



International  
Labour  
Organization

► Evaluation Office



i-eval Discovery



## ***Programa Conjunto Mitigando el impacto socioeconómico del COVID-19 sobre el empleo y los ingresos de mujeres trabajadoras por cuenta propia de la economía informal en Bolivia – Evaluación Conjunta Final Independiente***

### **Resumen Ejecutivo**

**País:** Bolivia

**Fecha de la evaluación:** Febrero – Abril 2022

**Naturaleza de la evaluación:** Independiente

**Calendario de la evaluación:** Final

**Oficina Técnica:** ENTERPRISES

**Oficina Administrativa:** DWT/CO - Lima

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga

**Nombre de los consultores:** Rosa Cheng Lo y Daniela Fernández

**Código de Proyecto:** BOL/20/50/UND

**Donante y presupuesto:** MTPF. USD 850,000

*Palabras clave: Fortalecimiento de capacidades, capacidades institucionales, igualdad de género, COVID-19, generación de ingresos, desarrollo empresarial, economía informal.*

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de evaluación de la OIT. No ha sido editada profesionalmente, pero ha sido objeto de un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT.

## ANTECEDENTES Y CONTEXTO

<b>Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto</b>	<p>El Programa Conjunto tuvo como <b>objetivo mitigar los impactos socioeconómicos del COVID-19 en las mujeres trabajadoras por cuenta propia de la economía informal en el corto plazo y contribuir a reducirlos en el largo plazo</b>, para evitar que cayeran en pobreza, y fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en Bolivia.</p> <p>El grupo meta del programa era las mujeres cuentapropistas de la economía informal en Bolivia, con énfasis en mujeres jóvenes en el rango de edad de 18 a 35 años de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.</p> <p>Para lograr el objetivo, el programa propuso estrategias para: a) proteger sus ingresos; b) fortalecer las capacidades y competencias que les permitiera acceder a fuentes de empleo digno; c) generar emprendimientos en el mercado formal; e) acceder a financiamiento; y e) reducir la brecha digital.</p> <p>Al final de la intervención, el programa esperaba haber alcanzado los siguientes resultados: 1) generar conocimientos basados en pruebas sobre la caracterización de las trabajadoras por cuenta propia en la economía informal, para la promoción de políticas y programas públicos específicos para atender sus necesidades en relación con la formalización, la protección social y la corresponsabilidad del cuidado; 2) al menos 200 trabajadoras cuentapropistas del sector no estructurado (en las zonas urbanas de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz) con aptitudes y capacidades para la empleabilidad y la generación de empresas mejoradas, de modo que puedan acceder a fuentes de trabajo decente; y 3) al menos 80 mujeres trabajadoras por cuenta propia (del área urbana de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz) con acceso a mecanismos financieros y no financieros adaptados a sus necesidades, que contribuyen a su formalización.</p> <p>El programa fue ejecutado por la OIT, ONU Mujeres y PNUD. El equipo implementador estaba conformado por un Coordinador y una asistente administrativa destacados en la OIT, agencia líder de la iniciativa, y una persona como punto focal en las otras agencias.</p>
<b>Propósito, alcance y metodología de la evaluación</b>	<p>El objetivo de la evaluación era determinar la contribución del PC al desarrollo de iniciativas, programas y políticas para mitigar el impacto del COVID-19 en el empleo y los ingresos en el grupo meta.</p> <p>Esta evaluación conjunta final independiente incluyó todas las actividades desarrolladas en el período comprendido entre el 31 de noviembre de 2020 y el 31 de marzo de 2022 en las cuatro principales ciudades de Bolivia: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.</p> <p>Los usuarios internos de la evaluación son la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; la Oficina para los Países Andinos; ONU Mujeres Bolivia; PNUD Bolivia; ENTERPRISES; Oficina de Evaluación (EVAL); y PARDEV. En cuanto a los usuarios externos, los principales son el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP); Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS); Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD); Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO); Servicio Público de Empleo (SPE); Servicio Plurinacional de la Mujer y la Despatriarcalización (SEPMUD); Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB); el Pacto Global Bolivia; la Central Obrera Boliviana (COB); la Confederación de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de Bolivia; los Centros de Formación Técnica Vocacional; instituciones microfinancieras; la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC); la Cámara de Mujeres Empresarias de Bolivia (CAMEBOL); el Comité de mujeres Empresarias y Emprendedoras de Bolivia (CEEB); y Conecta Mujeres.</p> <p>La evaluación utilizó como marco de referencia el enfoque de gestión basada en resultados (GRB). Además, se aplicaron los lineamientos para evaluaciones sensibles al mandato normativo y tripartito, enmarcando la intervención en las normas del Convenio 168 y la Recomendación 204 de la OIT; las orientaciones para el enfoque de género; el protocolo de la OIT sobre recolección de evidencia evaluativa sobre los efectos del COVID-19. Se emplearon métodos mixtos de recolección y análisis de información, que incluyeron revisión documental; entrevistas individuales y colectivas; grupos focales y cuatro encuestas en línea dirigidas a beneficiarias finales. Se entrevistaron a 83 personas (78% mujeres / 22% hombres) y se encuestó a 108 mujeres. La muestra de personas</p>

consultadas incluyó beneficiarias finales, representantes de gobierno; organizaciones de empleadores, de trabajadores y de mujeres cuentapropistas; funcionarios de OIT, ONU Mujeres y PNUD, consultores y otros aliados estratégicos.

## PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

### Principales hallazgos y conclusiones

#### Relevancia:

El PC propuso una intervención con dos puntos de entrada, un eje orientado a brindar herramientas para fortalecer las capacidades de las mujeres cuentapropistas de generar o aumentar los ingresos en el corto plazo; y un segundo eje enfocado en el mediano plazo, para incidir en los factores institucionales y estructurales que promueven mejores condiciones de inserción laboral y productiva. El programa logró traducir de manera adecuada esa visión en un diseño de intervención alineado con las necesidades y prioridades de las mujeres del sector, con el marco nacional y de cooperación internacional de respuesta al COVID-19.

El diseño del programa identificó las necesidades y prioridades de las mujeres cuentapropistas del sector informal y propuso acciones para la atención de los efectos económicos, sociales y emocionales que ha generado la pandemia del COVID-19 en dicha población. Sin embargo, no analizó ni incorporó las necesidades, prioridades y capacidades de las entidades responsables de las políticas y programas para promover el empoderamiento económico de las mujeres y las oportunidades de acceso a la formalidad.

#### Validez:

El vínculo entre los supuestos y el impacto esperado fue coherente. Existió una secuencia lógica entre el objetivo, los resultados y productos, y las estrategias fueron válidas para dar respuesta a los problemas identificados. Sin embargo, la relación entre fines y medios fue insuficiente. Las metas que se propusieron para los indicadores fueron muy ambiciosas para el plazo y los recursos asignados. Además, el análisis de riesgos y el plan para la mitigación, subestimaron el impacto de los riesgos por lo que las medidas de mitigación resultaron insuficientes.

En el diseño se mencionaron las estrategias generales de salida y de transferencia de capacidades y responsabilidades, sin embargo, en algunos casos, las actividades no eran suficientemente explícitas para operacionalizar dichas estrategias, o bien, de la descripción no se puede derivar que dicha sostenibilidad fuese viable.

El diseño transversalizó de forma adecuada la perspectiva de género en los diferentes componentes del diseño, e incorporó, en algunas acciones, los otros ejes de política transversal de la OIT (normas internacionales del trabajo y diálogo social y, de forma muy marginal, el enfoque de sostenibilidad ambiental). Asimismo, contempló la perspectiva de género en los mecanismos de monitoreo y evaluación, incluyendo los indicadores.

#### Efectividad:

El programa fue efectivo en lograr los resultados previstos pese a las complejas condiciones del contexto político, económico y sanitario en que operó, principalmente porque las prioridades de las contrapartes y las beneficiarias estaban focalizadas en la salud y en la generación de ingresos.

Los logros más relevantes fueron: elaboración de 6 estudios y diagnósticos que brindaron insumos para formulación de propuestas de políticas y programas sobre formalización, cuidados compartidos y servicios financieros; 563 mujeres capacitadas en habilidades blandas y acceso al sistema financiero; 366 mujeres asesoradas en gestión empresarial; 117 mujeres capacitadas en inclusión digital; más de 700 representantes de municipalidades sensibilizadas en temas de economía de cuidados; y conformación de una red de 49 facilitadores en la metodología IMESUN / Get Ahead para desarrollo empresarial.

El programa contribuyó en: a) el fortalecimiento de las habilidades y conocimientos técnicos de las mujeres en el manejo de herramientas digitales y de gestión empresarial; y en el ámbito personal de motivación, autoestima y empoderamiento; b) el fortalecimiento de las capacidades institucionales para brindar servicios de desarrollo empresarial desde un enfoque de género; y c) la visibilización del tema de economía de cuidados en la agenda institucional y en la agenda pública de



los espacios de diálogo multisectorial a nivel local.

Factores clave que incidieron positivamente en el logro de los objetivos fueron la buena gestión del equipo ejecutor, principalmente del Coordinador; la flexibilidad de las personas involucradas para ajustarse a los cambios de metodología y cronogramas; así como a la extensión del programa por 5 meses. Al contrario, algunos factores que limitaron los alcances del programa fueron la baja participación e involucramiento de los mandantes; y la brecha digital y los problemas de conectividad de las participantes.

#### **Eficacia de la gestión:**

Se logró aprovechar el área de especialidad de cada agencia (OIT: mercado laboral y cadenas de valor; ONU Mujeres: Género y economía de cuidados; PNUD: desarrollo e innovación); y se generaron las sinergias para que cada una de ellas aportara sus conocimientos, experticias y alianzas institucionales en favor del logro de los objetivos del programa.

La ejecución presupuestaria fue del 98.6% y se alcanzó o superó el 62% de las metas de los indicadores. El porcentaje de cumplimiento refleja, por un lado, la fijación de metas muy ambiciosas para la corta duración del programa, y por otra parte, los atrasos en el inicio y el prolongado proceso de ejecución de algunas acciones.

La estrategia de selección de socios y consultores permitió potenciar el alcance, la cobertura y en algunos casos, la sostenibilidad de las acciones, dado que se aprovecharon alianzas e iniciativas existentes para complementar esfuerzos. La estructura de coordinación del programa, los mecanismos de seguimiento interno y los canales fluidos de comunicación entre los miembros del equipo favorecieron las oportunidades de crear o fortalecer alianzas.

El Programa tomó en consideración las medidas para mitigar el COVID-19, tanto a nivel de los lineamientos dictados por las autoridades locales como por el Sistema de las Naciones Unidas. Dichas directrices se reflejaron en el ámbito programático, gerencial y metodológico.

#### **Orientación al impacto:**

Se identificaron mejoras en habilidades de las beneficiarias con respecto al uso de herramientas básicas para la comunicación digital, la promoción de productos en redes sociales (RRSS) y la gestión empresarial; la adquisición de nuevos conocimientos sobre el sistema financiero y los esquemas de formalización; y el fortalecimiento de aspectos de desarrollo personal tales como autoestima, resiliencia, motivación y autoaprendizaje, entre otros. El programa también tuvo efectos sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales, aunque estos fueron más modestos. Las organizaciones de mujeres cuentapropistas articularon temas de su interés en torno a una agenda estratégica y la presentaron ante autoridades locales. Con ello ganaron visibilidad y reconocimiento como interlocutoras en procesos de diálogo social. Sin embargo, participar en esos espacios requerirá asistencia técnica para concretar acuerdos con las autoridades y otros actores. La propuesta de programas de cuidados constituye un primer punto de agenda para el diálogo multisectorial a nivel de los territorios.

#### **Sostenibilidad:**

El programa de formación y asesoría en gestión empresarial (IMESUN/Get Ahead), y el de habilidades blandas y acceso al sistema financiero se integraron en la oferta formativa de entidades que prestan servicios de apoyo a mujeres cuentapropistas, lo que potencia la sostenibilidad a los resultados del PC. En cuanto a las acciones en materia de incidencia en políticas y programas, los avances han sido lentos, por lo que se requiere mayor asistencia técnica y seguimiento de las agencias para lograr su consolidación y sostenibilidad. El portal Despega tu negocio no cuenta con una estrategia de sostenibilidad. Actualmente está con un contrato de mantenimiento técnico por dos años con la empresa consultora pero no incluye una estrategia de uso para la formación. Las soluciones no financieras desarrolladas por dos start-ups con apoyo de los Laboratorios de aceleración de PNUD y el programa de soluciones de servicios financieros y no financieros del BDP están en proceso de implementación por lo que no se puede hacer una valoración final de su sostenibilidad.

## LECCIONES APRENDIDAS, BUEANS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

<p><b>Lecciones aprendidas</b></p>	<p><b>LA.1.</b> Una inclusión digital efectiva requiere diseñar intervenciones ajustadas a los diferentes perfiles y condiciones de los grupos meta.</p> <p><b>LA.2.</b> El desarrollo de plataformas virtuales y portales para formación son herramientas y no fines en sí mismos, por lo que requieren estrategias específicas y recursos humanos dedicados para su mantenimiento y sostenibilidad.</p> <p><b>LA.3.</b> La estandarización de criterios para el registro, verificación y validación de datos de las personas beneficiarias es fundamental para alimentar los sistemas de monitoreo y evaluación, que sirven de base para la toma de decisiones.</p> <p><b>LA.4.</b> Las estrategias de divulgación y convocatoria a programas de formación utilizado RRSS y con criterio de la autoselección, pueden derivar en grupos de beneficiarios con perfiles socioeconómicos y educativos muy heterogéneos, y expectativas muy diversas.</p>
<p><b>Buenas prácticas</b></p>	<p><b>BP.1.</b> La flexibilidad y creatividad, guiadas por los ejes estratégicos y mecanismos operativos de coordinación y seguimiento, mejoran la calidad de la respuesta frente al COVID-19.</p> <p><b>BP.2.</b> La secuencia de los estudios y la coordinación entre los consultores para asegurar la consistencia del marco conceptual y el enfoque, así como del aprovechamiento de los insumos recolectados para el desarrollo de otros productos y propuestas.</p> <p><b>BP.3.</b> En un contexto experimental y de corto alcance, trabajar con el mismo grupo de beneficiarias en diferentes actividades y productos ahorra tiempo, complementa capacidades, concentra esfuerzos y potencia el logro de resultados.</p>
<p><b>Recomendaciones</b></p>	<p><b>R1.</b> Definir y adoptar decisiones sobre las estrategias de sostenibilidad, de salida o transferencia para acciones desarrolladas por OIT con el fin de garantizar el aprovechamiento de la inversión y los esfuerzos realizados.</p> <p><b>R2.</b> Promover un mayor involucramiento de las instituciones del gobierno a nivel nacional, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y el sector privado en las iniciativas que promueven la transición a la economía formal de las mujeres cuentapropistas.</p> <p><b>R3.</b> Realizar un mapeo de la oferta de programas y servicios públicos y privados de fortalecimiento de capacidades para la empleabilidad y el desarrollo empresarial de las mujeres cuentapropistas y ponerlo a disposición del sector.</p> <p><b>R4.</b> Continuar fortaleciendo la capacidad de organización y participación de las mujeres cuentapropistas con el fin de que se constituyan en interlocutoras en los espacios públicos de diálogo y negociación de acuerdos nacionales y locales que promuevan el mejoramiento de las condiciones de trabajo decente, incluyendo las políticas de cuidado y de formalización.</p>