



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras. 2012-2016
- **TC/SYMBOL:** RLA/12/01/USA
- **Tipo de la evaluación:** Intermedia independiente
- **Países:** Costa Rica, El Salvador y Honduras
- **Fecha de la evaluación:** Noviembre- Diciembre 2014
- **Nombre del consultor:** Gabriela León Segura (coordinadora)/ Andrea Meneses Rojas (colaboradora)
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina Subregional San José
- **Oficina Técnica (OIT):** EMP/POLICY
- **Fin del proyecto:** Diciembre 2014
- **Donante: país y monto en US\$** Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$ 2,079,108.00)
- **Palabras Claves:** Informalidad
- **Presupuesto de la evaluación:** USD \$ 8,250.00

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Contenido

Lista de abreviaturas	3
I. Resumen ejecutivo.....	5
1. Antecedentes y contexto	5
2. Resumen del objetivo del proyecto, lógica y estructura	5
3. Situación actual de la asignación	5
4. Propósito, alcance y clientes de la evaluación.....	6
5. Metodología de evaluación	6
II. Principales hallazgos y conclusiones	6
Buenas prácticas.....	9
II. Evaluación.....	10
1. Antecedentes de la asignación	10
1. Antecedentes de la evaluación	14
2. Metodología.....	14
2. Hallazgos por criterios de evaluación	15
Conclusiones	41
Segunda fase	45
Recomendaciones	46
Buenas prácticas.....	48
Lecciones aprendidas	49
Anexos.....	51

Lista de abreviaturas

Generales	
ELB	Estudio de Línea Base
DOS	Departamento de Estado de los Estados Unidos.
MMDT	Mesa Municipal de Dialogo Tripartito
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PROSEI	Proyecto sector economía informal
Costa Rica	
ASTRADOMES	Asociación de Trabajadoras Domésticas
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum
CSU	Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe.
CSSS	Caja Costarricense de Seguro Social
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
PIADGL	Program for the Development of Local Government
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UGL	Local Governments Union
El Salvador	
CATS	Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños
CSTS	Confederación Sindical de trabajadores y trabajadoras de El Salvador
CONAPYME	National Commission for the Micro and Small Enterprise
FODES	Economic and Social Development Fund for Municipalities
FSLD	Social Investment Fund for the Local Development
PMB	Neighborhood Improvement Program
	Junta de Directores del Instituto de Seguridad Social en El Salvador
Honduras	
CGT	Central General de Trabajadores de Honduras
CTH	Confederación de Trabajadores de Honduras
COHEP	Consejo Hondureño de la empresa privada
FOVEMERH	Federación de Vendedores de los Mercados de Honduras
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
STSS	Secretaria de Trabajo y Seguridad Social

Definiciones

Para facilitar al lector la comprensión de algunos términos y conceptos que se utilizarán a lo largo del documento, en esta sección se presentan algunas definiciones relevantes para esta evaluación.

Economía informal: Según OIT 2002 este término abarca el dinamismo, la diversidad y la heterogeneidad de un grupo de trabajadores de una amplia gama de sectores. Lo que unifica a este universo económico diverso es que estos trabajadores sufren las peores condiciones de trabajo: entornos laborales inseguros e insalubres, baja capacidad y productividad, ingresos bajos e irregulares, largas jornadas de trabajo, la falta de acceso a la información, créditos y mercados, la falta de acceso a la protección social. Los trabajadores de la economía informal son generalmente jóvenes y en su mayoría mujeres, que a veces pertenecen a las minorías más marginadas, como los trabajadores indígenas, personas con discapacidad y migrantes. A pesar de que la economía informal reúne a los trabajadores de muchos sectores, todos ellos comparten un alto nivel de dependencia y vulnerabilidad. (OIT 2002: 90 conferencia internacional del trabajo).

Empleo informal: Según la OIT la informalidad corresponde a una manera de abordar la estructura del empleo. El empleo formal reúne al sector público y al sector privado generalmente cubiertos por sistemas de protección. El empleo informal agrupa a los trabajadores/as independientes no profesionales, a los microempresarios/as y al servicio doméstico. Tradicionalmente, las actividades informales se han caracterizado por falta de protección social y menor estabilidad que la proporcionada por los empleos formales, aunque la proliferación de los empleos formales atípicos ha hecho menos nítida la división entre uno y otro sector (OIT, 2001).

Grupo focal: Cuando se habla de grupo focal en el marco de este proyecto, se hace referencia a los beneficiarios finales del mismo. En este caso los grupos focales lo constituyen grupos de trabajadores de la economía informal que se identificaron previamente y para los cuales se diseñaron acciones específicas. El criterio para la escogencia de los sectores lo especifica el documento de diseño del proyecto en donde se enfatiza la necesidad de trabajar con mujeres, con personas jóvenes entre los 15 y 35 años de edad, pues estos son los grupos que en su mayoría conforman la economía informal. Los grupos fueron incorporados por la mesa de cada municipio, dado que todas las organizaciones que forman la misma han trabajado de cerca con estas poblaciones y han logrado identificar las necesidades más urgentes de este sector, además el estudio de LB permitió dimensionar las necesidades reales de la población del municipio. Es necesario indicar que estas personas no forman parte de la MMDT, sin embargo pueden asistir a las reuniones y participar de las mismas cuando así sea requerido.

Ferías: Durante la ejecución de la primera fase del proyecto se realizaron ferias informativas en cada uno de los municipios, con la finalidad de promocionar las acciones de información y sensibilización sobre los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal. En el caso de Costa Rica se llevaron a cabo dos ferias con mujeres artesanas para promocionar el trabajo de estas beneficiarias. El Salvador llevó a cabo diversas actividades informativas, entre ellas la feria sobre Derechos Laborales en el Parque en Santa Tecla, además ha desarrollado ferias con las mujeres de la cooperativa. En el caso de Honduras, las ferias se desarrollaron tanto para promocionar la necesidad de aseguramiento de los trabajadores de la economía informal como para promocionar la necesidad de protección de los derechos de los trabajadores. Las ferias se ejecutan con la finalidad de difundir el trabajo de los grupos focales pero también de educar, informar y sensibilizar a la población.

I. Resumen ejecutivo

1. Antecedentes y contexto

El proyecto "Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras" PROSEI es financiado por el Departamento de Estado (DOS) de los Estados Unidos de Norteamérica. Inicialmente el proyecto se suscribió entre la OIT y el DOS en setiembre del 2012 por un plazo de 25 meses, no obstante, en el mes de agosto del año 2014 el DOS notificó que existía presupuesto para extender el proyecto, por lo cual se diseñó una segunda fase de dos años más, cuya finalización será en julio del año 2016. El proyecto inició con un presupuesto de USD \$1, 089,108.00, sin embargo, tras la extensión de la ejecución también se aumentó el monto inicial en un 91% (USD \$990,000), lo que implicó una suma total de USD \$ 2, 079,108.00.

Esta iniciativa tiene por objetivo establecer y fortalecer los mecanismos que tienen los trabajadores de la economía informal para acceder a la protección social y el pleno ejercicio de sus derechos laborales. En razón de lo anterior, la OIT busca por medio de este proyecto aumentar de la capacidad de organización y productividad de los trabajadores de la economía informal en los países de Costa Rica, El Salvador y Honduras, aumentar la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los trabajadores en la economía informal, incluido el acceso a la formalización y la protección social, así como reforzar las leyes existentes y formular nuevas políticas para prestar servicios sociales a los trabajadores de la economía informal y eliminar las barreras a la formalización, aumentando la conciencia sobre los derechos laborales en la economía informal.

2. Resumen del objetivo del proyecto, lógica y estructura

Este Proyecto tiene por objetivo establecer y fortalecer los mecanismos que tienen los trabajadores de la economía informal para acceder a la protección social y el pleno ejercicio de sus derechos laborales. Como parte de los resultados se espera 1) un aumento de la capacidad organizativa y la productividad de los trabajadores en la economía informal; así mismo el 2) aumento de la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los trabajadores de la economía informal, incluyendo el acceso a la formalización y la protección social. También se pretende un 3) fortalecimiento de las leyes vigentes y las nuevas políticas formuladas para proporcionar servicios sociales a los trabajadores de la economía informal y 4) eliminar barreras a la formalización; y una mayor conciencia de los derechos laborales en la economía informal.

A su vez cada uno de estos resultados está debidamente articulado a los siguientes componentes del proyecto:

1. Asistencia técnica a los trabajadores de la economía informal, las organizaciones laborales y los gobiernos locales a fin de fortalecer las condiciones para la aplicación y cumplimiento de los derechos laborales básicos.
2. Promover el diálogo tripartito a nivel municipal y nacional, con las organizaciones de trabajadores, empleadores y el gobierno a fin de dar seguimiento y validar los esfuerzos de formalización y promoción de los derechos laborales de los trabajadores en la economía informal.
3. Formulación e implementación de políticas para el acceso a la seguridad social y la recopilación de datos.
4. Crear conciencia acerca de los derechos de los trabajadores de la economía informal y el impacto de la economía informal en el desarrollo socioeconómico de Costa Rica, El Salvador y Honduras y de otros países con similares condiciones.

Cada uno de los componentes contempla una serie de productos y actividades que el proyecto busca complementar durante los 4 años de ejecución.

3. Situación actual de la asignación

El proyecto se encuentra por iniciar su segunda fase de intervención en los países priorizados desde el inicio de la intervención, no obstante se han sumado tres municipios más, uno en cada país a saber: Costa Rica: San José, Honduras: San Pedro Sula y El Salvador: San Salvador.

4. Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La evaluación tiene como **propósito** determinar la pertinencia de los componentes, actividades y productos en relación con las necesidades de los principales beneficiarios del proyecto y los objetivos estratégicos de la OIT. A su vez, valorará la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del modelo lógico del Proyecto, identificará el valor añadido de la asistencia técnica de la OIT en el desarrollo de los objetivos del Proyecto y medirá el progreso actual del Proyecto, evaluando en qué medida se están logrando los productos establecidos para cada componente del Proyecto.

De igual manera, el ejercicio evaluativo analizará la eficiencia de las estrategias de intervención y gestión del Proyecto. Identificará buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida y además propondrá recomendaciones para futuras intervenciones. Asimismo, evaluará la viabilidad de la sostenibilidad de los resultados, procesos y las estrategias trabajadas y establecerá recomendaciones para la Fase 2 del proyecto.

El alcance de la evaluación comprende el proyecto PROSEI en su conjunto. Es decir, cada uno de los componentes ejecutados en los tres países contemplados: Costa Rica, El Salvador y Honduras. En cuanto al período de evaluación, este comprende los dos años que van desde el inicio de la ejecución de los fondos (octubre 2012), hasta el momento de la evaluación (octubre 2014).

Los clientes de la evaluación son los beneficiarios directos y finales del proyecto. Los beneficiarios directos comprenden además de la OIT, a las Organizaciones de trabajadores de cada uno de los países del ámbito de intervención del Proyecto; Organización de trabajadoras domésticas de Costa Rica, Organizaciones de empleadores: UCCAEP (Costa Rica), ANEP (El Salvador), COHEP (Honduras), funcionarios municipales y en el caso de Honduras funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social STSS y del Instituto Hondureño de Seguridad Social IHSS.

En el caso de los beneficiarios finales, este incluye a los trabajadores de la economía informal de Costa Rica, El Salvador y Honduras, priorizando los hombres y mujeres entre 15 y 35 años de estos países, mujeres micro-empresarias o micro-emprendedoras de baja productividad.

5. Metodología de evaluación

El enfoque utilizado es la evaluación basada en resultados. Las técnicas metodológicas que se utilizarán en la evaluación son técnicas cualitativas, como entrevistas semi estructuradas y la revisión documental.

II. Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia y aptitud estratégica

1. El PROSEI es pertinente con las líneas estratégicas y políticas de la OIT, la cual tiene como un eje prioritario el empleo. Igualmente se encontró congruencia con lo que plantea el proyecto y los intereses de los Planes de Desarrollo Nacionales de los países participantes. se adecuó y apoyó de manera importante los planes de implementación de las municipalidades. En los tres países se logró verificar que la articulación ha sido importante desde el inicio de la intervención. La línea de base ha sido fundamental en los tres países para acercarse a la realidad que se vive en los municipios
2. Según datos de la OIT (2009) Honduras tiene aproximadamente un 70% de personas ocupadas en la informalidad, mientras que El Salvador 42% y Costa Rica, con el porcentaje menor un 38%.
3. Para el total de actores entrevistados, el PROSEI ha incidido positivamente en el sector informal, en la planificación municipal y en promover el diálogo entre distintos sectores.
4. Se evidencia que el proyecto ha generado vinculación y sinergia con otros proyectos OIT e iniciativas externas; sin embargo no se evidenció una articulación de instituciones nacionales en las MMDT, con excepción de Honduras donde la Secretaría de Trabajo ha tenido un rol importante.

Validez del diseño

1. Tanto los componentes, resultados, productos esperados y actividades tiene una lógica de intervención adecuada, coherente y válida, sin embargo un área de mejora es la relación entre los componentes y el tiempo de planificación diseñado. Se resalta en este sentido el componente 3 que tienen que ver el fortalecimiento de las leyes existentes y la formulación de nuevas políticas, es un resultado que es poco viable de lograr el tiempo de ejecución del proyecto, incluyendo la segunda fase hasta el 2016.
2. Existen percepciones diversas según país sobre la capacidad del proyecto para ser flexible y ajustarse al contexto y condiciones emergentes.
3. Con respecto al enfoque de género, el cual es un eje transversal del proyecto, se evidencia una mayor participación de mujeres en las actividades a nivel general sin embargo no existe una estrategia articulada clara y definida en los tres países para transversalizar dicho componente.
4. Tres aspectos resaltan como innovadores en el PROSEI: las MMDT señaladas por las y los participantes, el uso de las redes sociales para potenciar sinergias e intercambiar y la inclusión de la temática de economía informal en las Encuestas de Hogares en los tres países.
5. Es importante señalar que existen aún actividades inconclusas de la primera fase del proyecto, (Ver cuadro 5 nivel avance de productos), existió una inadecuada planificación del tiempo de ejecución para la conclusión de actividades y cumplimiento de productos, que han quedado para la segunda fase.

Eficacia de la estructura de gestión

1. Todos los actores en los tres países destacan positivamente la comunicación por parte de la coordinación del proyecto con los otros actores.
2. Sobre el presupuesto, se identificó que este se maneja con un formato distinto al establecido en el PROSEI por lo que limitó la determinación del gasto por actividad y componente, ya que solo presenta rubros generales como viajes, seminario, consultorías.
3. No se encontró un sistema de monitoreo y evaluación propiamente para el proyecto, la Oficina de programación cuenta con un seguimiento general pero no por proyecto en los países en ejecución. Por iniciativa de la coordinación general se realizan informes cada cierto tiempo que permiten el seguimiento de las actividades y los productos del PROSEI.

Efectividad

1. La mayoría de los productos planificados fueron conseguidos en los plazos estipulados. No obstante, el componente tres tiene atrasos significativos en los tres países. Por su parte, el componente dos sobre diálogo social y sensibilización tienen avances por encima de lo esperado.
2. Sobre el componente 3 en el tema de legislación se muestran pocos avances, pues los objetivos planteados para ese componente requieren mucho más tiempo para evidenciar resultados, es más complejo y se necesita el apoyo de otras instancias ajenas al proyecto a nivel gubernamental y legislativo.
3. El 60% de las actividades planificadas han sido cumplidas y un 26% se encuentran a nivel intermedio. El producto 2.2 "Establecimiento de un Grupo Nacional de Observación tripartita a nivel nacional" no se implementó y fue asumido por la MMDT.
4. Existe una percepción mayoritariamente satisfactoria por los actores entrevistados sobre los productos que el proyecto ha conseguido en estos dos años. Sin embargo, algunos de ellos muestran retraso de manera diferenciada en los países. A manera de ejemplo, en el tema de simplificación de trámites municipales solamente Costa Rica logró diseñar el proceso, aunque todavía no está implementado.
5. Se logró determinar entre los productos más importantes ejecutados en éstos los dos años del PROSEI: la línea base, las mesas de diálogo y la cartilla sindical, así como el fortalecimiento de capacidades mediante los talleres, las capacitaciones y los intercambios con beneficiarios de otros países.
6. Sobre los indicadores, estos permiten verificar seguimiento y resultados establecidos, sin embargo muchos de ellos responden a una medición de impacto que el proyecto no tiene contemplado valorar y que escapa del alcance del mismo.

Eficiencia en el uso de recursos

1. Una limitante para el análisis de este criterio fue que solo se tuvo acceso a informes financieros de fondos ejecutados para el año 2014.
2. Para dicho año la mayoría de los recursos se destinaron al rubro "personal", seguido de viajes y de contratos (consultorías). Las actividades que más recursos han implicado son la 1.1.4, la 4.1.1 y la 4.4.3. La primera se refiere a la capacitación y consultoría para desarrollar el plan de acción. En los últimos dos casos, las actividades se refieren a eventos regionales al inicio y al final del proyecto.
3. Sobre la valoración general de la ejecución presupuestaria, un hallazgo relevante extraído de las entrevistas con las coordinaciones, es que el proyecto ha logrado movilizar recursos no económicos por parte de otras instituciones o sectores, especialmente los representados en las MMDT, como el caso de las Municipalidades y sector empresarial.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

1. Existe evidencia para afirmar que el proyecto sí está creando condiciones para generar sostenibilidad, pues está fortaleciendo los mecanismos de diálogo y procurando instaurar prácticas y procedimientos que permitan su continuidad. Sin embargo, se debe trabajar en la sostenibilidad y vinculación programática y presupuestaria con la institucionalidad pública.
2. Algunos de los riesgos que podrían incidir en la sostenibilidad de las acciones son: el financiamiento de los actores que participan en las MMDT, es por esto fundamental el componente de capacitación que se pueda desarrollar durante los años del PROSEI. Otro riesgo coyuntural son las elecciones municipales y la continuidad de los representantes de las MMDT, en los próximos dos años.

Sobre la segunda fase (2015-2016)

1. La estructura actual del proyecto se mantiene para la segunda fase, sin embargo en el diseño se ha planificado duplicar en términos cuantitativos la cantidad de Municipios que participan y los entes escogidos son Municipios que por sus características son más complejos y abarcan mayor territorio.
2. En la segunda fase se le continuidad a los objetivos de la primera fase pero aumenta la cantidad de actividades para cada componente.
3. Según la revisión documental realizada la escogencias de los Municipios para la segunda fase es acertada, presentan porcentajes de informalidad importantes y representan cantones centrales y relevantes en la dinámica país.
4. Sobre el presupuesto para esta fase con respecto a la primera se da una disminución (1.089.108 dólares de la primera fase contra 990.000 de la II fase) sin embargo como ya se mencionó existen mayor cantidad de actividades y se amplió el trabajo y la cantidad de los Municipios participantes.

III. Recomendaciones, lecciones aprendidas, buenas prácticas

Recomendaciones

1. Fortalecer los procesos de sensibilización en las nuevas municipalidades por medio del intercambio de experiencias nacionales y regionales, es decir entre las Municipalidades de la primera fase y la segunda y la experiencia de las Mesas entre los países.
2. Divulgar el proyecto con diversas instituciones a nivel nacional en los tres países para abrir mayores posibilidades de sinergias y vínculos, que a la vez doten de sostenibilidad las acciones que el proyecto ha ejecutado.
3. Se recomienda valorar la posibilidad de incluir representantes de los grupos focales en las mesas de diálogo.
4. Definir los perfiles de las y los trabajadores para las capacitaciones y asesoramiento según las necesidades particulares y a partir de esto conformar distintos grupos según sus intereses.

5. En la segunda fase del proyecto se tiene planificado duplicar el número de Municipios en cada país. El ingreso de nuevos Municipios no solo implica un aumento en los productos y acciones que se deben ejecutar en los próximos años sino también aumenta la complejidad de las gestiones de los diversos actores, intereses y demandas. Es por esto que se recomienda valorar la estructura actual del proyecto para analizar si el recurso humano con el que cuenta actualmente el proyecto es suficiente para la segunda fase.
6. Para la segunda fase se recomienda reforzar el componente 2 del proyecto, que busca promover el diálogo entre actores locales y nacionales con el fin de aumentar la capacidad del Estado para responder a las necesidades de las y los trabajadores de la economía informal
7. Se recomienda trabajar el tema de crédito y estrategias de financiamiento para los grupos de trabajadores de la economía informal, para aumentar la productividad y el fortalecimiento de la capacidad organizativa de los mismos.
8. Se encontraron dos elementos contextuales que deben considerarse más estratégicamente en la segunda fase del proyecto. Para ambos casos se recomienda elaborar una estrategia de intervención, de manera conjunta con los distintos actores nacionales, adecuada a estas realidades: a) en El Salvador las elecciones municipales que se realizarán en marzo 2015 y b) la situación de inseguridad social que se vive en Honduras.
9. Definir una estrategia para incorporar el enfoque de género como eje transversal en las acciones que se desarrollen en la segunda fase del proyecto.

Buenas prácticas

1. La apertura de la OIT para revisar y adecuar sus propuestas con los actores involucrados para adecuarlas a las necesidades locales y organizacionales.
2. Se resalta las capacitaciones de formación de formadores ejecutadas en el marco del proyecto, las cuales tiene un efecto multiplicador muy importante así como un componente de formación en la temática.
3. El apoyo que se dio de parte de PROSEI al proyecto que FOS venía ejecutando en Honduras y El Salvador. En este sentido fue clave la sinergia que ambas iniciativas lograron con el fin de presentar una propuesta de ley por país para proteger a los trabajadores por cuenta propia.
4. Se rescata como una muy buena práctica la estrategia de funcionamiento de la mesa de Honduras, donde se da una coordinación compartida con todas las instituciones que la forman, con el fin de asegurar el compromiso y la igualdad en la participación y la toma de decisiones.
5. Se destaca el desarrollo de la simplificación de trámites realizada en la Municipalidad de Desamparados, la cual se formuló con un enfoque participativo con todo el personal municipal.

Lecciones aprendidas

1. Los procesos para el desarrollo de capacidades enfocadas en cambiar las dinámicas de trabajo, en el caso específico de trabajadores informales que quieren formalizarse, requieren de un mayor tiempo de asesoramiento que otro tipo de capacitaciones puntuales. Es por esto que una lección aprendida en miras de la segunda fase es planificar tiempos más extensos en el trabajo de fortalecer las iniciativas de emprendimientos con el objetivo de que logren formalizarse y ser sostenibles.

II. Evaluación

1. Antecedentes de la asignación

El proyecto "Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras" PROSEI es financiado por el Departamento de Estado (DOS) de los Estados Unidos de Norteamérica. Inicialmente el proyecto se suscribió entre la OIT y el DOS en setiembre del 2012 por un plazo de 25 meses, no obstante en el mes de agosto del año 2014, el DOS notificó que existía presupuesto para extender el proyecto, por lo cual se diseñó una segunda fase de dos años más, cuya finalización será en julio del año 2016. El proyecto inició con un presupuesto de USD \$1, 089,108.00, sin embargo, tras la extensión de la ejecución también se aumentó el monto inicial en un 91% (USD \$990,000) lo que implicó una suma total de USD \$ 2, 079,108.00.

Esta iniciativa tiene por objetivo establecer y fortalecer los mecanismos que tienen los trabajadores de la economía informal para acceder a la protección social y el pleno ejercicio de sus derechos laborales. El tema de la economía informal se introduce en la OIT durante la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo en el año 2002. Según esta organización el término se refiere al dinamismo, la diversidad y la heterogeneidad de un grupo de trabajadores de una amplia gama de sectores, algunos de los cuales se encuentran atrapados en este tipo de informalidad por falta de cumplimiento de sus empleadores y en otros casos debido a que el camino de la formalización es inadecuado y costoso.

De acuerdo con OLACD (2011), más de 37 millones de personas en Centroamérica¹ y República Dominicana se encuentran en edad de trabajar y de ellos, 21.3 millones formaban parte de la población económicamente activa (PEA) y 15.9 millones se encontraban inactivos. No obstante, uno de los datos que arroja este informe refiere a que de la población ocupada (95% de la PEA) 12.3 millones pertenecen a la economía informal, mientras que 7.8 millones se encontraban en la formalidad (OLACD, 2013:13)

Aunado a lo anterior, el OLACD reporta que la población ocupada con un empleo informal representa en promedio casi el 62% de la población ocupada (no agrícola) de los países de Centroamérica y República Dominicana. El peso relativo de la informalidad se estima desde un 36% en Costa Rica (que presenta los niveles de economía informal más bajos) hasta casi un 77% en Guatemala (con uno de los niveles de economía informal más altos) (OLACD 2013:32). Como bien lo señalan los datos, en la región centroamericana la economía informal alcanza niveles elevados de participación dentro de la economía de cada uno de los países, de manera que es responsabilidad de los gobiernos y de los organismos internacionales, en este caso de la OIT, generar políticas y programas que disminuyan el aumento de la informalidad laboral.

En razón de lo anterior, la OIT busca por medio de este proyecto, aumentar de la capacidad de organización y productividad de los trabajadores de la economía informal en los países de Costa Rica, El Salvador y Honduras, aumentar la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los trabajadores en la economía informal, incluido el acceso a la formalización y la protección social así como reforzar las leyes existentes y formular nuevas políticas para prestar servicios sociales a los trabajadores de la economía informal y eliminar las barreras a la formalización, aumentando la conciencia sobre los derechos laborales en la economía informal.

Con respecto a los sectores que el proyecto abordó, se puede afirmar que este incluyó a los trabajadores más vulnerables que pueden ver sus derechos violentados y que cuentan con poco acceso a la institucionalidad. Se incluyó a las trabajadoras domésticas, a los vendedores ambulantes y a mujeres y jóvenes microempresarios. No se evidencian diferencias por país en cuanto al abordaje de población.

El cuadro que sigue muestra un resumen de las acciones más importantes que el PROSEI llevado a cabo y de la cantidad de actores beneficiados.

¹ Para los efectos de esta evaluación el término Centroamérica se referirá únicamente a los países de: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Cuadro No 1.
PROSEI. Actores y acciones más relevantes

<i>Actores relevantes</i>	Número de beneficiarios	Productos más relevantes
Grupos focales	Costa Rica: 53 El Salvador: 109 Honduras: 142	Capacitaciones. Se ha logrado que algunas de las mujeres formalicen su situación laboral y que muchos jóvenes tengan acceso a capacitaciones. Algunos grupos en los tres países se han logrado formalizar y han sido inscritos.
Organizaciones de trabajadores	Costa Rica: 6 El Salvador: 2 Honduras: 9	Capacitación. Elaboración de material sobre informalidad (Cartillas sindicales), que fue replicado con posterioridad.
Organizaciones de empleadores	Costa Rica: 2 El Salvador: 2 Honduras: 6	Capacitaciones sobre legislación de OIT y sobre conceptualización.
Trabajadores mujeres	Costa Rica: 394 El Salvador: 1 Honduras: 59	Formalización en el caso de Costa Rica, Honduras y de El Salvador y capacitaciones. Participación en ferias en las localidades.
Trabajadores jóvenes	Costa Rica: ND El Salvador: 15 Honduras: 83	Capacitaciones para jóvenes sobre emprendedurismo y empleabilidad.
Trabajadores informales	Costa Rica: El Salvador: 260 Honduras: ND	Costa Rica: capacitaciones en el marco de formación de formadores. El Salvador: Reubicación de trabajadores ambulantes de Santa Tecla en la plaza Yireh. En Honduras apoyo a la reubicación de trabajadores en los mercados de Tegucigalpa.
Municipio (funcionarios)	Costa Rica: 3 El Salvador: 5 Honduras: 6	Costa Rica simplificación de trámites y capacitación a funcionarios. En los demás países capacitaciones y asistencia a seminarios.
Ministerio de Trabajo	Costa Rica: 1 Honduras: 3	En Honduras, se han apropiado del proceso y tienen un rol activo. Participa de capacitaciones. En Costa Rica se pudo verificar que su rol es pasivo.
Sociedad civil	Costa Rica: FUNDES: 2 personas	En Costa Rica FUNDES tiene un papel fundamental pues ha colaborado en todo el proceso de ejecución. FUNDES es quien ejecuta talleres con grupos focales y fue quien llevó a cabo el proceso de simplificación de trámites en la Municipalidad.
Mesa de Diálogo Tripartita Municipal	Costa Rica: 12 El Salvador: 6 Honduras: 18	Lleva a cabo la ejecución de las actividades y es la instancia encargada de validar acciones. En este caso las mesas están conformadas por la Municipalidad, empresa privada, organizaciones de trabajadores, coordinador nacional y en el caso de Honduras cuenta con la participación de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Hondureño de Seguridad Social.

Grupo Tripartito de Observación Nacional		Esta acción no está siendo llevada a cabo en ninguno de los tres países. Este papel acordó ser asumido por la Mesa Municipal de Dialogo Tripartito, debido a la dinámica institucional lograda entre los miembros. En el caso de Honduras se contó con la participación del Ministro de trabajo y de otras autoridades cuando así se requería. Según indican los coordinadores la MMDT tiene la capacidad técnica para tomar decisiones y esa fue la razón por la cual el GTON no se encuentra en funcionamiento.
Otras instituciones publicas	Honduras: Instituto Hondureño de Seguridad Social: 2 personas	Se ha involucrado de manera parcial al proyecto en Honduras. Forma parte de la MMDT

Nota: La información de Honduras y de El Salvador fue corroborada y validada por los respectivos coordinadores, no obstante algunos de los datos no se anotan pues no estaba disponibles. En el caso de Costa Rica la información se tomó de los informes de seguimiento.

Seguidamente se presenta el cuadro 2, que describe los productos más relevantes que se han planificado, según los diferentes componentes. En una tercera columna se indican algunos comentarios que el equipo de evaluación muestra sobre la importancia de los productos y su selección.

Cuadro No 2.
PROSEI. Productos más relevantes según componente.

Componentes	Productos previstos (los más relevantes)	Comentarios
<p>Componente 1. Asistencia técnica a los trabajadores de la economía informal, las organizaciones laborales y los gobiernos locales con el fin de fortalecer las condiciones para la aplicación y cumplimiento de los derechos laborales básicos.</p>	<p>Organizaciones de trabajadores informales debidamente identificadas así como las necesidades para fortalecer sus capacidades y representatividad. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p> <p>Empresas de la economía informal desarrollan capacidades productivas permitiéndoles formalizarse. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p> <p>Condiciones para la formalización de las microempresas de baja productividad dentro de la economía informal identificadas en los municipios. Costa Rica</p>	<p>La LB sirvió con insumo para identificar a los grupos focales y sobre todo para identificar sus necesidades y las de las organizaciones participantes.</p> <p>La propuesta para la simplificación de trámites ha sufrido retrasos tanto en Honduras como en El Salvador, se espera concretar en la segunda fase.</p> <p>Costa Rica ha logrado finalizar el proceso de simplificación de trámites sin embargo no se encuentra todavía en ejecución en el Municipio por trámites burocráticos.</p>
<p>Componente 2. Promover el dialogo tripartito a nivel municipal y nacional con las organizaciones de trabajadores, empleadores, y el gobierno a fin de dar seguimiento y validar los esfuerzos de formalización y promoción de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal</p>	<p>Establecimiento de la Mesa municipal de dialogo tripartito. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p>	<p>La mesa cuenta con representantes de todos los sectores involucrados. Ha avanzado en acciones y se ha logrado posicionar. Se planificó que esta mesa adoptara la labor que tenía que realizar el Grupo Nacional de Observación Tripartita, por lo que este producto no se consiguió, solamente Honduras ha avanzado en este sentido.</p> <p>El proceso de simplificación de trámites de la Municipalidad de Desamparados se llevó a cabo y los funcionarios han sido capacitados.</p>
<p>Componente 3. Formulación, implementación de políticas para acceso a seguridad social y la recopilación de datos.</p>	<p>Formulación y presentación de proyectos de ley para incluir a los trabajadores de la economía informal en el sistema de seguridad social. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p> <p>Incorporación de la recopilación de datos sobre la economía informal en las encuestas de hogares en los tres países. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p>	<p>La propuesta de ley se ha presentado, el tramite depende de los Congresos de la República de los diferentes países.</p> <p>Los países han avanzado en la incorporación del tema de la economía informal en sus encuestas de hogares, Honduras no tenía una definición del sector informal hasta que el proyecto entra en vigencia.</p>

<p>Componente 4. Crear conciencia acerca de los derechos de los trabajadores de la economía informal y el impacto de la economía informal en el desarrollo socioeconómico de Costa Rica, El Salvador y Honduras.</p>	<p>Los trabajadores en situación de vulnerabilidad en los municipios seleccionados conocen y tienen un mejor acceso a los derechos laborales básicos. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p> <p>Organizaciones de trabajadores locales y nacionales que integran el Consejo sindical Unitario CSU asumen y transmiten la necesidad de formalizar y organizar a los trabajadores de la economía informal. Costa Rica. El Salvador. Honduras</p>	<p>Diseño de material informativo para los trabajadores de la economía informal. La valoración sobre el acceso se debe analizar en la evaluación final.</p> <p>Las reuniones con el CSU se han llevado a cabo en los tres países. La socialización con FEDEPRICAP aún está en proceso, ya se ha elaborado un documento de propuesta sobre la estrategia política de FEDEPRICAP en economía informal pero no ha sido socializado.</p>
--	---	--

1. Antecedentes de la evaluación

La evaluación es solicitada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, dada la aprobación de la segunda fase del proyecto, lo cual implica valorar la forma en la que el proyecto se ha ejecutado y qué alcances y resultados ha logrado generar a la fecha. Inicialmente los ejecutores tenían programado realizar únicamente una evaluación final, no obstante, tras la ampliación del proyecto, se valoró la necesidad de realizar una evaluación de medio período, con el fin de analizar resultados parciales y determinar la necesidad de hacer correcciones o revisiones sobre las actividades previamente planificadas.

2. Metodología

El enfoque utilizado es la evaluación basada en resultados, la cual promueve una realimentación constante entre la planificación y la gestión estratégica de un proyecto, enfocada en los aprendizajes y la mejora del desempeño para extraer lecciones aprendidas y recomendaciones que se orienten al logro de los resultados esperados.

Las técnicas metodológicas que se utilizarán en la evaluación son técnicas cualitativas como las entrevistas semi estructuradas y la revisión documental. Las entrevistas semi estructuradas permiten profundizar en la percepción de los distintos involucrados en el proyecto, desde las contrapartes, socios internos y externos, hasta los beneficiarios y por medio de la triangulación de los datos de la información recopilada se presentarán los hallazgos y recomendaciones pertinentes para el proyecto.

Con respecto a las fuentes de información utilizada, estas se describen a continuación

- Informes trimestrales generados por los coordinadores nacionales del proyecto.
- Informes generados por la coordinación regional.
- Panorama laboral 2013. OIT.
- Planes Nacionales de Desarrollo.

- Planes de Desarrollo de cada Municipalidad.
- Entrevistas con actores involucrados, tanto en las mesas de diálogo tripartito (empleadores, sindicatos y Municipalidades) como en los grupos focales.
- Entrevistas con funcionarios especialistas de la OIT y con los coordinadores nacionales.

Con respecto a los criterios utilizados para seleccionar las áreas geográficas donde se realizó el trabajo de campo, estas fueron seleccionadas según el grupo de expertos que formuló el proyecto, considerando el trabajo previo de la OIT en dichos países.

Las personas entrevistadas fueron propuestas por la coordinación del proyecto. Se le presentó una lista de posibles informantes al equipo de evaluadoras. En la mayoría de los casos se entrevistó a más de dos personas por organización, con el fin de tener una perspectiva más amplia. Al final del documento se puede ver la lista de actores entrevistados por país. Es relevante mencionar que el poco tiempo disponible para realizar el trabajo de campo jugó un papel importante en la selección de la cantidad de personas a entrevistar. Se realizó trabajo de campo por 3 días en el Municipio de Santa Tecla y por 3 días en el Municipio de Tegucigalpa. Para Costa Rica se planificaron 5 días. En ese período se entrevistó a la mayor cantidad de actores posible.

Dentro de las principales limitaciones que se presentaron en la evaluación, se puede señalar el poco tiempo asignado para levantar la información de campo y la poca disponibilidad de información financiera. Como se explica posteriormente, la forma en la que se reporta la ejecución financiera del proyecto y la insuficiente información del gasto por actividades y productos brindada, dificultó un análisis más completo sobre los datos financieros y su cumplimiento por componente, actividad y período.

2. Hallazgos por criterios de evaluación

A continuación se exponen los hallazgos más relevantes obtenidos a partir de las visitas al campo, las entrevistas y la revisión documental de cada país. Los hallazgos se realizan por criterio de evaluación.

PERTINENCIA Y APTITUD ESTRATÉGICA²

Vinculación con las Políticas Estratégicas de la OIT

En la XVI reunión de la OIT llevada a cabo en Brasilia en el año 2006, se presentó la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente de las Américas 2006-2015, la cual establece entre sus desafíos lograr que el crecimiento económico promueva el trabajo decente³, alcanzar la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo,

² El criterio de pertinencia y aptitud estratégica refiere el grado en que los objetivos y alcance del proyecto se adapta a las prioridades y políticas asociadas al grupo objetivo, beneficiarios y el donante. (OIT. TDR, Criterios de Evaluación, Sección III).

³ El trabajo decente supone cuatro dimensiones asociadas a: Derechos en el Trabajo, oportunidades de empleo, protección social y diálogo social. La primera definición de trabajo decente se presentó durante la 14ª reunión Regional de los Estados miembros de la OIT en las Américas, en Lima 1999, que refiere a: “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”. (OIT.

fortalecer los esquemas de protección de las trabajadoras e incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad.

Esta agenda marcó la ruta para promover el empleo decente en las Américas durante la siguiente década, y permitió definir programas nacionales para generar trabajo decente (PTDP), como un aporte de la OIT a las estrategias de trabajo de los países.

Considerando este antecedente y atendiendo al concepto de economía informal propuesto por la OIT en la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2002, el proyecto Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras 2012-2016, surge como un proyecto piloto dentro de este compromiso de la OIT y de los países por generar trabajo decente y fortalecer los mecanismos de protección social y laboral.

Según datos de la OIT (2009), este proyecto se enmarca dentro de las líneas estratégicas y políticas de la institución, las cuales plantean como ejes prioritarios el empleo, el diálogo social, la protección social y las normas, principios y derechos fundamentales. Las acciones que desarrolla la OIT buscan como resultado que más mujeres y hombres tengan acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos, además de la creación de empleos productivos y decentes por empresas sostenibles.

Situación de la Economía Informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras

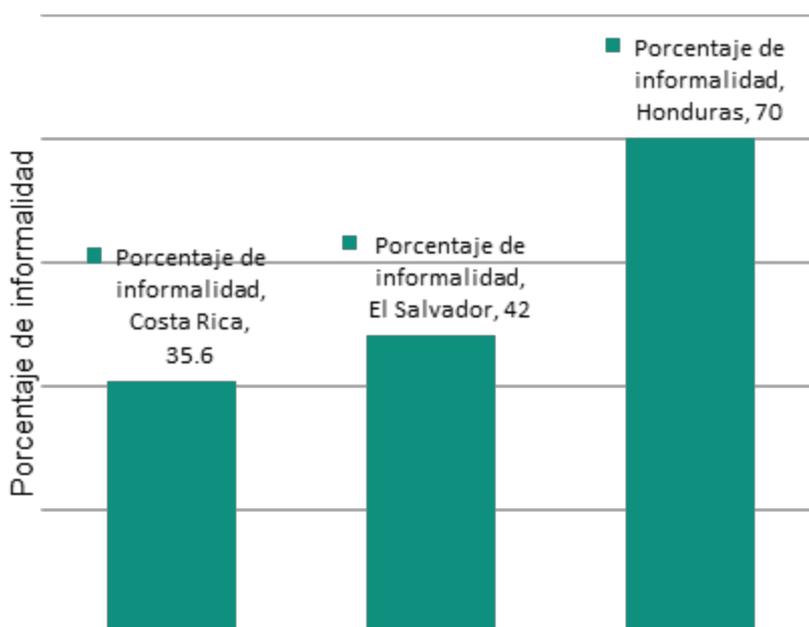
Para la OIT (2014) las múltiples causas de la informalidad han obligado a los países y organismos a incluir como parte de sus propuestas de desarrollo, acciones concretas para reducir los niveles de informalidad, ligados a entornos laborales inseguros, empleos precarios, baja productividad, escasas posibilidades de formación, bajos e irregulares ingresos, limitados derechos laborales, lento crecimiento económico, entre otros. Sin embargo, la región aún muestra altos índices de informalidad.

Según datos de la OLACD para el año 2011, del total de la población ocupada (20.1 millones) en América Latina, 12,3 millones se encontraban en la informalidad. Esto indica que el 60% de la población ocupada en el 2011 formaba parte en la economía informal.

En Centroamérica la situación no es diferente y en los países de intervención del PROSEI los porcentajes de la población en el sector informal son significativos, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N°1

Porcentaje de población ocupada en el sector informalidad, según país: Costa Rica, El Salvador y Honduras. Año 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en el documento Línea Base para los tres países.

Como se observa en el gráfico anterior, el país con un mayor porcentaje de población en informalidad es Honduras, seguido de El Salvador y luego Costa Rica con el porcentaje menor.

En Honduras, según datos recopilados en la Línea Base, para el 2012 existían 1 448 618 personas con un empleo informal, es decir el 70% del total de la población económicamente activa (OIT, 2013). Por otro lado, según datos de la Línea Base, en El Salvador la población que pertenece al sector de la economía informal es del 42%. En el caso de Costa Rica, según datos de la Línea Base (OIT, 2013) se cuenta aproximadamente con 652 mil habitantes que tienen un empleo informal, es decir el 38% del total de la población ocupada.

En Costa Rica, más del 60% de las personas ocupadas en empleos informales habitan en zonas urbanas, por su parte en El Salvador la mayor parte de los empleos informales se concentran en zonas urbanas con un 83,1%, según el Informe de Economía Informal (OIT, 2013)⁴. La información anterior refleja que el PROSEI fue pertinente en la elección de los Municipios ya que responden a un contexto urbano, donde la informalidad a nivel nacional es mayor.

Si bien la situación de la economía informal en Costa Rica no es tan crítica como la que se muestra en Honduras y El Salvador, el estudio de línea de base que se elaboró en este país señala que “prácticamente uno de cada tres trabajos son informales en Costa Rica. Esta proporción, si bien cierto no alcanza los niveles alarmantes de otros países en la región, sí señala a existencia de un grupo bastante numeroso de puestos en condiciones de informalidad.” (OIT-LBCR, 2013p.16).

Vinculación con Planes de Desarrollo de los Países

Con el propósito de establecer la vinculación entre los planes nacionales con el proyecto, se realizó una revisión de los planes de desarrollo por país, así como de las Municipalidades donde se encuentra en ejecución el proyecto. Se verificó que el tema de la informalidad ocupa un lugar en la agenda estratégica de los tres países.

⁴ No se encontraron datos específicos según región urbana o rural para el caso de Honduras.

En el caso de Costa Rica, durante Administración Chinchilla Miranda (2011-2014), se planteó como parte del Sector de Bienestar Social y Familia un objetivo estratégico para el mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo, especialmente de la población femenina y de los grupos vulnerables, con la finalidad de reducir la pobreza y la exclusión. De igual manera, dichas temáticas se retoman en los lineamientos políticos para el Sector Trabajo, donde se cita la promoción del trabajo decente de hombres y mujeres mediante cinco ejes: el tutelaje de los derechos laborales, el cumplimiento de la Ley de Salarios Mínimos, el fortalecimiento de espacios de diálogo tripartito y la divulgación y asesoría en materia laboral en todas las regiones del país. Dicho Plan plantea como una meta sectorial garantizar a las personas jóvenes (15 y 35 años) un trabajo decente fomentando la empleabilidad y el emprendedurismo.

En el 2015, con la entrada de la nueva Administración Solís Rivera, se formula el Plan Nacional de Desarrollo (2015-2018). En dicho documento, la problemática general sobre empleo es un tema relevante que se retoma desde uno de los tres pilares que define la nueva administración y que se constituyen como objetivos nacionales: generar mayor crecimiento económico caracterizado por más y mejores empleos.

La estrategia para el Sector Trabajo que se propone en el Plan se basa en la Estrategia Nacional de Empleo, la cual tiene como objetivos sectoriales: 1. Aumentar la empleabilidad de la población en edad de trabajar, favoreciendo la generación de empleo como mecanismo para la inclusión social. 2. Tutelar el cumplimiento de la legislación laboral para la restitución de los derechos laborales de las personas asalariadas del sector privado. 3. Disminuir el trabajo infantil y sus peores formas y el trabajo adolescente en Costa Rica. (MIDEPLAN, 2015, p. 105).

De esta manera, se puede observar, que el objetivo del proyecto de fortalecer los mecanismos que tienen los trabajadores de la economía informal para acceder a la protección social y el pleno ejercicio de sus derechos laborales, está vinculado y es pertinente con la Estrategia Nacional de Empleo.

En el caso de El Salvador, el anterior Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 definió como una de las áreas prioritarias del país la reactivación económica, (...) y la generación masiva de empleo decente. Una de las metas globales de este Plan consistía en la generación al menos 250 mil nuevos empleos decentes, temporales y permanentes, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública y uno de los objetivos consistía en revertir la tendencia del aumento del desempleo abierto y el subempleo registrado en los últimos años y la creación de empleos decentes.

Asimismo, el plan quinquenal de desarrollo para el siguiente período 2014-2019, señala como una de sus tres prioridades la generación de empleo decente y el crecimiento económico, lo que implica una transformación económica para el empleo y la productividad. Este mismo plan incluye un programa insignia sobre empleo joven, que se describe como una política articuladora de todos los entes públicos, dirigidas a abrir oportunidades efectivas de empleo a la juventud, como esfuerzo global y concentrado de Gobierno y de país.

Para el caso de Honduras, su Plan de Desarrollo 2014-2018 contiene como II Eje Estratégico la generación de empleo, que incluye acciones para generar trabajo digno, así como incrementar el aporte de las micro, pequeñas y medianas empresas a la economía nacional, entre otras.

Dentro de su marco estratégico, Honduras cuenta con el Plan Nacional de Visión de País 2010-2038, que define como objetivo 3: Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.

Complementariamente, en este país existe la Ley No. 24.820 Del Sector Social de la Economía desde el año 1986, la cual "Declara de interés público de organización, fomento y desarrollo del Sector Social de la Economía, para contribuir a humanizar el desarrollo económico y social del país de acuerdo con los principios de eficiencia en la producción, justicia social en la distribución de la riqueza y el ingreso nacional, coexistencia democrática y armónica en las diversas formas de propiedad y empresas en que se sustenta el sistema económico de Honduras, según la Constitución Política de la República" (Decreto No. 193-85 del año 1986, La Gaceta No. 000589).

Pertinencia de los Municipios donde interviene el PROSEI

En Costa Rica, se decidió trabajar en la primera fase con la Municipalidad de Desamparados y en la segunda fase con la Municipalidad de San José. Según los datos observados en el Estudio de Línea de Base, se puede decir que la

elección de trabajar con dichos cantones fue pertinente ya que el fenómeno de la informalidad para dicho país es mayor en la Región Central urbana donde se concentra el 31% frente al 38% a nivel nacional. Igualmente, en la región central si se toman datos únicamente para las mujeres el nivel total de informalidad es del 36%, para los hombres es de un 27%. (OIT, 2013, p.16) Situación que se explica por las condiciones de poca seguridad social en las que laboran las trabajadoras domésticas. Las acciones que focalizadas a dicha región y población femenina del proyecto, tienen así una relevancia en el contexto país.

Para el caso del cantón Desamparados su elección se justifica ya que a nivel macro posee ciertas características que lo hacen idóneo: 1)Desamparados, con una población de 208,411 habitantes, representa un 4,8% de la población total de Costa Rica, siendo, uno de los cantones más populosos del país, 2)su población es en su gran mayoría urbana (94%) sin embargo se encuentran distritos con una población rural importante como San Cristóbal y Rosario y 3)el cantón de Desamparados es uno de los cantones menos desarrollados en Costa Rica (71 de 80). (OIT, 2013, p.46).

Tres datos específicos explicados en la Línea Base (OIT, 2013) llaman la atención: 1) los jóvenes del cantón de Desamparados tienen una alta participación en el mercado de trabajo, mayor que el promedio nacional, 2) en el cantón se da una mayor incorporación laboral de mujeres con respecto al estándar nacional, 3) una de cada cuatro personas ocupadas están en el sector comercio mientras que en el país la proporción es del 18% del total. Es importante analizar que tanto mujeres del sector comercio como jóvenes fueron incorporados como grupos focales en el proyecto, adecuándose a las necesidades e intereses del cantón.

Por su parte, el proyecto igualmente se adecuó a las líneas de acción del gobierno local del cantón de Desamparados. El Plan Municipal de Desamparados (Periodo 2011-2016) resalta como un área estratégica el desarrollo institucional, donde se explicita el interés de optimizar la gestión interna, mediante la transformación organizacional. Para ello se define como una actividad la simplificación de trámites y la revisión de los procesos administrativos para generar mejores tiempos de respuesta. (Municipalidad de Desamparados, 2011, p.25).

En dicho Plan para el área de servicios sociales, se define como un sub área estratégico el Empleo, enfatizando las acciones de promoción de una Oficina de Intermediación laboral, la capacitación de la ciudadanía según las necesidades particulares, la promoción de ferias de ideas empresariales priorizando las iniciativas de mujeres, así como la promoción de otras actividades económicas y el empleo fiscalizando que no se de la explotación laboral infantil y de población inmigrante, entre otras acciones encaminadas a fomentar el sector de empleo.

Es interesante resaltar que según los entrevistados representantes de la Municipalidad, el proyecto logró incidir en la planificación futura de la institución ya que a partir de éste las autoridades locales se han formulado una serie de acciones para apoyar el sector de la economía informal. Una de ellas es la posibilidad de abrir una ventanilla u oficina de asesoría al sector vinculándose con algunas universidades del país, que por medio de los trabajos comunales universitarios con escuelas como la escuela de administración pública puedan dar asesoría al sector.

En el caso de El Salvador el plan estratégico participativo 2012-2022 que elaboró la Municipalidad de Santa Tecla indica que con respecto al comercio popular se plantea "mejorar la ordenación y dotación de equipamiento específico a través del diseño e implantación de tipologías comerciales que permitan una evolución positiva desde las actuales condiciones de informalidad". Además se menciona la necesidad de facilitar las condiciones necesarias en el municipio para estimular la innovación, la inversión, la producción, el empleo y los ingresos de los habitantes y de crear un mecanismo de concertación ciudadana orientado a crear condiciones propicias para el incremento de la inversión y las oportunidades de negocios, empleos e ingresos, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Los funcionarios de la Municipalidad de Santa Tecla consideran que el proyecto sí se ha adecuado al plan de implementación de la Alcaldía pues ha apoyado a la casa de la mujer, una iniciativa que la Municipalidad venía trabajando desde hace un tiempo y además apoyó en la gestión que se está dando en uno de los mercados de Santa Tecla, en donde el proyecto ha contribuido con asesoría para atender las situaciones que se presentan. Para la OIT este proyecto se apega a algunos ejes importantes al plan de implementación de la Municipalidad. Se menciona que cuando la alcaldía se incorpora al proyecto ya se venía trabajando en el registro y la simplificación de trámites y la intervención justamente incorpora un producto que tiene que ver con el tema.

En el caso de Honduras, la población ocupada con empleo informal es de 1.448.618 personas, lo que ronda alrededor del 70%. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Secretaría de Trabajo hay aproximadamente un 60% de las empresas

formales que no pagan el salario mínimo en su totalidad, por lo que se ha determinado que existe un gran número de trabajadores informales en empresas del sector formal. (OIT-LBHonduras, 2013p.24)

Frente a esta situación, la Alcaldía Municipal del Distrito Central de Honduras incluyó dentro de sus planes operativos 2013 y 2014 un eje estratégico relacionado con Desarrollo Humano dentro de la Dirección de Gestión Comunitaria y Desarrollo Humano. En dichos planes se presentan una serie de acciones que si bien no establecen como población objetivo únicamente a trabajadores/as de la economía informal, permiten apoyar a este sector mediante la capacitación a las mujeres en la elaboración de productos y gestión de sus empresas, capacitación a jóvenes, realización de ferias, alianzas estratégicas para proyectos de infraestructura, entre otros. (Municipalidad de Desamparados, portal web, enero 2015).

Por su parte, los actores consultados, señalaron que para la elaboración de la línea base y del plan de acción se revisó el Plan de la Municipalidad, así como el Plan de Arbitrios, lo que permitió realizar la vinculación de las acciones del Proyecto con los planes de la Municipalidad.

Se resalta que el 100% de los actores entrevistados en los tres países coinciden con que el proyecto ha contribuido a mejorar el sector informal, quienes manifiestan que el proyecto es pertinente de acuerdo con la situación de cada país, incidió en la planificación municipal y ha permitido incorporar nuevas acciones para apoyar a las y los trabajadores de la economía informal.

Sinergia con otros proyectos de la OIT e instituciones nacionales

Para indagar sobre la sinergia del PROSEI con otros proyectos de la OIT e instituciones nacionales del proyecto se consultó a los diferentes actores y se realizó una revisión documental sobre la vinculación del mismo con otras instituciones y programas. En los tres países analizados se identifican coordinaciones con otros programas de la OIT e instituciones nacionales.

Para Costa Rica se identificaron algunas vinculaciones importantes con instituciones como el INEC y el Ministerio de Trabajo, sin embargo los actores entrevistados argumentaron que en el caso del segundo su participación en la Mesa de Diálogo ha sido pasiva y no se ha visto ninguna incidencia importante para el proyecto. La integración activa de más instituciones en las Mesas de Trabajo es una necesidad que el organismo ejecutor entrevistado manifestó, para aumentar las posibilidades de consolidar la formalización de las iniciativas y el encadenamiento productivo de éstas.

Sobre la vinculación del proyecto con otras iniciativas de la OIT, se comprobó en el caso de Costa Rica la vinculación con el Programa de Migraciones y la Oficina para la Igualdad de Género para la ejecución de actividades y divulgación de material, de dicha institución.

Para El Salvador no se identifica una vinculación formal con programas de la OIT, sin embargo el proyecto IPEC, si bien propone el impulso de iniciativas económicas y el apoyo a una cooperativa crediticia para mujeres emprendedoras en Santa Tecla, no se ha dado una vinculación real entre ambas iniciativas, únicamente este proyecto ha colaborado con la ejecución puntual de algunas actividades programadas.

Por su parte, Honduras ha logrado vincularse con la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS). Es interesante observar que en la línea base que se construyó para este país, se menciona que “el nivel de involucramiento de la STSS en cuanto al abordaje de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal es bastante marginal.” (Conclusiones Línea Base del PROSEI, Honduras, 2013). Sin embargo, con el proyecto la STSS ha participado activamente de la MMDT, lo que muestra un mayor interés de la institución en el abordaje de la temática.

Se identifican otras alianzas del proyecto con iniciativas que venían desarrollando otros entes, entre ellos un proyecto de la Cámara Empresarial en el tema de capacitación a un grupo de empresarias y que se alió con el PROSEI para incorporar la asistencia y la focalización para estas mujeres. Así también con el Programa de Gobierno “Con Chamba Vivís Mejor”.

Igualmente para dicho país, en el marco de cooperación con la OIT se encuentra en vigencia el Programa de Trabajo Decente para Honduras 2012-2015 firmado entre la OIT, las centrales de trabajadoras, los empleadores y el Gobierno de la República de Honduras.

En Honduras y en El Salvador, se crearon sinergias entre el PROSEI y FOS-Bélgica⁵ para fortalecer y trabajar en conjunto el tema de la propuesta de ley para personas que trabajan por cuenta propia que tiene como fin proteger, promocionar y formalizar a dicho sector. PROSEI se vincula a dichas acciones y fortalece el proceso. Como producto de éstas sinergias se realizaron foros nacionales de presentación de la Propuesta de Ley. En ambos países la propuesta de ley se encuentra en el Plenario Legislativo.

VALIDEZ DEL DISEÑO⁶

De acuerdo con el documento del PROSEI, el proyecto cuenta con un marco lógico con objetivos, actividades y resultados definidos. El marco lógico está compuesto por 4 componentes, 4 resultados, 2 objetivos de corto plazo y 50 actividades. Según el análisis realizado, existe una articulación entre los componentes, productos y actividades. Sin embargo, se logró identificar que el marco lógico no incluye a los indicadores, éstos se presentan en una matriz separada, limitando la integralidad de la herramienta para el seguimiento del proyecto.

En esta misma línea, el proyecto cuenta con 14 indicadores a nivel de resultados e impactos y se detallan 2 indicadores generales para el proyecto. El componente 1 cuenta con 4 indicadores, el componente 2 muestra 2 indicadores, el componente 3 tiene 4 indicadores y el último componente tiene 2 indicadores. En el capítulo de efectividad se analiza el avance mostrado en cada uno de los indicadores. Para la mayoría de los productos del marco lógico se asocia al menos un indicador, únicamente los productos 4.3 y 4.4 no muestran indicadores.

Los objetivos que persigue el proyecto tienen que ver con la capacidad de organización y productividad de los trabajadores de la economía informal, la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los trabajadores en la economía informal, incluido el acceso a la formalización y la protección social, el reforzamiento de las leyes existentes y la formulación de nuevas políticas para prestar servicios sociales a los trabajadores de la economía informal y eliminar las barreras a la formalización; además, se pretende aumentar la conciencia sobre los derechos laborales en la economía informal. Cada uno de estos objetivos se relaciona con los componentes y productos señalados en el cuadro anterior.

En el siguiente cuadro se vinculan los componentes y resultados esperados que se diseñaron en el PROSEI y su vinculación con las dimensiones asociadas al trabajo decente:

Cuadro N° 3
Componentes del PROSEI y dimensiones asociadas al trabajo decente

Componentes del PROSEI	Resultados Esperados	Dimensiones asociadas al trabajo decente ⁷
Componente 1. Asistencia técnica a los trabajadores de la economía informal, las organizaciones laborales y los gobiernos locales con el fin de fortalecer las condiciones para la	Aumento de la capacidad organizativa y la productividad de los trabajadores en la economía informal.	Derechos en el trabajo. Oportunidades de empleo.

⁵ FOS-Bélgica: Es una Organización sin fines de lucro, con financiamiento de Bélgica que actualmente se encuentra desarrollando en Honduras y El Salvador propuestas a nivel legislativo para incorporar a los trabajadores de la economía informal en la seguridad social.

⁶ La Validez del diseño refiere al grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográficas de intervención, niveles de gobierno que serán atendidos en el marco del Proyecto, así como la coherencia entre el diseño técnico del proyecto y el presupuesto asignado. (OIT. TDR, Criterios de Evaluación, Sección III).

aplicación y cumplimiento de los derechos laborales básicos.		
Componente 2. Promover el diálogo tripartito a nivel municipal y nacional con las organizaciones de trabajadores, empleadores, y el gobierno a fin de dar seguimiento y validar los esfuerzos de formalización y promoción de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal	Aumento de la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los trabajadores en la economía informal, los derechos laborales y la productividad.	Diálogo social. Protección social.
Componente 3. Formulación, implementación de políticas para acceso a seguridad social y la recopilación de datos.	Fortalecidas las leyes existentes y formuladas nuevas políticas que proporcionen servicios sociales a los trabajadores de la economía informal y eliminen las barreras a la formalización.	Protección social. Derechos en el trabajo.
Componente 4. Crear conciencia acerca de los derechos de los trabajadores de la economía informal y el impacto de la economía informal en el desarrollo socioeconómico de Costa Rica, El Salvador y Honduras.	Mayor conciencia de los derechos laborales en la economía informal.	Derechos en el trabajo Oportunidades de empleo. Protección social. Diálogo social.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe OIT sobre Economía Informal (2013).

Analizando la lógica de intervención del PROSEI, se confirmó que los componentes y su operacionalización (descrita en el Marco Lógico) son coherentes y válidos con lo que este quiere alcanzar, es decir existe una relación causal lógica entre lo que se quiere lograr y cómo se quiere lograr. A corto plazo el PROSEI se propone crear y fortalecer los mecanismos para que los trabajadores de la economía informal puedan acceder a la protección social y al pleno ejercicio de sus derechos laborales para generar a largo plazo transformaciones culturales para sean respetados. Para ello se formularon 4 componentes y cada uno integra los resultados que se esperan de la intervención. Se analizó que cada componente y resultado esperado está vinculado con las dimensiones asociadas, del trabajo decente⁸ (OIT, 2013) relacionando así acciones concretas para que las y los trabajadores del sector informal aboguen por un trabajo decente. En el cuadro anterior se muestra el componente y la dimensión asociada del empleo decente que se encuentra vinculada.

Un área de mejora identificada en el diseño del proyecto es sobre la relación entre los componentes definidos y el tiempo planificado del Proyecto. Sobre este aspecto se considera que el Componente 3, que tiene como resultado esperado el fortalecimiento de las leyes existentes y la formulación de nuevas políticas que proporcionen servicios sociales al sector de la economía formal y disminuyan las barreras de la formalización, es un resultado que es poco viable de lograr en dos años (tiempo planificado inicialmente para la ejecución del PROSEI). Lo anterior porque remite a cambios en la estructura formal legislativa de los países donde se ejecuta el proyecto y en decisiones en niveles políticos que escapan del campo de incidencia del proyecto.

Por otro lado, dos de los tres productos del componente 3: 3.1 (Propuestas para la inclusión de los trabajadores informales en el sistema de seguridad social) y 3.2 (Aplicación de leyes existentes de protección de los trabajadores domésticos y la promoción de nuevos mecanismos de protección e inclusión), tiene un mejor nivel de viabilidad y congruencia con las actividades planificadas. Sin embargo retomando el componente y el resultado esperado, son productos que no son suficientes para lograr lo que se espera: el fortalecimiento y la formulación e implementación de políticas para acceso a la seguridad social.

Además, se considera que aunque el proyecto se haya extendido por dos años más, es muy improbable que se logren formular e implementar políticas como resultado de la intervención en los países en ejecución. Sobre los demás componentes, productos y actividades se considera que se diseñaron adecuadamente.

⁸ Empleo decente: “Trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”. Las Dimensiones asociadas al trabajo decente son: Derechos en el trabajo, Oportunidades de empleo, Protección social y Diálogo social. (OIT, 2013).

Sobre el enfoque de múltiples capas, se considera que este ha permitido en alguna medida vincular a los sectores en sus diferentes niveles: trabajadores, organizaciones de trabajadores, empleadores y el gobierno. Sin embargo, uno de los hallazgos encontrados en los tres países es que falta mayor vinculación de las instituciones nacionales en la MMDT, sobre todo en El Salvador y Costa Rica donde no hay una participación activa de dichas entidades. En Costa Rica la mayoría de entrevistados señalan la participación pasiva y sin incidencia real que ha tenido el Ministerio de Trabajo pese a estar presente en las reuniones. En El Salvador aún no se ha logrado integrar a la Mesa al Ministerio de Trabajo u otras organizaciones. Para el caso de Honduras, se evidencia una participación activa de la Secretaría de Trabajo del país.

Indagando sobre el proceso de diseño del proyecto se constató que este fue elaborado por un grupo de expertos en la temática de la OIT y el Departamento de Programación. Según consulta al oficial entrevistado de dicho departamento, uno de los criterios para escoger los países donde el proyecto intervendría fue el trabajo previo que la OIT había realizado en los mismos en la temática de trabajo decente y la estrategia local, por lo que se tenían identificadas las necesidades específicas y los actores locales estratégicos.

Luego de la aprobación del proyecto, este se presentó a la MMDT de los países para su validación y se le realizaron ajustes según observaciones de las personas participantes, con el fin de adecuarlo estratégicamente a las realidades e intereses de los Municipios.

Es importante destacar que a dos años de ejecución del PROSEI, en setiembre del 2014, se realizó una ampliación del plazo por 22 meses más, para finalizar en julio 2016. En un primer momento, el proyecto se firmó en setiembre 2012 para un período de ejecución de 25 meses (años 2013 y 2014).

Tomando en cuenta que el período inicial era de dos años, de Setiembre 2012 a setiembre 2014, y que a enero 2015 existen actividades inconclusas en los tres países y no se han alcanzado los resultados esperados, la mayoría de los cuales se encuentran en proceso, (Ver cuadro 5 nivel avance de productos), se deduce que existió una inadecuada planificación del tiempo de ejecución para la conclusión de actividades y cumplimiento de productos. De haber finalizado el proyecto en el plazo que se había programado inicialmente, mucho de ellos no hubiese logrado su cumplimiento en el tiempo programado. Esto denota que el plazo no fue equilibrado con la cantidad y complejidad de las acciones.

Ante la consulta sobre si el proyecto ha sido flexible para adecuar o ajustar las actividades que se requieren durante su ejecución, existen distintas percepciones en los grupos entrevistados de los países. En el caso de CR los actores valoran positivamente la apertura de la OIT para realizar adecuaciones y modificaciones al diseño del proyecto, según las observaciones de los distintos actores nacionales.

En El Salvador el sector de trabajadores organizados considera que se pudo haber tenido cierta flexibilidad para modificar cosas o contextualizarlas más a la realidad. Para ellos, falta flexibilidad para poder hacer cambios a actividades o productos que no tenían tanta relevancia en el momento de ejecución. Manifestaron que cuando se incorpora el PROSEI en el país no se tienen identificadas las necesidades específicas *"en El Salvador son problemas diferentes"*. Sin embargo, para los funcionarios de la Municipalidad de Santa Tecla el proyecto sí se planteó bien, esto porque consideran que no era un proyecto sumamente rígido como otros que se han conocido que valoran muy bien el proyecto y la estrategia de intervención.

Para el caso de Honduras, se señaló en las entrevistas la necesidad de que el tema de la empleabilidad en jóvenes se articule de mejor manera con el sector empleador. Esto porque el grupo de jóvenes del PROSEI están integrándose al mercado laboral por medio del Programa "Con Chamba Vivís Mejor"⁹ y se logró evidenciar que este no ha tenido los resultados esperados pues la mayoría de ellos no se han incorporado laboralmente.

Al indagar sobre aspectos innovadores del proyecto, las personas entrevistadas señalan como un elemento innovador las MMDT, manifestando que es un mecanismo desde donde se discuten propuestas y se toman decisiones por parte de distintos sectores que pocas veces comparten un mismo espacio.

⁹ En entrevista con la encargada del proyecto "Con Chamba Vivís Mejor" se solicitó las estadísticas de colocación de las y los jóvenes que participan del Programa, sin embargo esta no fue suministrada.

Para el equipo evaluador, se destaca como elemento innovador la creación de la Red de Economía Informal en la red social de Facebook, ofreciendo la oportunidad de generar un vínculo y comunicación directa entre los trabajadores de la economía informal y las MMTD de los tres países, con una herramienta moderna y de fácil acceso. Además permite socializar los resultados a otros sectores interesados en la temática.

Otro elemento innovador que el PROSEI logró realizar en su primera fase fue la conceptualización de la economía informal para operativizar el concepto e incluir un módulo en el instrumento de la Encuesta de Hogares, en los tres países.

Sobre el eje transversal del enfoque de género, incluido en el diseño del proyecto, se realizaron acciones concretas para promover la temática. De las entrevistas realizadas se desprende que en Honduras se promovieron acciones puntuales para adecuar los horarios y lugares acorde a la disponibilidad de las mujeres así como el uso de la Guía del Ministerio de Trabajo en equidad de género y de la OIT. En el caso de El Salvador, se menciona que se ajustaron los horarios de las capacitaciones y reuniones a los horarios laborales de las mujeres y al cuidado de sus hijos e hijas. En Costa Rica se trató de que todas las actividades ejecutadas contaran con una participación 50-50 y además se coordinó con el Departamento de Igualdad que trabaja el tema de género de la OIT de dicho país para proveer material informativo a las y los participantes del proyecto.

Según la revisión documental en general se registra una mayor participación de las mujeres en el proyecto. Únicamente en el caso de El Salvador se evidencia una mayor participación de hombres en las actividades y en el caso de Honduras y Costa Rica la participación de las mujeres se duplica en relación con los hombres.

Cuadro N° 4
Número de hombres y mujeres en las actividades ejecutadas según el país.

País	Hombres	Mujeres
Costa Rica	394	671
El Salvador	749	566
Honduras	596	964
Total	1.739	2.201

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación PROSEI.

También se logró evidenciar que en los distintos productos del PROSEI se incorporan datos estadísticos desagregados por sexo. Sin embargo, no se logró corroborar actividades específicas de sensibilización con los grupos focales y los participantes de las MMDT, ni una estrategia articulada regional para transversalizar dicho componente.

EFICACIA DE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN¹⁰

El proyecto es ejecutado por la OIT por medio de una coordinación regional en Costa Rica y coordinaciones nacionales en Honduras y El Salvador. Se cuenta con una encargada administrativa en Costa Rica que coordina la ejecución del proyecto en los otros países. A su vez el proyecto mantiene el apoyo de los expertos en diferentes temáticas asociadas a la economía informal: seguridad social, género, experto en sector laboral, sector empleador, entre otros.

Sobre la administración presupuestaria del proyecto, según verificación del equipo evaluador, son los departamentos de programación y de finanzas quienes se encargan de darle seguimiento a la ejecución presupuestaria. Se pudo comprobar que los informes de ejecución del presupuesto se manejan con un formato establecido por la OIT y no responden al formato que se presentó para elaborar el presupuesto de PROSEI, por lo cual es imposible determinar el

¹⁰ Con el criterio de eficacia de la estructura de gestión se analiza la estructura organizacional del proyecto, el apoyo y coordinación con otros proyectos e instancias de la OIT y con los mandantes nacionales, y los mecanismos de seguimiento interno a los resultados del proyecto. (OIT. TDR, Criterios de Evaluación, Sección III).

gasto por actividad o por componente y solamente se puede analizar por rubros generales (viajes, seminarios, consultorías, otros).

Según las entrevistas realizadas, en los tres países se destaca la buena y fluida comunicación por parte de la coordinación del proyecto con los otros actores. Según Informes del proyecto y entrevistas realizadas se comprobó que se establecieron reuniones periódicas en los coordinadores nacionales y la coordinación nacional, dándose una comunicación constante.

Los beneficiarios directos destacan la labor del coordinador de El Salvador y las coordinadoras de Honduras y Costa Rica, su nivel de compromiso con el proyecto, capacidad de gestión y comunicación con los diferentes actores. Asimismo, resaltan el conocimiento de las necesidades de los diferentes actores por parte de las coordinaciones.

Tanto en Honduras como en El Salvador el grupo de jóvenes beneficiarios hacen señalamientos al proyecto en el tema de gestión y la coordinación, así como el no cumplimiento de sus expectativas sobre proyecto. En el caso de jóvenes de El Salvador se incluyeron por medio de la Alcaldía y desconocían el proyecto, recibiendo capacitaciones puntuales. Sobre la consulta a grupos focales en el tema de gestión y coordinación, existen posiciones contrapuestas especialmente en El Salvador. Las mujeres participantes valoran como muy buena la gestión y la coordinación del proyecto. El grupo de jóvenes, por su parte, indica que si bien hubo un apoyo puntual, no se dio acompañamiento por parte de la OIT en el proceso: *"No han estado pendientes, no se han involucrado realmente"*. Este grupo de jóvenes fue involucrado cuando el proyecto había iniciado, al parecer la razón por la cual no se sienten parte del mismo.

Se resalta por parte de los actores entrevistados el valor añadido de la OIT, en el sentido de generar un espacio de coordinación que permite promover mayores vínculos a lo interno del país y entre los demás países de manera que las experiencias exitosas así como los obstáculos puedan ser socializados.

Con respecto al mecanismo de monitoreo y seguimiento implementado, según la revisión de documentación realizada no se encontró un sistema de monitoreo y evaluación para el proyecto, sin embargo si se cuenta con un mecanismo de seguimiento general que maneja la Oficina de Programación. Dicho seguimiento se da por medio de un Plan de Trabajo de esta área, la cual tiene como objetivo asegurar que el proyecto se esté ejecutando como se planificó y que esté vinculado con los intereses y lineamientos de la OIT. Según la entrevista aplicada al funcionario de la Oficina de programación, se realizan seguimientos por país pero a nivel de las acciones en general, no por proyectos. Para ello cuentan con una serie de criterios e indicadores y cada dos años deben reportar los resultados logrados a Ginebra.

Se verificó que la coordinación de cada país elabora informes de seguimiento de las actividades de forma trimestral, las cuales son remitidas a la coordinación regional. Mediante la revisión documental de los informes de seguimiento trimestrales de los tres países se constató el avance o retraso de cada uno de los productos. Esto permitió identificar acciones realizadas y tiempos de ejecución en algunas actividades.

En este sentido, se evidencia que el proyecto a lo interno mantiene un sistema de seguimiento de las actividades, el cual responde a la solicitud de la coordinación general y no a una política de la OIT. Este seguimiento ha facilitado el monitoreo de lo ejecutado con respecto a componentes, productos y actividades. Si bien la herramienta facilita los procesos de seguimiento, se comprueba que esta no corresponde a un sistema de seguimiento institucionalizado, por el contrario obedece a una práctica adoptada al inicio del proyecto por la coordinación.

Cumplimiento de expectativas

Con respecto al cumplimiento de expectativas, las organizaciones de trabajadores de El Salvador indican que se han cumplido parcialmente, pues muchos de las actividades no se han cumplido. Indican que el proyecto presenta muchas necesidades y además de contar con poco tiempo para realizar actividades y cumplir objetivos, se cuenta con pocos recursos, afirman además que si bien la OIT tiene una muy buena iniciativa, en esta primera fase no alcanzó el tiempo

ni los recursos para lograr más objetivos; no obstante ven muy favorable la continuación del proyecto en una segunda fase, pues creen que en los años que siguen se pueden lograr mayores resultados.

En el caso de Honduras al abordar el tema de expectativas, con excepción de la población joven como beneficiario del proyecto, los diversos sectores manifiestan un alto nivel de credibilidad y satisfacción con el proyecto. Para las organizaciones de trabajadores sus expectativas han mejorado y crecido considerablemente, poniendo como punto de partida la protección al trabajador de la economía informal. Según los empresarios, ha habido un diálogo respetuoso y el proyecto trasciende el nivel político. En el caso de los jóvenes, vinculan sus expectativas del proyecto con la posibilidad de conseguir un empleo u obtener préstamos para iniciar un negocio. Puntualizan *"necesitamos apoyo en temas de emprendedurismo, acceso a crédito para poner un negocio, más comunicación con las personas con que se está trabajando, dar más seguimiento pues a la fecha no sabemos nada de si nos van a llamar o dar trabajo"*. Por su parte, las mujeres demandan lo siguiente: *"que no nos dejen en este nivel, requerimos un acompañamiento más personalizado, hacer un estudio de mercado y ver qué hay y qué es lo que se necesita, apoyo para acondicionar el local y para invertir en maquinaria y su manejo, así como promoción para dar a conocer nuestro negocio."*

Para Costa Rica, los actores entrevistados perciben como cumplidas en general las expectativas que tenían del proyecto y manifiestan satisfacción con los productos obtenidos.

EFFECTIVIDAD¹¹

1. Porcentaje de avance por producto y actividad

Según revisión de seguimiento del proyecto y según entrevista con funcionarios OIT, el Proyecto ha cumplido con algunos de los productos previstos, no obstante hay algunos productos que dada la complejidad de alcanzar resultados han tenido un menor porcentaje de avance. Es importante resaltar que en las entrevistas se evidencia que la valoración de los actores involucrados sobre los productos es positiva.

El cuadro que se presenta a continuación ilustra el nivel de avance de cada uno de los productos planteados. En párrafos posteriores se incluye una matriz sobre avance de cada una de las actividades realizadas.

Cuadro No. 5
PROSEI. Nivel de avance por producto

Producto	Nivel de Avance
Producto 1.1. Organizaciones de trabajadores informales debidamente identificadas, en cada uno de los municipios seleccionados, así como las necesidades para fortalecer sus capacidades y representatividad.	La LB permitió identificar tanto a los trabajadores informales como sus necesidades.
Producto 1.2. Las empresas de la economía informal en los municipios identificados desarrollan sus capacidades productivas permitiéndoles formalizarse y tener acceso a mejores condiciones de trabajo y derechos laborales (se prestará especial atención a la iniciativa empresarial de las mujeres y los jóvenes)	Se han realizado capacitaciones con los grupos focales, para los tres países, de acuerdo a lo planificado.
Producto 1.3. Condiciones para la formalización de las micro empresas de baja productividad dentro de la economía informal identificadas en los municipios seleccionados	A dos años del proyecto se han logrado formalizar diversas iniciativas dentro de la economía informal en los tres países.

¹¹ El criterio de efectividad incorpora el grado en que las actividades alcanzan sus objetivos. Se describirán la cobertura, avances y resultados de la intervención del proyecto a medio periodo. (OIT. TDR, Criterios de Evaluación, Sección III).

Producto 2.1: Establecer una Mesa Municipal de diálogo tripartito a nivel local en cada uno de los municipios seleccionados para atender los temas de economía informal, los derechos laborales y la productividad	La MMDT funciona adecuadamente en los tres países, sin embargo es necesario fortalecer la vinculación con instituciones nacionales sobre todo en Costa Rica y en El Salvador.
Producto 2.2: Establecimiento de un Grupo Nacional de Observación tripartita a nivel nacional.	Se recomienda reformular o en dado caso eliminar este producto.
Producto 3.1: Propuestas para la inclusión de los trabajadores informales (empresarios emprendedores, vendedores ambulantes) en el sistema de seguridad social.	Se han desarrollado propuestas de ley para incluir a los trabajadores de la economía informal: Ley de protección laboral para los trabajadores autónomos por cuenta propia y no asalariados Honduras. Ley de trabajadores por cuenta propia El Salvador. Ambas propuestas han sido presentadas a las autoridades competentes.
Producto 3.2: Aplicación de las leyes existentes de protección de los trabajadores domésticos y la promoción de nuevos mecanismos de protección e inclusión.	Se han realizado los estudios comparativos en los 3 países.
Producto 3.3: Incorporación de la recopilación de datos sobre la economía informal en las encuestas de hogares (en los tres países) y de las facilidades existentes (El Salvador)	Se han mejorado los instrumentos para captar información en las EHPM. La aplicación de las encuestas se hará efectiva en 2015.
Producto 4.1: Los trabajadores en situación de vulnerabilidad (trabajadoras domésticas, vendedores ambulantes, mujeres y jóvenes microempresarios) en los municipios seleccionados conocen y tienen un mejor acceso a los derechos laborales básicos.	Los trabajadores de la economía informal que forman parte de los grupos focales han sido capacitados.
Producto 4.2: Organizaciones de trabajadores locales y nacionales que integran el Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe, CSU, asumen y transmiten la necesidad de formalizar y organizar a los trabajadores de la economía informal	Se han realizado reuniones de acercamiento con el CSU con el fin de generar una estrategia de trabajo conjunta para transmitir la necesidad de formalizar a los trabajadores de la economía informal. La ejecución de la actividad está en marcha pues el CSU se encuentra revisando la propuesta de estrategia subregional para la economía informal.
Producto 4.3: Organizaciones Empresariales Nacionales afiliadas en la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) asumen y comunican la importancia de la formalización de todas las microempresas, y lo que significa el aumento de su productividad para el desarrollo económico y la estabilidad de los países	Con FEDEPRICAP se llevó a cabo una reunión en abril 2014 en Guatemala y se tiene como resultado un documento borrador sobre la Estrategia Política esta agrupación en materia de Economía Informal
Producto 4.4: Las partes interesadas del proyecto, así como otros países interesados en la temática (<i>una lista provisional de países podrían integrarse: República Dominicana, Uruguay, Colombia, México, Perú y los Estados Unidos</i>) intercambian lecciones aprendidas y las mejores prácticas para promover el respeto de los derechos de los trabajadores del sector informal	Se realizó el primer taller de acercamiento. Este contó con la participación de 78 personas, entre ellos los ministros de trabajo de Honduras y de Costa Rica, así como el alcalde de Desamparados y representantes de organizaciones de trabajadores a nivel regional

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación PROSEI y entrevistas realizadas.

Con respecto a los productos que se identifican en estos dos años de proyecto¹², se logró determinar entre los más importantes la línea base, las mesas de diálogo y la cartilla sindical (los beneficiarios rescatan el lenguaje sencillo, práctico y funcional de la cartilla), así como el fortalecimiento de capacidades mediante los talleres, las capacitaciones y los intercambios con beneficiarios de otros países. Se destacan además la propuesta de ley presentada en cada país y la definición de conceptos para la medición de economía informal en las encuestas de hogares. En el caso de Costa Rica se resalta la simplificación de trámites en la Municipalidad de Desamparados. En este sentido, tanto actores

¹² De acuerdo con el avance mostrado en los informes, revisión documental y criterio de las personas entrevistadas.

Municipales como el Organismo ejecutor, comentaron que para la simplificación de trámites es necesario que se integren al proyecto otras instituciones implicadas en el proceso como Tributación y el Ministerio de Salud. Reconocen que si bien el trámite interno municipal en el cantón de Desamparados se logró simplificar es necesario involucrar en el proceso a las otras instituciones a las que las personas empresarias deben dirigirse para poder formalizarse.

En el caso del componente 3, se comprueba que los productos tienen poco nivel de avance pues se considera un producto muy complejo para poder ver resultados a corto plazo, sobre todo lo que tiene que ver con legislación nacional. En el caso de Honduras y El Salvador se ha avanzado en este tema gracias a una iniciativa que venían trabajando los sindicatos con una propuesta de ley para los trabajadores por cuenta propia con el apoyo de FOS-Bélgica; sin embargo, la realización de este objetivo va más allá de las acciones concretas del proyecto, pues involucra muchas más instituciones y actores ajenos al proyecto.

Ante la consulta a los diferentes actores sobre los productos concretos que visualizan con mayor relevancia, en El Salvador las organizaciones de trabajadores señalan la instalación de la Plaza Yireh en Santa Tecla, donde se ubicaron los trabajadores que estaban en las calles, así como la capacitación a jóvenes y la formulación del proyecto de ley para trabajadores por cuenta propia. Esta plaza surge como una respuesta a la situación de muchos vendedores ambulantes que obstaculizaban las calles y que impedía el tránsito normal. En este sentido tanto el PROSEI como la Municipalidad y las organizaciones de trabajadores se unieron y lograron negociar con los vendedores la reubicación en una de las plazas que se encuentran al frente del mercado municipal, garantizándoles así un espacio y algunas condiciones para su venta.

Los representantes del sector empresarial de El Salvador identifican como productos relevantes la intervención como parte del Proyecto en la organización y apoyo a dos grupos focales: el de mujeres y la conformación de una organización de talleristas artesanos. También identifican la organización de la Plaza Yireh con los vendedores ambulantes, la conformación de la Junta Directiva del Mercado Dueñas y la apertura de espacios en la Alcaldía para que las mujeres emprendedoras puedan exhibir sus productos. Se pretende abrir un multitaller para capacitar y tecnificar a los jóvenes.

Grupos focales conformados por mujeres y jóvenes de este país identifican como principales productos las capacitaciones recibidas. Para las mujeres los procesos formativos han sido positivos, pero según su percepción no todas las que están involucradas los han aprovechado. Se reconoce la labor de la capacitadora en el proceso, sin embargo insisten en la necesidad de reforzar el trabajo en la segunda fase del proyecto con el fin de que se pueda generar un acompañamiento para tener acceso a crédito y poder avanzar en el levantamiento del negocio.

De acuerdo con el criterio de las personas jóvenes las capacitaciones les han ayudado mucho, han logrado magnificar las implicaciones de instalar un negocio y entender cómo funciona la dinámica de una empresa. Iniciaron 21 jóvenes en los procesos, pero a la fecha se mantienen 15. Los demás han tenido que abandonar las capacitaciones por asuntos de trabajo o falta de interés.

En Honduras, según la Coordinadora de este país se han cumplido satisfactoriamente con algunos productos, pero con otros solo hay avance. Entre los de menor avance se señalan el marco legal, la revisión de la Ley de Seguridad Social en el acceso al crédito y encadenamientos productivos y mercados de los emprendimientos de mujeres, así como en el tema de empleabilidad en jóvenes y el de asociatividad. Por su parte, los funcionarios señalan que el nivel de cumplimiento de productos es satisfactorio.

Los productos que se señalan como más relevantes en Costa Rica son el proceso de simplificación de trámites, el cual ya se encuentra finalizado pero aún no en ejecución, el acercamiento y el acompañamiento con los grupos focales, los

cuales según entrevistas se encuentran muy satisfechos con el trabajo realizado, así como la incorporación del módulo sobre economía informal en la EHPM.

En el siguiente cuadro se presenta por componente el porcentaje de avance que cada coordinador nacional percibe en su país.

Cuadro No. 6
PROSEI. Porcentaje de avance por componente según coordinador nacional

Componente	Porcentaje de Avance		
	Costa Rica	El Salvador	Honduras
1. Asistencia Técnica a los trabajadores de la economía, las organizaciones laborales y los gobiernos locales a fin de fortalecer las condiciones para la aplicación y cumplimiento de los derechos laborales básicos.	60%	95%	90%
2. Promover el diálogo tripartito a nivel municipal y nacional, con las organizaciones de trabajadores, empleadores y el gobierno a fin de dar seguimiento y validar los esfuerzos de formalización y promoción de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal.	80%	95%	90%
3. Formulación e implementación de políticas para el acceso a la seguridad social y la recopilación de datos.	SS: 50% EHPM: 90%	70%	60%
4. Crear conciencia acerca de los derechos de los trabajadores de la economía informal y el impacto de la economía informal en el desarrollo socioeconómico de Costa Rica, El Salvador y Honduras.	70%	90%	90%

Fuente: Elaboración propia según entrevistas realizadas.

Tal como se puede analizar, el porcentaje de cumplimiento del indicador 3 es bajo en los tres países. El porcentaje de cumplimiento del indicador 4 es alto en Honduras y El Salvador, pero no así en Costa Rica. Sobre este componente el equipo de evaluación, con base a la revisión documental y a las entrevistas, difiere de este porcentaje de cumplimiento pues ha logrado verificar, que algunas actividades de los componentes presentan retrasos importantes y en algunas de ellas solo se han logrado avances parciales. En este sentido el cuadro que sigue muestra la valoración del equipo.

Cuadro No. 7
PROSEI. Porcentaje de avance por componente según equipo evaluador

Componente	Costa Rica	El Salvador	Honduras
Componente 1	70%	85%	85%
Componente 2	85%	70%	90%
Componente 3	Legislación 50% Encuesta 90%	70%	75%
Componente 4	60%	70%	70%

Fuente: Elaboración propia

Según se puede analizar el componente tres involucra dos aspectos fundamentales. Por una parte implica la elaboración de propuestas en materia legislativa y en segundo lugar mejoras en la captación de datos de las EHPM. En este sentido, se logró comprobar que el producto que ha logrado cumplir con todas las actividades es el de la EHPM, el cual ha sido atendido y cumplido en todos los países.

Sobre las actividades cumplidas, se evidencia que el 60% del total que se planificaron, han sido cumplidas y un 26% se encuentran a nivel intermedio. Sobre las no cumplidas están tienen que ver con el componente 2 *“Promover el diálogo tripartito a nivel municipal y nacional, con las organizaciones de trabajadores, empleadores y el gobierno a fin de dar seguimiento y validar los esfuerzos de formalización y promoción de los derechos laborales de los trabajadores en la economía informal”* específicamente el producto 2.2 *“Establecimiento de un Grupo Nacional de Observación tripartita a nivel nacional”* dado que el mismo no se implementó y fue asumido por la MMDT.

Para mayor detalle sobre el avance de actividades, se sugiere ver el anexo tres en donde se valora el avance de cada una de las 50 actividades que incluye el PROSEI. Sin embargo se presentan un breve resumen del avance total del proyecto, lo cual permite evidenciar lo expuesto anteriormente: el nivel de cumplimiento de actividades es alto, sin embargo se anotan bastantes actividades a con un nivel medio de avance.

Cuadro No 8
PROSEI. Valoración de actividades según componente

Componente	Valoración de actividades
I	10 Cumplidas 5 Nivel intermedio
II	5 Cumplidas 4 Sin ejecutar
III	8 Cumplidas 3 Nivel intermedio 1 No registra datos
IV	6 Cumplidas 5 Nivel intermedio 2 No registra datos 1 Sin ejecutar

Fuente: Elaboración propia

2. Nivel de avance de los indicadores

Tal y como se puede analizar en esta sección, los indicadores del proyecto tienen un buen avance, no obstante la mayoría de ellos puede ser medible y verificable hasta finalizar la intervención, pues a la fecha lo que se encuentra son avances parciales.

Sobre el diseño de los indicadores, en el cuadro que sigue se exponen algunas recomendaciones puntuales. En general los indicadores permiten verificar seguimiento y resultados establecidos, sin embargo muchos de ellos responden a una medición de impacto que el proyecto no tiene contemplado valorar y que escapa de su alcance. Una limitación encontrada en el diseño de los indicadores es que los mismos no se adecúan al seguimiento de las actividades y de los productos, pues estos han sido diseñados para medir resultados y no así procesos. En este sentido se indica la necesidad de que el proyecto cuenten con indicadores tanto de proceso como de resultados.

Cuadro No. 9
PROSEI. Indicadores de seguimiento del proyecto

Indicador E.S	Valoración equipo evaluador
Indicador 1. Número de estrategias y mecanismos a nivel local y nacional que se aprueban y se ponen en ejecución, con el apoyo directo del proyecto, para asegurar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores informales	Seguimiento: Se comprueba que los países han logrado establecer convenios con el fin de generar estrategias que permitan mejoras en las condiciones de los trabajadores de la economía informal. Recomendación: Se debe verificar el indicador al final de la intervención.
Indicador 2. Número de trabajadores informales que por la intervención del proyecto logran tener acceso al respeto de sus derechos laborales básicos.	Seguimiento: Se reporta participación de trabajadores capacitados en los procesos de afiliación a la seguridad social e informados sobre sus derechos laborales. Recomendación: El indicador debe verificarse al final de la intervención y debe lograr identificar la casualidad pues se le debe atribuir al proyecto la mejora.
Indicador 3. Aumento en el número de propuestas y acciones directas de que las organizaciones de trabajadores informales ejecutan para defender los derechos laborales de sus afiliados.	Seguimiento: Se evidencia la formulación de propuestas en los países en torno a la legislación para trabajadores de la economía informal. Recomendación: Más allá del aumento de las propuestas y de las acciones, lo más relevante es que estas propuestas estén siendo efectivas y que logren defender los derechos laborales. Otro aspecto significativo que podría ser estimado dentro de los indicadores, para este resultado, es que las propuestas lleguen a los sectores gubernamentales apropiados y con poder de influencia para garantizar los cambios requeridos en el sector de la economía informal que el Proyecto pretende alcanzar.
Indicador 4. Aumento en el número de trabajadores informales afiliados.	Seguimiento: se evidencia que a partir de las capacitaciones recibidas en el marco de las cartillas sindicales hay interés de parte de los trabajadores por integrar organizaciones de trabajadores. No obstante el aumento se debe ver al final de la intervención contra los registros de las organizaciones. Recomendación: La valoración de este indicador se debe realizar en la evaluación final ya que es un indicador de impacto.
Indicador 5. Número de emprendimientos que mejoran su productividad, con el apoyo del proyecto, lo que les permite formalizarse y mejorar las condiciones de trabajo y el cumplimiento de los derechos laborales	Seguimiento: Existe evidencia sobre emprendimientos que han logrado formalizar su situación legal por apoyo del proyecto, no obstante el tema del aumento de la productividad por esta causa, escapa de la actual valoración del proyecto. Recomendación: La valoración de este indicador se debe realizar en la evaluación final ya que es un indicador de impacto. Sería importante incorporar: Número de emprendimientos que mejoraron su productividad. Número de empresas formalizadas. -Acceso a condiciones laborales adecuadas: cantidad de personas con acceso a los derechos laborales básicos como seguridad social. -Acceso a préstamos (a través del Proyecto) que permiten potenciar los emprendimientos y su formalización. Además se recomienda contar con datos separados por población.
Indicador 6. Número de trabajadores informales que, producto del apoyo del proyecto, logran tener acceso a una mejor y mayor protección de sus derechos y condiciones.	Seguimiento: A la fecha se puede determinar quiénes se han capacitado, pero eso no necesariamente implica saber si tienen mayor protección de sus derechos laborales. Recomendación: Para este producto se podría tomar en cuenta aspectos como: - Cantidad de microempresarios con acceso a seguridad y a sus derechos laborales a raíz de la participación en el proyecto. -Establecimiento de acuerdos de cooperación entre las organizaciones de trabajadores y las Municipalidades. -Existencia de herramientas (manual) para que los municipios mejoren su atención a los trabajadores informales. - Difusión de diversas herramientas que faciliten el acceso a la información y que potencien la formalización de las empresas. Valoración al final de la intervención para tratar de determinar el impacto en la protección de derechos de los trabajadores.

Indicador 7. La mesa de diálogo es instalada tripartitamente y funciona regularmente, tomando acuerdos dirigidos a mejorar las condiciones y los derechos laborales de los trabajadores informales y la formalización de sus emprendimientos.	Alcanzado. Las MMDT se encuentran instauradas y funcionando. Se reúnen mensualmente con la participación de todos sus miembros.
Indicador 8. El Grupo de Observación Tripartito emite recomendaciones de política, estrategias o acciones nacionales para mejorar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal.	Esta acción se reformuló y este trabajo lo cumple ahora la mesa de diálogo. En este sentido se recomienda que se reformule el indicador y se incorpore con el número 7.
Indicador 9. Número de propuestas consensuadas y validadas para la efectiva y fácil inclusión de los trabajadores informales en la seguridad social.	Seguimiento: Se han realizado estudios comparativos en los tres países sobre la cobertura en seguridad social para las trabajadoras domésticas. Recomendación: El indicador se podrían desagregar por empresas / microempresas / trabajadores hombres / mujeres /jóvenes, para que este aspecto no se convierta en simplemente un eje transversal, si no que sea un tema presente en la implementación de las propuestas y en futuro de las políticas.
Indicador 10. Número de nuevos trabajadores informales que tiene acceso a la seguridad social, gracias a la intervención y apoyo del proyecto (largo plazo, avances se pueden ver al final del proyecto)	Seguimiento: A la fecha no existen datos suficientes para estimar el indicador, sin embargo El Salvador y Honduras Recomendación: Medición al final del proyecto
Indicador 11. Número de acciones tomadas, con el apoyo del proyecto, para asegurar un aumento en la incorporación de las trabajadoras domésticas en los sistemas de protección social	Seguimiento: A la fecha se han realizado varias acciones en esta línea sobre todo estudios para conocer el perfil de las trabajadoras domésticas. Recomendación: Verificar al final de la intervención el número de acciones específicas. Además es importante valorar la cantidad de trabajadoras domésticas que tienen acceso a seguridad social.
Indicador 12: Efectiva incorporación en las encuestas de hogares, y en la encuesta de establecimientos, de las recomendaciones entregadas por el proyecto para visibilizar las barreras de la formalización de los trabajadores informales	Seguimiento: Sobre este indicador hay un avance importante en los tres países. En todos los casos el modulo se ha incorporado y la aplicación del mismo se hará efectiva en el 2015.
Indicador 13: Número de trabajadores informales que acuden a recibir información y a reivindicar sus derechos laborales a partir de la intervención del proyecto.	Seguimiento: Sobre este indicador se puede afirmar que si bien hay trabajadores que acuden a recibir información, en este momento resulta difícil identificar quienes reivindican sus derechos laborales. Se esperaría contar con esta información al final de la intervención, sin embargo el objetivo escapa la acción del proyecto. Se podría considerar: Número de trabajadores que a partir del Proyecto logran tener acceso a los derechos laborales y a seguridad social.
Indicador 14. Número de microempresas que se formalizan a través de la simplificación de trámites promovida por el proyecto	Recomendación: Se sugiere revisar al final de la intervención. No obstante este indicador escapa de una medición intermedia e incluso final pues es difícil medir la cantidad de microempresas que se formalizan por el mecanismo de simplificación de trámites. La formalización de una empresa no depende necesariamente de la simplificación de trámites de una Municipalidad. Se recomienda cambiar el indicador a: Número de Municipalidades que lograron la simplificación de trámites a través del proyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental de los tres países.

3. Valoración de productos más relevantes

Actividad 1.1.1 Línea Base

Contar con una línea base sobre la economía informal de cada país permitió ampliar el conocimiento que existe sobre la informalidad, tener un acercamiento a la situación de cada país, contar con datos que sustentan el déficit de trabajo decente y las condiciones actuales locales y nacionales. La construcción de la línea base resultó fundamental para definir acciones concretas y una ruta de trabajo según la realidad de cada país. Se resalta en las entrevistas la importancia de que los diferentes actores participaran de la construcción de la línea base. Esto se comprueba con la revisión de la línea base y se constata tanto la metodología como en las conclusiones la participación de los diferentes sectores.

A partir de los estudios de línea base y de las entrevistas realizadas se puede afirmar que se logró identificar cuáles eran las necesidades de los beneficiarios tanto directos como finales (grupos focales) y de los municipios abordados.

Actividad 2.1.2. MMDT

En los tres países las MMDT funcionan adecuadamente permitiendo la comunicación y vinculación de los distintos sectores. Asimismo, se cuenta con manuales para la operación de las MMDT en los tres países. En el caso de Honduras además se cuenta con un reglamento, el cual ha permitido una dinámica diferente y por ende mayor involucramiento por parte de los actores. Este actor incorporó un mecanismo de coordinación rotativo, que le permite a cada sector asumir la coordinación de la mesa cada seis meses, lo cual permite la apropiación y compromiso de todos sus integrantes.

En el caso específico de El Salvador se indicó por medio de las entrevistas que se requiere un acercamiento mayor por parte del sector empleador a la MMDT. Se evidenció que los representantes de este espacio no han logrado comunicar a las altas jefaturas sobre esta iniciativa y esto ha dificultado el involucramiento mayor de la ANEP. Otra observación realizada por la representación de empresarios durante la consulta en El Salvador, es que hay problemas en cuanto a la consistencia de participación en la mesa, que existe mucha rotación por parte de los sindicatos. Además señalan la buena labor de la OIT dirigiendo el proceso.

De acuerdo con los actores entrevistados en Costa Rica, el Ministerio de Trabajo ha tenido una participación pasiva en la MMDT y no se ha visto ninguna incidencia importante de este Ministerio para el apoyo del proyecto. En este país los diferentes actores coinciden en que las mesas de diálogo permiten una comunicación fluida. Valoran positivamente el funcionamiento de la mesa tripartita, algunos de los aspectos de mejora señalados por los beneficiarios son: a) involucrar más instancias nacionales para lograr una mayor incidencia, b) incluir a la organización ejecutora del proyecto para que tenga una participación más activa y se logren mayores vinculaciones, c) incluir a los grupos focales ya que no se encuentran representados, por medio de la incorporación de personas líderes que hayan sido identificadas.

Sobre este tema, según las personas consultadas, en Costa Rica existe una necesidad de incorporar más actores a la mesa, que puedan sumarse a aportar sus ideas y generar mayores sinergias. Se considera relevante incluir a la instancia ejecutora, papel que en la primera fase desempeñó FUNDES, así como a representantes de los grupos focales.

Actividad 2.2.1 Grupo de Observación Nacional Tripartita

De acuerdo con la programación inicial del proyecto, la coordinación al más alto nivel se realizaría por medio del Grupo de Observación Nacional Tripartita, sin embargo, se tomó la decisión por parte de las coordinaciones de cada país de eliminar esta actividad del Proyecto, por considerar que las MMDT asumían esta función y podían convocar a las autoridades de alto rango de manera directa. Sin embargo, con la información obtenida en las entrevistas y el análisis de los productos que han sufrido mayor retraso, se evidenció que aún se presentan barreras y retrasos en las acciones o decisiones que dependen de autoridades institucionales o nacionales y que este espacio se convierte en una necesidad para poder vincular lo local con lo nacional.

Actividad 1.3.5 Simplificación de trámites

En Costa Rica este producto se ha alcanzado de manera satisfactoria. Según las entrevistas realizadas estas valoraciones positivas se deben a la contratación del organismo que ha llevado a cabo estas actividades (FUNDES) el cual ha sido bien calificado por los actores involucrados.

Se comprobó que en el tema de simplificación de trámites ha existido avance únicamente en Costa Rica. En caso El Salvador este tema sufrió un atraso significativo. La Municipalidad ya contaba con una ventanilla única de atención, por lo que el proyecto se enfocó en evaluar la iniciativa y se encontraron con que esta ventanilla estaba teniendo problemas en cuanto a atención a usuarios y además que se requería instaurar otra para atender a los trabajadores de la economía informal. Además se evidenció que es necesario descentralizar de la Municipalidad esta ventanilla. Por la relevancia del tema y en razón de que no pudo concretarse como se había planificado al inicio del proyecto, este tema se retomará en la segunda etapa en los países.

Actividad Capacitación.

El producto que reconocen como de mayor trascendencia los grupos focales son los procesos de capacitación. En el caso de las mujeres y los jóvenes, las capacitaciones recibidas han tenido un efecto importante en su formación. Sin embargo, insisten en la necesidad de reforzar el trabajo en la segunda fase del proyecto, con el fin de que se pueda generar un acompañamiento para tener acceso a crédito y poder avanzar en la concreción de un negocio, señalan además la necesidad de dar seguimiento a estos procesos formativos.

Además de esto los miembros de la MMDT han indicado lo importante de contar con procesos formativos a lo interno de la mesa. Se resaltan los foros y los seminarios en donde los actores han logrado conocer algunos temas de lleno y comprenderlos de mejor manera, tal es el caso de la conceptualización de economía informal.

Actividad Escribir y validar propuestas tripartitas relativas a la incorporación de los trabajadores informales en el sistema de seguridad social.

En El Salvador y en Honduras, en cuanto a la formulación e implementación de políticas para el acceso a la seguridad social (propuesta impulsada por FOS-Bélgica) se presentó una propuesta de proyecto de ley a la Asamblea Legislativa y se está en espera de ser valorada. En este sentido, funcionarios de la OIT manifiestan que si bien hay avances en este componente, es difícil poder avanzar al ritmo esperado dado que intervienen diversos actores.

Actividad Prestar apoyo técnico en la incorporación de las mejoras en la definición de la encuesta y su implementación.

La realización de esta actividad supuso un arduo trabajo de conceptualización sobre la economía informal en los tres países. Una vez realizado este trabajo se procedió a trabajar con los Institutos Nacionales de Estadística de los tres

países para incorporar un módulo específico sobre economía informal cuya implementación se hará efectiva en el 2015.

EFICIENCIA EN EL USO DE RECURSOS¹³

Sobre este criterio, cabe señalar que el equipo de evaluación solicitó a la coordinación general del proyecto los datos sobre la ejecución financiera del PROSEI para todos los años y para los países. Sin embargo estos datos no fueron facilitados en su totalidad, solamente se tuvo acceso a los montos ejecutados en el año 2014. Razón por la cual únicamente se hará referencia a lo ejecutado en este año.

Tal y como se muestra en el cuadro No.10 para el año 2014 se pudo comprobar que la mayoría de los recursos se destinaron al rubro "personal", seguido de "viajes" y de "contratos" (consultorías).

Cuadro No 10
PROSEI. Ejecución presupuestaria 2014

Rubro	Porcentaje ejecutado
National Professional Personnel	200.246,80
Seminars	98.966,80
Programme Support at 13%	53.436,53
Sub-Contract	45.430,05
Administrative Support	32.151,30
Sundries	23.114,67
Mission Costs	10.348,71
Travel Costs	8.355,65
Equipment	105
Total ejecutado	472155,51

Fuente: Elaboración propia a partir de información de PROSEI 2014

Sobre la valoración general de la ejecución presupuestaria, un hallazgo relevante extraído de las entrevistas con las coordinaciones, es que el proyecto ha logrado movilizar recursos no económicos por parte de otras instituciones o sectores, especialmente los representados en las MMDT, como el caso de las Municipalidades y sector empresarial. Se ha brindado apoyo logístico en el tema de infraestructura para realización de actividades y transporte, alimentación, lo que ha permitido invertir estos recursos en ampliar actividades, como las capacitaciones y las ferias. Sin embargo, no se cuenta con un dato preciso por parte de la oficina encargada sobre este tipo de ahorro de recursos.

Como se indicó en el criterio de validez del diseño, el tiempo previsto para la ejecución del proyecto resultó insuficiente para concluir las actividades y productos programados y lograr los cambios que se quieren realizar en la economía informal, considerando además que es un fenómeno muy complejo que está relacionado con el modelo económico actual. Los coordinadores del proyecto a nivel nacional indican que el tiempo para ejecución de actividades fue muy "apretado", dado que los procesos en los que se trabaja son lentos y no necesariamente van al mismo ritmo en todos los países. Se menciona, por ejemplo, los tiempos de trabajo con las mujeres son limitados, ya que generalmente les corresponde el peso del trabajo reproductivo, razón por la cual los resultados esperados en el plazo establecido pueden sufrir retrasos.

Con respecto a la tramitología y tiempo para gestionar los recursos ante la sede central, la coordinación en Honduras considera que el tiempo es relativamente ágil, requiere de aproximadamente ocho días presentar la solicitud a la

¹³ El criterio de eficiencia en el uso de recursos mide los productos (cualitativos y cuantitativos) en relación con los insumos.

Coordinación General para obtener los recursos para la ejecución de las actividades. En el caso de El Salvador se menciona que es necesario agilizar los trámites administrativos, ya que hay solicitudes que se piden con 10 días de anticipación y no salen a tiempo. Para la coordinación, hay un exceso de trámites que limitan el ritmo de trabajo.

ORIENTACIÓN HACIA EL IMPACTO Y LA SOSTENIBILIDAD¹⁴

El proyecto ha logrado mantenerse a pesar de los cambios de autoridades a nivel nacional y local. En los tres países hubo cambios de Gobierno, y en El Salvador el Alcalde que estaba al frente de la Municipalidad pasó a ser el Vicepresidente de la República en el año 2014.

Si bien el contexto y cambio político afectan la dinámica y ritmo principalmente a lo interno de las MMDT, incluso con los cambios de representación de los diferentes sectores, señalan que han validado este espacio como un mecanismo de coordinación en los países y existe buena disposición a pesar de los cambios emergentes.

Un efecto indirecto señalado por los coordinadores, ha sido la capacidad de los miembros de las MMDT de readecuarse y comunicarse entre ellos. Ha generado un espacio para que puedan aportar y escuchar. Este interés de los distintos actores por vincular acciones y trabajar conjuntamente a dos años de su ejecución, es una señal de que el proyecto se encamina a lograr su sostenibilidad.

En este sentido, los distintos actores reconocen que el apoyo y viabilidad política es uno de los factores que ha favorecido la sostenibilidad y avance del proyecto. En el caso de Costa Rica, se rescata la buena disposición de la Alcaldesa de la Municipalidad de Desamparados, lo cual ha facilitado el buen funcionamiento del proyecto. Así también el apoyo de los alcaldes de las Municipalidades de Tegucigalpa y de Santa Tecla.

Entre los riesgos identificados que podrían atentar contra la continuidad de las acciones del proyecto, una vez que el mismo haya finalizado, se encuentra el tema del financiamiento, ya que las Municipalidades no cuentan con la totalidad de los recursos para financiar todas las acciones (Revisión de Planes Operativos vigentes de las Municipalidades de Desamparados, Tegucigalpa y Santa Tecla), si bien cuentan con algún presupuesto, es mismo es muy limitado para responder a las dinámicas que PROSEI ha venido gestando. Esto además ha sido una recurrente entre los actores de las MMDT, esto porque ellos indican la necesidad de continuar con el espacio, una vez que la OIT finalice la intervención.

En el caso de Honduras, el estudio de línea base señala que la capacidad instalada de la alcaldía municipal es rebasada por la demanda en cuanto a ordenar y brindar los servicios necesarios para los trabajadores/as de la economía informal (Estudio Línea Base, Honduras, mayo 2013).

En este sentido, se requiere para todos los casos, ir fortalecimiento paulatinamente las capacidades de los municipios –o en su defecto alguna otra institución- para valorar la posibilidad de que asuman el proyecto tanto en el aspecto programático y de liderar las acciones, como a nivel presupuestario. Asimismo, generar alianzas que permitan desarrollar acciones y compromisos conjuntos.

Se señalan algunos riesgos exógenos que podrían interferir con el éxito del proyecto. La burocracia de las instituciones públicas de los países involucrados es percibida como un obstáculo para el proyecto. La cantidad de trámites, los lentos procesos para aprobar normativa o hacer cambios en las dinámicas internas, podría generar retrasos en algunas de las actividades programadas y esto conlleva a que no se alcancen los objetivos previstos.

Otros problemas mencionados en el caso de Honduras son la inseguridad, el crimen y la extorsión que sufren las personas que tiene puestos de venta. Una de las prácticas más utilizadas por el crimen organizado es el cobro del impuesto de guerra, el cual consiste, según indican participantes de los grupos focales, en un pago semanal o mensual que deben hacer quienes posean un negocio en el mercado con el fin de poder ejercer su actividad productiva y que su seguridad personal o la de su familia no se vea violentada. Se comentó a lo interno de los grupos focales que el pago

¹⁴ El criterio de orientación hacia el impacto refiere a los cambios positivos y negativos producidos, directa o indirectamente, intencionalmente o no, por la intervención en cuestión.

El criterio de sostenibilidad se ocupa de medir si es probable que los beneficios de una actividad continúen después de haber concluido el financiamiento de los donantes. (OIT. TDR, Criterios de Evaluación, Sección III). En este caso, al ser una evaluación intermedia, solamente se identifican avances parciales a dos años de iniciada la intervención.

dependía del negocio que tuviera el individuo y de los ingresos generados. Si este impuesto no se paga en la fecha establecida las represalias pueden incluir secuestro de familiares, sobre todo niños, o quema de los locales.

Según datos del Observatorio de la Violencia, del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, durante el primer trimestre del 2012 se registraron cerca de 10.441 muertes por causas externas, lo que indicaba un incremento de un 6,2% en relación con el año 2011. Se señala que el 68,% de las muertes corresponde a homicidios. Se indica en este informe que la tasa nacional de homicidios es de 85.5 por cada 100,000 habitantes.

Según el BID 2013, dentro de la región las tasas de homicidios pueden ser muy diferentes entre países. El informe sobre desarrollo humano para América Central 2009 2010, citado en BID indica que el grupo de países de El Salvador, Guatemala y Honduras y Belice, tienen en común que su tasa de homicidios se encuentra por encima del promedio de América Latina, específicamente por encima de la de México y Colombia. Por su parte, Panamá, Costa Rica y Nicaragua no llegan a la media latinoamericana, sin embargo sus tasas de homicidio son mayores que las tasas mundiales.

Sobre los efectos directos e indirectos que el PROSEI ha generado, se señalan los siguientes:

En el caso de Honduras, se destaca la formalización de algunas empresas donde el proyecto ha tenido injerencia, tal es el caso de la empresa de tortillas de mujeres "Las Catrachas". En este país tres de los grupos focales valoran positivamente los efectos logrados en sus emprendimientos a partir del proyecto: *"Hay una diferencia con el proyecto y sin el proyecto, no hubiésemos podido formalizarnos, el costo y el temor que nos dan son importantes. Haber conocido personas que apoyaran en el proceso. Ayudar a buscar trabajo pues solas no podemos. Conseguir apoyos y redes, diferenciar entre las finanzas de la empresa y las de la familia. Pensar como empresaria, trabajar en equipo, tener una propia empresa. Nos sentimos más útiles, mayor desenvolvimiento a nivel personal, mejor carácter, perseverancia, empoderamiento, mayor autoestima, dar valor a lo que hago y compartir responsabilidades"*. (Grupo focal Las Catrachas)

Sin embargo, se señala que en el tema de empresariedad, para que exista un verdadero impacto, se deben buscar mecanismos para fortalecer los encadenamientos productivos, el acceso a crédito para las micro y pequeñas empresas y las alianzas comerciales. Se evidencia que en este tema es indispensable la sinergia con otras instituciones, con el fin de que apoyen con recursos técnicos y financieros. En este sentido, la población joven manifiesta que para poder emprender su negocio y pagar sus estudios, requieren recursos con los que no cuentan y que además el proyecto no tiene contemplados.

Es interesante la valoración de efectos positivos y negativos en El Salvador, ya que los funcionarios municipales señalan como un efecto positivo la incorporación de la Plaza Yireh en el proyecto, dado que al inicio no se había contemplado y surgió durante su ejecución. Esta iniciativa surge como la atención a una necesidad que se había identificado y sobre la cual la Municipalidad debía de tomar acciones para reubicar a los vendedores ambulantes

Otros actores consideran como beneficios el que las centrales obreras apoyen procesos en los cuales antes seguramente no hubieran sido posibles. Además señalan que la OIT haya participado de manera directa en los convenios de la Alcaldía. Indican además la importancia de que por medio del proyecto, se hayan generado espacios de comunicación con el sector privado y se consoliden espacios de diálogo.

Los procesos de sensibilización y capacitación han tenido efecto en los grupos focales y funcionarios municipales. Estos procesos potencian el logro de sus metas a futuro, según señalan ellos mismos.

Por parte de las coordinaciones nacionales, se resalta la utilidad que han tenido las cartillas sindicales para los procesos formativos, como uno de los productos que puede contribuir como apoyo en otros procesos.

Por parte del equipo evaluador, se identifican algunos efectos y resultados a medio término del proyecto, entre ellos, la propuesta de ley presentada en El Salvador y Honduras para incorporar a los trabajadores de la economía informal en la seguridad social, las microempresas y cooperativas de mujeres formalizadas, el material formativo e informativo elaborado, publicado y difundido, la incorporación del módulo sobre economía informal en las Encuestas de Hogares y los procesos de diálogo tripartito establecidos en las mesas.

Se puede afirmar que a dos años de ejecución del proyecto, se muestra un alto nivel de credibilidad y satisfacción por parte de los todos los actores participantes.

Segunda fase del proyecto (2015- 2016)

Con respecto a la segunda fase del PROSEI se indagó con el funcionario entrevistado del Departamento de Programación de OIT San José, el cual explicó que la iniciativa de una segunda fase se gestó desde el cooperante (DOS) el cual notificó en agosto del 2014 el interés de una extensión del proyecto al contar con fondos para esto (extensión que se denominó segunda fase). Es así como desde la Oficina de Programación en conjunto con la Coordinación general del Proyecto, se diseña una segunda fase, misma que le da continuidad a los objetivos de la primera fase pero aumenta la cantidad de actividades para cada componente.

Dicha extensión, permite que los productos y actividades pendientes de la primera fase se trasladen en el cronograma de planificación para la segunda fase.

Haciendo una revisión del documento sobre la segunda fase, se verifica que esta se enfoca en cuatro aspectos generales:

- Documentación y diseminación de mejores prácticas y lecciones aprendidas de la I Fase del Programa a otros municipios en los países donde se ha ejecutado el Proyecto, así como en otros países participantes del PATHWAYS.
- Apoyo continuo al tema de protección social que se traduce en cambios o propuestas de nuevas leyes, así como su cumplimiento.
- Participar en métodos creativos para mejorar el acceso de los trabajadores a préstamos, así como también la coordinación de Centros de Desarrollo de Pequeños Negocios (SBDCs, acrónimo en inglés), ya que es requerido por la iniciativa PATHWAYS en al menos uno de los países.
- Expansión de las MMDT para otros municipios de los tres países participantes. La Fase II pretende ampliar sus acciones a los siguientes municipios:

Cuadro N° 11
PROSEI. Municipalidades que integran el proyecto en la segunda fase

País	I Fase	II Fase
	Municipalidad participante	
Costa Rica	Desamparados	San José
El Salvador	Santa Tecla	San Salvador
Honduras	Tegucigalpa	San Pedro Sula

Fuente: elaboración propia a partir del documento II Fase del Proyecto.

También se menciona en el documento de la II Fase, que en esta segunda etapa la OIT profundizará en:

- Acciones dirigidas a los objetivos del Pilar III de PATHWAYS: *Construcción de una mano de obra moderna.*
- Fomento y fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores nacionales identificados en la Fase I, junto con los sindicatos de los países involucrados y la Confederación Latinoamericana de Trabajadoras del Hogar (COLATRAHO).

- Continuidad a la promoción de instrumentos jurídicos, incluyendo la Convención N°189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. El Proyecto apoyará una campaña para obtener el respaldo a la ratificación del Convenio N°189 y difundir la información relacionada con la Recomendación N°201.
- Continuar trabajando con las organizaciones nacionales de trabajadores para difundir información sobre las leyes existentes. Por ejemplo: promoción de una nueva ley de empleadas domésticas en Costa Rica con el apoyo de la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES). El tema de la seguridad social se enfatizará en los países que no existe.
- Desarrollo de acciones para los siguientes pasos: introducción de leyes a las Asambleas Legislativas y acompañamiento en los avances para su aprobación (ya presentadas en El Salvador y Honduras). Estas leyes contienen disposiciones relacionadas con su reconocimiento como trabajadores, sus derechos fundamentales y el tema de protección social.

Como se identifica de la revisión de avances de los productos de la I fase, la II fase pretende retomar algunas actividades que presentan mayores retrasos en su ejecución, como las relacionadas con la componente cuatro.

Selección de nuevos municipios en la segunda Fase:

Como se mencionó anteriormente, en la segunda fase se tiene planificado trabajar con la Municipalidad de San José, de San Pedro Sula y de San Salvador.

En el caso de la Municipalidad de San José, esta representa el cantón más poblado del país, con una población urbana del 100%, y un total de 349 155 habitantes para el 2010. (Municipalidad de San José, 2012, p.9).

Según el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2016), "las cuatro ramas de actividad que más empleo generan en el cantón son la Administración Pública que absorbe un 23,4%, el comercio al por mayor y al por menor con un 14,9%, y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con un peso relativo del 10,2%, y las actividades de servicios (servicios de salud y sociales, otras actividades de servicios, hoteles y restaurantes) con un 10,3%". (Municipalidad de San José, 2012, p.34).

Analizando el documento citado (Municipalidad de San José, 2012), se menciona que el cantón ha perdido competitividad y dinamisos en comparación con otros cantones, pese a la concentración de trabajadores y empresas que tiene. Uno de los factores que menciona el documento que explica dicha problemática son "Vendedores ambulantes que invaden el espacio público de uso común de circulación". (p.38) así como inseguridad ciudadana, congestión vial, zonas deprimidas, entre otras.

Lo anterior es importante de considerar para la segunda fase ya que denota una preocupación local por la temática de la informalidad, percibida como una problemática social con una valoración negativa. Sobre dicha situación, los beneficiarios del proyecto en Costa Rica consultados coincidieron en afirmar que para la segunda fase se debe de considerar la complejidad del Municipio, por su tamaño, su contexto político, social y los intereses de los diversos actores involucrados.

En el mismo documento no se encontró ninguna acción estratégica para promover los derechos del sector informal o fomentar el empleo decente. Alguna mención se hace en lo que se denomina el Programa de Desarrollo Económico Local de la Municipalidad, donde se establece como objetivo general, fortalecer la economía local de manera conjunta con diferentes actores sociales, en el incremento de ingresos y generación de empleo.

Por su parte, para los especialistas entrevistados, la selección de la Municipalidad de San José es vista como una decisión acertada ya que de lograrse un efecto positivo este puede ser multiplicador y demostrativo, lo cual al ser la Municipalidad con mayor población del país puede incidir en que se realice una prueba piloto a nivel nacional que luego se pueda diseñar como política país.

Sobre las nuevas necesidades para la segunda fase, la mayoría de sectores consultados concuerdan en afirmar que se ocupan un mayor tiempo de ejecución en los procesos de capacitación y apoyo a los emprendimientos. Tres sectores (Municipalidad, Sindicatos, Ejecutores) mencionan la importancia de integrar el componente de financiamiento y crédito para generar un mayor impacto en el trabajo con las iniciativas.

En el caso de El Salvador, en el plan de desarrollo de la Municipalidad se indica que esta ciudad es la principal fuente económica del país, y mantiene en muchos casos los índices más elevados del territorio nacional. Según el censo del año 2007 en el Departamento de San Salvador se registró una población de 1,567,156 habitantes de los cuales 316,090 radicaban en el Municipio de San Salvador, adicionalmente se registra una densidad de población de 4,347 habitantes por Km².

Sobre el plan de desarrollo de la Municipalidad, se menciona que uno de los objetivos estratégicos en el tema de desarrollo económico, tiene que ver con la necesidad de hacer de San Salvador una capital competitiva que facilite la inversión y potencie la generación de capacidades locales, empleo y promueva el progreso de sus ciudadanos. Además se considera fundamental promover el desarrollo de capacidades y habilidades para el trabajo y la capacidad de inserción de los jóvenes y adultos a la vida productiva de la capital.

El plan de ejecución de la Municipalidad señala la importancia de facilitar mecanismos de intermediación laboral que apoyen la búsqueda y obtención de empleo. Además se señala que es necesario promover ferias de empleo con el fin de potenciar actividades económicas de los capitalinos

Por parte de las organizaciones de trabajadores, se evidencia una preocupación por incorporar al Municipio de San Salvador en la segunda fase del proyecto, pues además de que los recursos son menores para la segunda fase, aún hay actividades pendientes de la primera fase. Los actores indican que se tendría que prestar atención a un nuevo municipio que es muy diferente al actual tanto en su dimensión geográfica como demográfica y los recursos son muy escasos.

Los representantes de la empresa privada de este país esperan que se le dé mayor interés a los grupos focales, hacer un esfuerzo por atender las necesidades de este sector. Consideran fundamental incorporar más personal y más recursos económicos a la segunda fase.

Los funcionarios de la Municipalidad entrevistados, esperan contar con más acceso a insumos y recursos tanto financieros como humanos. Ellos consideran que la MMDT ha logrado posicionarse, pero es necesario invertir recursos para publicitar esta iniciativa y que la gente sepa quiénes son.

Otro elemento a considerar tiene que ver con la conciliación de los tiempos de los especialistas. Los especialistas tienen un tiempo asignado al proyecto, sin embargo, para la coordinación de El Salvador hay proyectos que por su naturaleza requieren de mayor acompañamiento. *"Ha habido ocasiones en que la MMDT solicita que uno de los especialistas revise un documento, pero dada la carga de trabajo es imposible que salga en las fechas establecidas"*. Este es un punto a considerar para la segunda fase. En El Salvador se espera que en la segunda fase se dé una mayor promoción de las actividades que hace la MMDT.

En el caso de Honduras, según datos tomados del Plan de Ciudad de junio a diciembre 2014, el Municipio de San Pedro Sula tiene en su eje 3 el tema de competitividad, donde promueve la generación de nuevas oportunidades de inversiones locales y regionales, los nuevos mercados, el apoyo efectivo a los artesanos y pymes de mujeres, por lo que el proyecto se ajusta a las líneas estratégicas que viene definiendo este ente.

El municipio de San Pedro Sula es la cabecera del Departamento de Cortés, ubicado en la zona noroccidental de Honduras, cuya extensión territorial es de 837.5928 kilómetros cuadrados. De acuerdo con el Plan de Ciudad, las estimaciones de población realizadas para el 2013 muestran que el municipio está habitado por 874,561 personas.

Tomando en consideración que el promedio de edad de la población en San Pedro Sula es de entre 23 y 24 años, y que esta ciudad es el motor económico del Departamento, resulta adecuado este tipo de proyecto, especialmente que se priorice con la población joven.

En este municipio, cada uno de los actores planteó las prioridades que considera deben ser tomadas en cuenta para la segunda etapa. Los funcionarios públicos y municipales concuerdan en que el proyecto debe contener un componente

para apoyar más a la Secretaría Trabajo de la Seguridad Social y al Instituto Hondureño de la Seguridad Social. Asimismo, que la mesa de trabajo debe tener una línea de acción orientada al ordenamiento territorial.

Por su parte, los trabajadores organizados consideran que se debe impulsar el tema de economía solidaria, economía social a cooperativas, negociación y fortalecer los espacios sindicales e impulsar normativa.

Los empresarios respaldan que se promueva el proyecto en otras ciudades donde exista trabajo informal y que se amplíe a una mayor cantidad de beneficiarios. Asimismo, consideran que se debe aumentar el presupuesto para asistencia técnica. Señalan la necesidad de trabajar en mayor alcance con el tema de seguridad social.

De acuerdo con la Coordinadora Nacional, el Ministerio de Trabajo ha planteado para la segunda fase del proyecto la necesidad de formación vinculada a lo que los inspectores podrían hacer para mejorar las condiciones laborales de las personas en la economía informal. Por su parte, la Alcaldía ve como medular el tema de simplificación de trámites, asistencia técnica para la actualización de reglamentos obsoletos y ordenanzas municipales y adecuarlos a las dinámicas del mercado. Se espera dar orientación hacia la ruta de crédito y encadenamiento productivo en la segunda fase, indicó la Coordinadora Nacional.

De acuerdo con las entrevistas, los actores en los tres países coinciden como principal preocupación para la II fase la disminución de recursos asignados (1.089.108 dólares de la primera fase contra 990.000 de la II fase) que cubriría actividades pendientes y las nuevas actividades para los tres municipios), así como el tiempo para ejecutar las acciones, ya que a la fecha no se han finalizado las programadas en la I Fase.

Conclusiones

Pertinencia y aptitud estratégica

- A partir de la revisión documental y las entrevistas a los distintos actores en los tres países, se puede afirmar que el proyecto abordó todas las dimensiones de trabajo decente. El PROSEI fue formulado por expertos de la OIT con experiencia en los países seleccionados, lo cual permitió abarcar de una manera integral el fenómeno de la informalidad y sus diversas manifestaciones y necesidades según los contextos nacionales.
- El proyecto es pertinente y coherente con las líneas estratégicas de la OIT. De igual forma, el tema de economía informal es una prioridad regional contemplada en la Agenda hemisférica de Trabajo Decente de las Américas 2006-2015, como resultado de las diferentes reuniones regionales y conferencias (XVI Reunión Regional de la OIT, Conferencia Internacional del Trabajo en su 98 reunión, 102 Conferencia Internacional del Trabajo, entre otras).
- En los tres países se evidenció la vinculación del tema de economía informal con la priorización en sus planes nacionales de desarrollo. A nivel local, en las tres municipalidades se comprobó que el proyecto tiene consonancia con las acciones que están realizando los municipios en temas de economía informal y normativa local. Según lo anterior, se puede afirmar que el proyecto resulta pertinente y adecuado a la realidad local de los países.
- El PROSEI ha logrado vincularse con otros Programas de la OIT para ejecutar actividades en conjunto, sobre asociaciones con otras iniciativas externas resalta el apoyo con FOS-Bélgica para el trabajo en conjunto para la formulación y presentación de la propuesta de Ley para personas que trabajan por cuenta propia, en Honduras y El Salvador. Sin embargo se analiza que en todos los casos encontrados se trata de apoyos puntuales y no de una estrategia de articulación que genere sinergias a largo plazo.
- Otro aspecto importante es la vinculación del PROSEI con las instituciones de carácter nacional. Tanto en El Salvador como Costa Rica no se ha podido vincular instituciones nacionales en la dinámica de las MMDT, las participaciones que se han dado como el caso del Ministerio de Trabajo de Costa Rica han sido pasivas y no han generado sinergias institucionales. Únicamente en Honduras se comprobó una participación activa de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS).

Validez

- El PROSEI cuenta con un marco lógico que delimita claramente los objetivos, resultados y acciones. Sin embargo, los indicadores del proyecto no se integran a esta herramienta de planificación siendo una limitante para el seguimiento riguroso de cada una de las actividades.
- El trabajo decente supone cuatro dimensiones asociadas, la primera tiene que ver con derechos en el trabajo, la segunda con las oportunidades de empleo, la tercera y la cuarta con protección social y diálogo social. En este sentido, se puede afirmar que el proyecto involucró estas cuatro dimensiones en cada uno de sus componentes.
- El diseño del proyecto tiene una lógica de intervención adecuada, sin embargo el componente 3 se propone el fortalecimiento de las leyes existentes y la formulación de nuevas políticas, lo cual considerando el contexto político y social de la región donde el proceso de formulación e implementación de políticas es complejo, es poco viable de lograr en los años en los que se está planificado ejecutar el proyecto. Los productos y actividades que se desprenden de este componente sí son alcanzables, sin embargo su totalidad no responde de manera completa al resultado que se espera lograr.
- Analizando los componentes y productos ejecutados en el momento de la evaluación, se evidencia que el PROSEI no hubiera podido cumplir con sus objetivos en el tiempo de ejecución inicialmente planificado (dos años). Con la ampliación de dos años más, para finalizar en el 2016 se considera que es bastante viable el logro de la mayoría de sus productos.
- En los tres países se validó el diseño y acciones del proyecto con las MMDT una vez aprobado el proyecto. En el caso de Honduras, esta validación se tradujo en un mayor compromiso y participación activa de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social durante la ejecución del proyecto. En los otros países se constata la necesidad de un mayor involucramiento por parte de las instituciones nacionales en las MMDT.
- Sobre el eje transversal del enfoque de género se evidenciaron algunas acciones llevadas a cabo como la adecuación de horarios en las actividades y la promoción de la participación femenina en todas las acciones ejecutadas. Se evidenció que en general han participado más mujeres que hombres en las actividades ejecutadas en los dos años del proyecto. Sin embargo no se encontró una estrategia articulada sobre la manera en que dicho enfoque está presente en los componentes del PROSEI.
- Para los actores se destaca como elemento innovador del proyecto los espacios de diálogo tripartito, ante la ausencia de un mecanismo o espacio articulador en las regiones que vincule los intereses de cada sector. Para el equipo evaluador, un elemento innovador es la incorporación de las redes sociales como una acción que surge del proyecto. La incorporación de las redes sociales podría crear otras sinergias con otros actores y un efecto multiplicador en otras regiones. Otro elemento a destacar fue la incorporación de datos sobre la economía informal en las encuestas de hogares de los tres países.
- La totalidad de actores en los tres países hacen una valoración positiva del diseño del PROSEI, al ser el primer proyecto sobre el tema que se trabaja en la región por parte de la OIT. Si bien no todos los sectores responden de la misma manera ni avanzan al mismo ritmo, se rescata especialmente que el proyecto permite el diálogo entre los grupos que tienen una participación medular en la economía informal: trabajadores informales, empleadores y la institucionalidad.

Efectividad

- Se evidencia un avance satisfactorio de los componentes 1 y 2 y un menor nivel de avance de los componentes 3 y 4. Entre las causas del rezago en el componente 3, se afirma que el proyecto plantea acciones cuyas decisiones dependen de otras instancias de rango superior, como el caso del Poder

Legislativo. Sobre el componente 4, el avance depende de instancias como FEDEPRICAP y de CSU lo cual genera retrasos entre las agendas de estas organizaciones y del PROSEI. En ese sentido ambos componentes, por su complejidad, puede no dar los resultados esperados al finalizar la intervención, lo que debe tenerse en cuenta en este momento.

- En cuanto al alcance de los productos más estratégicos, para el caso de Honduras y El Salvador se muestran rezagos en el producto 1.3 que refiere a la Simplificación de trámites, a diferencia de Costa Rica que sí muestra un mayor avance. Se resaltan tres condiciones particulares que favorecieron el avance de este producto en Costa Rica: 1. Se contó con el apoyo político de la alcaldesa de la municipalidad de Desamparados, 2. Hubo apoyo operativo por parte de las mesas y la coordinación regional y 3. Se tuvo el acceso del apoyo técnico con la contratación de FUNDES, como ente ejecutor que impulsó esta actividad desde el inicio.
- Otro producto que ha sufrido retrasos importantes es el 3.2 que refiere a los trabajadores en conducción de vulnerabilidad. En este sentido hay evidencia de avance en estudios sobre la situación de las trabajadoras domésticas, sin embargo el producto requiere de muchas más acciones y solamente se ha avanzado en estos estudios. Es importante que se avance en este tema en específico. En El Salvador y Honduras se debe aprovechar la coyuntura regional sobre la aprobación del convenio 189 de la OIT que refiere al trabajo doméstico. Las coordinaciones regional deberían apostarle a esta iniciativa y generar procesos que permitan su aprobación por parte del Gobierno
- El trabajo desde las MMDT es la acción mejor valorada en los tres países. Este espacio les ha permitido articularse, generar comunicación asertiva y crear sinergias entre los diferentes sectores involucrados. Asimismo, este espacio ha permitido sensibilizar sobre las necesidades de cada sector y analizar las decisiones considerando las diferentes posiciones. En el caso de El Salvador, el sector empresarial señala como una preocupación la rotación en la representación en la MMDT por parte de los sindicatos, que genera cierta inestabilidad al interior de este órgano pues se integran al proceso cuando este lleva cierto nivel de avance. En este sentido, esta evaluación considera como válida la preocupación e indica necesario establecer mecanismos que disminuyan en lo posible dichos cambios.
- Si bien es cierto las capacitaciones se convierten en mecanismos relevantes cuando se trabaja con población con cierto grado de vulnerabilidad, el acompañamiento en los procesos posteriores es fundamental. Las personas intervenidas cuentan con un nivel de escolaridad bajo, lo cual puede dificultar el acceso a financiamiento, por ejemplo, o a otros espacios, razón por la cual es necesario que el proyecto no se quede solo a este nivel, sino que en la segunda fase genere procesos de acompañamiento.
- Como se señaló en los hallazgos, tres grupos focales de jóvenes, en Honduras y El Salvador señalan cierto grado de insatisfacción con los avances y productos obtenidos a dos años del proyecto. La percepción de este sector es que no se han cumplido sus expectativas, pues el apoyo ha sido muy puntual y sin mayor seguimiento. Este grupo demanda mayor atención, orientación y definición de acciones por parte del proyecto. Si el proyecto priorizó su trabajo con los jóvenes, es fundamental que este grupo se incluya de una manera más planificada, donde los mismos se sientan parte del proyecto y logren integrarse al mercado laboral bajo esquemas de formalidad.
- Sobre la valoración del avance por componente, los porcentajes que reportan los coordinadores, difieren de los que reporta el equipo de evaluación pues después de la revisión de cada una de las actividades, es claro que en el caso del componente cuatro hay muchas actividades que no se han logrado concretar y esto implica que la valoración hecha por las evaluadoras sea distinta.
- Uno de los hallazgos encontrados es que el proyecto ha sido un medio para promover la creación de alianzas estratégicas y el diálogo social entre sectores de distinta naturaleza. No obstante es necesario que haya una mayor participación, sobre todo de los grupos focales dentro de la MMDT, pues es necesario que estos se

integren de lleno a la mesa y puedan tomar decisiones, pues un porcentaje importante de las acciones van dirigidas a ellos.

- El nivel de avance de los indicadores es importante, no obstante es fundamental que se integren indicadores de proceso y no solo a nivel de resultados y de impacto (como actualmente se presenta) pues de la forma en la cual están presentados, dificulta el seguimiento de las actividades y de los productos. Es fundamental que los indicadores se integren al marco lógico con el fin de dar seguimiento adecuado.

Eficacia de la estructura de gestión

- Aunque la estructura de gestión del proyecto es similar en los tres países, existen diferencias entre ellos. El proyecto en Costa Rica cuenta con apoyo administrativo, además de que se contrató a una empresa que ejecuta actividades y se contó con la presencia de un consultor que fungió una como un interlocutor muy importante en la primera fase. Sin embargo Costa Rica no tiene una coordinación país, labor que asume la coordinación regional. Dichas condiciones no suceden en Honduras y El Salvador.
- Se pudo evidenciar que el proyecto no cuenta con un mecanismo de monitoreo institucionalizado dentro de la OIT; no obstante se resalta que para este proyecto, se instauró el mecanismo de la remisión de informes trimestrales de cada país a la Coordinación Regional. A partir de este seguimiento trimestral, con limitaciones de información y presupuesto, ha sido posible verificar avances y retrasos en la ejecución de actividades, no obstante es importante que esta iniciativa se mejore, pues el monitoreo de actividades es fundamental en cualquier intervención.
- Como se ha señalado en los hallazgos, en Honduras la MMDT funciona de manera coordinada y eficiente. Se observa el nivel de compromiso en este esfuerzo por parte de todos los actores. Además, es importante mencionar que en esta mesa participan tanto la Secretaria de Trabajo y el Instituto de Seguridad Social, instituciones que pueden ayudar a elevar las decisiones y las acciones que se desarrolla la mesa. Este involucramiento de los actores se da por la rotación compartida de la coordinación cada 6 meses. En este sentido las demás MMDT podrían incorporar este mecanismo y analizar su factibilidad.
- En el caso de El Salvador, se evidencia que la coordinación difiere mucho de la que mantienen los otros dos países, Honduras con su coordinación compartida y Costa Rica con el apoyo de FUNDES, en este sentido, se puede afirmar que esta coordinación requiere de apoyo a nivel interno, pues el coordinador nacional debe llevar a cabo todas las tareas y no cuenta con asistencia como en los otros dos países. Además de lo anterior, es importante mencionar que la segunda fase incorpora a un municipio muy distinto del actual, con una población mucho mayor, lo cual va a generar una carga de trabajo mucho mayor a la actual.
- Se cuenta con evidencia para indicar que el proyecto ha respondido afirmativamente a los cambios generados tanto a nivel político, como económico y social. Se resalta que los tres países tuvieron cambio de gobierno en los últimos dos años y que esto no ha sido un obstáculo para la consecución de las actividades. En el caso de El Salvador se efectuarán elecciones de alcalde a inicios del 2015 y en Costa Rica a inicios del 2016, es importante que los coordinadores inicien conversaciones con los candidatos para comentar los alcances del proyecto y asegurarse la participación y el compromiso hasta ahora adquiridos.
- En última instancia, se concluye que tanto la coordinación regional como la nacional son valoradas de manera muy positiva. La comunicación es fluida entre los coordinadores y a lo interno de las mesas. Es importante que este mecanismo no se pierda y se siga fortaleciendo en los dos años que restan, sobre todo para asegurarse productos consensuados y validados por todos los miembros.

Eficiencia en el uso de recursos

- No fue proporcionada información financiera para esta evaluación, que permitiera realizar una valoración integral de la ejecución presupuestaria a dos años de avance del proyecto. Únicamente se presentaron datos del año 2014. No se cuenta con un sistema que permita darle seguimiento a la ejecución por actividad, tal y

como se elabora para su planificación, lo que imposibilita realizar un análisis comparativo del uso de los recursos presupuestados versus los ejecutados.

- A dos años del proyecto no se logró una ejecución total de los recursos ni una realización completa de las actividades, tal y como se programó inicialmente.
- El aporte de instituciones y sectores en la realización de actividades programadas, especialmente en los rubros de transporte y lugar para realización, ha permitido alcanzar ahorros en el presupuesto del proyecto, según lo señalan las coordinaciones de cada país.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

- Existe evidencia para afirmar que el proyecto sí está creando condiciones para generar sostenibilidad, pues está fortaleciendo los mecanismos de diálogo y procurando instaurar prácticas y procedimientos que permitan su continuidad. Sin embargo, para su permanencia depende de la apropiación de la institucionalidad como parte de su programación y presupuesto para continuar desarrollando las acciones y fomentando la articulación.
- La voluntad política y apoyo de autoridades es un factor que permite alcanzar la continuidad del proyecto.
- En relación con los productos definidos en el marco lógico, se estima que hay una alta probabilidad de que estos puedan obtenerse al término de los 4 años. Se encuentran avances importantes en el tema de diálogo, en la concientización, en la sensibilización, en las sinergias entre actores. El tema de legislación no depende exclusivamente de los aportes del proyecto, sino que requiere de voluntad política y dinámica de otros entes.
- De acuerdo con la percepción de los grupos focales en los tres países, el proyecto ha marcado una diferencia importante en el abordaje del tema y en los resultados alcanzados. Hay avances importantes en Honduras y en Costa Rica con respecto a la formalización de personas que se encontraban trabajando en la economía informal. En el caso de Honduras hay trabajadores que se han formalizado (caso de las mujeres de la cámara de comercio y de las mujeres empresarias que se formaron alrededor de la elaboración de tortillas). Estas acciones claramente tienen una orientación de impacto importante que debe ser monitoreado en los dos años que siguen.
- En cuanto a la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo, los actores entrevistados en todos los países indican que no se cuenta con las capacidades instaladas para hacer frente a los recursos que se necesitan invertir en una iniciativa como la que actualmente se está desarrollando.
- Entre otros efectos del proyecto se destacan los espacios de diálogo y comunicación con el sector privado, el posicionamiento y reconocimiento de la relevancia de las MMDT. En Honduras resalta el caso de la Cámara de Comercio, el cual vinculó su Programa de Responsabilidad Social empresarial con el proyecto.
- Existen externalidades que podrían afectar la sostenibilidad del proyecto a mediano y largo plazo, entre ellas la inseguridad, cambios de autoridades municipales y representantes de las MMDT, vinculación regional nacional.

Segunda fase

1. Con miras a la segunda fase del proyecto, es importante anotar que la incorporación de un municipio más por país duplica la cantidad de trabajo para las mesas y para los coordinadores, además conviene anotar que los recursos con los que se contará son menores con respecto a los desembolsados en la segunda fase, esto puede obstaculizar la consecución de acciones pendientes y puede limitar los alcances de la segunda entidad intervenida.
2. Los coordinadores nacionales entrevistados coinciden en que se debe de revisar la estructura actual del proyecto para la segunda fase para analizar si existe suficiente capacidad humana para responder a las nuevas necesidades, ya que no solo se está duplicando en términos cuantitativo la cantidad de Municipios que

participan sino también en términos cualitativos se aumenta la complejidad por las características de los nuevos actores.

Recomendaciones

Se recomienda a la OIT

- Fortalecer los procesos de sensibilización en las nuevas Municipalidades por medio del intercambio de experiencias nacionales y regionales, es decir entre las Municipalidades de la primera fase y la segunda y la experiencia de las Mesas entre los países. En este sentido se recomienda retomar la iniciativa de generar una red regional y una hoja de ruta para reforzar los efectos multiplicadores compartiendo, las buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Desarrollar procesos de divulgación del proyecto para que más instituciones lo conozcan y puedan vincularse con los distintos componentes del proyecto, igualmente se recomienda que los nuevos grupos focales en la segunda fase conozcan muy bien el proyecto, los objetivos y alcance para definir conjuntamente las expectativas de la participación de dichos grupos.
- Tal y como se valoró en las conclusiones generales, el proyecto ha sido pertinente y ha logrado adecuarse a los distintos contextos sociales, políticos y económicos de los países donde se ejecuta, sin embargo en el trabajo de campo se encontraron dos elementos contextuales que deben considerarse más estratégicamente en la segunda fase del proyecto. Para ambos casos se recomienda elaborar una estrategia de intervención, de manera conjunta con los distintos actores nacionales, adecuada a estas realidades:
 - a) En el caso de El Salvador es necesario tener en cuenta que en marzo 2015 hay elecciones de alcalde (en CR en 2016) lo cual es un elemento que puede generar efectos positivos o negativos al proyecto. Se recomienda que la OIT genere espacios de diálogo con las posibles nuevas autoridades con el fin de que se conozca el proyecto de antemano y se pueda fortalecer el apoyo.
 - b) En el caso de Honduras existen dinámicas de inseguridad y violencia social generadas por grupos organizados, que no están contempladas en el diseño del proyecto y que pueden afectar la ejecución del mismo. En este sentido se recomienda tomar en cuenta este elemento con el fin de que se garantice la seguridad de los funcionarios de OIT en el campo y además analizar que los grupos focales están inmersos en una dinámica de inseguridad muy alta, la cual puede afectar los resultados del proyecto o incluso generar deserción en los beneficiarios finales.
- En el caso de los grupos focales conformados por mujeres y jóvenes de Honduras y El Salvador las capacitaciones recibidas se consideran como uno de los productos mejor calificados. Conviene analizar si la deserción de las capacitaciones en las mujeres es producto de la división sexual del trabajo, que asigna mayores roles a las mujeres en el hogar y con el cuidado de sus hijos e hijas. Asimismo, resulta necesario analizar que otro tipo de temas se deben incorporar en las mismas.
- Se debe ajustar el componente 3 del proyecto, para que sea más viable en el tiempo planificado, en relación con los productos y resultados esperados, debido a que el tema de legislación no es competencia de los actores involucrados en el proyecto y podría retrasar o imposibilitar el resultado esperado.

- De acuerdo con lo conversado con los especialistas, es necesario idear una estrategia de salida del proyecto, que propicie condiciones de sostenibilidad. Para ello, en la segunda fase se debe fortalecer el desarrollo de capacidades con el personal de las Municipalidades involucradas. De esta manera los actores locales podrían asumir un proyecto de esta naturaleza tanto en su ejecución como en su presupuesto.
- De cara a la segunda fase del proyecto, es importante fortalecer el tema de la productividad de los emprendimientos, para que de esta manera se pueda generar mayores encadenamientos y así lograr incidir en la formalización de los grupos focales. En ese sentido se recomienda que se priorice este tema en la fase siguiente.
- Para futuras iniciativas resultaría interesante adecuar y extender el proyecto a municipios de zona rural, en los mismos países, con el fin de identificar las diferencias en la estrategia y el logro de resultados entre la informalidad de zona rural y urbana, así como valorar la posibilidad de alianzas entre ambos.
- Se debe transversalizar el enfoque de género a todos los componentes del proyecto, (normativo, formativo, recopilación de datos, sensibilización e información, gestión), lo cual no se visualiza tan claramente en esta fase. Se recomienda identificar los obstáculos que tienen tanto mujeres como hombres para su desarrollo debido a los roles sociales asignados y sus implicaciones, entre ellos la división sexual del trabajo doméstico y extra doméstico, el cuidado como corresponsabilidad social, la violencia intrafamiliar, pobreza, acceso a recursos materiales y otros. En la adecuación de espacios físicos de trabajo identificar necesidades de hombres y mujeres; además, se requiere de más capacitación en este tema.

Se recomienda a la MMDT de los tres países.

- Valorar la posibilidad de incluir representantes de los grupos focales en las mesas de diálogo, para fortalecer el tema de asociatividad y las sinergias que puedan hacerse entre las y los participantes para fortalecer los encadenamientos comerciales. Para el caso de Costa Rica, y con el mismo objetivo citado anteriormente, se recomienda la incorporación activa del organismo ejecutor FUNDES en la Mesa de Diálogo, tanto para Desamparados como para San José. Se podría valorar la inclusión de otras instituciones estratégicas en las MMDT
- Específicamente para los casos de Costa Rica y El Salvador, convendría adoptar el mecanismo de coordinación que actualmente tiene la mesa de Honduras, con el fin de compartir la coordinación semestral, pero además de mejorar el nivel de involucramiento de los actores y garantizar mejores resultados. Se recomienda que los integrantes de las MMDT realicen con cierta regularidad visitas de campo a los grupos focales, con el fin de conocer de primera mano, las realidades que enfrentan estos grupos y poder así proponer acciones más acordes a su realidad.

Se recomienda a los coordinadores de PROSEI

- A pesar de que los cambios de gobierno nacional y local no han afectado la ejecución del proyecto, es necesario consolidar estrategias ya que la voluntad política en un determinado momento podría afectar la sostenibilidad del proyecto, por ejemplo, la conformación de las MMDT. En este sentido, se podrían instaurar mecanismos permanentes que orienten el quehacer de las MMDT, como creación de reglamentos, manuales claros de procesos y de responsabilidades como parte de un proyecto local.

- Para la segunda fase se tiene planificado duplicar el número de Municipios en cada país, sin embargo la estructura de gestión actual del proyecto continúa sin modificaciones. Se recomienda valorar la pertinencia de realizar cambios en la estructura de gestión para responder a las nuevas necesidades y demandas de la segunda fase. Al tener un mayor alcance se considera riesgoso no ampliar el personal con el que cuenta el proyecto, sobre todo en el caso de El Salvador, país que cuenta con menos apoyo de las MMDT.
- También se recomienda fortalecer el área administrativa del proyecto para que esa más efectivo y expedito y que esta área logre llevar controles administrativos de gasto y ejecución por actividad y componente con el fin de mejorar el seguimiento de este proceso y se permita evidenciar gasto versus producto.
- En la misma línea, de la segunda fase se recomienda reforzar el componente 2 del proyecto, que busca promover el diálogo entre actores locales y nacionales con el fin de aumentar la capacidad del Estado para responder a las necesidades de las y los trabajadores de la economía informal. Para ello es necesario una mayor participación de instituciones nacionales vinculadas con la temática en la conformación de las Mesas y representantes institucionales con algún nivel de capacidad de toma de decisiones para que realmente su integración sea efectiva y se vayan generando mayores condiciones orientadas al impacto y sostenibilidad del proyecto.
- Si bien el proyecto ha venido ejecutando acciones y creando condiciones para la sostenibilidad y el impacto, es indispensable en esta línea que en los próximos dos años se trabaje el tema de crédito y estrategias de financiamiento para los grupos de trabajadores de la economía informal. Este componente es indispensable para aumentar la productividad y el fortalecimiento de la capacidad organizativa de los mismos.
- Procurar generar una estrategia para vincular otros proyectos de la OIT e iniciativas compatibles al PROSEI, ya que no existe una estrategia de articulación formal.

Buenas prácticas

6. La apertura de la OIT para revisar y adecuar sus propuestas con los actores involucrados para adecuarlas a las necesidades locales y organizacionales.
7. Se resalta las capacitaciones de formación de formadores ejecutadas en el marco del proyecto, las cuales tiene un efecto multiplicador muy importante así como un componente de formación en la temática.
8. El apoyo que se dio de parte de PROSEI al proyecto que FOS venía ejecutando en Honduras y El Salvador. En este sentido fue clave la sinergia que ambas iniciativas lograron con el fin de presentar una propuesta de ley por país para proteger a los trabajadores por cuenta propia.
9. Se rescata como una muy buena práctica la estrategia de funcionamiento de la mesa de Honduras. Esta mesa se instala bajo la lógica de una coordinación compartida con todas las instituciones que la forman, con el fin de asegurar el compromiso y la igualdad en la participación y la toma de decisiones. Se pudo verificar que esta iniciativa ha marcado la diferencia en cuanto al funcionamiento de las mesas y los actores se sienten mucho más identificados y satisfechos con la labor de la misma.
10. En Costa Rica, la metodología de capacitación realizada por FUNDES cuyo objetivo final es la formalización de los emprendimientos. Desarrollando capacidades prácticas a partir de la teoría, incidiendo en los grupos focales según sus necesidades particulares con una capacitación y un asesoramiento especializado y no general.

11. El intercambio entre los actores de la Mesa y grupos focales en la Municipalidad de Desamparados, a través de las visitas de campo, permitiendo una mayor sensibilización, intercambio de conocimientos y apropiación del proyecto por parte de todas las personas participantes.
12. Se destaca el desarrollo de la simplificación de trámites, en la Municipalidad de Desamparados, desde un enfoque participativo, involucrando los conocimientos de los funcionarios para la construcción colectiva del diagnóstico y la propuesta de simplificación, generando mayor compromiso e interés por el proceso.

Lecciones aprendidas

Según el análisis realizado de los hallazgos para los tres países en el trabajo realizado con los grupos focales se deriva como una lección aprendida, para aplicar en la segunda fase o en proyectos similares, planificar tiempos más extensos para el fortalecimiento organizacional. Los procesos para el desarrollo de capacidades enfocadas en cambiar las dinámicas de trabajo, en el caso específico de trabajadores informales que quieren formalizarse, requieren de un mayor tiempo de asesoramiento que otro tipo de capacitaciones puntuales.

Bibliografía Utilizada

El Salvador. (2010) Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador, 2010-2014.

MIDEPLAN (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora. Costa Rica: San José.

MIDEPLAN (2014) Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante. Costa Rica: San José.

Municipalidad de Desamparados (2011). Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal. Costa Rica: San José.

Municipalidad de San José. (2011). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2016. Costa Rica: San José.

Municipalidad de Santa Tecla. (2013) Plan de Desarrollo Municipal. Plan Estratégico Participativo. El Salvador. <http://www.santatecladigital.gob.sv/body/doc/transparencia/PEP/PEP1.pdf>

OIT (2013a). La Economía Informal. En Centroamérica y República Dominicana: desarrollo subregional y estudios de caso. Costa Rica: San José.

OIT (2013b). Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Perú: Lima.

OIT (2013c). Estudio Línea de Base sobre las organizaciones de trabajadores y empresarios de la economía informal en Desamparados. Proyecto PROSEI. Costa Rica: San José.

OIT (2013d). Una ventana a la economía informal de Santa Tecla. Proyecto PROSEI. El Salvador: Santa Tecla.

OIT (2013e). Las necesidades de organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores de la economía informal a nivel del Municipio del distrito central y los proyectos relevantes vigentes para diseñar planes de asistencia que mejoren la productividad y el acceso a la formalización. PROSEI. Honduras: Tegucigalpa.

OIT (2009). Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. Haciendo realidad el trabajo decente. Suiza: Ginebra.

OIT (2014). Informe La Transición de la Economía Informal a la Economía Formal. 103ª Conferencia Internacional del Trabajo. Suiza: Ginebra.

FALTA PLANES NACIONALES DE DESARROLLO HONDURAS-SALVADOR

<http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd28EneDic2012.pdf>

Anexos

ANEXO 1. Lista de actores entrevistados

Lista de Entrevistas Realizadas

Personal OIT	Entrevistado
Coordinadora Regional	1. Katia Gil
Coordinadora País Honduras	2. Rosibel Garay
Coordinador País El Salvador	3. José Rafael Núñez
Especialista en Seguridad Social	4. Sergio Velasco
Especialista relaciones con trabajadores	5. Oscar Valverde
Programación	6. Walter Romero
Total	6 entrevistas

COSTA RICA	
Sector	Representante
Municipalidad de Desamparados	1. Roberto Lemaitre Esquivel
	2. José Zamora Pérez
	3. Gabriela Picado
Representantes de Empleadores	4. Manuel Bermúdez/ CANACODEA
Representantes de Trabajadores	5. Katty Barquero Rojas/ CMTC
	6. Randall Zúñiga/ CMTC
Grupos Focales	7. Vanessa Chaves Gómez/ SINTRACOPEA
	8. Maribel del Carmen Barrio Meza/Grupo FRAILES
	9. Grace Navarro y Leyda Marín/Grupo FRAILES
Organismos ejecutor FUNDES	10. Consultora FUNDES para el apoyo a emprendimientos.
	11. Consultora FUNDES para apoyo a simplificación de trámites.
Total	11 entrevistas

El Salvador	
Sector	Representante
Municipalidad Santa Tecla	1. Neda Someta/ 2. Jair Cruz
Representantes de Empleadores Sociedad de Comerciantes Industriales	3. Dina Rodríguez
	4. Víctor Rodríguez
	5. José Ángel Reyes
Representantes de Trabajadores: Confederación Nacional de trabajadores Salvadoreños CNTS y representantes Siglo XXI.	4 representantes (2 por sector) Alexander Díaz, Juan Antonio, Vilma, Nestor

Grupos Focales: Jóvenes y ACOMINDESAC (Asociación cooperativa de mujeres emprendedoras)	3 mujeres y la encargada del programa de mujeres de la alcaldía: Reina Sissi. (4) Jóvenes: Gabriela Romero, Álvaro Cannas y Sonia (3) Visita a mercado Plaza Yireh conversación con uno de los vendedores reubicados
Total	6 entrevistas

Honduras	
Sector	Representante
Municipalidad.	1. Alejandro Agurcia. Gerente de Orden Público
Representantes de Empleadores:	2.Karla Ruiz. Gerente General. Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa CCIT 3.Jubal Valerio. Directivo. Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa CCIT 4.Gabriela Amaya. Asesora. Programa Mujer Emprendedora CCIT. Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa CCIT
Representantes de Trabajadores: FENTAEH. Asociación Nacional de Vendedores Independientes de Honduras	5. Luis Alonso Rivera/6.Natalia Espinal/ 7.Nilson Rodríguez/ 8.Francisca Canales
Federación de Organizaciones de Trabajadores y Trabajadoras del Sector Social de la Economía. FOVEMERH	9.Eugenio Rodríguez /10.Antonio Ramón Cruz
Grupos Focales: Empresa de Servicios Múltiples Las Catrachas	Empresa de Servicios Múltiples Las Catrachas: 11.Ruth Barahona/12.Martina 13.Rubelia Posas. Jovenes: 14.Edgard Lambur/ 15.Yolany Rodríguez/16.Iris Stephany Nolasco. Mujeres: 17. Ruth Barahona/18.Gabriela. /19. Ana Butching
Funcionarios Públicos	21.Allan Cruz. Secretaria Trabajo y Seguridad Social 22.Elda Cruz. Instituto Hondureño de Seguridad Social 23.Karen Chang. Coordinadora Comunicación Programa Con Chamba vivís mejor.
Total	11 entrevistas

ANEXO 2. Marco Lógico
(*archivo adjunto*)

ANEXO 3. Valoración de actividades
(*archivo adjunto*)

ANEXO 4. Instrumentos de recolección de información
(archivo adjunto)