



# Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

Unidad de Evaluación

## Industrias creativas inclusivas: una herramienta innovadora para el alivio de la pobreza en el Perú - Evaluación conjunta intermedia

### Datos rápidos

**Países:** Perú  
**Tipo de evaluación:** Evaluación Intermedia Conjunta 06/2011  
**Área técnica:** EMP/SEED  
**Gestión de la evaluación:** RO-Lima  
**Equipo de evaluación:** MDG AF,  
Juan Manuel Toledano  
**Código del proyecto:** PER/10/50/UND  
**Donante:** MDG AF US\$ 5,000,000  
UNESCO: 610,562  
WTO: 609,835  
UNIDO: 608,377  
UNDP: 623,220  
ILO: 605,463  
FAO: 1,942,543  
**Palabras claves:** Lucha contra la pobreza, creación de empresa, innovación, creación de empleos, inclusión social

### Somario ejecutivo de evaluación

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

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

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

- El Programa busca contribuir a reducir la pobreza. Para ello pretende favorecer el desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos para las Industrias Creativas (ICI) de las áreas de agricultura orgánica, artesanías, turismo rural comunitario y gastronomía.

- Ese objetivo se alcanzará incidiendo en tres cuestiones básicas: impulsando la existencia de un entorno institucional favorable para el desarrollo de las ICI, facilitando el acceso al mercado y el incremento de ingresos de estas ICI, y difundiendo modelos validados para la promoción de negocios en ICI.

- Cada uno de los medios listados dispone de un conjunto de actividades y un volumen predeterminado de recursos para su logro, que se traducen en una serie de productos. Así, se diseñaron 29 actividades para el primer componente, 30 para el segundo y 3 para el tercero.

### **a) Sobre el diseño del Programa Conjunto.**

En su formulación inicial el Programa mezclaba características de la prestación de servicios públicos (incidencia en políticas nacionales dirigidas a todos los posibles interesados en el sector de las industrias creativas), de programa (mejora de la calidad de los productos /servicios privados de un colectivo concreto: productores en activo de este tipo de industrias), y de proyectos (apoyo a iniciativas concretas mediante financiación y acompañamiento). Esta mezcla de instrumentos y de colectivos diversos daba lugar a un Programa excesivamente ambicioso. A juicio de la evaluación, a lo largo del proceso de implementación se ha ido poco a poco concentrando los esfuerzos del Programa desde cuestiones mucho más generales hacia elementos más concretos en dos ámbitos relacionados con las industrias creativas: las políticas de fortalecimiento del marco institucional y los emprendimientos concretos. Ello se debió fundamentalmente a tres factores muy relacionados entre ellos: el propio desarrollo del calendario de la intervención (de lo general a lo concreto), la adecuada reformulación que ayudó a ordenar y, sobre todo, a poner en común entre los implicados la estructura del Programa, y la “regionalización” de las actuaciones.

### **b) Sobre el desempeño.**

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

i. Lo que los entrevistados consideran una excesiva complejidad del Programa por el elevado número de agencias y socios y la proliferación de componentes y actividades dirigidas a colectivos diferentes (sobre todo esta última cuestión, pues el Programa no resultaría tan complejo si todas las actividades

se hubiesen focalizado en el mismo colectivo meta o en número reducido de ellos).

ii. A la complejidad de actividades diversas para colectivos diferentes en regiones y áreas de actuación distintas se une que las agencias y sus socios toman decisiones conjuntas en foros complejos y gestionan sus propios presupuestos. No ha existido una “única” unidad de gestión (no sería tan complejo con una ejecución común).

iii. La debilidad de algunas de las agencias y de sus respectivos socios para poder seguir el ritmo de ejecución de otros implicados, y una serie de cambios en el contexto institucional que no han favorecido la permanencia de los responsables inicialmente seleccionados por parte de las agencias y de sus socios (no habría resultado tan complejo con la continuidad de los responsables y un equilibrio entre implicados).

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

### **c) Sobre los resultados.**

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

#### **4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas.**

##### **a) Sobre la pertinencia.**

La solución propuesta respondía adecuadamente a la problemática identificada, teniendo en cuenta que dicha problemática estaba referida a las debilidades del sector y el diseño original de las soluciones respondía al “saber hacer” de los agentes.

En la actualidad las respuestas que ofrece el Programa siguen siendo adecuadas a los problemas existentes, cuestión que se ha visto favorecida por dos factores clave: la propia reformulación realizada y la “descentralización” o “regionalización” del Programa.

El resultado final de la identificación y formulación fue un Programa complejo que no ha sido entendido de la misma forma por todas las partes.

La solución propuesta se adecua en todos los casos a las estrategias de agencias y socios; especialmente al concepto apoyado por el Estado de “desarrollo económico con inclusión”.

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

La participación en el diseño del Programa por parte de las autoridades nacionales y los agentes sociales resultó inicialmente débil, y aún en la actualidad el proceso de descentralización que sigue Perú obliga a un papel más activo de los gobiernos regionales. La reformulación, “regionalización”, esfuerzos de la UC, de la CR, la C Interprogramas y el Secretariado han propiciado que los agentes

nacionales se estén apropiando progresivamente del Programa.

##### **c) Sobre la eficiencia.**

El modelo de gestión adoptado no es el más apropiado para el trabajo conjunto ni entre agencias ni entre socios, y tampoco se ha mostrado especialmente eficiente; pero durante la ejecución se han incorporado nuevos mecanismos de coordinación y se han dado importantes mejoras en los procedimientos de gestión y coordinación, si bien aún existen algunos puntos de discrepancia entre los involucrados.

La valoración de los mecanismos de trabajo conjunto no puede ser totalmente positiva y es un ámbito en el que podría mejorarse.

Actualmente están coexistiendo dos procesos de ejecución paralelos pero coordinados (agencias – socios por un lado, y coordinaciones regionales – gobiernos locales por otro).

Los retrasos en el arranque han condicionado toda la implementación, y sólo será posible consumir los recursos si se introducen importantes mejoras en la estructura de las actividades del Programa y en los procesos de toma de decisiones.

##### **d) Sobre la eficacia.**

Los entrevistados aseguran que se está avanzando para conseguir resultados. En este sentido, la futura sistematización de los procesos se podría considerar una buena práctica para valorarlos.

En el último periodo se han logrado una suficiente cantidad de productos que se valoran en general como de buena calidad.

La financiación se ha demostrado como el elemento vertebrador del Programa.

Se han realizado enormes esfuerzos en desarrollar herramientas de seguimiento y continuamente se van incorporando al

Programa medidas innovadoras para la solución de los problemas que van surgiendo.

Es muy temprano para valorar la contribución de la intervención a los ODM. 5

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

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

#### **e) Sobre la sostenibilidad.**

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

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

### **Recomendaciones**

I. Se recomienda mantener el Programa, incluso ampliar el periodo de ejecución si los responsables de la ejecución lo solicitan.

II. Resulta imprescindible concentrar los esfuerzos y los recursos en actividades clave: las relacionadas con la financiación de emprendimientos, la formación y el acompañamiento de los negocios.

III. Para lo anterior será necesario reducir el alcance de aquellas actividades previstas que

se dirigen a colectivos más generales, como pueden ser asistencia técnicas, estudios, planes de información, elaboración de guías, etc.

IV. Recuperar la figura de los asistentes de coordinaciones regionales e incluir en esos equipos a parte de los egresados de los programas de formación para que realicen sus prácticas (pagadas) en el acompañamiento de los negocios apoyados por el Programa.

V. Es mejor optar por un modelo de asistencia técnica basado en el acompañamiento de los emprendimientos que en el centrado en la consultoría y estudios.

VI. Las asistencias técnicas restantes, en caso que se consideren necesarias, se deberían contratar en las mismas regiones y municipios de las iniciativas apoyadas.

VII. Incidir en medidas que agilicen los procesos de toma de decisiones, como la reducción de los representantes en los foros de decisión, la descentralización en la toma de algunas decisiones, la simplificación de procesos de contratación y licitaciones apoyándose en procedimientos nacionales, etc.

VIII. Insistir en el trabajo con otros programas del Estado para la sostenibilidad y replicabilidad del Programa.

IX. Replantearse el papel de cada agencia en el Programa, lo que será producto de las recomendaciones anteriores.

X. Discutir la posición global de los implicados en cuanto a algunos temas: donaciones y/o otros instrumentos microfinancieros, asistencia técnica y /o acompañamiento, trabajo decente, trabajo con entidades formalizadas y /o informales, etc.

XI. Aprovechar la existencia de una coordinación interprogramas para realizar una comparación de los diferentes modelos de gestión de los programas conjuntos.

XII. Plantearse la sistematización del trabajo exitoso y un plan de sostenibilidad y transferencia en función de las competencias de cada nivel del Estado (resultado 3).