

# EVALUACIÓN FINAL

Programa de apoyo al desarrollo empresarial, fortalecimiento del empresariado juvenil, mejora de la calidad de la educación primaria e infantil, desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento y fortalecimiento municipal en los Municipios de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres (Lima, Perú)

Rafael Eguiguren Elu  
Jordi del Bas Avellaneda  
31 de Julio de 2006

## ÍNDICE

<b>1. Contexto, contenido y objetivos de la evaluación</b>	<b>4</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>5</b>
<b>3. Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>4. Programas de la Comunidad de Madrid: análisis, integralidad y consideraciones sobre el instrumento</b>	<b>9</b>
<b>5. Análisis del Marco Lógico</b>	<b>15</b>
<b>6. Análisis del programa por componente y criterio de evaluación</b>	<b>17</b>
<b>6.1 Coordinación y gestión general del programa</b>	<b>17</b>
<b>6.2 Mejora de la educación</b>	<b>18</b>
a) Pertinencia	18
b) Eficiencia	18
c) Eficacia	19
d) Impacto	19
e) Sostenibilidad	20
<b>6.3 Cobertura de las necesidades básicas</b>	<b>20</b>
a) Pertinencia	20
b) Eficiencia	21
c) Eficacia	22
d) Impacto	22
e) Sostenibilidad	23
<b>6.4 Mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos</b>	<b>23</b>
a) Pertinencia	24
b) Eficiencia	24
c) Eficacia	25
d) Impacto	27
e) Sostenibilidad	29
<b>6.5 Fortalecimiento de administraciones subestatales</b>	<b>30</b>
a) Pertinencia	30
b) Eficiencia	30
c) Eficacia	30

<b>d) Impacto</b>	<b>31</b>
<b>e) Sostenibilidad</b>	<b>31</b>
<b>7. Recomendaciones</b>	<b>32</b>
<b>7.1 Comunidad de Madrid</b>	<b>32</b>
<b>7.2 CESAL</b>	<b>33</b>
<b>7.3 Contrapartes locales</b>	<b>34</b>

### **Lista de abreviaciones**

AAHH	Asentamientos Humanos
APDES	Asociación de Promoción y Desarrollo Social
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid
CAM2	Programa de apoyo al desarrollo empresarial, fortalecimiento del empresariado juvenil, mejora de la calidad de la educación primaria e infantil, desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento y fortalecimiento municipal en los Municipios de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres.
CEASE	Centro de Apoyo al Sector Empresarial
CESAL	Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina
CESED	Centro de Servicios Educativos
CID	Colectivo Integral de Desarrollo
EMGM	Escuela Mayor de Gestión Municipal
IOV	Indicador Objetivamente Verificable
ML	Marco Lógico o Matriz de Planificación
OE	Objetivo Específico
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo
PAC	Proyecto de Ampliación de la Cobertura de los Servicios de Agua Potable y Evacuación de Desagües de SEDAPAL
PGCD	Plan General de Cooperación al Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SIMS	Sistema Interno de Monitoreo y Seguimiento
UCSS	Universidad Católica Sedes Sapientiae

### **Lista de Anexos**

Anexo 1	Lista de entrevistas realizadas
Anexo 2	Lista de documentos consultados
Anexo 3	Lista de documentos que conforman los Términos de Referencia de la evaluación
Anexo 4	Marco Lógico / Matriz de Planificación del Programa
Anexo 5	Material para el Taller de Capacitación

## 1. Contexto, contenido y objetivos de la evaluación

La presente evaluación tiene un **triple ámbito y objetivo**:

1. Análisis del enfoque de **programa como instrumento** de intervención. Las consideraciones que se incluyen en este apartado (véase capítulo 4) están dirigidas principalmente a servir de insumo a las estrategias de la **Comunidad de Madrid** como entidad financiadora, aunque las reflexiones que se plantean sobre impacto y sostenibilidad son también pertinentes para cualquier otra entidad financiadora ejecutora de programas o proyectos de desarrollo.
2. Análisis de la intervención para buscar un **aprendizaje institucional de CESAL y sus contrapartes**. Un objetivo explícitamente buscado por CESAL desde la concepción de la evaluación es el de aprovechar el análisis no solamente de cara a futuras intervenciones sino de modo inmediato para el aprendizaje práctico y fortalecimiento de la institución como agente de desarrollo. Esta intención cristalizó en un **taller de dos días realizado por los propios evaluadores con el personal de CESAL en Lima y algunas contrapartes invitadas**, en el que, aprovechando insumos de la evaluación, se incidió en aquellas áreas identificadas por el propio personal y dirección de CESAL como estratégicas para poder ofrecer un trabajo de mayor calidad como ONG de desarrollo. La formulación, seguimiento y gestión junto a elementos concretos identificados durante la evaluación como susceptibles de mejora centraron el trabajo realizado, cuyo contenido e intención fueron eminentemente de aplicación práctica.
3. Análisis propio de una **evaluación final** con los objetivos clásicos de una evaluación tal y como son descritos en el ámbito de la Gestión de Ciclo de Proyecto.

El espíritu práctico del ejercicio conlleva una metodología que se encuadra dentro del concepto de la llamada **“evaluación mixta”**. En ésta, los equipos de **CESAL en Madrid y Lima** han contribuido diseñado los términos de referencia de la evaluación, organizado aspectos logísticos, facilitando la construcción de las agendas, sugiriendo aspectos de énfasis en el análisis o para el taller. Por su parte, el **equipo evaluador** ha gozado de independencia absoluta para realizar las entrevistas que consideraron pertinentes, las visitas de campo y ha tenido acceso a todos los documentos solicitados (véase capítulo 2 “Metodología” y anexos 1 y 2 de entrevistas realizadas y documentos consultados). En consecuencia, el equipo evaluador asume la responsabilidad exclusiva del análisis, consideraciones y sugerencias contenidas en el presente documento.

**El programa objeto de la evaluación** es el titulado “Apoyo al desarrollo empresarial, fortalecimiento del empresariado juvenil, mejora de la calidad de la educación primaria e infantil, desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento y fortalecimiento municipal en los Municipios de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres (CAM2)” en Lima, Perú.

Dicho programa se enmarca en la convocatoria de programas de la Comunidad de Madrid de 2002 y es dotado de una financiación total de 996.609 Euros para un período de implementación de 36 meses (Inicio en febrero de 2003).

La ONG solicitante y responsable global de la coordinación e implementación del programa es el Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina (CESAL). La ejecución efectiva de cada componente es llevada a cabo por la propia CESAL y/o un número de socios o contrapartes, a saber: Asociación de Promoción y Desarrollo Social (APDES), Centro de Servicios Educativos (CESED) y Centro de Apoyo al Sector Empresarial (CEASE) de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS), Colectivo Integral de Desarrollo (CID) y la Escuela Mayor de Gestión Municipal (EMGM).

## 2. Metodología

El presente ejercicio de evaluación ha sido desarrollado por un equipo de dos evaluadores independientes contratados por CESAL en Madrid.

David Bravo desde CESAL en Madrid y Omar Macedo y Christian Barrantes desde las oficinas de CESAL en Lima, han colaborado intensamente en la preparación de los Términos de Referencia, en el diseño de la agenda de visitas y entrevistas, en los arreglos logísticos y de transporte y en la organización y orientación del taller. Desde este punto de vista, y atendiendo al espíritu y objetivos mencionados anteriormente nos encontramos ante una evaluación mixta y de carácter práctico.

Dicho esto, todo el análisis, conclusiones y recomendaciones incluidas en este documento son responsabilidad única y exclusiva de los evaluadores. Se ha querido de este modo garantizar el espíritu independiente del ejercicio.

La evaluación ha tenido las siguientes **etapas**:

1. Preparación de la misión de evaluación desde España: esta etapa comprendió una reunión en las oficinas de CESAL en Madrid y contacto telefónico y correo electrónico tanto con CESAL Lima con CESAL Madrid. Durante esta fase se elaboraron los términos de referencia y se llevó a cabo el estudio de la documentación del programa (informes anuales, Planes Operativos Anuales, Formulario de la propuesta, etc.). En base a este estudio, y con la colaboración e insumos de CESAL se elaboró una agenda de visitas de campo que cubriera, en los 6 días disponibles, el mayor número de grupos meta y partes interesadas.
2. Visita de campo en Lima (6 días): entrevistas con beneficiarios, con varias instituciones públicas vinculadas al programa, con el personal de CESAL en Lima y con las contrapartes locales que ejecutaron el programa.
3. Preparación (1 día) y realización de un taller (2 días) dirigido a personal de CESAL y de sus contrapartes locales.
4. Estudio de la documentación recogida y elaboración del informe final de evaluación.

Las **herramientas** utilizadas han sido las siguientes:

1. Análisis de la documentación: éste ha comprendido tanto los documentos asociados al programa como estudios relativos a la situación socio-económica del Perú. Una parte de estos documentos fueron enviados por CESAL al equipo de evaluación antes de la llegada a Perú mientras que otros fueron recolectados por el equipo de evaluación durante las visitas de campo.

El Anexo 2 “Lista de documentos consultados” incluye los documentos que sirvieron como base de preparación o como insumo de análisis de cara a la evaluación.

2. Términos de Referencia: éstos han consistido en un conjunto de documentos que se han utilizado como referencia guía para la evaluación.

(i) Lista de cuestiones elaborada por CESAL y estructurada por componentes: la lista incluye temas sobre los que CESAL tiene especial interés y una propuesta inicial sobre los ejes temáticos principales que podrían incluirse en el taller.

Esta lista de temas a tratar por la evaluación fue depurada y detallada con más profundidad durante la primera entrevista que el equipo de evaluación tuvo en Lima con el Coordinador de CESAL en Perú.

(ii) Cuestionario quía para las entrevistas y términos de referencia a incluir para la valoración del instrumento programa de la Comunidad Autónoma de Madrid.

(iii) Plantilla de evaluación de intereses de la Comunidad Autónoma de Madrid con respecto a valoraciones de la ONGDs financiadas.

El anexo 3 incluye el conjunto de documentos que conforman los Términos de Referencia de la evaluación.

3. Durante el trabajo de campo se utilizaron principalmente las siguientes técnicas:

3.1 Entrevistas semi-estructuradas realizadas tanto a beneficiarios del proyecto como a personal de instituciones involucradas o relacionadas de algún modo con el proyecto.

3.2 Grupos focales: Ej. Asociaciones de padres de escuela, juntas directivas de los asentamientos humanos, grupos de participantes en talleres de capacitación, etc.

La mayor parte de las entrevistas a beneficiarios y partes interesadas (contrapartes ejecutoras, instituciones vinculadas al programa, etc.) tuvo lugar sin la presencia de personal de CESAL. Se estableció este requisito con el propósito de garantizar la calidad y objetividad de la información de manera de que pudiera ser de utilidad efectiva tanto para CESAL como para la Comunidad Autónoma de Madrid.

En el Anexo 1 “Lista de entrevistas realizadas” se presenta una relación de todas las personas entrevistadas, organización a la que pertenecen, puesto y fecha y lugar en que tuvo lugar la reunión.

4. Los criterios de evaluación empleados para evaluar el programa fueron los 5 criterios clásicos de valoración y análisis de proyectos de desarrollo, a saber: pertinencia y calidad del diseño, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

El ejercicio de evaluación también tuvo en cuenta la metodología y principios establecido en el Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto (GCP) de la Comisión Europea.

5. Taller de capacitación dirigido a personal de CESAL y de las contrapartes ejecutoras.

Este taller se realizó a petición de CESAL con la finalidad inicial de trabajar aquellas áreas en las que la evaluación identificara debilidades de gestión. De todos modos, CESAL propuso (ver Anexo 3) una propuesta inicial de cuales podrían ser las áreas: formulación y el marco lógico del proyecto; estrategias de seguimiento del proyecto y evaluación y sistematización del trabajo de CESAL.

Durante el trabajo de campo en Lima el equipo de evaluación refinó la propuesta de contenidos para el curso en base a los hallazgos preliminares y se diseñó e impartió un taller participativo de dos días completos que llevó por título: “Formulación, indicadores y seguimiento: un enfoque práctico”.

El taller, eminentemente participativo, hizo especial hincapié en:

(1) clarificar aspectos prácticos relacionados con la aplicación de la metodología del enfoque del marco lógico tanto en el proceso de identificación y formulación de proyectos y programas como en el diseño e implementación de sistemas internos de de seguimiento de objetivos.

(2) generar un proceso de reflexión crítica en los participantes mediante la identificación de puntos débiles en la formulación y el seguimiento del programa evaluado (CAM2). Se trabajó la identificación de soluciones alternativas a las debilidades encontradas.

El anexo 5 contiene las transparencias y algunos de los materiales de soporte presentados durante el taller.

### 3. Resumen ejecutivo

1. El programa ha tenido su **impacto** más visible y tangible en los ámbitos **del fortalecimiento institucional de las contrapartes** (objetivo no explícito) y en la mejora de la cobertura de las necesidades básicas a través de la implementación de sistemas condominiales de alcantarillado, donde el impacto ha sido extraordinario en varios aspectos: (i) la mejora sustancial en la calidad de vida los grupos meta, aumento de la capacidad organizativa de la comunidad y de la dignidad de las personas y su percepción frente al resto de la sociedad y (ii) la contribución estratégica a la adopción y replicación del sistema condominial por parte de SEDAPAL.

En cuanto al fortalecimiento corporativo de las contrapartes, los efectos más notables están asociados a apoyo que se ha brindado a la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS), no sólo a nivel operativo y funcional (creación del CESED, desarrollo de CEASE y del Áreas de Investigación y Documentación) sino también a nivel de imagen corporativa de esta entidad en el Cono Norte. El programa ha contribuido en gran medida a la consolidación de la UCSS como referente de desarrollo en la zona y a fortalecer su imagen como institución activamente ligada a la realidad socio-económica del Cono Norte.

2. La **fórmula de la convocatoria** a la que se presentan propuestas por parte de ONGs es válida para el enfoque proyecto, pero sin embargo parece muy inadecuada para promocionar enfoques reales de programa.

El Programa diseñado por CESAL y las contrapartes ejecutoras, aprobado por la CAM y objeto de la presente evaluación no es una excepción, y aunque los componentes resultan coherentes, ni actúan sobre los mismos beneficiarios, ni contienen una sinergia estratégica. Como consecuencia actúan de facto como un conjunto de proyectos que se informan mutuamente, pero que no se integran. El CAM2 contenía ámbitos donde la integralidad ofrecía un potencial de impacto añadido de haberse perseguido este objetivo de modo explícito.

Dado que no ha habido una implementación de programa, no se puede realizar una comparación sobre las ventajas de dicho instrumento frente a los proyectos.

El único punto donde sí se ha diseñado la intervención como un programa (aunque no de modo explícito, sí en su contenido), es el apoyo institucional a agentes de desarrollo en el Cono Norte de Lima y en especial a la Universidad Sedes Sapientiae (UCSS).

3. A pesar de que cada componente refleja una lógica interna de intervención coherente, éstas no quedan reflejada adecuadamente en el **Marco Lógico**, que presenta además varias deficiencias metodológicas: (i) falta de claridad en la formulación de objetivos al unir en uno mismo objetivos de diferente índole,;(ii) aunque algunos de los indicadores están bien formulados , una gran parte de los mismos son no pertinentes, o inalcanzables, difíciles de medir o muy poco específicos, (iii) metas poco realistas. Dada la duración d el programa, que es de tres años, la falta de actualización del Marco Lógico a medida que iba avanzando la intervención le ha ido restando utilidad como herramienta eficaz de gestión.

4. CESAL ha realizado una excelente labor de supervisión durante la ejecución de las diferentes actividades del programa y ha aportado valor añadido como ente coordinador del proyecto: (i) Ha fomentado vínculos entre las diversas instituciones que han ejecutado el programa., (ii) ha facilitado el establecimiento de relaciones entre las contrapartes e instituciones estatales, (iii) ha dado apoyo institucional a las contrapartes ante autoridades peruanas, aumentando así su poder de negociación, y (iv) las contrapartes perciben que también ha contribuido a que el proceso de gestión del programa ganara en transparencia. En este contexto, la figura del Coordinador de Programa ha sido un elemento clave que ha aportado los niveles de neutralidad y objetividad que una iniciativa interinstitucional de esta índole requiere.

En cuanto al seguimiento se refiere, la falta de implementación de un sistema interno de monitoreo y seguimiento de objetivos por parte de CESAL ha dificultado el proceso de aprendizaje interno de la institución y ha impedido la sistematización de la experiencia de manera que retroalimentara a iniciativas futuras.

5. Las deficiencias y debilidades metodológicas de los indicadores al nivel de los Objetivos Específicos y para cada uno de los componentes no permiten en la mayoría de los casos (excepto en el sub-componente de saneamiento) medir la medida en los que éstos se han alcanzado y por ende, su **eficacia**. Dicho esto, y en base a la muestra de entrevistas realizadas durante el ejercicio de evaluación, se puede afirmar (aunque no de manera objetiva) que los resultados para cada uno de los componentes han contribuido a mejoras en todos los ámbitos de intervención (mejoras en la educación, mejoras en la situación económica y fortalecimiento institucional).

6. Los requerimientos de la **Comunidad Autónoma de Madrid** en cuanto a los procedimientos de elaboración y entrega de los diversos informes económico-financieros y narrativos durante esta duración del Programa han implicado problemas asociados al solapamiento entre éstos. Dicho esto, la Comunidad de Madrid se mostró muy flexible a la hora de permitir ciertos ajustes que derivaron en un mejor desempeño del programa.

7. La **figura del Experto Local** es percibida como una ventaja comparativa de la Comunidad de Madrid respecto a otros donantes que no utilizan esta fórmula. El refuerzo de las competencias y ampliación de funciones es un tema importante a considerar.

8. Los componentes del Programa son altamente **pertinentes** para los grupos meta y están debidamente insertados en las estrategias institucionales de las contrapartes que los ejecutan: esto ha derivado en un mayor impacto dirigido y un mayor grado de sostenibilidad.

9. **El programa no sufrió retrasos significativos ni ha habido problemas graves durante la ejecución del mismo.** En el caso de retrasos específicos en algunos de los componentes, éstos se han adaptado de manera rápida y efectiva para garantizar la consecución de las metas esperadas (a nivel de resultados) de modo **eficiente**.

10. En términos generales y salvando algunas excepciones **el grado de sostenibilidad** tanto presente como potencial del Programa es alto dado que la intervención se ha basado esencialmente en apoyar a instituciones que en la mayoría de los casos siguen y seguirán trabajando en el Cono Norte.

11. La decisión de **incorporar un taller de capacitación a la evaluación** ha permitido estimular el nivel de participación y aprendizaje institucional durante el ejercicio de evaluación: las conclusiones preliminares se han podido contrastar y comunicar, tanto las buenas como las malas prácticas han podido ser analizadas por el personal, los evaluadores han podido contrastar la factibilidad de algunas de las recomendaciones y la pertinencia y exactitud de algunas de las conclusiones. Además, incorpora un carácter eminentemente práctico a la evaluación como herramienta de aprendizaje y gestión. Además, permite que los hallazgos de la evaluación acaben beneficiando no sólo a la dirección de las instituciones implicadas sino también a otros los niveles y ámbitos de la gestión<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Es importante mencionar que entre los 18 asistentes al taller no sólo había personal de campo (técnicos por áreas temáticas) sino también personal de las áreas de formulación, planificación y administrativo-financiera.

## 4. Programas de la Comunidad de Madrid: análisis, integralidad y consideraciones sobre el instrumento

La Comunidad de Madrid (CAM) muestra con su convocatoria de Programas la intención de comprobar si el enfoque de programa ofrece ventajas estratégicas frente a la intervención a través de proyectos, sobre todo en los ámbitos de impacto y sostenibilidad.

En el artículo 9 de las bases del régimen de concesión de subvenciones de la CAM se definen los programas de desarrollo y sus características técnicas. Sus disposiciones establecen que “se entenderá por programa de desarrollo la **intervención integral**, estable y progresiva, desarrollada en una zona geográfica prioritaria, cuyas acciones y resultados, perdurables en el tiempo, abordan simultáneamente dos o más sectores de desarrollo, se orientan a la consecución de dos o más objetivos específicos y favorecen especialmente la concentración de la ayuda y el desarrollo de sinergias”.

El equipo evaluador entiende que un **programa puede definirse de dos modos** posibles:

(1) Un conjunto de intervenciones ligadas entre sí por **incidir sobre el mismo ámbito sectorial**, cuyo valor añadido estriba en abordar los problemas de un mismo sector desde diferentes ángulos técnicos, geográficos y/o institucionales que ofrecen sinergias potenciales entre sí y que el impulso estratégico del programa hace pasar del plano potencial al efectivo. Así, por ejemplo un programa de salud que incida en el ámbito de la prevención y la atención al paciente simultáneamente (técnico), que lo haga a nivel central de referencia y también centros periféricos (geográfico-técnico) y que tenga un componente de capacitación con médicos y otro de apoyo institucional dirigido a directores de hospital y al plan estratégico del Ministerio de Salud. Se puede imaginar un programa aprovechando sinergias tales como el mayor peso en reuniones gracias a trabajar en diferentes ámbitos institucionales y no aisladamente, o desde un punto de vista técnico-geográfico, asegurando que la intervención en el hospital de referencia tiene en cuenta la de los centros de salud y viceversa, etc.

(2) Un conjunto de intervenciones ligadas entre sí por **incidir sobre el mismo conjunto de beneficiarios**, cuyo valor añadido estriba en abordar los problemas de un mismo grupo de beneficiarios desde diferentes ángulos sectoriales que ofrecen sinergias potenciales entre sí y que el impulso estratégico del programa hace pasar del plano potencial al efectivo. Así, por ejemplo, un programa que ofrezca a una misma comunidad servicios de agua, salud y educación y que aproveche la confianza depositada por la comunidad a través de la intervención inmediata en agua para trabajar en un ámbito más de medio plazo como es la educación, o que aproveche la organización inherente a la gestión de sistemas de agua para la construcción comunitaria de escuelas. Este último ejemplo es el que corresponde de modo más preciso al descrito por la CAM en su convocatoria.

El CAM2, aunque se autodenomine programa de modo formal, no responde a ninguno de los modelos descritos más arriba sino más bien a un conjunto de proyectos (enfoque multi-proyecto) que si bien resultan coherentes individualmente y entre sí, buscan mantenerse informados y aprovechan ocasiones puntuales para apoyarse (véanse ejemplos concretos en cada uno de los componentes), no responden a una estrategia interrelacionada e integral, ni actúan sobre los mismos beneficiarios, ni contienen una intención estratégica de sinergia en su diseño.

Se puede decir que la decisión de intervenir a través de un conjunto de proyectos (multi-proyecto) frente a la opción de un enfoque de programa fue adoptada tanto por CESAL como por la CAM desde un principio, ya que desde la propuesta original, aprobada sin enmiendas sustanciales por la CAM se encuentran ya con claridad el grupo de elementos definatorios de

una intervención multi-proyecto, a saber, (i) Aun existiendo diferentes ángulos sectoriales en la intervención, el hecho de que cada uno de los componentes se dirija a diferentes grupos meta excluye la posibilidad del modelo de programa que responde a la incidencia sobre un mismo conjunto de beneficiarios y por tanto excluye la posibilidad de aprovechar el valor añadido derivado de abordar los problemas de un mismo grupo de beneficiarios desde diferentes ángulos sectoriales; (ii) El cronograma de actividades, herramienta definitoria a la hora de comprobar las interrelaciones efectivas entre actividades de diferentes componentes y sus dependencias, muestra una intervención de componentes independientes.

En este sentido, llama la atención el hecho de que el artículo 10 de las Bases de la convocatoria de la CAM, donde se determinan los criterios de valoración de las solicitudes, no figure en ningún momento el análisis de la integralidad de las propuestas de programa, de modo que durante el proceso de selección de propuestas no se pone énfasis en el análisis de integralidad de las mismas con la consecuencia directa de un diseño de proyecto validado por CESAL y CAM atendiendo a criterios de pertinencia, eficiencia, etc., pero que no valora de modo explícito la integralidad ya sea positiva o negativamente.

Cabe preguntarse en una fase de evaluación dirigida a extraer lecciones para el futuro si en el caso concreto del CAM2 hubiera sido preferible la intervención a través de un enfoque programa integral o si el enfoque multi-proyecto era más acertado en este caso, pues no es siempre una intervención integral deseable. Las preguntas principales que debemos hacernos, son las siguientes tres:

- (1) ¿Existe una integralidad entre los problemas que afectan a los beneficiarios que justifique una intervención integrada de programa?
- (2) En caso afirmativo, ¿El valor añadido de la intervención integrada supera el coste, complejidad y esfuerzo organizativo, etc. que implica la misma?
- (3) ¿La convocatoria CAM permite los tiempos y proceso necesario para construir un programa con garantías?

**(1)** ¿Existe una integralidad entre los problemas que afectan a los beneficiarios que justifique una intervención integrada de programa?

Bajo los tres Objetivos Específicos formalmente descritos por el programa se encuentran 4 componentes claramente diferenciados, que, atendiendo a la naturaleza diferente de la implementación del tercero por parte de CEASE y CID, podrían considerarse incluso 5.

1. Mejora de la educación
2. Cobertura de las necesidades básicas
3. Mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos (Implementación diferente en enfoque y beneficiarios por parte de CEASE y CID, ver más adelante)
4. Fortalecimiento de las administraciones subestatales.

Los municipios del Cono Norte de Lima donde se ha ejecutado el proyecto cubren una gran área geográfica de características socio-económicas heterogéneas. Dicho esto, se puede afirmar que la sustancia de los componentes 1, 3 y 4, ofrece claros elementos de integralidad potencial en el contexto del Cono Norte de Lima de haberse trabajado con el mismo grupo de beneficiarios.

Ejemplos ilustrativos son:

-El componente de Mejora de la educación podía haberse diseñado en conjunción con elementos de formación profesional (componente 3) ya fuera a la hora de intervenir o incluso como objetivo estratégico de las instituciones implicadas (UCSS, CID, EMGM).

-El componente 3 es el que ofrecía más ámbitos potenciales de integralidad y valor añadido de la misma, tanto en la sustancia del componente, como teniendo en cuenta las fortalezas, debilidades y complementariedad de las dos instituciones responsables de su ejecución, CEASE y CID. Un ejemplo sería la sólida experiencia en el terreno desarrollada por CID de la cual hubiera podido beneficiarse un CEASE de reciente creación, o el acceso a información sobre micro-empresarios en el Cono Norte de Lima que tiene CEASE y que sería para CID de un valor enorme de cara a trabajar de modo más rápido y eficiente y llegar a más beneficiarios. Sin embargo el componente ha sido diseñado en gran medida de modo independiente (ver excepciones más adelante) por las dos entidades implementadoras y ejecutado de modo decididamente no integral.

-El componente 4 de Fortalecimiento de las administraciones subestatales ofrecía posibilidades de diseño e implementación integral claras con el componente 3, donde se ha tratado incluso con las mismas instituciones. El componente 4 podía haberse diseñado de modo que apoyara aspectos institucionales del componente educación: los problemas de educación son en el Cono Norte multi-causales y a tratar de modo típicamente integral, y un diseño que hubiera atraído al componente 4 hubiera paliado en parte lo limitado del impacto de una intervención centrada sólo en el ámbito docente.

-Finalmente el componente 2, “Cobertura de las necesidades básicas” centrado en saneamiento, hubiera aparecido más forzado en una intervención concebida como integral, aunque también ofrece opciones sobre todo en relación con el componente 3 y 4, algunas exploradas de modo parcial por el CAM2 como la transmisión de información sobre el componente 3 a los beneficiarios del componente de saneamiento aunque sin concebir el diseño de modo integral.

Una vez resuelta en afirmativo la integralidad potencial confirmada, se plantea la segunda pregunta:

**(2)** ¿El valor añadido de la intervención integrada supera el coste, complejidad y esfuerzo organizativo, etc. que implica la misma?

No se puede realizar un análisis comparativo entre el esfuerzo extra realizado y el valor añadido del enfoque programa dado que, como se comentó anteriormente, no se ha llegado a producir y no existen datos para comparar el alcance, impacto y sostenibilidad de una estrategia frente a otra en el caso concreto del CAM2.

Sin embargo, y sin pasar por el estudio profundo institucional que requiere un análisis de este aspecto, sí parece útil constatar que una intervención que involucra a varias instituciones necesita de un tiempo, primero para la identificación de las instituciones más apropiadas para la implementación de un programa en la zona que se proponga para intervenir, y seguidamente es necesario un período de maduración de las relaciones entre las diferentes instituciones de cara a establecer la confianza que es requisito preliminar para una intervención realmente integral. Si a esto añadimos que instituciones como CEASE o CESED son de muy recientemente creación, debe tenerse también en cuenta la necesidad de reafirmarse como instituciones antes obtener la confianza y capacidad para involucrarse en programas con otras agencias.

**(3)** La convocatoria CAM ¿permite los tiempos y proceso necesario para construir un programa con garantías?

Las estrategias de los donantes y las de las ONGs responden a realidades distintas, y así, mientras que los donantes pueden y deben examinar el mundo del desarrollo desde un punto de vista macro y como consecuencia tienden a buscar enfoques centrados en la búsqueda de un mayor impacto estratégico, las ONGs muestran una tendencia natural a crecer en base a su situación objetiva en el micro, y como consecuencia priorizan criterios de eficiencia, es decir (i)

continuación o mejora del trabajo que se hacía previamente, (ii) ampliación sectorial o geográfica en base al trabajo que se hacía previamente y/o (iii) trabajo con otras entidades basado en la confianza mutua y relación construida paulatinamente de la que surgen alianzas estratégicas, pero habitualmente no se da el caso contrario en que un estudio puramente estratégico da lugar después a la alianza para implementación conjunta de proyectos.

Si atendemos a esta diferencia objetiva entre donantes y ONGs y las consecuencias naturales que se derivan de la misma, podemos colegir que la fórmula de la convocatoria a la que se presentan propuestas por parte de ONGs es válida seguramente para el enfoque proyecto, pero sin embargo parece muy inadecuada para promocionar enfoques reales de programa.

Las razones, no necesariamente presentes en el CAM2, pero inherentes al diseño de la convocatoria de programas, son las siguientes:

-Los tiempos exigidos entre convocatoria y propuesta impiden una verdadera identificación de estrategia de programa. Un diseño responsable de programa implica un tiempo mayor, una intención a medio plazo debido a la necesidad de la identificación de necesidades o problemas que sean realmente integrales, la necesidad de análisis para comparar la conveniencia de trabajar con enfoque programa frente a soluciones a través de proyectos que pudieran ser más aconsejables, tiempo para la identificación de las posibles contrapartes adecuadas y constatación de su capacidad, etc.

-La identificación de posibles contrapartes es solamente una primera fase que, de cara a una posible implementación conjunta que exige adopción de responsabilidades conjuntas, confianza, etc., necesita en la realidad de un tiempo de conocimiento mutuo para poder llegar a la verdadera alianza interinstitucional, aunque sólo tenga como alcance la implementación de un programa.

La **conclusión** más sólida a extraer del análisis realizado es que una estrategia verdaderamente centrada en buscar la posibilidad de implementar programas implica la **involucración de la CAM no desde la aprobación de propuestas sino desde el proceso de identificación y formulación** (véase detalle en el capítulo 7 “Recomendaciones”).

Un aspecto donde la intervención ha sido diseñada como programa, aunque no de modo explícito, sí en su contenido, es en el **apoyo institucional a agentes de desarrollo en el Cono Norte de Lima y en especial a la Universidad Sedes Sapientae (UCSS)**. De hecho, uno de los efectos más notables del Programa es el fortalecimiento institucional que ha brindado a esta universidad, no sólo a nivel operativo y funcional (creación del CESED, desarrollo de CEASE y del Áreas de Investigación y Documentación) sino también a nivel de imagen corporativa de esta entidad en el Cono Norte. El programa ha contribuido en gran medida a la consolidación de la UCSS como referente de desarrollo en la zona y a fortalecer su imagen como institución activamente ligada a la realidad socio-económica del Cono Norte.

Consideraciones sobre otros elementos concernientes al instrumento programa son las siguientes:

El requisito de tener que elaborar una **Línea de Base** es un elemento innovador y con un gran potencial para poder analizar el éxito de Programas de desarrollo. No obstante, la línea de base elaborada en CAM2 no se ha ligado a la selección de los Indicadores Objetivamente Verificables incluidos en la Matriz de Planificación ni a sistemas estructurados de seguimiento de objetivos (SIMS). Como consecuencia, la línea de base de CAM2 es esencialmente un diagnóstico de la situación inicial pero no un mecanismo de referencia utilizado para establecer los valores base de las variables que definen los Indicadores Objetivamente Verificables; o

dicho de otro modo, la línea de base no ha permitido una comparación entre los valores de la situación base y los de la situación resultante una vez terminada la ejecución del Programa.

Se identificó lo siguiente en cuanto a los requerimientos a seguir por CAM2 a la hora de entregar **informes económico-financieros y narrativos**:

Los informes anuales de programa son solicitados en Junio coincidiendo con el cierre del año financiero en la Comunidad de Madrid y no al finalizar los periodos que cubren los Planes Operativos Anuales. Como consecuencia se acaba reportando sobre actividades ejecutadas de un POA posterior sin que se haya aprobado el POA del periodo anterior.

Dicho esto, y para el caso concreto de CAM2, la Comunidad de Madrid se mostró muy flexible a la hora de permitir ciertos ajustes que derivaron en un mejor desempeño del programa: se permitió que las diferencias positivas de cambio se emplearan para aumentar el número de actividades y se permitió prologar la presencia del coordinador del programa el último año del programa.

A continuación se exponen algunas limitaciones que se identificaron durante la evaluación y que hacen referencia principalmente a **programas actualmente en activo** (ej. CAM4). Aunque algunos de los puntos enunciados no estén necesariamente relacionados con CAM2 hemos estimado oportuno aprovechar esta oportunidad para retroalimentar a la CAM.

Algunas de las especificaciones en cuanto a **procedimientos operativo-administrativos** de los Programas los dotan de poca flexibilidad a la hora de realizar los ajustes y adaptaciones que invariablemente aparecen en intervenciones plurianuales:

1. La asignación anual del presupuesto del Programa entre los tres años de intervención esta fijada desde el inicio del programa y tiene que ser de la misma cuantía en cada uno de los años. Esto tiene implicaciones en términos de eficiencia ya que no permite que la intensidad de ejecución se adecue al ritmo de generación de los resultados esperados.
2. Aunque el cronograma de actividades sólo tenga que ser especificado/detallado para el primer año de ejecución, el hecho de que las asignaciones presupuestarias por partidas estén fijadas desde el primer año y para los tres siguientes limita el grado de flexibilidad a la hora de elaborar los cronogramas para el segundo y tercer año.
3. La flexibilidad permitida en cuanto a transferencias entre partidas presupuestarias es de un 10%. Aunque este porcentaje puede ser totalmente razonable durante el primer año de la intervención, puede llegar a ser inadecuado e insuficiente durante el segundo y tercer año como consecuencia de la estipulación descrita en el punto 1 anterior.

La figura del **Experto Local**:

El Experto Local de Perú se incorporó en el año 2004, cuando el Programa CAM2 ya estaba en fase de implementación. Su incorporación ha permitido un seguimiento mucho más pormenorizado de las actividades del proyecto. Más allá del CAM2 una de las ventajas que se ha representado la figura del Experto Local es que ha contribuido a fortalecer la red de contactos institucionales de CESAL a través de facilitar el contacto con otras ONGs locales y españolas buscando sinergias tanto sectoriales como a nivel de ámbito geográfico fomentando así la realización de acciones conjuntas y/o complementarias.

Asimismo, la figura del Experto Local es percibida como una ventaja comparativa de la Comunidad de Madrid respecto a otros donantes que no utilizan esta fórmula.

En base a las entrevistas realizadas se puede concluir que **la CAM es percibida** como un donante más flexible que los ayuntamientos y menos que los entes de financiación nacional y multilateral.

Los **procesos de aprobación de solicitudes** de subvención de la Comunidad de Madrid son razonablemente cortos en comparación con otros donantes y el proceso es percibido como transparente.

Los **Planes Generales de Cooperación al Desarrollo (PGCD)** de la Comunidad de Madrid son utilizados por CESAL como herramienta de referencia en la etapa de identificación de proyectos y programas. Se emplean para identificar las prioridades geográficas y temáticas de la CAM y su adecuación a la estrategia propia de CESAL.

## 5. Análisis del Marco Lógico

Las entidades ejecutoras son conscientes de la Lógica de Intervención de cada uno de sus componentes y, salvo en el de "Mejora de la Educación", cuya formulación de objetivos parece desproporcionadamente ambiciosa si se compara con los recursos y enfoque de la intervención, se puede decir que cada componente presenta una lógica interna de intervención coherente.

Sin embargo, el Marco Lógico (véase anexo 4) no refleja adecuadamente ni la lógica de intervención del programa ni la de los componentes individuales y presenta una serie de deficiencias metodológicas:

- (i) Falta de claridad en la formulación de objetivos al unir en uno mismo objetivos de diferente índole, problema que repercute además a la hora de atribuir indicadores por objetivo.

Así, por ejemplo el Objetivo Específico (OE) 1 “Mejora de la educación y cobertura de las necesidades básicas” debería ser dos objetivos diferentes, y los Indicadores Objetivamente Verificables (IOV) deberían ser asignados de modo específico a cada uno de ellos.

El Objetivo General (OG), resulta desproporcionadamente lejano a la magnitud de la intervención. Hubiera resultado más útil centrarse en un OG más centrado en el Cono Norte de Lima y con indicadores medibles de cara a establecer más adelante la contribución a un impacto mayor sobre el área, y que la propia CAM extrajera conclusiones sobre la contribución a su estrategia mundial, pero fuera del ML, que no parece el instrumento adecuado.

- (ii) Junto a algunos indicadores formulados de modo apropiado (los de Cobertura de las necesidades básicas, por ejemplo), se encuentra una gran parte de los mismos que no están cuantificados adecuadamente, no son verificables durante la vida del proyecto o no son pertinentes de cara al objetivo a que se refieren.

Existe también dificultad a la hora de comparar de modo coherente las variables de línea base, metas a alcanzar, e IOV en el ML. En muchas ocasiones se ha confundido el ejercicio de establecimiento de diagnóstico (necesario para constatar la existencia de un problema y justificación de la necesidad de una intervención) con el de establecimiento de una línea de base con variables que sirvan de referencia para poder constatar el progreso o falta de progreso que se está obteniendo con la intervención comparando la situación al inicio y en momentos posteriores.

- (iii) Los Supuestos o Hipótesis están formuladas en negativo para adaptarse a un formulario que llevaba a la confusión al establecer "Riesgos", lo que no se adapta a la metodología de Enfoque del Marco Lógico.

- (iv) Las metas poco realistas en diferentes casos. A modo de ejemplo solamente, resulta desmedido pensar en una reducción de la deserción escolar causada por diferentes factores de mucho peso (falta de motivación de los profesores, salarios insuficientes, situación socio-económica de las comunidades que lleva al trabajo infantil o emigración, falta de evaluaciones a los profesores que desincentivan la mejora en su capacitación, etc.) actuando solamente en el aspecto docente y con una intervención limitada en el tiempo.

- (v) Longitud excesiva del Marco Lógico, que dificulta su uso como herramienta de comunicación y ordenamiento de ideas.
- (vi) Aunque de importancia menor, dado que la coherencia no sufre menoscabo, la colocación de actividades en columna aparte resulta una práctica heterodoxa.

CESAL y sus contrapartes han realizado un esfuerzo importante para utilizar el ML como herramienta de referencia en la gestión y seguimiento del programa, sin embargo, y debido a las debilidades previamente mencionadas, en especial en lo referente a IOVs y línea de base, no ha sido posible realizar un seguimiento sistemático de los objetivos obtenidos en los diferentes niveles de intervención (Resultados, OE, OG). Sí se ha realizado un seguimiento no-sistemático de resultados y un seguimiento adecuado de actividades.

## 6. Análisis del programa por componente y criterio de evaluación

### 6.1 Coordinación y gestión general del programa

CESAL ha llevado a cabo de manera diligente y eficaz las funciones de coordinación y supervisión del Programa que le eran propias.

Además, uno de los roles fundamentales que ha desarrollado CESAL ha sido el de dar a conocer los resultados del Programa en el ámbito institucional más allá de las instituciones directamente involucradas en el Programa. Las contrapartes se han centrado en la ejecución y CESAL ha complementado con acciones de diseminación y relaciones públicas a nivel institucional (capitalización del impacto del programa).

CESAL ha ido mucho más allá de su papel como simple mecanismo de canalización de fondos de cooperación internacional a las contrapartes locales y ha demostrado haber ofrecido importantes elementos de valor añadido:

1. Ha fomentado vínculos entre las diversas instituciones que han ejecutado el programa. La falta sustancial de integralidad en el diseño del programa impidió que estos vínculos se generaran de forma espontánea. En unos pocos casos el fomento de la cooperación entre contrapartes derivó en acciones dentro del mismo CAM2: ej. APDES difundió los materiales de promoción del CID en los asentamientos humanos en los que trabajaba el componente de saneamiento. En otro casos el estímulo de lazos entre las contrapartes trascendió la vida del CAM2 ej. El CEASE llegó a apoyar un comedor popular impulsado por APDES.
2. CESAL ha facilitado el establecimiento de relaciones entre las contrapartes con instituciones gubernamentales Ej.: con SEDAPAL y la Dirección General de Saneamiento en el componente de saneamiento, con las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en el área de educación, con PROMPYME –entidad del Ministerio de Trabajo dedicada a la promoción de la pequeña y mediana empresa- y con las distintas municipalidades distritales involucradas en el Programa.
3. CESAL ha dado también apoyo institucional y ha reforzado a las contrapartes locales ante autoridades peruanas, aumentando así su poder de negociación ej. la presentación del Programa por parte de CESAL a las autoridades de la municipalidad de Comas ayudó a que ésta cediera una oficina al CID para la ejecución del programa de apoyo a nuevos emprendedores.
4. Las contrapartes locales de CAM2 atribuyen a CESAL el haber conferido una visión más estratégica al programa. Asimismo se atribuye a CESAL el hecho de que el proceso de gestión de recursos haya ganado en transparencia y una supervisión efectiva y constante de la ejecución del Programa a la que contribuyeron las “Mesas de Trabajo” organizadas por el Coordinador del Programa.

Aunque el Sistema interno de monitoreo y seguimiento de actividades de CESAL ha funcionado de modo adecuado, no ha sido así en el aspecto de monitoreo de objetivos. De este modo, la falta de un Sistema Interno de Monitoreo y Seguimiento (SIMS) de objetivos (resultados, objetivos específicos) adecuado y sistemático no ha permitido a CESAL conocer de modo adecuado si las acciones realizadas por sus socios estaban generando resultados, de qué

naturaleza y calidad y en qué magnitud. Esta debilidad ha sido identificada previamente por CESAL y está siendo abordada de modo explícito en el marco de la presente evaluación y taller como se describió más arriba.

La incorporación de la figura de un Coordinador del Programa frente a la posibilidad potencial de haber podido seleccionar un coordinador local ha demostrado ser una buena práctica. La figura del coordinador expatriado ha contribuido a que el proceso de coordinación y supervisión fuera percibido como más neutral dados los diferentes intereses corporativos que podían tener, más allá del CAM2, las diferentes partes interesadas.

## 6.2 Mejora de la educación

### a) Pertinencia

El programa es muy pertinente tanto desde un punto de vista de apoyo institucional como en sus elementos de apoyo directo a la docencia

Desde el punto de vista de fortalecimiento institucional ha supuesto un importante apoyo a la Universidad Sede Sapientiae que además se ha llevado a cabo en un tiempo excepcionalmente corto. Se ha acelerado y fortalecido la intención estratégica de la Universidad de promover su acercamiento a la sociedad y entorno donde se sitúa y se ha contribuido significativamente a su reputación y dotación de medios.

Desde el punto de vista educativo, el componente se ha centrado en la mejora de la calidad docente en educación inicial y primaria y gestión de escuelas. Desde el punto de vista sustantivo, el énfasis en comprensión lectora, o lógica matemática corresponden con las estrategias promovidas por el gobierno, y el apoyo en metodologías pedagógicas aborda una necesidad ampliamente reconocida.

### b) Eficiencia

La intervención se centró en un primer momento en la creación y puesta en funcionamiento del Centro de Servicios Educativos (CESED), vinculado a la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

La doble tarea de crear el CESED y que al mismo tiempo éste sea el responsable de llevar a cabo la intervención en el plano docente creó dificultades en los dos primeros años, en que se priorizó la puesta en funcionamiento del CESED y la implementación del sub-componente docente fue llevada a cabo de modo disperso y poco estratégico que aunque benefició a profesores de modo aislado, no tuvo un efecto institucional o de cambio. Durante el tercer año se emprende una estrategia no dirigida a individuos sino instituciones y más centrada (ver impacto).

La ejecución también hubo de contar con la colaboración y anuencia de las Unidades de gestión educativa Local (UGEL) 02 y 04. La rotación de directores y consiguiente falta de estrategia de la UGEL 04 dificultó el progreso del componente, lo que contrató con la colaboración de la UGEL 02 que permitió un avance con menos dificultades.

En total CESED ofreció capacitación a docentes y directores de 40 centros de Lima Norte (30 estatales, 5 privados, 5 especiales) en los distritos de intervención y 5 centros de otros distritos de Lima<sup>2</sup>.

### **c) Eficacia**

El CESED cuenta, gracias a la intervención, con los espacios físicos acondicionados adecuadamente para sus oficinas, aula de informática y centro de impresiones en terrenos de propiedad de la diócesis de Carabayllo. Durante la intervención el CESED ha contado con un equipo técnico de 29 personas: 01 coordinadora, 01 asistente técnica, 01 contable, 22 docentes para el dictado de cursos y capacitaciones, y 04 docentes asesores. Se han adquirido los equipos informáticos y de impresiones, así como los libros de la biblioteca especializada.

En el componente educativo, se ha puesto en marcha un programa de capacitación para docentes y directores, en colaboración con las UGEL 02 y 04. Los indicadores relativos al programa de capacitación no resultan adecuados para obtener información sobre los resultados conseguidos en este apartado. La visita de campo y las entrevistas realizadas sugieren que tanto los capacitadores como los materiales utilizados en las capacitaciones han sido percibidos por los beneficiarios como útiles y de alta calidad.

Los participantes en los cursos han recibido un diploma acreditativo con valor oficial, por ser emitido por la UCSS y por el Ministerio de Educación a través de la UGEL 02, y, desde el punto de vista práctico, han visto reforzada las redes que ya venían funcionando.

### **d) Impacto**

El componente de educación del CAM2 busca dos objetivos principales, de un lado apoyar a la institución CESED y de otro aportar una mejora docente en varios centros del Cono Norte de Lima.

Desde esta perspectiva, los dos indicadores incluidos en el Marco Lógico a nivel de Objetivo Específico no parecen adecuados, a saber:

*IOV 1. A los dos años de la finalización del programa se habrá reducido en un 15% la deserción escolar de los centros educativos de inicial y primaria de los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres.*

*IOV 2. A los dos años de la finalización del programa se habrá incrementado en un 10% el número de alumnos que pasan a secundaria en los centros escolares de Los Olivos, Comas y San Martín de Porres.*

La deserción escolar en Lima es un problema que encuentra sus causas en factores que van desde la falta de motivación de los profesores, a los salarios insuficientes de los mismos, situación socio-económica de las comunidades que lleva al trabajo infantil o emigración, falta de evaluaciones a los profesores que desincentivan la mejora en su capacitación, etc. El componente fue concebido para abordar tan solo unos de estos factores, y ni siquiera de modo íntegro, por tanto la mayor o menor deserción no dependerá de la bondad de la intervención más que en un porcentaje pequeño, y hubiera sido más útil establecer indicadores más ajustados a la intervención tales como la evaluación de la capacidad de los profesores en las materias objeto de capacitación o las calificaciones obtenidas por los alumnos por mencionar grosso modo algún ejemplo.

---

<sup>2</sup> Véase informe final para detalles sobre la ejecución de actividades

El segundo indicador tampoco es proporcionado a la intervención. Por otro lado, el paso a secundaria es difícilmente ‘medible’ cuando muchos alumnos cambian de escuela, etc. Finalmente, la medición a dos años de finalizar el programa resulta poco útil para la implementación y difícilmente atribuible a un componente de limitado alcance pasados tanto tiempo.

Si ofrece un alto potencial de impacto el apoyo directo concentrado en CESED y su papel como agente de desarrollo en el Cono Norte.

En cuanto a la intervención directamente docente, como se explicó, no es hasta el tercer año que se adopta una estrategia de trabajo con instituciones completas frente a la previa intervención con individuos aislados. Esta adaptación es una adaptación muy positiva y racional que ofrece posibilidades de impacto potencial al unir el tratamiento con instituciones enteras a la intervención desde diferentes ángulos (dirección, docentes...), lo que aumenta las posibilidades de alcanzar la masa crítica necesaria para fomentar un verdadero cambio. Sin embargo, y a pesar de la mejora, lo reducido del tiempo de intervención bajo este enfoque (un año) no permite esperar un impacto significativo en este ámbito.

#### **e) Sostenibilidad**

La sostenibilidad de CESED como institución y de sus actividades ofrece garantías por su dependencia de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) y el apoyo de AVSI y otros donantes relacionados de modo sólido con la Universidad.

Dentro del componente docente, se debe considerar que el trabajo no ha hecho sino comenzar y que el alcance hoy por hoy es aún muy modesto. La continuación de la misma estrategia seguida durante el tercer año y con las mismas instituciones, y el paso de la comprensión lectora o pensamiento lógico matemático a la construcción de metodologías o currículums a elaborar por los propios profesores es un paso pragmático de cara a apoyar la sostenibilidad.

### **6.3 Cobertura de las necesidades básicas**

#### **a) Pertinencia**

El componente de saneamiento en los Asentamientos Humanos (AAHH) de La Libertad y Villa Hermosa es extremadamente pertinente tanto desde un punto de vista de vulnerabilidad como en su perspectiva de impacto potencial.

En la zona de intervención, muy pobre y situada en pendiente, no existían posibilidades reales de acceso a una cobertura de saneamiento clásica y la situación base presentaba situaciones de saneamiento deficientes y precarias sin llegar siquiera al nivel de letrina. El sistema condominial de saneamiento ofrece la posibilidad del acceso a un sistema de saneamiento a través de un importante abaratamiento de los costos de construcción (3 veces más barato e incluso 5 veces más barato en zonas de pendiente elevada) frente al sistema clásico, sin prácticamente ninguna desventaja en el servicio para los usuarios.

El componente fue concebido como un proyecto piloto, y desde este punto de vista, la pertinencia es máxima en un contexto en que SEDAPAL (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima) no es capaz de ofrecer cobertura a toda la población por razones de crecimiento horizontal urbano, topografía no accesible con sistemas clásicos y costes con el resultado de un 11% de la población sin acceso a servicios básicos.

Es importante resaltar que ante este problema, la intervención de donantes y ONGs es crucial, ya que el gobierno se ve presionado a resolver problemas inmediatos y son sólo los actores externos los que pueden cumplir el papel de probar soluciones que puedan dar fruto a medio plazo.

## **b) Eficiencia**

El componente ha sido ejecutado con un alto grado de eficiencia, a lo que ha contribuido la experiencia de CESAL en este sector, el conocimiento del Cono Norte y el terreno por parte de la contraparte implementadora APDES (Asociación de Promoción y Desarrollo Social), la coordinación a nivel institucional con el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, y con el Programa GTZ-PROAGUA de la cooperación oficial alemana y en particular gracias al cuidado puesto en la involucración efectiva de las comunidades beneficiarias durante una parte sustancial de la etapa de diseño e implementación del componente.

Por otro lado, la falta de convencimiento de SEDAPAL sobre lo apropiado del sistema durante el principio de la intervención, la falta de un reglamento que diese cabida al sistema condominial y las exigencias burocráticas ocasionaron dificultades y retrasos durante el primer año principalmente, aunque fueron superados y compensados durante la intervención.

Como hitos principales en la implementación destacan:

Sistema de alcantarillado condominial construido y en funcionamiento no solamente en La Libertad y en Villa Hermosa como estaba previsto, sino también la incorporación de Vista Alegre aprovechando el tipo de cambio favorable Euro-Dólar<sup>3</sup>.

Sistematizada la experiencia de implementación y operación comunal a través de la colaboración entre CESAL, APDES y GTZ PROAGUA. Publicado un artículo sobre la experiencia del proyecto condominial en el Boletín AGUA / Octubre – Comité Sectorial de Agua y Saneamiento (PAS-BM, CEPIS). Video en formato VCD elaborado, de gran calidad, claridad y adecuado para su propósito.

El proceso vino acompañado por la capacitación de las familias usuarias en la ejecución de las obras y en la gestión para la operación y mantenimiento del Sistema de Desagüe Condominio (SDC).

El Comité de Administración y Mantenimiento del Servicio de Alcantarillado Condominial (CAMAC) fue constituido tal y como estaba previsto. Se ha conformado un comité de administración y mantenimiento del sistema de alcantarillado condominial con actividades de monitoreo del sistema

Un porcentaje que se aproxima al 95% de las familias de los asentamientos humanos de Villa Hermosa y La Libertad Alta (Comas) eliminan adecuadamente las excretas, e incrementan la frecuencia de baño/aseo personal.

Un 90% de las familias de los asentamientos humanos de Villa Hermosa y La Libertad Alta han asistido a capacitaciones relativas al uso adecuado y el mantenimiento del SDC.

Se ha puesto en marcha un modelo piloto de gestión de servicio de agua y saneamiento (véase impacto más adelante).

---

<sup>3</sup> Véase informe final para detalle sobre la ejecución y alcance de actividades.

### **c) Eficacia**

En total se instaló junto con los beneficiarios el SDC en un total de 195 lotes, superando con creces los 135 previstos originalmente, logrando que 187 familias de 3 asentamientos humanos tengan instalaciones domiciliarias de desagüe en funcionamiento. Es importante resaltar que esta ampliación se ha realizado sin menoscabo del objetivo primordial de conformar una experiencia piloto.

El acceso efectivo y uso del sistema se da en un porcentaje superior al 90% y viene corroborado por indicadores irrefutables en el contexto de pobreza, como son la compra e instalación de inodoros por parte de los propios beneficiarios.

No han existido hasta la fecha atoros de envergadura, indicador tanto de uso como de mantenimiento.

Merece la pena mencionar la acertada adaptación incorporada de incluir a niños en las capacitaciones para asegurar su colaboración en el apropiado funcionamiento del sistema.

Funciona asimismo un núcleo de vigilancia y control del uso y mantenimiento del servicio de alcantarillado condominial en 2 AA HH tal y como estaba previsto.

### **d) Impacto**

Este componente ha tenido un impacto extraordinario, más allá de lo que cabía esperar y en diferentes ámbitos:

Impacto en profundidad sobre la vida cotidiana de los beneficiarios proveyendo de acceso a desagüe a los beneficiarios frente a una situación base en la que se carecía de saneamiento digno y con probabilidades nulas de acceso a saneamiento en el corto o medio plazo. Existe un cambio tangible en el medio en que viven los beneficiarios, reducción de olores, moscas, elementos desagradables o higiénicamente peligrosos. Este cambio se traduce en que la habitabilidad real de los AAHH era antes de un 70%, mientras que ahora los propios habitantes la estiman en torno al 85 o 90%, indicador de gran importancia

El Proyecto de Ampliación de la Cobertura de los Servicios de Agua Potable y Evacuación de Desagües (PAC) de SEDAPAL ha adoptado el modelo condominial como opción estratégica de primer orden, y aunque el grado de atribución exacto al proyecto es imposible de determinar en una labor de tanta complejidad, actores y pasos, es innegable la importante contribución estratégica del programa. Este importantísimo paso podría además ser parte de un proceso hacia un futuro programa estatal de cobertura. Debe tenerse en cuenta además la oportunidad en el marco de la promesa política de la nueva presidencia de aumentar significativamente la cobertura.

Existe también un impacto de gran magnitud en aspectos logrados de modo indirecto:

La organización de las comunidades, fundamental para la articulación de otras iniciativas (ejemplos ya constatados: construcción y financiación de muros de contención, espacios deportivos) y que ha conllevado también la promoción de la renovación del liderazgo y movilización de los líderes en particular y la comunidad en general

Se genera conciencia sobre el agua y desperdicios en general, elemento que va más allá del simple uso del SDC. Se están dando además significativos cambios en comportamientos sanitarios básicos.

El SDC es más flexible que el clásico de ser necesarias modificaciones, lo que está resultando ya útil a la hora de construir escaleras sin necesidad de rompimientos, etc.

Ha sido clave para APDES y su posicionamiento como ONG especialista en SDC y labor social en el Cono Norte de Lima.

Ha tenido un efecto arrastre importante con donantes que han decidido invertir en SDC tales como el Gobierno Vasco, la Comunidad de Castilla la Mancha, la Comunidad Valenciana o el Canal de Isabel II.

Manuales de SEDAPAL inspirados en gran parte por los realizados a través del proyecto. Se han adoptado un reglamento que da cabida al SDC, se ha mejorado después y el sistema se menciona en el plan nacional de saneamiento como solución alternativa.

Finalmente, la colaboración del componente con otros actores del programa ha dado lugar a varios beneficios, así, CEASE ha ayudado con el vídeo sobre el SDC, APDES a distribuido información sobre CID y CEASE y en general APDES ha podido ejercer una influencia mayor en decisiones y reuniones gracias a estar integrados en un programa con CESAL y resto de socios.

### **e) Sostenibilidad**

Los aciertos en los ámbitos de diseño y pertinencia, en especial el énfasis real sobre la participación de los beneficiarios en todas las fases de planificación y ejecución han sentado una base sólida para la sostenibilidad de los beneficios del programa. La participación en las obras y todas las fases ha desarrollado un sentimiento no sólo de apropiación sino también de valoración de los recursos a gestionar y mantener.

Existe además un mecanismo de ahorro mensual (1 sol por familia) para mantenimiento preventivo del sistema. Por otro lado, el mantenimiento es más barato que el del sistema clásico, lo que constituye otro rasgo positivo.

El compromiso entre APDES, los beneficiarios y SEDAPAL prevé que tras la recepción por parte de SEDAPAL (realizada hace dos meses) se continúe un periodo de garantía por parte de APDES durante 6 meses en caso de problemas. La responsabilidad de los beneficiarios queda establecida en caso de problemas de pequeña envergadura y la intervención de SEDAPAL en caso de problemas mayores.

A pesar del compromiso contractual adoptado por SEDAPAL, existe el riesgo objetivo de falta de atención ante los posibles problemas serios que puedan afectar al sistema dado que por una parte SEDAPAL carece de incentivos económicos para actuar en una zona donde no sirve agua, y tampoco cuenta hoy en día con las herramientas y equipamientos adecuados para actuar en el cerro. A este riesgo se añade la ambigüedad del reglamento y acuerdo sobre el límite de responsabilidades entre comunidades y SEDAPAL.

## **6.4 Mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos**

Este componente integra dos sub-componentes ejecutados por dos contrapartes diferentes:

**1) Sub-componente ejecutado por el Centro de Apoyo al Sector Empresarial (CEASE):** Servicios de apoyo empresarial para los micro y pequeños empresarios del sector textil de los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres y desarrollado en el CEASE un área de investigación y documentación y;

**2) Sub-componente ejecutado por el Colectivo Integral de Desarrollo (CID):** Puesta en marcha de un Programa de Apoyo a Jóvenes Empresarios y Creadores de Negocios en los distritos de Los Olivos y Comas, a través de la creación de Centros de Servicios para jóvenes Emprendedores en dichas municipalidades.

### **a) Pertinencia**

La concentración del sub-componente ejecutado por el CEASE en el sector textil es altamente pertinente dada la estructura del tejido empresarial en el Cono Norte. De los cuatro sectores principales en esta zona de Lima, metalmecánica, madera, calzado y textil, éste último es uno de los que tiene mayor crecimiento, genera más empleo al ser intensivo en mano de obra y, como sector, tiene la estructura más bien definida (el sector se estructura en base a grandes y medianas empresas exportadoras que subcontratan a pequeñas empresas/talleres). En el Cono Norte se identificó una falta considerable de capacitación de la mano de obra empleada en estos pequeños talleres.

Uno de los problemas de base fundamentales abordado por el CEASE son los limitados niveles de capacitación técnica y de gestión del empresariado del sector, un colectivo tradicionalmente reacio a los procesos de formación. En este contexto la captación y concienciación del empresariado ha sido un desafío fundamental que ha absorbido gran parte de los esfuerzos de CEASE pero que no consta en la estrategia de intervención tal y como figura en el Marco Lógico. El número de participantes en los diversos cursos de capacitación y el gran interés que estos han ido suscitando en el grupo meta son pues variables que explican por sí solas y en gran medida el éxito de la intervención en términos de impacto.

El fortalecimiento y desarrollo institucional del CEASE es altamente pertinente respecto a los objetivos estratégicos de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS). La universidad, fundada en 1999, se articuló en base a las facultades de educación y ciencias económicas y comerciales y se creó con una doble misión: ofrecer al empresariado herramientas académicamente probadas y a la vez actuar como nexo de unión entre la realidad empresarial del Cono Norte y el alumnado. La UCSS se funda en un contexto en el que las universidades estaban tradicionalmente desligadas de la realidad empresarial que las rodeaba e intenta revertir la situación mediante el establecimiento vínculos sólidos y prácticos entre el mundo académico y el tejido empresarial de Cono Norte ofreciendo un perfil de ‘extensión’ efectiva. El CAM2 ha permitido a la UCSS materializar su visión al contribuir al fortalecimiento de su servicio de extensión empresarial, el CEASE.

El CEASE ya impartía cursos de capacitación antes del inicio del CAM2. Uno de los valores añadidos de esta intervención ha sido la incorporación de asesorías de gestión y asistencia técnica. La totalidad de los empresarios entrevistados durante el ejercicio de evaluación expresaron que tales servicios fueron los que más incidieron a la hora de generar cambios positivos substanciales en sus negocios.

La intervención liderada por el CID tiene también un alto grado de pertinencia en cuanto su estrategia institucional como contraparte ejecutora. Es la continuación de una iniciativa previa de apoyo a jóvenes empresarios también financiada por la Comunidad Autónoma de Madrid a través de CESAL en el Cono Sur de Lima y en base a la cual se constató el éxito y la validez de la metodología de este tipo de intervención (tasas de permanencia de las empresas de un 70%). Este sub -componente se inserta en la estrategia de crecimiento institucional del CID y en particular a la expansión de su radio de acción y posicionamiento en el Cono Norte.

### **b) Eficiencia**

Los servicios de capacitación y asesoría realizados tanto por el CID como por CEASE han sido de buena calidad. Los materiales utilizados en los diversos módulos de capacitación eran

sencillos, claros y se adaptaron muy bien a las características de base de los participantes en los diferentes cursos. Del mismo modo, las sesiones de capacitación priorizaron aspectos prácticos y la interacción entre los participantes.

En general, la mayoría de las metas asociadas a los resultados de este Objetivo Específico se han conseguido y en varios casos incluso superado<sup>4</sup>. Hay, no obstante, algunas excepciones:

El Marco Lógico (ML) del Programa contemplaba la creación de una red formal de empresarios. Los esfuerzos dirigidos a fomentar el asociacionismo entre empresas del sector no tuvieron los efectos deseados y esta red nunca llegó a materializarse como tal.

La razón fundamental es que este componente se ha enfrentado a un proceso de cambio de mentalidad estructural en el grupo meta: el cambio de mentalidad de artesano a empresario. El programa se adaptó a la situación y se acabó dando seguimiento y apoyo a asociaciones empresariales ya existentes (apoyo en el área legal, diseño de catálogos, etc.). Una de las debilidades del diseño del Programa es que en ningún momento ha incorporado (y por lo tanto tampoco comunicado) los avances importantes conseguidos en este proceso: no hay indicadores que hayan seguido la evolución de este cambio de mentalidad (artesano-empresario) cuando muchos de los esfuerzos de captación y capacitación en sí han ido dirigidos en este sentido.

El Área de Investigación y Documentación a la que hace referencia el resultado 2 asociado al Objetivo Específico 2, ha consistido esencialmente en un refuerzo del área de investigación de la UCSS más que en la creación de un servicio de información dirigido directamente a empresas, que es lo que se deduce de la formulación de este resultado en el ML<sup>5</sup>. Aunque se ha repartido el estudio sobre la internacionalización del sector textil en varios eventos en los que ha participado el CEASE pero esto no se corresponde a los ‘servicios de información’ que se establecieron en el diseño inicial. Los beneficios reales del Área se han traducido, a nivel práctico, en la elaboración de documentos guía para el propio CEASE que nutren el diseño de su estrategia institucional. Constituye un recurso interno de la universidad más que un recurso directamente utilizable por el grupo meta.

La intervención del CID ha sido altamente eficiente teniendo en cuenta que se recortó la asignación presupuestaria inicialmente prevista para este sub-componente pero se mantuvieron las metas esperadas. Éstas fueron conseguidas e incluso superadas: 1025 jóvenes orientados frente a los 1000 previstos y 249 microempresas apoyadas (entre un 60% y un 70% de nueva creación) respecto a las 200 previstas.

El mencionado recorte tuvo, no obstante, las siguientes implicaciones a nivel de eficiencia. El modelo de programa de apoyo a jóvenes emprendedores se basa en cuatro áreas de acción: cursos de formación, asesorías y asistencia técnica, pasantías y orientación financiera (que incluye el respaldo de CID ante instituciones financieras). El ajuste presupuestario respecto al monto inicial previsto tuvo como consecuencia que no se incluyeran las pasantías en el programa de apoyo a jóvenes emprendedores lo cual afectó parcialmente a la calidad de los resultados (en términos de fortalecimiento). Varios de los empresarios entrevistados mencionaron que lo único que faltó para que la intervención fuera un éxito rotundo fue la posibilidad de poder materializar el plan de negocio a través de pasantías.

### **c) Eficacia**

---

<sup>4</sup> El Informe Final del Programa elaborado recientemente proporciona un análisis pormenorizado de la consecución de las metas al nivel de resultados.

<sup>5</sup> Una de las fuentes de verificación asociadas a este resultado menciona un registro de empresas atendidas cuando este servicio no fue establecido para atender demandas de empresas de manera directa.

No hubo un levantamiento de información diferenciado para este componente lo cual implica que no se ha dispuesto de una línea de base como tal. El documento de Línea de Base corresponde más a un diagnóstico de la situación de partida que a un punto de referencia que permita seguir la evolución de las variables desde el momento inicial y medir el cambio generado por la intervención.

Tampoco se estableció un sistema de recolección de información que proporcionara información sobre la evolución de los valores intermedios de los indicadores seleccionados.

Los Indicadores Objetivamente Verificables (IOV) asociados a este componente no permiten medir de manera específica y objetiva el grado de consecución del Objetivo Específico esto es, su eficacia. Las principales debilidades los indicadores seleccionados están asociadas a que o bien no son específicos, pertinentes, “medibles” y dos de los casos difícilmente alcanzables y “seguibles”.

Es importante mencionar que uno de los problemas subyacentes está estrechamente relacionado con la formulación del Objetivo Específico: la “mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos” tiene más que ver con un objetivo global que con el objetivo central del componente (las alternativas a esta situación se describen en el apartado de recomendaciones a CESAL).

Breve análisis de los indicadores seleccionados (el anexo 4 contiene el Marco Lógico de CAM2):

IOV1: *Un año después de acabar el programa, el sub - sector de micro y pequeñas empresas textiles de los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres ha incrementado su volumen de negocio en un 10%.*

IOV.2. *Dos años después de acabado el programa, ha aumentado en un 5% los ingresos de los micro empresarios de los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres cuyos ingresos principales proceden de la actividad del sector de confecciones.*

(i) Por definición, el Objetivo Específico es el objetivo central de un proyecto o componente en este caso. Estos dos indicadores no pueden medir el grado de consecución del objetivo central del proyecto (una vez acabado este) ya que lo miden un año después. Dicho de otro modo, no se tiene acceso a los datos en el momento adecuado. Ambos indicadores son, en todo caso, indicadores de impacto.

(ii) Los dos IOV implican una relación subyacente entre la reducción de costes gracias a las mejoras en los procesos de gestión y el aumento de los volúmenes de negocio /ingreso. La relación se puede ilustrar como sigue:

(1) Concienciación al empresariado de la necesidad de capacitación → (2) Capacitación → aplicación de los conceptos y herramientas → (3) mejoras en la gestión → (4) reducción de costes de gestión / mejoras en los procesos productivos → (5) mejora de la competitividad (precios más bajos) y productividad → (6) aumento en los volúmenes de venta.

Aunque la lógica sea coherente se han utilizado indicadores asociados a las últimas fases de esta cadena de efectos cuando los efectos atribuibles al proyecto se circunscriben a las tres primeras fases y en el mejor de los casos a la cuarta<sup>6</sup>. En otras palabras, se trata de indicadores que miden efectos muy alejados de la intervención en sí.

Dada la naturaleza de la intervención indicadores tales como “el número/porcentaje de empresas que han hecho un salto cualitativo y después de recibir capacitación y asesorías pasan a trabajar con empresas grandes” o “el número/porcentaje de empresas que han incorporado mejoras en la

---

<sup>6</sup> En base a las entrevistas con micro y pequeños empresarios que se beneficiaron de los cursos de capacitación se puede afirmar que la traducción de los cursos en mejoras efectivas de gestión es una cuestión de tiempo y que no bastan cuatro módulos de capacitación para que ello se produzca.

gestión (y que mejoras)” o “ el número/porcentaje de empresas que han reducido costes como mínimo en un % como consecuencia de estas mejoras” hubieran permitido captar mucho más el grado de consecución del propósito central del componente.

(iii) El colectivo que miden es “el sector de micro y pequeñas textiles en los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres” y no de las empresas concretas sobre las que el programa ha actuado (el grupo meta). Si dentro de dos años las estadísticas sectoriales revelan que los ingresos o el volumen de negocio de los microempresarios textiles de los tres distritos focales ha disminuido un 20%., esto no sería en ningún caso atribuible a los efectos directos de este componente (lo mismo se puede decir en caso contrario) ya que gran parte de las empresas que generan estas estadísticas pueden bien no ser parte del grupo meta.

Dicho esto, las entrevistas realizadas con una muestra de los empresarios que atendieron los diversos módulos de capacitación y recibieron asesorías técnicas del CEASE revelaron en todos los casos que los contenidos eran altamente pertinentes y que fueron altamente efectivos: los conocimientos adquiridos fueron asimilados y son utilizados en la práctica.

*IOV.3. al final del programa se han creado 200 microempresas nuevas y sostenibles iniciadas por jóvenes emprendedores en los distritos de Los Olivos y Comas.*

Este indicador está formulado como un resultado más que como una meta asociada a un objetivo y no responde totalmente a la lógica del componente ya que sólo menciona las empresas de nueva creación cuando el CID trabajó en muchos de los casos (aprox. 40%) con empresas ya creadas. El indicador de sostenibilidad de empresas de nueva creación por excelencia utilizado por el CID, es “la tasa de permanencia de los negocios” pero no se incluyó en el ML. En todo el CID no desarrolló, para CAM2, un sistema de recolección de datos que permitiera saber los valores de las variables incluidas en el diagnóstico empresarial inicial a final de programa. Se estima que aproximadamente de un 60 a un 70% de las 249 empresas a las que se atendieron eran de nueva creación y se desconoce la tasa de permanencia.

Dicho esto y en base a las entrevistas con jóvenes emprendedores que se beneficiaron de las actividades realizadas por el CID, los cursos de formación, las asesorías técnicas y la orientación financiera contribuyeron de manera efectiva tanto al desarrollo de nuevas empresas como a la consolidación y ampliación de empresas ya constituidas.

Uno de los elementos a resaltar de la intervención desarrollada por el CID es que se adaptó rápidamente y de manera efectiva al contexto específico del Cono Norte para garantizar que los beneficios esperados llegaran al grupo meta.

EL CID no tenía experiencia previa en el Cono Norte sino esencialmente en el Cono Sur, una zona con características socio-económicas y a de tejido empresarial muy diferentes a las del Cono Norte. Las diferencias principales a la que CID tuvo que adaptarse fueron:

- (1) En el Cono Norte existe una cultura empresarial mucho más desarrollada.
- (2) El nivel formativo de los jóvenes empresarios era más elevado en el Cono Norte, donde la población con formación universitaria es mayor.
- (3) Los empresarios forman parte de una segunda e incluso tercera generación de empresarios mientras que en el Cono Sur se trata de la primera generación.
- (4) Las demandas de los jóvenes emprendedores en cuanto a asistencia técnica y orientación financiera eran más complejas en el Cono Norte.

CID se adaptó a la situación de manera eficaz a mediante un ajuste de los contenidos de los módulos y asesorías de manera que fueran mucho más especializados.

#### **d) Impacto**

Los módulos de capacitación diseñados y ejecutados por el CEASE están siendo extendidos al empresariado de los otros tres sectores industriales dominantes en el Cono Norte (metalmecánica, calzado y madera) lo cual significa una extensión de los efectos del programa a su entorno más amplio trascendiendo al grupo meta del programa.

Los servicios de asesoría técnica del CID son altamente valorados por los emprendedores, que los consideran de un gran valor añadido por su naturaleza práctica (estrategias de posicionamiento, segmentación de la clientela, como acceder a fuentes de financiación etc.). En este sentido la estrategia de CID ha ido más allá de cursos y asesorías puntuales y en muchos casos se ha convertido en un proceso de acompañamiento personalizado que a medio plazo podría generar cambios profundos. Las entrevistas de evaluación revelaron que la intervención del CID generó procesos de cambio en las actitudes del empresariado joven: concretamente ha contribuido a aumentar de manera notable la confianza de los empresarios en sí mismos y en las potencialidades de su negocio. Los encuentros nacionales de jóvenes emprendedores han tenido también un impacto significativo: son muy valorados como plataforma para compartir experiencias y hacer contactos empresariales. El hecho que el CID no haya podido prolongar su presencia en el Cono Norte (ver sostenibilidad) una vez terminada su intervención en CAM2 afecta directamente al gran potencial de impacto que hubiera podido tener a medio plazo de haber seguido en la zona.

El especial énfasis que tanto CID como CEASE pusieron en promover la interacción entre los empresarios que participaron en los cursos de capacitación tuvo un efecto altamente positivo en cuanto a intercambio de experiencias y la creación de vínculos entre ellos. Esto tiene especial relevancia en la cultura empresarial peruana, que tiende por defecto, al individualismo y a la falta de cooperación entre empresarios.

El Programa ha tenido un impacto real directo importante términos de fortalecimiento y desarrollo institucional del CEASE y por ende en proceso de consolidación de la UCSS como institución de referencia en el ámbito empresarial en el Cono Norte. Esta zona de Lima es prolífera en centros (muchos de ellos privados) que ofrecen servicios de apoyo al empresariado y que en un gran número de casos son de dudosa calidad. En este contexto el Programa ha contribuido al posicionamiento de CEASE como un referente en el sub-sector de los servicios de apoyo empresarial.

La única nota negativa en términos de impacto está relacionada más con la falta de aprovechamiento del potencial de impacto que con efectos negativos en sí. Las sinergias y complementariedades existentes entre el sub-componente liderado por CEASE y el área ejecutada por CID no se optimizaron en absoluto debido a una falta total de articulación entre las dos instituciones. En sentido la relación entre las dos instituciones se caracterizó más por resistencias asociadas al miedo de acabar compitiendo que por un acercamiento en busca de complementariedad. Ejemplos del potencial de vincular los dos ejes son: la estrecha relación existente entre las capacitaciones en el manejo de máquinas industriales impartidas por CEASE y el propio programa a jóvenes emprendedores de CID; o la idea inicial de que los primeros participantes en el programa del CID fueran alumnos de la universidad.

Las dos instituciones generaron durante la vida del CAM2 sendas bases de datos: CEASE dispone de una base de datos que incluye 4000 empresarios del sector textil y CID de una base de datos con información muy completa sobre todos los jóvenes empresarios de Los Olivos y Comas con los que trabajó el Programa. Estas fuentes de información no se han compartido en ningún momento.

Esta falta de articulación entre el CID y CEASE ha revertido indirectamente en una disminución de la eficacia y el impacto que hubiera podido tener el programa para los beneficiarios. Las resistencias a la hora de permitir el acceso a datos generados como fruto de la financiación de la

Comunidad de Madrid choca con los principios de esta institución y, más importante, van en perjuicio de los grupos meta a los que el Programa pretende beneficiar.

Para evitar situaciones semejantes en el futuro, CESAL podría incluir en los “convenios por Programa/proyecto” que firma con las contrapartes ejecutoras, una cláusula que regule el uso de los ‘productos’ obtenidos con la financiación disponible, al menos durante la vida de los Programas.

### e) Sostenibilidad

En el caso del sub-componente ejecutado por CEASE, la continuación futura del flujo de beneficios generado para el grupo meta depende de dos factores: (i) de la continuidad institucional del CEASE como centro de servicios al empresariado y (ii) de la aplicación efectiva y continuada de los conocimientos adquiridos en los diversos cursos de capacitación y sesiones de asistencia técnica. En el momento de realizar la presente evaluación el CEASE seguía impartiendo (o estaba planeado impartir) cursos en los cuatro módulos de capacitación que se diseñaron dentro del CAM2: gestión y finanzas; mejora de procesos, manejo de máquinas industriales y capacitación en planta. En el campo de la gestión y finanzas se ha elaborado un segundo nivel del módulo que profundiza en las áreas de logística, gestión de recursos humanos y obtención de recursos financieros.

La sostenibilidad económico-financiera también presenta una situación alentadora ya que en la actualidad los cursos permiten cubrir los costes variables generados por los mismos (materiales, personal docente subcontratado, etc.) mientras los costes fijos son cubiertos por la UCSS.

El CEASE goza además de solidez institucional, no sólo por ser parte de la UCSS sino por haber establecido alianzas estratégicas con las Municipalidades de varios distritos del Cono Norte que facilitan la captación de empresarios para cursos y gozar del apoyo financiero de donantes internacionales.

En cuanto a CID se refiere, la estrategia de posicionamiento (sostenible) y consolidación en el Cono Norte no fructificó lo cual implica esencialmente que la intervención en el marco de CAM2 se quedó en un apoyo puntual al grupo meta. Los dos centros establecidos en Los Olivos y en Comas no han continuado una vez finalizada la intervención. La municipalidad de Los Olivos no pudo dotar a CID de un espacio para el centro de servicios a jóvenes emprendedores y el convenio con la municipalidad del distrito de Comas dejó de ser efectivo al finalizar el Programa.

El CID mantiene el contacto de manera informal con sólo algunos de los beneficiarios del programa más de un año después de la finalización del mismo. Entrevistas con varios de estos emprendedores revelaron que uno de los valores añadido que le atribuían a CID a la hora de compararlo con otras instituciones que ofrecen servicios de apoyo empresarial era precisamente el hecho de que hicieran seguimiento ex-post, esto es, una vez acabada la intervención en sí. Como se mencionó anteriormente, el CID tiene una base de datos con información sumamente útil sobre de los emprendedores que participaron en el programa de apoyo financiado por CAM2. Esta base de datos no se utiliza en la actualidad. En este sentido, el hecho de que CID no pudiera permanecer en la zona ha ido en detrimento no sólo de la sostenibilidad del sub-componente sino también del impacto potencial que hubiera podido tener en la zona.

La sostenibilidad en términos de la aplicación efectiva y continuada de los conocimientos adquiridos en los diversos cursos de capacitación y sesiones de asistencia técnica realizadas por CID es alta dada la buena aceptación y el uso que de ellos están haciendo los emprendedores entrevistado. No obstante, la falta de nuevas fases de acompañamiento en el proceso de crecimiento de las nuevas empresas como consecuencia de la falta de continuidad del CID en el Cono Norte va en detrimento de la sostenibilidad futura de los esfuerzos que realizó el Programa.

La no existencia de un relación de colaboración efectiva entre el CID y el CEASE podría haber paliado (todavía se está a tiempo) esta situación ya de que el CEASE sigue operando en los distritos de Los Olivos y Comas y podría dar apoyo y seguimiento a los jóvenes emprendedores atendidos por el CID.

En cuanto a la relación de cooperación institucional entre CESAL y el CID cabe destacar que las capacidades y experticia del CID encajan perfectamente con las condiciones socio-económicas de base del Cono Este, zona donde CESAL se está expandiendo a nivel programático.

## **6.5 Fortalecimiento de administraciones subestatales**

### **a) Pertinencia**

El componente es altamente pertinente y oportuno. A pesar de las notables diferencias entre Comas y Los Olivos, tanto en uno como en otro distrito se da en las municipalidades una situación de partida caracterizada por la inadecuada preparación para el desempeño de la gestión pública y los limitados espacios de concertación y participación entre la sociedad civil y el gobierno local.

A esta situación se le añade en el presente momento el proceso de Descentralización del Estado, la Ley de Municipalidades, y de modo más específico la necesidad de manejar planes de desarrollo locales y presupuestos participativos.

### **b) Eficiencia**

El compromiso de las municipalidades no fue pre-acordado de modo claro e implicado a las instituciones, lo que ha tenido como resultado que, aunque sí ha habido individuos comprometidos con el proceso, se ha producido también un aprovechamiento sólo parcial de los recursos al no contar con la participación deseada en muchos módulos.

A esta falta de compromiso institucional claro viene a añadirse problemas de agenda de las autoridades municipales (problema proveniente de un diseño sin compromiso explícito) y la coyuntura de año preelectoral que provocó diversos retrasos.

La actividad de asistencia técnica y apoyo al presupuesto participativo centró las actividades en un intento de adaptarse a las exigencias legales que marcaban las prioridades de las municipalidades de actividades. Esta priorización incidió en el resto de actividades provocando también desplazamientos en el tiempo.

En total se ha prestado servicios de capacitación a 1091 regidores, responsables, profesionales y trabajadores municipales<sup>7</sup>.

### **c) Eficacia**

La falta de Indicadores Objetivamente Verificables hace que la medición del progreso en este componente no pueda realizarse de modo sistemático, sin embargo las entrevistas realizadas, visita de campo y análisis de documentos aportan las siguientes consideraciones:

---

<sup>7</sup> Véase informe final para detalle sobre actividades.

Los individuos objeto de la capacitación han mejorado en cuanto a su capacidad de gestión municipal. Este beneficio no ha redundado en un fortalecimiento institucional claro por la falta de implicación previa de la propia institución y la presencia mayoritaria en las capacitaciones de personal inestable frente a un mayor desinterés en el personal permanente (clave en la institución), lo que indica que el beneficio se quedará en la institución mientras estos individuos permanezcan en la misma, pero después saldrá de la institución.

En algunas ocasiones, y pese a la intención de las partes de consensuar los módulos, la premura de tiempo hizo que este consenso de participantes, etc., no se produjera de modo efectivo, lo que redundó también en un menor interés en algunos módulos que fueron percibidos como menos pertinentes o prácticos.

Se ha producido indirectamente un efecto positivo de mejora de la intercomunicación e intercambio de ideas entre los diferentes departamentos gracias al espacio abierto por las capacitaciones.

También es importante constatar que la calidad y utilidad práctica de algunos módulos tuvieron el efecto positivo de incentivar las ganas de aprender entre trabajadores que no habían estado presentes al observar el beneficio obtenido por sus compañeros.

Los talleres de género se han enfrentado a una línea de base baja, y aunque limitados en su duración y alcance, han tenido el efecto de traer el asunto al discurso de la municipalidad, lo que puede considerarse un paso importante dados los recursos invertidos.

La Asistencia Técnica fue de buena calidad, sin embargo su concepción como intervenciones de carácter puntual, la falta de acompañamiento continuado y interacción suficiente con los departamentos pertinentes más allá de la coordinación y la insuficiente profundidad de la intervención hizo que estos insumos fueran abiertamente insuficientes frente a la necesidad de una intervención más estratégica y sólida.

El apoyo técnico al proceso de validación y revisión de los planes de desarrollo municipales ha contribuido a la mejora de sus perspectivas de viabilidad, pero debe considerarse aún parte de un proceso que requiere de consolidación. Han sido también entregados los documentos con los planes de desarrollo y planes económicos validados y renovados de ambas municipalidades.

#### **d) Impacto**

Lo oportuno de la intervención, contribuyendo a dotar a los trabajadores de las municipalidades de capacitación y apoyando en el diseño y utilización de herramientas fundamentales de gestión municipal hace que el componente haya tenido una penetración útil en el funcionamiento de las municipalidades y haya beneficiado a trabajadores individuales.

No se puede hablar sin embargo de un impacto significativo en el fortalecimiento de la institucionalidad por las razones explicadas anteriormente y que se centran en la falta de compromiso de las municipalidades como institución y la consiguiente falta de presencia de suficiente personal permanente en las capacitaciones.

#### **e) Sostenibilidad**

Los argumentos que afectan al impacto del componente y la falta de una masa crítica suficiente en cantidad y profundidad hacen que las perspectivas de sostenibilidad de los beneficios obtenidos a través del proyecto sean débiles.

## 7. Recomendaciones

### 7.1 Comunidad de Madrid

Tal y como se explicó en el análisis, las estrategias de los donantes y las de las ONGs responden a realidades distintas, y si atendemos a esta diferencia objetiva entre donantes y ONGs y las consecuencias naturales que se derivan de la misma, podemos colegir que la fórmula de la convocatoria a la que se presentan propuestas por parte de ONGs es válida seguramente para el enfoque proyecto, pero sin embargo parece muy inadecuada para promocionar enfoques reales de programa.

Las razones, recordadas brevemente son (i) los tiempos exigidos entre convocatoria y propuesta impiden una verdadera identificación de estrategia de programa con margen para la identificación de necesidades que respondan a problemas integrales, para el análisis comparativo entre la conveniencia de trabajar con enfoque programa frente a soluciones a través de proyectos que pudieran ser más aconsejables, tiempo para la identificación de las posibles contrapartes adecuadas y constatación de su capacidad, etc. (ii) La identificación de posibles contrapartes es solamente una primera fase que, de cara a una posible implementación conjunta que exige adopción de responsabilidades conjuntas, confianza, etc., necesita en la realidad de un tiempo de conocimiento mutuo para poder llegar a la verdadera alianza interinstitucional, aunque sólo tenga como alcance la implementación de un programa.

1. Para resolver este desencuentro práctico, se sugiere que los donantes que deseen promocionar una intervención en forma de programa, deben abordar el trabajo con las ONGs ya desde la etapa de identificación: apoyando la financiación de la pre-identificación, permitiendo a las ONGs la creación de verdaderas alianzas (frente a alianzas meramente de conveniencia para ganar un contrato) y a el donante el seguimiento de la existencia de una verdadera integralidad entre los diferentes componentes del programa de cara a su aprobación definitiva.

Donante y ONGs pueden en esta fase de identificación actuar como socios en un plan de desarrollo donde el donante da guías estratégicas y comprueba que la integralidad potencial existe y los medios para hacerla funcionar se activan, y las ONGs cuentan con el tiempo y la guía suficiente para construir un programa siguiendo el proceso y tiempos adecuados para que tenga sustancia.

En el caso de la CAM la existencia de un representante local ofrece la posibilidad de llevar a cabo los pasos anteriores de un modo mucho más profundo y factible

2. Se recomienda que si se quiere promocionar los programas como herramienta, las bases de convocatoria incluyan específicamente entre los criterios a valorar elementos que atiendan a la integralidad de los problemas identificados, integralidad de la intervención, actividades concretas que den sustancia a un programa, justificación de la intervención con enfoque programa frente a enfoque multi proyecto, unidad de beneficiarios, etc.

3. Fomentar la actualización del ML durante la implementación de programas, sobretudo a nivel de indicadores (añadir indicadores más pertinentes, específicos, referentes a una línea de base, cuantificables, más fácilmente seguibles etc. a medida que se va desarrollando el programa). Es importante no confundir indicadores con las metas acordadas en el convenio de financiación aunque la revisión de metas no factibles también tendría que ser parte de la mencionada revisión.

4. Revisar la secuencia de presentación de informes para evitar el solapamiento en la entrega de informes de seguimiento, Planes Operativos Anuales, informes de final de proyecto, etc. En este

sentido y en cuanto a los períodos de presentación, sería interesante estudiar la factibilidad de separar los informes financieros –que responden a los requerimientos del cierre anual de CAM- de los operativos (narrativos).

**5. Reforzar el papel del Experto Local** mediante un aumento de sus áreas de competencia y atribuciones de manera que tenga un papel más intenso en el seguimiento y concretamente en el acompañamiento a la /s ONG/s financiada/s en el proceso de elaboración de informes (solucionar problemas de interpretación, agilizar los procesos de consulta y aclaración de dudas, etc.).

La presencia del Experto Local se tendría que traducirse en una simplificación de los formularios a ser presentados en las convocatorias de subvención. El tiempo invertido en la preparación de estos documentos es considerable dado el nivel de detalle que exigen (sobre todo los de convocatorias recientes: listas de personal, listas de materiales, listas de equipos) y teniendo en cuenta que después de ser elaborados no son utilizados como herramienta de gestión.

**6. Incluir, en las bases del régimen de concesión de subvenciones de la Comunidad de Madrid:** (i) La definición de “programa integral” en el artículo 10; (ii) el análisis de la integralidad del programa en los criterios de valoración de solicitudes establecidos en el artículo 9.

**7. Considerar la posibilidad de realizar las evaluaciones finales** pasados varios meses de la finalización de los programas y de la entrega del informe final. De este modo el ejercicio se podría centrar en aportar nuevos elementos y hallazgos al análisis de impacto y sostenibilidad.

## 7.2 CESAL

**1. Revisar y actualizar el ML** de los programas para añadir indicadores nuevos y desestimar otros. La no actualización y revisión periódica del ML hace que no se acabe usando como una herramienta práctica de gestión y pierde su funcionalidad como instrumento de comunicación con la CAM ya que acaba no reflejando las particularidades del Programa.

**2. Diseñar un Sistema Interno de Monitoreo y Seguimiento (SIMS) de objetivos** basado en Indicadores Objetivamente Verificables apoyados y complementados por sub-indicadores, indicadores de proceso, etc. Basar la identificación de indicadores y sub-indicadores en el análisis de problemas y utilizar el sistema “SMART” para la selección de los mismos. La utilización de “fichas” para cada uno de los indicadores y sub-indicadores seleccionados podría ser un primer paso en la construcción de un sistema de seguimiento operativo y práctico.

**3. Los “convenios por Programa/proyecto”** firmados con las contrapartes ejecutoras tendrían que añadir los IOV y metas a las que se compromete cada una de las contrapartes durante y al finalizar la ejecución del Programa. También tendrían que incluir una cláusula que regule el uso de los ‘productos’ obtenidos con la financiación disponible, al menos durante la vida de los Programas, sobre todo para evitar la pérdida de beneficios para los grupos meta en los casos en los que las contrapartes no se articulan lo suficiente.

**4. Para evitar los problemas<sup>8</sup>** asociados a la formulación de Objetivos Específicos que corresponden más a objetivos globales que al propósito central de un componente determinado se sugiere lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Como se ha visto, uno de los problemas prácticos más significativos es que se acaban seleccionando indicadores que no sirven para medir el grado de consecución del objetivo central que está detrás de la lógica de la intervención (el verdadero objetivo específico).

(1) Utilizar la técnica de elaboración de “marcos lógicos en cascada” (ver el Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto de la Comisión Europea) la cual permite poner de relieve la coherencia de los componentes de un programa o proyecto y desarrollar cada componente con más precisión. Utilizando este método se obtendría un marco lógico para cada uno de los componentes del programa que tendría asignado un objetivo específico ‘más realista’. Los objetivos específicos del Programa no tendrían porque modificarse.

(2) Los objetivos específicos incluidos en el ML de CAM2 corresponden esencialmente a objetivos específicos de la Comunidad Autónoma de Madrid, que como donante, está “un nivel de objetivos” más arriba que las ONGDs a las que financia. Es por esta razón que los OE de CAM2 son realmente objetivos generales y por lo tanto difíciles de medir durante o inmediatamente al final de la vida del programa. Sin perjuicio<sup>9</sup> de los que establezcan las Bases para futuras convocatorias de la CAM los objetivos específicos de ésta institución (mejora de la educación, cobertura de las necesidades básicas, mejora de las condiciones económicas, etc.) tendrían que figurar, en el Marco Lógico de CESAL, como objetivos globales y los objetivos específicos tendrían que ser formulados por CESAL (y las contrapartes ejecutoras) teniendo en cuenta el propósito inmediato y central de cada componente.

### 7.3 Contrapartes locales

1. Para el **CID**: integrar la base de datos elaborada durante el programa en el sistema de información de la oficina principal y estudiar la posibilidad de establecer vínculos con otras organizaciones que puedan seguir dando apoyo a los jóvenes emprendedores incluidos en la base. El CEASE sería una de las primeras alternativas a analizar ej. utilizar la base de datos del CID para informar a los empresarios de los servicios ofrecidos por CEASE.

2. Para el **CEASE**: estudiar juntamente con el CID la posibilidad planeada en la recomendación anterior.

3. Para la **EMGM**:

3.1 El compromiso previo de la institución con contenidos concretos de asistencia por parte de un número dado del personal permanente, funcionarios, etc., debería considerarse como pre-requisito para la intervención.

3.2 El contexto real hace que se deba considerar que los horarios para las capacitaciones no salgan exclusivamente de los trabajadores. Una solución podría ser compartir al 50% el tiempo empleado entre trabajador e institución municipal.

3.3 Se sugiere concentrar las asesorías de modo que aunque sean menos numerosas o amplias sí aborden temas con el acompañamiento y profundidad necesarios para conseguir cambios y aportes significativos.

3.4 La gratuidad de los cursos resta valoración por parte de los posibles participantes. Considerar la oportunidad de un precio simbólico.

3.5 Los indicadores deben desagregar entre funcionarios y personal permanente o provisional, entre Comas y Los Olivos, etc.

---

<sup>9</sup> El formulario de CAM2 en el apartado 04 requiere que CESAL señale los objetivos específicos de la CAM a los que va a contribuir el programa. Esto implica que los objetivos específicos del programa (CAM2) tendrán que contribuir necesariamente a esos objetivos de la CAM pero no implica que tengan que estar formulados del mismo modo.