



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO SOSTENIBLE – PRES II

(BOLIVIA, PERÚ, HONDURAS Y NICARAGUA)

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL

JAVIER A. PINEDA DUQUE

CONSULTOR EVALUADOR

DICIEMBRE DE 2005

CONTENIDO

1.	RESUMEN	3
2.	INTRODUCCIÓN	7
3.	DISEÑO	10
3.1.	Contexto institucional, socioeconómico y cultural.....	10
3.2.	Adecuación del análisis del problema	12
3.3.	Desarrollo de los objetivos inmediatos.....	14
3.4.	Validez global del diseño	14
4.	IMPLEMENTACIÓN	15
4.1.	Insumos internacionales	15
4.2.	Insumos nacionales.....	15
4.3.	Actividades	19
4.4.	Productos	19
4.5.	Coordinación y gestión.....	19
4.6.	Factores externos	20
5.	DESEMPEÑO	20
5.1.	Relevancia	20
5.2.	Eficacia	22
a.	Objetivo inmediato 1	23
b.	Objetivo inmediato 2	26
c.	Objetivo inmediato 3	31
d.	Objetivo inmediato 4	36
e.	Objetivo inmediato 5	39
5.3.	Gestión y eficiencia	42
5.4.	Sostenibilidad	44
5.5.	Causalidad	46
5.6.	Efectos no anticipados	47
5.7.	Estrategias alternativas	48
6.	TEMAS ESPECIALES	50
6.1.	Normas Internacionales del Trabajo.....	50
6.2.	Temas de Género	50
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
7.1.	Sostenibilidad y recomendaciones	53
8.	LECCIONES APRENDIDAS	57
	ANEXO	59

1. RESUMEN

La evaluación del PRES II, muestra la conveniencia de continuar las acciones del Proyecto en dos escenarios posibles. El primero, por un período prudencial de un año para consolidar los elementos más importantes de su sostenibilidad. El segundo, por un período de tres años para consolidar los elementos de sostenibilidad y ampliar sus acciones a fin de lograr efectos nacionales y evaluar sus impactos. En cualquiera de los dos escenarios se sugiere concentrar las acciones del Proyecto en dos grandes objetivos: la formación de cultura empresarial en la educación básica (Objetivo 1), y el Desarrollo Económico Local –DEL (Objetivos 2, 3 y 4). La identificación de estos dos grandes componentes obedece a la relativa segmentación institucional y poblacional de ellos, y a los resultados mismos del Proyecto, tanto en términos de logros como de dificultades y limitaciones, los cuales permiten justificar estas recomendaciones.

En general la evaluación del PRES II muestra que el cumplimiento de las metas y objetivos, en términos de indicadores de actividad y proceso, es decir, de cumplimiento de objetivos inmediatos y de los indicadores meta, es satisfactorio para los cuatro objetivos y los cuatro países. Pero permite observar diferencias importantes por objetivos y sólo secundarias por países que dependen más de los contextos sociales e institucionales de cada país.

Para el Objetivo 1, dirigido a jóvenes escolares, los resultados obtenidos sobrepasan el cumplimiento de los resultados esperados. La cobertura de municipios y la realización de convenios para apoyar la cultura empresarial juvenil, implicaron para el PRES II en cada país, el desarrollo de una estrategia interrelacionada de acercamiento sectorial y priorización territorial. En el cumplimiento de metas de cobertura, se destaca: la incorporación de experiencias novedosas para grupos juveniles específicos, como el trabajo con jóvenes conscriptos - soldados en servicio obligatorio -, y con jóvenes infractores de centros de readaptación; la suscripción de convenios marco con entidades nacionales, que permitió llegar a un número mayor al esperado de centros educativos y de jóvenes; y, sentar las bases para procesos de institucionalización y de ampliación sistemática de coberturas.

En el Objetivo 2, dirigido a poblaciones de jóvenes y mujeres en condición de mayor vulnerabilidad y pobreza, la evaluación aprecia una gran diversidad de experiencias de capacitación en cada país a partir de las características de las entidades socias, del tipo de población juvenil insertas en los mercados labores urbanos y rurales, y de las diversas metodologías ofrecidas (CODE, ISUN, METUR, EGE, MATCOM, FIT). En este objetivo se destaca cualitativamente algunas experiencias con jóvenes hijos de microempresarios o productores rurales, quienes constituyen una nueva población meta que debe incluirse explícitamente en la propuesta de Desarrollo Económico Local. Igualmente se destacan los concursos de planes de negocio como actividad demostrativa y simbólica en la creación de una cultura empresarial entre los jóvenes escolarizados. A diferencia del Objetivo 1, donde la clave de entrada la daba el sector educativo y de formación profesional, y la metodología predominante fue CODE, en el Objetivo 2 la entrada fue dada por múltiples instituciones y las metodologías utilizadas distintas.

En el Objetivo 3, la capacitación a empresarios y la promoción de servicios de desarrollo empresarial para las MyPEs, el número de empresarios capacitados, muestra una gran diferencia entre países y baja cobertura general, la cual está relacionada en un caso, con la no operación del programa de subsidio a la demanda de servicios

empresariales con el cual el Proyecto esperaba dinamizar el mercado de servicios de capacitación, y, en otros casos, con que los resultados no incluyen las cifras de final de año, donde se espera que termine un grupo de talleres. Por su parte, la cobertura de las MyPEs en contacto con gobiernos municipales, se logra ampliamente en los cuatro países. No obstante, frente al anterior indicador, se observa que en promedio la mayoría de los empresarios capacitados eran propietarios de negocios que se encontraban por fuera de las acciones de los convenios con los gobiernos municipales, debido a la variedad de instituciones con las que se trabajó.

En este objetivo, la meta de capacitación de proveedores de servicios, es cumplida ampliamente, pero refleja algunas ineficiencias. En promedio, por cada proveedor capacitado se cubrió a cinco empresarios, lo cual muestra un esfuerzo grande en la formación de capacitadores que durante el período del proyecto no pudieron realizar réplicas o no estaban en capacidad de hacerlo. Se esperaría que este promedio se incremente en lo inmediato bajo la continuidad del Proyecto.

El segundo resultado esperado de los Objetivos 2 y 3, ambos dirigidos a la creación de MyPEs apoyadas con asesoría técnica y financiera, resultaron difíciles de cumplir. Este tipo de metas resultan de las más difíciles en el contexto de los proyectos de generación de empleo en América Latina, toda vez que ya existe un amplio universo de microempresas con altos índices de natalidad y mortalidad, y que la creación depende de múltiples factores tanto económicos, de servicios financieros, capacitación técnica y socioempresarial, como culturales de las poblaciones meta. El Proyecto no presenta resultados en el contexto de este objetivo. Este hecho y la ausencia de estudios de demografía empresarial, permiten concluir que este propósito debe desterrarse de posteriores propósitos, y sólo incluirlo en el contexto de estrategias DEL y en procesos de intervención mayor a tres años. Por su parte, en cuanto a los sistemas de apoyo técnico, comercial y financiero para las microempresas promovidas por el Proyecto, el Proyecto adelantó acciones en el campo comercial, como las ferias, pero en otros campos, especialmente en el financiero, no presentó avances, a excepción de Honduras.

El Objetivo 4 del PRES II, fue cumplido ampliamente, aunque de manera diversa entre países. En cuanto a la elaboración de planes de capacitación y asistencia técnica a funcionarios, mientras en CA se desarrolló un número grande de conferencias, talleres y foros, en Bolivia se llevó a cabo un proceso de asistencia técnica a cuatro municipios para los procesos de creación o fortalecimiento de las oficinas públicas correspondientes, y en Perú fue de gran impacto, gracias a los antecedentes y continuidad de las acciones del Programa de Capacitación en Desarrollo Económico Local –PRODEL, y al marco normativo favorable creado por la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003. La formación propiamente de los funcionarios públicos, se logró ampliamente en todos los casos de acuerdo con las actividades anteriores. Este Objetivo se encuentra presente de alguna manera en los tres anteriores, cuyo enfoque de Desarrollo Económico Local le da coherencia a las actividades del Proyecto y lo dimensiona en las políticas y prácticas públicas. Este enfoque y la articulación de acciones desarrolladas por el Proyecto a través de él, le brindan a la cooperación internacional, un campo de acción hacia el futuro de gran importancia por su gran aceptabilidad política y necesidad práctica para procesos de desarrollo con inclusión social.

Para su sostenibilidad el Proyecto dejó importantes vacíos que deben constituir su prioridad en el inmediato futuro. En todos los casos, las condiciones favorables para consolidar la sostenibilidad del PRES II han sido dadas claramente, por el cúmulo de acuerdos y convenios que en cada país y en forma estratégica se han dado con las

instituciones rectoras de las políticas públicas en cada materia (autoridades educativas, laborales y de desarrollo), con otras entidades de los gobiernos nacionales para poblaciones específicas (caso Ministerio de Defensa en Bolivia y el Poder Judicial en Perú), con organizaciones sindicales (caso FENTAP en Perú) y con gremios y asociaciones empresariales, las cuales han participado activamente en la operación de las actividades y en su financiamiento. No obstante, estas condiciones no garantizan por sí misma la sostenibilidad de las acciones.

En el aparte 5.4 de este informe, correspondiente a la sostenibilidad del Proyecto, se señala que a la fecha de este informe, los elementos más críticos para la sostenibilidad del Proyecto se encuentran en plena definición. Estos están relacionados con las reformas curriculares en el sector educativo (Objetivo 1), el funcionamiento de redes de ONGs y consultores y la garantía de estándares de calidad para el mercado de servicios empresariales (Objetivos 2 y 3), la dinámica de plataformas institucionales para el DEL (Objetivo 4) y la operación adecuada del sistema de seguimiento y evaluación (Objetivo 5). No obstante, aquí se sintetizan dos elementos adicionales.

En primer lugar, toda vez que el Proyecto se centra en acciones de formación y capacitación, en opinión del evaluador su pertinencia está dada por el cambio cultural para el desarrollo, el cual se concreta en sus propuestas metodológicas. Así, las metodologías OIT constituyen su gran fortaleza, pero a su vez su gran reto. Este reto tiene que ver con la actualización de las metodologías a la luz de los objetivos últimos del PRES II: el trabajo decente, la sensibilidad a los problemas de género y multiculturalidad, y el empoderamiento de la población.

En general, el cumplimiento de los indicadores relacionados con el desarrollo y adaptación de material pedagógico y de metodologías, fue esquivo para el Proyecto. La reformulación de propuestas metodológicas requiere de procesos especiales de mayor intensidad y dedicación, que en el marco de la amplitud de actividades del PRES II resultaba difícil. Los esfuerzos realizados en este campo consistieron en la adaptación de metodologías al sector turístico, pero no de revisión conceptual.

Teniendo en cuenta que los productos metodológicos son anteriores a la introducción de los conceptos de trabajo decente, género, multiculturalidad y empoderamiento, la tarea de revisión metodológica debe ocupar la primera prioridad de las futuras acciones. El cambio cultural debe incluir tantas dimensiones como posibles discriminaciones enfrenten los distintos grupos de participantes, para su empoderamiento en la definición de sus problemas y de los patrones de consumo de su propio desarrollo y de su sostenibilidad ambiental. Esta creación metodológica se convierte en la fuerza de cambio que le dará mayor pertinencia al Proyecto.

El segundo elemento de sostenibilidad está relacionado con el Objetivo 5: el sistema de seguimiento e información. Las limitaciones presentes en este Objetivo hizo que la evaluación del PRES II en términos de eficacia se limitara al análisis de indicadores de actividad y proceso, más no de indicadores de impacto. Debe reconocerse que debido a su amplia cobertura en cuatro países, sus múltiples objetivos y poblaciones meta, y sus limitados recursos, el cumplimiento del Objetivo 5 constituía una tarea compleja y difícil. En este contexto, y no obstante sus limitaciones, lo realizado a la fecha ha constituido un gran avance y esfuerzo en el logro de este objetivo. El Proyecto avanzó en el diseño del sistema y en la obtención de resultados en las líneas de base inicial de los objetivos 1 y 2. No obstante, el sistema presentó serias limitaciones.

Por un lado, la cobertura del sistema fue limitada en dos sentidos: no hubo unidad de criterio con el fin de que se aplicara un sistema unificado en los cuatro países; y, sus

instrumentos de recolección de información fueron aplicados sólo en el marco de los objetivos 1 y 2. En segundo lugar, el diseño y contenido del sistema resultan parcialmente compatibles con los contenidos de las acciones del Proyecto, los cuales están dados en términos de los contenidos de las metodologías. Esto es, en la medida en que las metodologías en general no incorporan explícitamente la capacitación en las principales dimensiones del trabajo decente, de las perspectivas de género y multiculturalidad, resulta contradictorio evaluar el impacto en tal sentido. Esto no invalida el diseño del sistema de evaluación, el cual ha hecho un aporte misional importante, pero sí obliga a realizar una adecuación metodológica de mediano plazo y a limitar el alcance del sistema como sistema de evaluación del PRES II. En tercer lugar, desde el punto de vista de la sostenibilidad del Proyecto, el diseño del sistema resulta excesivamente extenso y complejo, lo cual lo hace de difícil adopción institucional por fuera del Proyecto. Podría afirmarse que esta complejidad se relaciona de alguna forma con el hecho de su limitada cobertura y que a la fecha de la evaluación no se disponga de resultados de impacto en el sistema.

2. INTRODUCCIÓN

El PRES II constituye una de las más valiosas experiencias en programas de impulso a una cultura de desarrollo empresarial en la economía informal en América Latina. Ha resultado difícil sintetizar en este informe la riqueza de las experiencias desarrolladas en los cuatro países. Los retos que enfrentó el Proyecto en sus dos años o menos de vida fueron múltiples y significativos, entre otros, se encuentran: plasmar en la realidad los diversos objetivos propuestos con diferentes marcos institucionales; responder en cada circunstancia nacional a las expectativas de las distintas entidades y grupos de población que participaron; concretar acuerdos y jalonar significativos recursos en contextos de pobreza y déficit fiscal; atender la gran heterogeneidad de realidades al interior de cada país y la inestabilidad institucional; y, optimizar limitados recursos frente a múltiples objetivos, países y demandas institucionales. No obstante, como podrá observarse a lo largo del informe, el Proyecto asumió estos retos y logró significativos avances, gracias a la calidad del equipo técnico y administrativo del Proyecto, y la presencia institucional de la OIT.

El PRES II logró llegar en los cuatro países de ejecución, a cerca de 16 mil jóvenes escolares a través de más de mil docentes capacitados en 41 municipios, a 5,250 jóvenes y mujeres trabajadores en condiciones de vulnerabilidad laboral y social, a cerca de 4,700 microempresarios en sectores de cadenas de valor estratégica para sus localidades a través de mil multiplicadores en formación empresarial, y formo en instrumentos y estrategias de desarrollo económico local a 420 funcionarios pertenecientes a 25 unidades de promoción municipal.

El Proyecto se llevó a cabo durante los años de 2004 y 2005, a través de cuatro objetivos o componentes con grupos poblacionales y marcos institucionales claramente definidos, de acuerdo con un diseño inicial que definió distintos resultados esperados para cada objetivo y 57 indicadores meta. Cada uno de los objetivos, resultados e indicadores son rigurosamente examinados en este informe para los cuatro países.

Así, el presente informe hace un esfuerzo por integrar los resultados presentados en cada uno de los cuatro países. Para lograr este propósito se ha sistematizado información tanto cualitativa como cuantitativa de cada país, en un ejercicio de evaluación que espera contribuir a las reflexiones que realicen tanto el equipo técnico del Proyecto, como la OIT y la cooperación de los países bajos, en la etapa final de PRES II.

Este ejercicio de evaluación toda vez que se basa en los informes y documentos proporcionados por los distintos equipos técnicos de cada país, en sus apreciaciones y conversaciones con el evaluador, en las entrevistas con representantes de distintas entidades participantes y de algunas personas pertenecientes a los distintos grupos meta, como en las reflexiones e interpretaciones del propio evaluador, constituye un producto social abierto y susceptible de réplica y complementación. No obstante, su validez se sustenta en la metodología misma del proceso evaluativo como en el posicionamiento del evaluador frente al Proyecto, aspectos que se explicitan y sintetizan en este aparte.

Como se observará con la revisión global del informe, desde el punto de vista metodológico¹, esta evaluación presenta tres importantes limitaciones. Primero, teniendo en cuenta la amplitud de objetivos y actividades del Proyecto, su cobertura multinacional y las múltiples contrapartes que participaron, el proceso evaluativo resulta conveniente que sea desarrollado por un equipo más que por un consultor aislado, no 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 se detalla en el análisis del Objetivo 5, la ausencia de resultados oportunos y completos de un sistema de seguimiento y evaluación previsto en el Proyecto, dificultó una evaluación de impacto. Así se señala explícitamente que la evaluación se basa en indicadores de actividad y proceso, los cuales resultan significativos y no dejan de ser importantes para la evaluación.

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 metodológica² a fin de verificar hipótesis y verificar las evidencias, como a la calidad de la información suministrada por el Proyecto.

El evaluador cumplió un itinerario de visita entre el 10 y 20 de noviembre de 2005, así: San José, Costa Rica, 10 y 11 de noviembre; La Paz, Bolivia, 12 a 16; y Lima, Perú, 17 a 20 del mismo mes. En cada país recibió de los respectivos equipos técnicos responsables del Proyecto, informes finales y diversos documentos complementarios. Así mismo, sostuvo conversaciones y entrevistas personales y grupales con los diferentes equipos y coordinadores, al igual que con el ATP del Proyecto en La Paz. Adicionalmente en La Paz y en Lima fue posible realizar entrevistas con distintos representantes de las instituciones contrapartes, como con poblaciones participantes, cuya lista, institución y lugar, se presenta en el Anexo 1.

Como resulta necesario, este informe no recoge la totalidad de aportes brindados por los equipos responsables del Proyecto, ni por otros informantes. Se buscó sistematizar los elementos más relevantes del proceso, centrándose en los avances y contribuciones más significativas producto de los distintos objetivos 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.

¹ Worthen, Blaine; James Sanders y Jody Fitzpatrick. *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines*. Estados Unidos, Longman Publishers, 1997.

² 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.

Finalmente, se quiere agradecer el apoyo recibido para la realización de este informe a Jorge Cabrera, ATP del Proyecto, Mario Tueros, coordinador en Lima y ..., y a Rafael Gómez, coordinador en CA. Así mismo, a cada uno de los y las expertos nacionales en cada país, quienes con sus esfuerzos hicieron posible los logros del Proyecto, como a todas las demás personas de las instituciones contrapartes y de los grupos participantes, quienes generosamente me brindaron su tiempo y disposición. Finalmente, quiero hacer mi reconocimiento a 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.

3. DISEÑO

Como se verá a lo largo de este informe, en general el diseño del PRES II resultó adecuado a la realidad de los países donde se llevó a cabo. La experiencia previa de intervención de la OIT en estos países constituyó un antecedente central para el adecuado diseño del Proyecto. Esto se vio reflejado en la definición de los problemas en cada país, como en la concreción de objetivos, actividades e indicadores metas. Debe resaltarse que como ejercicio de prospección, el diseño del Proyecto fue altamente satisfactorio, prueba de lo cual lo constituye el hecho que el Proyecto no sufrió modificaciones a lo largo de su ejecución y constituyó el referente central de su accionar estratégico y cotidiano.

En este aparte, se señalan los elementos más importantes del diseño conforme con los términos de referencia de la evaluación, y se precisan, no obstante su alta adecuación, algunas inconsistencias y limitaciones que se observaron en el diseño, las cuales resultan relevantes desde la experiencia del Proyecto para acciones de igual naturaleza.

3.1. Contexto institucional, socioeconómico y cultural

Desde el punto de vista del contexto, lo más llamativo del PRES II ha consistido en su capacidad de responder a la diversidad socioeconómica, institucional y cultural de cada uno de los países y regiones en las que actuó. Esta capacidad de respuesta se encuentra sustentada en tres elementos centrales de fortaleza del PRESS II. Primero, la constitución de equipos locales con alto nivel de experiencia y la alta aceptación de las instituciones contrapartes prioritarias para el desarrollo del Proyecto. Segundo, la alta correspondencia de las propuestas del Proyecto con las necesidades y estados de desarrollo institucional en cada país. Tercero, el paquete de metodologías de formación empresarial adecuadas a las características de los grupos poblacionales y unidades de negocios.

El primer aspecto de adecuación al contexto lo constituye la experiencia y el perfil del equipo de dirección, coordinación y técnico del Proyecto en los tres países. Los principios éticos y los valores de su propia formación y cultura, resultan en el elemento dinámico de cambio en la intervención. La intervención es diversa y compleja de acuerdo a cada grupo y actor particular, y resulta más allá de este informe la valoración de su interacción cultural. No obstante, desde la percepción global del evaluador, se observa un buen nivel de compromiso de los equipos y un perfil personal y profesional en su inserción a cada una de las sociedades y conocimiento institucional del medio, que facilitó la superación de muchas limitaciones y el exitoso desarrollo del Proyecto. Desde el punto de vista del diseño en la estructura de gestión del Proyecto, el perfil de los equipos centrales hizo que los supuestos del Proyecto resultaran válidos, como por ejemplo, lograr la voluntad política de los actores sociales, económicos y gubernamentales requeridos para el éxito del Proyecto, aspecto no fácil de conseguir y variable crítica de riesgo en muchos proyectos.

En este aspecto, debe resaltarse igualmente el perfil de personas e instituciones de prestación de servicios empresariales seleccionadas por el Proyecto en cada país. El evaluador se arriesga a afirmar que, de acuerdo al nivel de desarrollo del mercado en cada país, el PRES II seleccionó las mejores consultoras y ONG disponibles en el mercado, activas en servicios al sector de MyPEs.

El segundo aspecto de adecuación al contexto, la correspondencia de las propuestas del Proyecto con las necesidades y estados de desarrollo institucional en cada país, fue observado claramente para los cuatro objetivos iniciales del Proyecto. En el Objetivo 1, como lo mencionara un funcionario de Ministerio de Educación del Perú “el CODE nos vino como anillo al dedo”³. En todos los países, en mayor o menor medida, el Proyecto contribuyó en los procesos de diseño curricular para la educación básica secundaria (en Perú constituyó un complemento que no existía en el componente de Formación para el Trabajo en la currícula; Bolivia avanzó en el consenso técnico de la reforma curricular, en espera de estabilidad política; Honduras y Nicaragua abrieron la discusión de la formación para el trabajo en la currícula educativa). En los objetivos 2 y 3, se dinamizaron y articularon los distintos agentes de servicios de desarrollo empresarial tanto públicos como privados, logrando sinergias y avances que la capacidad de convocatoria del PRES II logró en cada país. Por ejemplo, un agente público señala: “La presencia de la OIT nos permitió complementar lo que veníamos haciendo para el desarrollo del turismo en nuestro país”⁴. En el objetivo 4, la propuesta de Desarrollo Económico Local del Proyecto constituyó una respuesta demandada por los gobiernos locales frente al vacío dejado por los procesos de descentralización, apertura comercial y modernización de las sociedades. Como lo expusiera el Alcalde de Huaraz “Esto era lo que necesitábamos para acercarnos a los empresarios y mejorar su trabajo”⁵. Para los casos de Bolivia y Perú, como lo menciona el documento del Proyecto, la existencia de normas específicas recientes para el impulso de las MyPEs y de descentralización, hizo que el diseño del Proyecto resulte adecuado a esta realidad institucional.

El tercer aspecto de adecuación al contexto, el paquete de metodologías, constituyó sin duda un insumo pertinente, no sólo con experiencias previas de validación y trabajo en la región, sino también con su configuración como producto, es decir, con materiales pedagógicos disponibles en cada caso. En este campo el proyecto expresamente definió metas para realizar procesos de adecuación y desarrollo específico de metodologías con el fin de responder mejor al contexto (indicadores meta 2.1.3 y 3.2.4.). Este constituye un componente dinámico de central importancia para la sostenibilidad y trascendencia del Proyecto, en el cual se puso a prueba la dinámica y creatividad de los equipos técnicos a partir de la interacción con los distintos grupos humanos de facilitadores y participantes.

No obstante, en este campo se observa una de los grandes limitantes del Proyecto frente a sus objetivos últimos de trabajo decente, equidad de género y multiculturalidad, y, por lo tanto, frente a la adecuación al contexto cultural de la región. El paquete de metodologías de la OIT, a excepción parcial del EGE-MUA, no han incluido estas perspectivas. En su generalidad fueron metodologías diseñadas y validadas en forma previa a la maduración de estas perspectivas y enfoques. Esto no implica que el Proyecto no hubiera considerado estas perspectivas, pero su no incorporación en el paquete metodológico limitó significativamente su avance. Así, por ejemplo, si bien las metodologías buscan una mayor racionalidad y mejor gestión de los negocios, y por esa vía un mejoramiento de la productividad y calidad del trabajo, explícitamente no capacita en los elementos del trabajo decente y en lo que este consiste. Por su parte, si

³ Entrevista con Brey Rojas Arroyo, Especialista de Educación para el Trabajo del Ministerio de Educación Nacional del Perú. Noviembre 19 de 2005.

⁴ Entrevista con José Hidalgo Quezada, Director General de Turismo, Ministerio de Desarrollo Económico. Noviembre 17 de 2005.

⁵ Entrevista telefónica con Alfredo Vera, Alcalde Distrito de Independencia de Huaraz. Noviembre 19 de 2005.

bien el Proyecto logró una cobertura importante o mayoritaria de jóvenes mujeres escolares en el Objetivo 1, ninguna reflexión se ha generado en lo que se denomina “el currículo oculto” (actitudes de maestros e interacción de los educandos en el aula y fuera de ella, que discriminan a la mujer y a las características asociadas a lo femenino en los varones) para la formación empresarial dada por el CODE. Reflexiones similares son pertinentes frente a la multiculturalidad. Este aspecto deberá ocupar las acciones futuras como elemento de avance en el diseño de las propuestas frente al contexto cultural de los países, y será retomado más adelante en este informe.

Si bien se presentaron factores externos, que en algunos casos rompían los supuestos del diseño, estos no tuvieron incidencias importantes en el desarrollo del Proyecto. Este es el caso de la inestabilidad política en Bolivia, los paros y presiones de los docentes en Honduras y Nicaragua, y las movilizaciones y paros regionales en Puno y Ucayali en el Perú, aspectos que han obligado a suspender y reprogramar acciones. Estas realidades dificultaron un trabajo más expedito en algunas actividades, especialmente las referentes al desarrollo de los acuerdos con las entidades públicas, pero no afectaron el cumplimiento de metas.

En cuanto al contexto de los países debe señalarse que la situación en Centro América (CA) presenta características diferentes a las de Bolivia y Perú, que hacen más difícil la intervención del Proyecto, pero que a su vez constituye un potencial para el impacto de esta y futuras intervenciones. Como lo señala el informe de avance en diciembre de 2004: “El entorno institucional en los países de intervención es débil... no se cuenta con leyes MYPE, procesos significativos de descentralización o con leyes que favorezcan a la MYPE en procesos de compras estatales... Lo mismo ocurre con el incipiente desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial”⁶. Si bien el diseño del Proyecto no tuvo en cuenta esta especificidad, lo cual hizo difícil el cumplimiento de algunas metas en CA, tampoco el PRES II partía del supuesto de características favorables del contexto para el logro de los objetivos.

La permanencia de las características del contexto socioeconómico y cultural en cada país continúan haciendo necesario los elementos definidos en el diseño, al igual que lo son los contextos de los mercados laborales en cada país. Como se verá en el siguiente aparte, las características de segmentación de los mercados de trabajo, revelaron algunas inconsistencias en el diseño, los cuales, sin embargo, no tuvieron mayor relevancia para la ejecución del PRES II.

3.2. Adecuación del análisis del problema

Cada uno de los cuatro objetivos y/o componentes del Proyecto responden a los problemas y necesidades diferenciadas de distintos grupos de población, como a los requerimientos institucionales para dicha respuesta. Para efectos de su mayor impacto, el Proyecto clara y acertadamente ha diferenciado cuatro grupos poblacionales en su diseño que se corresponden con cada objetivo. Así, las demandas que desde el punto de vista laboral presentan los y las jóvenes en su etapa de formación y de manera previa a su participación en la población económicamente activa, se atienden a través de la metodología CODE que se ajusta a las posibilidades de empresarialidad de este grupo que se encuentra mejor posicionado (nivel educativo secundario) para ejercer liderazgo en el amplio universo de MyPEs en cada país. Igualmente, existe una correspondencia de propuestas metodológicas para la intervención con los demás grupos poblacionales

⁶ Informe de Avance PRES II AC, diciembre 2004, p. 5-6.

identificados en sus realidades de empleo e ingresos, de acuerdo con sus niveles educativos y socioeconómicos.

En los objetivos inmediatos 1 y 2, se combinan dos conceptos que no son adecuadamente diferenciados y que resultan reducidos en el del diseño y en la práctica del proyecto a uno de ellos. Se trata de los conceptos de empleabilidad (*employability*) y empresariedad (*entrepreneurship*). La empleabilidad, como se ha entendido en los programas de empleo en América Latina consiste, en general, en desarrollar capacidades para la mejor inserción de las personas al mercado de trabajo, en los campos de la comunicación, las relaciones humanas y la capacitación técnica, entre otros, dirigidas a satisfacer los requerimientos de empleo de tipo asalariado o dependiente. En tal sentido, adquieren relevancia en el marco de los servicios de empleo o intermediación laboral. Por su parte, la empresariedad se entiende como la generación de capacidades para asumir de manera independiente negocios y va vinculada al desarrollo de visión, liderazgo y capacidad de realizar y administrar inversiones.

El proyecto si bien consideró trabajar en ambos campos, se concentró en este segundo concepto. Esto no presenta ninguna consecuencia práctica para el Proyecto dada su limitado alcance desde el punto de vista de las estadísticas laborales en cada país y de la forma como actuó, pero si se deben tener en cuenta para efectos de diseño y ampliación de acciones. Si la población objetivo consiste en jóvenes y mujeres desempleadas – sin negocio en la informalidad – y de baja escolaridad, con problemas de competencia básica como la lecto-escritura, la prioridad de la formación para la empleabilidad no consistiría en formación empresarial. Si bien existe una relación positiva de los años de escolaridad y la capacitación productiva con los niveles de ingreso y productividad, no es claro que exista una relación igual y directa entre la formación empresarial y la generación de micronegocios sostenibles. Entre la capacitación y la creación del negocio, participan múltiples factores e, igualmente, entre este y su sostenibilidad. Esto último precisamente representó un cuello de botella del Proyecto, con el segmento más educado de la población participante. Los jóvenes se capacitaron, pero la creación y sostenibilidad de las empresas queda pendiente⁷.

Mientras en el objetivo inmediato 1 se habla de empleabilidad en el 2 se indica, por un lado, realizar estudios por país sobre la demanda laboral (indicador meta 2.1.8.) y, por otro lado, la creación de bolsas de trabajo en uno de los municipios seleccionados (indicador meta 2.2.6.). Ambas metas resultaron incómodas para el Proyecto. Es decir, el Proyecto sí prevé resultados en la empleabilidad pero trabaja sólo con formación empresarial. Esta no correspondencia tiene un efecto práctico en el hecho que estas meta fueron eliminadas (caso Centro América) o logradas parcialmente y como algo aislado (Bolivia y Perú).

Para una ampliación significativa de cobertura se requeriría un diseño que responda a la gran diversidad de posibilidades de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad laboral, donde muchos serán trabajadores dependientes de MyPEs y no empresarios de esta. El autoempleo si bien es una realidad extendida, no puede pensarse que sea la única alternativa de inserción laboral. En este sentido, la creación de bolsas de empleo en los municipios grandes y los programas de capacitación técnica y de desarrollo de actitudes de comunicación, sociabilidad, etc., en población de bajo nivel educativo e

⁷ En este campo el Proyecto desarrolló con éxito los concursos de planes de negocio, pero estos tienen una fuerza más simbólica que de cobertura.

inmigrante, puede constituir un componente importante para el desarrollo de las MyPEs. Las consecuencias de esta diferenciación se retomarán en las recomendaciones finales.

3.3. Desarrollo de los objetivos inmediatos

Como se verá más adelante en el balance de los logros del Proyecto, el desarrollo de los objetivos inmediatos es altamente satisfactorio en los cuatro países de ejecución. Desde el punto de vista del diseño, resalta en la formulación del Proyecto la coherencia del conjunto de indicadores para el cumplimiento de los objetivos inmediatos. Es decir, en el Marco Lógico del Proyecto existe una estrecha correspondencia entre los resultados esperados, las actividades definidas y los indicadores meta. A excepción de lo anotado en el punto anterior y de las dificultades para el cumplimiento de algunas metas específicas, como se precisará más adelante, el diseño del proyecto resultó adecuado y los indicadores de cumplimiento estaban claramente definidos y describían los cambios que el Proyecto debía producir.

Lo anterior no implica que no exista continuidad y complementariedad en los distintos objetivos inmediatos del Proyecto. Por el contrario, el Marco Lógico como herramienta que interpreta y ordena la realidad, no suplanta a esta en su complejidad y continuidad. Así, como lo testimoniaron los *master trainers*⁸, en algunos casos se presenta continuidad y resulta difícil establecer límites precisos entre los distintos grupos poblacionales y objetivos inmediatos. Aunque la separación que hace el Marco Lógico de los diferentes objetivos y la asignación de responsabilidades entre los equipos técnicos de los países de acuerdo con dicha separación, podría llevar a una limitada complementariedad de las acciones, la relación cotidiana de los equipos de coordinación, impidió esto.

No obstante, desde el punto de vista del diseño y para futuras acciones, resulta deseable establecer canales de comunicación explícitos entre los objetivos. Así, por ejemplo, la capacitación en cultura empresarial a jóvenes escolarizados con metodología CODE e ISUN, puede tener una continuidad, para los jóvenes que emprendan negocios, a través de procesos de apoyo con metodologías EGE, MESUN, MATYSE, MATCON y METUR y el seguimiento y evaluación de los casos. En varios casos y países se dieron estos procesos y continuidades, no obstante para futuros diseños podría preverse espacios explícitos de puente y complementariedad, y recursos específicos para ello.

3.4. Validez global del diseño

El diseño general del Proyecto resulta válido. Los roles y compromisos de los diferentes actores identificados en las distintas acciones estuvieron claramente definidos. Aquí el diseño brindó la suficiente flexibilidad a los ejecutores para actuar con un amplio espectro institucional. En el caso de los objetivos inmediatos 1 y 4, donde el papel de las entidades públicas y los gobiernos de los distintos niveles territoriales resultaba central para el desarrollo de sus actividades, el Proyecto logró una exitosa gestión institucional. En los otros casos, el diseño propuesto les permitió a los equipos técnicos nacionales seleccionar de la mejor manera posible las contrapartes más idóneas.

Como se señaló al inicio, los antecedentes inmediatos de intervención de la OIT en los países de la región y la experiencia institucional del organismo en el tema, permitió que

⁸ Conversaciones con Gary Gumicio en Bolivia y Rocío Zegarra en Perú.

este Proyecto contara con un adecuado diseño como guía de sus acciones. Así mismo, la respetabilidad como organismo multilateral y de cooperación, le permitió sostener los supuestos centrales para el desarrollo del Proyecto y contar con la voluntad de las contrapartes nacionales. En cuanto a las metodologías OIT, como parte del supuesto de acción del Proyecto, presentan la ventaja de responder a los requerimientos empresariales de los grupos meta, pero como parte de un proceso dinámico, se han quedado atrás como herramientas frente a los avances conceptuales de la OIT y demandan revisiones en tal sentido.

4. IMPLEMENTACIÓN

4.1. Insumos internacionales

El PRES II se hizo posible gracias a los recursos de cooperación internacionales de los Países Bajos, los cuales ascendieron a la suma total de \$1,6 millones de dólares. Estos recursos estuvieron disponibles de manera oportuna para el Proyecto y constituyeron la base para todas sus actividades.

Aunque el monto de esta cooperación es significativo, en el marco de la cobertura del Proyecto en cuatro países y diversos objetivos, resultaron limitados y dificultaron una adecuada operación. Aunque esta circunstancia presionó al Proyecto para realizar importantes esfuerzos a fin de movilizar recursos nacionales de contraparte, que como se verá en la sección siguiente se estimaron en cerca de un millón de dólares, impuso límites a la gestión general del Proyecto y sus alcances.

La limitación de recursos implicó que cerca del 40% del presupuesto estuviera destinado al cubrimiento de gastos de personal. Esto significa que el 60% restante, 960 mil dólares, se destinaron a cubrir todos los gastos operativos de formación, consultorías y demás. En tal sentido, resulta significativo que los recursos locales estimados de contrapartida con respecto a los gastos operativos resultaran por un monto similar, es decir, uno a uno⁹. Las limitaciones en los recursos del proyecto implicó que se realizaran ajustes en la gestión del Proyecto (sección 4.5) y se limitarán los costos de desplazamiento del personal nacional e internacional, la realizar encuentros internos entre los técnicos del proyecto y reuniones de coordinación. Adicionalmente, como se verá en detalle en el punto 5.2, algunas actividades que aunque no disponían totalmente de la disponibilidad de recursos, si habrían podido presentar un mejor desempeño si hubieran contado con una mejor financiación.

La gestión de otros recursos internacionales para el Proyecto resultó también limitada por la capacidad de movilización y gestión. No obstante, para el desarrollo del sistema de seguimiento y evaluación fueron obtenidos 13 mil dólares adicionales provenientes de otros recursos de la cooperación de los países bajos.

4.2. Insumos nacionales

Valorar la contribución de todos los actores nacionales involucrados en mayor o menor medida durante la vida del Proyecto, va más allá del marco de esta evaluación. Sin

⁹ Estrictamente los gastos de formación de los recursos propios del Proyecto son mucho menores, por lo cual la estimación de los recursos locales en especie resulta en una proporción mayor, como se verá mas adelante en este informe.

embargo, puede señalarse que todos los actores previstos en las actividades del Proyecto estuvieron presentes en tres niveles de acción.

En primer lugar, en el nivel de coordinación y orientación de políticas, el PRES II presentó la implementación más relevante. Tal como se planeó, se logró la participación activa de entidades y autoridades de los gobiernos nacionales y municipales, y se concretaron los acuerdos previstos. Es de resaltar la participación de las autoridades de educación nacional en los cuatro países¹⁰, para el Objetivo 1, como de las distintas instancias nacionales de desarrollo de las MyPEs, para los objetivos 2 y 3. Esta participación e interacción con el Proyecto se dio en diferentes niveles conforme con el contexto de cada país. Así, mientras la existencia de políticas públicas más consolidadas hacia las MyPEs en Perú le permitió al PRES II insertarse en ellas y enriquecerlas, en Bolivia contribuyó a avanzar en un proceso de definición y concreción de políticas a partir de los marcos normativos existentes. Por su parte en CA se avanzó en brindar experiencias para políticas y marcos normativos.

En algunos casos, se movilizaron recursos a través de convenios con entidades de cooperación internacional asentadas en cada país, recursos que consideramos aquí nacionales, debido a que son destinados a actividades en los países y obtenidos en los mismos. En el Objetivo 4, como se verá en detalle más adelante, participaron en el Proyecto un número esperado de autoridades locales y regionales, con importante recursos de contrapartida y, en algunos casos, con altos niveles de compromiso y decisión en el impulso e institucionalización de las acciones del Proyecto.

En segundo lugar, en el nivel de la prestación de servicios, el Proyecto logró la participación de una gran variedad de instituciones conforme a cada uno de los objetivos. Por un lado, se logró la participación de centros de educación secundaria y de formación técnica, tanto públicos como privados, para la generación directa de opciones de empresarialidad en sus estudiantes. Por otro lado, y en forma relevante para los propósitos del Proyecto y la OIT, participaron de manera ordenada las principales empresas y ONG prestadoras de servicios empresariales en cada país. Conforme con los antecedentes de la OIT en la región, este hecho configuró un avance significativo en la intervención con la economía informal y en las acciones de desarrollo incluyente en los países.

En tercer lugar, como propósito último esperado, participaron segmentos significativos de la futura fuerza emprendedora de microempresas, los y las jóvenes escolarizadas, jóvenes y mujeres desempleados y en alta vulnerabilidad laboral, y negocios de niveles de supervivencia y acumulación. En el PRES II, en tal sentido, participó la gran variedad de poblaciones a las que se esperaba llegar.

Para evaluar el nivel de compromiso de las entidades contrapartes de los dos primeros grupos descritos, se presenta a continuación una síntesis de los recursos de contraparte estimados, como indicador de dicha participación y compromiso¹¹. Como puede apreciarse en los cuadros siguientes, el gran despliegue y compromiso con las instituciones nacionales que el PRES II logró, lo ubican quizás como el proyecto en su

¹⁰ En el caso de Bolivia participó también activamente el Ministerio de Defensa Nacional, para las acciones dirigidas a conscriptos y en Perú el Poder Judicial para el trabajo con jóvenes pertenecientes a los Centros de Readaptación Juvenil.

¹¹ Existen otra serie de indicadores tanto cualitativos como cuantitativos para valorar la participación, como el número de reuniones sostenidas, los equipos y tiempos dedicados, la percepción de empatía y consolidación de objetivos colectivos, etc. No obstante, el indicador de cofinanciación no sólo fue informado por el Proyecto, sino que resulta uno de los más objetivos e importantes.

tipo en América Latina, con mayor nivel de cofinanciación o jalonamiento de recursos locales. No obstante, debe tenerse en cuenta que estos recursos de contrapartida local son estimados a partir de la estructura de costos que para cada proceso de formación en cada metodología, definió el Proyecto; son costos estimados de docentes, infraestructura, materiales pedagógicos, etc.

Las cifras señalan que los recursos estimados totales de contrapartida llegaron a representar un millón de dólares para los cuatro países en los cuatro objetivos. Los objetivos con mayores recursos locales fueron el 1 y el 3, seguidos con menores recursos, el 4 y el 2, respectivamente. El que mayor porcentaje de cofinanciación tuvo fue el objetivo 3, con el 85%, y el que menor, el 2, con el 51%, lo cual sorprende un tanto, ya que se esperaba que para los grupos más vulnerables ubicados en el Objetivo 2, existiera mayor disponibilidad de recurso. En total por cada 100 dólares invertidos en capacitación por parte del PRES II, 72 fueron de entidades locales. Este mismo análisis puede realizarse por país.

**PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO SOSTENIBLE FASE II (PRES II-AC/OIT)
FUENTES DE FINANCIACIÓN POR OBJETIVO (US\$-2005)**

Objetivos	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total
<u>Objetivo 1: CODE</u>					
Aporte PRES II	15.100	15.100	64.988	51.700	146.888
Aporte de las Instituciones	6.603	8.003	175.708	247.784	438.098
Subtotal	21.703	23.103	240.696	299.484	584.986
<u>Objetivo 2: ISUN, EGE, MATCOM</u>					
Aporte PRES II	9.940	9.940	2.310	47.100	69.290
Aporte de las Instituciones	29.408	13.848	8.190	22.170	73.616
Subtotal	39.348	23.788	10.500	69.270	142.906
<u>Objetivo 3: EGE, MESUN, MATYSE...</u>					
Aporte PRES II	7.030	7.030	34.017	13.739	61.816
Aporte de las Instituciones	15.280	7.498	298.527	26.400	347.705
Subtotal	22.310	14.528	332.544	40.139	409.521
<u>Objetivo 4:</u>					
Aporte PRES II	20.850	20.850	24.841	31.901	98.442
Aporte de las Instituciones	17.450	17.450	27.500	63.667	126.067
Subtotal	38.300	38.300	52.341	95.568	224.509
<u>TOTAL</u>					
Aporte PRES II	52.920	52.920	126.156	144.440	376.436
Aporte de las Instituciones	68.741	46.799	509.925	360.021	985.486
TOTAL	121.661	99.719	636.081	504.461	1.361.922

Nota. Para CA se prorratan los aportes del PRES entre Nicaragua y Honduras, e igualmente en el objetivo 4 el aporte institucional
Fuente: Informes finales de Bolivia, Perú y Centroamérica.

**PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO SOSTENIBLE FASE II (PRES II-AC/OIT)
PROPORCIÓN DE COFINANCIACIÓN POR OBJETIVO**

Objetivos	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total
<u>Objetivo 1: CODE</u>					
Aporte PRES II	69,6%	65,4%	27,0%	17,3%	25,1%
Aporte de las Instituciones	30,4%	34,6%	73,0%	82,7%	74,9%
Subtotal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<u>Objetivo 2: ISUN, EGE, MATCOM</u>					
Aporte PRES II	25,3%	41,8%	22,0%	68,0%	48,5%
Aporte de las Instituciones	74,7%	58,2%	78,0%	32,0%	51,5%
Subtotal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<u>Objetivo 3: EGE, MESUN, MATYSE...</u>					
Aporte PRES II	31,5%	48,4%	10,2%	34,2%	15,1%
Aporte de las Instituciones	68,5%	51,6%	89,8%	65,8%	84,9%
Subtotal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<u>Objetivo 4:</u>					
Aporte PRES II	54,4%	54,4%	47,5%	33,4%	43,8%
Aporte de las Instituciones	45,6%	45,6%	52,5%	66,6%	56,2%
Subtotal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<u>TOTAL</u>					
Aporte PRES II	43,5%	53,1%	19,8%	28,6%	27,6%
Aporte de las Instituciones	56,5%	46,9%	80,2%	71,4%	72,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nota. Para CA se prorratan los aportes del PRES entre Nicaragua y Honduras, e igualmente en el objetivo 4 el aporte institucional
Fuente: Informes finales de Bolivia, Perú y Centroamérica.

4.3. Actividades

En lo observado en la visita a las tres sedes de ejecución del Proyecto y a partir del reporte de las distintas actividades desarrolladas, no se encontraron actividades que no estuvieran enfocadas al cumplimiento de los objetivos del Proyecto. Por el contrario, la implementación del PRES II involucró actividades no previstas, como se verá en el punto 5.6, que se dirigieron a un mejor alcance de sus objetivos.

Como se desprende de la revisión de cada una de las metas cumplidas en cada país, la labor del equipo técnico del proyecto se centró básicamente en las labores de gestión institucional con contrapartes y aliados, realización de reuniones, diseño de propuestas, comunicaciones, acuerdos, coordinación y seguimiento; preparación de eventos de capacitación de facilitadores y participantes; recopilación de información y realización de informes. Cabe destacar que la parte más creativa de las actividades del equipo consistió en tomar iniciativas de jalonamiento y sinergia institucional con la inclusión de nuevos actores, como en aquellos procesos de adecuación metodológica.

4.4. Productos

(En la sección 5.2 de este informe se examinará con detalle el cumplimiento de cada uno de los objetivos y metas, y los productos relacionados con estas).

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, coordinación y administración del Proyecto.

Sin duda la dirección y coordinación del Proyecto resultan centrales para el éxito en la implementación del mismo, toda vez que define los niveles de toma de decisión y la relación entre los distintos agentes personales directamente vinculados. Varias decisiones fueron tomadas en el inicio y transcurso del Proyecto, con respecto al equipo de coordinación, las cuales estuvieron dirigidas a reducir costos y a hacer más eficiente la gestión del Proyecto, ante las limitaciones presupuestales del mismo con respecto a las metas por lograr. Estas decisiones fueron la ausencia de un coordinador tiempo completo en Lima, el ATP parcial –desde el Proyecto de Cochabamba- por más de 12 meses, la salida del coordinador en La Paz ante la presencia completa del ATP que hizo sus veces, y la presencia del coordinador de Honduras y Nicaragua en San José. Estas decisiones, aunque le representó ventajas significativas al Proyecto, tuvo incidencia en la implementación y gestión del mismo.

La poca movilización del ATP por fuera de Bolivia, le ahorró costos al Proyecto pero generó una dirección virtual de las acciones con respecto a los otros países. Este hecho no parece haber presentado una limitación al Proyecto, toda vez que se mantuvo una comunicación fluida entre los coordinadores en cada país, y redundó en cierta autonomía ejecutiva de las otras sedes. Lo que sí parece haber afectado en forma importante la ejecución del Proyecto en CA, fue la gestión administrativa agudizada por la presencia del ATP fuera de Lima. La demora para llegar a acuerdos con CENTROMYPE, para realizar los contratos con el equipo técnico y para la colocación de recursos, afectó el arranque del Proyecto en CA y su ejecución durante el primer año.

Así mismo, se presentó un retraso para realizar la programación de las acciones, toda vez que el PRES I no trabajó con instituciones educativas, lo cual implicó mayor tiempo para identificar y comprometer a las contrapartes. El caso de Centroamérica hace un llamado para que, frente a esquemas similares de ejecución en diferentes países, la OIT genere mecanismos más descentralizados de administración y toma de decisiones sobre los recursos¹².

Por su parte, la presencia del coordinador de CA en San José fue compensada con mayores viajes a Honduras y Nicaragua, reduciendo las ventajas en costos, pero generó en alguna medida, efectos en la gestión, toda vez que dificultó una presencia continua para los procesos de acuerdos y coordinación con las contrapartes nacionales, y el seguimiento y dirección en los dos países.

4.6. Factores externos

El factor externo que más influyó en la implementación del Proyecto fue la inestabilidad política en Bolivia. Los cambios inesperados en el Gobierno Central y el inicio de nuevas administraciones municipales en la mitad del Proyecto (enero 2004), con los respectivos cambios de funcionarios que ambos procesos conllevaron, generaron retrasos considerables en la firma 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 últimos meses de 2005, como se precisará más adelante.

En CA, especialmente en Nicaragua, las características del sector educativo y los docentes impusieron algunos costos no previstos o deseados. La presencia frecuente de paros de maestros retrasaron el inicio de algunas acciones. Pero la baja remuneración de los docentes, una cultura reivindicativa y la necesidad de generar incentivos para la aplicación de la metodología CODE en los colegios, llevó al reconocer estipendios para los maestros. Aunque dichos estipendios son de un monto muy bajo, este justo reconocimiento en un contexto de pobreza, constituye sin embargo un antecedente que puede limitar la institucionalización y/o ampliación de coberturas en un futuro.

5. DESEMPEÑO

5.1. Relevancia

“La educación escolarizada, además de su falta de calidad y de su reducida cobertura, como sistema educativo formal se ha ido rezagando gravemente del mundo del trabajo, desentendiéndose de sus necesidades actuales, ignorando la necesidad de introducir nuevos enfoques y medios tecnológicos en los procesos de aprendizaje, acordes con el tipo de exigencias que demanda el actual mercado laboral. La educación media en Centroamérica, continúa actuando bajo el supuesto de que el empleo existe al culminar la educación escolar, por más evidencias en contrario.

¹² Al respecto se señala que “el esquema de coordinación con el ATP, el backstopper y la oficina central del PRES así como entre las dos subregiones, no ha sido un mecanismo expeditivo, fluido y ágil en el proceso de toma de decisiones en el proyecto”. Informa Final PRES II CA, San José, Noviembre 2005, p. 44.

... el proyecto ha promovido la institucionalización de la cultura empresarial básica dentro del currículum regular de la educación secundaria. Lo ha hecho sensibilizando a diversas autoridades de los ministerios de educación, a través de talleres y reuniones de discusión con las respectivas comisiones de reforma curricular”¹³.

La relevancia o pertinencia del PRES II está dada por la capacidad de respuesta a los problemas que justificaban el origen de cada uno de sus objetivos. En tal sentido la relevancia dependerá de dos aspectos: la definición misma del problema y el sentido de la respuesta o los cambios propuestos. De manera muy breve este aparte quiere hacer una reflexión acerca de estos dos elementos con el fin de tomar conciencia del potencial e importancia del Proyecto, como de informar los cambios recomendados para el futuro de la intervención.

Los problemas que han justificado los objetivos han sido recurrentes: altos niveles de pobreza, baja escolaridad y calidad educativa, creciente informalidad, marginación de grupos específicos, deficiente capacidad institucional, etc. Si reconocemos que la definición del problema es en sí misma problemática, como lo son, por ejemplo, los conceptos de pobreza e informalidad, reconoceremos que es difícil presentar respuestas “adecuadas”, con lo cual la pertinencia queda indefinida.

No obstante, si partimos de que la respuesta principal de la OIT ha sido el ofrecimiento de propuestas metodológicas, estrictamente no se ofrecen soluciones a los problemas o a las necesidades –como las preguntas de la pertinencia lo plantean-, sino que estamos ofreciendo formas de buscar las respuestas. Esto es, espacios y tiempos para reinterpretar la realidad. Esto es lo que ha permitido generar el entusiasmo que el evaluador observó en entrevista con docentes, funcionarios y jóvenes participantes del PRES II¹⁴.

En tal sentido, y contrario a lo que los paradigmas tradicionales del desarrollo suponen, las preferencias no están dadas a fin de satisfacerlas. No existen unas necesidades a satisfacer, estas surgen y se moldean conforme el Proyecto facilita los lugares y tiempos de encuentro, de nuevos lenguajes y de construcción intersubjetiva de los distintos actores. Así, el Proyecto crea su propia demanda al llenar con su discurso y poder institucional un vacío de interpretación de la realidad. Esto es lo que los distintos informes califican, cuando hablan de pertinencia, como la gran aceptación y demanda que tuvo el Proyecto.

Ahora bien, toda vez que el Proyecto se centra en la formación o capacitación, su propuesta es esencialmente una: el cambio cultural. El desarrollo de capacidades de emprendimiento o empresarialidad, no es más que el desarrollo de actitudes para enfrentar situaciones nuevas y cambiantes. No obstante, aquí surge la pregunta de si ¿lo que el Proyecto ha hecho es entonces, reconociendo la gran informalidad y crecimiento del trabajo independiente, preparar los jóvenes para dicha avasallante realidad? Es decir, ¿hemos sido funcionales a la informalidad?

¹³ Informe Final PRES II CA, Costa Rica, Noviembre 2005, p. 45-46.

¹⁴ Para ampliar con un ejemplo en el Objetivo 1, uno de los informes señala: “Los estudiantes de educación secundaria, técnica y universitaria, lo mismo que los conscriptos de las fuerzas armadas, los jóvenes desempleados e incluso reclusos, han visto y recibido la cultura empresarial como una esperanza y una herramienta real y práctica para forjar sus destinos en términos de empleo e ingresos. Esto se demuestra por los altos índices de participación en las réplicas de los cursos basados en las metodologías OIT y la demanda de las instituciones por formar facilitadores en dichas metodologías, igualmente por el número de réplicas y la sostenibilidad basada en la institucionalización de los cursos CODE en los establecimientos educativos”. Informe Final PRES II, Bolivia, La Paz, noviembre 2005, p. 20.

La respuesta entonces se remite a si hemos creado trabajo decente y empoderado a los participantes¹⁵, es decir, a los indicadores de impacto, que en el tiempo del Proyecto y de esta evaluación no va a ser posible disponer. En tal sentido, la pregunta es si ¿las propuestas de cambio cultural remiten a estos objetivos últimos del Proyecto? En otras palabras, a saber si ¿las metodologías se dirigen a producir un cambio cultural hacia el trabajo decente y el empoderamiento de los grupos humanos en mayor desventaja?

Al parecer esta es una tarea aún pendiente del Proyecto, toda vez que las metodologías son anteriores a la introducción de estos conceptos, por lo cual esta tarea debe ocupar la primera prioridad de las futuras acciones. El cambio cultural debe incluir tantas dimensiones como posibles discriminaciones enfrenten los y las distintas participantes, esto es, trabajo decente, perspectiva de género, multiculturalidad, etc. que empodere a los y las protagonistas del desarrollo, a fin de que definan sus problemas y sobre qué patrones de consumo se sustenta este desarrollo, y sean responsables de que éste sea sostenible ambientalmente. La creación metodológica en América Latina se convierte en la fuerza motriz que le da pertinencia al Proyecto.

Las reformas curriculares requeridas por el sector educativo, que le dan pertinencia al Objetivo 1, demandan el consenso de propuestas pedagógicas y metodológicas. Las dinámicas de los mercados de bienes y servicios, como las relaciones de poder que sustentan los distintos agentes en estos mercados, que hacen relevante los Objetivos 2 y 3, demandan propuestas metodológicas para la creación y disputa por el valor agregado en las cadenas productivas que sustenten el trabajo decente. Las autoridades y actores sociales locales que deben brindar respuestas a las comunidades constituyentes, que hacen relevante el Objetivo 4, demandan propuestas de cómo actuar para el desarrollo de una mayor gobernabilidad y gobernanza. Esto es lo que hizo al PRES II pertinente y es lo que hace que su tarea no se encuentre aún cumplida.

5.2. Eficacia

Desde el punto de vista de esta evaluación, la principal limitación que presentó el PRES II, fue no contar con resultados del sistema de evaluación de impacto del Proyecto. Como se verá al final de este aparte en el análisis del Objetivo 5, el sistema de evaluación no contó con la suficiente unidad de criterio, prioridad en la asignación presupuestal, adecuada cobertura, y completa y oportuna ejecución. Fueron importantes los avances y esfuerzos que el Proyecto realizó en este sentido, sin embargo, para el período de evaluación, sólo se contó con la evaluación del Objetivo 1 en el Perú en uno de sus componentes: la evaluación de los conocimientos adquiridos por los estudiantes antes y después de la capacitación CODE¹⁶.

El Proyecto falló desde su primer año, en contar con un sistema viable y unificado para la evaluación de impacto de todos sus objetivos, no obstante que este fue un objetivo explícito en su diseño y un propósito incluido en el documento base y en los informes preliminares¹⁷. Los esfuerzos realizados en este campo son de diversa naturaleza y sólo para el Objetivo 1 y 2 se podrá contar con una maduración. El no disponer durante el

¹⁵ Aunque en algunas oportunidades se usa el término beneficiario, este debe quedar en desuso toda vez que no deja claro el carácter activo de los grupos hacia los cuales va dirigido el Proyecto.

¹⁶ Gutiérrez Olivera, Carmen (2005), "Evaluación de capacidades para el desarrollo de cultura empresarial. Sistematización Prueba de E-S CODE", OIT PRES II, Perú. Este estudio procesa y analiza pruebas aplicadas a 1287 estudiantes de un total de 2151 atendidos, en centros educativos del Cono Norte de Lima, centros de readaptación juvenil del Poder Judicial y de las sedes regionales del SENATI.

¹⁷ Véase Informe del Progreso del ATP, diciembre de 2004, páginas 13 y 14.

primer año con un consenso y acción decidida al respecto, impidió capturar información en diferentes momentos y medir el cambio.

Como consecuencia, en este aparte la evaluación del PRES II en términos de eficacia se limitará al análisis del cumplimiento de las metas y objetivos en términos de indicadores de actividad y proceso, es decir, en términos del cumplimiento de objetivos inmediatos y de los indicadores meta, más no de los objetivos últimos de mejoramiento de la empresariedad, el trabajo decente y el empoderamiento.

a. Objetivo inmediato 1

Este objetivo, redactado específicamente en términos de logro, dice así: *jóvenes escolares de la educación básica, regular y técnica, en el marco del trabajo decente, han sido formados en cultura empresarial, orientada a la empleabilidad y empresariedad*. Para este objetivo el Proyecto definió dos resultados generales, con ocho (8) indicadores de cumplimiento para el primero y tres (3) para el segundo. En todos los cuatro países fue recopilada la información conforme con estos indicadores.

Aunque con diferencias entre países, para el conjunto del Proyecto los resultados obtenidos por la información proporcionada, sobrepasan ampliamente el cumplimiento de los resultados esperados en este objetivo (ver tabla resumen). Los dos primeros indicadores meta de este objetivo, la cobertura de municipios y la realización de convenios para apoyar la cultura empresarial juvenil, implicaron para el PRES II en cada país, el desarrollo de una estrategia interrelacionada de acercamiento sectorial y priorización territorial.

En lo sectorial, en los cuatro países los equipos del Proyecto llegaron directamente, por un lado, a las máximas autoridades del sector educativo, esto es, a los ministerios de educación nacional, y, en algunos casos, a las secretarías de educación municipal y a grupos de universidades. Por otro lado, lograron igualmente acuerdos con las entidades públicas de formación para el trabajo (SENATI en el Perú, INFOP en Honduras) y centros privados de capacitación técnica (ejemplo, Centros Don Bosco en Bolivia, Honduras y Nicaragua). En lo territorial, conjuntamente con estas entidades y de acuerdo a las posibilidades, fueron definidos los municipios de acción inicial.

En el cumplimiento de estas metas de cobertura, deben destacarse tres aspectos. Primero, la incorporación de experiencias novedosas para grupos juveniles específicos, que serán retomadas más adelante, como por ejemplo, el trabajo con jóvenes conscriptos - soldados en servicio obligatorio - en Bolivia, a través de convenio con el Ministerio de Defensa, y jóvenes infractores de los centros de readaptación, a través de convenio con el Poder Judicial en Perú. Segundo, que la suscripción de convenios marco con entidades nacionales, permitió llegar a un número determinado de centros educativos y de formación para el trabajo, proceso que en últimas garantizó la cobertura de participantes esperada. Así, por ejemplo, en CA los diez convenios firmados permitieron la participación de 34 centros educativos de 20 municipios. Tercero, que a partir de lo anterior, el logro de las metas sentó las bases para procesos de institucionalización y de ampliación sistemática de coberturas. En este sentido, como se verá más adelante, un impacto importante de este objetivo para su sostenibilidad lo constituyó las reflexiones en torno a los procesos pedagógicos y curriculares del sistema educativo.

Los siguientes indicadores meta de este objetivo estuvieron limitados por la capacidad de movilización de recursos del Proyecto y por la necesidad de desarrollar experiencias

iniciales, como requerimiento previo para posteriores procesos de institucionalización y ampliación. No obstante, en este caso, los resultados son también superiores a lo esperado. Los indicadores meta tres y cinco, cobertura de docentes entrenados y de jóvenes escolares participantes, presentaron diferencias entre países que se hace necesario precisar.

En primer lugar, la cobertura de escolares en CA resulta inicialmente de sólo 40%, debido a falta de maduración del Proyecto relacionada con los problemas tiempo y gestión ya mencionados. Aunque se aducen otros factores, como una menor apertura de las autoridades en Honduras, que lo restringió a los institutos de formación técnica-vocacional – o la baja cobertura del sistema educativo, la cobertura puede ser amplia aún bajo estas restricciones. Por su parte, el cambio de funcionarios, los paros de docentes y las restricciones de recursos, sí se constituyen en elementos que pueden haber afectado el cumplimiento de estas metas en el tiempo. En tal sentido, el equipo del Proyecto en CA “espera que la experiencia sea replicada a partir del 2006, alcanzando a por lo menos 5,000 escolares en los siguientes años en forma sostenida”¹⁸.

En segundo lugar, la relación de jóvenes capacitados por docente en cada país varía significativamente. En tal sentido, Perú presenta un mejor esfuerzo de focalización y réplica, debido a que tiene una relación de 25 jóvenes por docente, mientras los otros tres países presentan relaciones de 9, 11 y 13, Honduras, Bolivia y Nicaragua respectivamente. Este hecho se encuentra relacionado, por una parte y en algunos casos, con que se escapó al control del Proyecto el perfil de los participantes en los eventos de formación de docentes, es decir, la asistencia de personas sin la capacidad de réplica (ejemplo, personal administrativo del sistema educativo); y, por otra parte, con que muchos docentes no concretaron procesos de replica en sus centros educativos¹⁹. No obstante, la superación de metas, este factor de eficiencia en la implementación del Proyecto impidió logros aún mayores.

Los indicadores meta 4, 6 y 7, red de formadores, metodologías y seguimiento, por sus características son analizados en detalle en otros apartes. El Proyecto en cada país dedicó importantes esfuerzos a cada uno de estos aspectos. No obstante, desde el punto de vista de su logro, estos son parciales por su complejidad y por constituir aspectos relevantes para la sostenibilidad. El indicador meta 8, programa anual de actividades, fue cumplido a cabalidad por el Proyecto. Todos los países siguieron y contaron para 2004 y 2005, con programaciones específicas de actividades por objetivo, elaboradas de acuerdo con guías programáticas dadas por la dirección del Proyecto.

Para el segundo resultado general del Objetivo 1, fortalecimiento institucional y sostenibilidad de las actividades, se definieron tres indicadores. El primero, selección y trabajo con instituciones educativas a nivel local, constituye uno de los logros más significativos del Proyecto, debido no sólo a que llegó a los entes rectores de formación en cada país, sino que concretó estos esfuerzos en centros educativos locales específicos en un número significativamente mayor al esperado. Este hecho establece en lo inmediato, un gran potencial de réplica y sostenibilidad, el cual no obstante es frágil por múltiples razones de índole político, institucional y operativo. Sobre esto se volverá en el punto de sostenibilidad.

¹⁸ Informe final PRES II CA, p. 49.

¹⁹ Un análisis detallado por institución puede ser elaborado para cada país con base en este indicador de réplica por docente, el cual no resulta relevante en el marco de este informe, pero sí lo puede ser para futuras acciones a nivel local.

Objetivo 1. Jóvenes escolares de la educación básica, regular y técnica, en el marco del trabajo decente, han sido formados en cultura empresarial, orientada a la empleabilidad y empresarialidad

Resultado 1.1. Alumnas/os de la educación básica, regular y alternativa, están mejor preparados para la creación y desarrollo de empresas, a partir del seguimiento de cursos de cultura empresarial inspirados en valores de trabajo decente y de igualdad de género, basados en metodologías desarrolladas y validadas por la OIT.

INDICADOR	Metas previstas por país	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total	Efectividad promedio %
1. Municipios comprometidos	6	11	9	8	13	41	228%
2. Convenios firmados	6	5	5	14	14	38	211%
3. Docentes entrenados	150 Bolivia y Perú y 100 en CA	75	71	543	358	1047	233%
4. Red de formadores	1	1	1	1	1	4	133%
5. Jóvenes formados en cultura empresarial	6000 en B y P, y 4000 en CA	675	915	6132	8100	15822	99%
6. Metodologías mujeres y población indígenas	2			2	1	3	150%
7. Sistema de seguimiento	n. a.						
8. Un programa anual de actividades elaborado	1	1	1	1	1	4	100%
Resultado 1.2 Instancias normativas y operativas, públicas y privadas, que conforman el entorno institucional para el acceso a la cultura empresarial desde la educación básica, se han fortalecido y están en condiciones de sustentar las actividades iniciadas.							
9. Instituciones educativas de nivel local	6	17	30	64	17	128	533%
10. Elaborado un programa de asistencia técnica	6	17	30	6	20	73	304%
11. Aplicación del programa de asistencia técnica	6	17	30	6	20	73	304%

Los indicadores 8 y 9, correspondientes a la elaboración y aplicación de programas de asistencia técnica, se encuentra íntimamente relacionado con el anterior y fueron igualmente logrados satisfactoriamente. Para el logro de esta meta, como parte de las actividades de transferencia de metodologías, las instituciones participantes fueron asistidas para desarrollar los planes de formación empresarial y replica metodológica. En general esta tarea fue apoyada por consultorías específicas y, en algunos casos, se llevaron a cabo talleres específicos de programación participativa con funcionarios y directivos de las instituciones seleccionadas. Cabe destacar el caso de Perú, donde se logró la elaboración de 14 planes de acción institucional, un plan piloto con los ministerios de educación, de trabajo y seis instituciones educativas del Cono Norte de Lima, para desarrollar los programas de formación a los estudiantes con las metodologías CODE e ISUN adaptadas a la currícula de educación para el trabajo.

b. Objetivo inmediato 2

Este objetivo tiene dos resultados esperados: el primero en términos de capacitación y, el segundo, en términos de puesta en marcha de planes de negocios. Para el primero se cuenta con nueve indicadores meta y, para el segundo, con seis. Como se verá a continuación, el cumplimiento del segundo resultado fue difícil para el Proyecto dada su naturaleza y las características propias de la población juvenil. Para el cumplimiento de este objetivo se aprecia una gran diversidad de experiencias en cada país: en las características de las entidades socias, en el tipo de población juvenil insertas en los mercados labores urbanos y rurales, y en las metodologías ofrecidas (CODE, ISUN, METUR, EGE, MATCOM, FIT). A diferencia del Objetivo 1, donde la clave de entrada la daba el sector educativo y de formación profesional, y la metodología predominante fue CODE, en el Objetivo 2 la entrada fue dada por múltiples instituciones y las metodologías utilizadas distintas.

El primer indicador de cumplimiento, la identificación de municipios y otros organismos para la formación de jóvenes y mujeres, no permite una evaluación precisa de esta actividad, toda vez que la meta quedó fijada sólo en términos de municipios, lo que lleva a subestimar el amplio nivel de contactos y compromisos que el Proyecto llevó a cabo en cada país. Si bien se cumplió la meta en cobertura municipal, resalta la diversidad de entidades con las cuales se trabajó, entre las cuales se encuentran ONGs y asociaciones de jóvenes y mujeres. Se destacan los casos de Nicaragua y Perú. En este último se lograron acuerdos con 14 instituciones tanto de cobertura nacional como local, entre las cuales se encuentra el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, el Ministerio de Agricultura y la Federación de Trabajadores Autónomos del Perú, además de municipios, ONGs y otras instituciones regionales, las cuales permitieron una gran variedad de experiencias. A través del Ministerio de Agricultura se vincularon distintos gremios y asociaciones de productores.

El segundo indicador meta consistía en la identificación y trabajo en cadenas productivas de actividades económicas dinámicas en cada país. Este proceso de identificación se realizó de diferente forma en cada país. Mientras en el Perú se realizó un estudio que sirvió como referencia para los planes de capacitación con las entidades, en Centroamérica, CENPROMYPE con las Oficinas Municipales de Apoyo a la Microempresa (OMAM), identificó las cadenas productivas de mayor potencial.

El tercer y cuarto indicador para el logro de una capacitación de jóvenes más focalizada y pertinente de acuerdo a las condiciones sociales y del mercado, fue el desarrollo y adaptación de material pedagógico y de metodologías. El cumplimiento de este indicador fue altamente esquivo en todos los países. Como se analiza más adelante, la reformulación de propuestas metodológicas requiere de procesos especiales de mayor intensidad y dedicación, que el Proyecto no previó. En el marco de la amplitud de actividades del PRES II y del reducido equipo técnico, resultaba difícil combinar las múltiples actividades con el diseño metodológico y pedagógico. No obstante, se realizaron algunos esfuerzos importantes, entre los cuales se destaca en Bolivia la adecuación de la metodología MESUN al sector turístico (METUR, Mejore su Negocio Turístico), validada con negocios de población indígena de la región de Potosí – Uyuni, y un ejercicio de adaptación de la metodología de Elementos de Gestión Empresarial para Mujeres Andinas EGE-MUA al sector turismo. Estos esfuerzos deben ser revisados y validados a la luz de las experiencias y los nuevos paradigmas conceptuales de la OIT.

Objetivo 2. Jóvenes activos en el mercado laboral son formados para el empleo, a fin de mejorar sus posibilidades ocupacionales en la MyPE y el autoempleo							
Resultado 2.1. Jóvenes capacitadas/os en diversas actividades económicas, basadas en la demanda laboral, están preparadas/os para el trabajo y tienen mejores posibilidades ocupacionales en el mercado laboral a través de sus nuevas competencias para el trabajo empresarial							
INDICADOR	Metas previstas por país	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total	Efectividad promedio %
1. Municipios y otros organismos comprometidos	6	2	16	7	9	34	142%
2. Identificación de actividades económicas	3	3	3	3	3	12	100%
3. Adaptación de material pedagógico	3	0	0	1	1	2	17%
4. Adaptación de metodologías	1	0	0	1	1	1	50%
5. Convenios cooperación institucional	6	8	11	11	8	38	158%
6. Jóvenes capacitados laboralmente	1,500	1,339	902	1,177	1,842	5,254	88%
7. Estructura costos de los cursos	1	1	1	1	2	5	125%
8. Estudio sobre demanda laboral	1	0	0	0	0	0	0%
9. Sistema de seguimiento y evaluación	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Resultado 2.2 Jóvenes capacitadas/os por el Proyecto desarrollan Planes de Negocios e implementan MyPEs apoyados por el Proyecto con asesoría técnica y financiera							
10. Jóvenes con planes de negocios y asesoría	750	200	184	n. d.	1215	1599	71%
11. Asociaciones y entes de planeación comprometidos	Indefinida	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
12. Concurso planes de negocios	1	0	0	2	6	8	n. a.
13. Mecanismos para el apoyo a las MyPEs	Indefinida	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
14. Programa de pasantías	1	0	0	0	1	1	n. a.
15. Bolsa de trabajo municipal	1	0	0	1	1	2	n. a.

El quinto indicador del Objetivo 2, la firma de convenios de cooperación para la capacitación, fue una meta ampliamente lograda por el Proyecto. Como ya se ha mencionado, el despliegue de relaciones institucionales del Proyecto en los cuatro países y su acogida, constituyó una de sus fortalezas.

El sexto indicador, el más importante para el cumplimiento de este objetivo, el número de jóvenes capacitados, se logró en un 88%. Aquí se destacan tres aspectos. Primero, este objetivo se logra, por una parte, a través de procesos de réplica con entidades que cuentan con programas y población juvenil cautiva en ellos, como el caso de los extensionistas del Ministerio de Agricultura en Perú; y, por otra parte, a través de mecanismos de mercado con la capacitación de consultores que prestan servicios de capacitación a quien los demande, aspecto relevante para la sostenibilidad del Proyecto. Segundo, a diferencia de lo previsto inicialmente por el Proyecto, la capacitación impartida no ha sido además de carácter laboral para la empleabilidad, sino exclusivamente de tipo empresarial, según reorientación del Proyecto acorde con las posibilidades del mismo. Tercero, aunque se contempló en el diseño involucrar entidades del sector educativo, estas presentaron limitaciones para apoyar la inserción laboral de los jóvenes y el apoyo a las iniciativas empresariales.

El séptimo indicador, estructura de costos de los cursos, fue cumplido en todos los países. Se dispuso de estructuras de costos diferenciados para los procesos de capacitación de facilitadores y de los talleres de réplica con los jóvenes, en las metodologías CODE e ISUN. En el caso de Bolivia se aplicó igualmente para METUR. Estas estructuras constituyeron una herramienta central para los acuerdos con las entidades y para la programación general de actividades. El octavo indicador, la realización de un estudio sobre la demanda laboral, fue un indicador no cumplido toda vez que el Proyecto no dirigió sus esfuerzos hacia la capacitación para el empleo. Finalmente, el noveno y último indicador para el resultado esperado 2.1, el sistema de seguimiento y evaluación de impacto, como actividad centralizada, se analiza en el aparte correspondiente.

El segundo resultado esperado de este objetivo dice: *jóvenes capacitadas/os por el Proyecto desarrollan Planes de Negocios e implementan MyPES apoyados por el Proyecto con asesoría técnica y financiera*. Como se verá a continuación, aunque este resultado habla explícitamente de implementar los negocios, los indicadores meta evalúan la formulación de los planes y los mecanismos de apoyo a los negocios, no la implementación de los mismos, dejando por fuera este aspecto central de la efectividad, que aunque difícil en el marco de un Proyecto centrado en capacitación, resultaba importante desde el punto de vista del impacto. El desconocimiento de este impacto y la ausencia de indicadores para ello, no impiden suponer que fue poco lo que se avanzó en tal sentido, toda vez que justamente el indicador de mecanismos de apoyo, como se verá, no presentó ningún avance. Es opinión del evaluador que la implementación de planes de negocios, en el contexto de la corta duración del Proyecto, resulta significativo en términos cualitativos y no como objetivo cuantificable.

No obstante, teniendo en cuenta que el Objetivo 2 se dirige a la formación de jóvenes, desde el indicador meta 10, formulación de planes de negocio por parte de los jóvenes como resultado de la capacitación, el Proyecto es exitoso en el Perú al lograr superar ampliamente la meta prevista²⁰. Para el caso de Centroamérica, donde se logra el 28% de la meta prevista, se presentaron algunas limitaciones. Primero, no se contó con mecanismos de selección de los jóvenes participantes de acuerdo con su potencial emprendedor y, la selección de los instructores multiplicadores por parte de las instituciones contrapartes, no respondió plenamente al perfil previsto, lo cual no

²⁰ De los 1215 jóvenes que habían culminado su capacitación a la fecha en la metodología ISUN, 97 de ellos pertenecían a los artesanos de Puno, cuyos planes de negocio se orientaban a la mejora de las unidades productivas de sus familias de origen.

garantizó por un lado la realización de réplicas en todos los casos, y, por otro, la calidad de las réplicas realizadas no garantizaron en otros casos, la realización de planes²¹. Como lo señala el informe de CA:

“En la ejecución de las réplicas, el proceso de enseñanza-aprendizaje del ISUN, no enfatizó lo suficiente en la necesidad de formular el plan de negocios como el aspecto más sustantivo de la metodología. En este sentido, se ha impartido más teoría sobre el contenido de un Plan de Negocios que en la confección de los mismos planes”²².

Finalmente, para Centroamérica, se señala que:

“A pesar de que la demanda de esta metodología ha sido muy significativa en Centroamérica y que cuantitativamente ha sido la metodología más demandada hacia el PRES II, los instructores formados, en su mayoría pertenecientes a las instituciones de formación profesional en ambos países (INFOP e INATEC), han expresado el sesgo de su especialidad (formación laboral) en detrimento de la formación empresarial. Esto también influyó en la desatención del Plan como el principal producto de la capacitación”²³.

A diferencia de Perú y CA, donde la principal y única metodología utilizada respectivamente para el Objetivo 2 es la de Inicie su Negocio ISUN - que conduce a la formulación de un plan de negocios -, en Bolivia se aplicó esta metodología sólo en el 16% de los casos²⁴. Suponiendo que todos los capacitados formulen un plan de negocios la cobertura de la meta sería del 25%. Aunque la eficacia del Proyecto en Bolivia con respecto a este resultado es bastante baja, esto no incide significativamente en el logro del Objetivo 2 como un todo, debido a que el uso de otras metodologías en este objetivo, enriqueció significativamente la experiencia del Proyecto en este país.

El indicador meta 11, segundo de este resultado de planes de negocio esperados, es un indicador que quedó indefinido en términos cuantitativos, pero que llama la atención sobre la intención y necesidad de vincular asociaciones de empresarios e instituciones de planificación económica, para la orientación y apoyar la generación de empresas por parte de los jóvenes.

El logro de este indicador va a depender no sólo de la capacidad de gestión del Proyecto en cada país, sino también del contexto institucional de estos. Así, en Perú se contactaron y desarrollaron acciones con la siguientes cuatro entidades: “el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), asignado al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, con quienes se han realizado actividades de capacitación y pasantías dirigidas a los hijos de productores con proyectos empresariales financiados por el Fondo; la Central de Cooperativas Alpaqueras que promueven el desarrollo de la artesanía de exportación a través del Proyecto Clusters, conjuntamente con la Asociación de Exportadores (ADEX) y la ONG Entorno; el Ministerio de Agricultura-Dirección Nacional de Promoción Agraria y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-PRODAME, para promover empresas asociativas con jóvenes agricultores participantes de cadenas productivas agropecuarias; y la Federación

²¹ Este hecho está presente en alguna medida en todos los procesos de capacitación y réplica del Proyecto, no obstante aquí influyó en el logro de la meta, la cual resulta comparativamente alta para el contexto de Centroamérica.

²² Informe Final PRES II CA, p. 20.

²³ *Ibíd.*, p. 20-21.

²⁴ El orden de cobertura de jóvenes capacitados según metodología fue: CODE 454, ISUN 190, METUR 97, EGE 81 y sin precisar a través de facilitadores 355.

Nacional de Trabajadores Autónomos del Perú, a quienes se les ha transferido metodologías para el desarrollo de capacidades de gestión empresarial, formación en protección social y de formulación de proyectos asociativos sociales y empresariales orientados a la capacitación de jóvenes, trabajadores autónomos e hijos de trabajadores”²⁵.

En el caso de Bolivia el proyecto trabajó en formación empresarial y desarrollo de Planes de Negocios con organizaciones de empresarios de dos municipios: Tarija (Asociación de Pequeños Industriales) y La Paz (Asociación de Comerciantes de Mercados), con el fin de: “incentivar a los hijos de los empresarios a desarrollar iniciativas empresariales”²⁶.

El caso de Centroamérica es relevante con respecto a estas acciones gracias en gran parte a la inmersión institucional con que cuenta CENPROMYPE, como ejecutor de las acciones del Proyecto en este campo. En Honduras reportan “[d]os (2) asociaciones empresariales en Siguatepeque y una (1) en Ocotepeque han sido contactadas a través de CENPROMYPE para orientar las actividades de generación de nuevas microempresas. Además, se han formalizado acuerdos con las municipalidades de Marcala y Copán Ruinas. Asimismo, se han formalizado acuerdos con las siguientes organizaciones: CONAMYPIME, COHEP, FIDE, CERTEC, AMHON, ESNACIFOR; proyectos como PRONADEL, PROSOC, Proyecto Binacional Fronterizo El Salvador - Honduras; el Grupo Financiero COVELO y la Fundación BANHCAFE, con el propósito de promover el emprendedurismo y la formación de nuevas empresas”. En Nicaragua, “[S]e cuenta con el concurso de APROE (Agencia de Promoción Económica de Estelí) y de FEM (Fundación Entre Mujeres) en el Departamento de Estelí; y con la ACJ (Asociación Cristiana de Jóvenes) en Boaco y Managua, para que a partir de estas instituciones, se impulse la creación de microempresas en las localidades donde intervienen. Asimismo, CENPROMYPE en coordinación con instituciones de planificación económica como INPYME, MIFIC, INIFOM, SNV y AMUNIC viene impulsando acciones y programas con este mismo objetivo”²⁷.

El anterior indicador meta 11 se encuentra relacionado con el indicador 13, el cual reza que *mecanismos diversos para el apoyo a la creación de microempresas ha implementado el Proyecto*. A excepción de los concursos, que se mencionan en el siguiente punto, esta meta constituye un talón de Aquiles para el Proyecto en el Objetivo 2. Teniendo en cuenta que uno de los principales mecanismo para la creación de negocios es el financiero, no obstante el gran desarrollo que ha alcanzado el mercado de los servicios micro financieros en Perú y Bolivia, al parecer es muy poco lo que existe para financiar la creación de microempresas, y es poco lo que el Proyecto pudo hacer en tal sentido. A excepción de lo avanzado en Centroamérica con CENPROMYPE²⁸, no se gestionaron mecanismos en tal sentido y estos no se visibilizan en los informes, lo cual resulta coherente con la ausencia de metas en la implementación de planes de negocios.

²⁵ Informe Final PRES II, Objetivos 1 y 2, Perú, p. 17.

²⁶ Bolivia - Avance de cumplimiento de metas y resultados con relación al marco lógico – Octubre 2005. PRES II, p. 8.

²⁷ Informe Final PRES II CA, p. 21.

²⁸ “En Honduras CENPROMYPE planteó una propuesta a la Fundación COVELO para implementar un programa de financiamiento que apoye a los planes de negocios que resulten seleccionados. Esta negociación todavía no ha concluido pero se espera que la Fundación COVELO finalmente acepte la constitución del programa. En Nicaragua CENPROMYPE continúa coordinando con ASOMIF (Asociación de ONGs Microfinancieras) a fin de establecer alternativas y mecanismos con este fin”. *Ibíd.*, p. 22.

El indicador meta 12, la realización de concursos de planes de negocios para la promoción de microempresas, constituyó el mecanismo de apoyo a la creación de microempresas gestionado por el Proyecto y fue cumplido a satisfacción, especialmente en Perú. De los seis concursos realizados en Perú y dos en Bolivia con la participación de municipios y empresarios destacados, participaron 391 y 210 jóvenes respectivamente, y se otorgaron 11 y 9 premios, los cuales han sido destinados para la implementación de los planes de negocio. En Centroamérica, donde las limitaciones presupuestales impidieron realizar estos concursos, los esfuerzos se centraron en adelantar mecanismos de financiación con otras entidades, como se presentó en el punto anterior²⁹. Los concursos de negocios constituyeron una experiencia valiosa para el Proyecto, por lo cual se retomará en la parte correspondiente a buenas prácticas.

El indicador meta 13, relacionado con el desarrollo de pasantías para la formación y experiencia de los jóvenes participantes, fue una meta no cumplida. La única experiencia en este sentido fue la desarrollada por una contraparte en Perú, FONCODES en el 2004, con jóvenes indígenas donde se promovieron visitas a otros sitios para fortalecer proyectos asociativos de sus familias y comunidades. La puesta en marcha de un programa de pasantías se puede realizar sobre la base de algunos elementos, como el seguimiento y monitoreo de los procesos de réplica, la focalización en sectores de cadenas productivas líderes, la capacitación técnica, entre otros. Las limitaciones frente a estos elementos y el limitado equipo técnico de los proyectos en cada país ante la amplitud de actividades, hizo en particular que esta actividad fuera imposible. Es en este aspecto, como en otros, donde se observa que el Proyecto fue en alguna medida saturado en sus intenciones ante la disponibilidad de sus recursos humanos y financieros.

Finalmente, el indicador meta 14, la puesta en marcha de bolsas de trabajo, constituyó una meta difícil de articular por la vocación hacia la empresarialidad del Proyecto y el análisis presentado en la sección 3.2. Aunque en Perú se hizo el esfuerzo más importante por articular de manera clara este objetivo con la búsqueda de una correspondencia entre las calificaciones de la oferta laboral juvenil con la demanda de los empresarios a través del Centro de Información Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, esta actividad resultaba separada de los procesos de capacitación del Proyecto, y resultaba más un esfuerzo de facilitación técnica específico que brindaba elementos de análisis del mercado y las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes. Por su parte, en Bolivia se apoyó una bolsa de empleo en el municipio de El Alto sin ninguna articulación ulterior con las actividades del Proyecto.

c. Objetivo inmediato 3

El Objetivo 3 del PRES II es el componente que de manera más clara permite avanzar con elementos concretos hacia experiencias de trabajo decente. No obstante, es en el cual los indicadores de impacto están totalmente ausentes. Al igual que en los anteriores objetivos, en esta sección la eficacia se mirará de manera limitada a través de los indicadores de proceso dados por los indicadores meta de las actividades del Proyecto. Al igual que en los anteriores objetivos, el Objetivo 3 cuenta con dos resultados esperados, medidos a través de 13 y 6 indicadores, los cuales son analizados en detalle en esta sección.

²⁹ Se resalta en este sentido la experiencia iniciada con la Fundación Bancafé de Honduras, por la cual se desarrolla un componente de crédito a jóvenes que han concluido satisfactoriamente el ISUN y un componente de asistencia técnica y acompañamiento al emprendedor por espacio de 9 meses.

El resultado esperado 3.1 señala que *Empresarios de las MyPEs individuales, asociativas o de autoempleo, han mejorado sus niveles de competitividad y se consolidan apoyadas por servicios de desarrollo empresarial promovidos por el proyecto*. Los primeros tres indicadores miden la cobertura de las actividades conducentes a este resultado. El indicador 3.1, número de empresarios capacitados, muestra una gran diferencia entre países y baja cobertura general. Bolivia fue el único país en alcanzar la meta, teniendo en cuenta que los capacitados son 1684 (60%) y los restantes son empresarios que recibieron algún tipo de asistencia. La baja cobertura en Perú se debe, por un lado, a la no operación en la práctica del programa de subsidio a la demanda de servicios empresariales del Programa Perú Emprendedor, con el cual el Proyecto esperaba dinamizar el mercado de servicios de capacitación, y, por otro lado, a que los resultados (a septiembre 30 de 2005) no incluyen las cifras del último trimestre del año, donde se espera que terminen algunos cursos.

El indicador 3.2, la cobertura de las MyPEs en contacto con gobiernos municipales, se logra ampliamente en los cuatro países. No obstante, frente al anterior indicador, esta cobertura de MyPEs refleja que en promedio la mayoría de los empresarios capacitados (62%) eran propietarios de negocios que se encontraban por fuera de las acciones de los convenios con los gobiernos municipales. Esto sobresale especialmente en Bolivia, donde esta proporción es de sólo el 20%, lo cual señala un problema de focalización de acciones.

El otro indicador de cobertura, el indicador 3.3, la capacitación de proveedores de servicios, es cumplido ampliamente, pero refleja igualmente algunas ineficiencias. En promedio, por cada proveedor capacitado se cubrió a cinco empresarios, lo cual muestra un esfuerzo grande en la formación de capacitadores que durante el período del proyecto no pudieron realizar réplicas o no estaban en capacidad de hacerlo. Aunque se esperaba que este promedio se incrementara en lo inmediato, hubiera sido deseable un balance más ajustado entre la formación de formadores y los procesos de réplica con empresarios.

El indicador 3.4, la formación de master trainers, fue cumplido satisfactoriamente en Bolivia y Perú. En Centroamérica debido a los pocos antecedentes de aplicación de metodologías OIT en la región, en el marco del PRES II no fue posible lograr disponer de cuadros formados con la suficiente experiencia para dirigir la calidad de la prestación de servicios de capacitación empresarial. Esta acción de formación va a ocupar especial atención por parte del Proyecto para la sostenibilidad del mismo.

Los indicadores 3.5, 3.7 y 3.9, sobre la realización de convenios de manera diferenciada si estos son con instancias del gobierno nacional, local o de cooperación, muestran una ejecución satisfactoria. En el caso de Centroamérica la casi totalidad de los convenios fueron firmados y sostenidos por CENPROMYPE como ente ejecutor del Proyecto en este objetivo. En Bolivia y Perú, los convenios logrados con gobiernos regionales y locales aparecen tanto en el indicador 5 como 7, debido a que el primero no explicita que se trata de instancias del gobierno nacional. No obstante el desempeño es satisfactorio, toda vez que estas acciones son de baja gobernabilidad, es decir, no dependen exclusivamente de la gestión del Proyecto y demandan esfuerzos poco cuantificables. Debe destacarse que en los cuatro países se firmaron convenios con las máximas instancias existentes para la promoción de las MyPEs como el PROMPYME (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) en Perú, el Viceministerio del Micro y Pequeño Productor y el Servicio de Asistencia Técnica en Bolivia, y los Ministerios de Industria y Comercio en Honduras y Nicaragua y el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME). Como se verá más adelante, estas acciones

fueron decisivas para el avance del proyecto, para la eficiencia de sus acciones y para su potencial de sostenibilidad.

Objetivo 3. Empresarias/os de las MyPEs y la EI, en posesión de mejores condiciones para el trabajo empresarial luego de adquirir competencias relevantes, en función de vocaciones económicas regionales y de la demanda del mercado, a través de la promoción de servicios de desarrollo empresarial y sus proveedores.							
Resultado 3.1. Empresarios de las MyPEs individuales, asociativas o de autoempleo, han mejorado sus niveles de competitividad y se consolidan apoyadas por servicios de desarrollo empresarial promovidos por el proyecto							
INDICADOR	Metas previstas por país	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total	Efectividad promedio %
1. Empresarias/os MyPE reciben capacitación	2000	587	471	2762	871	4691	59%
2. MyPEs apoyadas y en contacto con gobiernos municipales	300	450	382	549	430	1811	151%
3. Consultores/proveedores capacitados	200	104	81	550	221	956	120%
4. Master Trainers formados en IMESUN	10	0	0	6	6	12	120%
5. Convenios firmados con instancia de gobierno	5	3	4	5	7	19	95%
6. Muni/pios seleccionados para trabajar en apoyo a las MyPEs	6	12	11	5	8	36	150%
7. Convenios firmados con gobiernos locales y/o regionales	5	2	11	5	9	27	135%
8. Estudio sobre necesidades de apoyo a MyPEs en localidades	1	1	1	1	1	4	n. a.
9. Convenios firmados con instituciones de cooperación	Indefinido	2	4	3	1	10	n. a.
10. Programa nacional priorizado de apoyo a las MyPEs	1	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
11. Convenios con redes de proveedores de servicios para apoyo a las MyPEs	Indefinido	1	1	1	1	n. a.	n. a.
12. Programa trimestral de actividades	1	1	1	1	1	n. a.	n. a.
13. Sistema de seguimiento y evaluación del proyecto	n. a.	-	-	-	-	-	-
Resultado 3.2 Nuevas MyPEs individuales, asociativas o de autoempleo han sido apoyadas en su organización para el desarrollo de actividades productivas y/o de servicios que respondan a la demanda efectiva en las áreas de intervención							
14. Estudio de sectores económicos dinámicos	1	3	7	2	1	13	n. a.
15. Convenios con los gobiernos para nuevas MyPEs	Indefinida	2	11	5	9	27	n. a.
16. Contrato con proveedores de SDE	Indefinida	n. a.	n. a.	5	n. a.	n. a.	n. a.
17. Metodologías específicas	Indefinida	0	0	0	0	0	n. a.
18. Convenios con entidades financieras y proveedoras de SDE	Indefinida	6	7	2	2	17	n. a.
19. Actividades conjuntas con EMP/INVEST y GENARO de la OIT	2	0	0	0	0	0	0

La actividad de *implementar sistemas de apoyo técnico, comercial y financiero para las microempresas promovidas por el Proyecto*, bajo convenios específicos, constituye un aspecto de gran debilidad en el Proyecto. Así, por ejemplo, a excepción del acuerdo con la Fundación Bancafé en Honduras realizado en el marco del Objetivo 2, no existió ningún otro acuerdo para la prestación de servicios financieros a las microempresas apoyadas. Aunque en los aspectos comerciales se presentaron mayores acciones, como las ferias, en el campo de la capacitación técnica no existió ningún convenio. Si bien muchos microempresarios han contado con formación en el oficio por experiencia o por capacitación anterior, el aspecto tecnológico constituye un elemento central en el propósito de competitividad de este objetivo.

El indicador 3.6, la cobertura de municipios, se encuentra en relación con el 3.7 toda vez que se trata de los municipios donde se lograron acuerdos para el desarrollo del Proyecto. A la postre estos convenios resultan los más decisivos desde el punto de vista de los propósitos del Objetivo 4. Se destaca la alta proporción de la cobertura municipal en CA debido al posicionamiento que CENPROMYPE tiene en la región.

El indicador 3.8, la realización de un estudio en las localidades seleccionadas, se cumplió parcialmente debido a que si bien se cuenta con estudios, estos no necesariamente coinciden con los municipios seleccionados, a excepción del Perú. En Centroamérica CENPROMYPE ha realizado distintos estudios que de alguna manera suplen la necesidad prevista y en Bolivia se realizó un estudio para el municipio del El Alto. En todos los casos estos estudios han sido de gran utilidad y uso por parte de los entes ejecutores de políticas hacia las MyPEs. Este aspecto deberá ocupar una mayor atención para la incidencia y eficacia del Proyecto y la cooperación internacional, en las políticas públicas.

El indicador 3.10, el desarrollo de un programa nacional priorizado de apoyo a las MyPEs, constituyó una meta bastante ambiciosa del PRES II, toda vez que pretende influir directamente sobre la política pública sobre la materia. No obstante, se lograron grandes avances en los cuatro países en dicha dirección, en la medida que en todos se trabajó en acuerdo con los entes rectores en la materia. Así, por ejemplo, las actividades del PRES en Bolivia, trabajó de manera coordinada con una Plataforma de Instituciones constituida por el Viceministerio del Micro y Pequeño Productor, el Ministerio de Agricultura, FOMEN-Swisscontact- COSUDE, IICA-OEA, PDDC 3 - USAID y otros como el Servicio de Asistencia Técnica BID.

El indicador 3.11, la celebración de convenios con redes de proveedores de servicios para ejecutar programa de apoyo a las MyPEs, es un indicador difícil en este momento toda vez que las redes son un proceso en construcción que sólo a partir de programas anteriores al PRES II se han constituido en personas jurídicas que les permita la celebración de convenios. En todos los países se avanzó en propósitos comunes, y en los casos donde existen consorcios de ONG capacitadoras de metodologías OIT, se cuenta con acuerdos al respecto, como el caso de COPEME en Perú. En Bolivia se dio el Acuerdo Interinstitucional con el Programa de Bonos del SAT, que permitió el acceso de 25 proveedores que trabajan con metodologías OIT, al mercado de subsidios a la demanda de servicios no financieros.

El indicador 3.12, la realización de una programación trimestral de actividades por país, fue una meta interna no cumplida toda vez que el Proyecto realizó, sobre la base de las Guías para la Programación Anual, programas anuales de actividades en función de los resultados esperados establecidos por el Marco Lógico. Los costos para la realización de reuniones conjuntas entre los equipos de los cuatro países,

dificultaron un seguimiento y programación en períodos menores a un año, los cuales hubieran sido deseables. En tal sentido, sorprende que no obstante el alto nivel de aislamiento de los equipos, los resultados en general resulten aceptables en este como en otros objetivos. Es de suponer que la función de programación haya sido reemplazada por una comunicación electrónica fluida entre el equipo de coordinadores. Finalmente, como en los demás objetivos, el indicador 3.13, sobre el sistema de seguimiento y evaluación, queda para ser evaluado en sección aparte.

El segundo resultado esperado del Objetivo 3 señala que *nuevas MyPEs individuales, asociativas o de autoempleo han sido apoyadas en su organización para el desarrollo de actividades productivas y/o de servicios que respondan a la demanda efectiva en las áreas de intervención*. Como se verá a continuación, los indicadores de este resultado se confunden en general con los anteriores y no existe un indicador específico que apunte a evaluar el propósito de este resultado: la creación de microempresas. Este propósito ha sido uno de los más difíciles en el contexto de los proyectos de generación de empleo en América Latina, toda vez que ya existe un amplio universo de microempresas con altos índices de natalidad y mortalidad, y que la creación depende de múltiples factores tanto económicos, de servicios financieros y de capacitación técnica y socioempresarial, como culturales de las poblaciones meta. En tal sentido, el Proyecto no presenta resultados en el contexto de este objetivo y esto constituye una de sus debilidades. No obstante, se revisaran aquí los indicadores incluidos para este componente.

El primer indicador meta de este objetivo, indicador 3.14, realización de estudios de sectores económicos dinámicos, hace referencia a una actividad que en el caso de Centroamérica y Perú, fue confundida con la del indicador 3.8 señalado arriba. Mientras el 3.8 hace referencia a estudios sobre necesidades de apoyo a las MyPEs, este se refiere a los sectores dinámicos donde es factible la creación de nuevas MyPEs. En general, los estudios sobre cadenas productivas y de valor en Perú y CA hacen referencia al indicador 3.14. En Bolivia, con respecto a este indicador, se realizó un estudio sobre la generación de empleo y el fortalecimiento a las MYPEs en la cadena de la madera y de confecciones, y un segundo, sobre la identificación de las partidas del Presupuesto General de la Nación en las áreas de Salud y Defensa que pueden favorecer las compras de servicios o productos de las MyPEs, en el evidenció la necesidad de establecer programas de apoyo para MyPEs en los rubros de confecciones y alimentos.

El indicador 3.15, convenios con los gobiernos locales y regionales para la implementación de nuevas MyPEs, coincide lógicamente con el indicador 3.7 como convenios marco para el cubrimiento de los distintos resultados. El indicador 3.16, es semejante al indicador 3.11, pero hace referencia específicamente a contratos con proveedores. Con el fin de jalonar recursos propios de las contrapartes el Proyecto en general estableció acuerdos o convenios, y no estrictamente contratos de prestación de servicios. Estos indicadores en el marco de todo el Objetivo 3, son bastante satisfactorios.

Con respecto al indicador 3.17, metodologías específicas de trabajo con poblaciones indígenas y de mujeres para la promoción de empresas asociativas, si bien en los algunos casos se trabajó con la metodología MATCON y se hicieron adaptaciones del ISUN para el sector turístico, en ningún caso se realizaron adaptaciones metodológicas para este propósito, es decir un diseño metodológico para la creación de grupos asociativas incorporando la perspectiva de género y multiculturalidad.

El indicador 3.18, convenios con entidades proveedoras de servicios empresariales y financieros, se cumplió en el caso de CA a través de CENPROMYPE en el marco de todo el PRES II, pero no se especifica de manera clara para el resultado de creación de microempresas. En Perú se presentó una experiencia en el marco del acuerdo con el Programa PROPOLI, dirigido a emprendedores pobres de Lima, donde se busco articular la capacitación OIT y los concursos para capital semilla. En Bolivia, el acuerdo de cooperación suscrito entre el PRES II y la Fundación PRODEM, permitió el impulso de planes de negocios de pequeñas empresas en la cadena productiva de la Quinua y el acceso a los Fondos de Capital Semilla para la compra de maquinaria y capital de operación. Igualmente, se elaboraron propuestas conjuntas con el programa PIIIE para el fortalecimiento del Servicio Nacional de Caminos y un Programa de Capacitación de obreros/os del Plan Nacional de Empleo (PLANE).

Finalmente, el indicador 3.19, al menos dos actividades conjuntas se han realizado con EMP/INVEST y GENARO de la OIT para el apoyo a MyPEs, fue una meta no cumplida.

d. Objetivo inmediato 4

El Objetivo 4 del PRES II, tiene cuatro resultados esperados y doce indicadores meta. Este objetivo se encuentra presente de alguna manera en los tres precedentes, pero aquí se especifican y se articulan sus componentes. En consecuencia es el enfoque de Desarrollo Económico Local especificado en este objetivo, el que le da coherencia a las actividades del Proyecto y lo dimensiona en las políticas y prácticas públicas. Este enfoque y la articulación de acciones desarrolladas por el Proyecto a través de él, le brindan a la cooperación internacional, un campo de acción hacia el futuro de gran importancia por su gran aceptabilidad política y necesidad práctica para procesos de desarrollo con inclusión social.

El primer resultado esperado, la capacitación de funcionarios/as municipales para la promoción empresarial y del empleo, tiene cuatro indicadores meta que fueron cumplidos ampliamente por el Proyecto. El indicador 4.1, la elaboración de planes de capacitación y asistencia técnica a funcionarios, se cumplió ampliamente, aunque de manera muy variada entre países. Mientras en CA se desarrolló un número grande de conferencias, talleres y foros, en Bolivia se llevó a cabo un proceso de asistencia técnica a cuatro municipios para los procesos de creación o fortalecimiento de las oficinas públicas correspondientes. El caso más destacado es el de Perú gracias a los antecedentes y continuidad de las acciones del Programa de Capacitación en Desarrollo Económico Local –PRODEL, desarrollado por la OIT hasta el 2004, y al marco normativo favorable creado por la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003.

El indicador 4.2, la formación propiamente de los funcionarios públicos, se logró ampliamente en todos los casos de acuerdo con las actividades descritas en el punto anterior. En el caso de Perú la meta se cumplió cerca de diez veces por encima, debido a la estrategia de réplica que aplicaron con la formación de multiplicadores para la formación en conceptos y herramientas del Desarrollo Económico Local, permitiéndoles llegar a municipalidades de cinco regiones. Frente al indicador 4.3, seminarios de retroalimentación metodológica, puede afirmarse que se cumplió aunque no estrictamente como proceso de retroalimentación metodológica, sino mejor como fortalecimiento o complementos a la formación en procesos DEL. En tal sentido en este objetivo en general no se han dado procesos de retroalimentación y adecuación metodológica, como por ejemplo una adecuación de lo que se denomina para Perú la

Caja de Herramientas en el marco del PROMDE, sino más bien una complementación de la capacitación. Se hace la excepción para el Perú, que en el marco del PRES II, como producto del desarrollo de las actividades de capacitación, se elaboro un Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico. Esta meta constituye un proceso por desarrollar en los demás países y por afianzar en el Perú, que debe ocupar las prioridades de las acciones a seguir en un futuro. Finalmente, el indicador 4.4, el sistema de evaluación, no fue cumplido en ningún caso.

Objetivo 4. Las municipalidades o gobiernos regionales han desarrollado entornos de trabajo decente en las MyPEs, a través de la intervención en la orientación de políticas educativas locales y su promoción en las áreas de acción del proyecto.							
Resultado 4.1. Autoridades y funcionarios/as municipales (o gobiernos sub nacionales), han desarrollado capacidades para la promoción empresarial y del empleo en sus municipios (o para la gestión transversal de competencias de Desarrollo Económico), a través de acciones formativas y el uso de las metodologías OIT transferidas por el proyecto.							
INDICADOR	Metas previstas por país	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total	Efectividad promedio %
1. Planes de capacitación y asistencia técnica	3	3	3	3	6	15	125%
2. Funcionarios participan en metodologías OIT	25	60	74	40	246	420	420%
3. Seminarios anuales de metodologías	2	3	7	2	4	16	200%
4. Sistema de seguimiento y evaluación	n. a.	-	-	-	-	-	-
Resultado 4.2 Los gobiernos municipales o regionales se han fortalecido institucionalmente e implementan una gestión transversal del Desarrollo Económico Local, con énfasis en la formación de personal adecuado a las demandas productivas locales, promoción de las MyPEs y la generación de trabajo decente bajo una perspectiva de igualdad de género.							
5. Unidades de promoción municipales	6	2	11	6	6	25	104%
6. Comités municipales DEL	6	2	5	4	3	14	58%
7. Actividades y proyecto de promoción empresar.	6	5	10	6	9	30	125%
8. Propuestas de simplific. administrativa	3	2	0	1	3	6	50%
Resultado 4.3 Empresarios/as y pre empresarios/as de las MYPE se benefician de los servicios sociales municipales y no municipales, que les permitan aprovechar de las actividades del proyecto en condiciones equitativas (igualitarias) entre varones y mujeres.							
9. Puesta en operación de servicios sociales y complementarios.	1	0	0	0	0	0	n. a.
10. Difusión de los servicios sociales y complement.	n. a.	0	0	0	0	0	n. a.
Resultado 4.4 Las instancias (“actores locales”) normativas y operativas, participantes del programa (o vinculados al Desarrollo Económico Local) han establecido mecanismos sostenibles de coordinación							
11. Actores locales instit. identificados en cada municipio.	n. a.	2	5	6	13	36	n. a.
12. Instancias de coord. del DEL operando	1 instancia	2	5	2	3	12	n. a.

El segundo resultado esperado del Objetivo 4, señalaba que *los gobiernos municipales o regionales se han fortalecido institucionalmente e implementan una gestión transversal*

del Desarrollo Económico Local, con énfasis en la formación de personal adecuado a las demandas productivas locales, promoción de las MyPEs y la generación de trabajo decente bajo una perspectiva de igualdad de género. Este resultado definió cuatro indicadores. El indicador 4.5, apoyo a unidades de promoción empresarial, se cumplió de acuerdo con las especificidades de cada país. Así, como se mencionó para el indicador 4.1, en Bolivia se asesoraron a cuatro municipios en este campo. En CA, se involucró a través de CENPROMYPE, a las Oficinas Municipales de Apoyo a la Microempresa (OMAM), las cuales recibieron por medio de los Proyectos DELMYPE (cooperación Holandesa) y PROGESTION (cooperación de Finlandia), apoyo administrativo y financiero, asistencia técnica y acompañamiento en la formulación y ejecución de su Plan Operativo Anual. En Perú se desarrollaron acciones de asistencia técnica que contribuyeron a la creación de las Gerencias de Desarrollo Económico en siete provincias, para lo cual se utilizó el Manual de creación de las Gerencias DEL.

El indicador 4.6, la creación de Comités Municipales de Desarrollo Económico Local COMUDEL, constituyó una meta más difícil de lograr pero la experiencia es satisfactoria. En CA, bajo el nombre de Comités de Gestión Empresarial, se constituyeron siete, de acuerdo con el trabajo de CEMPROMYPE. En Perú y Bolivia se constituyeron en las localidades de mayor intervención. El indicador 4.7, la realización de actividades y proyectos de promoción empresarial, muestra una gran variedad de actividades de acuerdo con el avance del Proyecto en cada país. Mientras en Nicaragua la actividad de promoción llevada a cabo fueron las ferias locales de microempresarios, en Honduras se adelantaron acciones de promoción con asociaciones de microempresas y cooperativas. Mientras en Bolivia aquí se reportan la elaboración de guías para las Jornadas de Orientación Empresarial, para los Diagnósticos Económicos Territoriales y para Constitución Legal de Empresas, en Perú se reporta una gran variedad de actividades, muchas de las cuales se han formalizado e institucionalizado en acuerdos y ordenanzas municipales.

El indicador 4.8, implementación de simplificación de procedimientos administrativos para la formalización de microempresas, es de los pocos indicadores que presenta resultados en términos de impacto. En varias municipalidades se han reducido significativamente los costos de transacción para las microempresas en la obtención de las licencias municipales de funcionamiento. El país con mayor cobertura e impacto, Perú, partió de transferir la metodología OIT de reingeniería para la Simplificación Administrativa a un amplio grupo de funcionarios de 13 municipios, de los cuales tres han implementado exitosamente una drástica reducción del tiempo y costos de los procesos. Estas dos actividades fueron realizadas en alianza con PROMPYME y permitieron la conformación de la una Mesa Nacional de Simplificación Administrativa de trámites empresariales, en la que participan más de 10 instituciones públicas y privadas. En Nicaragua CENPROMYPE, en el marco del PRES y del Proyecto DELMYPE/Holanda, ha suscrito un convenio con la Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC) para implementar un programa de simplificación de trámites administrativos en siete municipios, como parte de un proyecto piloto que está impulsando el gobierno con fondos del Banco Mundial para ser implementado en 152 municipalidades.

El tercer resultado esperado del Objetivo 4, *empresarios/as y pre empresarios/as de las MyPEs se benefician de los servicios sociales municipales y no municipales, que les permitan aprovechar de las actividades del proyecto en condiciones equitativas (igualitarias) entre varones y mujeres*, fue una meta no cumplida ni priorizada por el Proyecto. Este resultado buscaba claramente determinar las demandas de servicios

sociales específicos que establecieran los hombres y las mujeres participantes en el programa; es decir, se buscaba, por un lado, avanzar hacia condiciones de equidad de género que los solos servicios empresariales no pueden lograr, y, por otro lado, facilitar elementos de calidad de vida para avanzar más claramente hacia el concepto de trabajo decente de acuerdo con las características de la informalidad; por ejemplo, el acceso a los servicios de salud para muchas poblaciones en la EI se logra a través de mecanismos subsidiados por fuera de las relaciones laborales. Si bien la capacidad del Proyecto para avanzar en tan múltiples frentes y actividades resultaba difícil dadas sus limitaciones técnicas y financieras, existe también una limitación en la concepción de las prioridades, en términos de los objetivos últimos del Proyecto –trabajo decente, equidad de género–, que la multiplicidad de acciones no permitió visualizar como experiencias³⁰.

El cuarto resultado esperado, *las instancias (“actores locales”) normativas y operativas, participantes del programa (o vinculados al Desarrollo Económico Local) han establecido mecanismos sostenibles de coordinación*, se cruza con el indicador 4.6 presentado arriba y se cumple en los municipios en los cuales el Proyecto pudo tener una mayor presencia. Se destaca la conformación de la Plataforma Nacional de Promoción del Desarrollo Económico Local que esta en proceso de diseño y organización en Perú. En Bolivia el municipio donde se creó esta instancia fue en Potosí y en sucre existe un proceso de promoción.

e. Objetivo inmediato 5

El PRES II se fijó desde su diseño la elaboración e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto en el cumplimiento de sus objetivos. Este propósito se dejó plasmado en el Objetivo inmediato 5 de su marco lógico, el cual se propuso un marco más amplio de actividades al incluir adicionalmente la socialización de los resultados. Para esto se definieron dos resultados esperados que concretaron este objetivo, así:

- Estudios y avances metodológicos son compartidos en la red de socialización de conocimiento instalada para el efecto
- Un sistema de monitoreo y evaluación produce información sobre el avance de metas con especial énfasis en el desarrollo de trabajo decente y de empoderamiento de grupos objetivo principales.

El primer resultado esperado va a depender, por un lado, de los desarrollos metodológicos, cuyos avances han sido analizados en los anteriores objetivos, y, por otro lado, del segundo resultado de este objetivo, en la medida en que lo que se buscaba socializar a especialistas e instituciones consistía justamente en los resultados y evaluaciones sobre trabajo decente y empoderamiento. En consecuencia este aparte se centrará en analizar lo concerniente a el sistema de monitoreo y evaluación.

Como lo expone este objetivo, el Proyecto decidió desde su inicio el diseño e implementación de un sistema de evaluación basado en tres consideraciones que lo justificaban y le daban gran relevancia a la sistematización de sus resultados. Primero, la estrategia del Proyecto era innovadora; segundo, su potencial de réplica era de alcance nacional; tercero, su escala de aplicación se daba en cuatro países. No obstante

³⁰ Debe anotarse que en el municipio de El Alto en Bolivia se realizó con el apoyo del Proyecto, una propuesta de servicios sociales complementarios para las MyPEs, con un plan de acción dirigido a sensibilizar y capacitar en aspectos relacionados con la seguridad industrial y ocupacional.

esta conciencia, este objetivo no contó con la suficiente unidad de criterio, prioridad en la asignación presupuestal, y completa y oportuna ejecución.

En primer lugar, debe reconocerse que debido a su amplia cobertura en cuatro países, sus múltiples objetivos y poblaciones meta, y sus limitados recursos, el cumplimiento del Objetivo 5 constituía una tarea compleja y difícil. En este contexto, y no obstante sus limitaciones, lo realizado a la fecha ha constituido un gran avance y esfuerzo en el logro de este objetivo. El Proyecto avanzó en el diseño del sistema y en la obtención de resultados en las líneas de base inicial de los objetivos 1 y 2.

En segundo lugar, el diseño del sistema apuntó a evaluar su impacto en términos de la misión central de la OIT, esto es, su impacto en el trabajo decente. Sobre la base de una revisión de literatura al respecto, el Proyecto llegó a dos importantes conclusiones:

1. *Although all ILO activities should be developed within the decent work framework, we found little evidence that projects design their evaluation system in such a way that it is able to measure this important objective.*
2. *Many publications about decent work indicators exist. However, the large majority of those indicators is formulated for measuring decent work at national level. Little information can be found on individual or enterprise level³¹.*

Así mismo, el Proyecto incorporó en este diseño perspectivas de género y multiculturalidad. Esto le permitía indirectamente considerar aspectos relacionados con el empoderamiento de los y las participantes³². Con esto, el diseño del sistema se centró en los objetivos últimos del Proyecto y de misión de la OIT, colocándose en una posición pionera en evaluar internamente y a nivel de proyecto desde esta perspectiva.

In the region, PRES II is the first project that developed and is currently using an evaluation system aimed at measuring the effect of its intervention on Decent Work at individual and enterprise level³³.

En tercer lugar, el sistema evalúa tres aspectos con relación al trabajo decente: lo que los y las participantes saben acerca de los distintos elementos que configuran el trabajo decente; lo que piensan y sus actitudes acerca de estos elementos; y, las prácticas que contribuyen a mejorar las distintas dimensiones del trabajo decente. Así mismo, definió siete dimensiones relacionadas con la evaluación del trabajo decente, consideradas como las más aplicables para el Proyecto, las cuales guiaron las variables e indicadores para la recolección de información. Y, finalmente, limitó el diseño de evaluación a cuatro metodologías (*Know About Business –KAB, Start Your Business –SYB, Improve Your Business –IYB, and Grass Roots Management Training –GMT*).

Hechas estas consideraciones, el sistema de monitoreo y evaluación contó con varios problemas y limitaciones, que lo dejaron frágil desde el punto de vista de su cumplimiento y eficacia, que a su vez afectó la evaluación de impacto de los cuatro objetivos del Proyecto a los cuales servía.

En primer lugar, la cobertura del sistema fue limitada en dos sentidos. Por un lado, no hubo unidad de criterio en el equipo del Proyecto con el fin de que se aplicara un

³¹ Proposal for a Decent Work-Based Evaluation Approach to the Programa Regional de Empleo Sostenible II (PRES II), p. 1.

³² No obstante, el evaluador considera que el concepto de empoderamiento no ha sido debidamente desarrollado por el sistema y menos por el Proyecto. Para una revisión al respecto véase Pineda, Javier, *Informe final de evaluación interna*, Proyecto USDOL/OIT, Bogotá, 2004.

³³ *Ibíd.*, p. 1.

sistema unificado en los cuatro países. Bolivia decidió aplicar su propio sistema de monitoreo y evaluación con base en la existencia de un diseño previo elaborado en el marco del Proyecto OIT AD/BOL/E07, lo cual se justificaba en la medida en que esto permitía la comparación entre este proyecto y el PRES II³⁴. Según testimonio de los equipos técnicos, el software sobre el cual se construyó la base de datos generada por este sistema, hizo imposible la obtención de resultados y era incompatible con el sistema centralizado en Lima. El sistema de Bolivia y sus potenciales productos no fueron conocidos por el evaluador.

Por otro lado, la cobertura del sistema de evaluación se vio limitada en la práctica en la medida en que sus instrumentos de recolección de información fueron aplicados sólo en el marco de los objetivos 1 y 2, para los cuales se obtuvieron resultados de la línea base inicial, es decir, del estado de conocimientos, actitudes y prácticas, en un solo momento dado³⁵. Así mismo, se obtuvieron resultados con base en una muestra para el caso de la metodología CODE en Perú³⁶.

En segundo lugar, el diseño y contenido del sistema resultan parcialmente compatibles con los contenidos de las acciones del Proyecto, los cuales están dados en términos de los contenidos de las metodologías. Esto es, en la medida en que las metodologías en general no incorporan explícitamente la capacitación en las principales dimensiones del trabajo decente, de las perspectivas de género y multiculturalidad, resulta contradictorio evaluar el impacto en tal sentido. Esto no invalida el diseño del sistema de evaluación, el cual ha hecho un aporte misional importante, pero sí obliga a realizar una adecuación metodológica de mediano plazo y a limitar el alcance del sistema como sistema de evaluación del PRES II.

El Proyecto elaboró manuales técnicos para cada una de las metodologías, con los distintos formatos y encuestas a aplicar según las unidades de análisis: participantes intermedios o finales (estudiantes, maestros y facilitadores, empresarios, instituciones educativas, promotores de desarrollo económico local y municipalidades). Estas contienen, por un lado, la evaluación de los contenidos de las metodologías (por ejemplo, para CODE, la Encuesta de Entrada y Salida *¿Cuánto sabemos de empresa y Autoempleo?*), y, por otro, la evaluación de el conocimiento, las actitudes y prácticas sobre las dimensiones del trabajo decente (Encuesta 1 a 4 para estudiante, 1 a 2 para facilitadores y 1 para directivos). Estas últimas no pueden relacionarse claramente con el impacto de la aplicación de las metodologías o de la intervención del Proyecto. Así, el rezago conceptual de las metodologías genera una limitación a la evaluación de impacto.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la sostenibilidad del Proyecto, el diseño del sistema resulta problemático. Los manuales técnicos del sistema de evaluación contienen tres formatos y ocho encuestas. Una sola encuesta, por ejemplo la Encuesta 1 a estudiantes, aparte de 23 preguntas de datos personales, contiene 72 preguntas de evaluación. Sin cuestionar la bondad de las distintas encuestas y preguntas, resulta poco usual un diseño de tal extensión y complejidad, que resulta poco práctico, efectivo y

³⁴ El Proyecto en Bolivia contó con un sistema de información de donde se obtuvieron unas líneas de base relacionadas con las características sociodemográficas de los participantes y el registro de las distintas actividades desarrolladas, para cada una de las metodologías CODE, EGE, ISUN Y METUR. El sistema, sin embargo, no incluía variables que permitieran obtener indicadores de impacto.

³⁵ Véase Ecurra Mayaute, Luís Miguel, “Informe de Línea Base Objetivo 1” e “Informe de Línea Base Objetivo 2”, PRES II, Lima, noviembre de 2005.

³⁶ Gutiérrez Olivera, Carmen (2005), “Evaluación de capacidades para el desarrollo de cultura empresarial. Sistematización Prueba de E-S CODE”, OIT PRES II, Perú

difícil de adopción institucional por fuera del Proyecto. Podría afirmarse que esta complejidad se relaciona de alguna forma con el hecho de su limitada cobertura y que a la fecha no se disponga de resultados de impacto en el sistema.

En cuarto lugar, reconociendo la gran importancia de la evaluación de los objetivos 1 y 2, el sistema no se aplica para el Objetivo 3, justamente el que se encuentra directamente relacionado con las posibilidades de generar empleo sostenible, como lo reza el nombre del Proyecto. Esto no significa desconocer el impacto que la formación para el trabajo tenga en plazos inesperados en los jóvenes participantes del Proyecto; pero como impacto más inmediato en las condiciones de trabajo de los microempresarios, es posible evaluar cambios producto de la formación en períodos menores a dos años (introducción de elementos contables, de elementos de seguridad laboral, de nuevos productos y clientes, afiliación a asociaciones, demanda de nueva capacitación, etc.). Teniendo en cuenta la existencia de antecedentes importantes en la materia en todos los países, como el PRES I, el avance del sistema de evaluación podría haber sido menos ambicioso y más efectivo.

Finalmente, el sistema se propuso no sólo realizar un segundo y tercer momento de aplicación de su línea de base, en sistema panel a fin de medir los cambios, sino también contar con aplicación a grupos de control en población no participante del Proyecto. Este elemento en todo proceso de evaluación, resulta sustancial para poner en contexto la bondad de las intervenciones. Pero llama también la atención sobre la necesidad de contar con este tipo de mecanismos para la aplicación de metodologías como la de ISUN, especialmente en el Objetivo 3, toda vez que la creación de nuevas unidades de negocios, requieren contar con un seguimiento que coloque a las nuevas microempresas creadas en el contexto de la natalidad y mortalidad de empresas en cada lugar y tiempo, y las diferencias entre las que recibieron apoyo y aquellas que no.

5.3. Gestión y eficiencia

En la sección 4.2 se analizó la participación de las entidades nacionales y el gran logro obtenido por el Proyecto en este campo, medido a través del porcentaje de cofinanciación alcanzado por el Proyecto. En esta sección el análisis de eficiencia se concentrará en la actividad central del Proyecto, la capacitación, y en un indicador viable: el valor promedio de capacitación por participante.

En la tabla continua los valores promedios de capacitación por participante vienen dados para cada objetivo y país. Este se obtiene de la inversión agregada del PRES II y de los recursos estimados de contraparte, sobre el total de participantes en cada caso. Así, en primer lugar, se observa que el valor total promedio de capacitación por participante es de US\$52, siendo el país más costoso Bolivia con US\$63 y, el menos, Nicaragua con US\$42.

Por objetivo, como podría esperarse, la actividad más costosa es la capacitación a funcionarios en el Objetivo 4, con un promedio general de US\$535. No obstante, el contraste entre países es más agudo, dado que mientras el costo promedio para Perú fue de US\$388, para Bolivia fue de más de tres veces con un costo promedio de US\$1,309. Las actividades del Objetivo 1, las que tuvieron la mayor cobertura con 15,822 estudiantes, presentan costos promedio semejantes por país, con un promedio total de US\$37. Llama la atención que el Objetivo 2, con 5,260 participantes entre las poblaciones más vulnerables, presenta el costo promedio menor entre todos los

objetivos, y es el único caso donde el costo promedio de Bolivia se encuentra radicalmente por debajo del resto de países.

Aunque el evaluador no dispone de cifras comparativas a nivel internacional para actividades similares, podría afirmarse que en general la eficiencia del Proyecto fue satisfactoria, teniendo en cuenta que los procesos de capacitación contemplados en las distintas metodologías usadas se encuentran alrededor de 50 horas, cuyo costo promedio fue de US\$52, es decir, alrededor de un dólar por hora. Resaltan ineficiencias en el caso de Bolivia, cuya explicación escapan al alcance del evaluador.

**PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO SOSTENIBLE FASE II (PRES II-AC/OIT)
EFICIENCIA DE RECURSOS POR BENEFICIARIOS**

Objetivos	Honduras	Nicaragua	Bolivia	Perú	Total
<u>Objetivo 1: CODE</u>					
No. facilitadores	75	71	543	358	1.047
No. de beneficiarios	675	915	6.132	8.100	15.822
No. de Cursos	25	41	207	154	427
Aporte PRES II	15.100	15.100	64.988	51.700	146.888
Aporte de las Instituciones (US\$)	6.603	8.003	175.708	247.784	438.098
Promedio por beneficiario (US\$)	32	25	39	37	37
<u>Objetivo 2: ISUN, EGE, MATCOM</u>					
No. facilitadores	69	86	16	71	242
No. de beneficiarios	1.339	902	1.177	1.842	5.260
No. de Cursos	63	42	10	58	173
Aporte PRES II	9.940	9.940	2.310	47.100	69.290
Aporte de las Instituciones	29.408	13.848	8.190	22.170	73.616
Promedio por beneficiario	29	26	9	38	27
<u>Objetivo 3: EGE, MESUN, MATYSE...</u>					
No. facilitadores	104	81	550	221	956
No. de beneficiarios	587	471	2.762	871	4.691
No. de Cursos	28	23	14	14	65
Aporte PRES II	7.030	7.030	34.017	13.739	61.816
Aporte de las Instituciones	15.280	7.498	298.527	26.400	347.705
Promedio por beneficiario	38	31	120	46	87
<u>Objetivo 4:</u>					
No. de funcionarios capacitados	60	74	40	246	420
Aporte PRES II	20.850	20.850	24.841	31.901	98.442
Aporte de las Instituciones	17.450	17.450	27.500	63.667	126.067
Promedio por beneficiario	638	518	1.309	388	535
<u>TOTAL</u>					
No. facilitadores	248	238	1.109	650	2.245
No. de beneficiarios	2.661	2.362	10.111	11.059	26.193
No. de Cursos	116	106	217	226	665
Aporte PRES II	52.920	52.920	126.156	144.440	376.436
Aporte de las Instituciones	68.741	46.799	509.925	360.021	985.486
Promedio por beneficiario	46	42	63	46	52

Nota. Para CA se prorratan los aportes del PRES entre Nicaragua y Honduras, e igualmente en el objetivo 4 el aporte institucional

Fuente: Informes finales de Bolivia, Perú y Centroamérica.

5.4. Sostenibilidad

A finales del 2005 los elementos más críticos para la sostenibilidad del Proyecto se encuentran en plena definición. Estos están relacionados con las reformas curriculares en el sector educativo (Objetivo 1), el funcionamiento de redes de ONGs y consultores y la garantía de estándares de calidad para el mercado de servicios empresariales (Objetivos 2 y 3), la dinámica de plataformas institucionales para el DEL (Objetivo 4) y la operación adecuada del sistema de seguimiento y evaluación (Objetivo 5).

En todos los casos, las condiciones favorables para consolidar la sostenibilidad del PRES II han sido dadas claramente, por el cúmulo de acuerdos y convenios que en cada país y en forma estratégica se han dado con las instituciones rectoras de las políticas públicas en cada materia (autoridades educativas, laborales y de desarrollo), con otras entidades de los gobiernos nacionales para poblaciones específicas (caso Ministerio de Defensa en Bolivia y el Poder Judicial en Perú), con organizaciones sindicales (caso FENTAP en Perú) y con gremios y asociaciones empresariales, las cuales han participado activamente en la operación de las actividades y en su financiamiento. No obstante, estas condiciones no garantizan por sí misma la sostenibilidad de las acciones.

Para el Objetivo 1, se requiere en forma continua una asistencia técnica para el acompañamiento a: primero, los procesos de adecuación metodológica; segundo, las reformas curriculares de la educación secundaria; y, tercero, el seguimiento y evaluación de las actividades de formación empresarial en las aulas educativas y su inmediata ampliación de coberturas.

El primer aspecto, la adecuación de las metodologías CODE e ISUN, constituyen -junto con los demás procesos de desarrollo metodológico- elemento central de la sostenibilidad, por lo cual será tratado en forma específica en este aparte. No obstante, debe señalarse aquí que este proceso en el caso del sector educativo, no debe ser separado de los procesos de la reforma de la currícula en cada país. Este aspecto será especificado en las recomendaciones de este informe.

El segundo punto, la reforma curricular, constituye un elemento central de institucionalización y sostenibilidad de la propuesta del PRES II y la OIT en cuanto a la necesidad de incluir aspectos de formación empresarial en la educación básica. Este tema que ha ocupado una amplia discusión en el contexto del Proyecto, como en la tradición de los estudios sobre Formación para el Trabajo³⁷, parece lograr un consenso más reciente en América Latina dada la persistencia y crecimiento del trabajo independiente y la economía informal. En tal sentido, los esfuerzos y experiencia desarrollados durante los dos últimos años pueden perderse si no se logran consolidar las reformas curriculares en cada país³⁸. El caso más avanzado es sin duda el Perú, pero aún en este país, no se ha consolidado el proceso y las acciones del PRES II se han constituido en experiencia piloto para la reforma³⁹.

³⁷ Para el efecto véase en www.cinterfor.org.uy, distintos documentos CINTERFOR sobre educación y empleo juvenil.

³⁸ La capacidad local desarrollada con la formación de los docentes facilitadores y la vinculación entre ellos a partir de las redes CODE desarrolladas en Perú y Bolivia, es un factor de sostenibilidad indiscutible pero que por sí sólo no la garantiza.

³⁹ En el caso de CA, según testimonio del equipo técnico del Proyecto, las autoridades educativas continúan aferradas a un diseño curricular clásico que se percibe opuesto a la formación para el trabajo y que desconoce las necesidades inmediatas de los egresados del sistema. En tal sentido, en estos casos, resulta urgente animar espacios de discusión y propuestas técnicas que faciliten consensos políticos.

En cuanto a la reforma curricular debe tenerse en cuenta que, como lo testimoniaron los docentes en Lima, la introducción de la metodología CODE y la experiencia pedagógica que conlleva el proceso educativo, ha implicado un replanteamiento de las estrategias pedagógicas de los componentes clásicos y técnicos de la formación en los planteles educativos. En tal sentido, las adecuaciones metodológicas y las reformas curriculares, deben entenderse también como un proceso de actualización pedagógica que confronta prácticas e intereses de docentes, directivas y autoridades, proceso que demanda con mayor urgencia apoyos técnicos que medien y apoyen la búsqueda de consensos.

El tercer aspecto, hace referencia a la sostenibilidad que debe tener también el sistema de monitoreo y evaluación. El Objetivo 1, fue el componente en el que más se avanzó en el sistema de evaluación, en tal sentido, es en el que un esfuerzo más inmediato se puede realizar para que, a la par con las reformas curriculares, el sistema pueda adecuarse e incorporarse a las labores de seguimiento de las autoridades educativas correspondientes. La adecuación del sistema en los componentes CODE e ISUN, supone un proceso de simplificación, de trabajo por muestreo y de aplicación periódica.

Los Objetivos 2 y 3, se hacen sostenibles por el proceso mismo de la dinámica creativa de las metodologías. En la medida en que el Proyecto y la OIT ofrezcan metodologías más pertinentes, con mayor solidez conceptual, adecuadas al medio y con herramientas prácticas de aplicación y difusión, la sostenibilidad de estos objetivos dependerá de la dinámica del mercado. En tal sentido, el mercado podrá ser dinamizado por tres fuentes: subsidios públicos a la oferta o la demanda de servicios (caso de los programas de bonos, como el Servicio de Asistencia Técnica –SAT en Bolivia), pagos directos de los empresarios y recursos de cooperación. El gran reto para la OIT serán los mecanismos de garantía de calidad y no necesariamente de fidelidad⁴⁰. En consecuencia la sostenibilidad de estos objetivos se relaciona con el esfuerzo que el PRES II ha colocado en la red de facilitadores y los *master trainers*.

Es opinión personal del evaluador que debido a las características de dinámica e informalidad de los mercados, los *master trainers* no deben ser agentes de control de calidad, sino agentes de difusión y estímulo a la competencia. El control debe provenir de la demanda, no de la oferta. En tal sentido, las experiencias de las mesas de donantes o plataformas institucionales –los demandantes institucionales- constituyen un avance significativo hacia la sostenibilidad en la demanda, aplicación y réplica de las metodologías. Los responsables de la calidad son en primera instancia quienes diseñan y aportan los recursos a los programas y proyectos, y, en segunda instancia, de quienes son contratados para su desarrollo. En tal sentido, la acreditación para la sostenibilidad debe provenir de la plataforma o red institucional, no de los propios consultores. En consecuencia, la concepción, dirección y funcionamiento del Sistema de Registro y Seguimiento (SIRSCAM) de proveedores de servicios de desarrollo empresarial debe quedar en manos de estas instituciones como mecanismo abierto de registro y acreditación de consultores.

En el caso de CA, CENPROMYPE ha jugado el doble papel de punto focal de las metodologías OIT y de canalizador de los programas de cooperación. Este hecho y la estrechez del mercado hacen prever que el control de calidad constituye más una decisión interna, en la medida en que coordine las diversas redes de facilitadores que se han formado al amparo del proyecto.

⁴⁰ Bajo el supuesto de la existencia de un mercado de servicios, la dinámica metodológica no es controlable, ni es deseable hacerlo; dicha dinámica va a depender del perfil de los sectores de la sociedad civil que se involucren en cada caso y de los intereses que estos sectores representen.

Además de la dinámica creativa de las metodologías (punto que se precisará en las recomendaciones), el otro aspecto para la sostenibilidad de las acciones de los objetivos 2 y 3, ha sido la misma pertinencia del Proyecto. Al respecto se señala:

“Con la intervención del Proyecto, priorizando los grupos de mayor vulnerabilidad, como son los estudiantes de sectores pobres y de extrema pobreza de los centros educativos públicos y la orientación descentralizadora atendiendo prioritariamente jóvenes de zonas rurales, en su mayoría mujeres y de procedencia indígena (andina y amazónica) se ha contribuido a incursionar en poblaciones que antes no han sido atendidas y que paradójicamente son grupos que participan en las actividades económicas de mayor potencial de desarrollo económico y de generación de empleo como son el agro, la artesanía y los servicios turísticos a lo largo y ancho del país. Esta situación abre una perspectiva mayor a la propuesta del proyecto”⁴¹.

La sostenibilidad del Objetivo 4, ha estado dada por el Proyecto, tanto en el nivel ejecutivo, por la creación y consolidación de las instancias locales de desarrollo, como las Oficinas Municipales de Apoyo a la Microempresa (OMAM) en CA o las Gerencias de Desarrollo Económico en Perú, como, en el nivel normativo, por la institucionalización en las instancias de representación popular, como en el caso de Bolivia. La difusión y el fortalecimiento de la promoción del desarrollo económico local a partir de la intervención en las municipalidades, y su articulación con los gobiernos regionales para el desarrollo de entornos de trabajo decente, constituye elemento central de sostenibilidad del Objetivo 4. Esto permitió, como en el Perú, elaborar planes locales y regionales de DEL.

No obstante, la ampliación y continuidad del enfoque y los procesos propuestos por el PRES II, dependen, por un lado, y al igual que en los objetivos 2 y 3, de la capacidad para ofrecer y actualizar lo que en el Perú se ha denominado la Caja de Herramientas, es decir, el paquete de metodologías para facilitar el DEL. Esto permitirá a su vez dinamizar el mercado de servicios a las municipalidades en todos los temas DEL, tanto estructurales –deficiencias de formación de los recursos humanos y ventajas competitivas en general, como institucionales -simplificación de trámites. La conformación de las plataformas de competitividad en el Perú, constituye uno de los pasos más importantes hacia la sostenibilidad, en la medida en que permite la concertación y coordinación interinstitucional local y regional para los servicios de desarrollo empresarial y local.

Finalmente, la sostenibilidad del Objetivo 5, depende por un lado, del éxito de sostenibilidad de los demás objetivos a quienes le sirve, y, por otro lado, como se mencionó en el anterior aparte, de simplificar y hacer viable el diseño del sistema de monitoreo y evaluación. Sobre el particular se volverá en las recomendaciones.

5.5. Causalidad

En este aparte se analizarán los factores tanto internos como externos que influyeron en el desarrollo del Proyecto. En el punto 3.1 de este informe, se comentaron., por un lado, tres aspectos internos, claves para la capacidad de respuesta del Proyecto a la diversidad socioeconómica, institucional y cultural de cada uno de los países y regiones en las que actuó. Estos fueron: la constitución de equipos locales con alto nivel de experiencia y la alta aceptación de las instituciones contrapartes prioritarias para el desarrollo del Proyecto; la alta correspondencia de las propuestas del Proyecto con las necesidades y

⁴¹ Gutiérrez Olivera, Carmen, “Informe Final PRES II, Objetivos 1 y 2”, PRES II, Lima, p. 23.

estados de desarrollo institucional en cada país; el paquete de metodologías de formación empresarial adecuadas a las características de los grupos poblacionales y unidades de negocios. Este último presentó así mismo, serias limitaciones de actualización conceptual y práctica de acuerdo a los objetivos últimos del Proyecto.

Por otro lado, se analizaron igualmente aquellos factores externos que influyeron negativamente, en algunos aspectos para el desarrollo del Proyecto, como los paros de maestros en Centroamérica, los cambios políticos en Bolivia y CA, y las movilizaciones y paros regionales en Perú, aspectos que implicaban cambio en funcionarios de alto nivel que servían de interlocutores del Proyecto, especialmente en el Objetivo 1, y que obligaron a suspender y reprogramar acciones.

Faltaría agregar algunos otros elementos de causalidad relevantes. Por un lado, como elemento positivo ya señalado en distintos momentos, fue la selección y compromiso logrado con socios estratégicos en cada objetivo, que permitió a su vez, la correspondencia de las propuestas del Proyecto con las necesidades, identificadas o no, de desarrollo institucional en cada país. La estrategia de alianzas sectoriales de alcance nacional previstas desde un inicio, facilitó, especialmente para los objetivos 3 y 4, un mejor desarrollo de actividades a nivel territorial.

Entre las limitaciones internas, y en su orden de prioridad, se encuentra, primero, el proceso de adecuación metodológica, no sectorial (la cual se logró en Bolivia y CA para el sector turístico), sino conceptual y pedagógico, que ya ha sido mencionado en otros apartes. Segundo, la falta de un oportuno y adecuado desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación, el cual efectivamente no reportó resultados de su línea de base para cumplir sus funciones de monitoreo, menos aún de evaluación, y, en esta medida limitó las posibilidades de orientación del Proyecto, como de adecuación metodológica. Tercero, las limitaciones en gestión administrativa, que afectaron especialmente a Centroamérica, analizado en el punto 4.5. Cuarto, la falta de un mayor control en la selección de los docentes, consultores y funcionarios que realizarían las labores de multiplicación, ya que se observan grandes contrastes en los niveles de eficiencia alcanzado en las coberturas facilitador/población capacitada. Quinto, la confusión existente entre los objetivos de empleabilidad y empresarialidad, que a la postre llevo al incumplimiento de las metas trazadas con relación al primero. Sexto, cierta ambivalencia del Objetivo 2, con los objetivos 1 y 3, que llevó en la etapa inicial del Proyecto a no definir con claridad los interlocutores y las poblaciones de este objetivo. Y, séptimo, la ausencia de experiencias en vincular algunas de las poblaciones participantes en el Proyecto a servicios sociales, previsto en el tercer resultado en el Objetivo 4, el cual tenía un claro contenido de género y de avance hacia el trabajo decente de acuerdo con las características de la informalidad. Otras limitaciones son de menor importancia y pueden verse en el aparte 5.3.

5.6. Efectos no anticipados

Los efectos no anticipados en el Proyecto son múltiples y en su mayoría tienen un carácter cualitativo que de manera parcial se percibe en el diálogo con los distintos participantes del Proyecto. Así, por ejemplo, mientras el Objetivo 1 se concentraba en la formación de escolares, la participación activa de los docentes como facilitadores, produjo cambios en los procesos pedagógicos de los componentes de educación diferentes a la formación para el trabajo, a partir de la experiencia con la metodología CODE y de los espacios de discusión y reflexión que el proceso generó.

En todos los países, a partir de su oferta, el Proyecto generó una demanda (cambio de preferencias en términos de lo visto en el punto 5.1) cuya respuesta estuvo fuera del alcance del Proyecto, debido a las limitaciones presupuestales y de su equipo técnico. Igualmente, se generaron experiencias especiales de trabajo con grupos específicos de población con quienes no se tenía previsto. Este es el caso de los conscriptos en Bolivia y la población de jóvenes menores abandonados en Perú, experiencias de gran significación por alto grado de vulnerabilidad de las poblaciones y su cercanía a su inserción en los mercados laborales.

5.7. Estrategias alternativas

En sentido estricto, de acuerdo con la estructura de su marco lógico, el Proyecto no definió explícitamente estrategias. No obstante, de la lectura de sus objetivos y resultados esperados se deducen sus estrategias, las cuales tomaron forma en el desarrollo mismo del Proyecto. Así, por ejemplo, para el objetivo 3, la estrategia consistió en la articulación de la oferta de servicios de desarrollo empresarial, con las diferentes fuentes de demanda (del sector público como Perú Emprendedor y el Servicio de Asistencia Técnica, en Perú y Bolivia, otros programas de cooperación internacional, etc.), y el fortalecimiento de dicha oferta de servicios y sus agentes, a través de los procesos de difusión metodológica. A su vez, la demanda fue coordinada a través de las plataformas institucionales de operación.

Para Perú, estas estrategias se hacen más explícitas. Por ejemplo, para el Objetivo 4 se desarrollaron dos estrategias: “la primera es la generación de capacidades en los ámbitos locales para el desarrollo económico local, específicamente en los gobiernos regionales y locales y en instituciones locales, que puedan acoger la propuesta y transferir de manera sostenible los conocimientos y metodologías transferidas. La segunda estrategia tiene que ver con el establecimiento de una plataforma interinstitucional de promoción del desarrollo local de nivel macro que posicionara mediante la difusión, el desarrollo de foros, esta nueva competencia establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003”⁴².

Pero mas allá, de establecer estas estrategias, este aparte busca establecer si el accionar estratégico del Proyecto fue válido y de si existieron alternativas viables en tal sentido. Este ejercicio encierra, de cualquier forma, un elemento especulativo de bajo supuestos de escenarios distintos de actuación, a los efectivamente realizados. Este ejercicio es válido y, como se verá posteriormente, resulta central para las recomendaciones generales de accionar futuro.

En primer lugar, parece un consenso generalizado que el Proyecto fue muy ambicioso en términos de su diversidad de objetivos, poblaciones y marcos institucionales, como de cobertura multinacional, frente a los recursos disponibles. Frente a esta afirmación es opinión del evaluador que, como lo muestran los resultados alcanzados y el cumplimiento general de las metas que logró el Proyecto, esta afirmación no resulta completamente válida. No obstante, sí llama la atención acerca de que algunas metas de sus objetivos, podrían haber sido suprimidas. En tal sentido, este informe es consistente en señalar que las metas referidas a los aspectos de empleabilidad, no resultaron coherentes con el enfoque general del Proyecto y sus metodologías, por lo cual la totalidad de dichas metas sobraban.

⁴² Rojas, Luís, Informe del Progreso de los objetivos 3 y 4 del Programa PRES II, Lima. p. 17-18.

En segundo lugar, el resultado esperado 2.2, *Jóvenes capacitadas/os por el Proyecto desarrollan Planes de Negocios e implementan MyPEs apoyados por el Proyecto con asesoría técnica y financiera*⁴³, y todos los demás componentes relacionados con la creación de negocios, por su desconocida e incierta eficacia, constituían un componente problemático en el Proyecto. Esto es diferente a la formulación de planes de negocios en el marco del desarrollo de una cultura empresarial en los jóvenes. Como se reafirmará más adelante, los concursos de planes de negocio fueron una acción acertada y los premios para la creación de ellos, constituyen ejemplos simbólicos para el desarrollo de dicha cultura. Lo que estratégicamente planteó el Proyecto y resulta problemático fue incluir una estrategia de creación de empresas, bien en los objetivos 2 o 3.

En tercer lugar, resultó error estratégico no haberle otorgado prioridad en tiempo y recursos técnicos y financieros, a los procesos de adecuación metodológica en términos de los objetivos últimos de la OIT y del Proyecto: trabajo sostenible, empoderamiento, equidad y reconocimiento de género y multiculturalidad. Esto significa que todos los esfuerzos de transferencia y réplica realizados por el proyecto, es decir, el grueso de sus actividades, quedaron rezagadas en enfoque y contenido. En la medida que las acciones realizadas han constituido una experiencia piloto para las entidades contrapartes, hacia el futuro la tarea está por realizarse.

Finalmente, si bien el Proyecto le destinó grandes esfuerzos al sistema de monitoreo y seguimiento, al igual que el punto anterior, estratégicamente requirió una mayor prioridad directiva, que le permitiera una interlocución con todos los equipos técnicos del Proyecto en los distintos objetivos, y un desarrollo paralelo a las adecuaciones metodológicas. La evidencia mostró que los desarrollos ulteriores del sistema de evaluación resultaron más avanzados que las metodologías disponibles, lo cual creó una esquizofrenia conceptual con un mayor costo en complejidad y viabilidad para el propio sistema de evaluación. En el aparte 5.4 se ha desarrollado el análisis que sustenta esta apreciación.

⁴³ Subrayado fuera de texto.

6. TEMAS ESPECIALES

6.1. Normas Internacionales del Trabajo

El PRES II, a través del contacto y los mecanismos de encuentro institucional con las contrapartes de los gobiernos nacionales de cada país, especialmente los ministerios y viceministerios de trabajo, desarrollo, educación y de la mujer, se difundieron los principios básicos del trabajo decente. La inserción del Proyecto en políticas generales de empleo en los países ha permitido la difusión especial 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.

Por otra parte, en los procesos de adaptación de la metodología MATCOM en Perú, y su transferencia a extensionistas agrarios, se ha promovido la recomendación N° 193 sobre la promoción del movimiento cooperativo ratificado en la Asamblea de la OIT en el 2003. Así mismo, la atención prioritaria a jóvenes mujeres y poblaciones indígenas, andinas y amazónicas ha implicado, en el marco general de todas las actividades de capacitación y transferencia de metodologías, la difusión del convenio 169, además de los convenios 100 y 101. En Bolivia, el trabajo con poblaciones indígenas a través de la formación empresarial de empresas comunitarias en turismo en las zonas de Uyuni-Potosí y el municipio de Yapacaní en el Trópico de Cochabamba, permitió difundir el Acuerdo 169 sobre poblaciones indígenas.

6.2. Temas de Género

En general el Proyecto consideró en el diseño de sus instrumentos de registro la variable sexo. Esto permite conocer claramente la participación por sexo de las distintas poblaciones⁴⁴. En primer lugar, la selección de los docentes, facilitadores o multiplicadores en cada objetivo, se encontraba limitada por la estructura de personal de las entidades contrapartes seleccionadas con las cuales trabajó el Proyecto. Así, para el Objetivo 1, se dependió del nivel de participación de maestras y maestros de los colegios o centros de formación profesional; para el Objetivo 2 y 3, de la estructura de personal las entidades, ONG y firmas consultoras seleccionadas; y, para el Objetivo 4, de la estructura de funcionarios públicos en las distintas localidades. En consecuencia, y no obstante esta limitación, la participación de mujeres como docentes, facilitadoras o replicadoras de las metodologías OIT, llegó a representar alrededor del 40% del total. En algunos casos dicha participación fue menor. Así por ejemplo, para el caso de empleados públicos capacitados en elementos de Desarrollo Económico Local, Objetivo 4, la participación de las mujeres fue menor; para el caso de Perú, esta participación fue de sólo el 35%.

En segundo lugar, en cuanto a las poblaciones meta de cada objetivo, se puede afirmar que el Proyecto logró asegurar en términos generales una participación equitativa entre sexos. Esta participación también varía dependiendo del objetivo y la metodología de que se trate. Para el Objetivo 1, de acuerdo con los planteles educativos y de formación, para algunos países la participación de estudiantes varones fue mayoritaria, como en el

⁴⁴ Es importante señalar que los equipos técnicos de expertos nacionales del PRES II en cada país fueron contratados manteniendo una paridad por sexo. Esto no sucedió en el caso de los expertos internacionales, los cuales fueron todos hombres.

caso de Bolivia donde la inclusión de los conscriptos de las fuerzas Armadas, varones en su totalidad, hizo que la participación femenina disminuyera. En los objetivos 2 y 3, donde se aplicó la metodología EGE, la casi totalidad de participantes fueron mujeres. En Centroamérica la participación varió igualmente por centro educativo, pero en general resultó un tanto favorable a las mujeres.

Si bien asegurar la participación equitativa de las mujeres en las actividades impulsadas por el Proyecto es un elemento importante, esto no agota el enfoque de género. En tal sentido, resultan relevantes algunas actividades específicas adelantadas por el Proyecto a fin de lograr no sólo el cumplimiento de los convenios OIT, sino el avance de políticas afirmativas necesarias en el contexto de los distintos países. Este es el caso del apoyo brindado en Bolivia al programa de empleo del Viceministerio de la Mujer, “dirigido a consolidar el empleo femenino en la inscripción de los POAS” (Programas Operativos Anuales de los municipios) y la introducción de los “presupuestos sensibles al género” en los gobiernos municipales del Chaco Boliviano; la participación en la firma del “memorando de entendimiento entre la república de Bolivia y los gobiernos y agencias de cooperación internacional sobre apoyo al Plan Estratégico Institucional 2004-2007 del Viceministerio de la Mujer”; y el “Convenio Interinstitucional entre el PRES y la Asociación de Concejalas de Bolivia – ALCOBOL, para la formulación y aplicación de los planes de equidad y presupuestos sensibles a género”⁴⁵. Para el caso de Perú, en el marco de las actividades de formación a funcionarios públicos del nivel municipal, en forma específica se realizó el taller de transferencia de la guía metodológica “Cultura emprendedora, género y ciudadanía”; se incentivó “la organización y ejecución de concursos de planes de negocio que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”; y se apoyó “el fortalecimiento de la organización sindical de trabajadoras autónomas para la implementación de programas de capacitación empresarial con enfoque de género y la formulación de proyectos de desarrollo”⁴⁶.

No obstante estos esfuerzos, desde la perspectiva de género la más importante limitación del Proyecto se encuentra en el contenido mismo de las metodologías. Como instrumentos pedagógicos de cambio cultural, las metodologías que parcialmente incorporan elementos de género han sido las metodologías MATYSE y EGE-MUA⁴⁷. No obstante esta ha sido aplicada marginalmente en el contexto del Proyecto. El resto de metodologías han sido diseñadas en forma previa a la consideración de perspectiva de género, es decir son *gender blind*. En algunos casos se iniciaron procesos de adecuación metodológica, como el caso de la metodología CODE en Perú, donde se identificaron una serie de contenidos para ser ajustados. Otros procesos de adecuación metodológica a sectores específicos, como los realizados para el sector turístico en Bolivia y Honduras, deben ser nuevamente leídos, no sólo desde un enfoque de género, sino también desde el enfoque de trabajo decente. Esta lectura debe realizarse desde un enfoque integral de género⁴⁸.

⁴⁵ Bolivia - Avance de cumplimiento de metas y resultados con relación al marco lógico – Octubre 2005. PRES II, p. 25.

⁴⁶ Rojas, Luís, Informe del Progreso de los objetivos 3 y 4 del Programa PRES II, Lima. p. 27.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Por un enfoque integral de género me refiero a que este no se identifique exclusivamente con mujer, sino que reconozca a los hombres como personas con identidades de género. Esto es, la revisión metodológica, se trabaje con hombres o con mujeres, debe incorporar las feminidades y masculinidades que sustentan discriminación e inequidad. Véase Pineda, Javier, *Masculinidades, Género y Desarrollo*, ediciones Uniandes, Bogotá, 2003.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este informe de evaluación ha mostrado que el PRES II generó un gran potencial para la replica y sostenibilidad de sus actividades, y logró un importante reconocimiento y posicionamiento en los países de intervención, como aliado en el desarrollo de la MyPE y la educación básica empresarial. La gran interacción institucional con entidades públicas, privadas, sindicales y de cooperación en cada país, ha contribuido a su vez a sostener la imagen y presencia de la OIT como organismo no sólo asesor, sino también ejecutivo en políticas a favor del trabajo decente en los países de intervención.

En general la evaluación del PRES II muestra que el cumplimiento de las metas y objetivos, en términos de indicadores de actividad y proceso, es decir, de cumplimiento de objetivos inmediatos y de los indicadores meta, es satisfactorio para los cuatro objetivos y los cuatro países. Pero permite observar diferencias importantes por objetivos y sólo secundarias por países que dependen más de los contextos sociales e institucionales de cada país.

Para el Objetivo 1, dirigido a jóvenes escolares, los resultados obtenidos sobrepasan el cumplimiento de los resultados esperados. La cobertura de municipios y la realización de convenios para apoyar la cultura empresarial juvenil, implicaron para el PRES II en cada país, el desarrollo de una estrategia interrelacionada de acercamiento sectorial y priorización territorial. En el cumplimiento de metas de cobertura, se destaca: la incorporación de experiencias novedosas para grupos juveniles específicos, como el trabajo con jóvenes conscriptos - soldados en servicio obligatorio -, y con jóvenes infractores de centros de readaptación; la suscripción de convenios marco con entidades nacionales, que permitió llegar a un número mayor al esperado de centros educativos y de jóvenes; y, sentar las bases para procesos de institucionalización y de ampliación sistemática de coberturas.

En el Objetivo 2, dirigido a poblaciones de jóvenes y mujeres en condición de mayor vulnerabilidad y pobreza, la evaluación aprecia una gran diversidad de experiencias de capacitación en cada país a partir de las características de las entidades socias, del tipo de población juvenil insertas en los mercados labores urbanos y rurales, y de las diversas metodologías ofrecidas (CODE, ISUN, METUR, EGE, MATCOM, FIT). En este objetivo se destaca cualitativamente algunas experiencias con jóvenes hijos de microempresarios o productores rurales, quienes constituyen una nueva población meta que debe incluirse explícitamente en la propuesta de Desarrollo Económico Local. Igualmente se destacan los concursos de planes de negocio como actividad demostrativa y simbólica en la creación de una cultura empresarial entre los jóvenes escolarizados.

En el Objetivo 3, la capacitación a empresarios y la promoción de servicios de desarrollo empresarial para las MyPEs, el número de empresarios capacitados, muestra una gran diferencia entre países y baja cobertura general, la cual está relacionada en un caso, con la no operación del programa de subsidio a la demanda de servicios empresariales con el cual el Proyecto esperaba dinamizar el mercado de servicios de capacitación, y, en otros casos, con que los resultados no incluyen las cifras de final de año, donde se espera que termine un grupo de talleres. Por su parte, la cobertura de las MyPEs en contacto con gobiernos municipales, se logra ampliamente en los cuatro países. No obstante, frente al anterior indicador, se observa que en promedio la mayoría de los empresarios capacitados eran propietarios de negocios que se encontraban por

fuera de las acciones de los convenios con los gobiernos municipales, debido a la variedad de instituciones con las que se trabajó.

En este objetivo, la meta de capacitación de proveedores de servicios, es cumplida ampliamente, pero refleja algunas ineficiencias. En promedio, por cada proveedor capacitado se cubrió a cinco empresarios, lo cual muestra un esfuerzo grande en la formación de capacitadores que durante el período del proyecto no pudieron realizar réplicas o no estaban en capacidad de hacerlo. Se esperaría que este promedio se incrementara en lo inmediato bajo la continuidad del Proyecto.

El segundo resultado esperado de los Objetivos 2 y 3, ambos dirigidos a la creación de MyPEs apoyadas con asesoría técnica y financiera, resultaron difíciles de cumplir. Este tipo de metas resultan de las más difíciles en el contexto de los proyectos de generación de empleo en América Latina, toda vez que ya existe un amplio universo de microempresas con altos índices de natalidad y mortalidad, y que la creación depende de múltiples factores tanto económicos, de servicios financieros, capacitación técnica y socioempresarial, como culturales de las poblaciones meta. El Proyecto no presenta resultados en el contexto de este objetivo. Este hecho y la ausencia de estudios de demografía empresarial, permiten concluir que este propósito debe desterrarse de posteriores propósitos, y sólo incluirlo en el contexto de estrategias DEL y en procesos de intervención mayor a tres años. Por su parte, en cuanto a los sistemas de apoyo técnico, comercial y financiero para las microempresas promovidas por el Proyecto, el Proyecto adelantó acciones en el campo comercial, como las ferias, pero en otros campos, especialmente en el financiero, no presentó avances, a excepción de Honduras.

El Objetivo 4 del PRES II, fue cumplido ampliamente, aunque de manera diversa entre países. En cuanto a la elaboración de planes de capacitación y asistencia técnica a funcionarios, mientras en CA se desarrolló un número grande de conferencias, talleres y foros, en Bolivia se llevó a cabo un proceso de asistencia técnica a cuatro municipios para los procesos de creación o fortalecimiento de las oficinas públicas correspondientes, y en Perú fue de gran impacto, gracias a los antecedentes y continuidad de las acciones del Programa de Capacitación en Desarrollo Económico Local –PRODEL, y al marco normativo favorable creado por la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003. La formación propiamente de los funcionarios públicos, se logró ampliamente en todos los casos de acuerdo con las actividades anteriores. Este Objetivo se encuentra presente de alguna manera en los tres anteriores, cuyo enfoque de Desarrollo Económico Local le da coherencia a las actividades del Proyecto y lo dimensiona en las políticas y prácticas públicas. Este enfoque y la articulación de acciones desarrolladas por el Proyecto a través de él, le brindan a la cooperación internacional, un campo de acción hacia el futuro de gran importancia por su gran aceptabilidad política y necesidad práctica para procesos de desarrollo con inclusión social.

7.1. Sostenibilidad y recomendaciones

La evaluación del PRES II, muestra la conveniencia de continuar las acciones del Proyecto en dos escenarios posibles. El primero, por un período prudencial de un año para consolidar los elementos más importantes de su sostenibilidad. El segundo, por un período de tres años para consolidar los elementos de sostenibilidad y ampliar sus acciones a fin de lograr efectos nacionales y evaluar sus impactos. En cualquiera de los dos escenarios se sugiere concentrar las acciones del Proyecto en dos grandes objetivos: la formación de cultura empresarial en la educación básica (Objetivo 1), y el Desarrollo

Económico Local –DEL (Objetivos 2, 3 y 4). La identificación de estos dos grandes componentes obedece a la relativa segmentación institucional y poblacional de ellos, y a los resultados mismos del Proyecto, tanto en términos de logros como de dificultades y limitaciones, los cuales permiten justificar estas recomendaciones. Más aún, de acuerdo a las consideraciones que realicen los donantes, estos componentes podrían derivar en dos proyectos separados.

Para su sostenibilidad el Proyecto dejó importantes vacíos que deben constituir su prioridad en el inmediato futuro. En todos los casos, las condiciones favorables para consolidar la sostenibilidad del PRES II han sido dadas claramente, por el cúmulo de acuerdos y convenios que en cada país y en forma estratégica se han dado con las instituciones rectoras de las políticas públicas en cada materia (autoridades educativas, laborales y de desarrollo), con otras entidades de los gobiernos nacionales para poblaciones específicas (caso Ministerio de Defensa en Bolivia y el Poder Judicial en Perú), con organizaciones sindicales (caso FENTAP en Perú) y con gremios y asociaciones empresariales, las cuales han participado activamente en la operación de las actividades y en su financiamiento. No obstante, estas condiciones no garantizan por sí misma la sostenibilidad de las acciones.

Para el Componente 1, Formación en Cultura empresarial a Jóvenes Escolares, se recomiendan concentrarse en las siguientes acciones:

1. Concentrarse en las actividades de cooperación técnica a los ministerios de Educación Nacional para los procesos de reforma curricular. Esto implica una aceptación política previa de las autoridades educativas en cada país. Para el caso de Perú y Bolivia consiste en continuar y consolidar el trabajo ya iniciado; para CA requiere de una expresa voluntad aún no existente.
2. El proceso de reforma curricular debe constituirse en el mismo proceso de revisión y adecuación de las metodologías CODE e ISUN, proceso que debe partir de los avances ya realizados con las entidades educativas (caso Perú), pero que deben garantizar la solidez conceptual para su revisión desde la perspectiva de los enfoques de trabajo decente, género, multiculturalidad y empoderamiento, revisión con la que aún no cuentan dichas metodologías. Los productos podrán ser diferentes en cada país en la medida de que debe surgir de procesos de participación de docentes, autoridades y técnicos de ambas partes.
3. Validar los nuevos diseños en los procesos de réplica que se encuentran en curso, y garantizar la continuidad de estas acciones, cuya operatividad debe depender en la mayor medida posible de las propias instituciones educativas locales. El Proyecto debe garantizar la asesoría técnica y la actualización de los formadores de docentes para los procesos de réplica a nivel nacional como mecanismo de institucionalización y sostenibilidad, garantizando a su vez mayores niveles de eficiencia en términos de estudiantes capacitados por facilitador.
4. El Proyecto debe garantizar la producción de los nuevos materiales pedagógicos específicos para cada país, que permitan cubrir las demandas nacionales y la institucionalización. Para los efectos de multiculturalidad, debe preverse la producción de materiales diferenciados por regiones, lengua o tipo de planteles educativos.
5. Revisar el diseño del sistema de seguimiento y evaluación, con el fin de que efectivamente evalúe el impacto de la formación de la cultura empresarial producto de los nuevos diseños (a su vez el diseño actual del sistema constituirá una

importante base para la revisión metodológica), y con el objetivo de que este sea operado por las entidades educativas a nivel nacional y regional si es necesario. Esto implica que se ajuste el sistema a fin de hacerlo más simple, menos costoso y más efectivo.

6. Buscar la institucionalización de los concurso de planes de negocio, que aunque eventualmente pueden generar empresas y empleo permanente, no se realizan dentro de este propósito, sino como experiencias demostrativas y simbólicas en el objetivo de formación de la cultura empresarial. Dicha institucionalización puede buscarse a través de mecanismos de participación del sector privado y de asociaciones de empresarios.
7. Finalmente se recomienda la constitución de equipos de expertos nacionales con conocimiento en temas pedagógicos y misionales de la OIT –género, multiculturalidad, trabajo decente, garantizando a través de la oficina regional de la OIT, espacios de intercambio y encuentro entre los equipos de los distintos países.

Para el proyecto o Componente 2, Desarrollo Económico Local, se recomiendan las siguientes estrategias:

1. Articular las acciones adelantadas en los objetivos 2, 3 y 4 en este enfoque de desarrollo y alrededor de los acuerdos con las autoridades ejecutivas de municipios y regiones que se prioricen a partir de la disponibilidad de recursos. Esta priorización debe partir tanto de las consideraciones sociales y económicas, como de la estabilidad y voluntad políticas de los gobiernos respectivos. En este sentido, los acuerdos y políticas con las entidades de desarrollo del gobierno nacional, tendrán sentido en el marco de facilitar y lograr concreción a nivel regional y local. Dado el alto nivel de empresas atendidas en el objetivo 3 del PRES II por fuera de los convenios municipales, como el bajo nivel de empresas atendidas por facilitador empresarial, el nuevo proyecto debe reducir drásticamente estas desarticulaciones.
2. Toda vez que el cumplimiento de los indicadores relacionados con el desarrollo y adaptación de material pedagógico y de metodologías, fue esquivo para el Proyecto, se debe concentrar la participación del Proyecto, al igual que en el primer componente, en las revisiones conceptuales de las distintas metodologías, y la garantía de los procesos de formación de formadores, como de las aplicaciones piloto necesarias para los procesos de validación y diseño. Estas revisiones deben incorporar los enfoques de los mandatos misionales de trabajo decente, género y multiculturalidad. Las adecuaciones realizadas para el sector turístico deben hacer parte también de esta revisión conceptual.
3. Como consecuencia de lo anterior, debe constituir actividad permanente de este proyecto, la actualización y ofrecimiento de lo que se ha denominado en el Perú la Caja de Herramientas, es decir, todo el paquete de metodologías para facilitar el DEL. En tal sentido, el DEL debe mantener y profundizar los distintos enfoques que ha aplicado. Por un lado, el enfoque estructural hacia la economía informal, como por ejemplo, fortalecer las capacidades humanas a través de los procesos de formación empresarial, o buscar la integración de las cadenas productivas para una mejor generación y apropiación de valor y poder de negociación en el mercado. Por otro lado, el enfoque institucional, con la reducción de costos de transacción a través de los procesos de reducción de trámites, o la generación de espacios de diálogo y

concertación entre distintos actores locales, como elemento de una mejor gobernanza.

4. Consolidación de las instancias locales de desarrollo a nivel local (Oficinas Municipales de Apoyo a la Microempresa, Gerencias de Desarrollo Económico, comités municipales de desarrollo, plataformas institucionales para la competitividad, etc.), como espacios importantes hacia la sostenibilidad, en la medida en que permite la concertación y coordinación interinstitucional local y regional para los servicios de desarrollo empresarial, como los servicios sociales.
5. Como se señaló en la parte de sostenibilidad, el Sistema de Registro y Seguimiento (SIRSCAM) de proveedores de servicios de desarrollo empresarial y los procesos de acreditación, debe quedar en manos de las instituciones que financien los programas de capacitación a las MyPEs, como mecanismo abierto de registro y acreditación de consultores. El control de calidad deberá depender de los contratantes de servicios. La conformación de instancias asociativas de los *master trainers* debe continuar como proceso autónomo de ellos a fin de servir como interlocutores de las plataformas institucionales que demandan sus servicios.
6. Debe hacerse un esfuerzo especial en el rediseño de sistemas de seguimiento y evaluación de impacto, que permita su transferencia a los entes de desarrollo local, incorporando indicadores de impacto en cuanto a mejoramiento de trabajo informal hacia trabajo decente y las perspectivas conceptuales y misionales de la OIT.
7. Se recomienda no definir actividades hacia la creación de MyPEs de acuerdo con los deficientes resultados en este campo, la ausencia de estudios de demografía empresarial y las perspectivas de duración temporal del posible nuevo proyecto. Debe aclararse que en consecuencia los indicadores de evaluación de impacto no estarán dirigidos a evaluar la creación neta de empleo y microempresas (dado que existe un autoempleo no decente y un amplio universo de microempresas) sino el mejoramiento del empleo informal, esto es la creación de empleo decente.
8. Debido a la no existencia en un gran porcentaje del empleo informal de propiamente relaciones laborales (trabajo independiente, familiar y empresarios), se recomienda que la gestión de servicios sociales para el mejoramiento de las dimensiones de calidad del empleo y la equidad de género, se constituya en elemento central de la gestión del proyecto y de las instancia de desarrollo local. Se busca romper la dualidad entre lo económico y lo social, e incorporar los grupos poblacionales más marginados dentro de las políticas DEL a partir de múltiples mecanismos para el empleo y la empleabilidad identifiquen los actores locales. Este fue un propósito inicial pero no logrado por el PRES II.
9. Fortalecer las consultorías de corta duración para estudios puntuales que surjan de las dinámicas y demandas de las instancias institucionales de coordinación para el desarrollo económico local. Igualmente para los apoyos específicos en el diseño de nuevas propuestas, las asesorías a los conglomerados de empresas, para la formación de asociaciones, etc.

8. LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas por el PRES II fueron múltiples y se encuentran parcialmente consignadas en los informes finales de cada uno de los países. En este aparte se señalan algunas que por su importancia fueron seleccionadas.

- El éxito del Proyecto en la cofinanciación de actividades constituye una evidencia que debe ser sistematizada con mayor detalle y aprendida. Este éxito está relacionado con: el reconocimiento institucional, un estilo concertado de trabajo, el ofrecimiento de propuestas basadas en metodologías, que aunque no acabadas, sí validadas y con productos operativos, y con la movilización de los recursos humanos y logísticos, no financieros, vinculados a las instituciones. La cofinanciación en su casi totalidad proviene de la estimación de dichos recursos no financieros.
- Como se ha señalado en otros apartes, es opinión del evaluador que, la variedad de objetivos, metodologías y poblaciones atendidas por el PRES II, no le restó posibilidades en el campo de los compromisos institucionales logrados, sino que por el contrario le generó sinergias para el desarrollo simultánea de varios objetivos, como es el caso con los acuerdos con la autoridades locales o municipales. Si bien, dicha amplitud y variedad le pudo haber restado posibilidades de mayor profundidad y de productos más especializados, los cuellos de botella del Proyecto identificados en este informe, como el desarrollo metodológico y el sistema de evaluación, no se encuentran necesaria ni directamente relacionados con esta característica, aunque sí la pueden condicionar, especialmente, dentro de recursos limitados.
- Como se precisó en el punto 5.4 sobre sostenibilidad, el Proyecto se encuentra en un punto crítico para madurar muchos de sus logros. Esto permite apreciar que, como lo señala uno de los informes, “un proyecto de los alcances del PRES, tiene que ser previsto en una perspectiva de mediano plazo, para tener los logros, productos y el impacto previsto, además de contar con los fondos suficientes para este fin y cumplir con las expectativas creadas en las contrapartes y aliados. En todo caso lo que el proyecto está haciendo, es generar procesos, instrumentos y formar personal capacitado para el desarrollo y mantenimiento de los procesos generados”⁴⁹.
- Los instrumentos del sistema de seguimiento y evaluación de impacto deben responder a principios de unicidad, simplicidad, oportunidad y eficacia. Esto es, deben ser únicos en el marco del Proyecto, por lo cual deben consultar las distintas realidades y posibilidades operativas de manera ágil; ser diseñados con prioridad y al inicio mismo del proyecto de manera que sea viable y transferible; validados en los primeros procesos de capacitación y aplicados en plazos que permitan resultados oportunos para el seguimiento durante el desarrollo del Proyecto; y, con las variables estrictamente necesarias para servir a los objetivos metodológicos y a los objetivos últimos del proyecto.
- Es importante incorporar en las futuras acciones lo aprendido en el Objetivo 2, en el sentido del potencial de intervención con los hijos de los empresarios del sector de las MyPEs y de productores agrarios, debido a que la cultura empresarial obtenida en la familia de origen, lo que se constituye en un elemento de contexto para

⁴⁹ Bolivia - Avance de cumplimiento de metas y resultados con relación al marco lógico – Octubre 2005. PRES II, p. 25.

actividades de apoyo con mayor impacto. Como lo señala uno de los informes, este aspecto permite “orientar la intervención con una visión integral de la familia, priorizando la participación de los jóvenes y mujeres”.

- En una lógica aparentemente contradictoria con los procesos de globalización e internacionalización de las economías y las sociedades, el ámbito de la gobernabilidad y el desarrollo local viene ocupando mayor importancia. La acogida que obtuvo el Proyecto tanto con las autoridades nacionales y con gobiernos locales, para el DEL, parece constituir una evidencia de lo anterior. En tal sentido, constituye una lección confirmada por el PRES II la necesidad de insistir en el apoyo a las instancias y actores locales para el desarrollo de estrategias de empleo y desarrollo local, con el fin de generar procesos de inclusión social que las políticas nacionales y globales no han logrado. El hecho de que gran parte de los funcionarios locales con responsabilidad en el área de promoción empresarial y de empleo no se encontraban capacitados para ello, muestra la pertinencia de las acciones en este campo.
- Es importante involucrar a todos los actores locales del desarrollo, tanto autoridades locales, como gremios de las MyPEs, asociaciones de trabajadores informales, consultores y ONGs, dado que el fortalecimiento de las cadenas de valor y de economías de conglomerado, sólo se presentan con el concurso de todos. Así mismo, los espacios de encuentro generan compromisos y demandas por la continuidad y profundización del trabajo, que impiden el retroceso de los procesos iniciados, aún con cambios en las administraciones públicas.
- La fuerza de las propuestas de intervención se encuentran en los paquetes metodológicos y las propuestas pedagógicas, los cuales constituyen el elemento que facilita el cambio cultural para el desarrollo. En consecuencia, el esfuerzo prioritario debe colocarse en la calidad y pertinencia de dichas propuestas y su adecuación a los elementos conceptuales que surgen como respuestas a las distintas discriminaciones y como objetivos misionales últimos.
- Los sistemas de seguimiento y evaluación deben hacer parte de la agenda operativa desde el prediseño de los proyectos, y realizarse con criterios y principios de simplicidad, viabilidad, oportunidad y eficacia.

ANEXO

LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS POR PAÍS DURANTE LA VISITA DEL EVALUADOR