su importancia y alcance no se pueden valorar al no contarse con un referente al respecto y no cumplirse las anteriores condiciones. Esto significa que, no se puede estimar el resultado intermedio o la eficacia de estas acciones y productos.

Subproyecto 2. Este consiste en realizar acciones para la inclusión de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, la noción de Trabajo Decente y metodologías de capacitación de desarrollo y gestión empresarial de la OIT en la currícula de la enseñanza media. Lo que se ha llevado a cabo en este campo ha sido el desarrollo de una propuesta para ser introducida en el diseño curricular de la educación secundaria y una serie de relaciones con el Ministerio de Educación y Culturas para discutir y avanzar en este tema.

Según la información del equipo técnico del Programa, debido a los cambios de funcionarios en el Ministerio, las prevenciones y discusiones sobre las propuestas de capacitación socio-empresarial y en emprendimientos juveniles, y, especialmente, las consideraciones propias alrededor de una propuesta amplia de reforma educativa y de la nueva currícula, este tema ha avanzado relativamente poco en términos de resultados en el último año. No obstante, parece haber una depuración en los elementos de la discusión sobre los que se espera avanzar con mayor efectividad en el futuro. En síntesis, sobre este subproyecto se encuentran atrasos en su desarrollo, los productos son escasos y no existen resultados a la fecha.

Subproyecto 3. Este consiste en la elaboración de una base de datos que contiene la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, los Convenios Internacionales del Trabajo (CIT) ratificados por Bolivia, la legislación nacional e institucional del Ministerio del Trabajo. Esta base será incluida en la página Web institucional del Ministerio de Trabajo, cuya presentación pública está prevista para fin de año. Se ha capacitado a los funcionarios del Ministerio de Trabajo en su manejo y actualización y se prevé para el 2009 hacer lo mismo con empresarios, trabajadores, abogados y jueces.

En la medida en que no se ha realizado la difusión de la página, no es posible aún contar con información sobre los niveles y perfiles de consulta de la página Web del Ministerio y la satisfacción y valoración de sus usuarios.

Subproyecto 4. Las acciones de este subproyecto van dirigidas a la formación de funcionarios y magistrados del Poder Judicial en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, los CIT ratificados por Bolivia y el concepto de Trabajo Decente. El PATD-B, conjuntamente con el Centro de Formación de Turín de la OIT, becó a un Vocal de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz y a un Juez del Trabajo a un curso de actualización para Jueces realizado en Lima, para que sean futuros replicadores en la Rama Judicial. Así en octubre se realizó un taller sobre

¹⁴ Matriz de Resultados e Indicadores del Programa, p. 11.

Normas Internacionales del Trabajo dirigido a veintiséis Jueces del Trabajo y Seguridad Social de todo el país, en coordinación con el Instituto de la Judicatura y con la participación de un especialista de la OSRA, a fin de promover su aplicación en el ámbito jurisdiccional.

El indicador de producto de esta actividad muestra que frente a una meta prevista de capacitar a 10 magistrados se capacitaron 28, lo cual señala un cumplimiento del 280%. Sin duda esta acción del Programa puede ser de gran relevancia para la defensa de los Derechos Fundamentales del Trabajo -DFT- en las instancias judiciales. No obstante, no se conocen resultados del sistema de seguimiento de la capacitación impartida a los magistrados, ni se cuenta en el Sistema de Indicadores para el Monitoreo con indicadores de evaluación de los talleres, de los niveles de aplicación de los DFT y de la modificación en las prácticas jurídicas de los jueces, lo cual impide la valoración de eficacia de este subproyecto.

Subproyecto 5. Las acciones aquí agrupadas buscan promover la mejor aplicación de los convenios de OIT ratificados por Bolivia y el cumplimiento de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Para ello el Programa se está elaborando una guía práctica para la aplicación de los convenios a través de un consultor externo, la que incluirá las funciones y descripción de cargos y responsabilidades en el Ministerio de Trabajo y otras instancias del poder ejecutivo. Igualmente se capacitaron a funcionarios sobre la aplicación de los convenios y elaboración de memorias al respecto. Toda vez que estos productos se encuentran en proceso no se puede aún valorar este subproyecto.

Subproyecto 6. Este subproyecto busca informar a las organizaciones indígenas acerca de sus derechos consagrados en la normatividad nacional e internacional y de las políticas del Ministerio de Trabajo. Las acciones derivadas de este subproyecto han estado dirigidas básicamente a la comunidad aymara. Se elaboró una cartilla para talleres de información sobre derechos en idioma aymara, se capacitaron a dirigentes aymara y se facilitó la participación de un dirigente en el Foro de Derechos Indígenas en New York.

El nivel de cumplimiento con los productos de este subproyecto es total en la medida en que se obtuvieron todos los previstos. Se capacitaron a las 102 autoridades aymaras con quienes se ha elaborado la cartilla. Debido a que los resultados de estas acciones podrán tener un impacto importante, el Programa debe realizar un esfuerzo por preveer un sistema de valoración de dicho impacto y contar con una percepción de parte de los participantes sobre la forma como ha influido en su acción comunitaria o colectiva esta capacitación. En lo inmediato, la cartilla fue una construcción conjunta con las autoridades aymaras, y por tanto es resultado de la capacitación, que demuestra el grado de conocimiento logrado.

Subproyecto 7. El último subproyecto de este objetivo consiste en realizar acciones para la formación de empleadores y trabajadores en la Declaración de Principios y Derechos fundamentales en el Trabajo, los CIT ratificados por Bolivia y el concepto de Trabajo Decente.

Estas actividades no pudieron cumplirse en el 2008 por la imposibilidad de concretar una agenda de trabajo con las contrapartes, de acuerdo a lo descrito en el capítulo de implementación.

Como conclusión general de este primer proyecto, se cuenta con siete grupos de actividades con objetivos específicos diferentes, las cuales en general se han llevado a cabo, pero sin puntos de referencia o indicadores que permitan estimar adecuadamente

su cumplimiento en cada uno de sus productos. Por su parte, si bien se cuentan con productos, todos ellos sin duda existentes, su importancia y alcance no se pueden valorar al no contarse con valoraciones de sus resultados o efectos. Por tal motivo, en ninguna de las acciones, no es posible estimar el resultado intermedio o la eficacia de los productos.

Dado que la mayoría de las acciones son de capacitación, estas no cuentan con instrumentos de evaluación al final en los talleres y procesos sencillos de seguimiento (estos pueden ser por muestreo y con muy pocas preguntas) que expresen bien, la calidad de los productos -los capacitadores, las cartillas, etc., como mecanismo de aproximación a sus efectos- o los cambios en el entendimiento de una problemática o en las prácticas de los actores que son capacitados.

Proyecto 2.- Impulso a la transversalización del tema de género en los planes de promoción de derechos.

Este proyecto contiene un solo subproyecto o grupos de actividades, que se concentran en la formulación de políticas públicas para revertir las distintas expresiones de discriminación de género y otras formas de discriminación que puedan existir en el mundo del trabajo. Las actividades realizadas en este proyecto se han traducido en productos específicos como son: la realización de un estudio diagnóstico sobre las dinámicas de la inserción laboral de las mujeres populares e indígenas migrantes de primera y segunda generación en actividades productivas urbanas; la realización de dos talleres de sensibilización de actores clave en el tema; y, la realización de un taller de discusión del estudio y sus recomendaciones. Igualmente, en el módulo de capacitación para la promoción de Derechos Fundamentales, al que hace referencia en el subproyecto 1 del Proyecto 1, se han incorporado los temas de género desde los convenios y la óptica de la OIT, así como el concepto de trabajo decente que impone transversalizar los temas de género.

La valoración de este proyecto a partir del cumplimiento de un grupo específico de acciones, expresa cierta brecha entre el alcance de su objetivo y la limitación de las acciones para su cumplimiento. El impulso a la transversalización significa, desde la acción específica del Programa, valorar todas sus acciones desde el punto de vista de los intereses, desventajas y relaciones de poder de género; este aspecto merecerá una consideración especial al final de este informe, conforme con los términos de referencia. No obstante, las actividades específicas señaladas en este proyecto resultan importantes que pueden resultar significativas si estas se incorporan a la acción pública para el cambio social y cultural. Por su parte, si bien se cuenta con los productos específicos de cada actividad, en la medida, por un lado, que no se dispone de referentes o metas previstas a realizar, no es posible mirar su nivel de cumplimiento; por otro lado, en la medida en que tampoco se dispone de valoraciones en términos de su calidad o de su relación con el objetivo del proyecto, no es posible valorar su relación con los posibles resultados, esto es su eficacia.

Proyecto 3.- Fortalecimiento de los modelos de intervención para prevenir el trabajo infantil y retirar a los niños y las niñas del trabajo peligroso.

Este proyecto contiene diez (10) subproyectos o grupos de actividades, cada una de las cuales se expresa en productos concretos. A continuación se relacionan estos productos y se valoran finalmente en su conjunto.

Subproyecto 1 y 2. Estos consisten en realizar un estudio de percepción sobre el trabajo infantil y una encuesta a nivel nacional para medir las dimensiones y características del trabajo infantil. Estas en realidad son actividades con un solo resultado: el informe de análisis y resultados de cada encuesta. Valorar su eficacia significa colocarlas en un contexto más amplio de actividades y de seguimiento a su impacto institucional en la formulación de las políticas públicas relacionadas.

Los resultados de la encuesta sobre trabajo infantil a nivel nacional, le permitirá al país contar con datos sobre las dimensiones y características del trabajo infantil. Los pocos datos que se manejan sobre la magnitud de niños trabajadores son referencias al Censo del 2001. La encuesta la está realizando el Instituto Nacional de Estadística en el marco de la CIEPTI (Ministerio de Trabajo). Los resultados serán un insumo importante para las autoridades al momento de definir políticas a favor de la niñez trabajadora.

El PATD-B debe prever la forma de articular las distintas acciones y productos que apuntan a unos mismos objetivos, en este caso la formulación de políticas de erradicación y prevención de la explotación laboral infantil, para facilitar los procesos de evaluación al final de su ejecución o su evaluación recapituladora. En este caso, se requiere, por un lado, la agregación de subproyectos en el Sistema de Indicadores para el Monitoreo del POA, y, por otro, procesos de seguimiento a las actividades de los distintos proyectos.

Subproyecto 3. Elaborar el listado de las peores formas de trabajo infantil conforme lo establece el Convenio No. 182 de la OIT. A este respecto el PATD-B, a solicitud del Ministerio de Trabajo y en coordinación con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la Central Obrera Boliviana, esta llevando adelante un proceso de consulta a nivel nacional para elaborar el listado de trabajo infantil peligroso. Esta actividad se está realizando por lo cual no cuenta con un producto aún.

El Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil ha sido ratificado por el gobierno de Bolivia en el 2003. En forma reciente, en el 2007, con el objetivo de dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio y a la recomendación 190, el gobierno de Bolivia ha estimado necesario contar en el país con un listado de trabajo infantil peligroso formalizado legalmente, para encarar acciones coordinadas de prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil. Para lograr este objetivo la Confederación de Empresarios Privados y la Central Obrera Boliviana firmaron un Acta de Compromiso para llevar adelante un proceso de consulta a nivel nacional. Lograr un acta de compromiso tripartito para la elaboración del listado es un logro importante, debido a que en el país no hay una posición sobre el trabajo infantil. El listado consensuado en si, será un insumo importante para que las autoridades y actores clave definan prioridades al momento de abordar la problemática del trabajo infantil. También es importante valorar el proceso participativo que se está desarrollando en el país¹⁵.

Subproyecto 4. Realizar estudios para caracterizar y medir el trabajo infantil y el riesgo y salud ocupacional en las ladrilleras. La ejecución de este subproyecto se pospuso para el 2009.

Subproyecto 5. Este subproyecto consiste en realizar estudios sobre trabajo infantil en los pueblos indígenas identificando líneas de acción y discutirlos con los actores clave. En este subproyecto se han realizado cuatro talleres en distintas regiones con actores

¹⁵ Este párrafo, junto con otros más puntuales sobre el tema, es tomado de las observaciones presentadas por Maria Elena Reyes, coordinadora Nacional de Trabajo Infantil del PATD-B, a una primera versión de este informe.

clave para preparar el desarrollo del estudio sobre trabajo infantil en pueblos indígenas, que han tenido como resultado la Hoja de ruta y el documento conceptual para la elaboración del estudio.

Si bien se cuentan aquí productos parciales importantes en el avance del tema, el juicio sobre su eficacia puede realizarse, en el caso de los talleres, por los productos intermedios conseguidos. Esto es, contar con la Hoja de ruta y el documento guía para el adelanto del estudio en las distintas regiones, es un logro intermedio significativo de producto, gracias a los talleres, y de eficacia en el logro parcial de la meta: la realización del estudio. La valoración del subproyecto dependerá del logro del producto central, el estudio, y de su seguimiento en el fortalecimiento de los modelos de intervención para prevenir el trabajo infantil.

Esta acción hace parte de un programa subregional de la OIT (Perú, Ecuador y Bolivia). Cada país ha llevado a cabo procesos de consultas con representantes de organizaciones indígenas, funcionarios públicos, representantes de instituciones de la sociedad civil y de organismos internacionales involucrados en la problemática de pueblos indígenas. Con esta actividad se logró determinar las líneas prioritarias de investigación. Posteriormente en un taller participativo de los tres países se elabora una nota de concepto y una hoja de ruta para avanzar en la investigación en cada país. La investigación todavía no empezó.

Subproyecto 6. Realizar labores de asistencia técnica y de sensibilización para el fortalecimiento de la Comisión Nacional y de las Subcomisiones para la Erradicación del Trabajo Infantil. En este subproyecto se han realizado dos actividades: el taller de evaluación del Plan Trienal 2005-2008 de la Comisión y la elaboración de su Plan de Acción 2008-2009; y acciones de sensibilización a nivel nacional en coordinación con la Comisión con ocasión del Día Internacional contra el Trabajo Infantil.

El PATD-B como facilitador o participante de estas actividades, claramente contribuye a sus productos pero estos no dependen de su entera intervención. En tal sentido, por el momento sólo es posible cualificar los productos y no sus resultados. Sobre la base de información que regularmente todos los miembros de la Comisión y subcomisiones participan, se tiene un indicador de participación, y dada la existencia del Plan de Acción, un indicador de producto, ambos como indicadores de calidad. En tal sentido, la eficacia de esta actividad se expresa indirectamente a través de estos indicadores de calidad de los productos. Estos indicadores no se encuentran implementados en el POA.

Subproyecto 7. Realizar acciones de capacitación para jefes departamentales y regionales e inspectores en materia de trabajo infantil, diseñar y publicar módulos de capacitación para tales efectos y promover acciones de erradicación del trabajo infantil.

Aunque se cuenta con productos tangibles e intangibles, como el módulo y la realización de los talleres, al igual que otras actividades de capacitación no se cuenta con la información de las evaluaciones de los talleres aplicada en este caso por la entidad ejecutora –Universidad Católica– y realizada por parte de los participantes, que valoren la calidad de la formación y de los materiales. Es decir, esta información no se ha incorporado al POA del Programa. Igualmente con las actividades de seguimiento que informe qué acciones se han desarrollado como producto de este proceso. En consecuencia los resultados inmediatos y mediatos de estos productos no pueden evaluarse.

Subproyecto 8. Realizar acciones de sensibilización para prevenir y erradicar el trabajo infantil dirigido a diez funcionarios públicos claves. Al igual que la actividad anterior se

cuenta con registro de asistentes, pero en este caso la evaluación de esta actividad está pendiente de ser realizada.

Subproyecto 9. Desarrollar cursos de capacitación en las metodologías de desarrollo y gestión empresarial para cien-mujeres madres y adolescentes que trabajan en la zafra como forma de combatir progresivamente el trabajo infantil.

A partir del registro de participantes, estas actividades de capacitación cuentan con indicadores de cumplimiento, en este caso con una explícita meta de cobertura, cuyo indicador debe estar explicitado en términos relacionales (número de capacitadas/meta de mujeres a capacitar). Los registros de calidad de este proceso y de impactos en ellas, sus relaciones y actividades productivas, se podrán ver a partir del avance o la terminación del proceso.

Subproyecto 10. Realizar acciones para promover la aplicación de la metodología SCREAM en escuelas que reciban población en riesgo de incurrir en trabajo infantil.

Al igual que en los anteriores ítems existe registro de cumplimiento, en este caso número de comunidades educativas capacitadas (20). No obstante, como en otros casos, el registro se iguala con la meta (¿eran 20 las comunidades proyectadas o deseables de capacitar con los recursos disponibles y los objetivos perseguidos?). Esta actividad se está ejecutando a la fecha. La metodología SCREAM es una metodología aprobada por la OIT que se imparte en muchos lugares del mundo, con antecedente de aplicación en Bolivia durante el 2006 y 2007, en el marco del Proyecto del IPEC.

Como síntesis general de este tercer proyecto, se cuenta con diez grupos de actividades con objetivos específicos diferentes. Las limitaciones para su evaluación, están relacionadas y requieren de la consideración de los siguientes aspectos:

- La mayoría de las actividades están relacionadas con procesos de capacitación para la sensibilización o formación. Si bien se cuentan con registros de participantes, los indicadores de cumplimiento no son claros, en la medida en que en algunos no hay una meta explícita de acuerdo al objetivo. Cuando la meta es clara, caso subproyecto 9, el cumplimiento se establece (el indicador debe darse en porcentaje, no en términos absolutos). En otros la meta no se precisa y el cumplimiento queda indefinido.
- En el caso de capacitación, se requiere adelantar evaluaciones al final de los talleres por parte de los participantes que valoren la calidad de la formación y de los materiales. Esto califica el producto y valora su eficacia inmediata, es decir, pueden surgir indicadores de resultado.
- Se requieren mínimos procesos de seguimiento a las actividades de los distintos proyectos que cualifiquen sus productos en términos no inmediatos o estimen impactos y efectos de dichos productos. De acuerdo con la relevancia de los productos pueden establecerse métodos sencillos y diferenciados a través de terceros que capten cambios en el entendimiento de una problemática o en las prácticas de los actores que son capacitados; por ejemplo, aumento de los reportes y acciones para erradicación del trabajo infantil por parte de los inspectores.
- En todos los casos los resultados existen, pero o bien no han sido valorados, o bien se han valorado pero no se han definido indicadores de seguimiento y no se ha incorporado esta valoración al sistema de monitoreo del Programa.

- Resulta conveniente la agregación de algunos subproyectos en el Sistema de Indicadores para el Monitoreo del POA, a fin de facilitar el seguimiento y evaluación del proyecto.

Proyecto 4.- Asistencia para la implementación de planes integrales de apoyo a las víctimas de trabajo forzoso en áreas, niveles y zonas clave, en consulta con las instancias locales vinculadas con esa problemática.

Este proyecto contiene dos (2) subproyectos o grupos de actividades, cada una de las cuales se expresa en productos concretos.

Subproyecto 1. El primer subproyecto contiene tres acciones: realizar levantamiento sobre situación del trabajo forzoso y discriminación, y su incidencia en la pobreza en la Chiquitanía en Santa Cruz; Colaborar con Ministerio de Justicia en la elaboración de un documental sobre la situación de trabajo forzoso del pueblo Guarini en el Chaco de Tarija; y realizar acciones de incidencia sobre las instituciones clave en el diseño e implementación de planes integrales de apoyo a las víctimas.

El Programa cuenta con dos productos en este subproyecto, estos son: el informe sobre la situación de las relaciones laborales de los indígenas chiquitanos que conforman la Organización Indígena Chiquitana, y los talleres de discusión realizados. El informe se convertirá en verdadero producto, cuando este se publique, dicha publicación próxima a darse, puede tener un enorme impacto en la opinión pública sobre el tema. Así, la evaluación de eficacia puede buscarse a través de la valoración de su calidad, a través del concepto de pares académicos sobre la materia, y/o de sus impactos, difusión en prensa, decisión en políticas públicas, etc. A la fecha no se cuenta con estos resultados. En cuanto a los talleres, estos se refieren a los realizados con indígenas chiquitanos organizados antes y después de la realización de una investigación sobre relaciones laborales en la zona, como mecanismo para validar ésta investigación cuando fuera concluida. Por tanto, estos talleres contaban con una meta de referencia clara (planificación de la investigación y validación de la misma), las cuales fueron cumplidas satisfactoriamente.

Subproyecto 2. Este proyecto es semejante al anterior, aplicado para las comunidades guaraníes. En la actualidad se está recolectando la información individual de miembros de las familias que viven en condiciones de servidumbre por deudas en haciendas del Chaco de tres departamentos (Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca), a fin de promover el restablecimiento de sus derechos laborales por la vía administrativa y contribuir a la evaluación del cumplimiento de la función económica y social en el proceso de saneamiento de tierras, vinculado a la servidumbre, trabajo forzoso y formas análogas. Igualmente con el Ministerio de Justicia se realiza la investigación en El Chaco de Tarija, complementaria a la realizada en Chuquisaca y Santa Cruz, en 84 comunidades guaraníes para determinar cuáles y cuántas están sometidas a servidumbre por deudas. Igualmente se prevé la realización de talleres de difusión.

En la medida en que no se cuenta aún con los productos no es posible contar con evaluación de eficacia. A fin de evitar las limitaciones para evaluar la eficacia de estos productos frente a sus resultados inmediatos y mediatos, se debe en lo posible establecer los mecanismos sugeridos en este informe para ello.

Proyecto 5.- Apoyo a la administración del trabajo en la promoción del pleno desarrollo y en la utilización de procedimientos de negociación colectiva.

Este último proyecto del Objetivo 1, contiene un solo subproyecto o grupo de actividades. Estas actividades consisten en realizar acciones de sensibilización y capacitación acerca de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva y de las ventajas de esta última. Este subproyecto no se ejecutó este año y pasó al Plan de Trabajo 2009 del Programa.

5.2.2. Objetivo específico 2

Al final del Programa las instituciones públicas contarán con políticas, programas y modelos para la generación de empleo, empleabilidad e iniciativa empresarial, con particular énfasis en los jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas y segmentos poblacionales con alta concentración de trabajo infantil y trabajo forzoso, consultado con los actores sociales.

Este objetivo contiene trece (13) proyectos cuyos resultados de avance se evaluarán en su orden:

Proyecto 1.- Propiciar el establecimiento de una Política Nacional de Empleo.

Este proyecto contiene cuatro productos explícitos. A continuación se relacionan estos productos y se valoran sus resultados o efectos buscados.

- Documento de propuesta de política Nacional de Empleo. Este producto se obtuvo y dos indicadores de efectividad se han propuesto: la conformación de algún ámbito interministerial que discuta y considere la propuesta, y que en el seno de dicho ámbito exista trabajo de elaboración –desarrollo o aplicación- de la propuesta. Frente al primero, ya no se piensa en una instancia interministerial institucionalizada de discusión de la propuesta; el Ministro de Trabajo, convocó a una mesa de discusión la cual se realizó. Frente al segundo, la propuesta se encuentra en su etapa de presentación y discusión. Se requiere una maduración de este proceso en un período mayor de tiempo. En tal sentido se cuenta con el producto, pero está pendiente de su presentación y discusión más amplia para poder valorar sus resultados.
- Documento de diagnóstico sobre la prospección del mercado japonés y sus efectos sobre el empleo. Este documento fue realizado a pedido del anterior Director de Empleo y del anterior Ministro de la Producción por lo que su impacto es indeterminado a la fecha.
- Documento de diagnóstico sobre la situación del sector textil. El Programa junto a ONUDI realizó esta propuesta a pedido del Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de Empresas del Ministerio de la Producción y la Microempresa, para la reactivación del sector textil basada en el estudio de tres empresas representativas del sector. Las propuestas contenidas en el documento han permitido la reactivación de una de las empresas textiles a través de una cooperativa de trabajadores. Las otras dos empresas no eran susceptibles de reactivación de acuerdo con el estudio.

- Seminarios internacionales sobre políticas de desarrollo, empleo e inclusión social y sobre empleo juvenil. Actividades por realizarse en los meses de noviembre y diciembre del presente año.

Proyecto 2.- Fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral.

Este proyecto consiste en la realización de un estudio de evaluación de las bolsas de trabajo, servicios públicos de empleo o de intermediación laboral existentes y del diseño de una red de servicios públicos de empleo, con el fin facilitar su funcionamiento. A la fecha se cuenta con dos productos: el documento diagnóstico y de propuestas, y la implementación de una experiencia piloto. El documento de propuesta será presentado al Ministerio de Trabajo próximamente.

La puesta en marcha de una experiencia piloto como producto, puede ser a su vez y tomarse como un indicador de resultado del primer producto, toda vez que involucra efectivamente a algunos actores y logra el funcionamiento efectivo de una experiencia. La propuesta fue así presentada al Gobierno Municipal de La Paz, para iniciar la fase piloto en las Sub-alcaldías Distritales. Este producto está por concretarse y no cuenta aún con indicadores de resultado. En tal sentido, se requiere de mayor tiempo para evaluar los resultados o la eficacia de estos productos. Ninguno de los indicadores propuestos por el diseño de monitoreo y evaluación se encuentran disponibles.

Proyecto 3.- Capacitación en desarrollo y gestión empresarial.

Este proyecto contiene los siguientes dos subproyectos:

Subproyecto 1. Programa de capacitación dirigido a los pueblos guaraníes para el desarrollo de emprendimientos productivos.

En este subproyecto se programaron seis productos y, de acuerdo con el diseño del sistema de monitoreo tres resultados. Debido a que de los seis productos sólo el primero se ha ejecutado este año, los otros pasan al 2009, la evaluación de eficacia es limitada. En cuanto al primer producto, contar con un instrumento metodológico adaptado y validado, es relevante toda vez que dicho producto fue validado por la Asociación de Pueblos Guaraníes, representada por secretarios de producción, capitanes y capitanas, líderes de comunidades. Dicha validación constituye un indicador de calidad del producto que indirectamente es garantía del resultado (los pueblos guaraníes dispondrán de conocimiento y habilidades para la gestión empresarial) y, por lo tanto, de su efectividad.

Dada la no ejecución de los demás productos debido a las circunstancias políticas de la región, el nivel de cumplimiento de productos es bajo frente a lo proyectado y no es posible valorar sus resultados, esto es, la eficacia de los productos.

Subproyecto 2. Impartir cursos de capacitación en las metodologías de OIT.

Este subproyecto cuentan con importantes productos en términos de cursos de capacitación y número de capacitados en dos modalidades: formación de capacitadores y capacitación a trabajadores y pequeños empresarios constructores. Si bien, estos productos no cuentan con metas establecidas de programación que permita medir el nivel de cumplimiento, este nivel puede medirse a partir del cumplimiento de condiciones de calidad, como lo propone el diseño del sistema de monitoreo y

evaluación. La calidad de dichos resultados no está establecida en el POA por lo que la eficacia queda indeterminada.

Proyecto 4.- Asistencia a la política de promoción del turismo comunitario.

Este proyecto cuenta con los siguientes tres subproyectos:

Subproyecto 1. Creación y funcionamiento de la Unidad Técnica de Apoyo en el Viceministerio de Turismo.

Este subproyecto fue eliminado debido al desinterés de la contraparte después del cambio de funcionarios del Ministerio.

Subproyecto 2. Formular un plan de capacitación de recursos humano en las metodologías de la OIT para el desarrollo sostenible del turismo.

Este subproyecto cuenta con cuatro productos en el POA y tres resultados en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación. Los productos han sido todos obtenidos, en su orden son: plan de capacitación, formación a capacitadores, capacitación a emprendedores comunitarios en Cochabamba y en las regiones de Madidi y Tiwanaku. En estos dos últimos productos, según el Sisfácil, se capacitaron 84 personas con la realización de tres cursos. En nivel de cumplimiento no se establece en la medida en que no se dispone de metas al respecto. Los resultados en términos de pertinencia y calidad de los productos, se desconoce, por lo cual no es posible evaluar su eficacia.

Subproyecto 3. Este contemplaba varios productos, en su orden: propuesta de un plan estratégico y un marco conceptual y normativo que reconozca, apoye, promueva e incentive el turismo comunitario; promoción del mercado turístico comunitario; y capacitación de funcionarios públicos y personas que desempeñan roles clave en sector. Este último producto, junto con la elaboración de una guía turística, fueron productos eliminados debido al desinterés de la contraparte. Los demás productos no se han ejecutado por las mismas razones.

Proyecto 5.- Apoyo a la formulación de políticas de desarrollo empresarial para la micro y pequeñas empresas.

Este proyecto cuenta con los siguientes dos subproyectos: formulación de un nuevo diseño para el Servicio Nacional al Desarrollo Productivo (Senadepro); y realizar una propuesta para la mejora de la gestión de las cooperativas.

Por la liquidación de Senadepro, los cambios de funcionarios responsables del fomento cooperativo, este proyecto no se ha ejecutado.

Proyecto 6.- Difusión y capacitación en materia de entorno empresarial.

Este proyecto consiste en fortalecer las capacidades del gobierno, empresarios, y proveedores de servicios para mejorar el entorno empresarial, especialmente, de las micros y pequeñas empresas. En este proyecto se realizó un seminario en el cual participaron representantes del sector público y privado, fue organizado por el Centro de Turín y participaron un técnico de dicho centro, un especialista de la OSRA y uno de la Sede (Ginebra). Se aplicó un sistema de evaluación a través de un cuestionario distribuido entre los participantes.

Proyecto 7.- Formación de recursos humanos.

Este proyecto contiene los siguientes dos subproyectos:

Subproyecto 1. Está constituido por cuatro productos en el POA y un resultado en el diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación, en términos de articulación entre servicios financieros y no financieros. Los productos son: la certificación de *master trainers*, registro actualizado de facilitadores, fortalecimiento de red de facilitadores y acreditación de nuevos facilitadores. Los tres primeros productos han sido ejecutados. El POA no contiene indicadores de calidad de dichos productos que permitan inferir resultados, por ejemplo, si el registro contiene calificación de los facilitadores, si la red de facilitadores tiene expresiones claras de fortalecimiento, por el número de acciones conjuntas, convenios, nuevos proyectos, etc. En consecuencia, la eficacia del proyecto no puede valorarse.

De acuerdo con las entrevistas a los *master trainers* y a un grupo de facilitadores, hay evidencias de reactivación de los servicios y de la red de facilitadores, no obstante el principal demandante del mercado (el Ministerio de Producción y Microempresa a través del antiguo Senadepro) se encuentre en proceso de transición. Sin embargo, no hay evidencias de articulación de servicios financieros y no financieros, producto de la acción del programa.

Subproyecto 2. Construir un sistema de certificación de competencias laborales.

Los productos estipulados en este subproyecto han sido cumplidos en su totalidad y consisten en la propuesta de normalización de competencias elaborada entre el Gobierno Municipal de La Paz, la CABOCO y la Confederación de Trabajadores de la Construcción, y la realización de seis talleres con representantes de estos organismos para avanzar en este proceso de certificación. Se debe esperar avanzar en la validación de lo realizado a la fecha en el modelo de certificación que se está creando en el sector de la construcción y con el Gobierno Municipal de La Paz, para poder disponer de información de resultados, los cuales hacia el futuro podrían estar dados en adopción institucional de dicho modelo, número de trabajadores que se certifican, etc.

Proyecto 8.- Estimulo a la formalización de los trabajadores independientes de la economía informal y a su integración al desarrollo.

Este proyecto cuenta con los siguientes cuatro subproyectos:

Subproyecto 1. Este proyecto buscaba la elaboración de una propuesta de política pública intersectorial en la materia, pero según el Programa “debido a las dificultades en la ubicación de un colaborador externo que realizara el trabajo de consultoría”, este subproyecto pasó al Plan de Trabajo de 2009.

Subproyecto 2. Realización de acciones de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y sus asociaciones utilizando los materiales y experiencia de la OIT.

Este subproyecto consistió en la realización de encuentros regionales organizados por la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa CONAMYPE. De acuerdo con el POA se realizaron siete encuentros proyectados, dando cumplimiento a la meta prevista. En términos de resultado el POA no especifica ningún indicador, pero a partir de la entrevista con dos de los directivos de la Confederación y un asesor técnico, la Confederación realizó nueve seminarios-taller regionales, con un promedio de

participación de 60 personas, que les ha permitido dos importantes logros: la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo y la reactivación de los vínculos con las asociaciones regionales de microempresarios.

En consecuencia, estos constituyen resultados directos, atribuibles a la acción colectiva de la Confederación, pero facilitada por el Programa en este proyecto. Por su parte, en el mediano plazo se espera que se concreten las estrategias de implementación de servicios que surgieron de dicho plan, en las áreas de: sistema de seguridad social en salud, servicios financieros y constitución de equipo técnico dentro de la Confederación.

Subproyecto 3. Construir una base de datos con información acerca de las micro y pequeñas empresas existentes.

Este ha sido el segundo proyecto desarrollado con CONAMYPE. Los tres productos proyectados en el POA con respecto a la base de datos se han cumplido a cabalidad. No obstante, el POA no reporta indicadores de resultado. Según entrevista con los directivos de la Confederación, esta constituyó la primera fase, en la cual se lograron registrar 500 empresas, pero se encuentran trabajando en la gestión de la segunda fase, a fin de conseguir recursos de la cooperación técnica bilateral de España. A partir de esta información, los productos de este subproyecto han logrado resultados inmediatos, como la formulación de la segunda fase, y su relación con la reactivación de los vínculos con las asociaciones regionales y, por tanto, de fortalecimiento organizativo de la Confederación.

Subproyecto 4. Caracterización del empresariado urbano de origen Aymara para establecer lineamientos de política que permitan optimizar su contribución al desarrollo.

El producto previsto aquí, la realización de la investigación correspondiente, se encuentra en fase de ejecución y ha sido incluida como producto en el POA 2009.

Proyecto 9.- Apoyo a la implementación del Programa de Reconversión Productiva.

Este proyecto cuenta con los siguientes dos subproyectos:

Subproyecto 1. Apoyar al gobierno en la implementación del Programa de Reconversión Productiva a través de la capacitación en la metodología ISUN.

Este subproyecto tiene seis productos, los cuales se han cumplido en su totalidad. Estos son: plan de capacitación acordado con el Ministerio de Producción y Microempresas, cartilla de plan de negocios adecuada a la población beneficiaria, talleres de actualización para facilitadores, capacitación a comerciantes, planes de negocios analizados y otorgamiento de créditos.

Del POA claramente se desprenden los indicadores de cumplimiento de los productos, y parcialmente los de resultado. Estos pueden obtenerse del nivel de éxito de la reconversión. La relación de planes de negocio analizados sobre el total de comerciantes capacitados, nos da que el 80% de los comerciantes cumplieron este resultado u objetivo de proceso. Por su parte, la relación del total de comerciantes a quienes les fue otorgado crédito frente al total con planes de negocio y el total de capacitados, constituyen el 17% y 14% respectivamente. Debe señalarse que este resultado es un producto conjunto de todos los participantes, incluidos los comerciantes, en la medida en que el crédito es otorgado por una entidad pública. Por su parte, debe conocerse cuantos de los que han

recibido el crédito han desarrollado efectivamente emprendimientos. Esto señala un bajo nivel de efectividad frente al objetivo de reconversión.

A partir de la entrevista grupal con capacitadores que participaron en este proyecto, surgieron muchas críticas a la efectividad de la política de reconversión a los comerciantes de ropa usada, dado el amplio universo de quienes trabajaron y trabajan en esta actividad, y debido a los elementos contradictorios que se dieron en las decisiones de gobierno al respecto. Estas decisiones, por supuesto, escapan a la gobernabilidad del Programa, pero plantean retos a la cooperación técnica en estos temas. Lo cierto es que este proceso se constituye en una experiencia valiosa que, es la única que el PATD-B se encuentra evaluando de manera precisa. En eso consiste el segundo subproyecto.

Subproyecto 2. Implementar un sistema de monitoreo y realizar una evaluación de los resultados del Programa de Reconversión Productiva.

Este subproyecto se encuentra actualmente en ejecución.

Proyecto 10.- Promoción de las iniciativas de inversión pública orientadas por el enfoque intensivo de empleo.

Este proyecto consta del siguiente subproyecto:

Subproyecto 1. Generar indicadores relacionados con el impacto de los desastres del fenómeno de la Niña 2007-2008, en materia de vivienda y negocio y la obtención de información sociodemográfica del hogar y sobre el empleo.

Como lo señala el POA, “el presente subproyecto se eliminó porque el colaborador externo incurrió en un plagio detectado en el informe final. El tiempo transcurrido imposibilitó iniciar otra encuesta. El colaborador externo ha reintegrado el dinero que se había adelantado”.

Proyecto 11.- Capacitación empresarial para jóvenes y mujeres.

Este proyecto es uno de los más importantes en el segundo objetivo del Programa, donde se han realizado significativos avances, y consta de los siguientes cinco subproyectos:

Subproyecto 1. Programa de formación en la metodología ISUN destinada a los jóvenes conscriptos de las Fuerzas Armadas.

A la fecha este programa de formación se ha cumplido un poco más allá de lo programado en cuanto a sus productos. Según el Sisfácil, a la fecha se han capacitado en 26 cursos realizados, 755 jóvenes soldados de siete regiones del país, la gran mayoría entre 18 y 20 años. Esto es se ha cumplido con el 114% de la meta prevista para la fecha.

En términos de resultado debe esperarse a la maduración del proceso. Este subproyecto que en términos de alcance, llega al mayor número de jóvenes en Bolivia, demanda con urgencia la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación de impacto, teniendo en cuenta adicionalmente, el importante antecedente que tuvo el PRES II en la materia.

En entrevista en el Ministerio de Defensa con el general Ascarrunz, existe amplia disposición para sostener y ampliar a través de facilitadores de las mismas FF.AA. el programa de capacitación socio empresarial de la OIT. Para ello ya se han capacitado

como facilitadores al primer grupo de brigadieres. Así mismo, esta capacitación es complementaria de la formación técnica impartida recibida por los conscriptos en los Centros de Educación Alternativa. Aunque existen dificultades de recursos para financiar las réplicas, en general, el programa cuenta con buen diseño a partir de la realidad y el origen social de los soldados, con recursos logísticos y capacidad de ejecución. Todo esto justifica la necesidad del diseño y ejecución de un sistema de seguimiento y evaluación de impacto específico, sencillo y viable.

Subproyecto 2. Desarrollar un programa integral de formación empresarial destinado a jóvenes con instituciones comprometidas con la generación de más y mejores oportunidades.

Este subproyecto, enteramente de capacitación, ha contado con un cumplimiento de ejecución del 100% en los productos previstos. Dichos productos de capacitación estuvieron dirigidos a: jóvenes escolares de zonas de expulsión migratoria, profesores del área rural para impartir la metodología CODE, educadores y jóvenes de Aldeas Infantiles SOS con la metodología ISUN, campeonato de emprendedurismo y jóvenes en conflicto con la ley y víctimas de violencia sexual. Sólo un producto, la capacitación de profesores y jóvenes estudiantes del Municipio de La Paz con metodología CODE, fue eliminado por desinterés de la contraparte. Resulta significativo el primer producto, con la capacitación de 1425 jóvenes de zonas de expulsión migratoria.

En cuanto a resultados, es importante que se definan claramente indicadores en estos campos y, hacia el futuro inmediato, que el Programa establezca mecanismos de seguimiento y evaluación pilotos, sobre el nivel de apropiación y aplicación de las metodologías, y los demás efectos a corto y mediano plazo. Dada la diversidad de grupos de población joven atendida y los procesos concretos que las entidades contrapartes están desarrollando, bien vale la pena sistematizar estas experiencias a partir del seguimiento y evaluación específica de ellas.

Subproyecto 3. Desarrollar un programa integral de formación en desarrollo y gestión empresarial para trabajadoras sexuales.

Esta experiencia desarrollada a partir del apoyo brindado al Centro de Terapia para Mujeres, de los Servicios Departamentales de Gestión Social de la Prefectura de La Paz, tiene una pequeña cobertura en niñas inmersas en situaciones de explotación sexual y trata de personas, pero de gran significación dentro de la política social, por la amplitud del fenómeno y las pocas acciones de prevención integral existente. La confrontación de intereses alrededor de los grupos delincuenciales que sustentan la industria de la prostitución, las altas tasas de reincidencia, las situaciones socioeconómica de las familias, los patrones culturales de tolerancia social a la prostitución, etc. constituyen fenómenos que deben ser abordados a fin de prevenir la trata de niñas y la explotación sexual infantil. La experiencia de trabajos dignos, constituye sin duda uno de los elementos que debe participar en las políticas públicas que se lleguen a generar al respecto frente a miles de situaciones.

De manera particular, esta constituye una acción del PATD-B para la cual se recomienda su sistematización a través de la contratación de un estudio cualitativo de su contexto y del seguimiento y evaluación a los pocos casos presentados, que lo documente para su conocimiento público en Bolivia y otros países.

Subproyecto 4. Desarrollar un programa integral de formación empresarial para mujeres en áreas seleccionadas.

Este subproyecto consta de tres productos, los cuales se han desarrollado a cabalidad, de acuerdo a solicitud de contrapartes. Se realizó la identificación de necesidades de capacitación para realizar un programa integral de formación empresarial a mujeres en condiciones de extrema pobreza, en el departamento de Beni; se ha realizado procesos de transferencia de saberes ancestrales en tejidos a mujeres, y se ha capacitado a mujeres en la metodología EGE-MUA.

Al igual que otras acciones de capacitación, si bien se cuenta con un alto nivel de cumplimiento, no se cuenta con información de calidad de productos y de resultados.

Subproyecto 5. Impartir Cursos de capacitación en desarrollo y gestión empresarial con las metodologías OIT en dos distritos del departamento de Santa Cruz.

El POA señala el cumplimiento de esta actividad y el logro del producto de capacitar a jóvenes con metodología CODE en los dos cursos programados. No se cuenta con indicadores de resultado.

5.2.3. Objetivo específico 3

Al final del Programa se habrá fortalecido la capacidad institucional de los organismos públicos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a nivel nacional, departamental y local, en zonas seleccionadas reintervención, para desarrollar políticas y programas para la generación de empleo, empleabilidad e iniciativa empresarial y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.

Este objetivo contiene ocho (8) proyectos cuyos resultados de avance se evaluarán en su orden:

Proyecto 1.- Fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Este proyecto consiste básicamente en la realización de talleres de formación sindical y liderazgo con mujeres en Cochabamba, sucre, Potosí, Oruro, La Paz y El Alto. Como indicador de producto, se tiene un 70% de cumplimiento frente a lo proyectado (10 talleres). No se cuenta con información de resultado.

Proyecto 2.- Fortalecimiento de servicios gubernamentales implicados en actividades que garantizan la protección de los derechos fundamentales y la aplicación de las normas.

Este proyecto ha consistido en capacitar a inspectores del trabajo para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, en especial sobre trabajo infantil y trabajo forzoso. Se realizó una capacitación a Inspectores del Ministerio de Trabajo recientemente contratados para la región de El Chaco, sobre el trabajo forzoso y las características con que se presenta en esta región.

Al igual que otras actividades de capacitación, no se cuenta con evaluaciones de los y las participantes, de la calidad de los capacitadores y de los talleres, tampoco con informes de seguimiento sobre el cambio de percepción y uso que los participantes le han dado a dicha capacitación. En tal sentido, no obstante que estas actividades se

cumplieron, no es posible valorar en el momento su eficacia en el alcance del objetivo de formación.

Proyecto 3.- Desarrollo de capacidades en el sector público para la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Promoción del Empleo.

Las actividades especificadas en este proyecto están todas encaminadas a la construcción de un observatorio laboral en el Ministerio del Trabajo. Ninguna de estas actividades se ha llevado a cabo debido a diferentes factores comentados en la sección de contexto, entre ellos los cambios en el Director General de Empleo.

Es concepto de esta evaluación, a partir de la participación directa del evaluador en experiencias similares en Colombia, que dicho observatorio debe estar por fuera del sector público, en una organización o grupo de organizaciones sin ánimo de lucro, bien en un consorcio de universidades o en una universidad, por razones de transparencia en el manejo de la información, de sostenibilidad y de capacidad técnica.

Proyecto 4.- Fortalecimiento institucional y mejora de la imagen del Ministerio de Trabajo.

Este proyecto consta de los siguientes cuatro (4) subproyectos:

Subproyecto 1. En el POA aparece el producto de este subproyecto debidamente cumplido, es decir, elaborada la propuesta de reestructuración del Ministerio del Trabajo. La propuesta ha sido presentada y resta realizar una discusión con el Ministro de Trabajo, quien ha llevado adelante el seguimiento de este subproyecto en forma personal. La reunión se realiza en noviembre, si bien ha habido instancias intermedias de discusión. El sistema de monitoreo y evaluación está previsto en el POA 2009.

Subproyecto 2. Diseñar una campaña mediática, nuevo logotipo, señalética y un manual de estilo para mejorar la imagen del Ministro de Trabajo.

Según el POA, este subproyecto se está cumpliendo normalmente; se debe esperar su avance para una debida evaluación.

Subproyecto 3. Implementar una estrategia de comunicación diseñada para el Ministerio de Trabajo.

Según el equipo del Programa, esta actividad se ha venido desarrollando normalmente con el apoyo de un consultor en la materia que trabaja directamente en el Ministerio.

Subproyecto 4. Revisión de los procedimientos administrativos del Ministerio del Trabajo.

Este proyecto se encuentra en ejecución normal.

Para todos estos últimos subproyectos deben diseñarse indicadores cualitativos indirectos de resultado para incluir en el POA, en forma concertada con el Ministerio.

Proyecto 5.- Fomento de instituciones que promuevan el diálogo social y la concertación.

Este proyecto consta de los siguientes dos (2) subproyectos:

Subproyecto 1. Apoyar al Consejo Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso en la elaboración de un plan nacional y de un plan sectorial para la Castaña vinculando el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la sensibilización en materia VIH-SIDA.

Se ha logrado la creación del Consejo Nacional de Erradicación de la Servidumbre, Trabajo Forzoso y formas análogas, y un Plan de un año para los guaraníes, ambos aprobados por un Decreto Supremo. Se estará dando continuidad a estas acciones en el 2009. Respecto al Plan para los guaraníes, ha sido plenamente asumido por el gobierno que como parte de su implementación ha adoptado medidas que han tenido efectos políticos importantes.

Subproyecto 2. Implementación de la Estrategia COMBI (*Communications for Behavioral Impact*) para prevenir el VIH, en el sector de trabajadores que interviene en el proceso productivo de la recolección del beneficiado de la Castaña.

Según el POA, este subproyecto “ha sido reformulado abarcando sólo las actividades vinculadas con el VIH-SIDA por dificultades de articulación con las contrapartes”. No se cuenta aún con productos ni resultados.

Proyecto 6.- Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Desarrollo Económico Local de los gobiernos locales.

Este proyecto cuenta con los siguientes tres subproyectos:

Subproyecto 1. Apoyar al menos a cinco municipios y otros actores relacionados para promover el desarrollo económico local.

Según el POA este “subproyecto se ha eliminado por imposibilidades de concretar la demanda de las contrapartes”. Esta situación es poco justificable para el Programa por múltiples razones, entre ellas, el gran número de municipios que existen en Bolivia, la importancia de concretar múltiples acciones de las desarrolladas en los tres objetivos estratégicos de este Programa a nivel local, y por la importancia de las localidades en el desarrollo de sus jurisdicciones en un contexto de descentralización y creciente autonomía local y regional.

Las limitaciones del reducido equipo técnico del PATD-B se han visto expresadas muy claramente en este proyecto. Por tal motivo, se debe buscar aliados en este campo que permitan al Programa desarrollar modelos específicos de intervención en sus tres objetivos estratégicos a nivel local. Para ello el Programa puede apoyarse en la experiencia pasada de otros programas de la OIT en Bolivia y la región, como de otras agencias de las Naciones Unidas, como la CEPAL, el PREALC y el ILPES en América Latina.

Subproyecto 2. Básicamente este subproyecto consiste en capacitar a funcionarios de los gobiernos regionales y municipales en la promoción del empleo y en metodologías de desarrollo empresarial.

A la fecha, se han desarrollado dos talleres de capacitación en las metodologías *Emprendimientos Productivos para Pueblos Indígenas* e ISUN a 50 funcionarios municipales de los Municipios de Quime (La Paz) y Toledo (Oruro). No se conoce información sobre niveles de cumplimiento de producto, como tampoco de resultado.

Subproyecto 3. Realizar un diagnóstico sobre la situación productiva, sociolaboral y de infraestructura del Plan 3000 y Villa Primero de Mayo en Santa Cruz.

Como lo señala el informe CODEV del Programa a octubre, “se encuentra en plena ejecución el diagnóstico territorial sobre la situación productiva, sociolaboral y de infraestructura de las zonas denominadas Plan 3000 y Villa Primero de Mayo del Departamento de Santa Cruz, la que servirá de insumo para las estrategias tanto de la Prefectura y como del Gobierno Nacional (en coordinación con la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz). Se cuenta, con un primer diagnóstico territorial de la zona Primero de Mayo del Departamento de Santa Cruz, compuesta por migrantes del interior del país, donde se han identificado 2100 unidades productivas de los siguientes rubros: 200 del ámbito productivo. 900 unidades de servicios y 1000 unidades de comercio”.

Proyecto 7.- Difusión de las temáticas y de la información producida por el Programa.

Este proyecto cuenta con los siguientes dos subproyectos:

Subproyecto 1. Diseñar una página Web para el Programa de Apoyo al Trabajo Decente en Bolivia.

Este subproyecto del PATD-B se enmarca en una estrategia de comunicación dirigida a la promoción de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, dentro de lo cual se diseñó la página Web del Programa, como producto. No se cuenta con información acerca de tipo y frecuencia de entradas, consultas, etc., en esta página, que permita inferir algunos resultados en el logro del objetivo de difusión.

Subproyecto 2. Este consiste en la implementación de la estrategia de comunicación del PATD-B. No se conocen actividades diferentes al subproyecto anterior en esta materia.

Proyecto 8.- Desarrollo del sistema de información gerencial y de rendición de cuentas del Programa.

Este proyecto ha contado, durante el primer semestre de 2008, con el producto esperado: el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo, como de un conjunto de indicadores para medir los avances y el logro del Programa.

Este sistema ha servido de base para esta evaluación. Como fue señalado en la evaluación de diseño, este sistema ha contribuido a la revisión y el ordenamiento de acciones del Programa, es decir, como instrumento de planeación. No obstante, como se ha mostrado en el transcurso de esta evaluación, la matriz de resultados e indicadores no ha sido implementada, lo cual limita el monitoreo del Programa y ha afectado la presente evaluación en términos de los resultados parciales e intermedios del PATD-B.

5.3. Gestión y eficiencia

En esta sección se busca valorar las acciones del Programa desde el punto de vista de la relación entre sus productos y los recursos puestos a su disposición, a fin de establecer la racionalidad de los gastos, esto es la eficiencia del Programa. La fuente de información para establecer algunos indicadores de eficiencia será, por un lado, los productos que se han reseñado en los distintos proyectos de la sección anterior, y los informes de ejecución presupuestal del PATD-B.

En la sección 4.2 se analizó la participación de las entidades nacionales y las limitaciones que por la naturaleza de sus estrategias ha tenido el Programa para jalonar directamente contrapartidas. En esta sección el análisis de eficiencia se concentrará entonces en aquellas actividades más significativas donde resulte relevante valorar la eficiencia del Programa a partir de referentes argumentativos para calificar los indicadores de eficiencia u otro tipo de referentes. Igualmente, se presentará en esta sección un análisis de la ejecución presupuestal del Programa a la luz de sus características y actividades.

Como se detalló en la sección anterior, la gran mayoría de proyectos y sub-proyectos del PATD-B se concentran en tres tipos de actividades: estudios de diseño, formulación de política o investigación; capacitación a funcionarios, facilitadores o a grupos de población; y actividades de publicación, procesamiento de información, etc. En tal sentido, resulta ordenador analizar la eficiencia del Programa desde esta tipología general de actividades y no a partir de los productos de cada Objetivo, proyecto y sub-proyecto. Realizar esto último, resulta poco relevante, dispendioso e imposible en el tiempo previsto, debido a que las distintas fuentes de información a las que accedió esta evaluación, como el BMS-TSP y el mismo POA, no desagrega el presupuesto y los costos por producto. Por otra parte, si se dispusiera de la información de costos ordenada por cada Objetivo, proyecto, sub-proyecto, actividad y productos, de acuerdo con el Sistema de Indicadores de Monitoreo al POA, resulta muy difícil contar con referentes de eficiencia para cada producto, teniendo en cuenta la naturaleza diversa de ellos. Así que se procederá a mirar de manera general las tres actividades propuestas.

La gran mayoría de las actividades de diseño, investigación y apoyo a la formulación de políticas, planes o materiales pedagógicos, descansa en la figura de los colaboradores externos o Colext. De acuerdo con la información de gestión del Programa, en el transcurso de su ejecución se han tramitado 74 Colext en total. Este total se distribuye entre los diferentes objetivos estratégicos del Programa de la siguiente manera: 29 para Principios y Derechos fundamentales del Trabajo, 22 para políticas, programas y modelos para la generación de empleo, y, de manera específica, 14 para trabajo infantil y 9 para trabajo forzoso. La mayoría de estos Colext son a corto plazo, muchos a tres meses, algunos a un mes o menos y pocos a seis meses. Algunos de ellos atienden actividades de capacitación e incorporan costos de transporte. La calidad de los contratistas varía ampliamente. Igualmente, un buen número se dirigen al apoyo directo al gobierno Nacional en la formulación de política pública.

Realizar una estimación aproximativa entre el monto comprometido para el 2008 en el BMS-TCP en la línea 017 (Personal Profesional Nacional) y el número de consultores nacionales en el 2008, resultó una tarea arbitraria; posteriormente con información precisa del valor de cada contrato y tipo de contratista, proporcionada por el Programa, igualmente resultó difícil una cifra referente general, toda vez que los contratos son muy heterogéneos en términos de período de tiempo, tipo de gastos que incluye – ya que algunos requieren de desplazamientos aéreos o terrestres-, nivel de capacitación, experiencia del contratista y tipo de productos. No obstante, revisando en detalle el listado de los distintos contratos de colaboradores nacionales, sus costos y objetivos, esta evaluación los encuentra dentro de los parámetros esperados para el país. Es decir, desde el punto de vista de una visión general de la eficiencia en los recursos, el Programa se encuentra dentro de los estándares nacionales en este componente de actividades.

Con respecto al segundo componente de actividades, las de capacitación, el PATD-B presenta un promedio de costos por persona capacitada en diferentes metodologías de

US\$136. Este promedio surge de una importante disparidad de costos de acuerdo con el tipo de instituciones con que se trabaja y poblaciones a las que se dirige; dicha dispersión es aceptable y, en cierta medida, deseable, dadas las diferencias significativas entre poblaciones y organizaciones con las que se trabaja. Se debe, sin embargo, valorar la eficiencia a partir de algún referente válido. El principal antecedente en este campo de actividades es el PRES II, como programa antecedente del PATD-B. El PRES II presentó un promedio de costos por capacitado en Bolivia, Perú, Honduras y Nicaragua, según metodología, así: CODE US\$37, ISUN US\$27, EGE, MESUN, MATYSE US\$87. Con base en este referente se deduce que el PATD-B presenta un costo promedio mayor, que obligan en su programación a revisar y/o justificar el mayor nivel de costos, especialmente en aquellos proyectos con costos por encima del promedio.

Actividades de Capacitación Gestión Empresarial PATD-B

Nº	ACTIVIDAD	Co-Financiador	No. de capacitados	Distribución de costos			Costo promedio por capacitado
				contraparte	PATD-B	Total	
1.	Formación de Capacitadores Aldeas Infantiles SOS	Aldeas Infantiles SOS	40	1.176	2.470	3.646	91
2.	Formación de Empresarios Reconversion Productiva	Viceministerio de Microempresa	307	12.374	34.187	46.561	152
3.	Formación a Empresarios a comunidades indígenas del Beni	Comunidad de Magdalena y Remansos del Paraiso-Beni	44	100	3.924	4.024	91
4.	Capacitación a Productores de comunidades indígenas de Oruro	Comunidad de Toledo-Oruro	15	172	1.000	1.172	78
5.	Formación a productores y funcionarios municipales de Quime - La Paz	Gobierno Municipal de Quime	18	500	2.000	2.500	139
6.	Formación a jóvenes en conflicto con la Ley Centro de Terapia Varones	Prefectura del Departamento de La Paz	20	200	1.534	1.734	87
7.	Formación a jóvenes Víctimas de Trata Centro de Terapia Mujeres	Prefectura del Departamento de La Paz	28	300	2.914	3.214	115
8.	Formación a Capacitadores a empresarios y trabajadores constructores	Camara Boliviana de la Construcción	64	1.200	15.448	16.648	260
9.	Formación a Capacitadores a Comunitarios para emprendimientos turísticos comunitarios	Gobierno Municipal de Tiwnaku, comunidades de San B/ra (incluye transporte y hospedaje)	84	2.780	35.689	38.469	458
10.	Formación a jóvenes conscriptos de las FFAA	Ministerio de Defensa	755	9.000	36.354	45.354	60
11.	Formación a docentes y jóvenes de las escuelas salesianas, franciscanas y adventistas	OFPROBOL	107	13.326	24.702	38.028	355
	TOTAL		1482	41.128	160.222	201.350	136

Finalmente, en esta sección se solicita realizar una valoración del nivel de ejecución presupuestal del PATD-B. A partir de las cifras de ejecución proporcionadas por el Programa, evidentemente se observa un nivel muy bajo en el 2007, conforme con los problemas de la primera etapa del Programa, que en los períodos sucesivos presentados en la tabla, muestran un mejoramiento paulatino. Previendo que los compromisos contractuales se ejecuten en su gran mayoría dentro del 2008, y sin considerar nuevos compromisos que se asuman durante los dos meses restantes del año, a 31 de octubre de 2008, se tiene una ejecución presupuestas del 73.4%, la cual es aceptable teniendo en cuenta la trayectoria de este indicador.

Programa de Apoyo al Trabajo Decente en Bolivia - PATD-B (US\$)
Ejecución presupuesta - 2007-2008

Fecha	Asignado (1)	Comprometido (2)	Gastado (3)	Saldo (4)	Ejecución (3)/(1)	Ejecución (2)/(1)
19/VII/2007	745.298	27.794	14.641	13.154	2,0	3,7
01/IV/2008	1.789.255	444.089	72.163	371.926	4,0	24,8
26/VIII/2008	1.789.255	993.422	524.167	469.256	29,3	55,5
31/X/2008	1.789.255	1.313.127	670.715	642.715	37,5	73,4

5.4. Sostenibilidad

Valorar la probabilidad de que los beneficios del Programa sean sostenidos después del retiro del apoyo externo, resulta una tarea difícil en una evaluación intermedia y teniendo en cuenta la naturaleza del PATD-B. Desde el punto de vista de la evaluación, la sostenibilidad de un programa depende del logro de sus resultados, esto es, del cambio duradero en las prácticas de los actores claves, de las capacidades desarrolladas para formular políticas, etc. La dificultad de valorar la sostenibilidad radica precisamente en que si bien se conocen y valoran las actividades y productos desarrollados por el PATD-B, se desconocen en general sus resultados de impacto. No obstante, a partir de una consideración general de lo consignado en este informe y de la propia reflexión del evaluador, se buscará brindar algunos aportes en este punto.

En el Objetivo 1, el de mayor acción del Programa, las características de sus proyectos hacen que la sostenibilidad de sus acciones dependa del desarrollo de capacidades en los actores claves involucrados en las distintas problemáticas relacionadas con el respecto de los Derechos Fundamentales del Trabajo. Se presume que las acciones de sensibilización, capacitación, etc., generan un mayor conocimiento y conciencia sobre el tema, que a su vez genera nuevos hechos y decisiones. Una de ellas es precisamente la continuidad en dicha sensibilización y capacitación toda vez que los problemas persisten por largo tiempo. Si bien la probabilidad de continuar sin los recursos y la presencia de la OIT, depende de muchos otros factores diferentes a la conciencia de los actores, existen productos de la acción del PATD-B que facilitan dicha continuidad, estos son, específicamente, los materiales pedagógicos como el módulo de capacitación sobre la Declaración de Principios y Derechos fundamentales del Trabajo, los manuales para formadores, la guía para la aplicación de las NIT. Pero, quizás más importante, es la formación de formadores en Derechos, quienes se encuentran en capacidad de réplica. Si estas réplicas se producen o no, dependerá de múltiples decisiones alrededor de institucionalizar una política al respecto en las organizaciones de trabajadores, empresarios y en los distintos niveles de gobierno, que la evaluación final de impacto deberá valorar conjuntamente con la efectividad o no, de la sensibilización y capacitación para lograr el respecto de los Derechos.

En esta misma línea, constituyen una fuente de sostenibilidad de los efectos intangibles del Programa, otro tipo de publicaciones, como referentes importantes de entendimiento de las problemáticas y abordaje de los problemas. En tal sentido, se valora ampliamente las investigaciones que buscarán visibilizar y dar a conocer los problemas del trabajo forzoso en distintas regiones del país y los estudios que surjan de las encuestas sobre el trabajo infantil. Esta evaluación considera fundamental que el PATD-B busque la mayor calidad y programe la publicación y amplia difusión de estos productos, como elementos de sostenibilidad de acciones frente al tema.

En el objetivo de la prevención del trabajo infantil, existe ya una institucionalidad lograda a través de la Comisión Nacional y las Sub-comisiones, que de entrada, le otorga sostenibilidad a las acciones realizadas en este frente. Igualmente sucede con el Consejo Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso. Por su parte, el apoyo a la elaboración de planes, cuando estos se realicen en forma participativa con los actores involucrados, puede constituirse en un aprendizaje social en la medida en que se constituyen en referentes de interacción entre los actores para organizar sus propuestas de acción colectiva.

En cuanto al Objetivo 2, igualmente, el avance en la publicación y difusión de estudios y propuestas para la formulación de políticas se constituyen en puntos de referencia para crear cuerpos de conocimiento apropiados en distintas instancias (funcionarios, académicos, estudiantes, profesionales de ONGs, etc.) que trasciendan a la voluntad de funcionarios y a su estabilidad en los cargos. En cuanto a los procesos de capacitación en gestión empresarial en este Objetivo, el mercado de servicios empresariales ya se encontraba creado en Bolivia por los programas que antecedieron al PATD-B, pero fue reactivado por éste. El grupo de *master trainers*, de empresas de servicios empresariales no financieros y el colectivo de capacitadores entrenados en las metodologías, y los mecanismos reactivados por el PATD-B para garantizar la calidad de los procesos de capacitación, constituyen sin duda un mecanismo idóneo de sostenibilidad de dichos servicios.

Las acciones de adecuación metodológica para comunidades indígenas y la formación de capacitadores de dichas comunidades, contribuyen igualmente un factor importante de sostenibilidad. En la medida en que el PATD-B ofrezca metodologías más pertinentes, con mayor solidez conceptual, adecuadas al medio y con herramientas prácticas de aplicación y difusión, la sostenibilidad de estos componentes se facilitará. Ahora bien, el mercado de servicios empresariales en el medio urbano podrá ser dinamizado por subsidios públicos a la oferta o la demanda de servicios (caso del Servicio de Asistencia Técnica –SAT que sostuvo el Ministerio de la Producción y la Microempresa en años anteriores en Bolivia). En tal sentido, la liquidación de SENADEPRO hizo caer el mercado de servicios y se espera que la propuesta de creación de PROBOLIVIA contribuya a llenar este vacío. Por su parte, como lo señalaron los facilitadores entrevistados, la prestación de servicios se ha mantenido a partir de demandas específicas en las grandes ciudades, como la recientemente dada en la ciudad de La Paz. En consecuencia, la sostenibilidad en los servicios empresariales con metodologías de la OIT ya se encuentra afianzada y el PATD-B ha entrado a dinamizarlo.

Finalmente, frente al Objetivo 3, el apoyo al fortalecimiento a las organizaciones de los constituyentes de la OIT, al igual que el fortalecimiento del diálogo social, es sin duda una fuente de sostenibilidad de los objetivos de búsqueda del trabajo decente. No obstante, este es un campo donde el PATD-B tiene mucho por hacer.

5.5. Causalidad

Este punto de los términos de referencia se busca identificar y analizar los factores tanto internos como externos que influyeron en el desarrollo del Programa. En el punto 3.1 de este informe, se comentaron, por un lado, aspectos internos claves para la capacidad de respuesta del Proyecto, estos fueron: la correspondencia de la apuesta estratégica del Programa con las necesidades y problemas diagnosticados y el estado de desarrollo institucional en el país; la constitución de equipos locales con alto nivel de experiencia; y el paquete de metodologías de formación en Derechos Fundamentales del Trabajo, en gestión empresarial, adecuadas a las características de los grupos poblacionales y unidades de negocios. Por otro lado, los aspectos externos relacionados con la débil estabilidad institucional en el sector público del país, las dificultades de organizar agendas de trabajo con las organizaciones de trabajadores y empleadores en el contexto de polarización del país, y la dificultad de incluir la protección de algunos de los derechos fundamentales en la agenda pública del país. Con base en estos elementos ya analizados, la causalidad de ellos en el desarrollo del programa que así planteada.

5.6. Efectos no anticipados

De acuerdo con la entrevista a los distintos actores que consultó esta evaluación, los efectos no anticipados por el Programa que se hayan podido identificar, positivos o negativos, no son muchos. Por supuesto, toda acción en el campo de lo público provoca múltiples efectos que en su mayoría tienen un carácter cualitativo. Aquí identificaré aquellos que resultan significativos.

A partir de la interlocución con el PATD-B, el Ministerio de Trabajo de Bolivia ha venido incluyendo en su agenda la necesidad de la formulación de distintas políticas de empleo. En el caso del empleo juvenil y de las primeras reflexiones sobre los programas para este grupo de población, se tiene previsto elaborar el Plan de Empleo juvenil, especialmente como respuesta preventiva frente a los efectos que tenga la crisis financiera internacional. Para ello, según el Director Nacional de Empleo, el Ministerio ha concretado una programación presupuestal de 11 millones de bolivianos (más de US\$1.5 millones).

En el campo de la capacitación en gestión empresarial impartida a grupos específicos de población, se ha encontrado una interacción virtuosa entre distintos objetivos del Programa. Así, al iniciar la capacitación a adolescentes infractores entre 12 y 16 años en el Centro de terapia para varones, inmediatamente surge una demanda de capacitación para las niñas del Centro de terapia para mujeres. En el proceso de capacitación con ellas se encuentra que, no solamente la breve formación en iniciar un negocio constituye al menos un referente simbólico para generar un empleo digno, sino que el Centro encuentra la necesidad de vincular en la protección frente a la explotación sexual infantil, el seguimiento con la familia y la necesidad de incluir las alternativas de ingreso con ellas. Aunque la experiencia es puntual y a un puñado de niñas, resulta significativa para políticas públicas sociales en la materia.

5.7. Estrategias alternativas

Como se afirmó en el análisis del diseño del Programa en el punto 3 de este informe, las estrategias del PATD-B han resultado acertadas y válidas. Hipotéticamente siempre es viable encontrar alternativas estratégicas más efectivas para enfrentar los problemas. No obstante, a nivel general, las tres grandes estrategias del Programa siguen siendo válidas. En un nivel de análisis más específico es más viable encontrar alternativas posibles. Dichas alternativas deben partir de estudios que informen su mayor eficacia o surgir del acumulado de experiencia directa en el contexto específico de que se trate. En el punto 5.2 de este capítulo, en la revisión específica de los distintos objetivos y proyectos del PATD-B, se han mencionado, cuando resultó pertinente, elementos alternativos.

6. TEMAS ESPECIALES

6.1. Normas Internacionales del Trabajo

Las Normas Internacionales del Trabajo han ocupado el interés central de este programa de la OIT en Bolivia. El PATD-B, a través del contacto y los mecanismos de encuentro institucional con las contrapartes nacionales, ha difundido los principios básicos del Trabajo Decente. Las acciones desarrolladas con el Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Producción y la Microempresa, Ministerio de Justicia; los procesos de capacitación con las organizaciones sindicales, indígenas, de mujeres y de otros trabajadores; y las actividades con la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, la Cámara Boliviana de la Construcción y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, han apuntado a ese objetivo.

Por su parte, el módulo de capacitación sobre la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, ha incorporado elementos centrales de los ocho Convenios Fundamentales de la OIT, los CIT números 1, 14, 95, 106 y 169. Se ha trabajado igualmente en el Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y el trabajo del Programa en políticas generales de empleo, ha permitido la difusión de los convenios de la OIT 100 y 101, y del Acuerdo 189 de la OIT, relacionados a la defensa de los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas.

6.2. Temas de Género

El objetivo de la transversalización de una perspectiva de género en el Programa ha sido esquivo, no obstante algunos esfuerzos e intenciones en dicho sentido. La transversalización implica tener un ojo visor tanto hacia las desigualdades en los distintos espacios de la vida social, como hacia el androcentrismo en todas las expresiones de la vida humana y, en este caso, en todas las actividades desarrolladas en el marco de la cooperación técnica internacional de la OIT. Esto significa, revisar pedagógicamente las metodologías de la OIT para la gestión empresarial, sensibilizar en género a los capacitadores para su manejo de lenguaje, actitudes en el aula y auto examen, revisar los estudios para política pública, examinar las diferenciaciones en los fenómenos de trabajo forzoso y explotación laboral infantil, etc.

El PATD-B ha desarrollado acciones muy importantes de apoyo a organizaciones de trabajadoras, que no sólo constituyen acciones explícitas hacia ellas como trabajadoras y constituyentes de la OIT, sino también acciones afirmativas frente a su ancestral discriminación de género. En tal sentido, esta evaluación valora el trabajo que se ha desarrollado con la Red de Mujeres Trabajadoras y Sindicalistas, en el apoyo a sus propios procesos de empoderamiento social y organizacional. Pero la perspectiva de género debe permear todas las demás actividades.

En este caso todos los términos de referencia para contratos de estudios, asesorías y capacitaciones deben incluir elementos claros que obliguen a los colaboradores a incluir dicho aspecto, que podrá pesar más o menos según el caso. Estudios como el realizado para la formulación de una Política Nacional de Empleo, careció de tal perspectiva, la cual resulta central en las decisiones de política fiscal y monetaria. Toda acción de política económica en lo público afecta la dinámica de los hogares, especialmente en las políticas de empleo. En el caso de la capacitación, en evaluaciones anteriores fueron detectadas las carencias de la perspectiva de género en las metodologías, dado que estas

fueron formuladas con anterioridad de la adopción institucional del principio de la no discriminación de género¹⁶.

Existen muchas iniciativas que bien podría emprender el Programa en el campo de género que no están presentes y que reforzarían esta perspectiva hacia el futuro. En primer lugar, es importante la desagregación por sexo en todos los registros y, especialmente, en los indicadores del Sistema de Monitoreo y Evaluación del POA y demás instrumentos y registros que lleve el PATD-B. Segundo, fomentar la participación de las mujeres en todas las actividades realizadas, y estudiar cuidadosamente sus posibles impactos positivos o negativos de tal inclusión (piénsese el caso de las comunidades indígenas y las acciones para la erradicación del trabajo forzoso de las familias). Tercero, resulta relevante incluir en el fortalecimiento a la estrategia de desarrollo local el apoyo a los “presupuestos sensibles al género” en los gobiernos municipales u otras iniciativas que han existido en el pasado en los municipios Bolivianos. Cuarto, es central que los planes de trabajo que se acuerden con los constituyentes se incluya su propio auto-examen en el tema, la incorporación en equidad de las mujeres empresarias y trabajadoras en los organismos de decisión y representación de la Confederación de Empresarios Privados y de la Central Obrera Boliviana. Con la COB ya se ha realizado una primera acción de sensibilización en tal sentido.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Con respecto al diseño, el PATD-B presentó limitaciones en cuanto a la definición de productos, actividades e indicadores, por lo cual fue objeto de una revisión general, pero acertó en el análisis del problema, la identificación de los grupos meta y sujetos participantes, y, especialmente, en las áreas estratégicas. Estas áreas, expresadas en los tres objetivos específicos del Programa, resultaron claros, relevantes y pertinentes para la realidad del país, por lo cual conservaron su vigencia para la intervención del Programa. La experiencia previa de intervención de la OIT en Bolivia, constituyó un antecedente central para el adecuado diseño general del Programa. Este diseño general del PATD-B ha sido altamente satisfactorio y ha constituido el referente central de su accionar estratégico durante todo el período de ejecución.
- La Matriz de Planificación del documento original del PATD-B, establece tres supuestos centrales: los constituyentes asumen la protección de los derechos fundamentales como parte importante de sus agendas; la estabilidad institucional democrática se mantiene en el país; y, la situación socio-económica general del país no se deteriora de manera significativa. Para cualquier observador interno o externo de la realidad boliviana durante los dos últimos años y a la luz de la experiencia del Programa, estos tres supuestos se cumplen muy parcialmente en Bolivia, lo cual efectivamente afectó la implementación del Programa. El cumplimiento parcial de

¹⁶ Como instrumentos pedagógicos de cambio cultural, las metodologías que parcialmente incorporan elementos de género han sido las metodologías MATYSE y EGE-MUA. Una profundización de dicha metodología desde el enfoque de género es la metodología Gestión Empresarial con Enfoque de Género PROFEM, desarrollada por el Proyecto USDOL-OIT en Colombia. Esta evaluación propone la incorporación de dicha metodología en el acervo metodológico del PATD-B.

los supuestos explica en alguna medida las dificultades de arranque y los cambios posteriores en los niveles más concretos de diseño.

- La principal bondad en el diseño inicial del PATD-B ha sido su descripción estratégica y la definición de los tres objetivos específicos, conforme al análisis de los problemas que enfrenta la sociedad boliviana para avanzar hacia el objetivo-visión de un trabajo decente. Cada uno de los tres objetivos específicos del Programa responde a los problemas y necesidades conjuntas de distintos grupos de población, como a los requerimientos y dinámicas institucionales para dicha respuesta. Los distintos objetivos no parten de una diferenciación poblacional, normativa o de instrumentos de intervención, sino que se constituyen como áreas de actuación estratégica, que combinan elementos poblacionales, normativos e instrumentales. Este criterio le ha otorgado fuerza a la intervención del PATD-B y le ha permitido el cruce e interacción de dichos componentes.
- El sistema de monitoreo y evaluación del Programa, desarrollado durante el primer trimestre de 2008, facilitó y precisó el proceso de planeación, implementación y monitoreo, e introdujo una clara diferenciación entre resultados de producto y de impacto, y la necesidad de elaborar sus correspondientes indicadores. Esta evaluación encuentra que el PATD-B ha avanzado claramente en la planificación y monitoreo por proyectos, actividades e indicadores de producto, pero le resta un esfuerzo importante en evaluación de resultados tanto de productos, pero especialmente de impactos. El POA requiere un desarrollo más acorde con la propuesta en la definición de indicadores de producto y de resultado o impacto.
- Los logros alcanzados hasta la fecha por el Programa han sido posibles gracias a los insumos técnicos y financieros internacionales, los cuales estuvieron disponibles de manera oportuna para el Proyecto y constituyeron la base para todas sus actividades. Si bien se han presentado dificultades en la administración, esta evaluación intermedia encuentra que el PATD-B ha gozado de amplia disponibilidad de recursos para llevar a cabo sus objetivos. No obstante, lo más interesante en este campo ha sido la disponibilidad de asistencia técnica de los especialistas de la OSRA, de las oficinas de la OIT de Ginebra y Turín, como de contrapartes amigas de otros países, como el caso del Ministerio del Trabajo de Argentina. Así mismo, es notable el trabajo coordinado con el sistema de Agencias de las Naciones Unidas y con otros proyectos de cooperación técnica internacional en el país.
- Esta evaluación encuentra que los planteamientos y acciones del PATD-B siguen siendo relevantes y pertinentes en Bolivia. Los cambios en las estructuras de poder y relaciones políticas en Bolivia, y la emergencia de nuevos actores políticos durante el transcurso del nuevo milenio, como principales protagonistas de los conflictos recientes, tienen sin duda una relación con las realidades del trabajo, el no cumplimiento de los derechos fundamentales y la precaria estructura del empleo y las relaciones laborales. Es opinión de esta evaluación que las características de este contexto son las que le otorgan al PATD-B una gran relevancia y pertinencia, dado que en el fondo busca facilitar la atención de las realidades no cumplidas en el último medio siglo, de un empleo digno para todos.
- En cuanto a la gestión del Programa, esta evaluación encontró que además de un alto compromiso personal del equipo técnico, su reducido tamaño si bien le permite una estructura adecuada de costos, la ausencia de un adecuado apoyo administrativo, ha hecho que este equipo presente problemas de eficiente, en la medida en que las demandas administrativas distraen tiempo de la gestión estratégica y técnica del

PATD-B. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en el descuido de las labores de seguimiento y evaluación, toda vez que las de ejecución toman prioridad. Hacia lo que resta del Programa debe pensarse en formas de vinculación de jóvenes profesionales que apoyen la labor del equipo técnico, que con relativos bajos costos, mejoren la eficiencia del mismo.

- Para la sostenibilidad de las acciones frente al respecto de los Derechos Fundamentales del Trabajo este informe encuentra que el diseño y adecuación de materiales pedagógicos, como el módulo de capacitación sobre la Declaración de Principios y Derechos fundamentales del Trabajo, los manuales para formadores, la guía para la aplicación de las NIT, resultan centrales. Así mismo lo es la formación de formadores en Derechos, quienes se encuentran en capacidad de réplica. La evaluación también valora altamente la publicación tanto de estos materiales pedagógicos, como las investigaciones, encuestas y consultas que se elaboren en el marco del programa, dado que se convierten en elementos de sostenibilidad y pensamiento sobre los problemas.
- En cuanto a los procesos de capacitación en gestión empresarial, el mercado de servicios empresariales ya se encontraba creado en Bolivia por los programas que antecedieron al PATD-B, pero fue reactivado por éste. El grupo de *master trainers*, de empresas de servicios empresariales no financieros y el colectivo de capacitadores entrenados en las metodologías, y los mecanismos reactivados por el PATD-B para garantizar la calidad de los procesos de capacitación, constituyen sin duda un mecanismo idóneo de sostenibilidad de dichos servicios.
- Por su parte, las acciones de adecuación metodológica para comunidades indígenas y la formación de capacitadores de dichas comunidades, contribuyen igualmente un factor importante de sostenibilidad. En la medida en que el PATD-B ofrezca metodologías más pertinentes, con mayor solidez conceptual, adecuadas al medio y con herramientas prácticas de aplicación y difusión, la sostenibilidad de estos componentes se facilitará.
- En el campo de género la evaluación encuentra que el objetivo de la transversalización de una perspectiva de género en el Programa ha sido esquivo, no obstante las acciones significativas a favor de las mujeres. La transversalización implica incidir tanto en las políticas hacia la reducción de las desigualdades en los distintos espacios de la vida social, como hacia el androcentrismo en todas las expresiones de la vida humana y, en este caso, en todas las actividades desarrolladas en el marco de la cooperación técnica internacional de la OIT. Esto significa, revisar pedagógicamente las metodologías de la OIT para la gestión empresarial, sensibilizar en género a los capacitadores para su manejo de lenguaje, actitudes en el aula y auto examen, revisar los estudios para política pública, examinar la afectación diferenciada en los fenómenos de trabajo forzoso y explotación laboral infantil, entre otros.

RECOMENDACIONES

1. Teniendo en cuenta el mejoramiento de los indicadores de ejecución presupuestal del Programa y los grandes retos que esta evaluación plantea, especialmente aquella de proporcionar los elementos de asistencia técnica en una transición política que ha experimentado Bolivia y que ha puesto la suerte del trabajo en la agenda de los movimientos sociales, se recomienda el no recorte de recursos presupuestales y, de ser necesario, la ampliación en su período de vida por un tiempo igual al de su primera fase.
2. El PATD-B debe incorporar en su rediseño estrategias de trabajo más sólidas con las organizaciones constituyentes de trabajadores y empresarios. Esto se debe reflejar en la programación de actividades del 2009, a partir de un apoyo a sus propuestas y planes estratégicos, especialmente, en las acciones que compaginen con los objetivos estratégicos del Programa y que busquen avanzar en las condiciones y propuestas que faciliten el diálogo social.
3. El fortalecimiento institucional de la COP, como órgano de representación histórica de los trabajadores en el país, no debe desestimular al Programa de continuar apoyando otras formas independientes de organización del trabajo, especialmente, de población indígena y de mujeres del sector informal. Igualmente, la prioridad en el acercamiento y trabajo con la CEPB, no debe restar esfuerzos de fortalecimiento a la Confederación Nacional de las Micro y Pequeña Empresa.
4. Con el fin de desarrollar una mejor gestión, se recomienda al PATD-B implementar el sistema de monitoreo y evaluación diseñado en abril de 2008, con un claro ejercicio de actualización periódica de definición de indicadores de producto y de resultado. Ello implica avanzar en el diseño y aplicación de procesos de evaluación en todos y cada uno de los proyecto con el involucramiento de las entidades contrapartes. Esta participación es central como parte de su propio proceso de fortalecimiento institucional y avance hacia una cultura de evaluación. Los elementos centrales recomendados aquí son:
 - a) Desarrollar el POA 2009 con claros indicadores por Subproyecto, distinguiendo claramente indicadores de producto de aquellos de resultado, de acuerdo con los lineamientos dados en la Matriz de Resultados e Indicadores del Programa. Dichos indicadores deben ser seleccionados como los más significativos desde el punto de vista de su cualificación, y en todos los casos, deben definirse en términos relacionales (avance frente a una meta, universo de intervención o estado deseado), no en datos absolutos.
 - b) Definir para los proyectos de mayor importancia e impacto, conjuntamente con las entidades contrapartes, mecanismos de seguimiento y evaluación, ágiles y factibles. Para su sostenibilidad es indispensable incorporar funcionarios responsables de la contraparte y del Programa y afianzar el compromiso institucional con la evaluación, en instancias de coordinación.
 - c) Se recomienda en cada caso la incorporación de uno o varios miembros de la academia en La Paz o en otras ciudades de acuerdo a la cobertura de los proyectos, como consultor externo local de relativo bajo costo, y el levantamiento de la información a través de personas externas a las entidades (por ejemplo, estudiantes de últimos semestres), a fin de no sesgar dicha información.

5. Aunque el Programa cuenta con acciones conjuntas con gobiernos locales, se recomienda retomar la estrategia de desarrollo económico local, planteada en el diseño original del PATD-B, buscando su articulación no sólo con el objetivo de formulación de políticas de empleo, sino también con los objetivos centrales de erradicación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y el fortalecimiento institucional. Igualmente, se recomienda retomar en la agenda con el Ministerio de Trabajo y las entidades públicas locales, el apoyo a las formas asociativas de producción y al sector cooperativo y la formulación de planes estratégicos para el sector, dentro de las políticas de empleo.
6. Teniendo en cuenta que la significativa ampliación de las actividades durante el 2008, le implicó al Programa una gran demanda administrativa que recargó a todo el equipo técnico tensionando sus demandas de tiempo, y previendo que las recomendaciones aquí realizadas demandaran una gestión aún más eficiente del equipo, se recomienda reforzar las labores de asistencia administrativa y técnica. En este último caso, se sugiere la contratación de un consultor nacional que apoye todas las labores de seguimiento y evaluación en todos los proyectos, en el diseño de procesos e instrumentos con las contrapartes, y a su vez el seguimiento y evaluación interna del Programa¹⁷.
7. En esta misma línea, constituyen una fuente de sostenibilidad de los efectos intangibles del Programa, otro tipo de publicaciones, como referentes importantes de entendimiento de las problemáticas y abordaje de los problemas. En tal sentido, se valora ampliamente las investigaciones que buscarán visibilizar y dar a conocer los problemas del trabajo forzoso en distintas regiones del país y los estudios que surjan de las encuestas sobre el trabajo infantil. Esta evaluación considera fundamental que el PATD-B busque la mayor calidad y programe la publicación y amplia difusión de estos productos, como elementos de sostenibilidad de acciones frente al tema.
8. Como elemento también de sostenibilidad, esta evaluación recomienda la publicación y difusión de estudios y propuestas para la formulación de políticas, una vez verificada la calidad de los productos, dado que se constituyen en puntos de referencia para crear cuerpos de conocimiento apropiados en distintas instancias (funcionarios, académicos, estudiantes, profesionales de ONGs, etc.) que trasciendan a la voluntad de funcionarios y a su estabilidad en los cargos.
9. En el campo de la capacitación, se sugiere continuar con los procesos de adecuación metodológica a comunidades indígenas y revisar las metodologías de la OIT, algunas surgidas antes de poner en práctica los principios de multiculturalidad y género, incorporando los nuevos desarrollos y conceptos.
10. En la búsqueda del cambio cultural y la equidad de género, se recomienda al Programa explorar iniciativas no presentes en la actualidad, a fin de reforzar esta perspectiva hacia el futuro. Fomentar la participación de las mujeres en todas las actividades realizadas, y estudiar los posibles impactos positivos o negativos de tal inclusión; en el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo local y generación de empleo articular los “presupuestos sensibles al género”, sobre la base de las iniciativas que han existido en el pasado en los municipios bolivianos; considerar en los planes de trabajo en que se apoye a los constituyentes, la inclusión de su propio

¹⁷ Esta consultoría bien puede ser contratada por el período que resta del Programa, con los recursos liberados por esta consultoría de evaluación frente a lo presupuestado (US\$30.000 restantes).

auto-examen en el tema, la incorporación en equidad de las mujeres empresarias y trabajadoras en los organismos de decisión y representación de la Confederación de Empresarios Privados y de la Central Obrera Boliviana.

8. LECCIONES APRENDIDAS

El PATD-B hace parte de una nueva generación de programas en América Latina que, independiente del objetivo central, recogen la tradición reciente de la segunda ola de modernización del estado en la región, cuyo enfoque predominante estuvo guiado por la nueva gerencia pública (*New Public Management school*), y que ahora, en el nuevo milenio colocan el énfasis en la agendación y formulación de política pública, con un papel relevante en la participación de los involucrados (*stakeholders*). Esto no es nuevo para la OIT, dado que, por un lado, desde sus orígenes fundacionales, parte del mandato tripartito de sus constituyentes, y, por otro lado, tiene una larga tradición en cooperación técnica con los gobiernos de AL. Lo nuevo consiste en configurarlo como programa. En esta línea, resulta de gran importancia las reflexiones que se puedan llevar a cabo acerca de este Programa. En este aparte se tratará de llevar a cabo esta reflexión desde las lecciones aprendidas hasta la fecha en la reflexión del evaluador.

- En este informe se ha caracterizado al PATD-B como un Programa que busca básicamente mejorar la relación e interacción entre los actores estratégicos en el mundo del trabajo (*gobernanza*), para el avance hacia el logro de los objetivos del trabajo decente, que les brindaría a dichos actores la **capacidad** para hacer efectiva las políticas de aplicación y respecto a los derechos fundamentales del trabajo (*governabilidad*). Así, el PATD-B constituye un Programa sui-géneris de apoyo a la gobernabilidad en el mundo del trabajo y, como tal, sus aprendizajes se pueden colocar en la línea de punta de la cooperación internacional.
- La intervención del PATD-B se realiza ante todo para fortalecer esa capacidad de los actores en sus organizaciones, especialmente para la agendación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas hacia el trabajo decente. Esto es fortalecimiento institucional, entendida las instituciones como las formas de relacionamiento de los grupos humanos en las y entre las organizaciones, que están determinadas por valores, normas (formales e informales) y roles¹⁸. No obstante centrar su trabajo en lo institucional, el diseño del PATD-B adoleció de un adecuado diagnóstico institucional en el análisis del problema. La guía en este campo es en gran parte intuitiva y cultural proveniente de la experiencia.
- La debilidad institucional en el gobierno, identificada como la principal limitación proveniente del contexto para una adecuada implementación del PATD-B, debe generar estrategias explícitas de intervención. Estas han sido más implícitas y suelen tener que ver con: mayor acercamiento a funcionarios de perfil técnico, mayor intensidad de trabajo con organizaciones de la sociedad civil en momentos de transición, acercamiento a las instancias de poder político, preparación de documentos y estudios para la nueva agenda, etc. Los supuestos y riesgos colocados en la Matriz del Marco Lógico, además de soler ser muy generales, no presentan

¹⁸ En la tradición sociológica, las instituciones se ubican así en el campo de la cultura y se diferencian de las organizaciones, como de las normas y los valores. Para el caso véase, Portes, Alejandro (2006), "Institutions and Development: A Conceptual Re-Analysis". *Population and Development Review*, Vol: 32 No. 2, pp. 233-262.

estrategias de resolución que lleven a la inmediata reprogramación de actividades¹⁹. Esto es justamente lo que le ha acontecido al PATD-B.

- En el mismo campo, las relaciones con la COP y la CEPB, que como se ha señalado en este informe, han sido hasta el presente difíciles, adolecieron de los respectivos diagnósticos institucionales (en lo conocido por esta evaluación). Si bien estos por sí mismos no resuelven los conflictos existentes, si contribuyen a explicitar estrategias de relacionamiento que tanto en el diseño como en la práctica no han sido claras; estas suelen reposar más en la capacidad personal de los equipos o del ATP. Dichos diagnósticos y estrategias pueden pasar por considerar las estructuras organizativas, la composición política y social, las trayectorias y dinámicas de relación con otros actores, incluyendo la relación con la OIT y el papel de los especialistas ACTRAV y de la ACTEMP, etc.
- Una de las lecciones aprendidas en este Programa es el papel de la capacitación como estrategia en el fortalecimiento institucional. Esto por supuesto, no es nada nuevo, pero se resalta como estrategia de sostenibilidad en el contexto de inestabilidad. El apoyo de expertos internacionales de la OIT, de otros organismos cercanos y del mercado, puede jugar un papel importante, no sólo en su función de transmisores de conocimiento, discursos y propuestas alternativas, sino también en su papel de mediadores institucionales, en la medida en que su participación en un evento, curso o reunión, puede facilitar las bases para una relación más fluida entre los equipos locales. Esto se ha mostrado cierto para los procesos de Acreditación en el sector construcción, y, seguramente, en otros de los estudios y asesorías brindadas por el programa con la participación de expertos.
- Las muy diversas capacitaciones en Principios Fundamentales del Trabajo, en Gestión Socio-empresarial y en los demás tópicos que ha llevado a cabo el Programa con poblaciones específicas, buscan configurarse como modelos de intervención. Para lograr dicho propósito estas experiencias deben sistematizarse debidamente por parte de las entidades ejecutoras con el apoyo del Programa. De este programa se aprende que los esquemas participativos de adecuación metodológica resultan de gran potencial transformador cuando, como en el caso de los trabajos con población indígena, dicha adecuación la realizan los propios actores sociales.
- Finalmente, el fortalecimiento de la capacidad institucional, como se menciona en el segundo punto, pasa por la agendación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas hacia el trabajo decente. Una labor del Programa debe consistir en fortalecer también el perfil reflexivo y de aprendizaje de las instituciones contrapartes, por lo cual también incluyen, el fortalecimiento de su capacidad de evaluación. De este Programa se aprende también que su propia evaluación depende de fortalecer esta capacidad, por ello se ha propuesto trabajar estrechamente la evaluación con todas las entidades relacionadas.

¹⁹ Una de las mayores críticas al Marco Lógico que en general utiliza la Cooperación Técnica Internacional, incluyendo la OIT, es que mantiene la lógica de origen positivista de “si” – “entonces” en su lógica vertical de actividades hacia objetivos y metas, y su lógica horizontal de “si” – “y” (el supuesto) se logra el resultado. En estos pasos se olvida la dinámica y complejidad, y que pasa si el “si” (supuestos) se cumplen parcialmente. Por tal motivo han surgido otras propuestas como el modelo de lógica temporal (*temporal logic model*), entre otros.

ANEXO

AGENDA DE ENTREVISTAS REALIZADAS - Noviembre 2008			
Fecha y hora de entrevista		Nombre	Entidad
Martes 4	9:00	- Lic. Julio Mallón, Director General de Empleo	Ministerio de Trabajo
	11:00	- Gral. Freddy Blanco, Director General de Desarrollo Integral.	Ministerio de Defensa
	15:00	- Debra Pereira, Directora Pro Tierras.	Viceministerio de Tierra
	16:30	- Raúl Torres Rinaldo, Director General de Cooperativas.	Ministerio de Trabajo
	18:00	- Socimo Paniagua, Secretario Permanente.	Central Obrera Boliviana - COB
Miércoles 5	9:00	- Reunión. Sr. Jorge Quiroga, en representación del Ing. Bustillos, Designado por la Confederación de Empresario Privados de Bolivia como representante oficial para la OIT.	Secretario Ejecutivo Cámara de Construcción Boliviana
	10:45	- Marisol Manrique, Directora Centro de Terapia para Mujeres.	Prefectura de la Paz
	15:00	- Marco Antonio Gonzáles, Presidente - Isabel Machaca, Secretaria de Actas - Noel Valdez, coordinador Nacional - Marcos Apaza, técnico	Confederación Nacional de las Micro y Pequeña Empresa - CONAMYPE
	17:00	- Amalia Coaquira, representante.	Red de Mujeres Trabajadoras y Sindicalistas
	18:00	- Libertad Zeballos, Julia Silicoana, - Wilfredo Rodríguez, Rafael Ulaque, - Lorena Salas, Andrés Gonchea	Facilitadores metodologías OIT
Jueves 6	9:30	- Marianela Revollo, Responsable de Pueblos Indígenas y Trabajo.	Ministerio del Trabajo
	10:30	- Martha Nina, OFPROBOL	Escuelas Salesianas
	14:30	- Raquel Santelices, Encargada de Asuntos de Género –	Ministerio de Trabajo
	15:30	- Sr. Pablo Rossell, Asesor Contraparte designada para la OIT.	Ministro de Trabajo
	17:00	- Daniel Santalla, Director General de Asuntos Sindicales (esta reunión no fue posible)	Ministro de Trabajo
	18:00	- Gary Gumucio y Verónica Maizman,	Master Trainer OIT
	18:30	- Ivar Rojas,	Master Trainer OIT

AGENDA DE ENTREVISTAS REALIZADAS - Noviembre 2008

Viernes 7	9:00	- Ana Lía Piñeyrúa y equipo técnico	CTP PATD-B
		-	

Entrevistas telefónicas

José Luís Daza Pérez, Director	Oficina Subregional para Países Andinos - OSRA
Oscar Valverde (ACTRAV)	Oficina Subregional para Países Andinos - OSRA
Jorge Illingworth (ACTEMP)	Oficina Subregional para Países Andinos - OSRA
Mario Tueros	Oficina Subregional para Países Andinos - OSRA
María Elena Reyes (ausente durante la visita de evaluación)	Coordinadora Nacional Componente Trabajo Infantil

Reuniones con equipo técnico del PATD - Bolivia

Ana Lía Piñeyrúa Olmos	Consejera Técnica Principal del Programa de Apoyo al Trabajo Decente en Bolivia PATD-B
Marcela Alcocer Rodríguez	Coordinadora Nacional Componente Empleo
Rosario Baptista	Coordinadora Nacional Componente Trabajo Forzoso
María Elena Reyes (ausente durante la visita de evaluación)	Coordinadora Nacional Componente Trabajo Infantil
Romy Vargas	Asistente Administrativa PATD-B

Proyecto VIH SIDA

Martha Carriña Aliaga	Coordinadora Programa VIH-SIDA
Cinthia Mercado	Secretaria