



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

Proyecto "Fortalecimiento del sistema de formación técnico profesional con elementos de pertinencia, calidad y equidad en el acceso y vinculado con las políticas de empleo y desarrollo productivo de Bolivia en complejos priorizados por el Plan Nacional de Desarrollo"

Datos rápidos

País: *Bolivia*

Evaluación: *final independiente*

Fecha: *febrero – mayo 2020*

Tipo de evaluación: *Independiente*

Área técnica: *formación técnica profesional*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga*

Equipo de evaluación: *Kathlen Lizárraga*

Fecha de Inicio del proyecto:
30/Octubre/2017

Fecha de finalización del proyecto:
31/Diciembre/2019 con extensión hasta el 31 de marzo de 2020

Código OIT: *BOL/16/03/RBS*

Donante y presupuesto: *fondos RBSA, USD 989,800*

Palabras claves: *Formación Técnica Profesional, Trabajo y Empleo*

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

Este proyecto es parte de la iniciativa más y mejores empleos para el crecimiento inclusivo y el mejoramiento de las perspectivas futuras de jóvenes empleados. Asimismo, está relacionado con el indicador primario P&B 1.3 Número de países en los que los constituyentes tomaron acciones en el desarrollo de capacidades, y el P&B 1.2 número de países tomadores de acciones en trabajo decente para para jóvenes mujeres y hombres mediante el desarrollo y la implementación de programas y políticas multi-propósito. En Bolivia busca aportar a la política pública en dos dimensiones: una orientada a la PEA - especialmente jóvenes- que participan del mercado en condiciones de vulnerabilidad, y otra concentrada en jóvenes que no estudian ni trabajan (NiNis).

El Proyecto busca contribuir al alcance de los ODS en Bolivia, particularmente del ODS 8 (FTP) y está relacionado con el ODS 4, ODS 5, ODS 9, ODS 16. Tiene 4 ejes transversales: 1) mantenimiento estándares trabajo (Convenio

140, 142, 159), 2) equidad de género y no discriminación, 3) diálogo social, 4) transición justa hacia la sostenibilidad ambiental.

El objetivo es aportar a la política de formación para el trabajo y para el tránsito de la escuela al trabajo a través del apoyo a la formación y capacitación de la PEA mediante la realización de 6 productos, 28 actividades y el alcance de 6 resultados.

Situación actual del proyecto

Concluido.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

Este informe presenta los resultados de la Evaluación Final Independiente, la cual se enmarca en la política de evaluación de la OIT y en tal sentido valora la relevancia, validez, efectividad de los procesos y de los arreglos de gestión, eficiencia y orientación hacia la sostenibilidad.

La gestión de la evaluación fue apoyada por la Oficial Regional de Evaluación de la OIT y el Especialista en Empleo y Políticas de Empleo de la Oficina para Países Andinos, y contó con la colaboración del equipo del Proyecto y la Oficina de Proyectos en Bolivia.

Metodología de la evaluación

La evaluación siguió las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados y aportar al aprendizaje organizacional. Tuvo carácter sumativo con el propósito de valorar los resultados esperados y no esperados e identificar los aportes del Proyecto sobre el sistema de formación profesional en Bolivia. El Proyecto sufrió cambios importantes en el modelo de ejecución y en los actores previstos, aspecto por el cual, la evaluación se realizó no solo sobre los resultados, sino también sobre los procesos. El BOL 113 estuvo pensado para ser ejecutado desde la cooperación interagencial (UNESCO, ONUDI y OIT) y un trabajo interministerial (Ministerio de Educación, de Trabajo y de Desarrollo Productivo). Debido a restricciones institucionales en las agencias de NNUU y problemas de coordinación en los Ministerios, este modelo no pudo ser utilizado. El proyecto

fue efectivamente ejecutado por la OIT con el apoyo de sus mandantes y con otras instituciones como el Viceministerio de las MyPEs.

En la evaluación se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas y se contrastó analíticamente la información de cuatro fuentes principales: i) documentación escrita, aplicando la técnica de la Teoría del Cambio para ordenar los resultados en relación con la causa-efecto de las actividades realizadas en el marco cambiado de ejecución e identificar actividades y resultados ocultos; ii) información y opiniones de 8 personas de la OIT y equipo del Proyecto, mediante entrevistas en profundidad presenciales y virtuales; iii) información de 31 actores clave, recogidas mediante entrevistas semi estructuradas presenciales y entrevistas grupales a formadores en Mejora Continua en Cochabamba y Sucre; iv) información de 2 grupos focales en las ciudades de La Paz y Cochabamba y 2 encuestas en línea: una a 161 participantes de acciones de formación para jóvenes (37% respuesta), y otra a dueños, familiares, empleados o socios de 71 MyPEs (44% respuesta).

Hallazgos y conclusiones principales

En cuanto a los criterios de evaluación:

Relevancia: El BOL 113 es un Proyecto altamente relevante para Bolivia puesto que se enfoca en un tema primordial del desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores, en un contexto en el que sólo el 5,2% de la PEA entre 25 y 65 años posee FTP y 66,9% realiza sus actividades desde el empirismo, con altos niveles de informalidad (66,7% en 2015) y dónde, el 90% de las empresas son micro empresas (1-4 trabajadores).

El Proyecto apoya a los esfuerzos mundiales y de las NNUU por alcanzar los ODS y en el resultado 1 de la OIT “contribuir a lograr más y mejores empleos para un crecimiento

incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes”.

Validez: El diseño del Proyecto tiene alta validez estratégica, pero baja validez operativa. En lo estratégico es consistente y novedoso en cuanto a plantear una forma intersectorial (3 sectores, 3 ministerios) y coordinada de trabajo basada en el diálogo social y apoyada en el tripartismo. Pero, no se valoraron adecuadamente las dificultades relacionadas con la necesidad de coordinación entre UNESCO, ONUDI y OIT y los problemas relacionados con el monopolio normativo del Ministerio de Educación en FTP, controversia relacionada con la edad de trabajo infantil en el Ministerio de Trabajo y aquellos de coordinación interna en el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Se evidenció la inexistencia de canales de comunicación entre ministerios e inexperience para el trabajo interagencial. En general no se valoraron bien los tiempos necesarios para acciones de sensibilización y coordinación de amplio alcance estratégico, en dos años y en una sola fase.

En lo operativo, la ejecución ajustada y basada en los mandantes y socios estratégicos mostró validez. Los actores se sintieron escuchados y apoyados por instituciones expertas de la OIT (CINTERFOR, CIF-Turín, CSA) para abordar un tema nuevo en la agenda tripartita en el marco del diálogo social. Además, responder a las necesidades del Viceministerio de la MyPE permitió desarrollar la metodología de Mejora Continua. Asimismo, el apoyo en prospectiva repercutió en la formación del equipo de prospectiva en el Observatorio de Empleo. De alta validez operativa fueron también las acciones para los beneficiarios directos realizadas por instituciones ejecutoras con probada experiencia en FTP y género.

La efectividad en lograr los resultados esperados del Proyecto fue media, puesto que no se logró crear una estrategia FTP para Bolivia con alcance estratégico, pero se logró

firmar acuerdos y desarrollar actividades para el fortalecimiento de la FTP con los mandantes y con socios estratégicos:

Con la Central Obrera Boliviana: i) se logró que las organizaciones de trabajadores acepten pensar el empleo en perspectiva de formación y no solo de derechos laborales, ii) se capacitó a 140 afiliados hombres y mujeres en 5 departamentos en “negociación” y “solución de conflictos”, ii) se apoyó la solicitud para ratificación del convenio N° 140 relativo a licencia pagada de estudios.

Con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia: i) se apoyó el fortalecimiento de los centros INFOCAL, ii) se apoyaron acciones de adecuación de la demanda de trabajo a la oferta curricular en economías pequeña, mediana y grande, iii) se certificaron formadores en desarrollo curricular IT (17) y se capacitó a gerentes y administradores (22) en gestión de centros apoyados por el CIF-Turín.

Con la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo: i) formación de 20 técnicos públicos en prospectiva con SENAI-Brasilia; ii) encuentros empresariales consultivos con la red de Centros Salesianos y capacitación de 298 personas con discapacidad para mejorar sus posibilidades de empleabilidad.

Con los otros socios estratégicos VMMMyPE se trabajó apoyando la inclusión de la FTP como pilar estratégico en su “*Estrategia de Desarrollo Industrial de la MyPE*” y se adaptó la metodología SCORE a los requerimientos y características de las MyPEs (Mejora Continua).

La efectividad en los arreglos de gestión fue baja, y la eficiencia del gasto media. Se pudo apreciar cooperación entre Proyectos de la oficina de La Paz, sobre todo en la adaptación de la metodología SCORE a Mejora Continua, pero no se planificaron bien los recursos humanos para el BOL 113, puesto que antes de concluido el Proyecto se rescindieron contratos con la asistente técnica y administrativa y se

dejó el Proyecto a cargo de una sola persona. Además, no se tomó en cuenta las capacidades de una oficina de proyectos, donde no existe una instancia encargada de realizar el monitoreo, aspecto que repercutió en que los cambios en el modelo de ejecución, actores y productos no estén documentados ni justificados.

Existió un manejo de recursos flexible que permitió alcanzar resultados importantes en el corto tiempo de ejecución, pero los reportes de ejecución no consideran la desagregación por productos y actividades, por lo que no se puede hacer un análisis de costo por resultado, hecho que reduce la posibilidad de replicar acciones. La ejecución alcanzó al 93% de los recursos planificados con más del 50% en las partidas de contratos y subcontratos.

Sostenibilidad. El Proyecto no logró la sostenibilidad esperada, puesto que no se alcanzó el producto Nr. 1 “*establecer la primera estrategia nacional de FTP en Bolivia con enfoque de género, de no discriminación, de derechos fundamentales del trabajo, y de sostenibilidad ambiental*” y los compromisos esperados. Sin embargo, la sostenibilidad medida en base a resultados y resultados ocultos permite calificar al proyecto como de sostenibilidad media: i) en el enfoque tripartito se trabajó desde un enfoque nuevo: importancia de FTP para mejorar capacidades de trabajadores y derechos laborales, ii) docentes y técnicos formados en: Mejora Continua (58), Gerencia de Centros FTP (22), diseño curricular en IT (18) y 33 técnicos de Centros Salesianos, constituyen actores multiplicadores en un enfoque nuevo para implementar acciones en FTP; iii) se cuenta con un potente instrumento para apoyar la mejora de la productividad y rendimiento de las MyPEs, aplicable en contextos de informalidad (Mejora Continua); iv) se apoyó la capacitación de 20 empleados públicos y la formación de un equipo de prospectiva al

interior del Observatorio de Empleo del Ministerio de Trabajo.

Otras conclusiones importantes:

La experiencia adquirida permite identificar **elementos importantes para incidir en la concepción de políticas públicas de FTP vinculadas al mundo laboral:** i) en grupos heterogéneos de micro y pequeños empresarios con Mejora Continua, ii) en jóvenes, a través de la formación en teoría y práctica con contenidos ajustados a las tendencias del rubro y mercado; iii) en grupos homogéneos de productores con cursos cortos y con propósitos estratégicos. Además, se generó conocimiento de trabajo en grupos especiales como los discapacitados.

El enfoque **interagencial e interministerial con el cual el proyecto fue concebido es el adecuado, aunque no pudo ser aplicado en este Proyecto:** Responde a la necesidad de lograr efectos sinérgicos entre agencias con mandato específico (UNESCO, OIT, ONUDI) y se entiende como la necesidad de trabajo coordinado entre el Ministerio de Educación, Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo.

La **articulación de los objetivos estratégicos y el mandato de la OIT, con el trabajo de la OIT en Bolivia** se dio a través del trabajo desde el enfoque de derechos combinado con el enfoque de formación. Se mostró la necesidad de trabajar en mejorar las oportunidades educativas para promover el trabajo decente de trabajadores vulnerables y grupos excluidos. La incursión activa desde un enfoque de formación en un contexto de alta informalidad y grandes necesidades de formación para el trabajo, posiciona a la OIT en un rol más proactivo.

Para **generar sinergias para el desarrollo con miras al alcance de los ODS**, el trabajo interagencial sería determinante. Sin embargo, se requiere mejorar los canales y mecanismos de coordinación entre agencias. Sólo así se podrían tomar decisiones estratégicas en el nivel correspondiente.

La **importancia de la FTP en el contexto del COVID-19** es particularmente visible desde la perspectiva de i) *Los jóvenes, como grupo más afectado debido a* menores oportunidades para ingresar al mundo laboral debido a la saturación y mayor competencia, ii) Los trabajadores de los pequeños emprendimientos y sector informal, iii) las mujeres y grupos excluidos.

La OIT a través de una intervención adicional y en base a las lecciones y buenas prácticas de este proyecto, podría apoyar a mitigar las consecuencias socio-económicas de la pandemia a través de actividades relativas a: i) adaptación rápida y flexible del currículo y contenido a los requerimientos del mercado y del contexto, ii) utilización del instrumento de Mejora Continua para apoyar a las micro y pequeñas empresas en las actividades de cambio de rubro mediante la mejora de las capacidades de gestión, organización y optimización; iii) cursos cortos y con propósitos estratégicos como herramienta importante para mitigar los efectos de reconversión y adaptación laboral generados por las consecuencias del COVID-19 y del cambio climático.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Lecciones aprendidas:

LA 1. Existe necesidad de reforzar el enfoque intersectorial en el diseño de proyectos a futuro con el objetivo de mejorar la pertinencia de la FTP.

LA 2. Se deben diseñar mecanismos de coordinación interagencial y en el caso de Bolivia involucrar al Coordinador Residente para coordinar acciones concurrentes, en conformidad con la visión holística de desarrollo de los ODS.

LA 3. El abordaje de derechos y deberes, desde la educación y el trabajo, sitúan a la OIT en un rol proactivo como una agencia estratégica en el abordaje del Desarrollo Sostenible.

LA 4. Es importante establecer un sistema de gestión del conocimiento en la oficina de Bolivia que permita encarar el trabajo intersectorial y tripartito en FTP rescatando experiencias y aportes de otros programas y proyectos.

Buenas prácticas:

BP. 1 El trabajo tripartito en base al tema FTP ha permitido dar un nuevo impulso al relacionamiento de la Agencia con sus mandantes. En un contexto de alta informalidad y precariedad del empleo, la sitúan en un rol pro activo y no solo de control.

BP. 2 La metodología de Mejora Continua desarrollada en el marco del BOL 113 tiene el potencial de convertirse en una herramienta determinante de las actividades de la OIT en países y contextos de alta informalidad, para ayudar al mejoramiento del rendimiento de las actividades de las MyPEs.

BP. 3 La creación de equipos de prospectiva en los observatorios de empleo de los ministerios de trabajo, permite planificar los requerimientos de profesiones a futuro de acuerdo a las estrategias de desarrollo.

Recomendaciones:

R1. Se sugiere a las Naciones Unidas reforzar el trabajo en FTP en el modelo interagencial, sobre todo en países donde la FTP es competencia (o competencia compartida) de las reparticiones de educación, debido a que la FTP requiere combinación de teoría y práctica y es un eje transversal de los sectores educación, producción y empleo.

R2. A la OIT se sugiere reforzar el trabajo en el eje temático “formación”, apoyada en sus mandantes desde la perspectiva de deberes y derechos.

R3. A la OIT se sugiere discutir la posibilidad de incluir la metodología de Mejora Continua en otros países, como un instrumento para atender las necesidades de formación de los trabajadores de las MyPEs, sobre todo aquellos del sector informal.

R4. A la OIT se sugiere avanzar en mejorar la eficacia y eficiencia en la ejecución de Proyectos, considerando las capacidades reales de cada oficina. Es importante contar con una estructura de gestión sólida en Bolivia, un sistema de monitoreo que corresponda al tipo de proyecto y permita reflejar los cambios en objetivos, actividades y resultados, y revisar las exigencias y expectativas a los procesos de evaluación -como éste- con información completa y documentos actualizados.