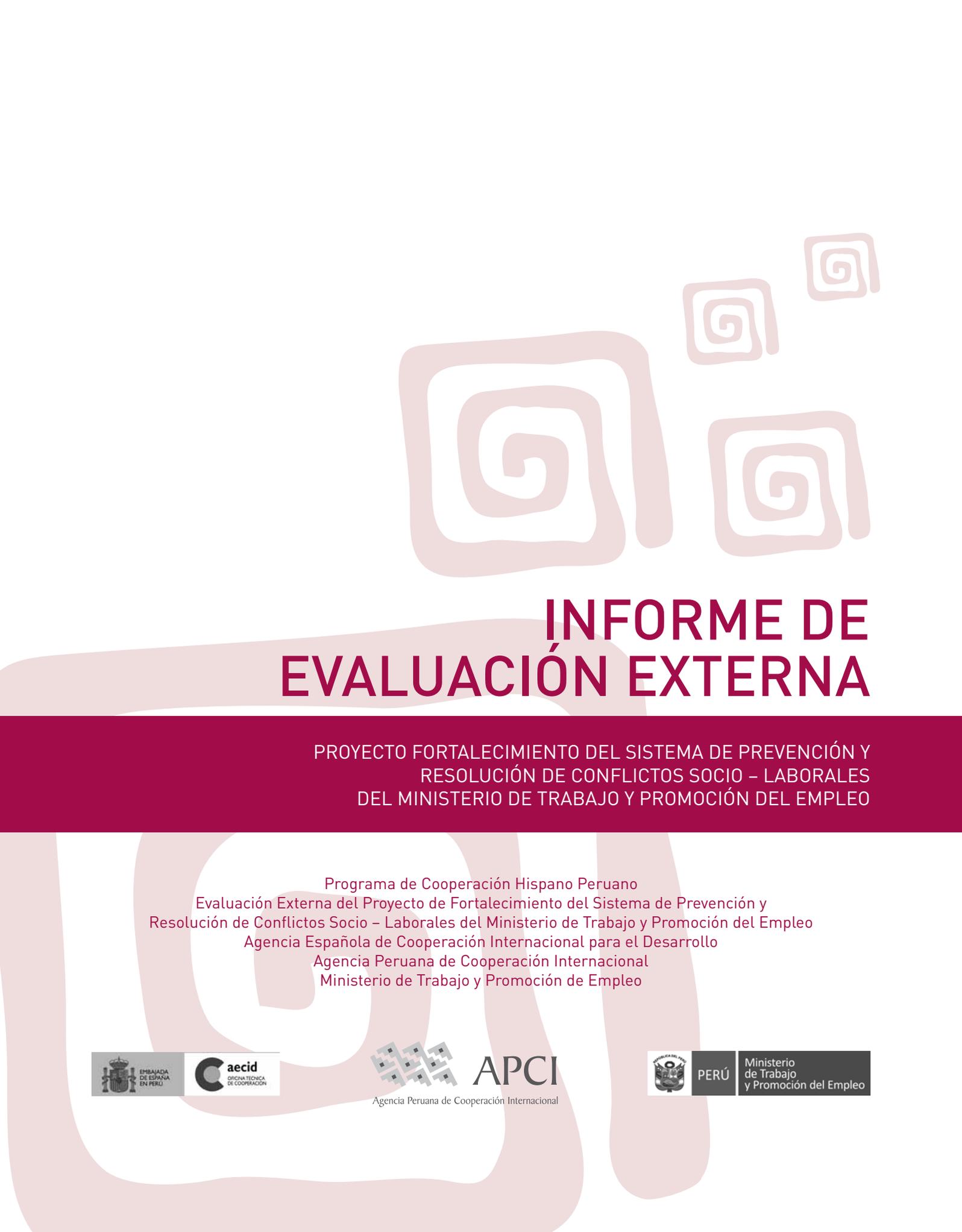




INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIO - LABORALES
DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO





INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIO – LABORALES
DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Programa de Cooperación Hispano Peruano
Evaluación Externa del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Prevención y
Resolución de Conflictos Socio – Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia Peruana de Cooperación Internacional
Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo



**EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO
EVALUACIÓN EXTERNA DE PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE
PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIO – LABORALES
DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
RUC: 20507098500

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Oficina Técnica de Cooperación
Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 202 7000
Página web: www.aecid.pe

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Av. José Pardo 261 Miraflores
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 319 3600
Página web: www.apci.gob.pe

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Avenida Salaverry 655 – Jesús María
Lima, Perú
Teléfono: (0051) (01) 630 6000
Página web: www.mintra.gob.pe

RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

Ekkipo SAC
Equipo evaluador
D. Iván Ormachea
Da. Maritsabel Antonio Lastra
Da. Lilian Beatriz Chávez

DISEÑO

Romy Kanashiro



ÍNDICE

ACRÓNIMOS	5
INTRODUCCIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO	22
2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN	25
3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN	27
3.1 Preguntas y criterios de valoración	28
3.2 Técnicas e instrumentos diseñados	32
3.3 Metodología de investigación aplicada	34
3.4 Condicionantes y Límites del estudio realizado	37
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA	39
4.1 Pertinencia	39
4.1.1 Idoneidad	41
4.1.2 Lógica Interna del Planteamiento	45
4.1.3 Identificación de los Participantes del Proyecto	47
4.2 Eficiencia	47
4.2.1 Gestión de Recursos	49
4.2.2 Seguimiento	63
4.3 Eficacia	64



4.3.1	Cumplimiento de lo planificado	65
4.3.2	Capacidad de gestión de los ejecutores	69
4.4	Viabilidad	70
4.4.1	Respecto a las condiciones para la continuidad del proyecto	71
4.4.2	Adaptación y superación de imponderables	73
4.5	Apropiación	74
4.6	Alineamiento	77
4.6.1	Lineamientos internacionales	78
4.6.2	Políticas nacionales	83
4.6.2	Institucionalidad local	84
4.6.2	Coordinación y sinergias	86
4.7	Impacto	87
4.7.1	Cambios y mejoras alcanzados por el proyecto	88
5.	CONCLUSIONES	92
6.	LECCIONES APRENDIDAS	99
7.	RECOMENDACIONES	101



ACRÓNIMOS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CNTPE	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo
DP	Defensoría del Pueblo
DPSCLRSEL	Dirección de Prevención de Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral
DRTPE	Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo
FONCHIP	Fondo de Cooperación Hispano Peruano
GORES	Gobiernos regionales
IVO	Indicador verificable objetivamente
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
POA	Plan Operativo Anual
PCHP	Programa de Cooperación Hispano Peruano
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
TDR	Términos de Referencia
USAID	Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional



INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el cuarto y último entregable de la Consultoría **Evaluación Externa del Proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos Socio - Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo"** contratada por el Fondo de Cooperación Hispano Peruano, como administrador del Programa de Cooperación Hispano Peruano (PCHP).

En él se presentan los resultados del trabajo de evaluación realizado considerando información primaria y secundaria recogida tanto en Lima como en los departamentos de Cusco, Piura y Tacna.

Este documento ha sido dividido en ocho capítulos: el primero contiene los antecedentes del proyecto y el objetivo de la presente evaluación externa; en el segundo se presenta la descripción del contexto en el cual se ha realizado la evaluación y en el tercero se explicita la metodología utilizada para la evaluación y la atribución de calificaciones por criterio.

En el cuarto capítulo se desarrolla cada uno de los criterios de evaluación establecidos en los términos de referencia, añadiendo el criterio de impacto, toda vez que era necesario visualizar el impacto hasta ahora conseguido por el proyecto aun cuando este no se haya aun concluido. El análisis por criterio se hace a través del cumplimiento de los indicadores establecidos para las dimensiones que los integran.

El quinto capítulo contiene las conclusiones de la evaluación presentadas también en base a los criterios y dimensiones establecidas; el sexto recoge las lecciones aprendidas y el séptimo presenta las recomendaciones del equipo evaluador a la luz de los hallazgos realizados con la evaluación.



Finalmente, el último capítulo contiene los anexos al informe, en ellos se encontrará el sustento del trabajo realizado y cuadros informativos que permitirán el mejor entendimiento de la investigación. En los anexos se ha incluido, como el último de ellos, un cuadro guía de respuestas a las preguntas de evaluación. (Dichos anexos se presentan como documento independiente).

Cabe señalar que se ha preparado, en cumplimiento de los TDR, un Resumen ejecutivo, con el cual se inicia este Informe, y el cual permitirá al lector tener de manera rápida, el panorama y resultados de la evaluación realizada.

Lima, 26 de Junio de 2012

EKKIPO SAC



RESUMEN EJECUTIVO

El presente resumen constituye la síntesis de los resultados de la evaluación externa al Proyecto “**Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos Socio Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**”. De esta manera se hace accesible al lector/a la información relevante, que permitirán tener una visión general del trabajo realizado para el presente informe.

NOMBRE DE LA CONSULTORÍA

Evaluación Externa del Proyecto “**Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos Socio Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**”.

¿QUÉ BUSCA EL PROYECTO “FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIO LABORALES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO”?

El proyecto “Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Solución de Conflictos Socio-Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo” -financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID a través del Programa de Cooperación Hispano Peruano – PCHP 2007 / 2011, establecido por la República del Perú y el Reino de España, en el marco de la IX Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano Peruana, realizada el 11 de noviembre de 2006- se diseñó e implementó con la finalidad de apoyar el mejoramiento del sistema de prevención y solución de conflictos socio-laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), buscando fortalecer



la institucionalidad de la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo, como instancia encargada de coordinar, proponer y evaluar la política nacional en materia de las relaciones colectivas e individuales de trabajo que promueve el diálogo, la conciliación, la mediación y el arbitraje como medios de solución de los conflictos que se puedan suscitar en las relaciones de trabajo.

Se inició en el año 2008, proponiéndose la obtención de seis(06) resultados: i) Suficiente promoción y difusión de las normas laborales y responsabilidad social empresarial, ii) Mejoramiento de los mecanismos de diálogo en las unidades orgánicas del MINTRA iii) Adecuada capacitación en conflictividad laboral al personal el MINTRA; iv) mejora en el equipamiento y acondicionamiento de las instalaciones que dan soporte al sistema de Prevención y Solución de Conflictos; (v) eficiente seguimiento y monitoreo a los conflictos socio laborales y vi) adecuada base de datos donde se prevea conflictos socio laborales.

¿POR QUÉ EVALUAR?

La evaluación es un proceso que busca determinar los efectos e impactos de un proyecto, tanto esperados como inesperados, en relación con las metas definidas al momento de diseñar el proyecto. Con la evaluación se busca verificar la hipótesis que subyace al diseño del proyecto, determinando si el tipo de intervención diseñada logró resolver los problemas identificados en la zona de intervención.

El presente estudio se constituye en una evaluación final, que analiza la racionalidad y coherencia de la estrategia de intervención propuesta en virtud de la calidad del diagnóstico, la gestión del proyecto y valora el grado de cumplimiento de los resultados.

En el caso específico de esta evaluación, se pretende a través de ella:

- Valorar el *grado de cumplimiento* de los resultados y objetivos planteados en el Proyecto.
- Establecer el *grado de eficiencia* del proyecto en referencia a los resultados obtenidos.



- Valorar el *impacto de las acciones* del Proyecto en la *formación de los recursos humanos* del personal del Ministerio de Trabajo y de las Direcciones Regionales de Trabajo, vinculados a la prevención y solución de los conflictos laborales.
- Valorar el *impacto de las acciones* del Proyecto en la *incorporación de tecnologías* en materia de prevención y solución de los conflictos laborales.
- Valorar el *grado de apropiación y sostenibilidad* de las actividades por parte de los actores implicados en el ámbito de intervención.
- Identificar *aspectos*, ya sea técnicos o de gestión, de *posible replicabilidad* en futuras intervenciones.

¿CÓMO SE HA REALIZADO LA EVALUACIÓN?

La evaluación se realiza a pocos meses de la finalización del Proyecto y se establecieron como criterios de evaluación los siguientes:

- **Pertinencia:** la pertinencia alude al grado en que los objetivos del proyecto responden a las necesidades de la población beneficiaria y actores involucrados en el mismo.
- **Eficiencia:** Estudio y valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos empleados.
- **Eficacia:** Alude a la valoración del aporte del modelo de gestión del proyecto en el logro de esos resultados.
- **Viabilidad (Sostenibilidad):** alude a cuan permanentes, mejorable y replicables evidencian ser estos resultados.
- **Apropiación:** valora la identificación de los actores involucrados, tanto nacionales como locales, con la propuesta y asumen como propias la actividades desarrolladas dentro del proyecto.
- **Alineamiento:** Refleja el compromiso de los donantes para canalizar su ayuda teniendo en cuenta la institucionalidad local y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos de los países receptores.
- **Impacto:** alude a los cambios o efectos generados como producto de la intervención y que son atribuibles a la actuación del Proyecto.



Para el efecto se realizó el análisis de información documental producida por el proyecto durante su ejecución y se recopiló y analizó información obtenida de fuentes primarias, para lo cual se realizaron 17 entrevistas, 5 encuestas presenciales, 2 encuestas virtuales y 5 Talleres de discusión.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Como se ha señalado en la sección anterior se realizó la evaluación en base a siete criterios: (1) Pertinencia (2) Eficiencia, (3) Eficacia, (4) Viabilidad, (5) Apropiación, (6) Alineamiento e (7) Impacto. Se estableció asimismo una escala de valoración de los criterios de evaluación en la cual se pondera el cumplimiento de los indicadores de las variables de análisis que se establecieron para cada criterio. Es así que se elaboró la tabla que a continuación se incluye.

Valoración	Apreciación satisfactoria de las Variables
Muy Alta	90% a más
Alta	70% a menos de 90%
Moderada	50% a menos de 70%
Baja	30% a menos de 50%
Muy Baja	Menos del 30%

Elaboración propia

Cada criterio se subdividió en dimensiones para su mejor evaluación y a estas se les establecieron indicadores. A continuación presentaremos los resultados por cada criterio, desarrollando algunos aspectos de cada dimensión. Para mayor entendimiento se incluye un cuadro de dimensiones por criterio y el resultado alcanzado a nivel de cada criterio:



Criterio	Dimensiones	
Pertinencia	Idoneidad	Baja
	Coherencia	
	Identificación de Participantes	
Eficiencia	Gestión de Recursos	Moderada
	Seguimiento	
Eficacia	Cumplimiento de los resultados programados	Moderada
	Capacidad de gestión de los ejecutores	
Viabilidad	Condiciones para la continuidad del Proyecto	Alta
	Adaptación y superación de imponderables	
Apropiación	Reconocimiento del alcance del proyecto	Moderada
	Mecanismos de relacionamiento que favorecen la apropiación de las contrapartes	
	Uso o aplicación de los productos o procesos generados	
	Promoción de la participación de las contrapartes operativas en las diversas fases del Proyecto	
Alineamiento	Lineamientos internacionales	Alto
	Políticas nacionales	
	Institucionalidad local	
	Coordinación y sinergias	
Impacto	Reconocimiento de cambios y mejoras en la población beneficiaria atribuibles al Proyecto	Moderado

1. PERTINENCIA

El proyecto muestra un **bajo nivel de pertinencia**. Al analizar la dimensión *idoneidad*, se encontró que el diseño si bien nace a partir de preocupación del sector y sus representantes por el incremento de la conflictividad en diversos aspectos de la realidad nacional y específicamente en aspectos laborales no contó con un diagnóstico que presente análisis de



la dinámica social y las brechas existentes sobre la problemática de conflictos laborales, las causas y efectos que implica.

Por otra parte, si bien el proyecto **no se constituye en una solución completamente adecuada pues no está organizada en función al conocimiento de necesidades, sí responde a una visión macro de la realidad.** Por ende, la ejecución da respuesta y se enfoca en la intervención sobre la problemática del Estado, lo cual hace de la misma una propuesta de intervención lógica.

Finalmente, el proyecto es reconocido por la población beneficiaria directa (contrapartes operativas) como una prioridad, por su importancia con respecto a la temática que aborda, valorando positivamente el desarrollo de intervenciones de este tipo con respecto a su contribución sobre el fortalecimiento de capacidades de prevención y resolución de conflictos de los diferentes operadores de servicios, así como el desarrollar mecanismos para detectar a tiempo futuros conflictos.

En lo que se refiere a la dimensión *coherencia*, el examen de los vínculos causales entre los diferentes niveles de la jerarquía de objetivos evidencia que desde el planteamiento de las actividades, no se ha tenido un panorama claro de jerarquización o identificación de medios y fines. Sin embargo, **el planteamiento del objetivo general y específico justifica la realización del proyecto debido al** enfoque y lógica que justifica su realización, siendo que representa un problema importante en el ámbito nacional. Aquí también es importante señalar que los indicadores planteados, no responden a los niveles de la jerarquía de objetivos, ni han sido diseñados de manera que se pueda de manera efectiva medir y evaluar los efectos e inclusive los productos pretendidos por el proyecto.

Finalmente en lo que se refiere a la dimensión *identificación de participantes*, si bien se establecieron criterios para seleccionar regiones en donde se ejecutarían todas las actividades en un momento determinado o la magnitud de entrega de equipamiento, esta información no se visualiza en ningún documento de gestión del proyecto.



2. EFICIENCIA

El proyecto alcanzó un **Moderado nivel de Eficiencia**. En lo que se refiere a la dimensión **gestión de recursos**, se muestra cumplimiento en el reporte periódico de ejecución de los mismos, así como un buen nivel de ejecución en términos gruesos de las asignaciones presupuestales, si bien estos reportes no se ajustan a la estructura de cuentas contables que permitan visualizar con claridad su ejecución en base al presupuesto. Las deficiencias de diseño, al no contar con IVOs que establezcan puntualmente las metas a alcanzar en cada resultado o en cada actividad, no permiten tener una visión clara y medible del alcance de estas y de la aplicación eficiente de los recursos para su consecución.

Por su parte en términos de **seguimiento** se ha constatado la emisión de informes de seguimiento semestrales y anuales que consignan información de interés sobre el seguimiento de actividades, pero una vez más el no contar con una planificación programática, así como adolecer de la planificación operativa de organización secuencial, limita las posibilidades de un seguimiento firme.

3. EFICACIA

Como resultado del análisis se puede establecer que el proyecto ha alcanzado un **nivel moderado de eficacia**.

Como ya se ha señalado, no se estimaron metas para el proyecto, lo cual no permite establecer un avance o cumplimiento de lo programado durante los años de ejecución del mismo. Aunado a la definición de los resultados e indicadores que muestran ser la concreción de acciones sin mediar qué cambios o logros se deben alcanzar en la población objetivo.

Si bien se reporta un incremento del número de avisos de alerta temprana sobre conflictos laborales ello no permite observar mejoras en el sistema de prevención y solución de conflictos socio-laborales, puesto que ello es solo un elemento de la intervención. Asimismo no se ha podido constatar cómo la información reportada en el sistema, ha influido en la toma de decisiones. En este campo hay que señalar, que sí se han implementado las Direcciones Regionales de Prevención y Solución de Conflictos con mobiliario y equipo que les permita hacer uso del sistema.



Algunos de los procesos de capacitación planificados, fueron ajustados a fin de maximizar u optimizar costos presupuestales, incrementando la magnitud de los eventos a más población beneficiaria, lo cual no necesariamente redundó en la apropiación de la temática, si bien si permitió sensibilizar a la mayor cantidad de actores involucrados.

Es preciso señalar que en el caso de la dimensión *Cumplimiento de los resultados programados*, estos son valorados positivamente por los beneficiarios y beneficiarias en función de los resultados más tangibles como es el sistema de alerta temprana y el equipamiento, no se observa igual situación con respecto al objetivo específico.

En lo que se refiere a la dimensión *capacidad de gestión de los ejecutores* del proyecto puede afirmarse un alto nivel de eficacia para ejecutar actividades programadas en cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, ello se ve limitado por la falta de atención al mantenimiento y continuidad de las mismas. Se resalta la buena comunicación con las contrapartes operativas, aun cuando no siempre se obtienen a través de ellas los resultados esperados. El sistema de alerta temprana no viene siendo implementado principalmente por complicaciones en la capacidad de respuesta oportuna a solicitudes de acceso de los operadores, esta situación se encuentra directamente relacionada a los cambios o rotación de personal que se produce y que ha conllevado un proceso de adaptación dentro del proyecto.

4. VIABILIDAD

Este es el criterio que mayor calificación ha obtenido. El análisis realizado ha permitido establecer que se haya alcanzado una **alta viabilidad o sostenibilidad** del Proyecto.

En lo que se refiere a la dimensión de condiciones para la continuidad del proyecto, si bien se reconoce que en el momento del diseño no se incidió en acciones que promovieran la sostenibilidad del mismo, su desarrollo ha permitido sentar bases bastante sólidas para su continuidad.

De esta forma el Proyecto ha desarrollado capacidades en los operadores de servicios que se encontraban dentro de un régimen de contratación estable, lo cual podría asegurar permanencia de las competencias generadas.



Por su parte, el proceso de institucionalización generado a través de la creación de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral y la política que responde a la estructura básica del proyecto brindan un marco para estimular el financiamiento futuro de intervenciones similares o más ambiciosas aun, aunado a la gran expectativa generada en la población beneficiaria indirecta y contrapartes operativas, quienes ven en el Proyecto el medio de dar celeridad al tratamiento de conflictos y dinamizar su actuación.

En lo que se refiere a la dimensión *adaptación y superación de imponderables*, el proyecto ha debido enfrentar diversos imponderables, tal es así, que está terminando sus actividades a más de un año de lo inicialmente planificado. Se señalan complicaciones a nivel de recursos humanos destinados a dar apoyo, los que al no tener funciones exclusivas generaron dificultades de ejecución, sin embargo finalmente se cumplió con lo planificado.

Factores como el cambio de autoridades a nivel regional y nacional, generó un movimiento de personal que afectó al Proyecto ya que se requirieron nuevos procesos de capacitación, que mas allá de la disposición de recursos económicos supuso reorganizar tiempos, movilizar personal entre otros, acciones que fueron ejecutadas bajo las mismas condiciones y resultados de todo proceso planificado.

5. ALINEAMIENTO

El análisis realizado nos permite señalar que el proyecto ha alcanzado un **alto nivel de alineamiento**.

En lo que se refiere al alineamiento a los *lineamientos internacionales*, la investigación ha permitido identificar el abordaje de dos de los temas establecidos como prioritarios para la Cooperación Española como son género e inclusión social, si bien en forma moderada. En cuanto a la perspectiva de género lo hace desde dos aristas, (i) la distinción de cuotas de participación, la misma que no necesariamente responde a una estrategia que estimule equidad de género (ii) estrategias de contenido no sexista, que según la información del proyecto se basa en la presentación en materiales formativos con terminología no sexista.



Asimismo, los resultados muestran un incremento de la participación de las mujeres frente a los hombres en las actividades de formación, aun cuando esta es mejor cuando la convocatoria va dirigida a directores/as. El proyecto no involucra una intervención que estimule directamente acciones que fomenten la igualdad de oportunidades, si bien sí considera en su acción el principio de no discriminación, lo cual lo alinea con la inclusión social.

Respecto a la dimensión de *Políticas nacionales*, tenemos que el proyecto responde a la legislación y políticas en materia de prevención y solución de conflictos, comenzando por la Constitución Política del Perú, que reconoce al Estado como promotor de la solución pacífica de los conflictos laborales, y en específico a las atribuciones del MINTRA y las funciones de Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral. Así también con la política de Estado dentro del rubro Democracia y Estado de Derecho que señala el compromiso del Estado con la institucionalización del diálogo y la concertación.

Si bien es cierto, en lo que se refiere a la institucionalidad local, no se tomó en cuenta en el diseño las características o necesidades específicas de cada región, las contrapartes asumen lo implementado como una prioridad de los gobiernos regionales.

Finalmente en lo que se refiere a dimensión referida a *coordinación y sinergias*, se debe señalar que, si bien no existieron compromisos institucionalizados con otras entidades públicas o de cooperación a favor de maximizar la intervención, sí se han dado procesos de comunicación con instancias dedicadas directamente al tema de conflictividad como es la PCM y la Defensoría del Pueblo.

6. APROPIACIÓN

El resultado de los hallazgos indica *un nivel de apropiación moderado* sobre el proyecto, dado que hay incumplimiento parcial de los indicadores seleccionados para su medición.

Respecto al *reconocimiento del alcance del proyecto* se observa que, si bien se reconocen algunos beneficios obtenidos a través de la intervención, estos no son asociados al proyecto en sí, sino más bien son reducidos a una o algunas actividades del mismo. Por otro lado,



en cuanto a los *mecanismos de relacionamiento*, fueron dos los principalmente usados por las contrapartes: el correo electrónico y la vía telefónica. Al respecto la investigación permite afirmar que el nivel de *comunicación* fue constante, valorado positivamente por las contrapartes operativas en términos de fluidez y buen trato, más no efectivo para brindar soluciones. No todo lo que fue implementado o recibido como parte del proyecto ha sido usado o aplicado y finalmente, el proyecto promueve parcialmente la participación de las contrapartes operativas.

El proyecto introdujo nuevas actividades o actividades no planificadas que indirectamente generaron procesos de apropiación de la concepción de prevención de conflictos como fueron los concursos de buenas prácticas laborales.

7. IMPACTO

El impacto logrado por el proyecto ha sido *moderado*: ha contribuido a visibilizar el tema de prevención de conflictos socio laborales con el dialogo social y la importancia de la responsabilidad social empresarial, y también ha contribuido a la mejora en la gestión del sistema de prevención a través de la creación de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral, sin embargo estos dos resultados no fueron programados por el proyecto.

Otros impactos atribuibles al Proyecto podrían ser:

- Incremento del uso de procedimientos extra- proceso lo cual a su vez evidencia una mejora en la percepción de la población beneficiaria con respecto a la cultura de diálogo, aun a pesar que la población beneficiaria indirecta no reconoce ni atribuye este logro al proyecto.
- Incremento en la generación de datos, a raíz de los reportes del sistema de alerta temprana.
- Institucionalización de los procesos que favorecen la institucionalización del sistema de prevención de conflictos como:
 - La Regulación de extra-procesos, las huelgas excesivamente prolongadas y graves y los arbitrajes potestativos.



- La creación de la Dirección de Prevención de conflictos Laborales y responsabilidad Social Empresarial Laboral.
- La creación de la “Política Nacional de Prevención y Solución de Conflictos Laborales” que se encuentra en proceso de aprobación.

LECCIONES APRENDIDAS

Factores de éxito

■ **El desarrollo tecnológico como potencial para mejoras en la gestión:**

La dotación de un software especializado como es el sistema de alerta temprana y la entrega de tecnología (hardware) para un proyecto que ha destacado la necesidad de información, se ha constituido en un hito central que fundamenta una base sólida para optimizar procesos, lo cual aunado al desarrollo de capacidades, lo constituye en una estrategia viable, que ha sido reconocida por las contrapartes como uno de los logros más importantes.

■ **Mecanismos de institucionalización de la intervención**

El establecimiento de una política que sustente las líneas de acción del proyecto, otorga estabilidad en el tiempo asegurando la continuidad dentro de la estructura funcional de operaciones de la dirección de prevención de conflictos.

Factores a trabajar.

- **El diseño como referente de la ruta de acción:** Un factor determinante para la implementación de un proyecto es el diseño, el cual requiere del conocimiento de la problemática y las causas que originan el problema al cual se dará solución con el proyecto. Este conocimiento determina una intervención coherente e idónea. Se constituye por lo tanto en una herramienta que sirve para la ejecución de la cadena de valor de forma escalonada. Por lo tanto es imprescindible otorgar importancia al diseño, toda a través que un correcto diseño puede ser referente de una intervención ordenada y orientada a brindar soluciones requeridas o prioritarias.



- **Determinar criterios de selección de participantes y priorización de la intervención:** Los proyectos de envergadura nacional requieren de la identificación de criterios de selección de los y las participantes para los procesos de capacitación a fin de hacer asegurar las competencias de los y las participantes al proyecto. De igual manera priorizar las zonas según las necesidades identificadas, satisfaciendo por orden de prioridad de atención.

- **La necesidad de analizar factores de riesgo del proyecto:** en función de ellos establecer mejores medidas de contingencia con lo cual asegurar un planteamiento que permita al proyecto no desligarse de los resultados esperados.

- **La necesidad de contar con información sistematizada del proyecto,** que permita establecer mejoras de la intervención durante el proceso.



1

ANTECEDENTES Y OBJETIVO

Los conflictos sociales son un fenómeno consustancial a la dinámica social, debido a la interacción de personas o grupos de personas, que tarde o temprano entran en relaciones de contraposición debido a sus diferencias. Así, conceptualmente “el conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia”¹.

Según la Defensoría del Pueblo, entre el 2005 y 2010 se ha presentado 1228 conflictos sociales que han abarcado distintas temáticas, siendo los que mayoritariamente se dan los referidos a la temática socio ambiental (487), a asuntos de Gobiernos Locales (248) y Laborales (138).

Los conflictos netamente laborales así como aquellos que se encuentran vinculados a la dinámica laboral como son los socio-ambientales, nuevamente han retomado la tendencia ascendente. A pesar que la curva de conflictividad se redujo en los últimos dos años del gobierno de Alan García (2009-2011), nuevamente desde la toma del poder de la reciente administración, estos han ido aumentando. En ambos casos, se mantiene el mismo patrón cíclico de los conflictos sociales, los que se caracterizan por derivar en situaciones de crisis, bajo la sensación que no existe una metodología adecuada para prevenirlos o administrarlos constructivamente, y teniéndose como consecuencia situaciones que afectan seriamente la gobernabilidad del país y los derechos fundamentales de las personas. Ante esta situación, se recurre a mecanismos de diálogo orientados al manejo del conflicto para construir respuestas que satisfagan a las partes, así como introducir las correcciones legales e institucionales que se consideren necesarias.

¹ Reporte de Conflictos Sociales N° 94, diciembre 2011, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, Defensoría del Pueblo, página 3.



En este marco, se implementó el proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Solución de Conflictos Socio-Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo" con la finalidad de apoyar el mejoramiento del sistema de prevención y solución de conflictos socio-laborales del MINTRA, buscando fortalecer la institucionalidad de la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo, como instancia encargada de coordinar, proponer y evaluar la política nacional en materia de las relaciones colectivas e individuales de trabajo que promueve el diálogo, la conciliación, la mediación y el arbitraje como medios de solución de los conflictos que se puedan suscitar en las relaciones de trabajo.

El mismo ha sido financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, a través del Programa de Cooperación Hispano Peruano – PCHP 2007 / 2011, establecido por la República del Perú y el Reino de España, en el marco de la IX Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano Peruana, realizada el 11 de noviembre de 2006.

El Proyecto iniciado en el año 2008, se propuso la obtención de seis(06) resultados: i) Suficiente promoción y difusión de las normas laborales y responsabilidad social empresarial; ii) Mejoramiento de los mecanismos de diálogo en las unidades orgánicas del MINTRA; iii) Adecuada capacitación en conflictividad laboral al personal el MINTRA; iv) mejora en el equipamiento y acondicionamiento de las instalaciones que dan soporte al sistema de Prevención y Solución de Conflictos; (v) eficiente seguimiento y monitoreo a los conflictos socio laborales y vi) adecuada base de datos donde se prevea conflictos socio laborales.

Se estableció como beneficiarios/as del proyecto al trabajador/a, empleador/a, grupos de empleadores/as, grupos de trabajadores/as y, por otra parte, la población en general se estableció como beneficiaria indirecta.

La evaluación externa, solicitada por AECID, analizará la información con la finalidad de medir el grado de idoneidad del proyecto, para facilitar la toma de decisiones dirigida a la mejora de prácticas, así como para la continuidad del proyecto y/o la modificación de estrategias de intervención. Tal es así, que como objetivos específicos de la misma se establecieron los siguientes:



- Valorar el *grado de cumplimiento* de los resultados y objetivos planteados en el Proyecto.
- Establecer el *grado de eficiencia* del proyecto en referencia a los resultados obtenidos.
- Valorar el *impacto de las acciones* del Proyecto en la *formación de los recursos humanos* del personal del Ministerio de Trabajo y de las Direcciones Regionales de Trabajo, vinculados a la prevención y solución de los conflictos laborales.
- Valorar el *impacto de las acciones* del Proyecto en la *incorporación de tecnologías* en materia de prevención y solución de los conflictos laborales.
- Valorar el *grado de apropiación y sostenibilidad* de las actividades por parte de los actores implicados en el ámbito de intervención.
- Identificar *aspectos*, ya sea técnicos o de gestión, de *posible replicabilidad* en futuras intervenciones.



2

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación externa al proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Solución de Conflictos Socio-Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo" se realiza en los meses finales del periodo de ejecución establecido para el mismo, y como se explicará en más detalle en el capítulo referido a la metodología, tiene como base la información recogida de manera directa en tres Regiones seleccionadas (Piura, Tacna y Cusco) y con el equipo responsable del diseño y ejecución del Proyecto, así como información recabada a través de encuestas auto aplicadas en algunas otras Regiones beneficiarias.

Es necesario señalar que la evaluación se desarrolla a poco más de un año del cambio de autoridades en los Gobiernos Regionales como resultado de elecciones, en las cuales sólo cinco Presidentes Regionales fueron re-electos, y de los nuevos Presidentes Regionales sólo el elegido por la Región Callao representa al mismo movimiento político que su predecesor; también se desarrolla la presente evaluación a poco menos de un año del cambio de autoridades nacionales, resultado de la elección Presidencial, donde se eligió a un nuevo Presidente perteneciente a un Partido Político distinto al que venía gobernando.

El cambio de autoridades genera movimiento de personal tanto en el personal de confianza como en el funcionariado y equipo técnico en los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto a la conflictividad socio laboral, a lo largo de la última década este tipo de conflictos han tenido directa relación con tres variables. Por un lado, el modelo de desarrollo adoptado, que ha potenciado el crecimiento macroeconómico de ciertos sectores (como el de la gran y mediana minería, construcción civil, agro exportación y manufacturas) lo que a su vez ha traído como consecuencia el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales con sus propias demandas. De otro lado, el retorno al sistema democrático ha coadyuvado a que el



Estado tenga un rol de tercer interventor para ayudar a resolver o dirimir la conflictividad socio laboral, exigiéndole fortalecer su presencia y actuación en todo el país. Y finalmente, la capacidad de los trabajadores y trabajadoras, la cual se manifiesta en el tipo de liderazgo de sus representantes sindicales y en las estrategias que utilizan para administrar conflictos. Esto ha manifestado, como patrón prevalente de la década, un nivel equilibrado de conflictividad socio laboral, en el año 2010, mientras que se ha constatado que un número importante de huelgas se realizan al margen de la legalidad (sin la autorización de la sub dirección de negociación colectiva del Ministerio de Trabajo) y que aproximadamente la mitad de las huelgas son declaradas ilegales².

Durante los últimos años, como consecuencia de la ejecución del proyecto “Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos Socio – Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”, se han venido implementando un conjunto de medidas para fortalecer los recursos de las direcciones de trabajo con el fin de que cuenten con mejores capacidades para entender la conflictividad socio laboral e intervenir positivamente. Si bien la mayoría de los conflictos colectivos que tienen como marco la negociación colectiva se resuelven vía el trato directo, se ha notado una ligera tendencia descendente en cuanto al logro de acuerdos directos. De otro lado, el uso de medios alternativos de solución de conflictos donde interviene el Ministerio de Trabajo –como el extra proceso y la conciliación– ha tenido una ligera alza, de lo que se deduce que existe la necesidad de brindar mayor acceso y mejor servicio a los actores sociales y empresas para la solución adecuada de sus conflictos. La actual administración de trabajo, en el deseo de consolidar los avances logrados en el proyecto y descentralizar efectivamente sus funciones, ha propuesto una política nacional de prevención y solución de conflictos laborales, la cual ha sido aprobada por representantes de los gobiernos regionales en la reunión de trabajo donde ésta fue presentada el día 23 de febrero de 2012³.

2 Información tomada del documento Política nacional de Prevención y Solución de Conflictos Laborales del Ministerio de Trabajo. Lima: Febrero de 2012.

3 Información tomada del documento Política nacional de Prevención y Solución de Conflictos Laborales del Ministerio de Trabajo. Lima: Febrero de 2012



3

METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN

La evaluación del Proyecto se ha llevado a cabo en el marco de los lineamientos establecidos en los Términos de Referencia⁴ para el presente servicio y que retoman las sugerencias del Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española.

Es así que se trabaja usando como eje las preguntas de evaluación definidas en los TdR, siendo agrupadas conforme a los criterios para la evaluación sugeridos.

Dichos criterios son:

- **Pertinencia:** la pertinencia alude al grado en que los objetivos del proyecto responden a las necesidades de la población beneficiaria y actores involucrados en el mismo.
- **Eficiencia:** Estudio y valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos empleados.
- **Eficacia:** Alude a la valoración del aporte del modelo de gestión del proyecto en el logro de esos resultados.
- **Viabilidad (Sostenibilidad):** alude a cuan permanentes, mejorable y replicables evidencian ser estos resultados.

⁴ De aquí en adelante TdR. Se incluyen en anexos del presente informe.



- **Apropiación:** valora la identificación de los actores involucrados tanto nacionales como locales con la propuesta y asumen como propias las actividades desarrolladas dentro del proyecto.
- **Alineamiento:** Refleja el compromiso de los donantes para canalizar su ayuda teniendo en cuenta la institucionalidad local y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos de los países receptores.
- **Impacto:** alude a los cambios o efectos generados como producto de la intervención y que son atribuibles a la actuación del Proyecto.

El último criterio señalado, no forma parte de los requerimientos solicitados para el estudio sin embargo el equipo consultor propuso su análisis en función de los hallazgos obtenidos.

Como se señaló, estos criterios nos permitieron ordenar las preguntas de evaluación solicitadas por el equipo de AECID y el MINTRA.

3.1 PREGUNTAS Y CRITERIOS DE VALORACIÓN

Tabla N° 1: Dimensiones de Análisis y Preguntas de Evaluación del criterio Pertinencia

Criterio	Pertinencia:
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Identificación de participantes	¿Cuáles fueron los criterios para seleccionar los beneficiarios y beneficiarias? ¿Qué instituciones los definieron? ¿Están bien definidos los/as beneficiarios/as del proyecto y forman éstos un colectivo prioritario?



Criterio	Pertinencia:
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Idoneidad	<p>¿El diagnóstico del proyecto permite observar las necesidades que conlleven a determinar estrategias (prioridades) de intervención?, ¿Se constituyó en una herramienta primordial para el diseño del proyecto?</p> <p>¿La preparación del proyecto tuvo en cuenta las necesidades y las demandas de los beneficiarios y beneficiarias?</p> <p>¿El proyecto responde a necesidades demostradas?</p> <p>¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos?</p> <p>¿En qué medida esta correspondencia ha influido en el grado de consecución de los resultados?</p> <p>¿El proyecto constituye una respuesta adecuada al problema identificado en el diagnóstico de la situación?</p> <p>¿Otra solución habría sido más adecuada frente al problema identificado?</p> <p>¿En qué medida el planteamiento es pertinente con la evolución de necesidades y prioridades?</p>
Lógica interna	<p>¿La lógica interna del diseño es coherente entre sus distintos componentes?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las actividades propuestas permiten alcanzar los resultados • Los resultados propuestos permiten alcanzar los objetivos • la lógica interna del proyecto repercute en el avance de la finalidad del proyecto <p>¿La lógica interna del diseño permite la consecución de los logros propuestos?</p> <p>¿Justifica el objetivo general la realización del proyecto?</p>

Tabla N° 2: Dimensiones de Análisis y Preguntas de Evaluación del criterio Eficiencia

Criterio	Eficiencia:
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Gestión de recursos	<p>¿La movilización de recursos humanos y materiales que ha supuesto el Proyecto se corresponde con los resultados esperados y obtenidos?</p> <p>¿El coste y tiempo dedicados son adecuados al logro de los resultados conseguidos?</p> <p>¿Los presupuestos están bien definidos acorde a las actividades realizadas?</p> <p>¿Se optimizaron los recursos humanos, materiales y financieros?</p> <p>¿Se respetó el presupuesto establecido inicialmente y el cronograma?, ¿La logística es adecuada a la realización de las actividades?</p>
Seguimiento	<p>¿El seguimiento fue realizado bajo adecuados y suficientes canales de comunicación, logrando realizar un seguimiento contable, económico y de actividades apropiado?</p>

**Tabla N° 3: Dimensiones de Análisis y Preguntas de Evaluación del criterio Eficacia**

Criterio	Eficacia
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Cumplimiento de resultados programados	¿En qué medida está contribuyendo el proyecto al objetivo general? ¿Se concretó la planificación, según la magnitud esperada? ¿La formación de recursos humanos del personal del ministerio de trabajo y de las direcciones regionales de trabajo ha contribuido a la mejora en la gestión administrativa de las unidades orgánicas que trabajan la prevención y resolución de conflictos? ¿La tecnología en materia de prevención y solución de conflictos ha contribuido en la toma de decisiones?
Capacidad de Gestión	¿Cuáles han sido los principales elementos que obstaculizaron y/o favorecieron la concreción de los objetivos y resultados del proyecto? ¿En qué medida el proyecto ha superado las incidencias políticas a nivel nacional, regional y local, bajo el contexto de la sostenibilidad de sus actividades?

Tabla N° 4: Dimensiones de Análisis y Preguntas de Evaluación del criterio Viabilidad

Criterio	Viabilidad (Sostenibilidad)
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Condiciones para la continuidad del proyecto	¿Las actividades del Proyecto han generado avances en relación a lograr su Sostenibilidad? ¿Ha generado el Proyecto las condiciones necesarias para la replicabilidad futura de sus objetivos y actividades?
Adaptación y superación de imponderables	¿En qué medida el Proyecto ha superado las incidencias políticas a nivel nacional, regional y local, bajo el contexto de la sostenibilidad de sus actividades?



Tabla N° 5: Dimensiones de Análisis y Preguntas de Evaluación del criterio Apropiación

Criterio	Apropiación
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Contrapartes	¿Cuál ha sido el nivel de relacionamiento del Proyecto con las contrapartes nacionales, regionales, locales y operativas? ¿Hay apropiación de los productos y procesos generados por el Proyecto por parte de las instituciones contrapartes? ¿Qué factores han facilitado/obstaculizado esta apropiación?
	¿Se ha consultado a los involucrados e involucradas o población destinataria (titulares de derechos) en la fase de construcción y diseño del proyecto? En caso negativo detallar el porqué. ¿Constituye el proyecto una prioridad para los grupos beneficiarios?

Tabla N° 6: Dimensiones de Análisis y Preguntas de Evaluación del criterio Alineamiento

Criterio	Alineamiento
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
Políticas nacionales	¿Con qué políticas de Estado y/o de Gobierno se ha alineado el proyecto? ¿Responde el proyecto a las prioridades de las políticas del gobierno peruano? ¿Ha seguido la legislación y políticas en materia de prevención y solución de conflictos de gobierno existentes? ¿En qué medida esta alineación ha influido en el grado de consecución de los resultados? ¿Responde el proyecto a las prioridades (Temáticas, geográficas, sectoriales, de grupos beneficiarios, etc.) incluidas en los documentos de formulación de la AECID y el MINTRA?
Institucionalidad local	¿Se ha alineado el Proyecto a la organización y los procedimientos de las Instituciones contraparte?
Lineamientos internacionales	¿El Proyecto ha tenido en cuenta las relaciones de género e inclusión social de alguna manera en sus actividades (ha identificado brechas, diferentes de necesidades, roles de hombres y mujeres, otros...)?
Sinergias	¿Está el proyecto conectado con otras intervenciones de desarrollo en la zona, de manera que se generen complementariedades y se eviten duplicaciones o solapamientos?



Cabe señalar que estos criterios han sido la base para establecer el procedimiento para el presente estudio, que hace uso de los métodos y técnicas de la investigación científica a través de un análisis exploratorio y deductivo que describen los hechos y los explica en función de la información; valorando diversos aspectos o dimensiones de análisis.

3.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DISEÑADOS

En cuanto a las técnicas de investigación, la presente investigación trabajará con dos formas:

Análisis Documental de Fuentes secundarias: recopilación de información generada por el proyecto.

Análisis de fuentes Primarias: recopilación de información a través de la técnica de campo, permite la observación en contacto directo con el objeto de estudio, la recolección de testimonios que permitan confrontar la información documental con la práctica.

La recolección de testimonios se realizará a través de herramientas de orden y característica cuantitativa (encuestas) y cualitativas (Entrevista Semi-estructurada), se utilizó dos mecanismos de recolección (i) la visita in situ y (ii) la recolección por medios virtuales.



Técnica	instrumento	Mecanismo	Informante	
Cuantitativa	Encuesta	Formato de Encuesta (DR)	Virtual	1. contrapartes operativas
	Encuesta	Formato de Encuesta (OS)	Presencial	2. Operadores de Servicio MINTRA, GORE Cusco, Piura y Tacna
Cualitativa	Entrevista	Guía de Entrevista (DR, EE)	Presencial	3. Responsables de Diseño del Proyecto. 4. Ex Coordinadores del Proyecto 5. Equipo Ejecutor 6. Consultores/as seleccionados/as que han intervenido en la ejecución de actividades del Proyecto.
	Entrevista	Guía de Entrevista (DR)	Presencial	7. Dirección de Prevención y Solución de Conflictos y Responsabilidad Social Empresarial Laboral MINTRA 8. Direcciones Regionales de Trabajo Cusco, Piura y Tacna 9. Secretario/a Técnico/a de Consejo Nacional del Trabajo y de los Consejos Regionales de Trabajo de Cusco, Piura y Tacna.
	Taller de Discusión	Guion de Taller de Discusión (E)(T)	Presencial	10. Representantes de Gremios de empleadores/as y Trabajadores/as de Lima, Cusco, Piura y Tacna.



3.3 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN APLICADA

A. Descripción del procedimiento:

Para el desarrollo metodológico de lo expuesto se realizaron una serie de acciones que se exponen a continuación.

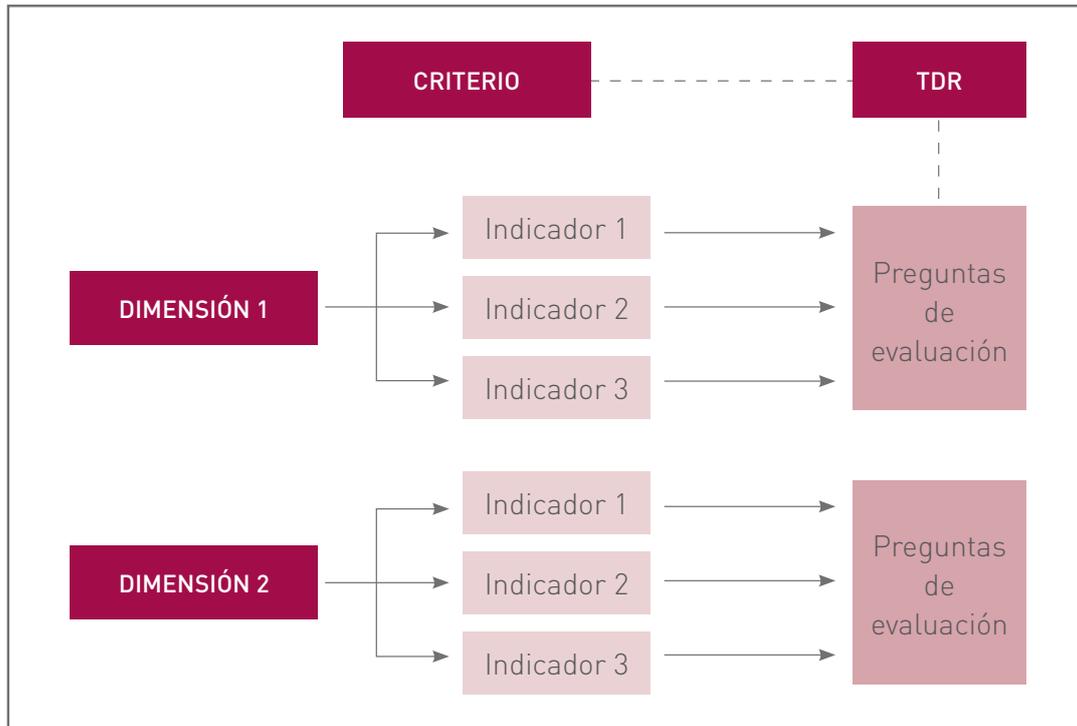
- **Diseño de la evaluación:** en base a los criterios definidos y al set de preguntas de evaluación señaladas en los TdR.
- **Identificación de actores:** con el apoyo de la Dirección de Prevención de Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral (DPSCLRSEL) se elaboró una lista de informantes que habían participado en las actividades del proyecto.
- **Preparación logística del campo:** consistió en la designación del presupuesto, compra para la implementación de las actividades propias del campo y establecimiento de citas para la ejecución de entrevistas y encuestas.
- **Recopilación de información:** se aplicaron los instrumentos diseñados según el cronograma. Durante el proceso se suscitaron algunos inconvenientes que fueron absueltos por el equipo evaluador utilizando estrategias de empatía con informantes.

B. Descripción del Método

Como se señaló anteriormente para establecer la valoración del proyecto se estimó un análisis de la intervención basado en (7) criterios a través de los cuales se califica la intervención. Estos criterios han sido sub-divididos en dimensiones las cuales a su vez agrupan un set de indicadores que dan respuesta a las preguntas de evaluación señaladas en los Términos de Referencia.



Gráfico N° 1: Diagrama de método de evaluación



Para la medición se ha establecido una escala de valoraciones por cada una de las desagregaciones señaladas anteriormente, las cuales a fin de estimar la objetividad involucran la calificación en función de puntajes según el resultado del procesamiento de información.

Este sistema de puntuación se basa en modelo ideal⁵, es decir las preguntas de evaluación ordenadas por criterios son trabajadas como supuestos que de responderse de forma afirmativa nos permiten observar un proyecto exitoso o acorde a las expectativas de todas las contrapartes involucradas en su implementación, el sistema de puntuación nos permite conocer el estado o nivel al que llega esta intervención en función a este modelo ideal.

Para la medición de estos criterios se ha establecido una escala de valoración de tipo Likert, que presenta las valoraciones por cada uno de los niveles a continuación:

5 Hipótesis que guía la investigación social para contrastar la realidad a fin de descubrir aciertos y errores en cuanto a la elección de medios. La construcción de este modelo ideal se basa en los aspectos de medición señalados por AECID y el MINTRA en los términos de referencia, por lo cual no debe ser tomado para explicar otra realidad pues este modelo se adapta a la realidad específica a la cual se quiere dar explicación.



Paso 1: valoración de indicadores

Los indicadores son hitos o guías dentro de cada una de las dimensiones que según la revisión de la información se determina su existencia en términos de magnitud según se muestra a continuación.

Tabla N° 7: Escala de valor de indicadores

Escala	Valor
Cumple	3
Cumple parcialmente	2
No cumple	0

A éstos se le otorga un puntaje siendo el valor máximo de cada indicador “3 puntos” la sumatoria de todos los valores de los indicadores otorga un valor que cotejado con el valor máximo de la dimensión (sumatoria de N indicadores en valor máximo), nos determina el cumplimiento de la dimensión.

Nivel 2: Valoración de Dimensión

De igual forma que el indicador, se utiliza una escala según el grado de cumplimiento, es así que si el valor de la suma de los indicadores frente al valor máximo obtenido por el set de indicadores dentro de la dimensión determina un porcentaje que según la escala establece un valor como se señala a continuación.

Tabla N° 8: Escala de valor de dimensiones

Porcentaje según puntaje de indicadores	Escala de dimensiones
0 – 50%	No cumple
51 – 70%	Cumple parcialmente
71% – 100%	Cumple

Este valor aunado al conjunto de dimensiones determinara un valor a su vez del criterio.



Nivel 3: Valoración del Criterio

Para el caso de la escala de valoración del criterio se considera el valor máximo obtenible de la dimensión frente al valor real obtenido, el cual es producto de la sumatoria de las dimensiones; con el valor se establece un porcentaje que determina una escala específica.

Tabla N° 9: Escala de valor de Criterios

Porcentaje según puntaje de dimensiones	Valoración
90% a más	Muy Alta
70% a menos de 90%	Alta
50% a menos de 70%	Moderada
30% a menos de 50%	Baja
Menos del 30%	Muy Baja

Ejemplo: la medición: si un criterio X posee tres dimensiones, el primero en estado de cumplimiento y el segundo en estado parcial y el tercero en estado de no cumplimiento, el valor máximo obtenible es 9 puntos (tres criterios cumplidos) y el valor real es 5 (3 al ser uno en cumplimiento, 2 al ser uno parcial y 0 el tercero en no cumplimiento), el porcentaje de 5 puntos de 9 es 55.5 que según la escala nos refiere a un comportamiento moderado con respecto a este criterio.

3.4 CONDICIONANTES Y LIMITES DEL ESTUDIO REALIZADO

En esta sección se presentan los limitantes y condicionantes identificados durante la ejecución del proceso de evaluación del proyecto. Estos deben tomarse en cuenta para la adecuada valoración de la metodología seguida y de los resultados obtenidos puestos que los aspectos que se señalan a continuación determinan la magnitud de los hallazgos y por ende del corte de la evaluación.

A continuación se describen cada uno de estos aspectos:



- **Márgenes de no respuesta altos**, los diversos informantes⁶ fueron consultados/as sobre las actividades y otros aspectos del proyecto a fin de establecer la opinión y valoraciones, los/as cuales no pudieron responder por desconocimiento sobre el proyecto. Esto determina vacíos de información que, si bien limitan en análisis de los indicadores diseñados para el estudio, a su vez evidencian problemas en la apropiación del proyecto.
- **Escasez de información sistematizada del proyecto**, la información del proyecto se concentra en reportes de seguimiento que brindan información escueta sobre acontecimientos o circunstancias que puedan dar a conocer al equipo evaluador el proceso de gestión tomando en cuenta aciertos o desaciertos en la implementación del proyecto. Ello limita el análisis pues se recurre a la memoria viva de los beneficiarios/as del proyecto, por lo que está sesgado a un espacio temporal reciente.
- **La información de fuentes primarias no corresponde a valores de representatividad geográfica**, el diseño de la metodología para la investigación buscó como mínimo obtener datos a nivel de todas las regiones que han sido beneficiarias del proyecto; sin embargo a la fecha de corte del proyecto no se han obtenido respuesta de la mayoría de direcciones regionales lo cual sesga los hallazgos en términos de representatividad.

6 Ver Anexo N° 3 (en documento independiente), Lista de Informantes



4

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA

En este capítulo se presentarán los resultados de la evaluación realizada al proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos Socio-Laborales del Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo", la cual se encuentra organizada en función de los criterios de evaluación solicitados para el estudio.

Esta información constituye una apreciación crítica en función de los datos estadísticos, facilitados por el Ministerio y obtenidos en búsqueda bibliográfica, así como la percepción de los y las informantes sobre el proceso en función de los beneficios recibidos y el cambio que significó para la gestión del sistema de Prevención y resolución de conflictos.

Los resultados por cada uno de los criterios, (Pertinencia, eficiencia, eficacia, viabilidad, apropiación, alineamiento e impacto) se presentan a continuación.

4.1 PERTINENCIA

El análisis de la pertinencia de un proyecto busca evaluar la congruencia de una intervención con respecto a las necesidades y problemáticas de los beneficiarios, beneficiarias y actores involucrados en el mismo, de igual manera, si esta congruencia se mantiene, adapta o modifica en el tiempo.

Es decir, se estudia la **calidad del diseño** en función a la **idoneidad de las alternativas de solución que plantea** la intervención tomando en cuenta para ello el análisis del diagnóstico situacional o algún otro planteamiento que determinó la apuesta del proyecto y si éstas han sido las suficientes o necesarias. Asimismo, se revisa la **lógica interna del planteamiento**



-en tanto la relación ente los diferentes componentes del mismo- frente a los objetivos y los indicadores programados. Finalmente el análisis de la pertinencia valora **los criterios o mecanismos a través de los cuales se identificó a los beneficiarios y beneficiarias del proyecto**, puesto que este procedimiento repercute en la gestión del proyecto y los efectos o alcances del mismo.

De esta forma la medición de la pertinencia se realiza a través de técnicas de investigación documental tomando como base el expediente del proyecto entre otros documentos que evidencien el diseño del mismo. De igual forma y, considerando la escasez de sistematización de documentos del proyecto, se evalúa la percepción de los actores involucrados en el proyecto sobre la propuesta o estrategia de intervención y su aplicabilidad en el tiempo.

De acuerdo al análisis de resultado de la investigación descrita en el párrafo anterior, podemos determinar el proyecto muestra un **bajo nivel de pertinencia** con respecto a la apuesta de solución del mismo.

A continuación se describirá el análisis que sustenta esta calificación, para lo cual esta sección se sub-divide el análisis en tres (3) dimensiones como son (i) la idoneidad, (ii) lógica interna del planteamiento y (iii) la identificación de los participantes.

Tabla N° 10: Valoración de los Indicadores según Dimensiones para el análisis de la Pertinencia

Dimensiones	Indicador	Cumplimiento de Indicador	Cumplimiento de Dimensión
Idoneidad	El diagnóstico es una herramienta útil para identificar prioridades	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
	Necesidades demostradas con evidencia	Cumple parcialmente	
	Necesidades de los beneficiarios/as tomados en cuenta en el proyecto	No cumple	
	Relación lógica entre el diagnóstico y la propuesta del proyecto	Cumple parcialmente	
	Reconocimiento del proyecto como prioridad	Cumple	



Dimensiones	Indicador	Cumplimiento de Indicador	Cumplimiento de Dimensión
Lógica interna del planteamiento	Justifica el objetivo general la realización del proyecto	Cumple Parcialmente	Cumple parcialmente
	Adecuación del Problema a los objetivos	Cumple Parcialmente	
	Adecuación de los componentes del proyecto a sus fines.	Cumple Parcialmente	
	Adecuación de los indicadores a los fines del proyecto	No cumple	
Identificación de los participantes	Selección de participantes bajo criterios técnicamente establecidos	No cumple	No cumple
	Construcción de criterios de forma participativa	No cumple	
	Utilidad de estos criterios para la selección de participantes.	Cumple	

4.1.1 Idoneidad

Un buen diseño facilita la ejecución y el seguimiento de un proyecto o programa. Si bien, no se le otorga una mayor preponderancia sobre otra etapa si reconoce su importancia, toda vez que un diseño con falencias en la identificación y respuesta a necesidades puede conllevar al fracaso de un proceso o la falta de utilidad del mismo, aunado a la irrealidad de plazos y costos, más una incorrecta identificación de actores.

La fase de diagnóstico con la cual nace una intervención, en términos ideales debe involucrar el análisis de los problemas percibidos en una realidad determinada, información con la cual se establecen estrategias o prioridades de intervención, los mismos que producto de este análisis de necesidades brinda legitimidad sobre la intervención y eficiencia sobre la ejecución.

El proyecto analizado, muestra un **cumplimiento parcial de los indicadores de idoneidad** esperados para su diseño, ejecución y expectativas en los beneficiarios y beneficiarias. A continuación se describen los hallazgos en función de estos criterios o indicadores.



Para este caso la apuesta del **proyecto nace como una preocupación del sector** y sus representantes por el **incremento de la conflictividad** en diversos aspectos de la realidad nacional y específicamente en aspectos laborales.

El diagnóstico⁷ del proyecto, herramienta crucial para la identificación de brechas y puntos críticos de una dinámica social que amerite una alternativa de intervención, es un **examen escueto de la problemática**, ya que únicamente muestra datos que sustentan la existencia de un incremento de conflictividad de todo tipo a nivel nacional, registrados por organismos distintos al MINTRA. Por lo que este documento evidencia la carencia de información como necesidad central que sustenta la creación de mecanismos propios para la obtención de estadísticas; por parte del Ministerio de Trabajo.⁸

Por otro lado la calidad del diagnóstico o análisis del contexto que dio paso al diseño del proyecto, muestra causalidades que no poseen sustento técnico basado en evidencia tangible. Finalmente se presenta un listado de actores sin que se señale los intereses de cada uno de ellos, lo que facilitaría la identificación de la apuesta como estrategia de intervención.

Por ende el **diagnóstico cumple parcialmente con ser una herramienta de utilidad para la identificación de prioridades** toda vez que este muestra el interés del Ministerio como entidad del Estado en dar respuesta a un problema nacional.

Otro aspecto analizado para la evaluación como criterio de idoneidad de la propuesta es si ésta cuenta con evidencia que constate la necesidad de la ejecución del proyecto y con ello de la estrategia de intervención elegida. La información recopilada nos permite afirmar que si bien se presenta un listado de problemas⁹ y el análisis de causalidad, estos **no muestran sustento científico sino empírico** basado en la percepción y experiencia de los responsables de la formulación. Se señalan algunos datos estadísticos generalizados a los conflictos sociales que la Defensoría del Pueblo posee y que permiten observar la prevalencia de esta problemática en la realidad.

7 Se considera como diagnóstico del proyecto al contenido de la sección 5; contexto y análisis de la situación del expediente del convenio, (i) los antecedentes, (ii) descripción de los beneficiarios, beneficiarias y actores implicados, (iii) principales problemas, (iv) análisis de causalidad.

8 Estas afirmaciones son tomadas del recuento realizado con los formuladores de la propuesta del proyecto que aun laboran en el mismo.

9 Sección del expediente que no guarda relación directa con el análisis contexto.



El proyecto entonces, **cumple parcialmente con ser una respuesta ante necesidades demostradas** ya que presenta sólo evidencia escueta sobre la problemática central que enfrenta, no estando las causas sustentadas con información o datos relevantes.

De igual manera **no cuenta con un análisis de las necesidades locales** (de las contrapartes operativas¹⁰ y específicas¹¹ de beneficiarios/as de las actividades del proyecto), toda vez que involucró un trabajo en gabinete dentro del MINTRA sin consulta descentralizada, lo cual limita el impacto de la intervención ya que no necesariamente se da respuesta a requerimientos de los beneficiarios y beneficiarias.

“Se trabajó en gabinete (los asesores)... no se recurrió a información de regiones...se identificó problemas desde la lógica del ministerio, uno de los inconvenientes es que no se contaba con mucha información... eso hace que se requiera de un sistema de alerta temprana” (Contraparte específica).

En cuanto a la lógica entre diagnóstico y propuesta del diseño, se observa una relación de traspaso de una redacción negativa a positiva (débil sistema, cabe mejorar el sistema) entre el problema central con la propuesta de objetivo específico, esto no permite observar el análisis del proyecto como alternativa de solución, quedando vacía la identificación de qué es exactamente lo que está sucediendo en el sistema y qué es lo que se atenderá como punto crítico que amerita una solución.

Por otro lado, los resultados del proyecto fueron formulados como acciones, lo cual no permite observar los efectos que el proyecto pretende, esta situación sería una consecuencia directa del escueto análisis que se hace de la causalidad¹².

Si bien el proyecto ha presentado dificultades entre diseño y propuesta de intervención, se observa que los medios seleccionados abordan alternativas o propuestas usadas con anterioridad por otros proyectos para la mejora de la gestión de organizaciones o instituciones, como son procesos de capacitación y la dotación de equipamiento, los mismos que son los

10 25 Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo –DRTPE-a nivel Nacional a través de las Direcciones de Prevención y Solución de Conflictos

11 Unidades orgánicas del ministerio [Dirección General de Trabajo, Dirección de Capacitación y Difusión Laboral de la Dirección General de Trabajo, Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales, Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo – CNTPE]

12 Además de evidencia, carece de causas indirectas.



ejes de la intervención por el desarrollo de actividades que se proponen. Por lo tanto, si bien la lógica entre el diseño y la propuesta no es la más adecuada, **cumple parcialmente con ser una apuesta lógica de intervención.**

En cuanto a la validez de la misma para la ejecución, si bien no se constituyen en una solución completamente adecuada pues no está organizada en función al conocimiento de necesidades, sí responde a una visión macro de la realidad. Por ende, la ejecución da respuesta y se enfoca en la intervención sobre la problemática del Estado, lo cual hace de la misma una propuesta de intervención lógica.

Finalmente, el proyecto es reconocido por los beneficiarios y beneficiarias directos/as (contrapartes operativas) como una prioridad, por su importancia con respecto a la temática que aborda, valorando positivamente el desarrollo de intervenciones de este tipo con respecto a su contribución sobre el fortalecimiento de capacidades de prevención y resolución de conflictos de los diferentes operadores de servicios, así como el desarrollar mecanismos para detectar a tiempo futuros conflictos.

Por otro lado, se debe señalar que si bien el proyecto es valorado positivamente, las contrapartes operativas no ofrecen información precisa sobre la intervención. A nivel de los beneficiarios y beneficiarias que hacen uso de los servicios ofrecidos por las contrapartes operativas -como son los empleadores/a y trabajadores/as-, se hace más crítica la situación, toda vez que el proyecto no es reconocido por sí mismo, a pesar de que la información de seguimiento reporta intervención en procesos de sensibilización, acceso a información y capacitación con estos actores. Sin embargo, señalan ciertas expectativas por el proyecto una vez explicada la problemática que atiende.

“...Si este proyecto apunta a propiciar una cultura de diálogo social en la solución de conflictos laborales, debería ser aplicado en todos sus mecanismos de intervención....” (Representantes de Empleadores/as)

Por lo anteriormente expuesto el **proyecto cumple constituyéndose como una prioridad** temática tanto en su diseño, ejecución y percepción de los beneficiarios/as.



4.1.2 Lógica Interna del Planteamiento

En esta sección se evalúa la lógica interna de planificación o estrategia del proyecto en función de la conexión que existe entre los diferentes aspectos del mismo y que conllevan a la aplicación de la actuación de forma organizada. La revisión del expediente del proyecto nos permite concluir que el mismo **cumple parcialmente con los aspectos mínimos que lo constituyen en una apuesta lógica.**

La propuesta de intervención corresponde al planteamiento del problema central identificado en el análisis causal y situacional considerado en el expediente del proyecto, sin embargo este análisis como se ha señalado en la sección anterior, adolece de una serie de carencias, lo cual sin lugar a dudas repercute en la idoneidad del planteamiento de intervención (selección de medios elegidos) **por lo cual el proyecto no logra una real correspondencia entre problemas y objetivos, por lo tanto el cumplimiento de este indicador se da de forma parcial.**

El examen de los vínculos causales entre los diferentes niveles de la jerarquía de objetivos del presente proyecto, evidencia que desde el planteamiento de las actividades, no se ha tenido un panorama claro de jerarquización o identificación de medios-fines.

La definición de actividad por cada uno de los resultados presenta dificultades, más allá de la duplicidad de términos para nombrar actividades y tareas que la componen, se observa dos situaciones: (i) la insuficiencia de los mismos pues se señala una única actividad dentro de cada resultado, lo cual genera (ii) la repetición en el planteamiento del resultado y actividad¹³.

Existe una **dispersión en el planteamiento de los resultados, ya que varios de ellos pueden ser fusionados por la similitud de fines que persigue;** desde el planteamiento actual representan acciones y no resultados entendidos como efectos dentro de una realidad específica. Por otro lado, estos resultados presentan una relación directa y lógica a favor del objetivo específico, cubriendo diversas aristas para dar respuesta al fortalecimiento o mejora del sistema de prevención. Por lo expuesto, si bien se encuentra una relación lógica entre los resultados con el objetivo, no representan procesos específicos de cambio dentro del sistema de prevención. Por ende, el **proyecto cumple parcialmente con el indicador adecuación de**

13 Ver Resultados 2 y 3 frente a sus respectiva actividad



los componentes del proyecto a sus fines, el cual está referido a la coherencia de la lógica interna en su planificación.

Con respecto a la validez del objetivo específico y el objetivo general, la literatura sobre la problemática a la cual da respuesta el proyecto analizado señala que, “el manejo apropiado de los conflictos” y por otro lado “fortalecer la lógica de prevención” contribuye a reducir los efectos negativos de estos procesos. En ese sentido, esta propuesta es pertinente desde el enfoque y lógica que justifica su realización ya que representa un problema importante en el ámbito nacional. Por lo tanto **el planteamiento del objetivo general y específico justifica la realización del proyecto.**

Cabe señalar que el fin u objetivo general “disminuir los conflictos socio-laborales” no fue dimensionado, puesto que al ser una problemática que depende de varios factores externos a los márgenes de intervención del proyecto, imposibilitan el valorar su incremento o reducción. Es así que el planteamiento a nivel del objetivo específico y resultados, que supone el mejoramiento del sistema de prevención con la medición de la productividad de las oficinas (mayores expedientes tramitados, incremento de casos identificados, etc.) puede estar relacionado a un incremento de la conflictividad y no necesariamente a la intervención.

Desde el punto de vista del sistema de indicadores planteados por el proyecto, estos representan datos de cumplimiento de actividades específicos independientemente de la jerarquía de objetivos a la cual se encuentra adscritos. En ese sentido, no permiten medir y evaluar los efectos del proyecto, por lo que la propuesta del proyecto **no cumple con adecuar o corresponder los indicadores a sus fines.**

Finalmente se debe señalar sobre los factores externos (supuestos) de cada uno de los diferentes componentes de la matriz de planificación (considerando que estos factores deben ser previstos para mermar el impacto de ellos sobre la intervención), que no constituyen un planteamiento válido que permita reducir la incertidumbre y condicionar el éxito, puesto que no fueron planteados correctamente siendo muchos de ellos factores que dependen de la ejecución y gestión del proyecto fuera del control del proyecto, como por ejemplo “la existencia del software y hardware para implementar el sistema de información”.



4.1.3 Identificación de los y las Participantes del Proyecto

Como se señaló anteriormente la medición del procedimiento de identificación de los y las participantes del proyecto, permite observar la capacidad de gestión y relacionamiento de la apuesta del proyecto en la ejecución.

La planificación operativa del proyecto muestra la ejecución de actividades permanentes, en las cuales participan las contrapartes operativas por grupos, lo cual sugiere la existencia de un plan o procedimiento de priorización de regiones, así como la de criterios de selección del personal que participa en dichas actividades.

Sin embargo, si bien los informantes de **las contrapartes específicas y operativas señalan que se consideraron criterios para seleccionar regiones** en donde se ejecutarían todas las actividades, de la misma forma que para establecer la magnitud de entrega de equipamiento, **no pudieron detallar con precisión las características de estos criterios ni fue posible identificar estos criterios de selección o priorización en alguno de los documentos de gestión** del proyecto, lo cual impide verificar si estos criterios responden a principios técnicos válidos y si su construcción ha involucrado la participación de los diversos actores que participan del proyecto o en su defecto a representantes de éstos.

Por lo expuesto, y ante la carencia de evidencia el proyecto no cumple con realizar una selección de participantes bajo criterios técnicamente establecidos e involucrar la participación de los beneficiarios y beneficiarias en su construcción.

4.2 EFICIENCIA

El análisis de eficiencia de los proyectos intenta observar el comportamiento del gasto en relación al cumplimiento de determinadas metas relacionadas tanto a nivel de las actividades como al nivel de los resultados o efectos esperados. En ese sentido, se puede inferir que un proyecto es eficiente cuando ha cumplido sus metas utilizando los recursos económicos planificados en el tiempo esperado.



De acuerdo a la metodología propuesta para esta evaluación, el análisis de la eficiencia se realizó a través de la calificación de dos dimensiones: 1) Gestión de Recursos y 2) Seguimiento, estableciendo a través de ellos que el proyecto alcanzó un *Moderado nivel de Eficiencia*.

A continuación presentamos la Tabla de Dimensiones e indicadores con la valoración atribuida a los mismos:

Tabla N° 11: Valoración de los Indicadores según Dimensiones para el análisis de la Eficiencia

	Dimensiones	Indicador	Cumplimiento de Indicador	Cumplimiento de Dimensión
EFICIENCIA	Gestión de recursos	La desviación presupuestal no supera el monto del proyecto y la distribución de los respectivos resultados.	Cumple	Cumple parcialmente
		Recursos (humanos y materiales) acordes a los resultados esperados y obtenidos	Cumple parcialmente	
		Resultados ejecutados con recursos, tiempo y magnitud planificada	Cumple parcialmente	
		Logística adecuada con respecto a la ejecución de actividades	Cumple parcialmente	
		Presupuestos bien definidos en función de las actividades y optimizados respondiendo a las circunstancias de la ejecución	Cumple parcialmente	
	Seguimiento	Apropiados (adecuados y suficientes) mecanismo de seguimiento (contable/ económico y programático)	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
		Recomendaciones sugeridas durante el seguimiento han sido implementadas	Cumple parcialmente	



4.2.1. Gestión de Recursos

El proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Solución de Conflictos Socio-Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo" dispuso inicialmente para su ejecución un presupuesto total de 763,095.00 euros, siendo la aportación de AECID: 300,000.00 euros y la aportación MINTRA: 463,095.00 euros, la misma que se distribuyó por años de la siguiente manera, según el convenio del proyecto, firmado el 31 de diciembre de 2007:

Tabla N° 12: Presupuesto Inicial por años del Proyecto (en euros)

Aportaciones	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
AECID	100,000.00	75,000.00	75,000.00	50,000.00	300,000.00
MINTRA	118,065.00	114,260.00	115,385.00	115,385.00	463,095.00
Total	218,065.00	189,260.00	190,385.00	165,385.00	763,095.00

Fuente: MINTRA. Elaboración: PROPIA

Cabe señalar que se establece en el proyecto que el aporte del MINTRA proviene de la valorización de los recursos humanos, infraestructura, equipos y servicios de apoyo logístico que este pondrá a disposición de la ejecución de las actividades del Proyecto.

El presupuesto asignado inicialmente al Proyecto fue incrementado de 300,000.00 euros a **696,109.00 euros** en el aporte de AECID, la diferencia entre el presupuesto planificado y el presupuesto concedido es de 396,109.00 euros lo cual representa el 132% del presupuesto inicial.

**Tabla N° 13: Presupuesto Concedido al Proyecto 2007-2011 (en euros)**

Proyecto	Presupuesto AECID Perú para el periodo 2007 - 2011					Total euros 2007 - 2011
	Concedido 2007	Concedido 2008	Concedido 2009	Concedido 2010	Concedido 2011	300,000.00
Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos Socio-Laborales del MINTRA	100,000.00	75,000.00	202,109.00	75,000.00	244,000.00	696,109.00
Total	100,000.00	75,000.00	202,109.00	75,000.00	244,000.00	696,109.00

Los responsables del proyecto indicaron que el incremento del presupuesto se debió a: i) la capacidad presupuestaria con que contaba AECID ii) la valoración positiva que AECID realizó del proyecto en base a su desempeño y capacidad de ejecución de gasto. Pero no existieron documentos técnicos ni metodológicos como por ejemplo una evaluación de medio tiempo que ayudara a tomar la decisión de incrementar el presupuesto inicial en 132%.

Como ya se ha señalado en la sección referida a la Pertinencia, el diseño del proyecto adolecía de la definición necesaria de los IVOS, toda vez que estos no cumplen con especificar cantidad, calidad y oportunidad de las obras, servicios, etc., que deberán entregarse¹⁴, de manera que permitan hacer una comparación entre lo planificado y el logro o avance en relación a éstas. Esta apuesta metodológica (no cuantificar los resultados) presenta una limitación para realizar una evaluación de eficiencia, toda vez que se carece de información básica para poder comparar y analizar la capacidad de ejecución programática y presupuestal en determinado periodo de tiempo a la luz de los efectos o impactos que se espera lograr.

El anexo de Presupuesto incluido en el documento de formulación del Proyecto aprobado, presenta el presupuesto organizado en función a las Direcciones, Sub Direcciones u otras instancias responsables de las mismas, sin atender a la lógica vertical del proyecto que

14 EVO - Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, BIF, <http://www.iadb.org/ove/spbook/lamatrix.htm>



organiza las mismas en función a los resultados a los que contribuyen. En el desglose de los mismos, no se distingue la planificación anual por partidas presupuestarias, si bien sí se señala la cantidad de actividades y el número de beneficiarios y beneficiarias, esto no permite identificar la planificación que se realizó para llegar a determinar los montos asignados a cada actividad, ni tampoco permite identificar en que se realizará dicho gasto debido a que no se identificó las partidas presupuestales.

De la revisión de los POA se puede establecer que fue variando la nomenclatura utilizada en el Marco Lógico, es así que en el año 2008, las actividades consideradas en el marco lógico son utilizadas como títulos que agrupan a nuevas actividades del POA 2008. En el POA 2009 se crea un nuevo nivel, el de COMPONENTE, que corresponde a uno o más resultados y se mantiene para los POAS 2010 y 2011; esto se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 14: Reestructuración de la lógica vertical del Proyecto

Resultados	Componente
R.1 Suficiente promoción y difusión de las normas laborales y responsabilidad social empresarial	Implementación de Campañas de promoción y difusión de las normas laborales y de responsabilidad social empresarial en empleadores como en empleados a fin de difundir y contribuir a formar una cultura de Paz
R.2 Mejoramiento de los mecanismos de diálogo en las unidades orgánicas del MINTRA	Mejorar los mecanismos de diálogo en las unidades orgánicas en el MINTRA y capacitación de personal
R.3 Adecuada capacitación en conflictividad laboral al personal el MINTRA	
R.4 Mejora en el equipamiento y acondicionamiento de las instalaciones que dan soporte al sistema de Prevención y Solución de Conflictos	Software de aviso temprano sobre conflictos socio laborales e implementación del sistema
R.5 Eficiente seguimiento y monitoreo a los conflictos socio laborales	
R.6 Adecuada base de datos donde se prevea conflictos socio laborales.	



El presupuesto del POA 2008 fue costado por actividades. Dichas actividades fueron costeadas sin utilizar las partidas presupuestales correspondientes que sustenten el gasto planificado. Mostramos como evidencia el presupuesto 2008 para el resultado 1 (Implementación de campañas de promoción y difusión acerca de prevención y solución de conflictos):

Tabla N° 15: Presupuesto 2008 por actividades en nuevos soles

N° Eventos	DESCRIPCIÓN	Costo(S/.) total con impuesto
4	Actividad N° 1: Elaboración y difusión de material acerca de prevención y solución de conflictos socio-laborales (conflicto, MARCS, conciliación y huelgas).	10,000
4	Actividad N° 2: Campaña radial y televisiva acerca de la prevención y solución de conflictos.	Convenio RTP
2	Actividad N° 3: Elaboración y difusión de material acerca de normatividad laboral relacionada a la prevención y solución de conflictos.	5,000
2	Actividad N° 4: Elaboración y difusión de material acerca de mecanismos alternativos para la solución de conflictos socio-laborales.	5,000
2	Actividad N° 5: Elaboración y difusión de material acerca de Responsabilidad Social Empresarial.	5,000
	TOTAL	25,000

Como se observa, no se puede identificar qué gastos se llevarán a cabo en cada actividad y si éstos son los indicados para lograr el resultado esperado.

A su vez el presupuesto fue presentado por cuentas contables. En la siguiente tabla se detalla el presupuesto del año 2008 por cuentas contables.



Tabla N° 16: Presupuesto 2008 en dólares

CUENTA	CONCEPTO	PRESUPUESTO
	I. PERSONAL	
131	Haberes del Personal	0.00
160	Cuotas Sociales y ESSALUD	0.00
	Sub total	0.00
	II. GASTOS OPERATIVOS	
218.09	Reparaciones y mantenimiento	10,000.00
220.01	Útiles de oficina	8,800.00
220.03	Material informático	12,000.00
221.03	Combustibles	0.00
222.01	Teléfonos fijos y celulares	0.00
224	Primas y seguros	2,400.00
226.01	Gastos de representación	0.00
226.03	Jurídicos y contenciosos	0.00
226.04	Participación eventos de capacitación	26,500.00
226.09	Otros gastos diversos	20,000.00
227.03	Consultoría	15,000.00
227.09	Otros servicios	4,100.00
230.01	Alojamiento en hotel	6,200.00
230.02	Pasajes aéreos	4,600.00
230.09	Otras dietas	1,869.00
	Sub total	111,469.00
	VI. INVERSIONES	
620.05	Muebles y enseres	22,000.00
620.06	Equipos de cómputo	50,000.00
620.09	Otras inversiones	45,626.00
	Sub total	117,626.00
	PRESUPUESTO TOTAL AÑO 2008	229,095.00



Se observa que las cuentas contables no fueron asociadas a las actividades mostradas anteriormente, motivo por el cual no se puede identificar qué gasto corresponde a cada actividad. Realizaron el mismo procedimiento para el presupuesto del POA 2009.

Los presupuestos de los POAs 2010 y 2011 fueron costeados por actividades. En ambos presupuestos no se utilizaron partidas presupuestales para descomponer el gasto de las actividades. No se presentaron los presupuestos por cuentas contables para los años 2010 y 2011.

Por otra parte, se ha podido constatar que se han reportado semestral y anualmente las actividades realizadas por el MINTRA – aun cuando no en todos los casos se consigna el importe total del gasto de la actividad – utilizando los formatos requerido por AECID, la ejecución presupuestal que brinda el sistema contable de AECID se ajusta a los desembolsos que han realizado, lo cual conciliado con los cuadros de gastos por desembolso, permite señalar que ha existido una administración ordenada del gasto.

Tomando la información contenida en el resumen de ejecución del proyecto, refrendada por los cuadros de gasto, se entiende que el Proyecto recibió los siguientes desembolsos:

Tabla N° 17: Desembolsos AECID 2007-2011

Periodo Ejecución / Desembolso	Desembolsos abonados en cuenta		Intereses abonados en cuenta en US \$	Total abonado en cuenta en US \$
	Euros	Dólares		
2007 (20.07.2007)	100000.00	137710	254	137964
2008 (07.11.2008)	75000.00	96150	67	96217
2009 (15.10.2009)	125000.26	184563	321	184884
2010 (05.03.2010)	77109.00	104467	80	104547
2010 (01.10.2010)	75000.00	100950	647	101597
2011 (01.07.2011)	244000.00	347968	255	348223
Total	696,109.26 €	\$971,808.00	\$1,624.00	\$973,432.00

Fuente: AECID
Elaboración: PROPIA



Tomando como base el mismo reporte, podemos ver a continuación el cuadro de ejecución presupuestal a **31 de enero de 2012**:

Tabla N° 18: Distribución del gasto y ejecución por desembolso - AECID

Periodo Ejecución / Desembolso	Distribución de Gasto Presupuestado		Total abonado en cuenta en US \$	Distribución de Gasto Ejecutado		Total de Presupuesto ejecutado en US \$	Saldos		Total de Saldos en US\$
	Gasto Corriente	Inversiones		Gasto Corriente	Inversiones		Gasto Corriente	Inversiones	
2007 (20.07.2007)	55,338.00	82,626.00	137,964.00	55,204.00	82,760.00	137,964.00	134.00	-134.00	0.00
2008 (07.11.2008)	64,167.00	32,050.00	96,217.00	62,994.00	33,224.00	96,218.00	1,173.00	-1,174.00	-1
2009 (15.10.2009)	180,824.00	4,060.00	184,884.00	180,824.00	4,060.00	184,884.00	0.00	0.00	0.00
2010 (05.03.2010)	104,547.00	0.00	104,547.00	104,548.00	0.00	104,548.00	-1	0.00	-1
2010 (01.10.2010)	5,190.00	96,407.00	101,597.00	5,427.00	96,170.00	101,597.00	-237.00	237.00	0.00
2011 (01.07.2011)	288,327.00	59,896.00	348,223.00	177,683.00	0.00	177,683.00	110,644.00	59,896.00	170,540.00
TOTAL	698,393.00	275,039.00	\$973,432.00	586,680.00	216,214.00	802,894.00¹⁵	111,713.00	58,825.00	170,538.00

Fuente: AECID
Elaboración: PROPIA

Esta información es obtenida del sistema contable, en donde se cargan los gastos a una determinada subvención y a cuentas contables madres; no se detalla la información por subcuentas según consta en los presupuestos 2008 y 2009, tampoco se asocian los gastos a una determinada actividad del proyecto. Motivo por el cual no se puede conocer qué gastos se hicieron en cada actividad y cuánto costó cada una. En el sistema contable se evidenció que se cargan los gastos a una serie de cuenta, por ejemplo la cuenta contable 226, pero ésta no existe en los presupuestos 2008 y 2009 en su lugar están las cuentas 226.01, 226.03, 220.04 y 226.09; y en el sistema contable no figuran las cuentas indicadas en los presupuestos. A continuación mostramos el detalle de la ejecución de gasto por cuentas según el sistema contable de AECID:

15 En el informe de ejecución de gasto presentado por AECID, constaba como gasto total la suma de 819,032.00 dólares pero 802,894.00 corresponde al gasto ejecutado y 16,138.00 dólares corresponde a provisiones, motivo por el cual no es considerado en la evaluación como gasto realizado. La cifra del gasto total ejecutado fue redondeado al entero inmediato superior.



Tabla N° 19: Ejecución de gasto por cuenta contable - AECID
Moneda - Dólares

CUENTA	CONCEPTO	GASTO EJECUTADO 2007	GASTO EJECUTADO 2008	GASTO EJECUTADO 2009	GASTO EJECUTADO 2010	GASTO EJECUTADO 2011	TOTAL GASTO EJECUTADO 2007-2011
	I. PERSONAL						
131	Haberes del Personal				5,378.40	10,788.70	16,167.10
160	Cuotas Sociales y ESSALUD				563.82	843.27	1,407.09
	Sub total	0.00	0.00	0.00	5,942.22	11,631.97	17,574.19
	II. GASTOS OPERATIVOS						
202	Alquileres de locales					934.28	934.28
208	Otros alquileres					1,770.00	1,770.00
218	Gastos de mantenimiento y reparación			1,294.99			1,294.99
220	Materiales de oficina			4,338.33			4,338.33
223	Transportes y fletes				303.40		303.40
226	Gastos diversos	7,413.07	21,660.27	16,140.74	54,913.31	49,282.68	149,410.07
227	Trabajos realizados por otras empresas	6,202.07	16,910.21	8,710.80	59,789.59	53,202.93	144,815.60
230	Dietas		40,219.43	39,377.43	88,468.21	98,196.97	266,262.04
	Sub total	13,615.14	78,789.91	69,862.29	203,474.51	203,386.86	569,128.71
	III. INVERSIONES						
620	Inversiones	0.00	16,124.52	99,858.99	100,206.26		216,189.77
	Sub total	0.00	16,124.52	99,858.99	100,206.26	0.00	216,189.77
	GASTO EJECUTADO	13,615.14	94,914.43	169,721.28	309,622.99	215,018.83	802,892.67

Fuente: AECID
Elaboración: PROPIA



Podemos apreciar que el gasto mayor se ha realizado en las siguientes cuentas:

- 230: Dietas, representa el 33% del gasto total ejecutado, los gastos cargados en esta cuenta son principalmente viáticos y transporte.
- 620: Inversiones, representa el 27% del gasto total ejecutado, los gastos cargados en esta cuenta son equipos de computo y licencias.
- 226: Gastos diversos, representa el 18.6 % del gasto total ejecutado, los gastos cargados en esta cuenta son principalmente gastos bancarios y gastos por capacitación.
- 227: Trabajos realizados por otras empresas, representa el 18 % del gasto total ejecutado, los gastos cargados en esta cuenta son principalmente honorarios por asistencia técnica y pago de consultorías.

El saldo del presupuesto 2011 aun está en ejecución por la extensión del periodo hasta abril de 2012.

Las cifras presentadas, nos permitirían señalar que se ha *cumplido*, con la ejecución del presupuesto de acuerdo a las subvenciones concedidas.

No se ha podido conciliar los informes de seguimiento presentados por el MINTRA y los cuadros de ejecución del gasto presentados por AECID, debido principalmente a que no se cuenta con información al detalle de los gastos ejecutados en todas las actividades llevadas a cabo en el proyecto. Como ya se ha señalado sólo en algunos casos se ha considerado en los Informes de Ejecución las cifras que corresponden al gasto efectivamente realizado. Tomando la información con que se cuenta tenemos que para los Talleres acerca de la Transferencia Metodológica para gestionar el diálogo social¹⁶ se presupuestaron US \$ 6,451.61 (S/. 20000.00) y se ejecutó la actividad con un coste final de US \$ 1,839.40; tomándose en cuenta que se había planificado la realización de sólo una actividad de acuerdo al POA 2009 y que se realizaron seis (06) talleres (Tacna, Cajamarca, Lambayeque, Ucayali, Loreto, y San Martín), se optimizaron los recursos financieros.

Por otro lado, también en el 2009 se presupuestó en el POA para la realización de las actividades 1) Jornada de trabajo a nivel nacional de evaluación de acciones para la prevención y solución

16 Actividad 5, Componente2 para los Resultados 2 y 3



de conflictos (US \$ 4838.71) 2) SA 8000 Introduction & Basic Auditor Training Course, dirigido a tres funcionarios de la DNRT (España) (US \$ 14208.06) y 3), Especialización en Proyectos de Inversión Pública para personal de la DNRT (US \$ 1596.77); la suma acumulada de US \$ 20,643.55, siendo que en el informe de ejecución anual se señala que el coste total de las tres actividades ascendió a la suma de USD \$ 12 782,24.

Si bien es cierto, como se señaló anteriormente ello podría atribuirse a una optimización de recursos, también nos permite visualizar la posibilidad de que los presupuestos iniciales no hayan estado bien planificados, debido a que no existen partidas presupuestales en cada actividad. Ante la carencia de información y tomando en cuenta lo señalado, se puede establecer que en cuanto a la *definición de presupuestos y optimización de recursos se ha cumplido parcialmente*.

En lo que se refiere a capacitación y materiales para el cumplimiento de las actividades realizadas, acordes a los resultados esperados, de acuerdo a la información con que se cuenta, podemos señalar que se llevaron a cabo cursos, diplomados y pasantías ad hoc a lo planificado para el cumplimiento de los resultados; por su parte en el caso de las capacitaciones o jornadas de trabajo con beneficiarios/as del Proyecto, los informes no muestran de manera discriminada los montos de los gastos; véase el ejemplo de la Jornada de Trabajo Nacional de Evaluación de Acciones para la Prevención y Solución de Conflictos, realizada en el 2009 y reportada en el informe anual de seguimiento 2009, en el cual se señala el tipo de gastos en que se incurrió, pero el monto del gasto de esta actividad se acumula con otras dos actividades (Curso SA 8000 Introduction & Basic Auditor Training Course y Especialización en proyectos de inversión pública (Programa de Especialización en Proyectos de Inversión Públicos) para personal de la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo), lo que no nos permite apreciar en términos de costos si la inversión en la capacitación de recursos humanos y materiales fue la más adecuada. Ante los límites en la información, una vez más valoraremos un *cumplimiento parcial* del indicador. A continuación se detalla las actividades llevadas a cabo en relación a capacitación:



Año 2008

N° de eventos	Descripción	Temática	Participantes	Lugar
24	Talleres	Normatividad laboral (Planillas electrónicas, Derechos individuales y Derechos colectivos)	1,799 (1020 hombres y 777 mujeres)	Tacna, Ilo, Huancayo, Iquitos, Chiclayo, Arequipa, Cusco, Trujillo, Ayacucho, San Martín, Huánuco, Ancash, Cajamarca, Tumbes, Piura, Apurímac, Ucayali, Madre de Dios y Cerro de Pasco.
01	Seminario Nacional	Normatividad laboral	260 (127 hombres y 133 mujeres)	Arequipa
01	Diplomado	Responsabilidad Social Empresarial	5 (3 hombres y 2 mujeres)	PUCP - Lima
01	Seminario	Prevención y solución de conflictos	32 (26 hombres y 6 mujeres)	Trujillo
08	Talleres	Transferencia metodológica para gestionar el diálogo social en el marco del CNTPE.	No figura cantidad en el informe	Pucallpa, Iquitos, Huánuco, Ayacucho, Arequipa, Tacna, Cusco y Trujillo.

Fuente: INFORME DE SEGUIMIENTO 2008. Elaboración: PROPIA

Año 2009

N° de eventos	Descripción	Temática	Participantes	Lugar
06	Talleres	Derechos laborales individuales	1021 (624 hombres y 397 mujeres)	Ica, Ayacucho, San Martín, Huánuco, Tacna y Ancash.
04	Seminario	Contratación laboral directa e indirecta	No figura cantidad en el informe	Ayacucho, San Martín, Tacna y Ancash.
01	Seminario Nacional	Responsabilidad Social Empresarial en materia laboral	218 (126 hombres y 92 mujeres)	Lima.



N° de eventos	Descripción	Temática	Participantes	Lugar
06	Talleres	Transferencia metodológica	100 (87 hombre y 13 mujeres)	Tacna, Cajamarca, Lambayeque, Ucayali, Loreto y San Martín.
01	Curso de especialización	Auditoría en la norma SA 8000	03 (2 hombres y 1 mujer)	Madrid - España
01	Curso de especialización	Proyectos de inversión pública	01	Universidad del Pacífico. Lima
01	Pasantía Internacional	Políticas e instrumentos de prevención en solución de conflictos	02	España

Fuente: INFORME DE SEGUIMIENTO 2009. Elaboración: PROPIA

Año 2010

N° de eventos	Descripción	Temática	Participantes	Lugar
01	Taller	Responsabilidad Social Empresarial	312 (142 hombres y 170 mujeres)	Lima
12	Taller	Prevención, resolución y manejo de conflictos socio laborales	312 (159 hombres y 153 mujeres)	Trujillo, Andahuaylas, Ica, Arequipa, Tumbes, Piura, Ayacucho, Moquegua, Junín, Madre de Dios, Iquitos y Puno.
02	Curso	Comunicación eficaz en gestión de conflictos y Conciliación extrajudicial	55 (28 hombres y 27 mujeres)	PUCP - Lima



N° de eventos	Descripción	Temática	Participantes	Lugar
04	Taller	Formulación y diseño de políticas públicas socio laborales	168 (121 hombres y 47 mujeres)	Huancayo, Pucallpa, Tacna y Trujillo.
01	Diplomado	Gerencia de proyectos y calidad	01 (01 hombre)	PUCP- Lima

Fuente: INFORME DE SEGUIMIENTO 2010. Elaboración: PROPIA

Año 2011

N° de eventos	Descripción	Temática	Participantes	Lugar
46	Taller	Capacitación y difusión de la normatividad laboral	3343 (2047 hombres y 1296 mujeres)	Moquegua, Tacna, Puno, Ica, Iquitos, Lima, Callao, Pucallpa, Piura, Cusco, Arequipa, Junín, Ayacucho, Ancash, La Libertad, Apurímac, Huancavelica, Ucayali, Pasco, Huánuco, Lambayeque, Loreto, Tumbes, Chimbote y Chiclayo.
01	Taller	Implementación del Sistema de Alerta Temprana	37 (27 hombres y 10 mujeres)	Ancash, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Callao, Cerro de Pasco, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Tumbes, y Ucayali.
01	Curso	Responsabilidad Social	02 (2 hombres)	ESAN - Lima
01	Seminario	Comunidades campesinas	01 (1 hombre)	PUCP- Lima

Fuente: INFORME DE SEGUIMIENTO 2011. Elaboración: PROPIA



En los informes de seguimiento no se señala qué efectos han tenido los cursos, diplomados y pasantías impartidas al personal de la alta dirección del MINTRA. Tampoco si ha existido un efecto multiplicador de lo aprendido en el marco del proyecto.

Referente a las contrataciones de personal asignado al proyecto, fueron escasas. Sólo se contrató a una persona para el puesto de Apoyo Administrativo desde el 14 de febrero de 2011 hasta junio del 2012, con un gasto de 17,575 dólares al 31 de enero de 2012, lo cual representa el 2.2% del total del gasto ejecutado en el proyecto. Los responsables del proyecto manifestaron en los informes de seguimiento que no se contó con el personal de apoyo indicado para realizar el monitoreo de las acciones del proyecto, debido a que el personal de la DNRT llevan a cabo otras obligaciones además del proyecto y por tanto el tiempo dedicado al proyecto no fue el adecuado.

Como se señaló al inicio de esta sección, así como en la sección referida a la pertinencia, el diseño inicial, y con ella la planificación programática, tuvo muchas carencias, es más no se contó con un plan programático que determinara el avance de la ejecución y que sirviera de diseño base a los planes operativos. Metodológicamente, los planes operativos no han contemplado secuencialmente las actividades, otorgándole a la continuación de una actividad o una que se desarrolla anualmente (caso de las Jornadas Nacionales de Evaluación). Por ello, en el caso del indicador referido al *cumplimiento de la planificación en términos de tiempo, recursos y magnitud*, al haber contado con una planificación incompleta y con deficiencias metodológicas que no permite tener una real visión de los criterios que se requieren, se evalúa que este se *cumple parcialmente*.

Finalmente en lo que se refiere a la *logística adecuada con respecto a la ejecución de actividades*, si bien no se cuenta con información específica, salvo en los informes de adquisición de bienes, se puede colegir por el cumplimiento de las actividades que fue lo bastante oportuna para permitir la realización de las mismas. Cabe señalar que la reprogramación de actividades, que genera la ampliación del plazo de ejecución del proyecto, nos permite asimismo inferir que existieron factores que interfirieron en la ejecución de actividades, tal es así que la presente evaluación fue planificada primero para el primer semestre del 2011, luego para el tercero y viene siendo cumplida en el primer trimestre de 2012, aun cuando no se manifiestan las razones de esta reprogramación. Con esta información, también parcial, sólo podemos señalar que se *cumple parcialmente* con el indicador. En el *Anexo N° 05: Bienes Adquiridos en el Proyecto* se muestra la relación de equipos y muebles adquiridos en el proyecto.



Referente a los bienes adquiridos, los entrevistados/as señalaron que los equipos, fueron muy útiles y necesarios para poder implementar en todas las Direcciones Regionales de Trabajo el Sistema Alerta Temprana y vienen operando en todas la Direcciones de Prevención y Solución de Conflictos a nivel nacional.

4.2.2 Seguimiento

El seguimiento o monitoreo es una actividad casi permanente en un proyecto social, toda vez que forma parte de los llamados sistemas de información necesarios para conocer como se están realizando las actividades y tareas definidas en la planificación operativa, y si estas están contribuyendo al cumplimiento de las metas establecidas en los plazos previstos y con los recursos asignado.

Como ya se ha señalado, el Proyecto adolece de fallas metodológicas en el diseño, como por ejemplo la ausencia de metas o IVOs que cumplan las características de especificar cantidad calidad y tiempo, lo cual dificulta el seguimiento, ya que al no tener un referente de cuánto se tiene que alcanzar, en qué tiempo (si se señalaban que se quería alcanzar, aunque casi todos eran IVO-producto), aquello que se hiciera y cuando se hiciera, podría ser calificado como cumplido. Valga señalar que metodológicamente se han hecho variaciones en el diseño a nivel de planificación operativa sin que se haya corregido el diseño de la estratégica (Marco Lógico), habiendo conseguido un aumento sustancial de presupuesto que permitió un aumento de las actividades programadas inicialmente, entre otros cambios.

Se ha constatado por su parte la formulación de informes de ejecución semestral y anual, sin embargo la información que presentan es incompleta, ya que sólo informan sobre el coste o ejecución de gasto de algunas de las actividades y en otros casos señalándose la actividad y alguna información sobre la misma no se incluye el coste.

Adicionalmente a lo señalado, en cuanto a la información de ejecución económica, debemos señalar que, si bien cuentan con registros de gastos en el sistema contable, no responden a los presupuestos con que se contaban, estos no contienen el detalle suficiente para identificar la actividad y el resultado a la que pertenece el gasto, y que se reportan ítems como "viáticos por justificar". Por lo señalado, en cuanto a *seguimiento*, el Proyecto *cumple parcialmente*.



4.3 EFICACIA

El concepto de eficacia involucra la valoración del grado de consecución de los objetivos iniciales previstos respecto a lo obtenido, en función al mérito o importancia del proyecto sobre la población objetivo. Es decir, no solo comprueba el cumplimiento por sí mismo sino que valora los efectos de acuerdo a las expectativas esperadas y la satisfacción de estas.

Esta definición involucra el supuesto de una intervención orientada a resultados, lógica señalada en la metodología de la Cooperación Española¹⁷ para la ejecución de proyectos que son financiados por esta entidad. Este planteamiento a su vez se encuentra acorde a los procesos impulsados por el Estado Peruano para la intervención estatal. La orientación o enfoque por resultados involucra una metodología y procedimientos específicos que deben ser evaluados en cuanto a su validez para el proyecto.

Por tanto, la medición se realiza tomando la información primaria a fin de observar las percepciones de los beneficiarios y beneficiarias respecto a la expectativa y satisfacción con el proyecto y sus avances, y la información secundaria, constituida por los informes anuales de seguimiento donde se da cuenta de los avances del proyecto, en la que se puede constatar el grado de cumplimiento de los objetivos.

En este caso se ha trabajado en base a dos dimensiones, las mismas que se muestran a continuación.

Tabla N° 20: Valoración de Indicadores según Dimensiones para el análisis de la Eficacia del Proyecto

Dimensión	Indicador	Cumplimiento de Indicador	Cumplimiento de Dimensión
Cumplimiento de lo planificado	Cumplimiento de los resultados programados del proyecto	Cumple	Cumple Parcialmente
	Cumplimiento de objetivo específico	Cumple parcialmente	

17 Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española.



Dimensión	Indicador	Cumplimiento de Indicador	Cumplimiento de Dimensión
Capacidad de gestión	Capacidad de gestión acorde a las necesidades del proyecto y la planificación	Cumple parcialmente	Cumple Parcialmente

Como resultado del análisis se ha establecido que el proyecto ha tenido un **nivel moderado de eficacia**.

4.3.1 Cumplimiento de lo planificado

Para la medición del cumplimiento del objetivo específico y los resultados programados, considerando el enfoque por resultados, se ha hecho uso de un insumo proveniente del diseño del proyecto como son los IVOS, los cuales establecen el nivel de logros a alcanzar según la jerarquía de objetivos, y por lo tanto se constituyen en la base para el seguimiento e implementación.

La revisión del proyecto permite señalar que no se estimó un sistema de indicadores que trabajara sobre logros como cambios en la realidad, sino que se direccionaron a la constatación de medios o productos, lo que ha repercutido en el seguimiento y la medición de avance del proyecto con respecto a los efectos esperados.

Por otro lado, se observa que el planteamiento de los Indicadores verificables objetivamente - IVOS carece de: (i) la especificación de meta o cantidad programada del logro por resultados y actividades, que permita establecer un punto de comparación entre el inicio de las acciones del proyecto y el final¹⁸; (ii) el tiempo de concreción del planteamiento, que facilite el establecimiento del espacio temporal requerido para un logro magnificando el proceso que involucra y (iii) la cualificación que evidencia modificaciones en la realidad.

Solo en el caso del objetivo específico el planteamiento del IVO refleja el establecimiento de una meta y temporalidad así como una cualificación permitiendo observar que el logro de la mejora del sistema se hace efectivo a través de la toma de decisiones en la alta dirección

18 El proyecto no cuenta con una línea de base que permita establecer un punto de inicio lo que puede explicar el que no se definieran metas.



resultado del uso de los avisos de alerta temprana, sin embargo no se reporta utilidad de los avisos, quedando el reporte en el conteo de éstos por año.

Objetivo específico: Mejoramiento del sistema de prevención y solución de conflictos socio-laborales en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.	
Indicadores objetivamente verificables del objetivo específico Uso por parte de la Alta Dirección de al menos dos avisos de Alerta Temprana diarios para la toma de decisiones en temas de prevención y solución de conflictos.	Logros alcanzados respecto a los indicadores del objetivo específico El reporte de avisos de Alerta Temprana se viene dando continuamente, en el año 2009 se reportaron 398 Alertas Tempranas sobre conflictos laborales.

Fuente: Informe anual 2009

En esta misma lógica, los IVOS a nivel de resultado son expresados como unidades de medida, que como tales no permiten establecer avances. Estos indicadores responden a productos de los procesos centrales de las Direcciones, que sin embargo no establecen mejoras sustanciales en la gestión de los servicios a la ciudadanía toda vez que no se consideró que la variación de los datos pueda depender del incremento de la conflictividad y no de una mejora en el servicio.

Tabla N° 21: Cumplimiento de resultados por años

Resultados	IVOS	2008*	2009	2010	2011 ¹⁹
Suficiente promoción y difusión de las normas laborales y responsabilidad social empresarial	Número de empresas que se acercan a conciliar a las unidades orgánicas del MTPE	---	4,605	10,961	4,207
Mejoramiento de los mecanismos de dialogo en las unidades orgánicas en el MTPE	Número de usuarios/as que utilizan los servicios de las distintas unidades orgánicas (DNRT, DRL)	---	39,2038	36,922	22,148

19 Se considera la información solo del periodo enero -junio



Resultados	IVOS	2008*	2009	2010	2011 ¹⁹
Adecuada capacitación en conflictividad socio-laboral al personal del MTPE	Número de expedientes tramitados de las distintas unidades orgánicas del MTPE que están relacionadas con prevención y solución de conflictos	---	11,705	11,912	5,748
Mejora del equipamiento y acondicionamiento de las instalaciones que dan soporte al sistema de prevención y solución de conflictos	Número de expedientes tramitados	---	11,705	11,912	5,748
Eficiente seguimiento y monitoreo de los conflictos sociales	Incremento del número de casos identificados de futuros conflictos laborales así como las actividades de las unidades responsables para actuar frente a este aviso	---	158	7	S/D
Adecuada base de datos donde se prevea conflictos socio – laborales	Incremento del número de reportes de aviso temprano	---	121	7	-48

*Fuente: informes anuales del proyecto
el informe del año 2008; que corresponde al primer año de inicio del proyecto; no reporta datos

El proyecto da cuenta del estado de estos resultados limitándose a informar sobre el cumplimiento de la ejecución, lo que pone en evidencia un modelo de gestión (planificación, ejecución y seguimiento) basado en productos y actividades, por lo que la eficacia en términos de cumplimiento puede considerarse como parcial toda vez que se concreta lo planificado con las limitaciones que la planificación posee.

En cuanto a la ejecución de las actividades que conlleva al cumplimiento de los resultados, la revisión de la información entre lo planificado y ejecutado no guarda relación, del expediente del proyecto a los POAs y de éstos a los informes, se presentan grupos de acciones que hacen engorroso el comprobar la ejecución. Adicionalmente se debe señalar que los informes reportan la ejecución de acciones denominadas como adicionales o no planificadas, específicamente en los procesos que implican capacitación.



El sistema de prevención y solución de conflictos socio-laborales está integrado por las dependencias administrativas del MINTRA, el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, los gremios de trabajadores/as y de empleadores/as, la medición de las mejoras en la funciones de cada uno de los actores involucrados no se visibiliza en los reportes del Proyecto, en los que se informa únicamente las actividades ejecutas con cada uno de ellos.

Sobre la información de las actividades se debe señalar que los procesos de capacitación, fueron ajustados dentro del proyecto a fin de maximizar u optimizar costos presupuestales, incrementando la magnitud de los eventos a más beneficiarios/as; como producto de esta decisión los procesos de capacitación se convirtieron en seminarios en donde se rescata la importancias de los mismos por favorecer la sensibilización temática entre los diferentes actores que forman parte del proyecto.²⁰

En cuanto a las mejoras dentro del Consejo Nacional de Trabajo, los y las informantes afirman una relación directa entre la ejecución del proyecto y la implementación del plan de capacitación continua y fortalecimiento de los actores sociales, que aunado al apoyo de otras instancias en los años 2009, 2010 como Centro Solidaridad – AFL-CIO y otras intervenciones en el 2011 con ACIDI y la OIT, en conjunto han aportado a la promoción y consolidación del diálogo social.

Por lo expuesto la contribución del proyecto se encuentra relacionada en primer lugar, al desarrollo del sistema de alerta temprana al que hace referencia uno de los resultados programados. Al respecto, si bien las contrapartes específicas y operativas valoran positivamente la implementación del Sistema de Alerta Temprana, es preciso señalar que éste no es utilizado en su real magnitud, lo cual limita la eficacia de este resultado, en razón de que los operadores requieren fortalecer capacidades para establecer estrategias de acción, producto de la información o reporte general del sistema, lo cual se constituye una necesidad que requiere ser atendida.

En segundo lugar, está el desarrollo de capacidades de los actores seleccionados. En este caso los reportes señalan un incremento de los expedientes tramitados y un mayor acercamiento de los usuarios y usuarias a los servicios que ofrecen las diferentes unidades orgánicas, lo cual evidencia una mejora de competencias sobre el desarrollo operativo de

20 Entrevista a contrapartes operativas entendidas como beneficiarias directas del proyecto.



las unidades. Cabe señalar que los informantes (contrapartes operativas) no recuerdan la totalidad de estos eventos ejecutados, pero los recordados son valorados positivamente.

En función de lo expuesto, si bien el proyecto reporta cumplimiento de los resultados programados lo que a su vez son valorados positivamente por el grupo beneficiario como es el sistema de alerta temprana y el equipamiento, no se observa igual situación con respecto al objetivo específico, lo cual muestra un **parcial cumplimiento o eficacia del proyecto con respecto a lo planificado**.

4.3.2 Capacidad de gestión de los ejecutores

Se entiende la gestión como proceso que comprende determinadas funciones y actividades para llevar a cabo fines, realizados por un conjunto de personas como equipo que dirige la ejecución del proyecto.

En base a la definición precedente, la capacidad de gestión de los ejecutores del proyecto-DNT y **DPSCLRSEL**- para la implementación de las acciones que repercutan sobre los resultados y por ende sobre el proyecto, se basa en la habilidad de éstos para gestionar acciones y procesos en función de lo requerido por el proyecto con los recursos que poseen.

La DNT trabajó con las Direcciones Regionales, coordinando y organizando con las mismas los eventos de capacitación, según los planes de capacitación de cada institución. Se debe señalar que en el año 2010 se crea la DPSCLRSEL, brindando atribuciones al ministerio que permiten la especialización en el tema de conflictos.

La capacidad de gestión, por tanto, se concentra en las habilidades de coordinación para la ejecución de acciones y resolución de contingencias, los cuales tienen una valoración positiva en las contrapartes operativas, quienes basan esta apreciación por la facilidad de contacto y disposición de comunicación; sin embargo a su vez señalan que la capacidad de respuesta no es la más eficiente, toda vez que en casos como Tacna no se da respuesta en tres meses sobre los problemas de acceso a sistema de alerta temprana, Cusco y Piura muestran casos similares en donde existen problemas de respuesta luego del cambio de personal en la Dirección Nacional.



El sistema de alerta temprana, producto de bandera del proyecto, no viene siendo utilizado principalmente por complicaciones en la capacidad de respuesta oportuna a solicitudes de acceso de los operadores, esta situación se encuentra directamente relacionada con los cambios o rotación de personal habido en las Direcciones Regionales, en gran parte resultado de las elecciones de Gobiernos Regionales que generaron cambios políticos y que ha conllevado un proceso de adaptación dentro del proyecto.

Por otro lado, las diferentes concepciones sobre el ingreso de información en el sistema como producto de la carencia de procedimientos, evidencia la capacidad del equipo por planificar y establecer procedimientos que aseguren la continuidad operativa de las actividades del proyecto.

Por otro lado, el cambio de personal en las diferentes direcciones sean esta nacional o regional, ha generado retrasos en la gestión del proyecto conforme lo señala los informantes.

“Al iniciar la gestión el proyecto se encontraba en un 50% de avance, a tres meses de concluirlo; eso generó el tener que correr para concretar lo planificado y pedir la ampliación aun así el tiempo nos quedó corto. Eso pudo haber contribuido a que no se planifiquen bien las actividades por ejemplo, las convocatorias en las direcciones regionales, (baja asistencia), si bien es problema de ellos no se pudo prevenir eso”. (Contraparte Específica)”

Todo lo anterior, aunado a los retrasos en el financiamiento suscitado en el primer año según reportes, generaron la redefinición de tiempo de ejecución de forma constante durante el proyecto y que por ende mermó la capacidad de gestión.

En conclusión, los diferentes problemas señalados líneas arriba originan un **cumplimiento parcial en la eficacia con respecto a la capacidad de gestión del proyecto.**

4.4 VIABILIDAD

En esta sección se presentan los aspectos que *evidencian la capacidad del proyecto por promover condiciones para la replicabilidad y permanencia del mismo en función de los objetivos y fines que persigue.* Para identificarlas se indagó sobre las acciones o estrategias que el



proyecto ha ejecutado para asegurar la continuidad de los beneficios de la intervención, considerando los recursos y proceso instalados.

Por otro lado el análisis de la viabilidad o sostenibilidad considera la capacidad de gestión del proyecto para afrontar contingencias o incidencias de diferente orden que pudieran repercutir en el mismo, evaluando su vulnerabilidad bajo las circunstancias a las que se ha enfrentado.

Los resultados de la evaluación nos llevan a señalar que el potencial de **sostenibilidad generado por el proyecto es alto**, conforme se observa en líneas más abajo.

Tabla N° 22: Valoración de Indicadores según Dimensiones para el análisis de la Viabilidad del Proyecto

Dimensiones	Indicadores	Valoración del indicador	Valoración de la dimensión
Condiciones para la continuidad del proyecto	Ejecución de actividades enfocadas a la Sostenibilidad	Cumple parcialmente	Cumple
	Generación de Interés y motivaciones de las contrapartes y beneficiarios/as por continuar con las actividades del proyecto	Cumple	
Adaptación y superación de imponderables	Capacidad del proyecto para afrontar incidencias	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente

4.4.1 Respetto a las condiciones para la continuidad del proyecto

El proyecto, no evidencia planificación de acciones o actividades que promuevan la sostenibilidad de los efectos del mismo. Sin embargo durante la ejecución se observa el desarrollo de actividades que repercuten en la institucionalización del mismo, toda vez que se ha preocupado por generar capacidad instalada, procesos y recursos.

En cuanto a recursos humanos, el proyecto dirigió esfuerzos al desarrollo de capacidades de los y las operadoras de servicios²¹, que se encontraban dentro de un régimen de contratación

²¹ Personal de las oficinas de la Dirección General de Inspección del Trabajo, Dirección general de derechos fundamentales, seguridad y salud en el trabajo, orientación legal, conciliaciones, negociaciones colectivas y registros.



estable, con lo cual la continuidad de las competencias generadas podría asegurar permanencia. De igual forma se seleccionó personal con funciones específicas (aunque no exclusivas) para la aplicación del producto bandera del proyecto, como es el sistema de alerta temprana, lo que estaba dirigido a generar la especialización en el uso.

A través de estos recursos –desarrollo de competencias y aplicación de los productos desarrollados por el proyecto- se establecieron las bases de la viabilidad del proyecto.

Por otro lado, es preciso señalar que el proyecto no generó capacidades en cuanto la búsqueda de otras opciones de financiamiento o establecimiento de alianzas estratégicas que permitan garantizar la continuidad del mismo. Sin embargo, el proceso de institucionalización a través de la creación de la Dirección Nacional de Prevención y la política que responde a la estructura básica del proyecto, brindan un marco que permitirá estimular el financiamiento futuro, a pesar de no contar con una estrategia actualmente. Por todo ello, se evidencia una parcial concreción de acciones enfocadas a la institucionalización del proyecto.

Más allá de los cuestionamientos de los beneficiarios, beneficiarias y contrapartes (operativas), referidos a procesos logísticos -como el traslado hacia los eventos en Lima-, la cantidad de asistentes a los seminarios y en menor grado el cuestionamiento sobre la capacidad de los expositores, las actividades de capacitación, sensibilización así como la implementación del sistema de prevención de conflictos han generado gran expectativa en ellos y ellas por la continuidad de las actividades del Proyecto, toda vez que entienden la importancia y la necesidad de continuar un proceso de fortalecimiento de capacidades que repercuta en el tratamiento de conflictos y les permita dinamizar su actuación.

El personal de las Direcciones Regionales de Trabajo (Piura, Tacna y Cusco) así como los y las representantes del Consejo Nacional de Trabajo, tanto de la oficina nacional como de las regionales, relacionan la sostenibilidad del proyecto con la permanencia de la entidad cooperante para el financiamiento de las actividades del mismo. También señalan a los respectivos Gobiernos Regionales como un actor central y cliente del proyecto, toda vez que en la actualidad las GOREs²² han expresado su interés por apoyar y mejorar las condiciones de las oficinas de la Dirección Regional de Trabajo y en específico de la dependencia Dirección

22 Piura, Tacna y Cusco



de Prevención, no obstante, a la fecha aun no se ha realizado o promovido algún tipo de colaboración con este actor.

Todo lo anterior, nos permite establecer que se han generado intereses y motivaciones en las contrapartes en relación a la continuidad del proyecto, por lo cual el proyecto ha cumplido con este mecanismo que puede influir en la sostenibilidad. El proyecto entonces, debería considerar esta expectativa generada, como base para la ejecución de acciones que repercutan en la búsqueda de financiamiento a través de otros agentes.

Por ende el proyecto *cumple* con *establecer condiciones para la sostenibilidad* del proyecto.

4.4.2 Adaptación y superación de imponderables

La información del proyecto refiere el cumplimiento de los planes operativos en un 60 ó 70 % de las actividades planificadas; se señalan dificultades en el primer año referidas al presupuesto como principal impedimento para la ejecución de las mismas y en la etapa final sobre la ampliación del tiempo del proyecto que les permita el marco de operaciones, los cuales fueron subsanados.

De igual manera se señalan complicaciones a nivel de recursos humanos destinados a los apoyos, los que al no tener funciones exclusivas originó que la efectividad de la ejecución de las actividades se mermara en cuanto a la expectativa; sin embargo la ejecución de las actividades es reportada sin mayores complicaciones.

Finalmente, factores como el cambio de autoridades a nivel regional y nacional, producido en el año 2010-2011, durante la etapa de cierre del proyecto y que no fue previsto; toda vez que se trabajó con el supuesto de cerrar el proyecto antes de inicio el cambio de mando; ha significado para el proyecto un proceso de movilización de cuadros que ha mermado la intervención toda vez que se ha requerido nuevos proceso de capacitación, que mas allá de la disposición de recursos económicos involucró reorganizar tiempos, movilizar personal entre otros, acciones que fueron ejecutadas bajo las mismas condiciones y resultados de todo proceso planificado.

Es decir; en cuanto al desarrollo de capacidades al nuevo personal y la operatividad del Sistema el proyecto evidencia una capacidad de respuesta si bien no efectiva, sí inmediata.



Por lo expuesto, se concluye que el **proyecto cumple parcialmente con ciertas condiciones a los imponderables que han podido identificarse.**

4.5 APROPIACIÓN

En esta sección se muestran los hallazgos de la investigación relacionados a la apropiación de las contrapartes y los usuarios/as de los servicios sobre el proyecto, entendiéndose por apropiación el nivel en que éstos se identifican con los componentes, actividades y resultados de la intervención; para ello además de evaluar en qué medida reconocen lo ejecutado y logrado a través del proyecto, se observa el nivel de involucramiento que tuvieron con el mismo.

El nivel de apropiación obtenido es el resultado del análisis de los cuatro indicadores que se presentan en la tabla a continuación:

Tabla N° 23: Valoración de Indicadores según Dimensiones para el análisis de la Apropiación del Proyecto

	Dimensiones	Indicador	Valoración del indicador	Cumple de dimensión
Apropiación	Contrapartes (específica y operativa)	Reconocimiento del alcance del proyecto	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
		Mecanismo de relacionamiento favorecen la apropiación de las contrapartes.	Cumple parcialmente	
		Uso o aplicación de los productos y procesos generados.	Cumple parcialmente	
		Promoción de la participación de las contrapartes operativas en las diferentes fases del proyecto.	Cumple parcialmente	



Dado que hay un cumplimiento parcial de los cuatro indicadores seleccionados para la medición, se puede afirmar que el proyecto muestra **un nivel de apropiación moderado**, calificación que se explica a continuación a través del detalle de los indicadores seleccionados.

Respecto al reconocimiento del alcance del proyecto se observan dos situaciones. Las contrapartes tanto específicas como operativas reconocen algunos de los beneficios que trajo consigo el proyecto; valoran las capacitaciones brindadas en temas de medios alternativos de solución de conflictos y normativa laboral, así como las capacitaciones brindadas en el uso del sistema de alerta temprana y la sensibilización brindada a los empleadores/as y trabajadores/as (usuarios y usuarias de los servicios). Adicionalmente reconocen los aportes facilitados como el equipamiento y la implementación del software.

"La contribución fundamental han sido las capacitaciones ya que han permitido desarrollar un trabajo óptimo en la resolución de conflictos" (Contraparte operativa)

Sin embargo, las contrapartes, en especial las operativas, asocian las actividades del proyecto como parte de la implementación del "sistema de alerta temprana", asumiendo dicha implementación, que es propiamente una actividad del proyecto, como un proyecto en sí. En el caso de las contrapartes específicas reconocen las capacitaciones obtenidas y la relevancia del sistema de alerta temprana.

"Sí conozco el proyecto, es el proyecto de alerta temprana". (Contraparte operativa)

"Sí conozco el proyecto, se brindó capacitación interna y se apoyó al personal en materia socio-laboral, otro rubro muy importante fue todo lo vinculado a la alerta temprana" (Contraparte específica)

En ese sentido, se puede afirmar que si bien se reconocen algunos beneficios obtenidos a través de la intervención, éstos no son asociados al proyecto en sí, sino más bien son reducidos a una o algunas actividades del mismo. **Es decir, no se reconoce el alcance de todo el proyecto. Por lo que el cumplimiento de este indicador es parcial.**

En relación a los mecanismos de relacionamiento, se observa que fueron dos los principalmente usados por las contrapartes: el correo electrónico y la vía telefónica. Dichos mecanismos han permitido mantener una comunicación constante, y por ende han facilitado



las coordinaciones para la ejecución de actividades. Por otro lado, dichos mecanismos facilitaron a las contrapartes específicas el poder conocer las dudas o inconvenientes que pudiesen tener las contrapartes operativas.

*“Ha habido una comunicación permanente y siempre hubo la disposición de ayudar”
(Contraparte operativa)*

Sin embargo, los mecanismos usados no siempre han sido efectivos. Si bien las contrapartes operativas podían manifestar a través de los mecanismos señalados los limitantes que se presentaban durante la implementación del proyecto, no llegaron a recibir una solución de forma oportuna, o incluso en algunos casos, nunca se obtuvo una solución.

*“Sí había una comunicación constante, ya que si se mandaba un correo ellos respondían diciendo que pronto solucionarían el problema, pero nunca nos llegaban a comunicar la solución de lo pedido, entonces nunca llegamos a tener la clave para usar el sistema”
(Contraparte operativa)*

Adicionalmente a ello el proyecto estimó actividades no planificadas que indirectamente generaran procesos de apropiación de la concepción de prevención de conflictos como fueron los concursos de buenas prácticas laborales²³.

Lo señalado nos permite afirmar que se cumple el indicador de forma parcial, ya que si bien las actividades de efecto indirecto y la comunicación se podrían evaluar positivamente (porque la contraparte específica trató de brindar respuesta confirmando estar al tanto de los acontecimientos), ésta no fue efectiva en términos de apropiación, puesto que los beneficiarios y beneficiarias directas e indirectas no reconocen el proyecto en su real magnitud y mucho menos han estimado la continuidad de las acciones del mismo sin financiamiento de la Cooperación²⁴.

En cuanto al uso o aplicación de los productos y procesos generados, se observa el cumplimiento parcial del indicador, dado que no todo lo que fue implementado o recibido ha sido usado o aplicado. Las contrapartes operativas especialmente, valoran y ponen en

23 Se han realizado dos concursos de buenas prácticas, realizados en el año 2011 y 2012

24 Entrevista a contraparte operativa.



práctica el conocimiento adquirido a través de las capacitaciones relacionadas a la dinámica de resolución de conflictos.

"A través de los conocimientos adquiridos se ha tenido una mejor intervención ante los conflictos así como la identificación temprana de los mismos" (Contraparte operativa)

Sin embargo, también se observa que no siempre han podido llevar a la práctica dichos conocimientos por una entrega tardía de los equipos o por la ausencia de una solución oportuna ante los inconvenientes de acceso manifestados por las contrapartes operativas.

"Se recibió la capacitación en el uso del sistema pero no se pudo poner en práctica porque aun no nos dan el acceso al sistema" (Contraparte operativa)

Finalmente, al evaluar si el proyecto promueve la participación de las contrapartes en las diferentes fases del proyecto, se observa que hay un cumplimiento del indicador a nivel parcial. Dicha conclusión es obtenida a través del análisis de la participación de las contrapartes operativas en las tres etapas fundamentales para la implementación del proyecto: El diseño, la ejecución y el seguimiento.

4.6 ALINEAMIENTO

El análisis del alineamiento refleja la capacidad del proyecto para adecuarse y ordenarse a los compromisos, procedimientos, estrategias o sistemas de desarrollo en tres esferas, a nivel nacional, local y de acuerdo a la política de la cooperante.

Para medir el alineamiento del proyecto se establecieron, en función de las preguntas de evaluación solicitadas, un conjunto de indicadores y dimensiones que puede observarse a continuación, junto con la valoración otorgada a cada uno de ellos.



Tabla N° 24: Valoración de Indicadores y Dimensiones del Alineamiento del Proyecto

	Dimensiones ²⁵	Indicador	Valoración del indicador	Valoración de la dimensión
Alineamiento	Lineamientos internacionales	Adecuación del proyecto a los sectores estratégicos	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
	Políticas nacionales	Prioridades del Estado reflejadas en el proyecto como alternativas de respuesta.	Cumple parcialmente	Cumple
		Legislación y políticas en materia de prevención y solución de conflictos (el proyecto las retoma)	Cumple	
	Institucionalidad local	Adecuación del proyecto a los procesos y organización interna de las contrapartes	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
		Valoración del proyecto, por parte de las contrapartes, como una prioridad	Cumple Parcialmente	
	Coordinación y Sinergias	El proyecto buscó alianzas y se relacionó a otra intervenciones	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente

El análisis realizado nos permite señalar que el proyecto ha alcanzado un **nivel de alineamiento alto**, valoración que explicitaremos a continuación.

4.6.1 Lineamientos internacionales

La cooperación internacional establece como mecanismos de alineamiento para el otorgamiento de la ayuda oficial al desarrollo –AOD, el abordaje de cierta temática o la intervención en sectores donde la ejecución de un proyecto financiado por los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, pueda realizarse de forma coordinada e integrada.

25 La construcción de las dimensiones e indicadores responde a las preguntas de evaluación solicitadas por AECID-FONCHIP



En el expediente del convenio para la ejecución del proyecto se señala que este está adscrito al sector de distribución de ayuda oficial al desarrollo -según la codificación²⁶ del Comité de Ayuda al Desarrollo- CAD- que lo vincula a la Administración Pública (código 15040), toda vez que el proyecto se enfoca en la mejora del aparato institucional con prioridad de los servicios ofertados al ciudadano.

De igual manera la cooperación Española define un conjunto de prioridades y políticas que se encuentran contenidas en el Plan Director de la Cooperación Española- PD 2009-2012, los cuales enmarcan el financiamiento y apoyo sobre los países o sectores geográficos prioritarios. Si bien el proyecto en sus diferentes documentos no señala vinculación con alguna de estas políticas²⁷, sí considera en sus informes de seguimiento ítems de registro de información con respecto a prioridades horizontales²⁸ como son el tema de (i) género, (ii) medio ambiente y (iii) superación de la pobreza²⁹.

En lo que se refiere al tema género, los y las informantes³⁰ y la documentación del proyecto determinan que no se estimó ninguna estrategia en particular para promover la participación equitativa de mujeres y hombres dentro del proyecto. Sin embargo, la información del proyecto ha reportado relación con respecto a la perspectiva de género desde dos aristas, (i) la distinción de cuotas de participación durante la ejecución de las actividades del proyecto y (ii) contenido no sexista en materiales de formación.

Sobre la primera arista, cuotas de participación, los resultados del proyecto han mostrado un incremento de la participación de las mujeres frente a los hombres en las actividades de formación.

26 Sistema de organización o clasificador de los recursos destinados a la ayuda oficial al desarrollo.

27 El Plan Director-PD 2009-2012 considera como prioridad sectorial la Construcción de Paz, como efecto el Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y posconflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil, el cual podría estar vinculado al proyecto, sin embargo no se cuenta con información de seguimiento que muestre su contribución, a pesar de ser señalado en la sección de los informes anuales sobre la superación de la pobreza, en donde se vincula el objetivo del proyecto con la construcción de Paz.

28 Difiere de un elemento transversal toda vez que esta misión debe plasmarse realmente en todas las intervenciones.

29 El PD las denomina: Género y Desarrollo, Sostenibilidad Ambiental, inclusión social y Lucha contra la Pobreza entre otros.

30 Contrapartes específicas, como directores de la DPSCLRSEL y Contrapartes operativas como los directores regionales.

**Tabla N° 25: Participantes en los eventos de Capacitación por género**

Año	N° de eventos	Hombres	Mujeres	N° de capacitados
2008	25	1149	910	2059
2009	17	837	502	1339
2010 ⁴	19	450	397	847
2011 ⁵	11	249	210	459

Elaboración: propia

Fuente: Informe anual 2008, 2009, 2010 y 2011 del proyecto

En lo que se refiere a la segunda arista, todos los informes del proyecto han señalado que se ha estimulado a través de las actividades formativas y de intercambio la transmisión de contenidos no sexistas, como se puede apreciar en el texto que se incluye a continuación:

“El proyecto por su naturaleza no discrimina por sexo ya que busca prevenir el conflicto laboral, sin embargo, en todas las actividades del proyecto se intenta introducir mecanismo de discriminación positiva que promueva una participación significativa de mujeres más allá de los porcentajes actuales de participación en la institución para de esa manera contribuir a fomentar proceso de equidad. En ese sentido en las actividades formativas y de intercambio de experiencias se estimulara la transmisión de contenidos no sexistas que atiendan a generar condiciones equitativas” (INFORME ANUALES)

Por otro lado, se debe destacar que el informe del año 2010, señala que el proceso del concurso de buenas prácticas laborales³¹ introduce categorías como: Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, no discriminación por credo, discapacidad, condición económica, raza o sexo; prevención de acoso sexual y hostigamiento laboral, promoción de equilibrio trabajo-familia como requisitos que un empresa debería estimar a fin de ser catalogado como una buena práctica laboral.

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE reconoce que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es un compromiso de dimensión global. Las Directrices del CAD

31 Esta actividad no fue planificada al inicio del proyecto sino durante la intervención.



otorgan un reconocimiento oficial a la equidad de género como objetivo de desarrollo y responsabiliza a los miembros del CAD de la supervisión de su puesta en marcha, de ahí que se entienda la importancia de reportar sobre el mismo en los informes anuales del proyecto hacia AECID. Sin embargo la perspectiva de género, supone la consideración sistemática de las diferencias entre las necesidades, condiciones y situaciones específicas que tienen los hombres y las mujeres, y el análisis de las relaciones que se dan entre ambos en una sociedad determinada o en un proceso de desarrollo, según el ámbito de actuación en el que se incorpore, especificidad que no ha sido tratada en el proyecto. **La evidencia nos señala que a la participación por género se la dado sólo un tratamiento estadístico y no se ha considerado como una estrategia dentro del proyecto; solo se observa el impulso o la promoción del mismo dentro de una actividad o proyecto como es el concurso de buenas prácticas laborales, por ende su tratamiento es parcial.**

En lo que se refiere a la existencia de alguna estrategia para incentivar la preocupación por el medio ambiente, según se consulta en el formato de informe anual, el proyecto reporta no contar con una estrategia en particular, sin embargo como en el caso del enfoque de género, introduce en una de sus actividades³² elementos referidos al tema tanto en el concurso de buenas prácticas como el seminario de responsabilidad social.

“Los factores medioambientales no son significativos para el proyecto, toda vez que la intervención responde al fortalecimiento institucional el proyecto no ejerce impacto negativo sobre el medio ambiental...el concurso de buenas prácticas y el seminario nacional de responsabilidad social empresarial se introducen la temática” (INFORME ANUALES)

Sostenibilidad ambiental significa para la Cooperación Española preservar el capital natural o adecuadamente gestionarlo. Trabajar por la sostenibilidad ambiental requiere no consumir ni desgastar los bienes y servicios de los ecosistemas (agua, aire, suelo, flora, fauna) más allá de la capacidad que tienen de regenerarse. Es por ello, la consideración de la sostenibilidad ambiental como prioridad horizontal para la Cooperación Española en todas y cada una de sus actuaciones es esencial para lograr un desarrollo humano sostenible, en este caso **el proyecto no implantó mecanismos de alineamiento directo con esta prioridad horizontal en la magnitud que es entendida por AECID, sin embargo dentro de una de sus**

32 Esta actividad no fue planificada al inicio del proyecto sino durante la intervención.



actividades, como es el concurso de buenas prácticas se observa como un eje a considerar para determinar una buena práctica laboral.

Finalmente, sobre la inclusión social; otro de los ejes prioritarios por AECID y que es considerado un mecanismo de la superación de la pobreza³³, el proyecto no reporta intervención directa sobre este eje, sin embargo hace mención de la reducir de pérdidas económicas en la población y las empresas a través de la detección a tiempo de conflictos (huelgas), conforme se repite en todo los informes del proyecto, como se lee a continuación.

“El principal motivo que genera la propuesta de este proyecto es que las relaciones colectivas laborales entre la ciudadanía y el Estado o entre los propios ciudadanos/as (incluidas las empresas), se resuelva a través de los procedimientos legales y de las instituciones competentes... En ese sentido, el proyecto contribuye a detectar a tiempo futuro conflictos y darle una adecuada solución evitándose pérdidas económicas a los hogares de los trabajadores/as, de la empresa, del Estado...lo que superpone el fortalecimiento de la democracia y la promoción de la paz social, reduciendo las posibilidades del conflicto y eliminando sus causas las cuales son menos costosas a que este aparezca... De esta manera se espera reducir pérdidas de horas por huelgas y a que la comunicación sea el canal por el cual se pueda superar obstáculos y diferencias que surjan en la relación laboral” (INFORME ANUALES)

En conclusión, se puede afirmar que el proyecto se encuentra alineado temáticamente con OCDE a través del sistema de códigos de la CAD, pero que sólo se vincula de manera relativa con los lineamientos de políticas y prioridades horizontales como son: género, medio ambiente e inclusión social según el planteamiento de AECID, lo cual evidencia una adecuación o vinculación parcial a los sectores estratégicos internacionales, por lo tanto ha alcanzado **un cumplimiento parcial del criterio referido a alineamientos internacionales.**

33 El objetivo general de la cooperación internacional para el desarrollo es la erradicación de la pobreza en el mundo y, por tanto, la lucha contra la pobreza es elemento central de la misión de la Cooperación Española. Desde esta óptica, las propuestas deben ser orientadas a la reducción de la pobreza y al empoderamiento de las personas más excluidas y discriminadas. Se hace necesario, por tanto, integrar de forma efectiva la lucha contra la pobreza y la lucha contra todas las formas de discriminación y vulneración de derechos que conducen a la exclusión, desde un enfoque basado en derechos. Pero también lo será el fortalecimiento de los mecanismos de protección social, los sistemas de seguridad social y sistemas públicos de pensiones, que cobran especial importancia para prevenir la exclusión social de los mayores y las personas discapacitadas.



4.6.2 Políticas nacionales

Respecto a la dimensión de Políticas nacionales, se manejan dos indicadores de evaluación: (1) Si las prioridades del Estado son reflejadas en el proyecto como alternativas de respuesta y (2) si el proyecto responde a la legislación y políticas en materia de prevención y solución de conflictos.

En relación al primer indicador, el nacimiento del proyecto según se describe en el expediente del convenio y conforme a lo señalado por la contraparte específica responde a la preocupación del Estado por el incremento de la conflictividad en la dinámica social del país tal como se señaló en la sección de Pertinencia.

Las políticas de Estado dentro del rubro "Democracia y Estado de Derecho" que contempla el Acuerdo Nacional y que imprime el compromiso con la institucionalización del diálogo y la concertación, no son señaladas de forma directa en el proyecto ni se establece la contribución de la intervención con respecto a las mismas que permitan el seguimiento o medición de su cumplimiento. Sin embargo puede establecerse la vinculación al cumplimiento de la Ley N° 27711; Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en donde se establecen como atribuciones del sector trabajo las siguientes:

- Resolver los procedimientos de negociación colectiva en los casos y en la forma en que lo dispone la ley sobre la materia.
- Promover la difusión de la legislación laboral, como mecanismo de prevención de los conflictos laborales, con especial incidencia en la capacitación de los dirigentes de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores.
- Regular, simplificar y descentralizar los procedimientos laborales y en especial la conciliación, la mediación y el arbitraje, como mecanismos alternativos a la solución de los conflictos laborales.
- Establecer y fomentar los procedimientos de supervisión, control e inspección, promoviendo la integración de los sistemas de inspección en materia laboral y de seguridad social.

Fuente: Ley N° 27711. Portal del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo.



Así, la creación de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral durante el periodo de ejecución del proyecto, responde plenamente a la normatividad del sector y coadyuva al proceso de fortalecimiento del sistema de prevención de conflictos.

Respecto al segundo indicador, se debe empezar por mencionar que la intervención del proyecto se basa en la Constitución, que reconoce al Estado como promotor de la solución pacífica de los conflictos laborales, lo que da marco a la política nacional en prevención de conflictos y que se encuentra en proceso de aprobación, la misma que ha sido construida durante la intervención del proyecto y que guarda las líneas de intervención del proyecto. Esta Política luego de ser validada por diferentes agentes nacionales en el tema, así como de entidades de cooperación, se encuentra en proceso de aprobación.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el proyecto cumple con la dimensión de alineamiento de las políticas nacionales, toda vez que su nacimiento y ejecución del proyecto se enmarca dentro de las mismas.

4.6.2 Institucionalidad local

Para medir la institucionalidad local, se han manejado dos indicadores de evaluación: (1) la adecuación del proyecto a los procesos y organización interna de las contrapartes y (2) la valoración del proyecto- por parte de las contrapartes- como una prioridad. El trabajo de campo refleja que el primer indicador mencionado se cumple parcialmente, dado que el proyecto no contempló el análisis de las necesidades de las contrapartes operativas, este se hizo, ante la falta de información, desde el MINTRA; más no tomando en cuenta las diferentes realidades de las zonas donde ejecutarían el proyecto.

“No se sabía realmente qué era lo que pasaba en las zonas, la ausencia de información fue un elemento importante” (Responsables del diseño)

Sin embargo, es importante señalar que a pesar de ello el proyecto ha buscado estandarizar a través de consultas a las regiones los procedimientos para la implementación de procesos que repercutan en la mejora del sistema de prevención, como son (i) los lineamientos para la intervención administrativa en conflictos laborales colectivos llamados “extra-procesos”, (ii)



la preferencia por el arbitraje potestativo y la intervención resolutoria como facultad excepcional y (iii) la política en prevención de conflictos.

Por otro lado, el proyecto hizo uso de la organización interna toda vez que, las actividades de capacitación en las regiones fue desarrollada en función del cumplimiento de los planes anuales regionales de capacitación y difusión de la normatividad laboral.

Por señalado, el proyecto cumple parcialmente con la adecuación a los procesos y organización interna de las contrapartes, toda vez que si bien no considera las necesidades específicas de éstas, sí busca validar procedimientos y hacer uso de la organización interna para la ejecución de actividades o líneas de acción del proyecto.

En lo que se refiere a la valoración de las contrapartes, estas asumen el proyecto como una prioridad de los gobiernos regionales, en función del apoyo recibido por los GORES en la implementación de las oficinas de las Direcciones de Trabajo además de ser considerados como el área de mayor experiencia en el manejo de los conflictos sociales³⁴.

Bajo esta premisa se constata con información secundaria y específicamente tomando en cuenta los Plan de desarrollo concertado- PDC de las regiones que forman parte de la muestra (Piura, Tacna y Cusco) la expresión de las prioridades regionales que podría influir en la ejecución del proyecto.

- En el caso del PDC de Piura 2007- 2011, este cuenta con un objetivo estratégico "desarrollo económico: en base a la competitividad" en donde bajo el sector trabajo se señala el objetivo específico: incentivar el diálogo entre los actores sociales a fin de propiciar un acercamiento y hallar una solución concertada sobre la problemática laboral, fomentando un sistema democrático de relaciones laborales.
- En el Plan integral de desarrollo de Tacna 2005-2012, no considera como prioridad entre las políticas sectoriales regionales el sector trabajo y la conflictividad socio-laboral.

³⁴ Afirmación expresada por los directores de trabajo de la región Tacna y Piura, las cuales son parte de la muestra para la presente evaluación.



- En el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado al 2012 de Cusco, se hace mención del Programa de Promoción y Educación Ciudadana sobre el sistema de administración de justicia, y mecanismos alternativos de resolución de conflictos hacia una cultura de paz, siendo específicamente los Proyectos referidos a la Creación y fortalecimiento de redes conciliatorias y coordinadoras de iniciativas de base descentralizadas en torno a los derechos y lucha contra la violencia³⁵.

De los tres casos, Piura muestra una relación directa sobre la problemática que aborda el proyecto, mientras que en el caso de Cusco se generaliza a los procesos de conflicto bajo cualquier tipología y finalmente Tacna no señala la problemática como una prioridad en la región.

Por lo que si bien las contrapartes operativas señalan el proyecto como una prioridad, la capacidad de respuesta y recordación sobre las acciones es mínima entre el grupo beneficiario. Sin embargo, la problemática sí cuenta con gran expectativa y es señalada en por los menos dos casos de los tres analizados. Es así que, la valoración del proyecto, por parte de las contrapartes, puede ser considerada como prioridad parcial.

De lo anteriormente señalado se puede afirmar que el **cumplimiento con la dimensión institucionalidad local ha sido parcial, toda vez que si bien existe un alineamiento con la organización de las instancias regionales para la ejecución de actividades de capacitación, solo se muestra un reconocimiento parcial de la problemática que aborda el proyecto.**

4.6.2 Coordinación y sinergias

La última dimensión a evaluar para el criterio de alineamiento es la de Coordinación y Sinergias que el proyecto considero para integrar y consensuar su accionar con otras intervenciones en el mismo ámbito o acciones.

Es así que el establecimiento de alianzas y relacionamiento del proyecto con otras instancias públicas no serán valoradas en esta sección. Respecto a este aspecto, la información

³⁵ Descripción del proyecto: Se tratará de articular, integrar, fortalecer y ampliar las diferentes redes del Estado y la sociedad civil que trabajan el tema de derechos y lucha contra la violencia con el propósito de institucionalizar un mecanismo concertado en toda la región, la estrategia comprenderá el establecimiento de espacios provinciales y distritales en el marco de los espacios de concertación que se dediquen a ello. El grupo beneficiario serán mujeres, niños, jóvenes, ancianos, grupos étnicos, discapacitados, etc.



recogida en el campo no permite ver con claridad el establecimiento de alianzas o sinergias mediante mecanismo formales.

Por otro lado, la contraparte específica señala que, si bien no existieron compromisos institucionalizados con otras entidades públicas o de cooperación³⁶ a favor de maximizar la intervención, en el proyecto sí se han dado procesos de comunicación con instancias dedicadas directamente al tema de conflictividad como es la PCM y la Defensoría del Pueblo-DP.

En ese sentido, **se considera que no se cumple con el indicador por lo que a su vez tampoco se cumple con la dimensión ya que el mantenimiento de buenas relaciones y la fluidez y transparencia de la información con otras instancias no puede ser considerado como mecanismos de coordinación y sinergia con otras entidades.**

4.7 IMPACTO

En esta sección se medirá el impacto del proyecto entendido como la identificación de las **mejoras o cambios generados por la intervención en la realidad que enfrenta el problema identificado**, sean estos positivos o negativos, esperados o no, directos o indirectos, colaterales e inducidos. El análisis del impacto se centra en la determinación de los efectos netos atribuibles a la actuación.

Para ello se usó información obtenida de fuentes primarias en las que los beneficiarios y beneficiarias directas o indirectas brindan su punto de vista con referencia a los efectos percibidos por la intervención, contrastando estas afirmaciones con documentación que evidencia las mismas.

Esto nos permite afirmar que **el impacto** logrado por el proyecto ha sido **moderado**, toda vez que las contrapartes operativas y específicas, beneficiarios/as del proyecto, reconocen parte de los efectos planificados como logros del proyecto, además de señalar que el mismo ha conseguido gran impacto en la visualización de la prevención y solución de conflictos socio-laborales lo cual se ve reflejado en la implementación de la DPSSLRSEL, la políticas o lineamientos en materia de prevención y solución de conflictos laborales.

³⁶ En el caso de CNT, esta institución maximizó sus operaciones a través de sinergias entre diversas instancias de cooperación como AECID con el proyecto en cuestión, OIT y la cooperación Canadiense, lo que les ha permitido fluidez de actividades con el financiamiento.



A continuación se describe el análisis que sustenta esta valoración en base a dos indicadores centrales que nos han permitido establecer la medición del impacto obtenido por el proyecto.

Tabla N° 26: Valoración de Indicadores y Dimensiones de análisis del Impacto del Proyecto

	Dimensiones	Indicador	Cumplimiento de Indicador	Cumplimiento de Dimensión
impacto	Cambios y mejoras alcanzados por el proyecto	Logros planificados	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
		Logros no planificados	Cumple parcialmente	

4.7.1 Cambios y mejoras alcanzados por el proyecto

Para la medición del cambio o mejoras en la realidad en la que interviene el proyecto se hace uso de los indicadores establecidos para el mismo, los cuales -como se señaló en la sección *Eficacia* - carecen de metas que establezcan la magnitud de los logros que se espera alcanzar, lo cual aunado al planteamiento centrado en la concreción de actividades, no permite valorar en su total magnitud los efectos en la población beneficiaria.

Si bien el impacto y la eficacia hacen referencia a los efectos, se diferencian por la amplitud del abordaje, ya que el impacto i) no se limita al alcance de los efectos **previstos**; ii) no se circunscribe a los efectos **deseados**; y iii) no se reduce a los efectos sobre la población beneficiaria. Los considera, pero analiza los que no se encuentran dentro de estas categorías y valora la atribución de los mismos bajo la finalidad del proyecto.

Del proceso de seguimiento mostrado en los informes semestrales y anuales del proyecto, se puede constatar el estado de los indicadores solamente como un dato numérico específico según el periodo de reporte.

Es necesario señalar que los informantes de la Dirección de Prevención de Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral consideran, más allá del dato de cumplimiento que les pide el indicador, que se ha generado un cambio en la gestión



de la información, pasando de una recopilación de datos a una etapa de construcción de información.

“La calidad y compromiso de los profesionales con los que contamos ahora facilita la gestión del proyecto, desde que iniciamos este periodo de gestión, por ejemplo ahora podemos contar con documentos que nos expliquen los datos que el sistema emite” (contraparte específica).

Sin embargo, la preponderancia por constatar datos en desmedro de la utilidad de estos ha ocasionado en el caso del IVO del objetivo específico que busca medir **la utilidad de los avisos** de alerta temprana para **la toma de decisiones**, que no se cuente con información que nos permita ver una mejora significativa en la gestión del sistema, sino que únicamente podamos observar la fluctuación numérica de los avisos de alerta temprana.

Como se señaló, el proyecto planifica obtener la **mejora del sistema de prevención a través de la ejecución de un conjunto de procedimientos** como son: la tramitación, recepción de casos y el incremento de usuarios y usuarias que requieren los servicios de las oficinas regionales que abordan la prevención y resolución de conflictos, lo cual sería consecuencia de las capacitaciones desarrolladas y la sensibilización. Los reportes al respecto, como se observa en la tabla N° 21 evidencian la variación de estos procedimientos, sin embargo ello no necesariamente puede ser atribuible al proyecto, toda vez que en el periodo se ha desarrollado un incremento en los conflictos³⁷ que dependen de factores sociales que se encuentran fuera del control del proyecto.³⁸, es decir el incremento de los trámites, recepción de casos, usuarios y usuarias podría deberse al incremento de la conflictividad.

En base a lo expuesto, podemos afirmar que el proyecto **cumple parcialmente con los logros planificados**, toda vez que se evidencia los incrementos esperados y estos son reportados según el tipo de indicador estimado. Sin embargo no se puede establecer la atribución directa de estos logros al proyecto ya que hacen referencia únicamente al cumplimiento de acciones.

37 Cumplimiento de resultados por años

38 El proyecto no trabaja sobre brechas de atención, es así que de haberse estimado por ejemplo 100 caso que necesitan de atención y las oficinas se encuentran en capacidad de responde en 50, existiría una brecha a cubrir del 50%, así se podría medir el cambio en la tramitación y procedimientos en función de la reducción de ese porcentaje.



Durante la implementación del proyecto, se dieron procesos fuera de los planificados que han significado una contribución importante en la visibilización de la prevención de conflictos socio laborales, como son el uso de mecanismos alternativos a la negociación directa (extra-procesos), la promoción de los espacios de diálogo tripartito y concertación³⁹ así como la promoción de buenas prácticas laborales, los cuales se han visto institucionalizados en políticas, protocolos⁴⁰, etc.

Los datos con que cuentan las Direcciones y Consejos muestran un incremento en el uso de mecanismos diferentes a la negociación directa⁴¹ como las reuniones extra-proceso y la conciliación⁴² lo cual a su vez evidencia una mejora en la percepción de los beneficiarios y beneficiarias con respecto a estos mecanismos en favor de una cultura de diálogo, que se relaciona al desarrollo de capacidades en prevención de conflictos y promoción de la normatividad en materia laboral y medios alternativos de resolución de conflictos.

El incremento del uso de extra-procesos se puede vincular al estímulo que ha generado el proyecto sobre estos mecanismos a través del desarrollo de capacidades de los equipo técnicos en la prevención de conflictividad y que han fortalecido la operatividad de los servicios en los ámbitos regionales. Esta mejora en capacidades y servicios han sido valorados positivamente por las contrapartes operativas⁴³ y son considerados consecuencia directa de la intervención del proyecto.

Es importante resaltar que durante la implementación del proyecto, en el año 2010, se creó la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral⁴⁴, lo cual ha contribuido a la mejora en la gestión del sistema de prevención, toda vez que brinda operatividad específica sobre la problemática, cumpliendo una de las funciones del Ministerio contempladas en el artículo 51 inciso a) de su ROF

39 Apoyo que si bien no se encuentra planificado en el expediente del proyecto, el CNT reporta la contribución del proyecto institucionalización a nivel regional a través del financiamiento sobre las estrategias de promoción del dialogo social en las 23 regiones que posee injerencia, se debe rescatar que ha este apoyo se sumaron otras instituciones como OIT, ACDI, entre otros.

40 Resolución Ministerial N° 076-2012-TR del 05 de marzo se aprueba la directiva general "Lineamientos para la Intervención administrativa en los conflictos laborales colectivos: los llamados extra-procesos, la preferencia por el arbitraje potestativo y la Intervención resolutoria como Facultad Excepcional"

41 Aunque en promedio el 90% de los pliegos se solucionan por esta vía, en los últimos tres años se percibe una tendencia a la baja, pues en estos años el porcentaje pasó a 85% en 2008 y 2009 a 83% en 2010 la cifra se encuentra por debajo.

42 Pasando del 6% al 9% y del 2% al 6% del total de pliegos solucionados respectivamente, según el balance de políticas sociales en el documento de Política nacional de prevención y solución de conflictos sociales.

43 Directores regionales de Prevención y solución de conflictos de la región Tacna, Cusco y Piura.

44 Mediante el reglamento de organización y funciones del ministerio de trabajo normado mediante el decreto supremo N° 004-2010 – TR, que establece mayores y específicas funciones en materia de prevención y solución de conflictos laborales.



“Proponer y ejecutar la política nacional y sectorial en materia de prevención y solución de conflictos laborales, asesoría y defensa legal del trabajador y responsabilidad social empresarial; en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen”. Esto se ve potenciado en los últimos meses ya que se viene gestionando la aprobación de la “Política Nacional de Prevención y Solución de Conflictos Laborales”⁴⁵ la cual ha contado con el apoyo de la proyecto para el proceso de validación con los presidentes regionales.

Es así que se puede afirmar que un logro atribuible al proyecto es la institucionalización de los procesos que favorecen la mejora del sistema de prevención de conflictos, evidenciados en las políticas y protocolos señalados anteriormente.

Por último, se debe rescatar que la lógica del proyecto, plasmada en el sistema de alerta temprana que involucra a diversos actores, sociales y civil, favorece los mecanismos de transparencia de información al ciudadano/a involucrándolos/as como informantes y beneficiarios y beneficiarias del sistema, lo cual no se observa en sistema similares como es el caso de la Defensoría del Pueblo y la PCM en donde los sistemas de alerta temprana tienen acceso para la ciudadanía sólo en forma de reportes de información, limitando la interacción.

Por todo lo anteriormente señalado, consideramos que el impacto del proyecto es parcial, toda vez que no es un proceso cerrado, lo cual se sustenta en que durante los últimos meses se han ejecutado o repetido actividades importantes como capacitaciones, implementación del sistema de alerta temprana, implementación de procesos y políticas, que dependiendo de la continuidad de las acciones del proyecto pueden significar mejoras en la gestión del sistema de atención a conflictos socio laborales.

⁴⁵ Fue derivado a la Oficina de Planificación y Presupuesto, después de ser revisada por los asesores del viceministro de trabajo y validada por actores regionales en un evento llevado a cabo en el mes de marzo.



5

CONCLUSIONES

Realizada la evaluación externa; al cierre del proyecto “Fortalecimiento del sistema de prevención y resolución de conflictos socio-laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo” el mismo que comprende el periodo 2008-marzo 2009; bajo los criterios de: Pertinencia, Eficiencia, Eficacia, Viabilidad, Apropiación, Alineamiento e impacto según las preguntas planteadas para la evaluación, se presentan a continuación las conclusiones generales:

1. BAJA O POCA PERTINENCIA DEL PROYECTO COMO ALTERNATIVA DE INTERVENCIÓN ANTE UN PROBLEMA DE LA REALIDAD PRODUCTO DE UN INADECUADO DISEÑO, LO CUAL REPERCUTE EN LA GESTIÓN DEL PROYECTO

- El proyecto es consistente temáticamente con la política de estado número 4 referida a la institucionalización del diálogo y concertación como se observa en el Acuerdo Nacional sobre Democracia y Estado de Derecho, lo cual lo posiciona como una prioridad temática, que a su vez es reconocido por los diferentes beneficiarios y beneficiarias en función de la importancia que representa el incremento de los conflictos en el País. Sin embargo, el proyecto no cuenta con una identificación de necesidades de las contrapartes que permita establecer una ruta de acción acorde a la problemática específica de cada una de las contrapartes que lo convierta en una intervención adecuada.
- El planteamiento sobre la reducción de los conflictos laborales, no ha sido correctamente operativizado en el proyecto, toda vez que no es posible medir la contribución de la intervención del proyecto sobre esta problemática. La



intervención aborda el tratamiento de los conflictos sucedidos antes de la ejecución de huelga, dejando de lado el inicio de la dinámica que origina el conflicto, en razón que ello está fuera de las competencias funcionales del Ministerio; en ese sentido, el proyecto sobredimensionó la finalidad.

- La planificación del proyecto, que se observa de forma concreta a través del marco lógico, presenta una serie de carencias, desde la jerarquía de objetivos y los indicadores diseñados, que no lo constituyen en una herramienta de planificación orientadora del accionar del proyecto.
- El diseño del proyecto no se constituye en una herramienta que permita la lectura de lo que se debía hacer, cómo y en qué magnitud. Durante el proceso de ejecución se fueron determinando nuevas acciones o reagrupando las establecidas que no partieron de un análisis que permita medir resultados.

Por ende, el diseño no es el más adecuado, toda vez que la lógica interna (la establecida entre problemas, objetivos y componentes, la identificación de necesidades y diseño de indicadores), no permite una adecuada implementación y seguimiento del proyecto, en razón a que la intervención no responde a un diagnóstico de las necesidades, problemática y causalidad sentidas ya verificadas.

2. LA EFICACIA DEL PROYECTO ES MODERADA TODA VEZ QUE NO CONCRETA DE LA MEJOR MANERA, CONDICIONADA POR EL MODELO DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO, LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN

- Se evidencia un modelo de gestión (planificación, ejecución y seguimiento) del proyecto basado en actividades y/o productos, toda vez que la medición de los resultados se realiza a través del cumplimiento de la ejecución de aspectos como la cantidad de usuarios y usuarias, reportes, trámites y expediente. En cuanto a la medición del objetivo específico, si bien se planificó dar cuenta de una mejora significativa en el sistema de prevención, el proyecto no reporta información sobre esta mejora que podría observarse a través del uso de los avisos de alerta temprana



en la toma de decisiones, quedando el registro de información únicamente en la cantidad de estos avisos.

Considerando este modelo de gestión, el proyecto cumplió con dar cuenta del estado de ejecución de los resultados; a nivel del objetivo específico se cumple parcialmente toda vez que se brinda información sobre la cantidad de avisos de alerta temprana.

Cabe señalar que al momento de verificar cuan significativos han sido los resultados en el grupo beneficiario : (i) no se cuenta con información, toda vez que bajo este modelo de gestión no se considera la medición de los cambios o mejoras en la realidad, ni del avance al carecer de metas; (ii) si bien se valoran positivamente el sistema de alerta temprana, este no está siendo completamente operativo; por dificultades de accesibilidad y el conocimiento de los procedimientos de ingreso de información; no se reconocen la totalidad de actividades de capacitación que ha desarrollado el proyecto lo que no permite valorar la percepción sobre la utilidad de los mismos en la mejora del sistema.

- La gestión del proyecto ha tomado como base los canales de comunicación existentes y usado los procesos de capacitación planteados por cada Dirección Regional, lo cual ha favorecido la trasmisión y ejecución del proyecto en términos de rapidez para implementar acciones.
- Problemas de corte presupuestal y rotación de personal han repercutido sobre la intervención en cuanto al tiempo programado y la magnitud de las actividades, lo cual ha sido controlado por el equipo de la Dirección Nacional de Prevención evidenciando su interés por los problemas de las regiones; sin embargo la solución de los inconvenientes no ha sido la más rápida y adecuada.



3. LA EFICIENCIA ALCANZADA POR EL PROYECTO ES MODERADA, EN RAZÓN A QUE LAS LIMITACIONES EN EL SEGUIMIENTO PRODUCTO DE UN DISEÑO INADECUADO Y A LA INSUFICIENTE INFORMACIÓN DE DETALLE (POR PARTIDAS O CUENTAS CONTABLES) DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO CON QUE SE CUENTA

- El presupuesto del proyecto no fue diseñado adecuadamente, no se visualiza una planificación técnica ni metodológica para llegar al costeo final de cada actividad presentada. Estos no contienen partidas presupuestales asociadas a líneas de acción, estrategias o actividades del proyecto que permitan relacionarlas a su vez con resultados esperados.
- Los informes de ejecución presupuestal no muestran la gestión administrativa del proyecto, la denominación de las cuentas contables no permiten visualizar los gastos realizados en cada actividad. Las cuentas contables no muestran directamente el gasto ejecutado en rubros claves como capacitación, formación, facilitación, entre otros. Además de ello, no existe un orden para cargar un gasto en una determinada cuenta, por ejemplo en la cuenta 226 (gastos diversos) se ha encontrado gastos bancarios y gastos de capacitación. Ello no permite tener una visión clara del gasto ejecutado, los rubros en los cuales se ha realizado el gasto y saber si este fue pertinente o no.
- No existe relación entre los presupuestos del proyecto y los estados de ejecución por cuentas contables. Los informes de ejecución presupuestal son presentados por subvenciones y no por los presupuestos anuales programados. Esto no permite visualizar el porcentaje de avance en la ejecución del POA.
- Los informes de seguimiento no muestran el gasto ejecutado en todas las actividades llevadas a cabo y estos a su vez no se relacionan con los informes de ejecución por cuentas contables.
- No se puede hacer una comparación entre el presupuesto planificado y el presupuesto ejecutado; debido a i) Los informes de seguimiento no muestran el gasto total realizado en las actividades planificadas en el POA. ii) Las cuentas ingresadas para el proyecto en el sistema contable de AECID son diferentes a las



establecidas en los presupuestos de los POAs del proyecto. Esto no permite tomar decisiones a tiempo para hacer ajustes en la planificación de actividades y gastos, conocer el porcentaje de ejecución y saber si existe desviación presupuestal importante que nos lleve a modificar componentes o resultados en el proyecto.

- El número de personal contratado en el proyecto no fue el adecuado, debido a que dificultó las labores de monitoreo y evaluación.

4. EL PROYECTO SE HACE REPLICABLE O VIABLE EN EL TIEMPO, TODA VEZ QUE HA PODIDO ESTABLECER MECANISMOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LÓGICA DEL PROYECTO

- Si bien el proyecto no planteó mecanismos de institucionalización en su diseño, estos se implementaron durante la ejecución del mismo. Procesos como la creación de la política y la normativa que estandariza los extra – procesos, facilita la lógica de continuidad del quehacer del proyecto dentro del Ministerio.
- La creación de la Dirección de Prevención en el año 2010 brinda la especialización de los recursos humanos, físicos y financieros como ente rector en la temática, de esta manera la ejecución de las líneas de acción del proyecto como la implementación del sistema, la capacitación en aspectos centrales del sistema de prevención de conflictos sociales puede asegurarse al encontrarse como funciones de esta dirección.
- El proyecto redujo los efectos de las contingencias como la rotación de personal producida por el cambio de autoridades a través de medidas que aseguraran el conocimiento sobre la aplicación del sistema de alerta temprana, sin embargo este se dio de forma reactiva, es decir una vez sucedidos los hechos se trabajó en cómo mitigar los efectos de este proceso y no en cómo controlarlo.

A pesar de las limitaciones en la intervención, el proyecto ha conseguido un alto grado de viabilidad, lo cual constituye un potencial de réplica a la intervención que con ajustes de diseño puede maximizar los resultados obtenidos, considerando que además se cuenta con capacidad instalada, política, procesos e instancias institucionalizadas.



5. LAS CONTRAPARTES SE APROPIAN MODERADAMENTE DE LOS PRODUCTOS Y LINEAMIENTO DEL PROYECTO

- El sistema de alerta temprana se constituye en el producto del proyecto de mayor reconocimiento entre las contrapartes, sin embargo, su implementación no se ha venido ejecutando de la forma esperada por las complicaciones con los accesos al sistema, producto del cambio de funcionariado que requirió del reinicio de capacitaciones y generación de nuevos permisos de ingreso al sistema, que al momento de la realización de este estudio aun no encontraban solución. El conjunto de las actividades desarrolladas no es reconocido inicialmente por las contrapartes.
- El proyecto no estimó estrategias de relacionamiento o participación, que repercutieran en una mayor apropiación de las contrapartes.

6. EL PROYECTO EVIDENCIA CAPACIDAD PARA ADECUARSE Y ORDENARSE A LOS COMPROMISOS NACIONALES ASÍ COMO A LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL

- El proyecto se alinea a las políticas nacionales de forma temática evidenciando la importancia y prioridad que está dando el Estado al incremento de conflictos que puedan mermar la gobernabilidad.
- El proyecto se vinculó con los lineamientos o prioridades de AECID de forma indirecta y no en la magnitud en que son expresadas en el Plan Director de la cooperación. Cabe señalar que sí existe y se observa, cierta adecuación a estos lineamientos dentro de la actividad denominada buenas prácticas laborales, único espacio donde se promueve condiciones de género, inclusión y medioambientales, ésta se ha ejecutado en el último año de implementación del proyecto y nació como una actividad fuera de lo planificado por ello no es reportado en los información anuales.
- El proyecto hizo uso de la institucionalidad local, a través de los planes regionales de capacitación, sin embargo no todas las regiones evidencian en sus planes



de desarrollo la importancia de la temática de prevención de conflictos socio laborales que desarrolla el proyecto.

- El proyecto no ha establecido sinergias ni coordinación para maximizar su intervención con otras instituciones u organizaciones que trabajen el tema de conflictos; si bien, sí ha comunicado información a otras instituciones como la Defensoría del Pueblo y la PCM.

7. EL IMPACTO ES MODERADO TODA VEZ QUE NO ES UN PROCESO CERRADO QUE PERMITA SU MEDICIÓN DE FORMA CONCLUYENTE

- La construcción del sistema de alerta temprana y los procesos de capacitación son dos de los aportes de importancia del sistema de prevención de conflictos además de ser los elementos del proyecto que generan mayor expectativa en las contrapartes. Aunque no se puede establecer la magnitud del impacto de éstos por la baja operatividad del sistema y el cambio de autoridades que generó nuevos procesos de capacitaciones que no permiten observar mejoras en la gestión.
- El establecimiento de la política nacional sobre prevención y solución de conflictos socio laborales, los lineamientos de la intervención extra-procesos, que han sido validados con el apoyo del proyecto son valorados por las contrapartes específicas como los efectos no planificados del proyecto que significan mayor impacto.

El proyecto se constituye en un apuesta “semilla”, que ha sentado las bases para la mejora del sistema de prevención y resolución de conflictos socio- laborales. La intervención ha tenido aciertos y desaciertos propios de una intervención cuasi exploratoria, toda vez que la carencia de información y las limitaciones del diagnóstico no permitieron una intervención más certera.



6

LECCIONES APRENDIDAS

En esta sección, el equipo evaluador presenta las “Lecciones aprendidas” de la ejecución del Proyecto, entendidas estas como *aprendizajes que surgen producto de la reflexión del conjunto de éxitos o desaciertos que el equipo ejecutor ha logrado manejar o sortear durante la intervención, con la finalidad de reproducir los efectos alcanzados y tomar medidas de prevención para evitar los errores.*⁴⁶

FACTORES DE ÉXITO

■ El desarrollo tecnológico como potencial para mejoras en la gestión:

La dotación de un software especializado como es el sistema de alerta temprana y la entrega de tecnología (hardware), para un proyecto que ha destacado la necesidad de información, se ha constituido en un hito central que fundamenta una base sólida para optimizar procesos, lo cual aunado al desarrollo de capacidades, lo constituye en una estrategia viable, que ha sido reconocida por las contrapartes como uno de los logros más importantes.

■ Mecanismos de institucionalización de la intervención

El establecimiento de una política que sustente las líneas de acción del proyecto, otorga estabilidad en el tiempo asegurando la continuidad dentro de la estructura funcional de operaciones de la dirección de prevención de conflictos.

46 Definición propia.



FACTORES A TRABAJAR

- **El diseño como referente de la ruta de acción:** Un factor determinante para la implementación de un proyecto es el diseño, el cual requiere del conocimiento de la problemática y las causas que originan el problema al cual se dará solución con el proyecto. Este conocimiento determina una intervención coherente e idónea. Se constituye por lo tanto en una herramienta que sirve para la ejecución de la cadena de valor de forma escalonada. Por lo tanto, es imprescindible otorgar importancia al diseño, toda a través que un correcto diseño puede ser referente de una intervención ordenada y orientada a brindar soluciones requeridas o prioritarias.
- **Determinar criterios de selección de participantes y priorización de la intervención:** Los proyectos de envergadura nacional requieren de la identificación de criterios de selección de los y las participantes a los procesos de capacitación a fin de hacer asegurar las competencias de los y las participantes en el proyecto. De igual manera priorizar las zonas según las necesidades identificadas, satisfaciendo por orden de prioridad de atención.
- **La necesidad de analizar factores de riesgo del proyecto:** en función de ellos establecer mejores medidas de contingencia con lo cual asegurar un planteamiento que permita al proyecto no desligarse de los resultados esperados.
- **La necesidad de contar con información sistematizada del proyecto,** que permita establecer mejoras de la intervención durante el proceso.



7

RECOMENDACIONES

Se considera el proyecto ejecutado como una apuesta semilla, un proceso inconcluso que debería continuar, ajustando ciertas condiciones que permitan hacer de esta una intervención efectiva y de impacto, para ello se sugiere lo siguiente:

1. REALIZAR AJUSTES AL DISEÑO QUE PERMITA ORGANIZAR LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE FORMA PERTINENTE

- Realizar la identificación de necesidades y capacidades en las direcciones a fin de estimar acciones viables para el nuevo planteamiento del proyecto.
- Elaborar un marco de planificación (sea este a través del planeamiento estratégico o marco lógico) que se convierta en una herramienta orientadora de la ejecución y el seguimiento, con un sistema de indicadores coherentes y viables de medición, que permitan observar efectos y logros del proyecto. La definición de sus resultados debe significar un planteamiento de las líneas de acción y no una dispersión de productos que el proyecto genera. De esta forma no se atomiza la intervención y se enfoca la ejecución hacia uno o más efectos específicos.
- Diseñar una lógica de seguimiento y monitoreo exhaustivo de los avances del proyecto, no solo de verificación de cumplimiento sino que involucre la revisión de los alcances, efectos y expectativas que origina.



2. MEJORAR LOS SISTEMAS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN DEL PROYECTO, PROMOVRIENDO DE ESTA FORMA UNA GESTIÓN EFICAZ

- Orientarse a un modelo de gestión por resultados, estableciendo una cadena de valor para medir si se logró manejar adecuadamente los conflictos socio-laborales, si mejoró la calidad de la relación empleado/a- empleador/a con la intervención de las direcciones de trabajo, si el conflicto fue satisfactoriamente resuelto, si se cumplieron los acuerdos suscritos, lo cual podría incluirse en el Sistema de Alerta Temprana.
- Adecuar procedimientos de retroalimentación y participación con las diferentes direcciones regionales, a fin de canalizar mejor demandas de información del proyecto.

3. MEJORAR LA EFICIENCIA DEL PROYECTO A TRAVÉS DE LA OPTIMIZACIÓN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS, DEBE PREVER QUE ELLO NO DEBILITE LA CALIDAD DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO

- Los presupuestos deben ser diseñados por resultados, componentes y actividades, estas últimas deben estar compuestas por partidas presupuestales y sub partidas de ser el caso. Se debe separar los gastos directos e indirectos. Esto permitiría visualizar con claridad los gastos en que se incurren y ver si son pertinentes o no para lograr los resultados esperados.
- Los informes de ejecución presupuestal deben ser presentados de acuerdo a la denominación utilizada en los presupuestos. Los códigos de las partidas presupuestales deben ser los mismos de las cuentas contables o estar asociadas a ellas. Esto permitiría realizar una comparación entre lo planificado y lo ejecutado, lo que nos ayudaría a tomar decisiones a tiempo y retroalimentar los procesos para ser más eficientes en el gasto y poder obtener los resultados.
- Los informes de seguimiento deben contener una sección de ejecución presupuestal, la cual debe tener la misma denominación de los presupuestos y



cuentas contables. Esto contribuiría a conocer mejor los avances del proyecto y su gestión.

- El proyecto debería contratar el personal adecuado, tanto en número como en competencias necesarias. Esto nos ayudaría a poder cumplir con las actividades y procesos programados en el proyecto, alinearnos a la planificación realizando el seguimiento y retroalimentación necesaria que nos lleve a alcanzar los resultados que esperamos.

4. ESTABLECER ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD DE LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO, EN CUANTO A RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS

- Realizar acciones inmediatas para asegurar la continuidad del proyecto, toda vez que el mismo ha sentado las bases para la mejora del sistema de prevención y resolución de conflictos socio-laborales, para lo cual se requiere buscar el apoyo financiero necesario, puesto que el proyecto se ha convertido y ha sido reconocido por la población beneficiaria directa (contrapartes operativas, visitadas como son las Direcciones de Tacna, Cusco y Piura) en una iniciativa que afronta una temática de importancia (prevención y administración de conflictividad socio-laboral) que repercute directamente sobre la gobernabilidad del país.

En esta lógica se debe involucrar iniciativas de otros agentes cooperantes que vienen trabajando la problemática como OIT, a fin de maximizar la intervención. Asimismo, debe promover una mayor intervención de los gobiernos regionales en las acciones que ejecuta el proyecto, para así estimular la descentralización y conciencia preventiva desde el ámbito territorial.

- Impulsar el compromiso suscrito por los gobiernos regionales, los que reunidos con el MINTRA acordaron promover la política nacional de prevención y solución de conflictos laborales en la reunión de trabajo, donde ésta fue presentada, del día 23 de febrero de 2012.



- Insistir en la ejecución de programas, proyectos e iniciativas de capacitación en temas de solución alternativa de conflictos socio-laborales y normativa laboral, así como las capacitaciones brindadas en el uso del sistema de alerta temprana, responsabilidad social laboral y la sensibilización brindada a los empleadores/as y trabajadores/as (usuarios e usuarias de los servicios) puesto que en el presente proyecto estos temas fueron altamente valorados por el grupo beneficiario.

Para ello debe buscar mecanismos que permitan que los programas se desarrollen de forma permanente y con certificación oficial. Tanto para el funcionariado y/o especialistas de MINTRA, como de los Gobiernos regionales, contar con la certificación de los conocimientos adquiridos constituye en un aliciente para la apropiación de las temáticas y conocimientos recibidos, porque esto les servirá además para el escalafón de la carrera pública y para tentar mejores posiciones dentro de la misma. Esta certificación puede obtenerse a través de alianzas estratégicas con las Direcciones Regionales de Educación y/o con las Universidades particulares o nacionales de cada Región.

Dentro de este mismo tema de la certificación y acreditación de los conocimientos adquiridos, se recomienda establecer para la obtención de los mismos, cuotas de trabajo de campo o de “efecto multiplicador” en sus instituciones: la población beneficiaria de los diplomados o cursos deberá realizar acciones de capacitación a sus pares como requisito previo a la certificación, con lo cual se puede fortalecer la socialización de los conocimientos.

5. **ADECUAR Y MEJORAR LOS PRODUCTOS BANDERA DEL PROYECTO QUE PERMITA UNA MAYOR APROPIACIÓN DE LOS USUARIOS Y USUARIAS**

- Mejorar el funcionamiento del sistema de alerta temprana en conflictos socio-laborales al igual que ampliar su acceso y utilización, puesto que también se ha demostrado que tiene una alta valoración por los beneficiarios y beneficiarias del proyecto. En términos generales, hacer una revisión del sistema con el fin de evaluar su eficiencia e identificar aquellos aspectos para que sea mucho más amigable para los usuarios y usuarias. Igualmente incluir indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo para medir la eficacia del sistema.



- El manual del sistema debe involucrar procedimientos estándar que faciliten su operatividad así como definir los clasificadores, tener un glosario explicando con mucho detalle cada uno de los conceptos y categorías que utiliza para evitar errores en el registro de la información. Por ejemplo, aclarar las tipologías en cuanto a las fuentes de los conflictos, sus fases, acciones a realizar, etc.
- Igualmente mejorar el marco conceptual que sustenta este sistema de registro, puesto que el inicio del registro de la información, parte del supuesto en el cual se rompe el trato directo y las partes solicitan la asistencia de la Dirección de Trabajo respectiva. Lo ideal sería que:
 1. Todos los convenios colectivos estén registrados desde el momento en el cual se presenta el pliego de reclamos a la empresa y/o al Ministerio de Trabajo. Por tanto, el sistema debería estar conectado con la mesa de partes o la entidad que ve el tema de negociación colectiva. Debe considerarse que la conflictividad puede estar presente durante el trato directo puesto que este puede darse bajo una dinámica confrontacional. Todo esto debería ser susceptible de ser registrado para implementar medidas preventivas inmediatamente sin esperar a que la negociación se rompa, para pensar en registrar el caso en el sistema.
 2. Establecer un registro de los sindicatos como punto de partida del sistema, que permita hacer el seguimiento a los procesos de negociación colectiva que inicien. En otras palabras, debería haber un registro de cada sindicato y que registre todo su historial en cuanto a procesos de negociación colectiva con su empleador. Más aun cuando existen sindicatos que no están realizando negociaciones o negociaciones que no acaban porque no hay avances y se queda en la situación de impasse, algo absolutamente anormal e ilegal.
- Propiciar un trabajo colaborativo, participativo e inclusivo para el diseño, la ejecución y seguimiento del proyecto. En el primer caso es vital identificar conjuntamente las necesidades actuales del grupo beneficiario y tomar en cuenta las lecciones aprendidas derivadas de este proyecto. En la parte de la ejecución ayudaría a realizar correcciones de rumbo necesarias y, en la parte del



seguimiento, hacer los ajustes del caso. Esto ayudaría a fortalecer el grado de apropiación del proyecto tanto de ejecutores como destinatarios/as.

6. EL PROCESO DE DISEÑO Y POSTERIOR EJECUCIÓN DEBE CONSIDERAR LOS LINEAMIENTOS Y PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CREANDO ESTRATEGIAS QUE PERMITAN CONTRIBUIR DIRECTAMENTE SOBRE ASPECTOS COMO EL GÉNERO, EL AMBIENTE Y LA INCLUSIÓN. (ALINEAMIENTO)

- Identificar y visualizar las desigualdades de género y otros grupos excluidos en el trabajo y como esto repercute en el clima laboral.
- Vincular en los procesos de capacitación dirigida a empleadores/as y trabajadores/as, modelos de trabajo en la empresa con relación a los derechos de las personas sin distinción de género, condición socio-económica, etc. así como medidas para que la empresa contribuya sobre el medio ambiente.
- Promover estrategias que faciliten el acceso de representantes, mujeres, personas discapacitadas, etc., a actividades de diálogo y toma de decisiones de las actividades que desarrolla y promueve el proyecto, como las mesas de diálogo.

7. ESTABLECER MECANISMOS QUE ASEGUREN EL IMPACTO DEL PROYECTO

- La reducción de la conflictividad socio-laboral no solo se debe basar en cifras cuantitativas referidas al número de conflictos laborales administrados por el MINTRA y resueltos a través de sus diversos mecanismos, tanto individuales como colectivos. Ante todo debería identificarse cuáles son las raíces de la conflictividad socio laboral a través de mecanismos como el sistema de alerta temprana (SAT) así como con otros adicionales. Suele ser muy útil clasificar las diversas fuentes de los conflictos en tipologías como las de dimensiones personales (emociones, percepciones, valores, expectativas y subjetividades en general), relacionales (confianza, comunicación e historia e la relación), culturales (cosmovisiones, patrones usados para el manejo de conflictos) y estructurales (instituciones y



normas que condicionan a los actores e incentivan el surgimiento de conflictos) para posteriormente determinar cuál es la medida más adecuada para buscarle solución. Ciertamente, el SAT puede contribuir a brindar un mayor análisis sobre las dinámicas de los conflictos socio-laborales en las relaciones colectivas de trabajo. Con el análisis de toda esta información se podría impulsar acciones y políticas que reviertan la conflictividad socio laboral en sus múltiples dimensiones.

- Seguir visibilizando el tema de prevención y solución de conflictos socio-laborales, diálogo social y responsabilidad social empresarial. Para ello debe considerarse estrategias de comunicación con campañas de difusión masiva que involucre a los beneficiarios y beneficiarias directas con procesos de sensibilización así como capacitación sobre el tema a los mismos. Existen metodologías diseñadas por la dirección de capacitación que deben ser plasmados como herramientas y procedimientos estándar para el trabajo con estos actores, llámese socio-dramas etc.

