

Perú

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Desarrollo y el Sector Privado

**Título del Programa: Industrias Creativas Inclusivas: una
Herramienta Innovadora para el Alivio de
la Pobreza en el Perú**

Autor: Juan Manuel Toledano, consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:

UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ

INFORME DE FINAL DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES¹

¹ Este documento fue preparado por Juan Manuel Toledano, en los meses de octubre y noviembre de 2011

ÍNDICE

0. Resumen ejecutivo

1. Introducción

- 1.1. Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
- 1.2. Condicionantes y límites del estudio realizado
- 1.3. Estructura del informe

2. Descripción de las intervenciones realizadas

- 2.1. Concepción inicial: la estrategia de intervención
- 2.2. Descripción detallada de su evolución: la teoría del cambio
- 2.3. Modelo de gestión y estado de avance en la ejecución del presupuesto

3. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación

- 3.1. Sobre el diseño
- 3.2. Sobre el desempeño
- 3.3. Sobre los resultados

4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas

- 4.1. Sobre la pertinencia
- 4.2. Sobre la apropiación
- 4.3. Sobre la eficiencia
- 4.4. Sobre la eficacia
- 4.5. Sobre la sostenibilidad

5. Recomendaciones

6. Anexos

Anexo I: Listado de los principales documentos que fueron revisados

Anexo II: Agenda del trabajo realizado por la evaluación en Perú

Anexo III: Esquemas de la estructura lógica del Programa

Anexo IV: Informe de gabinete

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AN	Acuerdo Nacional (Políticas de Estado del Acuerdo Nacional)
ANPE	Asociación Nacional de Productores Ecológicos
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CDN	Comité Directivo Nacional
CG	Comité de Gestión del Programa Conjunto
CITE	Centros de Innovación Tecnológica de Artesanía y Turismo
COREMYPES	Consejos Regionales de Micro y Pequeña Empresa
DIRCETUR	Dirección Regional de Turismo
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
F-ODM	Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio
IC	Unidad de Coordinación Interprogramas (o Interventanas)
ICI	Industrias Creativas Inclusivas
INC	Instituto Nacional de Cultura
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
MANUD	Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PC	Programa Conjunto
PENDAR	Plan Estratégico Nacional de Artesanía
PENTUR	Plan Estratégico Nacional de Turismo
PNSP	Plan Nacional de Superación de la Pobreza
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODUCE	Ministerio de la Producción
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
TdR	Términos de Referencia de la Evaluación
UC	Unidad de Coordinación del Programa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:

UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RESUMEN EJECUTIVO

1. Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación es el Programa Conjunto “Industrias creativas inclusivas: una herramienta innovadora para el alivio de la pobreza en el Perú” (2081 - MTR). Para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones recogidas en este documento se han intentado contrastar las informaciones reunidas en diversos ámbitos y a partir de distintas fuentes para asegurar una cierta sistematicidad y relativa objetividad de las valoraciones que se presentan.

Una primera versión de esos hallazgos se presentó en el momento de la finalización del trabajo en Perú, en forma de una reunión de restitución de información (conclusiones y recomendaciones preliminares) con la Coordinadora Residente, la representante del socio principal (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), la Unidad de Coordinación, y representantes de todas las agencias involucradas y de sus entidades socias.

El ejercicio de evaluación se desarrolló según lo establecido inicialmente, sin ser necesario realizar alteraciones significativas sobre lo contemplado en el informe de gabinete y en la agenda del trabajo en el lugar de intervención.

2. Descripción de la intervención

a) Estructura de intervención inicialmente diseñada.

El Programa se propuso promover los negocios en las Industrias Creativas Inclusivas (ICI) de los sectores artesanías, turismo, gastronomía y agricultura orgánica en cuatro regiones del país: Ayacucho, Cusco, Puno y Lambayeque, priorizadas como zonas de intervención.

El objetivo del Programa se formuló de la siguiente forma: *Reducir la pobreza mediante el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas de los sectores agricultura orgánica, artesanías, turismo y gastronomía, para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables pobres.* Su logro descansaba en tres resultados: (i) *la mejora del entorno institucional, promoviendo políticas públicas de promoción y aseguramiento de la calidad de las Industrias Creativas, fortaleciendo las instituciones responsables a nivel local y regional y catalizando o reforzando estructuras público-privadas para el desarrollo de las ICI;* (ii) *la capacitación y formación de pequeños productores, a través de proyectos piloto y de la incubación de nuevos emprendimientos creativos, promoviendo su asociatividad, la articulación vertical, la formalización integral y el acceso al financiamiento;* y, (iii) *el fortalecimiento de las condiciones de calidad de la producción creativa, específicamente a través de la revaloración de la identidad cultural y la mejora de las condiciones de trabajo digno, permitiendo que los pequeños productores aumenten el valor agregado de su producción creativa y esta sea reconocida por su calidad.* Para la consecución de los resultados se contaba con una batería de más de sesenta actividades.

El documento del Programa Conjunto estableció una duración de tres años y comenzó a implementarse en enero de 2010, estimándose su finalización en diciembre de 2012. Por consiguiente, en el momento de elaborarse este documento se había consumido cerca del 60% del periodo previsto. El presupuesto total es de cinco millones de dólares USA, de los cuales 3.251.851 \$ USA se consideran “gastos del programa”, y los restantes 1.748.149 \$ USA se presentan como “gastos indirectos de apoyo”². Las agencias de Naciones Unidas involucradas en la ejecución son FAO, PNUD, OIT, OMT, ONUDI y UNESCO; lideradas actualmente por PNUD. Se había previsto trabajar con casi cuarenta y cinco socios del Programa Conjunto en el ámbito nacional, regional y local.

² Considerando como tales los que no se pueden asignar directamente a cada una de las actividades, procedentes de los siguientes capítulos: personal, adelanto, costos indirectos (7%), Gastos Unidad de Coordinación (incluye coordinación, M&E e I&C) a cargo de la Agencia Líder, y costos indirectos de UC, M&E y I&C.

b) Descripción de la evolución de la estructura de intervención.

Posteriormente se llevaron a efecto una serie de transformaciones con el objeto de hacer el programa más adecuado a los elementos del contexto. En función de la reformulación realizada, la lógica que se encuentra en la base del Programa señala a las siguientes cuestiones:

- El Programa busca contribuir a reducir la pobreza. Para ello pretende favorecer el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas (ICI) de las áreas de agricultura orgánica, artesanías, turismo rural comunitario y gastronomía.
- Ese objetivo se alcanzará incidiendo en tres cuestiones básicas: impulsando la existencia de un entorno institucional favorable para el desarrollo de las ICI, facilitando el acceso al mercado y el incremento de ingresos de estas ICI, y difundiendo modelos validados para la promoción de negocios en ICI.
- Cada uno de los medios listados dispone de un conjunto de actividades y un volumen predeterminado de recursos para su logro, que se traducen en una serie de productos. Así, se diseñaron 29 actividades para el primer componente, 30 para el segundo y 3 para el tercero.

c) Modelo de gestión y estado de avance en la ejecución del presupuesto.

El Programa está estructurado en distintos ámbitos de gestión y coordinación: es dirigido y supervisado por el Comité Directivo Nacional (CDN); las decisiones estratégicas sobre su gestión y operación las toma el Comité de Gestión del Programa Conjunto (CG); la ejecución corre a cargo de las agencias en coordinación con sus contrapartes nacionales. Dicha ejecución está siendo coordinada por la Unidad de Coordinación, que está formada por la persona que se desempeña como Coordinador Nacional del Programa y por el personal específicamente contratado para formar parte de su equipo, denominados coordinadores regionales y asistentes técnicos.

La gestión de fondos se realiza bajo la modalidad global de Gestión Financiera en Serie o "*Pass Through*", si bien en el ámbito del país el Programa se gestiona bajo la modalidad paralela. A fecha de la evaluación el compromiso de fondos se acercaba al 25%, si bien para los últimos datos publicados (para el mes de junio de 2011) se aproximaba un compromiso del 21%.

3. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación.

a) Sobre el diseño del Programa Conjunto.

En su formulación inicial el Programa mezclaba características de la prestación de servicios públicos (incidencia en políticas nacionales dirigidas a todos los posibles interesados en el sector de las industrias creativas), de programa (mejora de la calidad de los productos /servicios privados de un colectivo concreto: productores en activo de este tipo de industrias), y de proyectos (apoyo a iniciativas concretas mediante financiación y acompañamiento). Esta mezcla de instrumentos y de colectivos diversos daba lugar a un Programa excesivamente ambicioso.

A juicio de la evaluación, a lo largo del proceso de implementación se ha ido poco a poco concentrando los esfuerzos del Programa desde cuestiones mucho más generales hacia elementos más concretos en dos ámbitos relacionados con las industrias creativas: las políticas de fortalecimiento del marco institucional y los emprendimientos concretos. Ello se debió fundamentalmente a tres factores muy relacionados entre ellos: el propio desarrollo del calendario de la intervención (de lo general a lo concreto), la adecuada reformulación que ayudó a ordenar y, sobre todo, a poner en común entre los implicados la estructura del Programa, y la "regionalización" de las actuaciones.

b) Sobre el desempeño.

Lo más significativo en este sentido son: (a) los retrasos en el ritmo de ejecución señalados en todos los informes de seguimiento y en las visitas del personal del Secretariado del Fondo; y (b) los cambios de responsabilidades entre los actores representativos de la intervención. A juicio de la evaluación las causas de esta situación pueden ser:

- i. Lo que los entrevistados consideran una excesiva complejidad del Programa por el elevado número de agencias y socios y la proliferación de componentes y actividades dirigidas a colectivos diferentes (sobre todo esta última cuestión, pues el Programa no resultaría tan complejo si todas las actividades se hubiesen focalizado en el mismo colectivo meta o en número reducido de ellos).
- ii. A la complejidad de actividades diversas para colectivos diferentes en regiones y áreas de actuación distintas se une que las agencias y sus socios toman decisiones conjuntas en foros complejos y gestionan sus propios presupuestos. No ha existido una “única” unidad de gestión (no sería tan complejo con una ejecución común).
- iii. La debilidad de algunas de las agencias y de sus respectivos socios para poder seguir el ritmo de ejecución de otros implicados, y una serie de cambios en el contexto institucional que no han favorecido la permanencia de los responsables inicialmente seleccionados por parte de las agencias y de sus socios (no habría resultado tan complejo con la continuidad de los responsables y un equilibrio entre implicados).

Resulta evidente que en los últimos tiempos ha mejorado sustancialmente el desempeño y se ha logrado un ritmo de ejecución más satisfactorio. Las razones de esta mejora pueden estar en: (i) la “regionalización”, que de alguna manera ha impuesto en la práctica mayores responsabilidades ejecutoras en las Unidades de Coordinación regionales (ejecución común); (ii) la reformulación que ha dirigido el Programa, hacia unas actividades que requieren una mayor cercanía a los colectivos destinatarios de la intervención (focalización en sujetos de derecho); y (iii) los esfuerzos de todos los implicados por simplificar los procedimientos para la toma de decisiones (continuidad y decisiones más sencillas). Así, según el Programa ha ido “aterrizando” sus actividades en las regiones y en los colectivos de sujetos de derechos a los que se dirige se han puesto de manifiesto las dificultades para la “ejecución directa” de las agencias y sus socios y la concentración de la responsabilidad de poner en marcha las actuaciones en las Unidades de Coordinación regionales, lo que ha favorecido el desempeño.

c) Sobre los resultados.

El ir centrando el foco del Programa sobre problemáticas específicas de los colectivos de sujetos de derechos que constituye la principal línea de trabajo actual, frente al apoyo a políticas públicas y ordenamiento del sector que resultaba de mayor interés en las primeras etapas de la implementación, ha facilitado tanto la identificación y valoración de productos y efectos como la propia sostenibilidad de los efectos positivos.

La evaluación valora de forma positiva la mayor parte de los productos obtenidos, especialmente aquellos relacionados con el resultado 2 que constituyen la columna vertebral del Programa (financiación, formación, acompañamiento), proponiendo una reestructuración de recursos y actividades que: (i) limite al mínimo imprescindible la realización de estudios y asistencias técnicas dirigidas a colectivos diferentes a los financiados o susceptibles de ser financiados; y (ii) permita destinar los recursos así liberados a nuevas financiaciones y al acompañamiento de lo ya puesto en marcha.

En el tipo de intervención de que se trataba en sus primeras fases, centrada en la incidencia sobre políticas públicas, la sostenibilidad no debería ser un criterio tan relevante como la “replicabilidad” (extraer enseñanzas y sistematizar los procesos que permitan replicar las experiencias positivas). La reformulación llevada a cabo con la transformación del tercero de los resultados es un paso muy importante para favorecer la replicabilidad de las acciones llevadas a cabo

4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas.

a) Sobre la pertinencia.

1. La solución propuesta respondía adecuadamente a la problemática identificada, teniendo en cuenta que dicha problemática estaba referida a las debilidades del sector y el diseño original de las soluciones respondía al “saber hacer” de los agentes.
2. En la actualidad las respuestas que ofrece el Programa siguen siendo adecuadas a los problemas existentes, cuestión que se ha visto favorecida por dos factores clave: la propia reformulación realizada y la “descentralización” o “regionalización” del Programa.
3. El resultado final de la identificación y formulación fue un Programa complejo que no ha sido entendido de la misma forma por todas las partes.
4. La solución propuesta se adecua en todos los casos a las estrategias de agencias y socios; especialmente al concepto apoyado por el Estado de “desarrollo económico con inclusión”.

b) Sobre la apropiación en el diseño y en el proceso.

5. La participación en el diseño del Programa por parte de las autoridades nacionales y los agentes sociales resultó inicialmente débil, y aún en la actualidad el proceso de descentralización que sigue Perú obliga a un papel más activo de los gobiernos regionales.
6. La reformulación, “regionalización”, esfuerzos de la UC, de la CR, la C Interprogramas y el Secretariado han propiciado que los agentes nacionales se estén apropiando progresivamente del Programa. Tanto es así que el socio principal viene realizando esfuerzos importantes en la línea de coordinar al resto de las entidades nacionales y estos socios han contribuido a la movilización de recursos de contrapartida.

c) Sobre la eficiencia.

7. El modelo de gestión adoptado no es el más apropiado para el trabajo conjunto ni entre agencias ni entre socios, y tampoco se ha mostrado especialmente eficiente; pero durante la ejecución se han incorporado nuevos mecanismos de coordinación y se han dado importantes mejoras en los procedimientos de gestión y coordinación, si bien aún existen algunos puntos de discrepancia entre los involucrados.
8. La valoración de los mecanismos de trabajo conjunto no puede ser totalmente positiva y es un ámbito en el que podría mejorarse.
9. Actualmente están coexistiendo dos procesos de ejecución paralelos pero coordinados (agencias – socios por un lado, y coordinaciones regionales – gobiernos locales por otro).
10. Los retrasos en el arranque han condicionado toda la implementación, y sólo será posible consumir los recursos si se introducen importantes mejoras en la estructura de las actividades del Programa y en los procesos de toma de decisiones.

d) Sobre la eficacia.

11. Los entrevistados aseguran que se está avanzando para conseguir resultados. En este sentido, la futura sistematización de los procesos se podría considerar una buena práctica para valorarlos.
12. En el último periodo se han logrado una suficiente cantidad de productos que se valoran en general como de buena calidad.
13. La financiación se ha demostrado como el elemento vertebrador del Programa.
14. Se han realizado enormes esfuerzos en desarrollar herramientas de seguimiento y continuamente se van incorporando al Programa medidas innovadoras para la solución de los problemas que van surgiendo.
15. Es muy temprano para valorar la contribución de la intervención a los ODM.

16. Hay cierta preocupación entre algunos actores sobre la estructura de costes inicial del Programa, excesivo peso en estudios y asistencia técnica y escasa en cuanto a financiación y acompañamiento de emprendimientos.

17. La alineación con estrategias de desarrollo de los socios resulta suficiente y la apropiación en estas últimas etapas, es adecuada; pero la armonización con otros asociados en el desarrollo parece bastante débil y existen unidades de ejecución paralela a los sistemas nacionales que no se adecuan a los principios de la Declaración de París.

e) Sobre la sostenibilidad.

18. La sostenibilidad no debería ser un criterio especialmente relevante de los efectos del primer resultado, pero si lo sería la “replicabilidad”. La transformación del tercer resultado de sistematización de buenas prácticas se presenta como aspecto clave para ello.

19. La coordinación del Programa en sus diferentes niveles está identificando socios para los emprendimientos e iniciativas gubernamentales que pueden apoyar la sostenibilidad de las unidades de negocio.

5. Recomendaciones.

- I. Se recomienda mantener el Programa, incluso ampliar el periodo de ejecución si los responsables de la ejecución lo solicitan.
- II. Resulta imprescindible concentrar los esfuerzos y los recursos en actividades clave: las relacionadas con la financiación de emprendimientos, la formación y el acompañamiento de los negocios.
- III. Para lo anterior será necesario reducir el alcance de aquellas actividades previstas que se dirigen a colectivos más generales, como pueden ser asistencia técnica, estudios, planes de información, elaboración de guías, etc.
- IV. Recuperar la figura de los asistentes de coordinaciones regionales e incluir en esos equipos a parte de los egresados de los programas de formación para que realicen sus prácticas (pagadas) en el acompañamiento de los negocios apoyados por el Programa.
- V. Es mejor optar por un modelo de asistencia técnica basado en el acompañamiento de los emprendimientos que en el centrado en la consultoría y estudios.
- VI. Las asistencias técnicas restantes, en caso que se consideren necesarias, se deberían contratar en las mismas regiones y municipios de las iniciativas apoyadas.
- VII. Incidir en medidas que agilicen los procesos de toma de decisiones, como la reducción de los representantes en los foros de decisión, la descentralización en la toma de algunas decisiones, la simplificación de procesos de contratación y licitaciones apoyándose en procedimientos nacionales, etc.
- VIII. Insistir en el trabajo con otros programas del Estado para la sostenibilidad y replicabilidad del Programa.
- IX. Replantearse el papel de cada agencia en el Programa, lo que será producto de las recomendaciones anteriores.
- X. Discutir la posición global de los implicados en cuanto a algunos temas: donaciones y /o otros instrumentos microfinancieros, asistencia técnica y /o acompañamiento, trabajo decente, trabajo con entidades formalizadas y /o informales, etc.
- XI. Aprovechar la existencia de una coordinación interprogramas para realizar una comparación de los diferentes modelos de gestión de los programas conjuntos.
- XII. Plantearse la sistematización del trabajo exitoso y un plan de sostenibilidad y transferencia en función de las competencias de cada nivel del Estado (resultado 3)

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:

UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

INFORME BORRADOR

1. Introducción

A continuación se presenta el trabajo objeto del presente informe distinguiendo su propósito y el enfoque seguido para llevarlo a cabo y los condicionantes para su realización. Se incluye asimismo una descripción de los apartados que lo componen.

1.1. Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico

a) Contexto y antecedentes.

Los doce programas conjuntos que integran la Ventana de Desarrollo y Sector Privado engloban quince tipos de resultados diferentes, aunque la mayoría de ellos se pueden agrupar bajo el mismo objetivo general de apoyar, bien directa o indirectamente, las fuerzas productivas nacionales

La evaluación a que se refiere este informe borrador se origina en el mandato al Secretariado, quien tiene como una de sus funciones el seguimiento y evaluación del F-ODM. Esta función se concreta a través de las instrucciones contenidas en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo. En estos documentos se establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia. Este es el caso del Programa denominado “INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS: UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ” (2081 - MTR), al que se refiere el presente documento.

Se trata, por tanto, de una evaluación intermedia que consiste en un análisis sistemático y rápido del diseño, proceso y de los efectos o tendencias de los efectos del Programa basada en el alcance y criterios incluidos en unos Términos de Referencia elaborados al efecto.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación será el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, objetivos, productos actividades y recursos que quedaron reflejados en el documento de Programa Conjunto y las correspondientes modificaciones que se han realizado durante su puesta en marcha y ejecución.

b) Objetivos y enfoque metodológico.

Los objetivos específicos que se establecieron para esta evaluación son los siguientes:

- Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa Conjunto (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo del Estado Peruano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
- Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo interagencial en el marco de *One UN*.
- Conocer el grado de eficacia del Programa sobre las poblaciones participantes en el mismo, la contribución a los objetivos de la ventana temática de desarrollo y sector privado y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

Teniendo en cuenta los tiempos de que se ha dispuesto, el carácter de evaluación intermedia, las preguntas y los criterios que se contemplaban en los Términos de Referencia, resulta necesario indicar que la evaluación se considera, desde el punto de vista metodológico, esencialmente cualitativa.

La indagación se organizó en torno a los tres niveles planteados en los Términos de Referencia: nivel de diseño, nivel de proceso y nivel de resultados. Se han utilizado dos grupos de técnicas para recopilar la información imprescindible para intentar responder con un razonable grado de certidumbre a las preguntas que orientan el ejercicio de evaluación. Dichas herramientas permiten indagar en los tres niveles solicitados y resultan útiles en este tipo de ejercicios. Estas técnicas son las siguientes:

- **Análisis documental:** Se efectuó una revisión de todos los documentos proporcionados a la evaluación durante la fase de gabinete y, también, de aquellos otros que se consultaron directamente durante la etapa de trabajo en el lugar de intervención³. Más concretamente, se analizaron los documentos programáticos y de seguimiento del Programa Conjunto así como los documentos estratégicos y programáticos del Estado y otras instituciones nacionales que ayudan a ubicar el Programa en el contexto de los principales desafíos y prioridades nacionales de desarrollo.

Hay que tener en cuenta, también, que la Unidad de Coordinación del Programa Conjunto realizó un importante esfuerzo para disponer de indicadores que facilitasen la valoración de los efectos. Existe un sistema de monitoreo que intenta pronunciarse sobre los cambios registrados.

- **Entrevistas:** La técnica de la entrevista constituye la principal herramienta cualitativa disponible en todos los ejercicios de evaluación. En este caso, se realizaron dos modalidades de entrevistas que son, en cierta medida, complementarias.
 - Desde el punto de vista de los actores involucrados se llevaron a cabo entrevistas a informantes clave y a informantes generales. Entre los primeros pueden mencionarse autoridades, responsables de las instituciones ejecutoras del Programa Conjunto, gestores de la intervención, etc. Entre los segundos, los principales agentes fueron los propios responsables de las instituciones, asociaciones y otros grupos participantes en el Programa Conjunto.
 - Desde el punto de vista de la organización de los temas que se plantearon, puede indicarse que se trató de entrevistas semiestructuradas en las que las preguntas de la evaluación que aparecen en los Términos de Referencia constituyeron la base de los guiones de encuesta que manejó la evaluación. En ese sentido, puede avanzarse que los principales hallazgos obtenidos en este ejercicio de evaluación provienen de los datos obtenidos a partir de entrevistas.

Con los datos recopilados a través de estas técnicas se realizó la tarea de análisis y validación de hipótesis para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Para ello se han intentado contrastar las distintas informaciones reunidas en diferentes ámbitos (gestores, autoridades, técnicos de las diferentes agencias del Sistema, etc.) y a partir de distintas fuentes (documentos, opiniones de actores, observaciones personales) para asegurar una cierta sistematicidad y relativa objetividad de las valoraciones que se presentan.

Una primera versión de esos hallazgos se presentó en el momento de la finalización del trabajo de la evaluación en Perú, en forma de una reunión de restitución de información (conclusiones y recomendaciones preliminares) con la Oficina de la Coordinadora Residente, la representante del socio principal (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), la Unidad de Coordinación, representantes de todas las agencias involucradas, y de sus entidades socias.

³ En el Anexo I se incorpora un listado de los principales documentos que fueron revisados.

1.2. Condicionantes y límites del estudio realizado.

El ejercicio de evaluación se desarrollo según lo establecido inicialmente, sin ser necesario realizar alteraciones significativas sobre lo contemplado en el informe de gabinete y en la agenda del trabajo en el lugar de intervención⁴. A pesar de lo anterior, se pueden comentar dos cuestiones de escasa importancia a los efectos de este epígrafe:

- a) Sin tratarse en sentido estricto de un condicionante, hay que indicar que la evaluación no pudo llegar a todo el alcance de las acciones en marcha o realizadas por la intervención. El Programa se desarrolla en cuatro regiones de Perú de las que, por obvios motivos de agenda, sólo se pudieron visitar dos a modo de muestra. De la misma forma, una de las áreas de incidencia del Programa es el apoyo a más de sesenta iniciativas o emprendimientos de industrias creativas inclusivas, de las que durante la evaluación se visitaron seis.
- b) El Programa contó con una importante reformulación durante su desarrollo. La evaluación ha tratado de centrar sus indagaciones en el desempeño posterior a la reformulación, aunque es evidente que se realizarán también algunos comentarios puntuales a la situación anterior.

1.3. Estructura del informe.

El presente documento “informe borrador” de conclusiones y recomendaciones de la evaluación intermedia del Programa Conjunto se estructura en seis capítulos principales y una serie de epígrafes y anexos. Son los siguientes:

- Inicialmente, y situado delante de este capítulo, se presenta un resumen ejecutivo del documento cumpliendo con las especificaciones de los Términos de Referencia.
- En el presente capítulo, destinado a la introducción de los restantes epígrafes, se describen los antecedentes, objetos, enfoques y condicionantes del estudio realizado.
- El capítulo primero tienen como propósito presentar el objeto evaluado, tanto describiendo su concepción inicial (previa y posterior a la reformulación) como relatando los cambios que han tenido lugar en su estructura de intervención a lo largo del periodo de ejecución. En este apartado se intenta no entrar en valoraciones sobre calidad del diseño, limitando el trabajo a una descripción.
- En el siguiente capítulo se relacionan los criterios o componentes y las preguntas en las que la evaluación centró sus tareas indagatorias, señalando los datos, fuentes y las relaciones entre dichos datos que sustentan las posteriores valoraciones. Se ha estructurado de acuerdo con los niveles y criterios establecidos en los Términos de Referencia: diseño, desempeño y resultados por un lado y pertinencia, apropiación, eficacia, eficiencia y viabilidad por otro.
- El cuarto de los capítulos incorpora las principales conclusiones y lecciones aprendidas en el ejercicio evaluativo.
- El último capítulo incluye las recomendaciones o sugerencias que la evaluación se permite derivar de las conclusiones. En cada una de ellas se señalan sus receptores prioritarios para facilitar un posterior plan para su puesta en marcha.
- Finalmente se adjuntan una serie de documentos anexos con la finalidad de ampliar la información con datos menos relevantes.

⁴ Como Anexo II se incluye la agenda del trabajo realizado por la evaluación en Perú.

2. Descripción de la intervención

El documento de formulación original del Programa Conjunto “INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS: UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ” (2081 - MTR) fue aprobado en el mes de noviembre del 2009, fijándose el inicio del Programa Conjunto en diciembre del 2009; y su finalización está inicialmente prevista para diciembre de 2012. Dicho Programa cuenta con un presupuesto de cinco millones de dólares y se ejecuta de manera coordinada por una serie de agencias del Sistema de Naciones Unidas (FAO, OIT, OMT, ONUDI, PNUD, UNESCO), junto con instituciones nacionales y locales de Perú. El programa pretende incidir en cuatro regiones del país: Ayacucho, Cuzco, Lambayeque y Puno.

2.1. Estructura de intervención diseñada.

El Programa se propuso promover los negocios en las Industrias Creativas Inclusivas (ICI) de los sectores artesanías, turismo, gastronomía y agricultura orgánica en cuatro regiones del país: Ayacucho, Cusco, Puno y Lambayeque, priorizadas como zonas de intervención. El Programa Conjunto presenta en su diseño una lógica de intervención que se resume en el cuadro⁵:

Cuadro 1: Esquema de objetivos y resultados del Programa		
OBJETIVO GENERAL: “Reducir la pobreza mediante el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas de los sectores agricultura orgánica, artesanías, turismo y gastronomía, para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables pobres.”		
RESULTADO (OBJETIVO ESPECÍFICO) 1: Promover un entorno institucional favorable para el desarrollo de las Industrias Creativas Inclusivas	RESULTADO (OBJETIVO ESPECÍFICO) 2: Desarrollo de capacidades de micro y pequeños productores en negocios de IC sostenibles para contribuir a una mayor generación de ingresos y acceso al mercado a través de proyectos piloto y de la incubación de nuevos emprendimientos creativos.	RESULTADO (OBJETIVO ESPECÍFICO) 3: La disposición por parte de las contrapartes y los socios estratégicos del PC de productos, herramientas, instrumentos y metodologías validadas para la promoción de las IC, como medio de asegurar la sostenibilidad y replicabilidad del PC.

Asociados al primer resultado (objetivo específico) se reflejan en la documentación de reformulación del Programa 5 productos y 29 actividades. En el segundo resultado aparecen 4 productos y 30 actividades. Por último, el tercer resultado se pretende alcanzar a través del logro de un producto y de la realización de 3 actividades. En el Anexo III del presente documento se incorpora un esquema de objetivo, resultados, productos, actividades, recursos, agencias y socios de acuerdo con el contenido del marco de resultados reformulado.

El documento del Programa Conjunto establece una duración de tres años y comenzó a implementarse en enero de 2010, estimándose su finalización en diciembre de 2012. Por consiguiente, en el momento de elaborarse este documento se ha consumido cerca del 60% del periodo previsto. El presupuesto total del programa es de cinco millones de dólares USA, de los cuales 3.251.851 \$ USA se consideran “gastos del programa”, y los restantes 1.748.149 \$ USA se presentan como “gastos indirectos de apoyo”.

Las agencias de Naciones Unidas involucradas en la ejecución son FAO, PNUD, OIT, OMT, ONUDI y UNESCO; lideradas actualmente por PNUD. Se había previsto trabajar con casi cuarenta y cinco socios del Programa Conjunto en el ámbito nacional, regional y local.

⁵ Tomado del archivo: “MDGF-2081 - JPD reformulado - 5 jan 11.doc”.

2.2. Descripción de la evolución de la estructura de intervención a lo largo del periodo de ejecución y descripción de la teoría del cambio.

En su versión inicial, previa a la reformulación, el Programa descansaba en tres resultados, que eran los siguientes:

- b. La mejora del entorno institucional, promoviendo políticas públicas de promoción y aseguramiento de la calidad de las Industrias Creativas, fortaleciendo las instituciones responsables a nivel local y regional y catalizando o reforzando estructuras público-privadas para el desarrollo de las ICI.
- c. La capacitación y formación de pequeños productores, a través de proyectos piloto y de la incubación de nuevos emprendimientos creativos, promoviendo su asociatividad, la articulación vertical, la formalización integral y el acceso al financiamiento.
- d. El fortalecimiento de las condiciones de calidad de la producción creativa, específicamente a través de la revaloración de la identidad cultural y la mejora de las condiciones de trabajo digno, permitiendo que los pequeños productores aumenten el valor agregado de su producción creativa y esta sea reconocida por su calidad.

Posteriormente se llevaron a efecto una serie de transformaciones con el objeto de hacer el programa más adecuado a los elementos del contexto. Estas modificaciones se pueden resumir en las siguientes cuestiones⁶:

- Se mantuvo el primero de los resultados, pero se varió en parte su contenido. Originalmente el resultado 1 presentaba 9 productos que se redujeron a 5 en la reformulación; de los 4 restantes, uno se incorporó al producto 1.1. (esquema de financiamiento), otro pasó al resultado 2 (formalización) y otros dos se agruparon dentro del producto 1.5. (referido a procesos de validación de guías metodológicas).
- Se cambió parcialmente el enunciado del segundo de los resultados. En este nuevo resultado 2 posterior a la reformulación se incluyeron la mayor parte de los productos y actividades del tercer resultado original (que se refería al fortalecimiento de las condiciones de calidad de la producción creativa).
- El tercer resultado se cambió totalmente, pasando a incluir los componentes relacionados con la sostenibilidad del Programa que anteriormente se ubicaban en los resultados 1 y 2, así como algunos relevantes del resultado esperado 3 del documento original. De esta forma se incluye un nuevo resultado 3 que se orienta a proveer a los socios estratégicos instrumentos, herramientas y metodologías para la promoción de las ICI.

En función de la reformulación realizada, la lógica que se encuentra en la base del Programa señala a las siguientes cuestiones:

- El Programa busca contribuir a reducir la pobreza. Para ello pretende favorecer el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas (ICI) de las áreas de agricultura orgánica, artesanías, turismo rural comunitario y gastronomía.
- Ese objetivo se alcanzará incidiendo en tres cuestiones básicas: impulsando la existencia de un entorno institucional favorable para el desarrollo de las ICI, facilitando el acceso al mercado y el incremento de ingresos de estas ICI, y difundiendo modelos validados para la promoción de negocios en ICI.
- Cada uno de estos componentes dispone de una serie de acciones para su consecución:

⁶ En el citado Anexo III se incorporan unos esquemas de las estructuras de intervención anterior y posterior a la reformulación que pueden ayudar a comprender el cambio efectuado.

- Para impulsar la existencia de un entorno institucional favorable para las ICI se pretende (a) realizar un análisis de socios estratégicos, (b) sensibilizar a dichos socios, (c) efectuar una propuesta de marco normativo y políticas públicas sobre la materia, (d) establecer métodos para formular planes de negocio, y (e) fortalecer a gobiernos regionales y locales.
- Con la finalidad de facilitar el acceso a los mercados por parte de las ICI se busca (a) fortalecer las capacidades de las ICI y de pequeños empresarios, (b) impulsar proyectos piloto y nuevos emprendimientos, (c) facilitar la formalización de las ICI, y (d) promocionar los productos de las ICI.
- Finalmente, para facilitar el acceso a modelos de promoción de negocios se difundirán dichos esquemas de negocio.
- Cada uno de los medios listados dispone de un conjunto de actividades y un volumen predeterminado de recursos para su logro, que se traducen en una serie de productos. Así, se diseñaron 29 actividades para el primer componente, 30 para el segundo y 3 para el tercero.

Esta estructura de medios a fines: recursos, actividades, componentes (o resultados), objetivo e impactos (contribución a ODM) refleja la estructura del cambio inherente al Programa⁷.

Por último, en los comentarios sobre la lógica de intervención adoptada se considera conveniente describir, aunque sea de manera superficial, el concepto central del Programa, las denominadas Industrias Creativas Incluyentes. De acuerdo con los documentos consultados que fueron elaborados por el propio Programa⁸, *“los Negocios Inclusivos son iniciativas empresariales que contribuyen a la superación de la pobreza mediante la incorporación de personas de menores recursos en su cadena productiva. Un negocio inclusivo vincula al sector empresarial con las mujeres y hombres de bajos ingresos, buscando un beneficio mutuo, la mejora en su calidad de vida y el cumplimiento de los objetivos del milenio”*.

Entre las características de estas industrias se destacan:

- Son el producto de procesos productivos y servicios cuyo principal recurso son activos, valores y contenidos culturales tangibles e intangibles.
- Recogen la tradición e identidad local y/o regional.
- Se originan en la creatividad, habilidades y talentos tanto de individuos como de colectivos.
- Cuentan con potencial para promover la generación de ingresos económicos.
- Propician el trabajo decente, la equidad de género, la interculturalidad y la sostenibilidad ambiental.
- Buscan revalorar la cultura y la identidad local como esfuerzos colectivos.

Se indica finalmente que *“Las ICI se enfrentan a la complejidad, se encuentran en constante tensión: tradición y modernidad, local y global, comunidad e individualidad creativa, excepción y diversidad. En esta complejidad prima la tensión entre economía y cultura”*. Se señala que *“Requieren de análisis de la dimensión compleja, consistencia crítica, soluciones prácticas en base al manejo de tensiones, y comunicación transparente (Pros y Contras)”*.

⁷ En la página 9 del Informe de Gabinete (incorporado al presente documento como Anexo IV) se puede consultar un esquema de la teoría del cambio a que se refiere este párrafo.

⁸ Ver, por ejemplo, el documento “ppt_PC_ICI_al_20_de_oct[1].pptx”

2.3. Modelo de gestión y estado de avance en la ejecución del presupuesto.

Según el documento de formulación, el sistema de decisión del Programa Conjunto está estructurado en distintos ámbitos de gestión y coordinación. Así, se indica:

- El Programa es dirigido y supervisado por el Comité Directivo Nacional (CDN).
- Las decisiones estratégicas sobre su gestión y operación las toma el Comité de Gestión del Programa Conjunto (CG).
- La ejecución corre a cargo de las agencias en coordinación con sus contrapartes nacionales. Dicha ejecución está siendo coordinada, de acuerdo con el citado documento, por la Unidad de Coordinación, que está formada por la persona que se desempeña como Coordinador Nacional del Programa y por el personal específicamente contratado para formar parte de su equipo, denominados coordinadores regionales y asistentes técnicos.



El Comité Directivo Nacional se encarga de la orientación estratégica y del seguimiento de los resultados del Programa, de acuerdo con los requerimientos del Fondo. Está conformado por el Coordinador Residente (CR) de las NN.UU. en el Perú, el Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el Coordinador General de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el Perú.

El Comité de Gestión está conformado por el Coordinador Residente, los representantes de las agencias participantes (o las personas designadas, con delegación de autoridad y poder para toma de decisiones a nombre de la agencia) y los Puntos Focales designados por las autoridades de los Organismos Gubernamentales asociados en la implementación. El Comité de Gestión se encarga de asegurar la implementación efectiva y coherente del Programa por medio de su coordinación y seguimiento técnico y operacional.

La Unidad de Coordinación está conformada por el Coordinador Nacional del Programa y los Coordinadores Regionales. La Unidad tiene la responsabilidad de asegurar la implementación adecuada del Programa, velando por mantener un enfoque coherente e integrado, y por el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las agencias y las contrapartes nacionales.

Las agencias participantes de las NN.UU. designaron los denominados Puntos Focales, que conforman el Comité Técnico. Los Puntos Focales son los responsables de asegurar la coordinación y la implementación de las actividades en la agencia respectiva y con respecto a las demás agencias participantes y las contrapartes nacionales asociadas en función a lo establecido en cada Plan Anual de Trabajo.

También se han establecido unos Comités Técnicos de Seguimiento Regional en cada una de los ámbitos, conformados por el Coordinador Regional, los puntos focales de cada agencia (consultores) en la región, contrapartes locales y delegados de los beneficiarios.

Finalmente indicar que la gestión de fondos se realiza bajo la modalidad de Gestión Financiera en Serie o "Pass Through", según la cual el PNUD en Nueva York, a través de la Oficina de MDTF, actúa como Agente Administrativo, y se encarga de distribuir los recursos otorgados a las diferentes agencias participantes de acuerdo al Plan de Trabajo preparado conjuntamente. Cada agencia participante de NN.UU. tiene total responsabilidad sobre los fondos desembolsados y puede tomar decisiones con sus socios y contrapartes sobre su proceso de ejecución de acuerdo con las regulaciones aplicables de la agencia. En el ámbito del país el Programa se gestiona bajo la modalidad paralela.

Cuadro 3: tablas de presupuesto y avance en el consumo de recursos.

PRESUPUESTO POR AGENCIA					PRESUPUESTO POR TIPO DE INSTRUMENTO		
Detalle	Presupuesto por	Sub Total	Total	(%)	CAPÍTULO	PRESUPUESTO	PORCENTAJE
FAO	Programático	299.900	359.900	9,8%	Financiación (nuevos y pilotos)	750.000	15%
	Personal	60.000			Estudios	475.736	10%
OIT	Programático	545.200	587.200	16,0%	Asistencia técnica	892.498	18%
	Personal	42.000			Formación	742.540	15%
OMT	Programático	493.000	583.000	15,9%	Sensibilización y promoción	391.077	8%
	Personal	90.000			Coordinación, gestión e indirectos	1.748.149	35%
ONUDI	Programático	537.000	627.000	17,1%	TOTALES	5.000.000	100%
	Personal	90.000					
PNUD	Programático	877.798	951.798	26,0%			
	Personal	74.000					
UNESCO	Programático	498.953	552.953	15,1%			
	Personal	54.000					
TOTAL		3.661.851	3.661.851	100,0%			

PRESUPUESTO POR PARTIDAS O CAPÍTULOS Y EJERCICIOS DE EJECUCIÓN	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	Total
Gastos directos ejecución PC	\$452.431	\$1.855.620	\$943.800	\$3.251.851
Personal	\$74.000	\$170.000	\$166.000	\$410.000
Adelanto	\$20.000	\$0	\$0	\$20.000
Costos indirectos (7%)	\$38.250	\$138.293	\$74.466	\$251.010
Gastos Unidad de Coordinación (incluye coordinación, M&E e I&C) - a cargo de la Agencia Líder	\$250.263	\$358.560	\$388.560	\$997.383
Costos indirectos de UC, M&E y I&C	\$17.518	\$25.099	\$27.199	\$69.817
TOTAL	\$852.462	\$2.547.572	\$1.600.025	\$5.000.059

AVANCE EN EL CONSUMO DE RECURSOS POR AGENCIA A JUNIO DE 2011				
	Monto Total Previsto	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado	% Cumplimiento
FAO	779.634	516.539	424.877	54,50%
OIT	625.364	148.087	126.923	20,30%
OMT	623.810	120.910	100.958	16,18%
ONUDI	670.890	114.892	69.044	10,29%
PNUD	1.691.082	167.723	123.215	7,29%
UNESCO	609.280	182.887	170.922	28,05%
TOTAL	5.000.060	1.251.037	1.015.939	20,32%

3. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación.

De acuerdo con los Términos de Referencia, la evaluación objeto de este documento se ordena en torno a tres niveles de indagación que son los siguientes: (i) el diseño del Programa; (ii) el proceso de gestión; y, (iii) los resultados (efectos) del Programa. Para cada uno de esos niveles se han establecido una serie de preguntas articuladas en torno a unos criterios generales de evaluación. Así: (a) para el nivel del diseño se contemplan los criterios de pertinencia (cinco preguntas) y apropiación en el diseño (dos preguntas); (b) la indagación en el nivel del proceso contempla los criterios de eficiencia (siete preguntas) y apropiación en el proceso (dos preguntas); (c) por último, en el nivel de resultados se han incluido los criterios de eficacia (quince preguntas) y sostenibilidad (siete preguntas).

El ejercicio de evaluación debe pronunciarse por tanto sobre cinco criterios y treinta y ocho preguntas⁹.

3.1. Sobre el diseño del Programa Conjunto.

La mayor parte de las respuestas de los entrevistados a la indagación realizada por la evaluación sobre el origen de la iniciativa se refirieron a un primer perfil elaborado por parte de las agencias participantes que fue presentado a los restantes representante de agencias en el país y a parte de las contrapartes, llegando a un consenso entre ellos sobre los principales contenido. A partir de ese momento los entrevistados indican que se acudió a una consultoría externa para la preparación del diseño original, cuyo producto fue aprobado por los participantes y presentado al Fondo.

Ya en las primeras etapas de la puesta en marcha se identificaron algunas debilidades, que se comentan más adelante, y que dieron lugar a la posterior formulación. En los siguientes párrafos se realiza una valoración del diseño más centrada en la estructura actual que en la originalmente aprobada, pero realizando algunas consideraciones sobre la primera.

a) Pertinencia del diseño.

Por lo que respecta a la valoración del diseño inicial se pueden indicar algunas cuestiones que en buena medida se pueden hacer extensivas al nuevo diseño:

- Identificación de problemas. Parece claro que el Programa enfrentaba una serie de problemas que, si bien no se hicieron totalmente explícitos en los documentos de formulación, existe un elevado acuerdo entre los entrevistados sobre su importancia. Se pueden resumir en los siguientes enunciados:
 - Un marco institucional insuficiente para el apoyo a este tipo de industrias provocado por tres tipos de debilidades: en los gobiernos regionales y locales, en las propias políticas de promoción de la calidad y en la necesaria colaboración pública privada.
 - Una insuficiente preparación para el desarrollo de estas industrias entre las personas que involucradas en las iniciativas, que se debe, entre otras cuestiones, a:

⁹ En el Anexo IV ("Informe de gabinete") se encuentra una tabla ("matriz de la evaluación") que refleja las siguientes cuestiones: niveles de indagación (diseño, proceso o resultados), criterios o componentes de la evaluación (pertinencia, apropiación, eficiencia, eficacia y sostenibilidad), las preguntas a las que la evaluación intentará dar respuesta (de acuerdo con los Términos de Referencia originales e incluidas las que fueron añadidas por el Grupo de Referencia de la Evaluación en los comentarios a dichos términos y al borrador del informe de gabinete), los posibles indicadores que se trataron de contrastar para poder responder a las preguntas, y las herramientas que se han intentado emplear para poder valorar esos indicadores y responder a las preguntas propuestas.

escasa asociatividad entre los “socios”, débil articulación vertical, dificultad para entender la formalización de las entidades, desconocimiento de toda una serie de cuestiones relacionadas con la puesta en marcha y gestión de negocios, dificultades de acceso a financiación, desconocimiento de mercados, etc.

- Baja calidad de los productos debido al escaso valor concedido a la identidad cultural y a las condiciones de trabajo (acceso a materias, equipos y medios, etc.)
- Diseño de soluciones. La mayor parte de lo entrevistados coincidían en relacionar los problemas anteriores en sus diagnósticos, si bien obviamente incidían más en la importancia de unos u otros. Sin embargo, como ya se ha señalado, la evaluación no ha podido acceder a un documento de diagnóstico previo a la intervención donde se ordenaran estas cuestiones y que sirviese de base a las medidas que el Programa propuso para su solución. Algunos entrevistados, y la evaluación comparte esa opinión, indicaban que el Programa se diseñó sin un diagnóstico inicial explícito, basándose más en lo que las diversas entidades implicadas sabían hacer, venían haciendo o querían hacer que en los problemas existentes.
- Adecuación entre la solución y el problema. Obviamente, la experiencia y conocimiento de los implicados en el diseño sobre el ámbito en que se intervenía hacía que existiese una correspondencia entre las soluciones propuestas y los problemas existentes, pero no se hicieron explícitos los primeros, lo que habría facilitado a cualquier analista el establecimiento de la correspondencia entre solución y problema. De esta forma, la evaluación es de la opinión que si bien los responsables del diseño del Programa conocían sobradamente el sector y los problemas existentes, diseñaron el Programa en función de lo que querían que hiciesen sus entidades y no como respuesta a los problemas. En cualquier caso, la experiencia y conocimiento de esos responsables hicieron que las soluciones aportadas se correspondiesen con los problemas.
- Estructura del diseño. Se planteó pues un diseño con tres resultados y una serie de líneas de trabajo que trataban de incidir en buena parte de los problemas existentes. En opinión de la evaluación, el diseño era demasiado ambicioso, lo que se ha manifestado incluso en dificultades para concretar los colectivos a los que el Programa se dirigía:
 - El primer resultado se centraba en políticas públicas (e incluso actitudes privadas) sobre el sector de apoyo a emprendimientos y negocios. El segundo se refería a la acción directa sobre determinados emprendimientos, iniciativas, formadores y emprendedores. El tercero trataba de incidir en la calidad de los productos.
 - De esta forma, cada componente se dirigía a colectivos amplios y diferentes, desde los socios o asociados de iniciativas concretas hasta toda la población de cuatro regiones que potencialmente podría resultar interesado, pasando por funcionarios (de la administración central y descentralizada), formadores, diseñadores, empresarios privados de otros negocios, etc. Esto ha tenido como consecuencia toda una serie de cuestiones que se arrastran hasta el momento actual, entre las que se pueden destacar la dificultad para elaborar una línea de base que satisfaga a todos los implicados, la diversa comprensión que diferentes implicados tienen sobre el conjunto del Programa, y la dificultad para la determinación de los denominados “sujetos de derecho”.
 - A juicio de la evaluación, la propia denominación de “sujetos de derecho” es una solución adoptada por la gestión del Programa ante la dificultad por determinar los colectivos meta debido a la ambición de la intervención propuesta. Esta intervención mezclaba características de la prestación de servicios públicos (resultado 1, incidencia en políticas nacionales dirigidas a todos los posibles interesados en el sector de las industrias creativas), de programa (resultado inicial

3: mejora de la calidad de los productos /servicios privados de un colectivo concreto: productores en activo de este tipo de industrias), y de proyectos (resultado 2 en cuanto al apoyo a iniciativas concretas mediante financiación y acompañamiento)

Este esquema de intervención, que mezclaba tres tipos de instrumentos y se dirigía a una variada gama de colectivos, se valora como muy ambicioso, e incluso alguno de los entrevistados indicó que alguna actividad era “un programa en sí mismo”. Probablemente el hecho de intentar compaginar en una misma intervención un resultado destinado a impulsar políticas públicas, otro dirigido al apoyo de emprendimientos concretos y un tercero en la línea de mejorar la calidad de los productos y servicios prestados en una industria, esté en el origen de una parte importante las dificultades por las que ha pasado el Programa.

A lo largo del periodo de implementación del Programa, y especialmente a partir de la reformulación, han tenido lugar una serie de vicisitudes que han hecho que tanto los problemas como sus soluciones se vayan convirtiendo en algo mucho más concreto y menos ambicioso a ojos de los involucrados en la intervención. Así:

- Cambios en la comprensión del Programa. La reformulación efectuada atenuó en parte estas dificultades existentes que eran debidas a la excesiva ambición en el alcance de la intervención, al prácticamente eliminar el tercer resultado sustituyéndolo por uno de los medios que existía en el segundo de ellos (“sostenibilidad y réplica de las iniciativas de promoción y formación de capacidades”) A pesar de lo anterior, serán a juicio de la evaluación, otra serie de factores los que más incidieron en la concreción de la estructura del Programa: el propio desarrollo de la implementación caracterizada (como se verá más adelante) por la “regionalización”¹⁰ de las actividades contribuyó de manera importante a que los diversos actores vayan teniendo una comprensión del Programa mucho más concreta y centrada en unos colectivos más definidos dentro de los denominados “sujetos de derechos”.
- Cambio de enfoque derivado del propio calendario de la intervención. Ha ido teniendo lugar progresivamente un cambio de enfoque en el proceso de ejecución desde las actividades propias del resultado 1 y dirigidas al fortalecimiento de políticas públicas hacia las involucradas en el resultado 2 que se encaminan a la formación y el apoyo a emprendimientos concretos. Este hecho, que probablemente ya era algo planificado por algunos de los responsables del Programa, ha originado que el entendimiento del Programa resulte más claro para muchos de sus participantes. Obviamente la incidencia en políticas públicas resulta algo mucho más complejo, ambicioso e intangible que el apoyo a emprendimientos concretos y dificultaba para algunos la comprensión de la intervención en su conjunto.
- Efecto de la reformulación. Para la evaluación es claro que la reformulación efectuada ayudó positivamente a la implementación del Programa, pero probablemente más por lo que tuvo de “socialización” de ideas y entendimiento común de la lógica de

¹⁰ La evaluación utiliza el término “regionalización” para referirse al proceso que ha llevado a que las actividades del Programa pasasen progresivamente de una mayor implementación en el ámbito nacional a centrarse progresivamente en las regiones; cambiando su enfoque desde análisis, diagnósticos y estudios más generales al impulso concreto de emprendimientos específicos, suponiendo el paso de un enfoque más centrado en la construcción de políticas al apoyo a una visión de proyectos de inversión (o en términos utilizados por el propio Secretariado en sus comentarios al borrador de este informe: de mayor incidencia en políticas públicas a acciones enfocadas en experiencias piloto locales)

intervención entre los participantes en dicha reformulación que por lo que supuso de cambio en la estructura de intervención.

Si bien en esta reformulación se reordenaron adecuadamente los medios que tenían que conducir a los resultados, la estructura de intervención no se varió sustancialmente¹¹: el primero de los resultados seguía conteniendo una serie de medios que perseguían la incidencia en políticas públicas de apoyo a los emprendimientos (estudios y mapeos, sensibilización a los interesados, marcos normativos, herramientas para preparación de propuestas, fortalecimiento de la administración descentralizada); el segundo seguía dirigido a los emprendimientos como objeto de la intervención (financiación, formación de los emprendedores y los facilitadores, formalización y promoción); mientras del tercero se reestructuraron los temas concernientes a la calidad de los productos y se incorporaron las actuaciones tendentes a la sistematización y difusión de resultados que tenían que ver con la replicabilidad. En definitiva, se reordenaron con acierto los contenidos pero se mantuvo la “filosofía” de incidencia en políticas públicas y apoyo a emprendimientos concretos.

A juicio de la evaluación, a lo largo del proceso de implementación se ha ido poco a poco concentrando el Programa desde cuestiones mucho más generales hacia elementos más concretos en dos ámbitos relacionados con las industrias creativas: las políticas de fortalecimiento del marco institucional y los emprendimientos concretos. Y ello, como se comentará más adelante en el capítulo de eficacia, se debió fundamentalmente a tres factores muy relacionados: el propio desarrollo del calendario de la intervención (de lo general a lo concreto), la adecuada reformulación que ayudó a ordenar y a poner en común la estructura del Programa, y la “regionalización” de las actuaciones.

En cualquier caso, la solución propuesta se adecua en todos los casos a las estrategias de agencias y socios. Así, todas las acciones son coherentes con las prioridades del Estado peruano y se insertan en los planes y programas operativos de las agencias de desarrollo involucradas.

A este respecto hay que indicar que no existe una estrategia nacional orientada específicamente al tema de las industrias creativas, sino que cada institución socio involucrada contempla el impulso a las iniciativas de negocio en el sector como prioridad estratégica en sus respectivos planes¹². Esta cuestión no es ninguna debilidad sino que se trata de una condición lógica si se entiende que las estrategias suelen referirse a temáticas sectoriales, y las industrias creativas no son un sector en sí mismo sino un ámbito que involucra varios sectores: producción, micro y pequeñas empresas, artesanía, turismo, cultura, agricultura, etc. Tratándose de un ámbito intersectorial es probable que su adecuación a políticas generales de desarrollo del Estado no se tenga que buscar tanto en

¹¹ No se varió sustancialmente porque cambios en objetivos y resultados habrían requerido procedimientos más complejos de comunicación y consenso entre actores y Secretaría del Fondo. Se optó así por intentar variar lo menos posible los resultados y reordenar los medios que conducían a éstos.

¹² La evaluación considera que la propuesta del Programa se inserta en, al menos, las siguientes estrategias sectoriales y temáticas: Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (AN), Lineamientos principales del Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR), Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal, Plan Estratégico Nacional de Artesanía (PENDAR), Plan Nacional de Fomento de la Agricultura Ecológica/Orgánica, Plan Nacional de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Plan MYPE 2006), Lineamientos para el Desarrollo Rural Comunitario en el Perú (MINCETUR 2008), y Programa Nacional de Turismo Rural Comunitario

las estrategias por sector como en los objetivos en niveles superiores. En este sentido hay que indicar que todos los entrevistados señalaban que el impulso de las industrias creativas encaja a la perfección en una de las grandes políticas estatales vigentes en el presente periodo: la inclusión.

La inclusión (o más concretamente por lo que aquí interesa el crecimiento con inclusión) es a juicio de los entrevistados uno de los puntos centrales de la actual estrategia de desarrollo del Estado en donde se enmarca el objetivo del Programa. A fecha de la evaluación no se ha podido consultar ningún documento oficial que refleje el contenido de esa política, pero resultaba evidente su consideración en todos los discursos de los responsables del Estado y, en dicho periodo de evaluación, se aprobó la puesta en marcha de un Ministerio de Inclusión.

Algo similar se puede decir al respecto de la adecuación a las estrategias de las agencias del Sistema participantes: si bien las industrias creativas no son un sector de interés específico (pues no se trata de un sector en sentido estricto) si es un ámbito en el que todas ellas tienen interés, y su pertinencia se sitúa más en el nivel del objetivo establecido (desarrollo de mercados)

Todo lo anterior puede servir también para reforzar la idea de que a lo largo del periodo de ejecución todos los implicados, en especial la Unidad de Coordinación, la OCR y el Secretariado, han contribuido a mejorar la calidad de la intervención, mediante ajustes en la estructura lógica de intervención, en procedimientos de planificación, gestión y monitoreo, realización de encuentros y talleres, etc.

b) Apropiación en el diseño.

Ya se ha indicado que los objetivos y estrategias de intervención del Programa Conjunto responden adecuadamente a los Planes y Programas Nacionales, así como a las necesidades identificadas y al contexto operativo de la política nacional. A pesar de lo anterior, las opiniones sobre la participación inicial por parte de las autoridades nacionales son diferentes entre los distintos entrevistados:

- Varios responsables de entidades socias indicaron que en un primer momento el diseño fue concebido por las agencias del Sistema, y aunque respondía adecuadamente a las políticas nacionales en el ámbito del impulso a las industrias creativas, su participación no fue mucho más allá de los niveles de consulta.
- Una idea también bastante extendida entre los responsables de algunas entidades socias es que si bien en un primer momento posterior a la consulta por parte de las agencias todos los socios se mostraron muy involucrados en el Programa, los retrasos que tuvieron lugar en la puesta en marcha del Programa (por una serie de razones que se comentarán en el epígrafe destinado al desempeño) generaron un cierto desinterés en algunos socios que ha llevado a que la apropiación entre estas instituciones no resulte homogénea.
- Casi todos los entrevistados señalan que la apropiación por parte del sector privado no es la cabría esperar. Insisten en la necesidad de involucrar más a dichos actores, si bien tampoco fueron capaces de apuntar una clara estrategia operativa en esta cuestión¹³. La estrategia impulsada por el Programa intenta, entre otras medidas, fortalecer las relaciones entre los emprendimientos y las empresas ya establecidas en el sector mediante contratos asociativos, con el fin de generar sinergia que resulte en ventajas para ambas partes. Si bien es muy pronto para pronunciarse al respecto, a

¹³ Más adelante, en el capítulo de sostenibilidad, se enfatizan los esfuerzos que se están realizando en esta materia desde las coordinaciones regionales.

pesar de los esfuerzos que se están realizando, los resultados no son excesivamente convincentes debido, probablemente, a que las empresas por el momento no identifican claramente las ventajas que les pueden reportar dichas estrategias.

En definitiva, si bien inicialmente la participación en el diseño del Programa por parte de las autoridades nacionales y, sobre todo, el sector privado resultó algo débil, progresivamente se han involucrado de manera positiva en los cambios que se han producido en el diseño, de modo que, con alguna debilidad puntual y poco significativa, las instituciones estatales se han apropiado del programa asumiendo un papel activo (más los primeros que los segundos).

Las excepciones se refieren fundamentalmente a la desigual apropiación entre los socios. Así, parece obvio el liderazgo del socio principal (MINCETUR), destacando también sus esfuerzos por involucrar de forma más activa a otras instituciones de la administración central y local, pero son las propias coyunturas de dichas administraciones las que marcan las diferencias en la apropiación. Así, algunas entidades del Estado, que probablemente en la actual etapa de desarrollo del Programa deberían tener un papel más protagónico, no pueden asumir una mayor implicación debido a su propia debilidad institucional en un momento de cambios en la administración por la entrada del nuevo gobierno. En otros casos es el propio proceso de descentralización¹⁴ el que ha configurado una coyuntura no muy favorable en algunas instituciones a la asunción de mayores responsabilidades. Se puede afirmar a este respecto que sin el actual liderazgo de MINCETUR es muy probable que el Programa pasase por enormes dificultades que pondrían en entredicho su continuidad, pues las restantes entidades participantes del Estado central no parece que pudiesen asumir tareas de liderazgo y es demasiado pronto para pensar en una apropiación efectiva por parte de la administración descentralizada. En todo caso, las entrevistas mantenidas con los responsables de los socios¹⁵ pusieron de manifiesto el liderazgo de MINCETUR, si bien cada uno de esos socios realiza las tareas de gestión de las actividades con cada una de las agencias correspondientes. Las tareas de coordinación entre agencias y socios corresponden obviamente a la Unidad de coordinación, si bien la colaboración de MINCETUR en esa línea también es importante.

En cualquier caso, es necesario señalar que los socios nacionales han contribuido, en todos los casos y en la medida de las posibilidades de cada uno de ellos, a la movilización de recursos de contrapartida, básicamente con el apoyo de personal y de estructura y equipos. En este sentido, el apoyo de los actuales socios se considera adecuado y suficiente.

3.2. Sobre el desempeño.

En el segundo capítulo del presente documento se ha intentado describir la intervención desde sus indicios intentando no emitir juicios de valor. En este epígrafe se intentan valorar los mecanismos de gestión empleados en la implementación y los cambios que ha sufrido la intervención desde su diseño original. Tal vez lo más significativo en este sentido son las siguientes cuestiones:

- i) Los retrasos en el ritmo de ejecución señalados en todos los informes de seguimiento y de visitas del personal del Secretariado del Fondo.

¹⁴ La evaluación entiende por “descentralización” el proceso de transferencia de competencias de decisión política y de recursos desde el Estado central hacia las instancias regionales y locales.

¹⁵ Únicamente no se pudo entrevistar a los responsables del Ministerio de Cultura, debido a que los propios cambios que se estaban sucediendo en los ámbitos del Estado en el momento de la evaluación, con la asunción de funciones del nuevo gobierno, impidió que se contase con un interlocutor autorizado por las autoridades.

- ii) Los cambios de responsabilidades entre los actores más representativos de la intervención.

Es difícil determinar en qué medida una cuestión es una de las causas de la otra; es decir, hasta qué punto los retrasos generaron cambios en el papel de los actores, o si fueron los cambios los que provocaron retrasos. Probablemente, un comienzo lento y complicado en la implementación fue una de las razones de los cambios, lo que a su vez conllevó una cierta acumulación de retrasos. En cualquier caso, lo más importante sería determinar las razones de una y otra cuestión. Entre estas razones los entrevistados señalaron las siguientes:

- a. La supuesta complejidad del Programa: muchas actividades. La práctica totalidad de los entrevistados comentaron que en el origen de los retrasos y los cambios estaba la complejidad del Programa, reflejada al menos en dos aspectos fundamentales: el elevado número de agencias y socios participantes y la proliferación de componentes (tres resultados y 10 medios para lograrlos) y actividades (más de sesenta) en su diseño.

Obviamente estos factores dan lugar a un Programa complejo, pero a juicio de la evaluación más por lo segundo que por lo primero. Parece cierto, en opinión de la evaluación, que el diseño es extremadamente complejo, como ya se indicó en capítulos anteriores, no sólo porque existan un elevado número de componentes y actividades sino, especialmente, porque estos componentes se dirigen a colectivos diferentes. No resultaría un programa tan complejo si todas las actividades se hubiesen focalizado en el mismo colectivo; esto es, haber considerado como colectivo meta (o sujetos de derecho) sólo a las personas que ya están asociados para la puesta en marcha de emprendimientos en las zonas de actuación, o sólo a aquellos interesados en el ámbito de las industrias creativas (estén o no asociados), o solamente a los funcionarios que prestan servicios a los colectivos anteriores, o sólo a emprendimientos ya en marcha, o a empresas del sector, etc. La complejidad viene dada porque el Programa se dirige a todos esos colectivos (y a algunos más) que obviamente requieren tratamientos específicos. Si a esto se une que se trata de cuatro regiones distintas y cuatro áreas de actuación diferentes (agricultura, turismo, artesanía y gastronomía), el Programa se configura como un amplísimo conjunto de servicios que prestar a colectivos muy heterogéneos.

- b. La supuesta complejidad del Programa: muchas agencias y socios. La evaluación es de la opinión que un Programa con una elevada participación de actores (agencias y sus socios) no tiene por qué resultar necesariamente de una complejidad excesiva, pues si la toma de decisiones se delega y el sistema de gestión se centraliza no importaría tanto el número de agentes participantes. El problema es que a la complejidad de actividades diversas para colectivos diferentes en regiones y áreas de actuación distintas, que se describió en el párrafo anterior, se une que las agencias y sus socios toman decisiones y gestionan sus propios presupuestos. No ha existido una “única” unidad de gestión que es una de las características fundamentales de las acciones con mayor nivel de planificación en el desarrollo (proyectos y programas).
- c. Determinación de colectivos meta y coordinación de actores. El problema que más ha contribuido a acumular retrasos y ha provocado cambios en el papel de los actores sería, según entiende la evaluación, no tanto la complejidad del Programa como la excesiva ambición de todos los implicados en la determinación del colectivo meta (sujetos de derecho y sus facilitadores, formadores, funcionarios en general, empresarios, etc.) y las dificultades de coordinar un buen número de agentes ejecutando acciones por separado. Los síntomas de esta situación parecen claros: (i) por el momento no se cuenta con una línea de base que satisfaga a todos los implicados (y la evaluación duda que a estas alturas tenga sentido contar con ella, pues

sus contenidos se han sustituido por sistemas de indicadores, determinación de colectivos meta y otros elementos facilitados de forma paralela por la Unidad de Coordinación y otros agentes implicados); (ii) hasta fechas recientes no había una determinación clara de los sujetos de derecho; y, (iii) la agencia principal ha cambiado en el periodo y la Unidad de Coordinación ha variado sus responsables.

Si la argumentación de la evaluación es correcta, sería conveniente intentar explicarse por qué se ha dado esa excesiva ambición en la determinación de colectivos meta y a qué se han debido las dificultades de coordinación. Probablemente en el origen de estas cuestiones esté, por un lado la legítima intención de los diseñadores del Programa por enfrentar todos los problemas del sector en lugar de concentrar los esfuerzos sobre un menor número de problemas (como podría ser centrarse exclusivamente en la financiación de emprendimientos, o en la formalización de las iniciativas, o en el establecimiento de normas interministeriales que favorezcan las industrias creativas, etc.); y por otro lado el empeño de todas las agencias y todos los socios para que entre las acciones del Programa se incorporasen aquellos temas en los que tienen interés. Estas cuestiones se manifiestan a su vez en: (i) la lentitud en la toma de decisiones importantes para el Programa, con Comités formados por numerosos representantes que hacen las discusiones poco operativas; y, (ii) la persistencia de algunos temas en los que la posición conjunta de los actores no está lo suficientemente clara (consideración del concepto de trabajo decente, posturas sobre el trabajo con donaciones y créditos, entendimiento de la asistencia técnica¹⁶ y el acompañamiento, necesidad de formalización de los emprendimientos, posibilidad de descentralización en la toma de decisiones, etc.)

Si bien la evaluación considera que no le corresponde dirimir sobre estas cuestiones, se puede apuntar al respecto que:

(i) A juicio de la evaluación la descentralización en la toma de decisiones se está mostrando un mecanismo eficiente en el desempeño y más cercano a los titulares de derecho por lo que valora de forma más positiva que la alternativa de concentración de decisiones en los comités nacionales.

(ii) Sin entrar a valorar si el modelo actual de transferencia de recursos es asistencialista o no, la evaluación considera que no se deben limitar los mecanismos de actuación actuales y se podrían impulsar otras formas de transferencia de recursos: subvención de costes incurridos, crédito, garantía, participaciones en capital, etc.

(iii) Las alianzas público privadas parecen ser un mecanismo de gestión de recursos plenamente compatible con el Programa, e incluso algunas de las agencias involucradas han participado en este tipo de mecanismos en otras intervenciones (aunque sin involucrar recursos financieros: en el propio Perú en canastas o cestas de donantes, en Bolivia en apoyo a Defensoría, etc.)

- d. Debilidad de los actores y cambios de responsables. Los entrevistados apuntaban como otro factor que ha contribuido a los cambios en responsabilidades y en la

¹⁶ La evaluación entiende por asistencia técnica la provisión de servicios, suministrados por personas independientes de las agencias y sus socios, con el objeto de proporcionar conocimientos especializados sobre las materias objeto de su actividad habitual a los destinatarios últimos de los beneficios del Programa o a los miembros de las entidades intermediarias de la ayuda. Se incluyen por tanto en este capítulo los servicios de acompañamiento de los emprendimientos, la contratación para la elaboración de productos específicos a empresas y profesionales independientes, la contratación de servicios de formación especializada y las actividades de consultoría que se gestionen mediante contratos mercantiles y no laborales.

acumulación de retrasos en la implementación a la debilidad de algunas de las agencias y de sus respectivos socios para poder seguir el ritmo de ejecución de otros implicados. En ningún caso se ha puesto en duda en estas entrevistas ni el interés e implicación ni la capacidad profesional de los responsables de estas agencias y socios, pero sí se indica que las agencias que no tienen representación permanente en el país tienen mayores dificultades para tomar decisiones en los periodos en que pueden hacerlo el resto de los actores, lo que conlleva diferentes ritmos de implementación entre las diversas partes.

Adicionalmente los entrevistados indicaron que durante el periodo de implementación, y especialmente en la primera parte de la vida del Programa, han tenido lugar toda una serie de cambios en el contexto institucional que no han favorecido la permanencia de los responsables inicialmente seleccionados por parte de las agencias y de sus socios. En el origen de estas cuestiones hay varios acontecimientos entre los que se destacan las elecciones y cambios en los gobiernos regionales y locales, las propias elecciones y cambios en el gobierno nacional, la variación de responsables nacionales en algunas agencias, etc.

Este grupo de elementos parece que están en el origen de los retrasos en el arranque del Programa y en el cambio de responsabilidades que ha tenido lugar durante el primer ejercicio de ejecución. Resulta evidente que en los últimos tiempos ha mejorado sustancialmente el desempeño y se ha logrado un ritmo de ejecución que se podría valorar como satisfactorio. En los próximos epígrafes se intentan relacionar los factores que han contribuido a la mejora de estos aspectos.

a) Apropiación del desempeño

La apropiación en el diseño se valoraba en epígrafes anteriores con cierta tibieza, pues parece desigual entre las diversas entidades participantes. Algo similar se puede decir de la apropiación en el desempeño, si bien en este caso se ha pasado de grandes debilidades iniciales en este factor a una situación relativamente satisfactoria en la actualidad. Las dificultades anteriormente expuestas para el correcto arranque del Programa derivaron en un estado preocupante; así, en diciembre de 2010 el Secretariado indicaba al respecto¹⁷: *“La apropiación gubernamental viene siendo débil hasta la fecha. De cara al ejercicio de reajuste es fundamental asegurar el involucramiento del MINCETUR como ministerio líder. La propuesta de trabajar a través de un comité reducido puede ser operativa para este momento crítico, si bien es importante que esto no socave la apropiación en el nivel local”*.

Pasados nueve meses desde el momento de ese informe la evaluación considera que la situación ha mejorado notablemente. MINCETUR, y más concretamente la Dirección General de Artesanía, se muestra como un socio líder que intenta impulsar también la apropiación por parte de otras instancias de la administración. Buena prueba de su implicación en el Programa es su compromiso de aportar 60.000 dólares en efectivo destinados a financiar asistencia técnica en cuestiones de diseño dirigido a la mejora de la competitividad de los productos de algunos emprendimientos apoyados por el Programa. A este proceso de refuerzo de la apropiación han contribuido, en opinión de la evaluación, varios factores:

- El cambio de agencia líder desde FAO a PNUD, por recomendación del equipo que reformuló el Programa (en el cual participó MINCETUR, PRODUCE, APCI, PNUD, FAO, la Unidad de Coordinación y la Oficina de la Coordinadora Residente), al considerar a

¹⁷ En ese momento se señalaban tres problemas clave del Programa: el citado de la apropiación, la necesidad de un reajuste inmediato (reformulación) en la estrategia de intervención y la contratación de una persona responsable de la Unidad de Coordinación.

la segunda de las agencias como una entidad más especializada en tres de las cuatro áreas de trabajo que competen al Programa.

- La cercanía con la Unidad de Coordinación, que incluso se ubica en sus instalaciones, y con las agencias sin representación permanente en Perú, con las que dispone de mayor experiencia de trabajo conjunto¹⁸.
- Dos cuestiones que a juicio de la evaluación han resultado clave para la mejora de la mayor parte de los aspectos del Programa: la progresiva “regionalización” de las actividades y las consecuencias del trabajo de reformulación del Programa. En ese sentido se percibe mucho más avance hacia los resultados en el segundo ejercicio respecto al primero.
- Los factores anteriores han propiciado una serie de cambios en procedimientos y modelo de gestión que han hecho mucho más cercana la implementación a las autoridades nacionales: toma de decisiones en foros más reducidos, concreción de actividades sobre colectivos mejor definidos, clarificación de las responsabilidades de las partes, etc.
- Resulta obvio también que la evolución del Programa hacia aspectos más concretos favorece la capacidad de ejecución de las agencias en sus líneas de especialización; así, por ejemplo, para UNESCO, ONUDI o FAO es más sencillo trabajar en materias relacionadas directamente con emprendimientos concretos en el sector cultural, en la industria artesanal o en la agricultura que en cuestiones más generales. Este es otro factor que favorece la apropiación.
- También es importante reconocer la labor de la Unidad de Coordinación para acelerar el proceso de implementación, que ha mejorado las relaciones con las diversas agencias y socios respecto a los momentos anteriores a la reformulación. También ha resultado decisivo el impulso de la Oficina de la Coordinadora Residente y el trabajo de una agencia líder más fuerte y mejor posicionada en estas tareas que su predecesora.

En definitiva, la apropiación por parte de las autoridades nacionales ha mejorado sustancialmente durante los últimos meses, si bien continua siendo muy desigual entre las diferentes instituciones socias. Esta desigualdad parece que ya no se debe a la falta de interés de algunas entidades que pudo retroalimentarse con la falta de resultados propiciada por la ausencia de productos en un primer periodo de implementación, sino que en este momento responde mucho más a cierta incertidumbre por el futuro de dichas entidades debido al cambio de gobierno (y, por tanto, de algunas autoridades que llegan con nuevos planes) y a una relativa indefinición sobre competencias y recursos disponibles en las administraciones descentralizadas.

b) Eficiencia en el proceso.

Ya se ha comentado repetidamente que una de las cuestiones que inicialmente llaman la atención poderosamente del Programa analizado ha sido su bajo nivel de desempeño en el primer ejercicio de ejecución. En ese sentido (obtención de productos en relación con el consumo de tiempo) resulta imposible valorar de forma positiva la eficiencia: a la fecha actual, a pesar de los importantes avances a partir de la reformulación, no se han recuperado totalmente los retrasos acumulados, encontrándonos con que se han

¹⁸ La ubicación de la Unidad de Coordinación del Programa en el MINCETUR puede favorecer el trabajo con este ministerio y con los puntos focales de dos de las agencias con las que comparte ubicación, pero también puede contribuir a que haya cierta lejanía entre Unidad de Coordinación y el resto de las agencias participantes.

consumido aproximadamente un 25% de los recursos cuando ha transcurrido el 60% del periodo de ejecución¹⁹.

A pesar de lo anterior, la evaluación puede apuntar dos cuestiones que podrían servir para matizar esta evidencia y favorecer una lectura más positiva del posible avance del Programa: (i) en un Programa como el que se analiza, que no contempla inversiones importantes en infraestructura, es probable que los mayores consumos de recursos se produzcan en las últimas etapas de la implementación, pues responden a contratos de asistencia técnica que se comprometen a la resolución de las licitaciones correspondientes y se desembolsan a la recepción del producto; (ii) el ritmo de ejecución de recursos se ha incrementado los últimos meses, con la descentralización de las decisiones sobre algunos gastos, la simplificación de determinados procedimientos en licitaciones y la puesta en marcha de actividades que suponen mayor consumo de recursos.

La valoración de la eficiencia no puede limitarse a una indagación sobre la relación entre el tiempo consumido y los recursos comprometidos, sino que debe pronunciarse también sobre otras cuestiones de interés:

- Respecto a la estructura de costes del Programa, sorprende en un primer análisis el elevado porcentaje de recursos que se destinan a coordinación, gestión, administración, indirectos, comunicación, incidencia, etc., que llegan al 35% del presupuesto total²⁰. De cualquier forma hay que considerar que ese 35% incluye los costes de personal de cada una de las agencias, los costes de la Unidad de Coordinación y las cuatro Unidades de Coordinación en las regiones y toda otra serie de cuestiones relativas a la administración del Programa.
- En cuanto al 65% del presupuesto destinado inicialmente a la ejecución de las propias actividades, estaba previsto emplear aproximadamente un 27% en asistencia técnica, el 23% en formación y otro tanto en financiación, un 15% en estudios²¹ y un 12% en sensibilización.
- Bastantes entrevistados consideraban que los costes inicialmente asignados a cuestiones como la realización de estudios y parte de la asistencia técnica y otras partidas eran muy amplios en relación con los compromisos en financiación. Esta partida de financiación de iniciativas y nuevos emprendimientos fue más que duplicada durante la ejecución, pero para algunos actores debería incrementarse aún más.
- En cuanto a la ejecución del gasto y justificación del consumo de recursos, los entrevistados alaban, en términos generales, la transparencia del sistema de administración del Programa, si bien parece que en algún momento ha existido una pequeña confusión sobre los recursos disponibles en el momento de la transferencia de sistemas de rendición de cuentas que conllevó el cambio en la agencia líder.

¹⁹ A la fecha de revisión de este informe (diciembre de 2011) no se dispone de datos definitivos, pero en la mejor de las previsiones (ejecución del 100% del POA 2011 según el documento “MDGF-2081 - POA2011 - 30 may 11.xlsx”) el consumo de tiempo sería del 66% y de recursos el 46%.

²⁰ En el presupuesto inicial del Programa se incluían aproximadamente tres millones doscientos cincuenta mil dólares como “Entregable según Tipología de actividades”; o lo que es lo mismo, como recursos destinados a la ejecución de actividades. La diferencia entre los cinco millones de presupuesto total asignado y la cantidad destinada a la ejecución de las actividades asciende a cerca de un millón setecientos cincuenta mil dólares, el 35% del presupuesto total.

²¹ Buena parte de estos estudios son productos también de asistencia técnica.

- Probablemente el modelo de gestión que ha adoptado el Programa de entre los posibles no sea el que más puede favorecer el trabajo conjunto ni entre agencias ni entre socios. El modelo de gestión se caracteriza por los siguientes elementos:
 - ⇒ Para la ejecución de la mayor parte de las actividades se establecen unos mecanismos de relación lineal entre las sedes de cada agencia, su delegación o representación en Perú y entre ésta y su socio.
 - ⇒ Esas relaciones lineales entre agencias, sedes y socios se complican dado que además de los procedimientos propios de cada agencia se utilizan los del PNUD para determinadas operaciones.
 - ⇒ Existe una Unidad de Coordinación que trata de que el desempeño se realice conjuntamente entre las agencias, pero esta Unidad queda parcialmente excluida de alguna de las relaciones lineales citada anteriormente, al existir una cierta dependencia de la agencia líder y una ubicación física en el socio principal. De esta forma, la Unidad encargada de coordinar puede ser informada y /o consultada en el caso de la ejecución directa de alguna actividad de una agencia y su socio, pero no siempre puede decidir al respecto.
 - ⇒ En este modelo se utilizan, de forma mayoritaria, los procedimientos de cada agencia, y no tanto los de los socios.

Se podría haber optado por varios modelos de gestión alternativos en función, básicamente, de tres variables: de cuál sea la entidad o entidades donde se depositan inicialmente los recursos, de la localización, funciones y composición de la Unidad de Coordinación y de los procedimientos que se utilicen. Así, por ejemplo se podrían haber localizado todos los recursos del Programa en una unidad ubicada en el socio principal que utilizase exclusivamente procedimientos nacionales. Otro modelo pasaría por colocar todos los recursos en una unidad en la agencia líder que sólo utilizase “procedimientos PNUD”. Entre estos esquemas podrían plantearse muchos otros: con recursos en varias agencias y en diferentes socios y sin una unidad específica; con una unidad independiente (no situada ni en una agencia ni en un socio) y dotada o no de personalidad jurídica, que contase con la gestión de todos los recursos y emplease procedimientos propios o (alternativamente) sólo procedimientos nacionales; cada agencia actuando con un socio y procedimientos del socio sin unidad de ejecución; una unidad de ejecución por cada resultado o componente y una unidad coordinadora; etc.

Es obvio que en este momento resulta imposible pronunciarse sobre la posible eficiencia de cualquiera de los modelos alternativos en comparación con el adoptado, pero lo que sí se puede afirmar es que el modelo que ha seguido el Programa probablemente no favorezca mucho el trabajo conjunto. Cualquier modelo alternativo en que la gestión de la totalidad de los recursos pasase por la Unidad de Coordinación y contase en dicha unidad con los técnicos (puntos focales) de las agencias y los responsables del Programa en los socios, favorecería más el trabajo conjunto.

- A pesar de que el modelo de gestión probablemente no sea, entre los posibles, el mejor para el trabajo conjunto, esta cuestión ha mejorado sustancialmente durante la implementación, debido a las cuestiones anteriormente apuntadas: la “regionalización”, que de alguna manera ha impuesto en la práctica mayores responsabilidades sobre las actividades en las Unidades de Coordinación regionales; y el devenir del Programa, hacia unas actividades que requieren una mayor cercanía a los colectivos destinatarios de la intervención. Así, según el Programa ha ido “aterrizando” sus actividades en las regiones y en los colectivos de sujetos de derechos a los que se dirige se ha puesto de manifiesto las dificultades para la “ejecución

directa” de las agencias y sus socios y la concentración de la responsabilidad de poner en marcha algunas actuaciones en las Unidades de Coordinación regionales²².

Probablemente lo anterior no haya sido nada planificado; lo que ha ocurrido es que progresivamente se ha ido pasando de unas actividades en la línea de la realización de estudios y asistencia técnicas externas que favorecen la ejecución directa entre agencias y socios, a otro tipo de actividades centradas en las regiones que obligan a la proximidad entre los ejecutores y la población a quienes se dirigen. Como algunas agencias carecían de la capacidad de tener presencia permanente en las regiones y algunos socios tienen estructuras regionales débiles por causa del proceso de descentralización, las responsabilidades sobre algunas actividades se han ido concentrando en las unidades de coordinación regionales y en las administraciones locales, lo que es un modelo que favorece mucho más el trabajo conjunto que el anterior, pues se juntan las tareas en dichas unidades y no en cada una de las agencias y sus respectivos socios. En este sentido la evaluación considera que el propio devenir del Programa ha favorecido enormemente el paso de un modelo de gestión poco adecuado al trabajo conjunto (o más que conjunto “coordinado” entre agencias y sus socios) a un sistema en que trabajar de manera coordinada es obligado si se desea avanzar²³.

Según entiende la evaluación, lo anterior es un punto clave para comprender el desempeño, que se puede resumir en la siguiente secuencia de acontecimientos:

- (i) Debido a algunas debilidades de diseño, a trabas en contrataciones y en otros procedimientos, a la complicación en la toma de decisiones (por la complejidad del modelo de gestión), a la dificultad en la coordinación de agencias y socios (originada en la debilidad de parte de estas entidades), y a otros elementos del entorno (elecciones, cambios en los responsables de los socios, etc.), el Programa se inicia con importantes retrasos y diferentes ritmos de ejecución directa entre las agencias.
- (ii) A lo anterior se une que las primeras actividades que corresponden al calendario se refieren a la realización de estudios y asistencias técnicas mayoritariamente subcontratadas de las que parte de los actores no tienen muy claro su propósito y su contribución a la estrategia general del Programa.
- (iii) Las dos cuestiones anteriores (retrasos y poca confianza en la validez de los productos que se van obteniendo) aconsejan un replanteamiento del Programa, centrado básicamente en el cambio de responsabilidades entre agencias y socios, un enfoque hacia actividades más centradas en unos colectivos meta (sujetos de derechos) mucho más concretos, y una simplificación de los procedimientos de toma de decisiones.
- (iv) Los nuevos liderazgos y el enfoque en este tipo de actividades derivan en una regionalización del Programa que se lleva a cabo de manera simultánea a la concentración de las decisiones en menos actores.
- (v) La regionalización de las acciones, su concentración en colectivos meta más concretos y la simplificación y concentración de la toma de decisiones, unida a las dificultades de varias agencias y socios para tener una presencia más activa en las regiones, ocasiona

²² En las propias palabras del Grupo de Referencia de la evaluación en sus comentarios al borrador del presente informe: *“algunas Agencias acuerdan con los/as Coordinadores Regionales que éstos/as llevarán a cabo actividades que les corresponden (a las Agencias, por medio de puntos focales técnicos a nivel regional), sin que haya transferencia de recursos financieros ni humanos a las regiones”*

²³ O lo que es lo mismo: cuando ni parte de las agencias ni de sus socios tienen posibilidad de tener presencia permanente en las regiones y se quiere avanzar en un Programa que se “regionaliza” parece obligado delegar parte de la responsabilidad en un organismo descentralizado, que en este caso son las unidades regionales de coordinación.

que en la práctica se pase paulatinamente a una realización de actividades más próxima al trabajo de las Unidades Regionales de Coordinación con la colaboración (en la medida de sus posibilidades) de las autoridades locales (tanto regionales como municipales).

- (vi) Este nuevo modelo resulta, a juicio de la evaluación, más operativo y eficiente, favorece el avance del Programa en su conjunto, dispersa menos los esfuerzos. acerca el Programa a sus usuarios, favorece el liderazgo de entidades más fuertes (MINCETUR, PNUD, OIT) y facilita la valoración de productos y efectos. Sin embargo también conlleva algunas consecuencias no tan positivas, pues: (a) tiende a apartar de algunas decisiones a las agencias y socios más débiles que quedan, en la práctica, exclusivamente como elementos de consulta con escaso poder de decisión; y, (b) “reduce” el nivel del Programa pasando de una finalidad de incidencia en políticas públicas a un nivel más “proyecto” centrado en la solución de problemas específicos de colectivos mucho más concretos.
- (vii) En cualquier caso, lo anterior no supone romper las reglas de los acuerdos firmados entre las agencias y entre estas y el Secretariado, puesto que el modelo de ejecución sigue siendo de cada agencia con su socio, lo que ocurre es que el modelo de ejecución agencia – socio se complementa con algunas tareas y decisiones que pasan a tomarse en las instancias de coordinación del Programa.

Fruto de la secuencia anterior es que los retrasos progresivamente se van recuperando y el Programa resulta cada vez más ágil desde el punto de vista del desempeño, si bien esto se consigue a costa de concentrar las decisiones y los colectivos meta a los que se dirige. Si bien en todo esto hay ventajas e inconvenientes, a juicio de la evaluación la valoración general de este proceso es positiva.

Obviamente el proceso anteriormente descrito, si bien es posible que no fuese planificado de antemano en su totalidad, tampoco es fruto de la casualidad, y se ha debido en buena parte al esfuerzo de los implicados, pudiendo destacar el liderazgo de la Oficina de la Coordinadora Residente y de MINCETUR por poner en marcha las sugerencias realizadas por el Secretariado del Fondo para la mejora del desempeño del Programa²⁴, los esfuerzos de las administraciones locales, el trabajo de la agencia líder y, especialmente, la gestión de la coordinación interagencial y de la Unidad de Coordinación tanto central como de sus dependencias regionales, por coordinar todas las partes implicadas y trasladar el Programa a las regiones.

Las mejoras que se perciben en el desempeño y en el avance hacia resultados comparando el primer ejercicio de ejecución con lo realizado en la parte del segundo ejercicio que la evaluación puedo contemplar es el principal argumento para recomendar la continuidad del Programa. Es probable que si se realizan algunos cambios en la línea de las recomendaciones de este informe, el Programa pueda ejecutar todos los recursos en el periodo establecido o en una pequeña prórroga de los plazos de ejecución. La calidad de los productos obtenidos hasta el momento, que se comentará en el capítulo siguiente, es el otro argumento principal para recomendar la continuidad del Programa.

En cualquier caso, resultaría muy interesante sistematizar este proceso, de concentración de decisiones y de concreción de colectivos meta, en un futuro, con el fin de extraer lecciones para posteriores intervenciones, y para ello podría resultar también muy positivo comparar si el proceso ha sido similar en otros programas de la ventana.

3.3. Sobre los resultados

²⁴ Ver los informes del Secretariado denominados “Informe de mision Peru (marzo 2010).docx” e “Informe de mision Peru (Noviembre 2010).docx”

En el momento de la evaluación, con una ejecución de presupuesto del 25 %, no es fácil pronunciarse por la contribución del Programa a resultados y efectos. Si es cierto que se cuenta ya con un listado de productos, facilitado por la Unidad de Coordinación, que se puede calificar como satisfactorio. Tal vez lo más destacable en este sentido, y sobre lo que se incide en los siguientes epígrafes, es que el centrar el foco del Programa sobre problemáticas específicas de los colectivos de sujetos de derechos que constituye la principal línea de trabajo actual, frente al apoyo a políticas públicas y ordenamiento del sector que resultaba de mayor interés en las primeras etapas de la implementación, facilita mucho tanto la identificación y valoración de productos y efectos como la de la propia sostenibilidad de los efectos positivos que puedan señalarse. Adicionalmente hay que indicar que el avance hacia resultados resulta mucho más significativo en el segundo ejercicio de ejecución frente a su predecesor.

a) Eficacia en el alcance de los resultados

Son tres los resultados que contempla la formulación del Programa: (i) Promover un entorno institucional favorable para el desarrollo de las Industrias Creativas Inclusivas; (ii) Desarrollo de capacidades de micro y pequeños productores en negocios de IC sostenibles para contribuir a una mayor generación de ingresos y acceso al mercado a través de proyectos piloto y de la incubación de nuevos emprendimientos creativos; y (iii) La disposición por parte de las contrapartes y los socios estratégicos del PC de productos, herramientas, instrumentos y metodologías validadas para la promoción de las IC, como medio de asegurar la sostenibilidad y replicabilidad del PC.

Sobre el primero de ellos se puede indicar que es el más difícil de contrastar, a pesar de que, al menos a juicio de la evaluación, ya se han realizado las principales actividades previstas. Obviamente, es el de más difícil contraste pues requiere una definición más concreta (¿qué alcance tiene exactamente el término “entorno institucional”?, ¿cómo sabemos si es “más favorable”?, ¿es posible atribuir cualquier mejora en el entorno institucional al Programa?, etc.), y afinar mucho los indicadores que midan realmente efectos sobre los colectivos destinatarios últimos (el entorno institucional favorable habría que medirlo sobre los colectivos meta y no sobre las instituciones para poder asegurar que se trata de un resultado o efecto y no de un producto: los efectos deben implicar cambios en los colectivos meta y no sólo en los “intermediarios”)

El segundo de los resultados (objetivo específico 2) es algo más sencillo de contrastar; se trataría de comparar la diferencia en alguna variable (probablemente el ingreso o las ventas procedentes de los negocios) entre los grupos tratados por el Programa y algunos no tratados. Obviamente tampoco es sencillo, pero sí más fácil que lo anterior.

El tercer resultado es más fácil de medir que los dos anteriores, pero es difícil entender que realmente se trata de un resultado y no de un producto, pues (i) no se centra en los colectivos meta sino en los intermediarios, y (ii) realmente es un medio para favorecer el alcance de cualquiera de los otros dos resultados. En cualquier caso, sobre esta cuestión no se ha avanzado mucho a la fecha de la evaluación, por lo que poco se puede apuntar.

Dadas las dificultades ya comentadas con anterioridad para disponer a la fecha de la evaluación de una línea de base satisfactoria para todos los implicados²⁵, la Unidad de Coordinación y consultores contratados al efecto, basándose en los avances en borradores de línea de base y otros esfuerzos de sistematización en sus tareas propias del monitoreo,

²⁵ En lo que sigue la evaluación basa sus apreciaciones tanto en la documentación que a continuación se cita como en los TDR de la línea de base y los informes intermedios e informe final borrador de la misma, disponibles ya a fecha de la visita.

han ido construyendo un modelo de indicadores para el seguimiento y la evaluación²⁶. Se cuenta con una potente batería de indicadores (hasta 23) que tratan de informar sobre estas cuestiones, pero el modelo adolece de algunas debilidades:

- En el nivel de resultados, denominados “objetivos específicos”, los indicadores tratan la variable como producto y no como efecto, así por ejemplo para el resultado 1, se utilizan los siguientes indicadores: normas dictadas a favor de las ICI y número de instituciones que promueven el desarrollo de ICI. Si bien sería posible contar con línea de base y establecer la hipótesis de que los cambios son debidos al Programa y no a otros factores del entorno, es obvio que estamos midiendo el cambio sobre el intermediario (normas dictadas e instituciones implicadas) y no sobre el destinatario último, por lo que no informará demasiado sobre efectos.
- En el nivel inmediatamente superior, denominado “objetivo general”, el grado de indefinición es tal que por más esfuerzo que se realice en concretar unos indicadores, se estará midiendo algo que no se sabe si es lo que se quiere conseguir. Así, como objetivo general aparece: *“reducir la pobreza mediante el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas de los sectores agricultura orgánica, artesanías, turismo rural comunitario y gastronomía, para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables pobres”* (¿qué se pretende: reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida, desarrollar mercados, ...?, ¿de qué grupos: grupos vulnerables pobres en general, grupos en los cuatro sectores, grupos que puedan participar en el futuro en los cuatro sectores?, ¿qué entendemos por “desarrollo de mercados”, cuándo se puede decir que un mercado se ha desarrollado?)
- Frente a este objetivo poco definido, se propusieron una serie de indicadores también complejos y muy cercanos a productos: número de titulares de derecho que venden sus productos en los mercados, número de hectáreas que generan productos orgánicos que cuentan con certificación, porcentaje de incremento de titulares de derechos dedicados a la artesanía, etc. Obviamente, quienes prepararon este trabajo no van desencaminados y probablemente hicieron todo lo que se podía hacer dados los objetivos y resultados con los que contaban (la evaluación reconoce que no lo podría haber hecho mejor), pero hay que entender también que se están midiendo productos y no resultados.
- Parece que la forma de medir los efectos pasaría por una redefinición de objetivos y resultados, cuestión que excede con mucho el propósito que se busca. Así, si por ejemplo, se decide que el objetivo último es que los potenciales sujetos de derechos que quieren acceder a mercados en estos cuatro subsectores lo hagan, sería necesario fijar la situación punto de partida (cuántos de los que querrían acceder lo hacían sin Programa y cuántos lo hacen con Programa), determinar un grupo de tratamiento y uno de control, seleccionar aleatoriamente unos subgrupos para el análisis dentro de cada uno de ellos, establecer las hipótesis y proceder a las mediciones.

Quienes prepararon el documento sobre indicadores eran conscientes de la necesidad de este proceder y así lo indican en los capítulos introductorios del documento “Línea de base_PC-ICI_Miguel_Reyes_Final.doc”, pero dicho procedimiento requeriría de un consumo de recursos que probablemente no compense los resultados que se

²⁶ La evaluación ha podido acceder, entre otros, a los siguientes documentos que recogen el modelo propuesto: Fichas Técnicas Indicadores Matriz Resultados_LB_ PC-ICI.xls, Línea de base_PC-ICI_Miguel_Reyes_Final.doc, Consolidado titulares de derecho_ICI_2 (gráficos).xls, MDGF-2081 - Marco de MyE - rev - 15 dic 10.xlsx, MonitoreoMDGF-2081_ACTIVIDADES_vf_JUNIO.xlsx, MonitoreoMDGF-2081_Marco_resultados_-_vf_-_15_dic_10.xlsx, Lista_de_socios_ICI consolidada.xls

obtendrían y que, además, pasaría por una reformulación total de los objetivos del Programa, algo totalmente fuera de lugar en este momento.

En definitiva, la medición de los resultados y efectos del Programa requeriría un trabajo y unas condiciones que se escapan totalmente a lo que se busca y a lo que es aconsejable en este momento, por lo que en caso de realizarse una evaluación final o posteriores habrá que limitarse a medir con un grado de certeza aceptable los productos del Programa, mientras que sobre resultados y efectos las conclusiones deberán basarse en el empleo de técnicas cualitativas que arrojarán conclusiones con bajos niveles de certeza, aunque más generalizables que si se empleasen técnicas cuantitativas.

En cuanto a lo productos, la propia Unidad de Coordinación tiene bastante sistematizado el trabajo de relacionar recursos actividades y productos por agencia y socio, y ha elaborado listados de productos por resultado, por área de interés y por cada uno de los ámbitos territoriales de incidencia, que resultan muy completos y útiles para la evaluación. La evaluación ha resumido estos listados y puede destacar los siguientes productos (que se comentarán a continuación):

Para el resultado 1	- Titulares de derecho identificados (8600). - Mapeo de socios estratégicos públicos y privados por región. - Se han concluido los estudios de: i. Inventario de Patrimonio Inmaterial ii. Marco Normativo de las ICI iii. Oferta Financiera para ICI - Están en proceso los estudios de: i. Línea de Base ii. Mercado para artesanía textil iii. Normativa sobre propiedad intelectual iv. Mapeo de TRC y gastronomía
Para el resultado 2	- Primer concurso: Proyectos Piloto identificados - Convenios firmados - Proyectos en ejecución - Segundo concurso: Nuevos Emprendimientos - En proceso de evaluación proyectos presentados - Se ha considerado 1 MYPE por región además de 40 OBC - Programa de Formación de Formadores - Estructura y contenidos desarrollados. - En ejecución en las cuatro regiones. - Asistencia técnica a titulares de derecho - Identificación de necesidades identificados por región/línea - Términos de Referencia en proceso con <i>roster</i> de consultores locales y nacionales - Asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales - Identificación de necesidades para la incorporación de la ICI en los planes de desarrollo concertados en cada instancia de gobierno. - Consultoría en proceso descentralizada
Para el resultado 3	- Coordinación para registro visual de casos - Monitoreo y registro de avances

En cuanto a la valoración de dichos productos, la evaluación entiende que resultan adecuados en cuanto a su número y a su calidad general, si bien se pueden realizar algunos comentarios más concretos al respecto:

- En el resultado 1 se enmarcan toda una serie de productos referidos básicamente a estudios. En cuanto a los dos primeros (identificación de titulares de derechos y

mapeo de socios) el proceso para su obtención ha sido muy lento y ha generado bastante discusión entre los diversos implicados. No ha sido hasta la regionalización del Programa que se han podido obtener. La valoración general de su calidad es satisfactoria por parte de todos los implicados si bien sigue existiendo alguna duda en cuanto a la contabilización de sujetos de derecho en Lambayeque.

- Se han concluido tres paquetes de estudios: inventario de patrimonio, marco normativo y oferta financiera. El primero se considera muy oportuno por parte de algunos implicados, mientras otros no terminan de estar seguros de su utilidad. El segundo ha puesto en evidencia que no existe ningún impedimento legal para el apoyo a este tipo de iniciativas, por lo que algún implicado lo ve también poco útil en relación con su coste. El tercero es valorado como de gran calidad por casi todos los implicados y ha dado lugar a alguna polémica entre ellos sobre la oportunidad de trabajar con crédito y otros instrumentos propios de las microfinanzas o limitarse a las donaciones.
- Están en marcha los estudios de línea de base, mercado para textiles, normativa de propiedad intelectual y mapeo de turismo y gastronomía. El primero de ellos es el más polémico de todos los productos del Programa y muchos implicados (y la evaluación comparte esa opinión) no entienden su utilidad en este momento de la ejecución. En cualquier caso lo recomendable parece que sería aprobar el documento, pagar los honorarios y olvidarse del asunto, pues es bastante inoportuno entrar en una polémica en el seno de las instituciones por esta cuestión. Es muy temprano para que la evaluación pueda valorar los otros productos citados, pues ni consultó los documentos de avance ni recabó opiniones de interés al respecto.
- En el resultado 2 destaca el avance en la financiación de iniciativas. Se han realizado dos concursos para la adjudicación de recursos a los promotores de estas iniciativas. El proceso de presentación de propuestas, adjudicaciones y financiación de las propuestas tampoco ha estado exento de polémica, pudiendo destacar las siguientes cuestiones: (i) el malestar de algunos implicados regionales por no poder tomar ellos las decisiones de adjudicación; (ii) la discusión sobre si financiar sólo iniciativas de emprendimientos “formalizados” o poder concursar cualquier tipo de emprendimiento; (iii) la discusión sobre si utilizar en todo el procedimiento el modelo del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD o poder acudir a otros sistemas que incluso incluyesen el trabajo con créditos; (iv) la supuesta lentitud en la tramitación de las ayudas una vez adjudicadas (aperturas de cuentas, firmas responsables, etc.)

Probablemente no corresponda a la evaluación entrar en la valoración de cuestiones tan técnicas, pero si se puede indicar que con las salvedades anteriores la financiación es el componente más valorado por los entrevistados de todo el Programa, y la acción sobre la que tienden a articular el resto de las actividades, al punto que varios entienden que esta es la actividad central que explica la teoría del Programa. Entrevistados también algunos beneficiarios de las financiaciones su valoración general es muy positiva. En cuanto a posibles sugerencias, tal vez sería recomendable ampliar los modelos de financiación que se llevan a cabo, no cerrar inicialmente ninguna posibilidad de actuación y descentralizar más la toma de decisiones.

Desarrollando la idea anterior, es necesario indicar que las actividades que tienen que ver con la financiación de emprendimientos concretos fueron las mejor valoradas por todos los sujetos de derechos con los que la evaluación pudo entrevistarse, indicando todos ellos que el Programa les había dado unas oportunidades que no habían encontrado en ninguna otra iniciativa.

- El programa de formación de formadores arrancó con cierto retraso por circunstancias difíciles de valorar²⁷, pero a la fecha de realización de la evaluación cuenta ya con un desarrollo de los contenidos y está en marcha en todas las regiones, donde se aplica en una serie de fases secuenciales con contenidos teóricos y trabajos prácticos. A este respecto y en opinión de la evaluación, debería realizarse un esfuerzo importante para que los participantes en estos programas formativos se convirtiesen en los “acompañantes” de los emprendimientos financiados o susceptibles de ser financiados y, al menos, los que obtuviesen mejores calificaciones, se integrasen en las unidades regionales de coordinación. Parece poco eficiente contratar asistencias técnicas externas para acompañar los emprendimientos cuando se cuenta o se contará en breve con un “cuerpo” de técnicos formados por el Programa en las mismas materias en que se piensan poner en marcha las asistencias técnicas.

Sin resultar experto en la temática, la evaluación valora de manera positiva el programa de formación, pues así se lo indicaron las representaciones de los participantes que fueron entrevistados y los gestores de la formación. Todos los entrevistados consideran útil la formación, si bien la evaluación no termina de comprender el destino de los egresados si no son absorbidos por el propio Programa en sus asistencias técnicas. Pensar que los gobiernos regionales y locales van a ser capaces, con los medios con los que cuentan actualmente, de crear y mantener unos cuerpos de técnicos en la materia que incluyan a un número significativo de personas no parece muy realista.

La evaluación tuvo la oportunidad de reunirse con una significativa representación de las personas que estaban participando en la formación, y su valoración general al respecto resultaba muy positiva, si bien algunos de ellos expresaban dudas sobre la posibilidad de mejorar su situación laboral una finalizados los estudios (este hecho obviamente no se achacaba a la calidad o cantidad de la formación, sino a factores externos del propio mercado laboral)

- Sobre la asistencia técnica se han realizado ya bastantes comentarios en párrafos anteriores. Parte de los entrevistados, y la evaluación comparte esa opinión, no entienden bien la necesidad de asistencia técnica dirigida a otros colectivos que no sean los grupos financiados o susceptibles de ser financiados si existiesen nuevas convocatorias. Parece que hasta el momento se han identificado toda una serie de necesidades de asistencia técnica por región y línea de trabajo, pero la evaluación no ha logrado entender bien el proceso que se ha seguido para esa identificación a pesar de que ha podido acceder a toda la documentación existente. El siguiente paso ha consistido en la preparación de términos de referencia para la contratación local y nacional de los consultores que facilitasen esa asistencia técnica. Algunos de los entrevistados en las regiones han expresados su escepticismo con la necesidad de alguna de las asistencias técnicas programadas y, en caso de ser aprobada, con la oportunidad de pagar consultores nacionales para algo con lo que, indican, se puede contar con expertos locales.

En opinión de la evaluación se deberían limitar al máximo las consultorías y asistencias técnicas, centrándolas (en forma de acompañamiento) sobre los colectivos concretos que han sido financiados o susceptibles de ser financiados en el caso de que se ponga en marcha otra convocatoria.

²⁷ Se trataría de un conjunto derivadas, algunas de las cuales son extensibles a los retrasos generales del Programa, existiendo algunas específicas que afectaron a este componente, como fue la tardanza en la decisión en la propia agencia para determinar las personas responsables de su ejecución, la demora en algunas subcontrataciones, etc.

- Lo mismo anterior se puede decir de toda otra serie de acciones (estudios y asistencia técnica) que están en marcha o programadas para fechas recientes y cuya utilidad es puesta en duda por algunos entrevistados: asistencias técnicas para la incorporación de ICI en planes de desarrollo (si las autoridades lo consideran útil ya lo incorporarán), asistencia técnica para elaborar planes de inversión, metodologías para formular planes y nuevos emprendimientos (puede ser oportuno acompañar a los grupos interesados, pero no se recomendaría la elaboración de manuales y documentos sobre la materia), elaboración de guías metodológicas, talleres de capacitación, elaboración de perfiles de proyectos, asistencias técnicas en las áreas contempladas, en asociatividad, en patrimonio inmaterial, etc. (curiosamente estas asistencias técnicas versan sobre las mismas materias sobre las que se prepara a los formadores en el programa de formación, por lo que podrían ser ellos mismos los que acompañasen a los emprendimientos con estas cuestiones)
- La “reconsideración”²⁸ de muchas de esas actividades podría liberar recursos para su empleo en otras materias que son más valoradas por los entrevistados: la financiación de emprendimientos, la concertación con otras iniciativas similares de financiación (por ejemplo Mi Empresa) y el acompañamiento a los emprendimientos por medio de la financiación de las remuneraciones de los mejores egresados del programa de formación de formadores.
- Finalmente, el resultado 3 incorpora algunos productos sobre los que es difícil establecer una opinión, pues no se ha avanzado lo suficiente para ello. Es importante recomendar que se comience cuanto antes con estas tareas de sistematización, pues suelen consumir más recursos de lo previsto, al necesitar contar con insumos de otros resultados (en cualquier calendario estas actividades de sistematización requerirán que hayan concluido aquellas que llevan a los productos que se sistematicen, por lo que cualquier en la cadena puede resultar acumulativo). Al menos debería establecerse lo antes posible un calendario para este resultado que contase con las necesidades de información.

En dicho resultado se incluyen también algunas actividades tendentes a la comunicación y difusión de resultados. Si bien la evaluación valora de manera positiva los esfuerzos realizados hasta el momento, también considera que estas actividades serían más “prescindibles” si resulta necesario acaparar mayores recursos para la financiación de emprendimientos.

En definitiva, la evaluación valora de forma positiva la mayor parte de los productos, especialmente aquellos relacionados con el resultado 2 que, a juicio de bastantes entrevistados, constituyen la columna vertebral del Programa (financiación, formación, acompañamiento), proponiendo no una nueva reformulación, sino una restructuración de recursos y actividades (algo que no requiere tomar decisiones en instancias superiores al Comité Directivo), de modo que de aquí en adelante se limite al mínimo imprescindible la realización de estudios y asistencias técnicas dirigidas a colectivos diferentes a los financiados o susceptibles de ser financiados en caso de realizar nuevas convocatorias y se destinen los recursos así liberados a nuevas financiaciones y al acompañamiento de lo ya puesto en marcha. De aceptarse la recomendación anterior es probable que el Programa se

²⁸ No se trataría de cambiar la estructura lógica del Programa, sino en repasar conjuntamente el listado de actividades para ver las que tienen sentido en este momento, teniendo en cuenta el tiempo y los recursos disponibles, retrayendo recursos de aquellas que los entrevistados consideran menos necesarias (fundamentalmente asistencia técnica y estudios que no sean “acompañamiento”) para aplicarlos en las que consideran más oportunas (tal vez una nueva convocatoria de financiación a emprendimientos)

incline aún más a un esquema muy “proyectual”, debilitando su componente de incidencia en políticas públicas²⁹, pero lo anterior fortalecerá las probabilidades de ejecutar los recursos restantes en tiempo y forma, será mejor entendido por los implicados y se facilitará la capacidad de extraer enseñanzas y lecciones para posteriores intervenciones en el sector.

La evaluación es consciente de que las conclusiones y recomendaciones relativas al trabajo que se realiza en las coordinaciones regionales (regionalización) pueden significar una menor participación directa en el Programa de algunas agencias que no dispongan de facilidades para “regionalizarse”, constituyendo un tema muy delicado de tratar. Sin embargo, la situación del Programa también es bastante delicada, ya que transcurrido el 66% del periodo se contaría con una ejecución presupuestaria del 46% (en el mejor de los escenarios: ejecución total de las previsiones del POA 2011), debiendo ejecutar en el tercer año más de lo que se realizó conjuntamente en los dos anteriores. Se trata por tanto de mantener el Programa (debido a los avances que se registran en el desempeño en el último periodo, a la buena cantidad y calidad de productos que se va consiguiendo y a la positiva percepción de los sujetos de derechos con los que trabaja directamente) intentando agilizar la ejecución sin poner en entredicho los resultados esperados.

Pueden existir varias soluciones para agilizar la ejecución de recursos, y la evaluación sugiere de entre ellas la que pasa por (i) simplificar aún más los mecanismos de toma de decisiones, (ii) concentrar los recursos en la ejecución de aquellas actividades que se dirigen más directamente a financiar y acompañar los emprendimientos, y (iii) trasladar la aplicación de algunos recursos a las unidades de coordinación (siempre con la participación de puntos focales de las agencias en dichas unidades, donde los coordinadores son, al fin y al cabo, empleados de esas agencias) Adicionalmente, la evaluación no detecta ninguna cuestión que afecte a la factibilidad de aplicar estas recomendaciones, más allá de la posible ruptura del equilibrio entre agencias que se fija en los memorandos de entendimiento entre las agencias y el Fondo. La ruptura de ese equilibrio no supone, a juicio de la evaluación, la ruptura de los acuerdos, pues siempre es posible mantener las normas generales acordadas al tiempo que se impulsan nuevos mecanismos para facilitar la gestión. No se trata por tanto de que algunas agencias dejen de percibir algunos recursos que gestionarían otras, sino de que las primeras sean capaces de acordar con las segundas los procedimientos para delegar parte de sus responsabilidades de ejecución en aquellas con mayores facilidades para aplicar los recursos.

A la pregunta de si se puede acelerar la ejecución de las actividades sin poner en peligro los resultados esperados, la evaluación contesta de forma positiva sugiriendo unas medidas para lograrlo. Si la pregunta es si la puesta en marcha de esas medidas rompería de algún modo el equilibrio acordado entre las agencias, la respuesta es que es posible que esto ocurra. En cualquier caso corresponde a los órganos de decisión del Programa, y no a la evaluación, valorar los costes y beneficios de aplicar las recomendaciones.

En relación con los efectos, otra de las preguntas incluidas en los términos de referencia de la evaluación se refiere a la posible contribución a los ODM. La respuesta no es fácil por varias razones. En primer lugar es obvio que con una ejecución tan baja de los recursos es muy temprano para poder pronunciarse al respecto. También hay que indicar que el marco de resultados de las agencias está en proceso de construcción, y que tal vez no

²⁹ En un país con el nivel de desarrollo y las tasas de crecimiento de Perú la estrategia de desarrollo basada en el fortalecimiento de políticas públicas es con toda seguridad más adecuada que el trabajo en intervenciones más cercanas a los proyectos de cooperación internacional, y además resulta mucho más pertinente con las políticas de las agencias involucradas, pero dado que el Programa ha sufrido demasiados retrasos, la propia evolución en su implementación desde la administración central hacia las regiones aconseja este proceder más cercano a los colectivos meta.

tenga mucho sentido intentar una valoración en el marco del esquema anterior. De acuerdo con la formulación la intervención propuesta se enmarca en el enfoque del MANUD y contribuye plenamente a los resultados 2.1. y 3.1; está directamente relacionada con las metas 1.A y 1.B del Objetivo 1 de los ODM y contribuye al cumplimiento de los ODM 3 y 7.

En cualquier caso, el impulso al sector privado que realiza el Programa será una contribución positiva a la reducción de la pobreza: de una forma muy directa en cuanto al apoyo a emprendimientos concretos, de manera un poco más indirecta en cuanto a la construcción del marco institucional adecuado para que se desarrollen dichos emprendimientos, y de forma menos tangible pero también útil en lo que se refiere a la sistematización de las prácticas llevadas a cabo.

En cuanto a los principios e indicadores de París y Accra, la evaluación considera que la alineación con las estrategias de desarrollo de los socios resulta adecuada y la apropiación se ha valorado de manera bastante positiva. Sin embargo, la armonización con otros asociados parece, con excepciones, bastante débil. Así, la evaluación fue informada de que hay otras agencias de desarrollo trabajando en la misma temática, incluso la propia Cooperación Española tiene programas en marcha con los que se podría tratar de buscar alguna sinergia. Si se puede destacar que desde las unidades de coordinación regional se están realizando esfuerzos de coordinación entre el Programa y otras iniciativas del Estado que trabajan en la misma línea, cuenten o no con apoyos de la cooperación internacional. La evaluación considera que a estas alturas de la ejecución y dada la problemática específica del Programa lo más recomendable es buscar sinergia con otras acciones nacionales (apoyadas o no con recursos internacionales) más que intentar integrarse en grupos de donantes, mesas en la materia o coordinarse con otras agencias bilaterales.

Se pueden apuntar algunas dudas en cuanto a los posibles efectos de la inscripción de la totalidad de los recursos en las cuentas nacionales, pues no se sabe como afectaría a la eficiencia; lo que es obvio es que su no inscripción implica la utilización de procedimientos externos a la administración peruana y la existencia no de una sino de varias unidades de ejecución paralelas (tantas como agencias realizan la denominada “ejecución directa”). Este no es un proceder acorde con los principios establecidos en París que aboga por no impulsar las unidades de ejecución paralelas y centrar la responsabilidad de la implementación en los socios nacionales. La evaluación no puede pronunciarse taxativamente en cuanto a la mutua rendición de cuentas y a la gestión para resultados; si ya resulta muy complicado poder pronunciarse sobre la contribución del Programa a efectos, mucho más lo es en cuanto a valorar impactos.

El enfoque de género del Programa parte de la premisa de que el género es una construcción social que surge a partir de la designación de roles específicos para los hombres y las mujeres basados en las diferencias sexuales y que permite entender cuestiones fundamentales de la organización social, económica y política de una comunidad o sociedad. El Programa está tratando de aplicar el Enfoque de Equidad de Género (EEG) en lo siguiente:

- Realiza esfuerzos para establecer mecanismos que tiendan a disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres en los que se refiere a las contrataciones del personal del equipo de coordinación y de los consultores.
- En todos los diagnósticos, estudios, líneas de base, análisis y mapeos, intenta incluir la variable de género discriminando el universo femenino.
- Procura establecer indicadores específicos, considerando un enfoque de género.

- Asegurando una cuota femenina en todas las actividades dirigidas a beneficiarios directos (micro y pequeños empresarios, instituciones públicas y privadas contrapartes, formadores).

En función de lo anterior, la evaluación considera que el Programa está realizando un tratamiento correcto de esta cuestión.

b) Sostenibilidad.

En un Programa como el analizado la sostenibilidad se puede considerar en dos ámbitos relacionados: por un lado los efectos generados en cuanto al impulso de una política pública sobre el tema, y por otro la de los negocios o emprendimientos apoyados.

Lo primero que a juicio de la evaluación merece la pena destacar es que en el tipo de intervención de que se trataba en sus primeras fases, centrada en la incidencia sobre políticas públicas, la sostenibilidad de las acciones no debería ser un criterio especialmente relevante, aunque si lo debe ser la perdurabilidad de los efectos positivos que se generen.

Si sería muy importante también la consideración en este sentido de un criterio que se podría denominar “replicabilidad”; esto es, no se trataría tanto de garantizar la sostenibilidad de las acciones que impulsan las políticas públicas que se apoyaron con el Programa (contar con un marco institucional suficiente para el apoyo a las iniciativas), como de extraer enseñanzas y sistematizar los procesos que permitiesen replicar los sistemas de apoyo empleados.

Adicionalmente a la capacidad de replicar en el futuro las acciones desarrolladas tendentes al impulso de una política pública en la materia, la evaluación valora positivamente el efecto de la participación activa del MINCETUR (en términos financieros y de recursos humanos) y el alineamiento de políticas (incluyendo contrapartes nacionales y subnacionales) como factores de sostenibilidad.

Es obvio que la reformulación llevada a cabo con la transformación del tercero de los resultados es un paso muy importante para favorecer la replicabilidad de las acciones llevadas a cabo. Este resultado “nuevo” propone *“la disposición por parte de las contrapartes y los socios estratégicos de PC de productos, herramientas, instrumentos y metodologías validadas para la promoción de las IC, como medio de asegurar la sostenibilidad y replicabilidad del PC”*, y la Unidad de Coordinación indica para justificar el cambio que *“el nuevo Resultado 3 se orienta a proveer a los socios estratégicos instrumentos, herramientas y metodologías para la promoción de las ICI, ello garantiza en primer lugar la replicabilidad del PC y en la medida que esta sea lo más efectiva posible se orientará a lograr la sostenibilidad del PC para que sea asumido como política pública en los tres niveles de gobierno”*.

El progresivo cambio desde el apoyo a política a políticas públicas hacia el impulso de iniciativas y emprendimientos concretos reclamaría más atención a este criterio. En este sentido, las acciones de acompañamiento de las industrias que se han impulsado resultarán claramente un factor que favorecerá su sostenibilidad. En cualquier caso, hay que reconocer las dificultades para la sostenibilidad de los pequeños negocios y no puede ni, tal vez, debe ser responsabilidad del Programa la sostenibilidad de este tipo de emprendimientos más allá de los esfuerzos realizados. Se trata por tanto, de un factor al que el Programa debe contribuir, pero que no puede asegurar porque la sostenibilidad de los negocios está sujeta a un conjunto de factores externos que escapan del control de la intervención.

La estrategia asumida por el Programa para contribuir a la sostenibilidad de los emprendimientos apoyados se valora de manera muy positiva, si bien es demasiado pronto para poder pronunciarse sobre sus resultados. Se trata, básicamente, de proveer de asistencia técnica y acompañamiento a los negocios en sus primeras fases y de tratar de

impulsar acuerdos y compromisos con el sector privado para que respalden los nuevos negocios de forma que tanto las empresas privadas ya establecidas como los nuevos emprendimientos obtengan incentivos de su colaboración. Se piensa que las empresas ya establecidas pueden facilitar a los nuevos emprendimientos la elaboración de productos de mayor calidad y el acceso a mercados de forma estable y ventajosa, mientras dichas empresas se ven favorecidas por el acceso a los productos de sus socios generando economías de escala.

En esta línea se están realizando ya esfuerzos concretos en el trabajo con las Cámaras de Comercio regionales y también a través de la coordinación con otros programas estatales de apoyo al sector privado. Como se comentó anteriormente, resulta muy pronto para poder valorar sus efectos, aunque los esfuerzos que se están realizando se califican como positivos.

Habría toda otra serie de elementos favorecidos por el Programa cuya sostenibilidad debería ser analizada caso por caso. Se trata, por ejemplo, de la formación de formadores y su posible réplica en otras regiones, los resultados de los diversos estudios realizados, los efectos del apoyo a los gobiernos locales, etc. Este análisis de cada uno de los casos debería ser realizado por los gestores del Programa de cara a un inminente plan de sostenibilidad que podría incluirse como producto del resultado 3.

4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas.

4.1. Sobre la pertinencia.

1. La solución propuesta por el Programa respondía adecuadamente en el momento de su diseño a la problemática identificada, si bien la evaluación considera que:

- Dicha problemática estaba referida más a las debilidades del sector para dar respuesta a una serie de demandas de los colectivos involucrados que a un análisis pormenorizado de los problemas que afectaban a un colectivo previamente definido.
- El diseño original de las soluciones respondía, en alguna medida, más al “saber hacer” de los agentes de desarrollo involucrados que a la definición de los problemas concretos de los sujetos de derechos.
- Las soluciones propuestas se concretaban en un conjunto muy amplio de actividades algunas de ellas excesivamente ambiciosas (“un programa en sí mismas”) que posteriormente fueron reformuladas.

2. En la actualidad las respuestas que ofrece el Programa siguen siendo adecuadas a los problemas existentes, cuestión que se ha visto favorecida por dos factores clave:

- La propia reformulación realizada.
- La “descentralización” o “regionalización” del Programa, que puede definirse como su “aterrizaje” en espacios más próximos a los colectivos que sufren la problemática.

3. El resultado final de la identificación y formulación fue un Programa complejo que no ha sido entendido de la misma forma por todas las partes, si bien en las regiones hay una comprensión mucho más concreta de la intervención que se desarrolla.

4. La solución propuesta se adecua en todos los casos a las estrategias de agencias y socios. Sin embargo, las industrias Creativas Inclusivas no se pueden considerar un sector, siendo responsabilidad de tantas o más políticas sectoriales como instituciones del Estado se encuentran implicadas. Debido a la anterior no hay una sola política estatal en la que se enmarque el Programa, sino que responde a varias estrategias y planes sectoriales nacionales (turismo, artesanías, agricultura, etc.)

5. Existe un discurso del Gobierno de Perú en el que se alinean adecuadamente todas las acciones tendentes al desarrollo de las Industrias Creativas Inclusivas, que es precisamente el desarrollo económico con inclusión.

6. A lo largo del periodo los implicados, en especial la UC, la CR la CI y el Secretariado, han contribuido a incrementar la calidad de la intervención mediante mejoras en procedimientos de gestión y coordinación. La implicación de AECID en el seguimiento es adecuada.

7. Existen algunos puntos de discrepancia entre los involucrados que convendría aclarar: trabajo decente, donaciones y créditos, asistencia técnica y acompañamiento, formalización.

4.2. Sobre la apropiación en el diseño y en el proceso.

8. Si bien inicialmente la participación en el diseño del Programa por parte de las autoridades nacionales y los agentes sociales resultó débil, progresivamente estos actores se han involucrado de manera positiva en los cambios que se han producido en el diseño.

9. Varios factores mencionados (reformulación, “regionalización”, esfuerzos de la UC, de la CR, la C Interagencial y el Secretariado) han propiciado que los agentes nacionales se estén apropiando progresivamente del Programa asumiendo un papel activo. Sin embargo la apropiación nacional es desigual en tres ámbitos: entre las propias instituciones centrales (mayor en unos ministerios que en otros), entre gobiernos regionales y entidades locales y entre actores públicos y privados. El socio principal viene realizando esfuerzos en la línea de coordinar al resto de las entidades nacionales, pero el resultado ha sido muy variable.

10. Los socios nacionales han contribuido, en la medida de sus posibilidades a la movilización de recursos de contrapartida, básicamente con el apoyo de personal y de estructura. Es destacable el esfuerzo de MINCETUR por realizar una aportación presupuestaria.

11. El proceso de descentralización que sigue Perú obliga a un papel más activo de los gobiernos regionales, sin embargo diversos factores en buena medida ajenos al Programa hacen que no se pueda valorar positivamente los resultados en este sentido (polémica en cuanto a transferencia de competencias y recursos, actitud de algunas dependencias y funcionarios de los gobiernos regionales aún apegados a los ministerios, poca credibilidad en el proceso por parte de funcionarios del Estado central, etc.)

4.3. Sobre la eficiencia.

12. El modelo de gestión adoptado que se caracteriza por unas relaciones lineales entre las sedes de agencias, las agencias en Perú y cada uno de sus socios nacionales; una unidad de coordinación nacional ubicada físicamente en el socio principal pero dependiente en su administración de la agencia líder, la denominada “ejecución directa” de las agencias y el uso mayoritario de procedimientos propios de las agencias, no es el más apropiado para el trabajo conjunto ni entre agencias ni entre socios, y tampoco se ha mostrado especialmente eficiente, pues en la práctica ralentiza enormemente la toma de decisiones con la consulta a varios foros formados por múltiples representantes de las partes implicadas y exige esfuerzos más allá de lo deseable de organización y coordinación.

13. Sin embargo, durante la ejecución se han incorporado nuevos mecanismos de coordinación para facilitar la toma de decisiones (foros o instancias más pequeños, alguna simplificación de determinados procedimientos) que se han mostrado adecuados. Adicionalmente la “regionalización” del Programa ha favorecido la implementación, al asumir las coordinaciones regionales algunas tareas más propias, a juicio de la evaluación, de la ejecución que de la coordinación (seguimiento de los posibles emprendimientos, acompañamiento a los financiados, negociaciones con otros socios, relación con gobiernos locales y regionales, etc.)

14. A pesar de lo anterior, la ejecución acumuló importantes retrasos que no se han recuperado en su totalidad, por lo que la valoración de los mecanismos de trabajo conjunto no puede ser totalmente positiva y es un ámbito en el que podría mejorarse. Hay diferentes velocidades de avance de las agencias y el Programa no puede esperar.

15. En opinión de la evaluación en este momento están coexistiendo dos procesos de ejecución paralelos pero coordinados por la Unidad de Coordinación: los “formales” de algunas agencias con sus socios (OIT con Universidad, PNUD con MINCETUR) por un lado, y los “informales” de las coordinaciones regionales por otro. Esto es en parte posible por la escasa “regionalización” de la mayor parte de las agencias, la no dedicación a tiempo completo de algunos puntos focales y por la existencia de demasiadas actividades que se centran en colectivos diferentes. A pesar de la complejidad del sistema, no parece que se estén duplicando esfuerzos y el modelo funciona con cierta fluidez, pero exige enorme empeño de todas las personas que trabajan en ello.

16. Los retrasos en el arranque, producidos por una serie de factores (débil formulación inicial, demora en las contrataciones, debilidad de algunas agencias y de algunos socios, poca operatividad de algunos procedimientos, excesivos implicados con intereses diversos, novedad del Programa respecto a otras actuaciones ya en marcha donde podría haberse apoyado, cambios de responsables por elecciones, cambios de personal, etc.), han condicionado toda la implementación provocando el cambio de agencia líder, la variación en el papel de algunos socios, el cambio en la coordinación nacional, la preocupación en las agencias de desarrollo de Perú y España, e incluso dudas en el Secretariado sobre la continuidad del Programa.

17. Como se indicaba, en la actualidad no se han recuperado todos los retrasos (por cambios de personal, desmotivación, re-alimentación), sin embargo los implicados indican que será posible ejecutar los fondos en plazo establecido o ampliado. A juicio de la evaluación sólo será posible consumir los recursos adecuadamente si se introducen importantes mejoras en la estructura de las actividades del Programa y en los procesos de toma de decisiones.

4.4. Sobre la eficacia.

18. A la evaluación le resulta muy complicado, en este momento, pronunciarse de manera taxativa sobre la probabilidad de alcanzar los resultados con los instrumentos de que dispone. A pesar de lo anterior, hay que indicar que la práctica totalidad de entrevistados han asegurado que, si bien más lentamente de lo previsto, el Programa está avanzando en la consecución de resultados.

19. El Programa estaría contribuyendo (no se pueden atribuir) a lograr una serie de efectos positivos citados por los entrevistados: generación de mutuo conocimiento entre agencias y socios y estrechamiento de relaciones entre estos últimos, elevar el grado de diálogo entre las partes, favorecer el trabajo de gobiernos regionales, brindar metodologías de formación poco conocidas en las regiones y acercarles el reconocimiento de su trabajo, traspasar información a los ciudadanos sobre la importancia de sus negocios, incrementar la autoestima de los colectivos, sistematizar mecanismos de asistencia técnica, poner en valor la cultura y tradiciones, fomentar la asociatividad, etc.

20. La futura sistematización de los procesos para alcanzar alguno de los productos (resultado 3) se podría considerar en el futuro una buena práctica. Así por ejemplo se podrían relacionar en este sentido: el novedoso proceso de formación de formadores, la posible práctica de acompañamiento de la financiación a emprendimientos, la inserción de colectivos muy desfavorecidos en mecanismos de mercado, la presencia de las agencias en los gobiernos regionales y locales, etc.

21. En el último periodo se han logrado una suficiente cantidad de productos y existe la posibilidad de conseguir más en el tiempo restante. Las opiniones de los entrevistados son

muy variables al respecto de la calidad de estos productos. Así, estas opiniones van desde la idea bastante extendida de la escasa utilidad de algunos estudios realizados en las primeras etapas, hasta la buena valoración de las primeras formaciones realizadas y de las iniciativas de financiación llevadas a cabo.

22. La financiación de los emprendimientos se ha demostrado, según la mayor parte de las entrevistas realizadas, como el elemento vertebrador del Programa. La visión más extendida del Programa se centra en considerarlo un proceso de apoyo a emprendimientos de grupos más o menos estructurados de población muy vulnerable. Se citan cuestiones como encadenamiento y cadenas de valor. Dicho proceso comenzaría en la identificación de los grupos, pasaría por la formación de sus integrantes, la financiación (propia del Programa o de instancias del Estado) como elemento central del proceso, la asistencia técnica en forma de acompañamiento, su formalización y, finalmente, llegaría a su inserción en el mercado a través de la conexión de esos emprendimientos con pequeñas empresas exitosas del mismo sector.

23. Se han realizado enormes esfuerzos en desarrollar herramientas de seguimiento del Programa, pero la complejidad de actores, el elevado número de actividades y lo prolijo de los procedimientos hace que su utilidad se ponga constantemente en entredicho.

24. Continuamente se van incorporando medidas innovadoras para la solución de los problemas que van surgiendo. Un grupo de medidas, cuya valoración es muy positiva, consiste en la concentración de las acciones sobre colectivos concretos. Poco a poco el conjunto de soluciones propuestas ha ido cambiando desde el apoyo a políticas nacionales de impulso a industrias creativas (sensibilización y difusión de este concepto, estudios de normas, diagnósticos generales, inventarios, mapeos de actores, etc.) al apoyo a grupos concretos (financiación, acompañamiento). Esto no es sólo consecuencia del desarrollo de una estrategia y el cumplimiento de un calendario planificado, sino que responde a un cambio en el entendimiento del Programa propiciado por su “regionalización” y su acercamiento a problemas concretos de colectivos mucho más definidos.

25. Es temprano para valorar la contribución a los ODM. Es posible que el Programa ya esté contribuyendo a reducir la pobreza de alguno de los colectivos a los que se dirige, pero en el momento de evaluación la medida más directa para ello (la financiación) está en sus primeros momentos, con los colectivos recibiendo los primeros desembolsos.

26. Bastantes entrevistados mostraron su preocupación por la estructura de costes. Se consideran elevados los relativos al capítulo de gestión y coordinación, que sumado a los costes indirectos suponen un 35% del presupuesto. A este respecto hay que considerar que se trata de cinco estructuras de coordinación, nacional y regionales y toda una serie de gastos que difícilmente se pueden incorporar en actividades. Adicionalmente parte los entrevistados consideran que el gasto en estudios es excesivo en relación con su utilidad y que la financiación (elemento vertebrador del Programa) debería disponer de más recursos.

27. En cuanto a los principios e indicadores de París y Accra, la alineación con las estrategias de desarrollo de los socios resulta suficiente y la apropiación en estas últimas etapas, especialmente por MINCETUR se valora como adecuada. La armonización con otros asociados en el desarrollo parece bastante débil. Existen indicios de que otras cooperaciones trabajan en el mismo tema con escasa sinergia con el Programa.

28. El modelo de gestión asumido conlleva la utilización de bastantes procedimientos externos a la administración peruana y la existencia de unidades de ejecución paralelas. Hay opiniones encontradas en cuanto a la oportunidad de utilizar los sistemas nacionales para la gestión, debido a que en ocasiones se valoran como menos eficientes.

4.5. Sobre la sostenibilidad.

29. Por el tipo de intervención de que se trata la sostenibilidad no debería ser un criterio especialmente relevante. El Programa trata de proveer de una serie de servicios que permitan la inserción en el mercado de una serie de colectivos desfavorecidos. Estos servicios serán prestados por la Administración pública peruana en sus diferentes instancias con Programa o sin él a otros colectivos que presenten la misma situación que los atendidos por el Programa. Por tanto lo importante no es tanto la sostenibilidad del Programa sino la capacidad de las instituciones que prestan dichos servicios y la capacidad que adquieran para replicar las buenas prácticas que pueda llevar a cabo el Programa (“institucionalización”)

30. El tercer resultado de la sistematización de buenas prácticas se presenta como el aspecto clave de la sostenibilidad, en la medida en que puede brindar una serie de servicios que puedan ser replicados tanto por la Administración central en su papel de impulsor de políticas, como por las administraciones locales y regionales en ámbitos más operativos. Las actividades tendentes a este resultado no se han puesto en marcha en el momento de la evaluación por lo que no se pueden valorar adecuadamente

31. En cuanto a la sostenibilidad puede resultar más relevante la perdurabilidad de los efectos positivos conseguidos en el trabajo sobre colectivos concretos. En este sentido, la coordinación del Programa en sus diferentes niveles está identificando socios para esos emprendimientos e iniciativas gubernamentales que pueden apoyar las unidades de negocio que se han fortalecido con el Programa.

5. Recomendaciones.

I. Para el Secretariado: se recomienda mantener el Programa, que podrá ejecutar sus recursos y alcanzar algún resultado en el tiempo previsto o ampliado siempre que se realicen cambios en las estructuras de actividades y procesos de toma de decisión. Se podría contemplar la ampliación del periodo de ejecución en seis meses.

II. Para la Unidad de Coordinación, las Agencias y los socios: resulta imprescindible concentrar los esfuerzos y los recursos en la actividades que vertebran la intervención: financiación de emprendimientos (nuevas convocatorias para donaciones u otros: crédito, garantía, subvención, etc.), acompañamiento de éstos, formación de los emprendedores y conexión con el sector empresarial.

III. Para la Unidad de Coordinación, las Agencias y los socios: la recomendación anterior sólo se podrá aplicar reduciendo el alcance de aquellas actividades previstas que se dirigen a colectivos más generales y no coincidentes con los grupos de emprendedores. Se podría reducir al mínimo, entre otras, el diseño de circuitos turísticos, las acciones de formalización no dirigidas a emprendimientos apoyados por el Programa, los empeños en impulsar ventanillas únicas (en lo que ya están otros actores), las acciones para certificar, lograr denominaciones o marcas únicas de productos de colectivos no apoyados por el proyecto mediante financiación, la preparación de proyectos de inversión pública y “socialización” de dichos procedimientos, la incidencia sobre normativas o planes, la comunicación, etc.

El procedimiento que se puede proponer consiste en que, de la misma forma que se prepara el Plan Operativo para cada uno de los ejercicios, se reúnan los involucrados con un listado de todas las actividades que están en marcha y de las que restan por llevar a cabo en todo el Programa y se repase una por una la posibilidad de llevarlas a cabo con más o menos recursos en función de criterios como su utilidad, la percepción que de ellas tienen los sujetos de derecho, las sugerencias de la evaluación, los efectos de su reducción sobre la viabilidad de las propias agencias, etc.

Lo anterior supone dar por cerrado el resultado 1 (aunque la evaluación es consciente de la importancia del entorno institucional favorable piensa que es tarde para insistir en la materia) y centrarse en parte de los resultados 2 y 3.

IV. Para las Agencias y los socios: es imprescindible recuperar asistentes de coordinaciones regionales. Al mismo tiempo puede ser de interés garantizar una mayor disponibilidad de tiempo en el proyecto de los puntos focales de los implicados y la “regionalización” de las agencias y transferencia a los gobiernos regionales cuando sea necesario.

V. Para la Unidad de Coordinación, las Agencias y los socios: es conveniente incidir en medidas que agilicen los procesos de toma de decisiones, descentralizando las de menor alcance a los Comités regionales y las unidades de coordinación regional. Es cierto que esta medida puede implicar que parte de la ejecución termine recayendo en las coordinaciones regionales, lo que no es coherente con el mandato de las agencias por la ejecución directa, pero es algo que ya se está realizando en la práctica y se demuestra eficaz. No se trata tanto de que las coordinaciones regionales se conviertan en unidades de ejecución, sino en que las agencias y los socios con mayores dificultades para ejecutar en las regiones deleguen algunas competencias en los puntos focales de otras agencias y socios que tienen más facilidad para trabajar de manera descentralizada.

Entre las decisiones que se podrían tomar de forma descentralizada se podrían señalar la selección de los emprendimientos a ser financiados, la selección, contratación y pago de los acompañantes de dichos emprendimientos, la selección de otras asistencias técnicas, etc.

VI. Para la Unidad de Coordinación, las Agencias y los socios: en la misma línea anterior se debería analizar la inquietud de los Comités regionales y los representantes de algunos grupos de emprendedores porque el personal de las asistencias técnicas se contratase en las mismas regiones y municipios.

VII. Para la Unidad de Coordinación, las Agencias y los socios: en cuanto a las asistencias técnicas, la evaluación considera que en el momento actual es mejor optar por el acompañamiento de los emprendimientos que por la consultoría en estudios. En este sentido el personal capacitado como formador es un recurso propio del Programa al que se podría acudir como acompañantes de los emprendimientos.

VIII. Para la Unidad de Coordinación, las Agencias y los socios: para garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos identificados pero no financiados habría que insistir en el trabajo con otros programas del Estado: NIE, Agroemprende, Apega, Agrorural, etc. Así por ejemplo, Mi Empresa dispone de un proceso de apoyo a emprendimientos que consta de ocho etapas que van desde la identificación de las posibilidades de negocio hasta el acompañamiento a los emprendimientos con la inserción en los mercados. El Programa podría apoyar a otros emprendimientos que se han identificado en las Coordinaciones Regionales y con han resultado sujetos de financiación en el marco de las dos convocatorias realizadas hasta el momento para “insertarlos” en el proceso de Mi Empresa y que obtuviesen el financiamiento de esta última iniciativa. Obviamente no corresponde a la evaluación el diseño de este tipo de medidas, sino sólo su propuesta.

IX. Para las Agencias: es importante, aunque tal vez no lo prioritario en este momento replantearse el papel de cada agencia en el Programa. Tal vez todas las agencias no deberían tener en este momento el mismo peso en el Programa, estando su relevancia en función de su capacidad y de las acciones que son ahora prioritarias. La evaluación no puede entrar en qué agencias deberían aumentar o disminuir alguna de sus responsabilidades sobre las acciones del Proyecto, simplemente apunta la posibilidad de acelerar la ejecución redistribuyendo recursos hacia las actividades de financiación de emprendimientos y su acompañamiento, sin que ello signifique una reasignación “traumática” del papel de algunas agencias. En opinión de la evaluación no tiene por qué resultar excesivamente complicado poner en marcha esta cuestión y algunas agencias tendrán que asumir que siempre será mejor ver reducida una parte de su participación

que consumir el periodo sin ejecutar lo previsto o hacerlo de manera que se resientan los resultados. Lo importante no son las agencias sino los destinatarios finales del Programa.

X. Para el Secretariado y las Agencias: tampoco es prioritario en la actualidad, pero puede ser interesante aprovechar lo anterior para discutir la posición global en cuanto a algunos temas de cierta polémica entre agencias surgidos en torno al programa: trabajo decente, medioambiente y desarrollo, donaciones y créditos para emprendedores, formalización y colectivos de escasos ingresos, etc.

XI. Para el Secretariado: la existencia de una Coordinación entre programas se muestra como una buena oportunidad para una comparación de los diferentes modelos de gestión asumidos por los cuatro programas de Perú.

XII. Para el Secretariado y las Agencias: seguro que la concentración en las actividades propuestas de financiación de emprendimientos concretos y acompañamiento no es un modelo de trabajo coherente con el mandato de las agencias, pues deberían buscar un efecto de aprendizaje en instancias nacionales de posibles mecanismos que faciliten el acceso al mercado de potenciales emprendedores. Sin embargo, el momento que atraviesa el Programa aconseja las medidas anteriormente propuestas al tiempo que se recomienda no perder de vista el resultado 3, para lo que sería necesario plantearse desde este momento la sistematización del trabajo exitoso realizado y la elaboración de un plan de sostenibilidad.

**FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
(F-ODM)**

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

**INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:
UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ**

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RELACIÓN DE ANEXOS

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:

UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXO I:

Listado de los principales documentos que fueron revisados por la evaluación

- JPD Desarrollo y Sector Privado - 23 nov 09.pdf
- MDGF-2081 - JPD reformulado - 5 jan 11.doc
- MDGF-2081 - Marco de resultados -16 dic 10.xlsx
- MDGF-2081 - Marco de MyE - rev - 15 dic 10.xlsx
- F-ODM - CDN - Minuta reunion - vrev - 25 aug 10.doc
- F-ODM - Minuta reunion CDN 5 nov 10.pdf
- F-ODM - Minuta reunion CDN 9 dic 10.pdf
- 0012 - Minuta reunion - vf - 4 feb 10.doc.pdf
- F-ODM - CDN - Minuta reunion vf - 5 sep 11.doc
- F-ODM - Minuta reunion CDN 5 nov 10.pdf
- 0003 - Minuta reunion CGPC-2081 - rev FAO - 16 mar 10.docx
- MDGF-2081 - Reunion CGPC minuta - vf - 21 sep 10.doc
- MDGF-2081 - CGPC Minuta - d1 - 10 nov 10.docx
- MDGF-2081 - Minuta reunion - vf - 7 feb 11.docx
- MDGF-2081 - Minuta - vf - 3 may 11.docx
- MDGF-2081 - Minuta - 4 may 11.docx
- MDGF-2081 - Hoja presentaci+n generica.docx
- MDGF-2081 - MonRep 2010II MResultados - 31 mar 11.xlsx
- MDGF-2081 - Seguimiento financiero al 30 jun 11 - 9 aug 11.xlsx
- Año 1 MDGF-2081 - POA Yr1 rev - v1 - 23 aug 10.xls
- Año 2: MDGF-2081 - POA2011 - 30 may 11.xlsx
- MDGF-2081 - Plan de MyE - 15 dic 10.docx
- MDGF-2081 - Marco de MyE - rev - 15 dic 10.xlsx
- MDGF-2081 - Marco de ME al 30 jun 11.pdf
- MDGF-2081 - Estrategia de Comunicaciones - rev - 12 may 11.docx
- MDGF-2081 - Actividades Plan I&C - 12 may 11.xlsx
- Informe de mision Peru (Noviembre 2010).docx
- Informe de mision Peru (marzo 2010).docx
- Peru - Private Sector - 2009 2nd Semester - MDGF Feedback.msg
- Peru - Private Sector - 2009 2nd Semester - Monitoring Report.docx
- Peru - Private Sector - 2010 1st Semester - MDGF Feedback.msg

- Peru - Private Sector - 2010 1st Semester - Results Framework.xlsx
- Perú - Private Sector - 2010 1st Semester - Monitoring Report.doc
- Peru - Private Sector - Transmit Memo.pdf
- Informe DNC y AT Ayacucho 07.2011.docx
- Informe DNC y AT Cusco 08.2011.docx
- Informe DNC y AT Puno. 07.2011.docx
- Informe DNC_y AT Lambayeque Julio2011.docx
- Informe oferta financiera_ PRINCIPAL ENTREGABLE 26.08.11.doc
- Informe oferta financiera_ RESUMEN A PRESENTAR 26.08.11.docx
- Informe de viaje _AYACUCHO_JNOLTE.doc
- Informe de viaje _CUSCO_JNOLTE.doc
- Informe de viaje _LAMBAYEQUE_JNOLTE.doc
- Informe__PUNO_JN_AG2011.doc
- Informe PC ICI Puno20110905rev.docx
- Informe PC-ICI CUSCO20110905rev.doc
- Informe PC-ICI Ayacucho 20110905rev.docx
- Informe PC-ICI Lambayeque20110905rev.docx
- MDGF-2081_PPAYACUCHO.pptx
- Nuevo_MDGF-2081_-_PPPUNO.ppt
- PRESENTACION REGIONES PC-ICI.pdf
- Línea base complementaria: Consolidado titulares de derecho_ICI_2 (gráficos).xls
- Línea base complementaria : Fichas Técnicas Indicadores Matriz Resultados_LB_ PC-ICI.xls
- Línea base complementaria :Línea de base_PC-ICI_Miguel_Reyes_ Final.doc
- Línea base complementaria: Lista_de_socios_ICI consolidada.xls
- Línea base complementaria: MDGF-2081 - Marco de MyE - rev - 15 dic 10.xlsx
- Línea base complementaria: MonitoreoMDGF-2081__ACTIVIDADES_vf_JUNIO.xlsx
- Línea base complementaria: MonitoreoMDGF-2081__Marco_de_resultados_-_vf_-_15_dic_10.xlsx
- Normatividad ICI: Informe Final Marzo 2011.doc
- Normatividad ICI: Resumen Ejecutivo V.97 ccorrecciones.doc
- Registro patrimonio: REGISTRO DE PCI CAPACHICA.pdf

- Registro patrimonio :REGISTRO DE PCI NUÑO A.doc
- Registro patrimonio: REGISTRO DE PCI PUNO.pdf
- Registro patrimonio REGISTRO DE PCI PUCARÁ.doc
- artesanía [difusión].pdf
- BROCHURE AGRICULTURA con correcciones.pdf
- BROCHURE GASTRONOMIA.pdf
- Cartilla_empresarios[1].docx
- turismo[DIFUSION].pdf

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:

UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXO II:

Agenda del trabajo realizado por la evaluación en Perú

**PROGRAMA CONJUNTO DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO
EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO**

PROGRAMA (TENTATIVO)

Lunes 10 de octubre

- 09:00 Reunión con Coordinadora Interagencial de Programas Conjuntos
- 10:30 Reunión con Coordinadora del Programa Conjunto
- 12:00 Reunión con Coordinadora Residente y Coordinadora Interagencial de Programas Conjuntos
- 14:00 Reunión con PNUD
- 15:00 Reunión con el Grupo de Referencia de la Evaluación (Auditorio CJPC)

Martes 11 de octubre

- 09:00 Reunión con la APCI (en APCI)
- 11:00 Reunión con la AECID (en AECID)
- 14:30 Reunión con Contraparte Líder – MINCETUR (en MINCETUR)
- 15:45 Reunión con PRODUCE (en PRODUCE)
- 17:00 Reunión con OMT / ONUDI (en MINCETUR)

Miércoles 12 de octubre

- 09:00 Reunión con UNESCO / MINCULTURA (en UNESCO)
- 11:00 Reunión con MINAG (en MINAG)
- 15:00 Reunión con MINAM (en MINAM)
- 16:30 Reunión con Equipo Técnico (en Auditorio CJPC)

Jueves 13 de octubre

Visita a Cusco – reuniones con Unidad de Coordinación Regional, Contrapartes Regionales y Locales, Comité Técnico de Seguimiento Regional, consultores, visitas a empresas / proyectos.

Viernes 14 de octubre

Visita a Cusco – reuniones con Unidad de Coordinación Regional, Contrapartes Regionales y Locales, Comité Técnico de Seguimiento Regional, consultores, visitas a empresas / proyectos.

Lunes 17 de octubre

09:00 Reunión con Agencia Líder – PNUD (Didier Trebucq) (en PNUD)
10:30 Reunión con OIT / Universidad San Martín de Porras; Programa Mi Empresa (Ministerio de Trabajo) (en OIT)
12:30 Reunión con MINTRA (en MINTRA)
15:00 Reunión con FAO (en FAO) TBC

Martes 18 de octubre

Visita a Ayacucho – reuniones con Unidad de Coordinación Regional, Contrapartes Regionales y Locales, Comité Técnico de Seguimiento Regional, consultores, visitas a empresas / proyectos.

Miércoles 19 de octubre

Visita a Ayacucho – reuniones con Unidad de Coordinación Regional, Contrapartes Regionales y Locales, Comité Técnico de Seguimiento Regional, consultores, visitas a empresas / proyectos.

Jueves 20 de octubre

Trabajo de gabinete

Viernes 21 de octubre

09:00 Reunión de salida con el Grupo de Referencia (en Auditorio CJPC)

**FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
(F-ODM)**

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

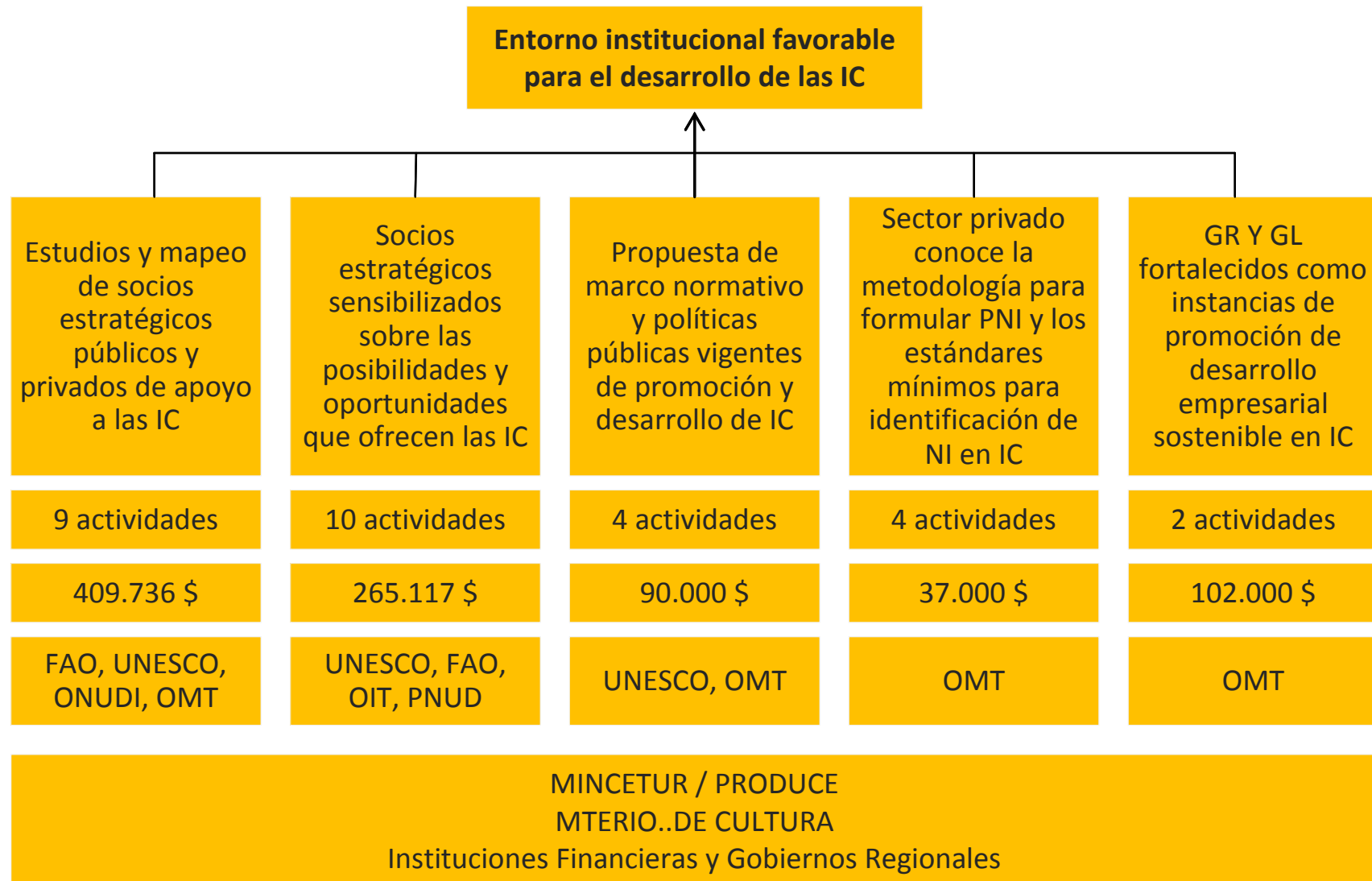
Evaluación Intermedia del Programa

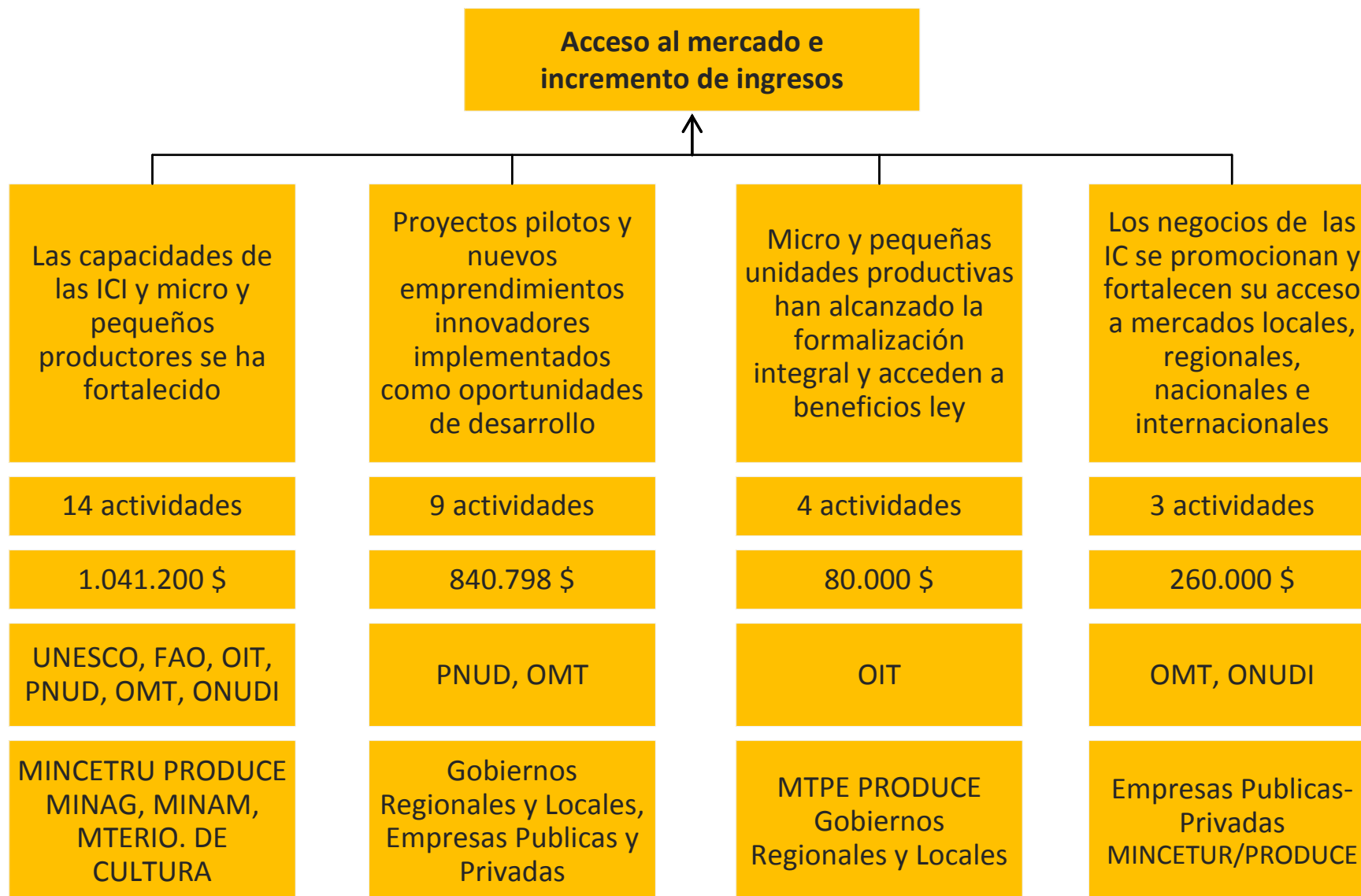
**INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:
UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ**

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**ANEXO III:
Esquemas de la estructura del Programa**







**Difusión de modelos validados para la promoción
de negocios en ICI**



Los productos y resultados del PC son difundidos a todos sus aliados estratégicos, contrapartes, redes de formadores, productores y a otros stakeholders , como medios para facilitar la sostenibilidad y replicabilidad del PC

3 actividades

126.000 \$

OIT, UNESCO

MTPE, MINISTERIO DE CULTURA
MINCETUR

**FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
(F-ODM)**

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

**INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:
UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ**

INFORME DE BORRADOR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**ANEXO IV:
Informe de Gabinete**

FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO

Evaluación Intermedia del Programa

INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS:

UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ

INFORME DE GABINETE³⁰

(BORRADOR)

ÍNDICE

7.	Introducción	1
8.	Antecedentes de la evaluación: objetivos y enfoque general	3
9.	Identificación de unidades y dimensiones de análisis principales y posibles líneas de Investigación	7
10.	Principales avances sustantivos y financieros del programa conjunto	15
11.	Metodología para la recopilación y análisis de la información	17
12.	Borrador propuesto de agenda de evaluación	19

ANEXO I: Esquema de efectos, productos, actividades, socios, agencias y recursos de acuerdo con la reformulación del Programa Conjunto

ANEXO II: Esquema de los cambios realizados en la reformulación y tablas de presupuesto del Programa Conjunto

³⁰ Este documento fue preparado por Juan Manuel Toledano, en el mes de septiembre de 2011

1. Introducción

A finales de 2006 el PNUD y el Gobierno de España firmaron un acuerdo de colaboración por un total de 528 millones de Euros con el objetivo de contribuir al progreso en los ODM y otros objetivos de desarrollo a través del sistema de Naciones Unidas. Posteriormente, en septiembre de 2008, España contribuyó con otros 90 millones de Euros.

El F-ODM opera a través de los equipos de las agencias de las Naciones Unidas en los diferentes países, promoviendo el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo mediante la colaboración entre agencias de Naciones Unidas. La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto (PC), habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 49 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas a progresar en el logro de los ODM. Los 12 programas conjuntos que integran la Ventana de Desarrollo y Sector Privado engloban 15 tipos de resultados diferentes, aunque la mayoría de los resultados se pueden agrupar bajo el mismo objetivo general de apoyar, bien directa o indirectamente, las fuerzas productivas nacionales.

Se presenta a continuación el informe de gabinete de la evaluación intermedia del Programa Conjunto “INDUSTRIAS CREATIVAS INCLUSIVAS: UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL ALIVIO DE LA POBREZA EN EL PERÚ” (2081 - MTR). El documento original del Programa fue aprobado en el mes de noviembre del 2009, se fijó el inicio del Programa Conjunto en diciembre del 2009; y su finalización está inicialmente prevista para diciembre de 2012. Cuenta con un presupuesto de cinco millones de dólares y se ejecuta de manera coordinada por una serie de agencias del Sistema de Naciones Unidas (FAO, OIT, OMT, ONUDI, PNUD, UNESCO), junto con instituciones nacionales y locales de Perú. El programa pretende incidir en cuatro regiones del país: Ayacucho, Cuzco, Lambayeque y Puno.

En las páginas siguientes se ha tratado de ordenar el ejercicio de evaluación que va a llevarse a cabo, desarrollando los contenidos propuestos en los Términos de Referencia revisados por la Unidad de Coordinación del Programa Conjunto, y proponiendo una agenda tentativa para el trabajo de la evaluación en Perú que se llevará a cabo entre los días 10 y 21 del mes de octubre de 2011.

En el siguiente capítulo a partir de esta introducción se efectúa una breve descripción del Programa, poniendo de manifiesto sus principales rasgos y características. También se señalan cuáles serán las finalidades del ejercicio que se realizará y el enfoque general que se ha dado a la evaluación.

En el capítulo tercero se trata de exponer el contenido básico de las líneas principales de la evaluación, identificando las dimensiones prioritarias de la indagación. Como punto de partida para ordenar el trabajo a desarrollar se comenta la teoría del cambio que subyace en el PC. Se ha incluido una matriz en la que se han agrupado las preguntas que se realizan a la evaluación según corresponden a cada uno de los criterios o componentes y se plantean posibles indicadores y herramientas útiles para obtener información al respecto.

El capítulo cuarto se dedica a reflejar los avances alcanzados por el PC, así como los porcentajes de gasto de los recursos disponibles; para ello se ha acudido al último informe de seguimiento disponible.

En el capítulo cinco se describen brevemente las herramientas metodológicas que la evaluación sugiere emplear para recopilar y analizar la información que permitirá responder de manera adecuada a las preguntas planteadas en los Términos de Referencia.

Finalmente, en el capítulo seis se apuntan una serie de criterios y elementos de relevancia para la preparación conjunta de la agenda del trabajo de campo de la misión de evaluación.

2. Antecedentes de la evaluación: objetivos y enfoque general

2.1. Descripción del Programa Conjunto

A continuación se describe el Programa Conjunto, entendido como la lógica entre medios y fines que relaciona los principales elementos que constituyen la intervención. En capítulos posteriores se comentará la teoría del cambio subyacente en dicho esquema y el contexto en el que la intervención se inserta.

La iniciativa denominada “Industrias Creativas Inclusivas: una herramienta innovadora para el alivio a la pobreza en el Perú” se propuso promover los Negocios Inclusivos en las Industrias Creativas (IC) de los sectores artesanías, turismo, gastronomía y agricultura orgánica en cuatro regiones del país: Ayacucho, Cusco, Puno y Lambayeque, priorizadas como zonas de intervención. El Programa Conjunto presenta en su diseño una lógica de intervención que se resume en el siguiente cuadro³¹:

OBJETIVO GENERAL: “Reducir la pobreza mediante el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas de los sectores agricultura orgánica, artesanías, turismo y gastronomía, para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables pobres.”					
RESULTADO ESPECÍFICO) 1:	(OBJETIVO	RESULTADO ESPECÍFICO) 2:	(OBJETIVO	RESULTADO ESPECÍFICO) 3:	(OBJETIVO
Promover un entorno institucional favorable para el desarrollo de las Industrias Creativas Inclusivas		Desarrollo de capacidades de micro y pequeños productores en negocios de IC sostenibles para contribuir a una mayor generación de ingresos y acceso al mercado a través de proyectos piloto y de la incubación de nuevos emprendimientos creativos.		La disposición por parte de las contrapartes y los socios estratégicos del PC de productos, herramientas, instrumentos y metodologías validadas para la promoción de las IC, como medio de asegurar la sostenibilidad y replicabilidad del PC.	
(Indicador: Incremento del gasto público de (i) Gobierno Nacional, (ii) Gobiernos Regionales de zonas de intervención, y (iii) Gobiernos Locales, relacionado con la promoción de las IC)		(Indicadores: Incremento % de Valor de venta de productos relacionados con ICIs; Incremento % de empleo en área de intervención; Incremento % de gasto per capita en zonas de intervención)		(Indicador: Nº instituciones que aplican instrumentos / herramientas de promoción de ICIs.)	

Asociados al primer resultado (objetivo específico) se reflejan en la documentación de reformulación del Programa 5 productos y 29 actividades. En el segundo resultado aparecen 4 productos y 30 actividades. Por último, el tercer resultado se pretende alcanzar a través del logro de un producto y de la realización de 3 actividades. En el Anexo I del presente documento se incorpora un esquema de objetivo, resultados, productos, actividades, recursos, agencias y socios de acuerdo con el contenido del marco de resultados reformulado.

El documento del Programa Conjunto establece una duración de tres años y comenzó a implementarse en enero de 2010, estimándose su finalización en diciembre de 2012. Por consiguiente, en el momento de elaborarse este documento se ha consumido cerca del 60% del periodo previsto. El presupuesto total del programa es de cinco millones de dólares USA, de los cuales 3.251.851 \$ USA se consideran “gastos del programa”, y los restantes 1.748.149 \$ USA se presentan como “gastos indirectos de apoyo”.

Las agencias de Naciones Unidas involucradas en la ejecución son FAO, PNUD, OIT, OMT, ONUDI y UNESCO; lideradas actualmente por PNUD. Se había previsto trabajar con casi cuarenta y cinco socios del Programa Conjunto en el ámbito nacional, regional y local. A continuación se listan las agencias y los principales socios involucrados:

³¹ Tomado del archivo: MDGF-2081 - JPD reformulado - 5 jan 11.doc.

AGENCIAS DEL SNU	PRINCIPALES SOCIOS NACIONALES Y LOCALES
1. FAO 2. PNUD 3. OIT 4. OMT 5. ONUDI 6. UNESCO	1. Ministerio de Agricultura - MINAG 2. Ministerio del Ambiente - MINAM 3. Ministerio de la Producción - PRODUCE 4. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR 5. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE 6. Instituto Nacional de Cultura - INC 7. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual -INDECOPI 8. Asociación Nacional de Productores Ecológicos (ANPE). 9. Universidades públicas y privadas. 10. Gobiernos Regionales de Ayacucho, Cusco, Lambayeque y Puno, con sus respectivas Gerencias Regionales de Medio Ambiente, de Desarrollo Económico, de Comercio Exterior y Turismo y de Agricultura (según los casos) 11. Municipalidades Provinciales 12. Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Ayacucho, Cusco, Lambayeque y Puno 13. Direcciones Regionales Agrarias de Ayacucho, Cusco, Lambayeque y Puno 14. Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA 15. Direcciones Regionales de Turismo – DIRCETURs 16. Consejos Regionales de Turismo – CRT 17. Organización de Gestión de Destino - OGD 18. Centros de Innovación Tecnológica de Artesanía y Turismo - CITES 19. Gerencias Ambientales Regionales del MINAM 20. Direcciones Regionales de Producción – DIREPRO 21. Cámaras de Comercio 22. Asociaciones y Gremios de productores 23. Consejos Regionales de Micro y Pequeña Empresa –COREMYPES 24. Programa Regional MIEMPRESA 25. Representaciones Regionales del INC 26. Empresas privadas que trabajan temas de responsabilidad social empresarial 27. ONG con experiencia en el tema del programa, tales como CARITAS, SWISSCONTACT. 28. Empresas mineras que trabajan RSE 29. Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), órgano normativo del Ministerio de Agricultura. 30. Comisión Nacional de Productos Orgánicos (representantes de instituciones estatales, universidades, ONG, productores y la cooperación internacional) 31. Red de Agricultura Ecológica (RAE). 32. Asociaciones de Productores. 33. Asociaciones de Productores Ecológicos. 34. Asociación Peruana de Pequeños Productores Ecológicos – APEPROECO. 35. Red de Acción de Alternativas al Uso de Agroquímicos (RAAA) 36. Empresas de certificación de producción, transformación y comercialización orgánica/ecológica. 37. Universidades públicas y privadas. 38. 12 Municipalidades Distritales 39. 12 Oficinas de Desarrollo Económico Local – DEL 40. Agro rural.

Según el documento de formulación, el sistema de decisión del Programa Conjunto está estructurado en distintos ámbitos de gestión y coordinación. Así, se indica:

- a) Que el Programa es dirigido y supervisado por el Comité Directivo Nacional (CDN).
- b) Las decisiones estratégicas sobre su gestión y operación las toma el Comité de Gestión del Programa Conjunto.
- c) La ejecución corre a cargo de las agencias participantes en coordinación con sus contrapartes nacionales. Dicha ejecución está siendo coordinada, de acuerdo con el citado documento, por la Unidad de Coordinación, que está formada por la persona que se desempeña como Coordinador Nacional del Programa y por el personal específicamente contratado para formar parte de su equipo, denominados coordinadores regionales y asistentes técnicos.

Adicionalmente se señala:

- El Comité Directivo Nacional se encarga de la orientación estratégica y del seguimiento de los resultados del Programa, de acuerdo con los requerimientos del Fondo. Está conformado por el Coordinador Residente (CR) de las NN.UU. en el Perú, el Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el Coordinador General de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el Perú.
- El Comité de Gestión está conformado por el Coordinador Residente, los representantes de las agencias participantes (o las personas designadas, con delegación de autoridad y poder para toma de decisiones a nombre de la agencia) y los Puntos Focales designados por las autoridades de los Organismos Gubernamentales asociados en la implementación. El Comité de Gestión se encarga de asegurar la implementación efectiva y coherente del Programa por medio de su coordinación y seguimiento técnico y operacional.
- La Unidad de Coordinación está conformada por el Coordinador Nacional del Programa y los Coordinadores Regionales. La Unidad tiene la responsabilidad de asegurar la implementación adecuada del Programa, velando por mantener un enfoque coherente e integrado, y por el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las agencias participantes y las contrapartes nacionales.
- Las agencias participantes de las NN.UU. designaron los denominados Puntos Focales, que conforman el Comité Técnico. Los Puntos Focales son los responsables de asegurar la coordinación y la implementación de las actividades en la agencia respectiva y con respecto a las demás agencias participantes y las contrapartes nacionales asociadas en función a lo establecido en cada Plan Anual de Trabajo.
- También se han establecido unos Comités Técnicos de Seguimiento Regional en cada una de los ámbitos del Programa, conformados por el Coordinador Regional, los puntos focales de ejecución de cada agencia (consultores) en la región, las contrapartes locales y delegados de los beneficiarios. El Comité da seguimiento a las actividades del Programa ejecutadas en cada región.

Finalmente indicar que la gestión de fondos se realiza bajo la modalidad de Gestión Financiera en Serie o "Pass Through", según la cual el PNUD en Nueva York, a través de la Oficina de MDTF, actúa como Agente Administrativo, y se encarga de distribuir los recursos otorgados a las diferentes agencias participantes de acuerdo al Plan de Trabajo preparado conjuntamente. Cada agencia participante de NN.UU. tiene total responsabilidad sobre los fondos desembolsados y puede tomar decisiones con sus socios y contrapartes sobre su proceso de ejecución de acuerdo con las regulaciones aplicables de la agencia. En el ámbito del país el Programa se gestiona bajo la modalidad paralela.

2.2. Enfoque general del ejercicio de evaluación.

Es en el contexto descrito en los puntos anteriores en el que está prevista la realización de la presente evaluación.

La evaluación se origina en el mandato al Secretariado, quien tiene como una de sus funciones el seguimiento y evaluación del F-ODM. Esta función se concreta a través de las instrucciones contenidas en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo. En estos documentos se establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

De acuerdo con los documentos citados en el párrafo anterior, se trata, por tanto, de una evaluación intermedia que consistirá en un análisis sistemático y rápido del diseño, proceso y de los efectos o tendencias de los efectos del Programa Conjunto basada en el alcance y criterios incluidos en unos Términos de Referencia elaborados al efecto. Se espera que este proceder permitirá obtener conclusiones y recomendaciones para el Programa Conjunto en un período de aproximadamente tres meses.

Este tipo de evaluaciones intermedias, tal como se indica en los Términos de Referencia, *“tienen una naturaleza eminentemente formativa y buscan la mejora en la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. La evaluación también persigue la generación de conocimiento, identifica buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto las conclusiones y recomendaciones que se generen por esta evaluación estarán dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Comité de Gestión del Programa, el Comité Nacional de Dirección y el Secretariado del Fondo”*³².

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia será el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, efectos directos, productos actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de Programa Conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su puesta en marcha y ejecución.

Los objetivos específicos que se han establecido en un principio para esta evaluación son los siguientes:

- Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
- Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de One UN.
- Conocer el grado de eficacia del programa en las poblaciones participantes en el mismo, la contribución a los objetivos de la ventana temática de Desarrollo y Sector Privado y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

³² MDGF-2081 TORS MTR - Peru - 9 sep 11

3. Identificación de unidades y dimensiones de análisis principales y posibles líneas de Investigación

3.1. Identificación de unidades e hipótesis de partida

Ya se ha indicado que se trata de una evaluación intermedia, que se realiza durante la ejecución del Programa, con el propósito de obtener conclusiones y recomendaciones para el propio Programa Conjunto en un período de aproximadamente tres meses.

También se comentó que la unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia es el Programa Conjunto entendido como el grupo de elementos con una lógica de cadena de efectos entre ellos, debiendo contemplarse también las correspondientes modificaciones que se hayan realizado sobre esos elementos durante su ejecución.

La Teoría del Cambio (o lógica subyacente en el programa) es un instrumento que facilita el diseño, ejecución, seguimiento y evaluar la intervención. En la fase de identificación este enfoque permite la identificación preliminar de resultados, la anticipación de efectos críticos, y la determinación de sub-estrategias de actuación. Así, esta Teoría señala una situación que es necesario modificar para lograr un cambio positivo. Se parte de una visión de una situación deseable en un futuro (cambio de largo plazo) identificando un conjunto de resultados que se articulan como precondiciones unos de otros para permitir dichos cambios siempre que acontezcan un conjunto de hipótesis o supuestos relacionados con la cadena de resultados.

En el caso que nos ocupa, se parte de una situación (imagen objetivo) determinada por dos elementos principales:

- a) Las prioridades del Estado peruano que se pueden apreciar en documentos de estrategia, como las políticas de Estado del Acuerdo Nacional (AN), en los lineamientos principales del Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) y en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR).
- b) El Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, 2006-2010 (MANUD) que se elaboró tomando como marco dichas políticas de Estado y que el Resultado MANUD 2.1 establece el *“fortalecimiento y mejoramiento del desarrollo de mercados sostenibles de producción, capital y trabajo, con énfasis en las áreas de exclusión”*, y el Resultado MANUD 3.2 señala el *“fortalecimiento de mecanismos de participación, concertación y diálogo de entidades estatales y no estatales”*³³.

Para contribuir al alcance de esa situación futura la estrategia de intervención del PC se basa en tres componentes que permitirán lograr los efectos directos, que son: i) entorno institucional favorable para el desarrollo de los negocios inclusivos en ICI; ii) acceso al mercado e incremento de ingresos de micro y pequeños productores que participan en los negocios de ICI; y, iii) difusión de modelos validados para la promoción de negocios en ICI.

A su vez, se indica que el entorno institucional favorable, será consecuencia de (productos) la realización y difusión de estudios especializados para la promoción de negocios, la identificación de socios de apoyo, la puesta en marcha de acciones de sensibilización sobre las posibilidades y oportunidades que ofrecen las ICI, y del fortalecimiento de las capacidades del sector público y privado para la promoción de los negocios inclusivos.

Para lograr el acceso al mercado e incremento de los ingresos económicos de los titulares de derecho, se incide en el desarrollo de capacidades productivas y de gestión empresarial, se otorga financiación para emprendimientos innovadores, se trabaja en el apoyo a la

³³ Se indica, así mismo, que estos resultados están directamente relacionados con las metas 1.A y 1.B del Objetivo 1 de los ODM y contribuye al cumplimiento de los ODM 3 y 7.

formalización integral de micro y pequeños productores, y se procede a favorecer la promoción de productos de las ICI en mercados regionales, nacionales e internacionales. Por último, en la perspectiva de lograr la sostenibilidad y replicabilidad del Programa se sistematizarán y difundirán las mejores experiencias y prácticas desarrolladas.

De esta forma, la estructura de intervención quedaría configurada por un objetivo, tres resultados, diez productos y sesenta y dos actividades; que se completan con 24 indicadores y 11 hipótesis para los productos y 5 indicadores y 3 factores externos en el nivel de resultados, Esta estructura refleja una teoría del cambio que, de acuerdo con el resumen ejecutivo del documento del Programa se puede resumir en: *“generar el desarrollo y lograr la sostenibilidad de las Industrias Creativas en el Perú, creando un marco institucional y normativo favorable para el desarrollo de los Negocios Inclusivos en Industrias Creativas y fortaleciendo una estructura pública privada ad hoc en cada región, con empresarios privados como aliados estratégicos, logrando la inclusión de los grupos vulnerables a un sistema formal, para articularse así a los diferentes mercados regionales, nacionales y al segmento exportador de manera sostenible”*.

Cuando la teoría del cambio implícita en una intervención se combina con una serie de disposiciones para llevar a cabo dicha intervención se suele hablar de “teoría del programa”. En este caso, los responsables de la intervención decidieron que, en el ámbito nacional y regional, la estrategia de intervención se basaría en el establecimiento de alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas que llevan a cabo otra serie de acciones ligadas a las actividades propuestas. También establecieron la necesidad de poner especial énfasis en garantizar que las intervenciones del Programa se articulasen con los lineamientos de políticas de los diferentes niveles de gobierno. Para ello, se indica que el Programa debe aprovechar las experiencias de seis agencias del Sistema (OIT, OMT, ONUDI, PNUD, UNESCO, y FAO), y se proponen implementar tres componentes, cuyos productos y actividades permitirán alcanzar los efectos directos de dinamización de la economía en las regiones de intervención, generando trabajo decente y una mejora a la calidad de vida de los grupos vulnerables y sus respectivas familias, con la generación de mejores ingresos económicos.

El Programa se propone, por tanto, contribuir al desarrollo de Industrias Creativas (IC) entendidas como aquellas que producen y distribuyen bienes o servicios culturales, o sea actividades de producción y comercialización que, impregnadas de la identidad del lugar donde se producen, tienen como materia prima la creación y encarnan o transmiten expresiones culturales. Además de la editorial, cine, artes escénicas y artesanías, comprenden el uso del patrimonio arqueológico, turismo cultural, fiestas populares, entre otros³⁴.

La promoción de las Industrias Creativas en el marco del Programa se focalizó en cuatro regiones del país: Ayacucho, Cusco, Lambayeque y Puno. Tres de estas regiones (Ayacucho, Cusco y Puno) están incluidas en la lista de zonas con situaciones de ODM muy críticas; mientras Lambayeque es, después de Piura, la segunda región más pobre de la costa peruana. Dos de estas regiones, Lambayeque y Ayacucho, no reciben canon minero y sus rentas son muy bajas en relación al resto del país. Las cuatro regiones fueron seleccionadas por tres razones: su nivel de pobreza, especialmente en los bolsones urbano-marginales de migrantes recientes o en las zonas rurales más alejadas la existencia de grandes oportunidades de desarrollo en cuatro sectores económico-productivos (agricultura orgánica, gastronomía, turismo y artesanía); y, la presencia y actuación de las agencias de Naciones Unidas (NN.UU.)

³⁴ Notar que se usa la definición restrictiva de IC en el PC. Basados en la definición de industrias creativas utilizada por la UNESCO, se hace énfasis implícito en el tema de Heritage y de allí se eligen 4 sectores en los que se promoverá el tema de IC: gastronomía, artesanía, turismo y agricultura orgánica. El PC, al final, no trabaja con la definición convencional de IC.

ESTRUCTURA TEORÍA DEL CAMBIO

	PRECONDICIONES (ACTIVIDADES)	PRECONDICIONES (PRODUCTOS)	PRECONDICIONES (RESULTADOS)	IMAGEN OBJETIVO	OTROS EFECTOS (IMPACTO)
	9 ACTIVIDADES	Estudios y mapeo de socios estratégicos públicos y privados de apoyo a las IC.			
	10 ACTIVIDADES	Socios estratégicos sensibilizados sobre las posibilidades y oportunidades que ofrecen las IC.			
	4 ACTIVIDADES	Propuesta marco normativo y políticas públicas vigentes de promoción y desarrollo de IC.	Entorno institucional favorable para el desarrollo de las IC.		fortalecimiento y mejoramiento del desarrollo de mercados sostenibles de producción, capital y trabajo, con énfasis en las áreas de exclusión
	4 ACTIVIDADES	Sector privado conoce la metodología para formular PNI y los estándares mínimos para identificación de NI en IC.			
	2 ACTIVIDADES	GR y GL fortalecidos como instancias de promoción de desarrollo empresarial sostenible en IC.		Desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas de los sectores agricultura orgánica, artesanías, turismo y gastronomía	
	14 ACTIVIDADES	Las capacidades de las ICI y micro y pequeños productores se ha fortalecido			
	9 ACTIVIDADES	Proyectos piloto y nuevos emprendimientos innovadores implementados como oportunidades de desarrollo			
	4 ACTIVIDADES	Micro y pequeñas unidades productivas han alcanzado la formalización integral y acceden a beneficios ley	Acceso al mercado e incremento de ingresos		fortalecimiento de mecanismos de participación, concertación y diálogo de entidades estatales y no estatales
	3 ACTIVIDADES	Los negocios de las IC se promocionan y fortalecen su acceso a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales			
	3 ACTIVIDADES	Los productos y resultados del PC son difundidos a todos sus aliados estratégicos	Difusión de modelos validados para la promoción de negocios en ICI		
		24 indicadores (11+11+2) 11 hipótesis (5+4+2)	5 indicadores (1+3+1) 3 hipótesis (1+1+1)		

3.2. Dimensiones del análisis y líneas preliminares de investigación: criterios y preguntas de la evaluación.

De acuerdo con lo establecido por el secretariado, las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Para ello cada Ventana del fondo cuenta con una guía sobre posibles preguntas de la evaluación que son revisadas y complementadas en cada caso tanto por el Secretariado del Fondo como por los usuarios principales de la evaluación representados en el grupo de referencia. Se indica que específicamente la unidad de coordinación e implementación del programa conjunto son responsables de contribuir a esta sección. Dicho trabajo de revisión y complementación tiene en cuenta las limitaciones en cuanto a tiempos y recursos del ejercicio rápido de evaluación intermedia.

Las preguntas de la evaluación objeto de este documento se ordena en torno a tres niveles de indagación que son los siguientes:

- a) el diseño del Programa Conjunto
- b) el proceso de gestión
- c) los resultados (efectos) del Programa Conjunto

Para cada uno de esos niveles se han establecido toda una serie de preguntas articuladas en torno a unos criterios generales de evaluación. Así:

- Para el nivel del diseño se contemplan los criterios de pertinencia (cinco preguntas) y apropiación en el diseño (dos preguntas).
- La indagación en el nivel del proceso contempla los criterios de eficiencia (siete preguntas) y apropiación en el proceso (dos preguntas).
- Por último, en el nivel de resultados se han incluido los criterios de eficacia (quince preguntas) y sostenibilidad (siete preguntas).

El ejercicio de evaluación debe pronunciarse por tanto sobre cinco criterios (asumiendo que la apropiación debe ser valorada tanto en el ámbito del diseño como en el nivel del proceso) y treinta y ocho preguntas.

Teniendo en cuenta el número de preguntas y criterios considerados se presenta a continuación una matriz de evaluación donde se reflejan las siguientes cuestiones:

- Niveles de indagación: diseño, proceso o resultados.
- Criterios o componentes de la evaluación en los que pueden enmarcarse cada una de las preguntas concretas. Son los siguientes: pertinencia, apropiación (del diseño y del proceso), eficiencia, eficacia y sostenibilidad.
- Las propias preguntas a las que la evaluación intentará dar respuesta.
- Los posibles indicadores que se tratará de contrastar para poder responder a las preguntas.
- Las herramientas que se sugieren para poder valorar esos indicadores y responder a las preguntas propuestas.

NIVEL	CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
NIVEL DE DISEÑO	PERTINENCIA	¿Es clara en el programa la identificación de problemas, desigualdades y brechas de género y sus causas? La pregunta no se refiere sólo al enfoque de género Indagará también desde enfoque de derechos y enfatizará sobre pertinencia en relación con lógica de intervención.	Nivel de participación de los colectivos representativos de las mujeres en el diseño / calidad en el análisis de los implicados Contraste de las problemáticas específicas de hombres/mujeres	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida responde el Programa Conjunto las particularidades e intereses específicos de mujeres y hombres en las áreas de intervención, así como grupos étnicos y minorías?	Grado de conocimiento del Programa por parte de colectivos beneficiarios, especialmente grupos étnicos y minorías Teoría de cambio: coherencia lógica y complementariedad entre los tres componentes del PC Contraste de las problemáticas específicas de hombres/mujeres	Entrevistas con informantes clave y generales
		¿En qué medida está adaptada la estrategia de intervención al contexto político y socio cultural (momento de diseño y contexto actual, con cambio de autoridades)? ¿Qué acciones prevé el programa para responder a los riesgos que puedan emanar de dicho contexto?	Nº de hipótesis/ riesgos identificados en documentos de formulación y seguimiento Nº cambios en el contexto identificados durante la ejecución del Programa Nº de variaciones /cambios en la ejecución provocadas por el contexto	Análisis documental Entrevistas con informantes clave
		¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición de los componentes y resultados del programa conjunto?	Grado de correspondencia de indicadores/ resultados y productos del PC Grado de relevancia de los indicadores Nº y calidad de los indicadores sobre los que se proporciona información de avance relevante en los informes de seguimiento	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del F-ODM a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?	Nivel de participación del Secretariado del F-ODM en la formulación y seguimiento del PC / Valoración sobre la participación y orientaciones del Secretariado del F-ODM durante la ejecución	Entrevistas con informantes clave
	APROPIACIÓN EN EL DISEÑO	¿En qué medida responden los objetivos y estrategias de intervención del PC a Planes y Programas Nacionales y regionales, así como a necesidades identificadas y al contexto operativo de la política nacional?	Correspondencia entre objetivos y efectos del PC/ prioridades de Planes y Programas Nacionales, regionales y locales tanto en el momento del diseño como en el posterior a la reformulación	Análisis documental Entrevistas con informantes clave
		¿En qué grado las autoridades nacionales y los/as agentes sociales del país se han involucrado a la hora de diseñar el programa conjunto?	Nº de autoridades nacionales/ locales y agentes sociales consultadas y participantes en el diseño del PC Nivel de satisfacción de las autoridades nacionales/ regionales / locales y agentes sociales con la lógica de intervención del PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave

NIVEL DE PROCESO	EFICIENCIA	¿En qué medida el modelo de gestión del PC, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión, contribuyen a generar los productos y resultados previstos?	Nivel de coherencia de la lógica de intervención PC Grado de alcance de los logros previstos en la formulación Relación recursos / productos Grado de utilización de los instrumentos de gestión del PC por parte de las diferentes agencias implementadas	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil?	Nº y periodicidad de las reuniones de coordinación del PC Nº de participantes en las reuniones de coordinación del PC Calidad de la participación Tipo de acuerdos y seguimiento de los mismos	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿Qué mecanismos de trabajo conjunto existen entre socios del programa conjunto?	Nº de actividades ejecutadas por más de una agencia implementada Nº de procesos de trabajo conjunto puestos en marcha inter-agencias	Análisis documental Entrevistas informantes clave Observación directa
		¿En qué medida, los ritmos en la implementación de los productos del programa están asegurando la integralidad de los resultados del programa conjunto? Valoración cualitativa sobre estrategia de gestión, incluyendo roles de Unidad de Coordinación (nacional y regional) vis-a-vis roles de las Agencias	Variaciones calendario PC/ ejecución efectiva de las actividades Valoración de la necesidad de reformulación Grado de ejecución por componentes del PC Probabilidad de ejecutar los recursos en tiempo y forma Grado de ejecución por agencia	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿Existen y se usan mecanismos, metodologías, instrumentos financieros y administrativos comunes entre las agencias del Programa Conjunto?	Nº de mecanismos, metodologías e instrumentos financieros y administrativos conjuntos utilizados entre agencias Grado de utilización de las metodologías Nº de talleres de armonización de procedimientos Nº de manuales de procedimientos conjuntos	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿Se han adoptado las medidas más eficientes y adecuadas en términos de costo y beneficio para responder a los problemas políticos y socioculturales identificados?	Correspondencia entre problemas identificados y medidas adoptadas Rapidez en las respuestas del PC frente a cambios del entorno Nivel Información UC sobre evolución factores externos	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	APROPIACIÓN EN EL PROCESO	¿En qué medida la población sujeto y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?	Grado de participación de beneficiarios en actividades programadas y ejecutadas Grado de satisfacción de los beneficiarios con respecto al PC	Entrevistas informantes generales Observación directa
		¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales publico/privados para contribuir al objetivo del programa y generar resultados e impactos?	Grado de participación de contrapartes locales/ nacionales en actividades del PC Grado de satisfacción de contrapartes locales con PC % presupuesto aportado por contrapartes al PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave Observación directa

NIVEL DE RESULTADOS	EFICACIA	¿En qué medida está el PC avanzando en la contribución para conseguir los resultados establecidos?	Nivel cumplimiento de indicadores de resultados y efectos Grado de satisfacción con respecto al cumplimiento del PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida se está cumpliendo con el calendario de productos? ¿Qué factores están contribuyendo al progreso/retraso en conseguir productos y resultados?	Desviaciones con respecto al calendario previsto en el PC Nº de incidencias identificadas que han provocado desviaciones del calendario previsto	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida son los productos generados de la calidad que se necesita?	Grado de satisfacción de los técnicos de la UE con respecto a la calidad de los productos alcanzados en el PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida cuenta el PC con mecanismos de seguimiento (para verificar la calidad de los productos, oportunidad en la entrega, etc.) para medir el progreso en la consecución de los resultados previstos?	Nº de informes de seguimiento disponibles Calidad de los informes de seguimiento Tiempos en la recepción y elaboración de los informes Consideraciones iniciales (cualitativas) de IMPACTO	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida está el programa proporcionando la cobertura a la población participante planificada en el documento de programa conjunto?	Nº de beneficiarios participantes en actividades/ nº de beneficiarios previstos. Rasgos de beneficiarios atendidos Instituciones finalmente implicadas / previstas	Análisis documental Entrevistas informantes clave Observación directa
		¿En qué medida ha aportado el PC medidas innovadoras en la solución de problemas identificados?	Nº de medidas consideradas innovadoras por los gestores del PC que han sido implementadas Grado de acogida y satisfacción socios sobre innovaciones	Entrevistas informantes clave
		¿Qué buenas prácticas o experiencias exitosas o ejemplos transferibles se han identificado?	Nº de buenas prácticas identificadas/ sistematizadas/ difundidas	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida está contribuyendo el programa a la conservación ambiental, a la mejora de las industrias creativas, el empoderamiento de la mujer, la revaloración de la cultura y el trabajo decente?	Nº de buenas prácticas identificadas en conservación y empoderamiento de las mujeres Satisfacción de emprendedores y autoridades ante aumento de calidad de las industrias creativas Satisfacción de autoridades y responsables OIT y UNESCO ante revaloración cultural y mejora trabajo decente	Entrevistas informantes clave Observación directa
		¿En qué medida y qué tipo de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto en función del sexo, raza, etnia, medio rural o urbano de la población beneficiaria?	Satisfacción de emprendedores y autoridades ante aumento de prácticas con efectos positivos en función de raza, etnia, medio urbano o rural Nº de buenas prácticas identificadas/ difundidas	Entrevistas informantes clave Observación directa
		¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo a los ODM a nivel local y en el país?	Avances ODM en territorio de intervención PC. Específicamente: metas 1.A y 1.B del Objetivo 1, y contribución a los ODM 3 y 7	Análisis documental Entrevistas informantes clave Análisis observatorios ODM
		¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo los objetivos establecidos por la ventana temática Desarrollo y Sector Privado?	Avances sobre: Resultado MANUD 2.1 y Resultado MANUD 3.2	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida y cómo están contribuyendo los programas	Nº de reuniones de agencias NNUU para la gestión del PC	Entrevistas informantes clave

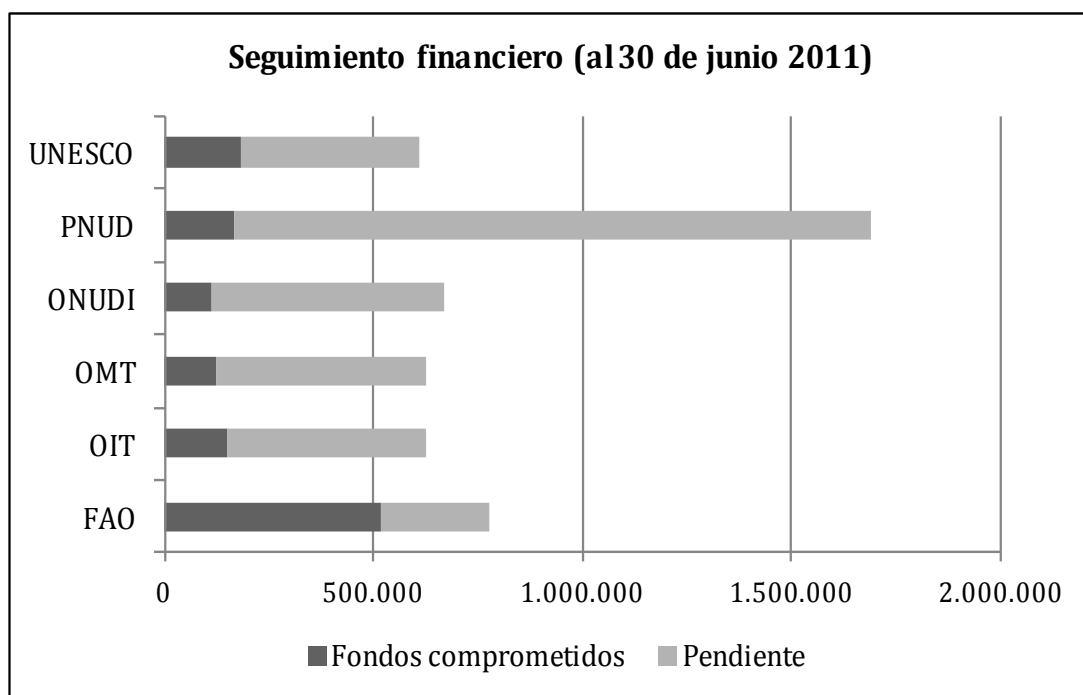
		conjuntos a avanzar en la contribución a la reforma de NNUU? One UN / Delivering as One	Valoración de efectos de los PC en la reforma de NNUU Grado de armonización de procesos ONU	
		¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad? en los programas conjuntos?	Grado participación de instituciones nacionales en gestión Utilidad de indicadores desde la perspectiva de GBR Nº de instituciones participantes que realizan GBR	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?	Grado incorporación de buenas prácticas y experiencias sistematizadas en los documentos de planificación de las instituciones nacionales/ locales implicadas en PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave
NIVEL DE RESULTADOS	SOSTENIBILIDAD	¿Se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto? a) ¿En qué medida está el programa apoyado por las instituciones nacionales y/o locales? b) ¿Demuestran estas instituciones capacidad técnica y compromiso de liderazgo para continuar trabajando con el programa o para repetirlo? c) ¿Se han creado y/o fortalecido capacidades operativas de los socios nacionales? d) ¿Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios generados por el programa? e) ¿El periodo de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?	Nivel de apoyo político, capacidades institucionales, factores socioculturales, género en desarrollo, factores tecnológicos, factores medioambientales y factores económico financieros que afectan a la sostenibilidad del PC: - Nº de instituciones fortalecidas / nuevas instituciones - Enfoques y metodología de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades - Capacidad de las instituciones apoyadas: recursos propios / apoyo externo - Grado de satisfacción de responsables del Estado y de grupos políticos con los logros del PC - Dependencia de las instituciones del “know how” de la unidad de ejecución / transferencia - Posibilidad de transferencia de los activos generados y de los servicios puestos en marcha por el PC	Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios con respecto al PC conjunto?	Nº de acciones del PC ejecutadas conjuntamente por más de una agencia implementadora Grado de armonización en reuniones de coordinación	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del programa conjunto con el fin de que tenga más probabilidades de alcanzar una sostenibilidad en el futuro?	Nº de municipalidades/ Gobernación participantes en actividades PC Nº de funcionarios locales participantes en actividades PC Nº de acciones de fortalecimiento institucional realizadas en el seno del PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales Observación directa

4. Principales avances sustantivos y financieros del programa conjunto

A continuación se reporta una breve síntesis de los principales avances sustantivos y financieros del Programa Conjunto que se pueden deducir de la información documental disponible al momento de la redacción de este informe. La información que se presenta no es exhaustiva de todas las actividades realizadas, sino pretende dar una visión general y sintética de los avances más importantes del Programa, que serán analizados con mayor profundidad en el informe final de la evaluación y con base en la información recopilada durante la misión en Perú.

El último documento disponible para la evaluación que permite indicar los principales avances del Programa Conjunto es el informe de seguimiento financiero del periodo junio – agosto de 2011. A la fecha de elaboración del citado informe de seguimiento se ha consumido cerca del 60% de la duración inicialmente estimada del Programa Conjunto y el grado de ejecución presupuestario es de poco más del 20% del total de fondos aprobados. El avance en el consumo de recursos financieros por cada una de las agencias implicadas se resume en la siguiente tabla y el gráfico correspondiente:

	Monto Total Previsto	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado	% Cumplimiento
FAO	779.634	516.539	424.877	54,50%
OIT	625.364	148.087	126.923	20,30%
OMT	623.810	120.910	100.958	16,18%
ONUDI	670.890	114.892	69.044	10,29%
PNUD	1.691.082	167.723	123.215	7,29%
UNESCO	609.280	182.887	170.922	28,05%
TOTAL	5.000.060	1.251.037	1.015.939	20,32%



En la documentación complementaria a las tablas de seguimiento del presupuesto denominada “hoja de presentación genérica” se incorpora una valoración de los avances sustantivos del Programa Conjunto, realizada por los responsables de su coordinación, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Se indica en primer lugar que el documento de Programa fue reformulado a finales del ejercicio 2010 para asegurar su ejecución. Se señala que se agruparon algunas actividades, se redistribuyó el presupuesto y se buscó mejorar los mecanismos de gestión. Los responsables comentan que a la fecha del informe (junio de 2011) existen retrasos significativos en la implementación del PC, pero se considera que las bases están dadas para poder dar un salto cuantitativo y cualitativo con respecto a los mismos entre el tercer y el cuarto trimestre del 2011.
- Se insiste en que los Términos de Referencia de gran parte de las actividades a ejecutarse en el 2011 ya están listos y han sido validados; en algunos casos, las implementaciones ya están en curso y en otros, se está en proceso de contratación de los socios ejecutores, por lo que se concluye que el avance será importante en el periodo.
- Se incorpora también un listado de productos concluidos y en proceso de finalización a la fecha del informe. Es el siguiente:
 - mapeo y registro de patrimonio Intangible,
 - análisis del marco normativo vigente para el desarrollo de las ICI,
 - estudio de la oferta financiera,
 - carpetas informativas sobre ICI,
 - resultados del concurso de proyectos piloto,
 - línea de base, estudio sobre propiedad intelectual relacionada a las ICI,
 - estudio de mercado, mapeo de turismo rural comunitario,
 - elaboración de materiales para el programa de formación de formadores,
 - convocatoria para el asesoramiento para la inclusión de ICI en los Planes de Desarrollo Regionales.
- También se comenta que el Programa Conjunto tiene el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza por medio de la generación de condiciones y capacidades para que los pequeños productores de las regiones seleccionadas se puedan articular en el mercado. Todo ello, se indica, se dirige a apoyar los esfuerzos nacionales para avanzar en el logro de los ODM: ODM 1, Meta A: Reducción de la pobreza; ODM 1, Meta B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes; ODM 3, Igualdad de género y empoderamiento de la mujer; ODM 7, Sostenibilidad ambiental.

Finalmente señalar que en los informes semestrales consultados para la realización del presente documento se incluyen también una serie de matrices que representan el Marco de Seguimiento y Evaluación (SyE) del Programa Conjunto. Dichas matrices contemplan los resultados previstos, productos, actividades, indicadores (con sus valores de referencia y plazos indicativos), línea de base, metas para el período, metas alcanzadas, medios o fuentes de verificación para los indicadores, métodos de recolección de los datos con plazos y frecuencias, responsabilidades y riesgos e hipótesis.

5. Metodología para la recopilación y análisis de la información

Teniendo en cuenta los tiempos de que se dispone, el carácter de evaluación intermedia, las preguntas y los criterios que se contemplan en los Términos de Referencia, resulta necesario considerar que la evaluación será, desde el punto de vista metodológico, esencialmente cualitativa y que las informaciones cuantitativas que se manejen provendrán de fuentes secundarias a la propia evaluación.

La indagación se organizará en torno a los tres niveles planteados en los Términos de Referencia: nivel de diseño, nivel de proceso y nivel de resultados. Existen tres grupos de técnicas que serán fundamentales a la hora de recopilar la información imprescindible para intentar responder con un razonable grado de certidumbre a las preguntas que orientan el ejercicio de evaluación. Dichas herramientas permiten indagar en los tres niveles solicitados y resultan útiles en este tipo de ejercicios. Estas técnicas son las siguientes:

- a. **Análisis documental:** Se trata de efectuar una revisión de todos los documentos proporcionados a la evaluación durante la fase de gabinete y, también, de aquellos otros que puedan ser revisados durante la etapa de trabajo de campo. Más concretamente, se analizarán los documentos programáticos y de seguimiento del Programa Conjunto así como los documentos estratégicos y programáticos del Estado y otras instituciones nacionales que ayuden a ubicar el Programa en el contexto de los principales desafíos y prioridades nacionales de desarrollo. Adicionalmente, es probable que sea necesario analizar otros documentos producto del propio Programa, de sus socios, de otras agencias de desarrollo, e incluso documentación de origen académica sobre las temáticas contempladas en el Programa Conjunto.

Es obvio que esta técnica de análisis documental resultará clave para pronunciarse sobre parte de las preguntas que se incluyen en el nivel del diseño, pero también contribuirá a proporcionar datos esenciales la valoración de los otros dos ámbitos, ya que permite conocer el desempeño del Programa y los logros que éste ha alcanzado.

- b. **Entrevistas:** La técnica de la entrevista constituye la principal herramienta cualitativa disponible en todos los ejercicios de evaluación. En este caso, está prevista la utilización de distintas modalidades de entrevistas que son, en cierta medida, complementarias. Desde el punto de vista de los actores involucrados se pretende llevar a cabo entrevistas a informantes clave y a informantes generales. Entre los primeros pueden mencionarse autoridades, responsables de las instituciones ejecutoras del Programa Conjunto, gestores de la intervención, etc. Entre los segundos, los principales serán los propios responsables de las instituciones, asociaciones y otros grupos participantes en el Programa Conjunto. Por último, desde el punto de vista de la organización de los temas que se plantearán, puede indicarse que se tratará de entrevistas semiestructuradas en las que las preguntas de la evaluación que aparecen en los Términos de Referencia constituirán la base de los guiones de encuesta que manejará el evaluador. En ese sentido, puede avanzarse que los principales hallazgos que espera obtenerse en este ejercicio de evaluación provendrán de los datos obtenidos a partir de entrevistas.

Se asume que las entrevistas son una técnica que proporciona información relevante de manera rápida y no muy costosa, pero su principal debilidad radica en la inevitable subjetividad de los datos y valoraciones que se recopilan. En la medida de lo posible se intentará triangular la información recopilada, aunque hay que reconocer que eso no siempre será posible.

Parte de las cuestiones a realizar a las agencias versarán sobre su propósito con el Programa de acuerdo con sus instrumentos y fines de su trabajo para analizar las posibilidades de mejorar el trabajo conjunto.

AGENCIA	INSTRUMENTO	PROPÓSITO
ONUDI		Desarrollo de metodologías de fortalecimiento y mejora de la producción y las capacidades comerciales, la innovación tecnológica conservando el ambiente, promoviendo el empleo productivo y cumpliendo estándares internacionales
OIT	Agenda de Trabajo Decente y promoción de empresas sostenibles	Métodos de formación y asistencia técnica para la mejora de la productividad de los negocios y la calidad laboral de pequeños productores
OMT	Programa ST-EP	Concepto de negocios inclusivos y la promoción de la participación privada en el desarrollo de iniciativas en turismo
PNUD	PPD	Promueve estilos de vida sostenibles en comunidades rurales aisladas mediante el financiamiento de proyectos productivos que antes de finalizar constituyen microempresas
UNESCO	Comisión Nacional de Cooperación	Contribuye al desarrollo integral de las comunidades, enfatizando la importancia y potencialidades de las culturas locales/regionales/nacionales para el desarrollo integral autóctono
FAO		Actividades que contribuyen a mejorar los sistemas de producción y adición de valor en los ámbitos agrícola, forestal, y pesquero, y promueve el desarrollo rural y la gestión racional de los recursos naturales para garantizar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria

- c. **Observación directa:** La observación permite ratificar o matizar algunas de las hipótesis de trabajo que irán elaborándose durante el ejercicio de evaluación. Se tratará de comprobar cómo se ejecutan las actividades, cuáles son las dinámicas de trabajo y qué cambios se han promovido en las instituciones.

A este respecto es de interés resaltar que debido a las características de la evaluación que se propone (intermedia, sobre el proceso más que sobre los efectos, muy limitada por el tiempo y los recursos), la observación sobre las acciones y productos de la intervención resultará, a su vez, limitada a una pequeña muestra de las acciones. El interés del ejercicio pasa mucho más por las entrevistas con los implicados en la gestión (coordinadores, responsables de las agencias, puntos focales, responsables de los socios y otros informantes) que por la indagación sobre los beneficiarios últimos de la intervención que se valora.

Con los datos recopilados a través de las técnicas citadas en párrafos anteriores se realizará la tarea posterior de análisis y validación de hipótesis para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Para ello se intentarán contrastar las distintas informaciones reunidas en diferentes ámbitos (gestores, autoridades, etc.) y a partir de distintas fuentes (documentos, opiniones de actores, observaciones personales) para asegurar una cierta sistematicidad y objetividad de las valoraciones que se propongan. Una primera versión de esos hallazgos se presentará a la finalización del trabajo de campo de la evaluación. Para ello, como se comenta en el siguiente capítulo, se plantea la oportunidad de realizar una reunión de restitución de conclusiones y recomendaciones preliminares con los principales responsables de la gestión del Programa Conjunto.

Posteriormente se elaborará un informe borrador de la evaluación que será revisado y, en su caso, validado por los principales implicados y responsables de la acción evaluativa, en especial el grupo de referencia y el Secretariado del Fondo.

6. Criterios para definir la agenda de misión.

Dadas las características del Programa Conjunto cuya evaluación se propone, parece conveniente que la programación del trabajo a realizar en Perú sea sugerida por los propios responsables de la ejecución del Programa. Sin embargo, se comentan a continuación una serie de elementos y se proponen algunos criterios para facilitar la elaboración de una propuesta de agenda que pueda resultar útil a todas las partes. Entre estas cuestiones se pueden señalar:

- Resultará imprescindible para la evaluación contar con un conocimiento de la estructura de gestión del Programa Conjunto en diferentes niveles. La reunión con estas instancias en los primeros momentos del trabajo parece totalmente necesaria.
- Obviamente, es de enorme interés conocer de primera mano las opiniones y experiencias de las agencias involucradas en la gestión, de la Unidad de Coordinación y de la Oficina de la Coordinadora Residente, no sólo para obtener conclusiones de relevancia sobre la gestión de los diferentes componentes, sino también para poder analizar cuestiones relativas a la coordinación entre las propias agencias.
- Será también fundamental conocer las percepciones y valoraciones de los principales socios nacionales; así, de entre las entidades concernidas en el diseño inicial del Programa se propone contar con la opinión, al menos, de las instituciones públicas más relevantes y de otros entes del Estado.
- Adicionalmente se deberá contar con las valoraciones que se realicen desde los colectivos de ámbito privado involucrados en la intervención.

Dado que el Programa se desarrolla en cuatro regiones del país, para algunas de las cuales no es sencillo el acceso y que la agenda de evaluación es muy limitada en tiempo, se propone el desplazamiento a dos de estas zonas (Cuzco y Ayacucho).