

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“La implementación de los proyectos de fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017”

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN
GERENCIA PÚBLICA**

AUTOR

Calep Teodoro Aquino Maldonado

ASESOR:

Fernando Ernesto Dagnino Varas

Mayo, 2019



Agradecimiento

Quiero agradecer a mi Padre Simeón Aquino Mendoza y a mi Madre Teresa Maldonado Lázaro por su apoyo constante en mi crecimiento profesional.

Tabla de contenidos

Resumen	3
Introducción	4
Capítulo 1. La implementación de los programas sociales	9
1.1 Los factores de éxito y fracaso de los programas de intervención de capacitación y asistencia técnica para el autoempleo	9
1.2 El estudio de la implementación de los programas sociales	14
1.3 La implementación de las políticas públicas y de los programas de intervención	21
1.4 La comparación de los programas sociales	28
Capítulo 2. Aspectos y estrategia metodológica	34
Capítulo 3. Diseño de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en Arequipa e Ica	37
3.1 Aspectos institucionales de los proyectos	37
3.2 Definición de los Convenios	39
3.3 Implementación y diseño inicial en Arequipa	40
3.4 Implementación y diseño inicial en Ica	43
Capítulo 4. Implementación del Proyecto Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios en la provincia de Arequipa	49
4.1 Selección y focalización de los beneficiarios en la provincia de Arequipa	49
4.2 Ejecución y desarrollo del proceso de capacitaciones en la provincia de Arequipa	53
4.3 Implementación de los planes de negocio y de los planes de mejora en la provincia de Arequipa	60
Capítulo 5. Implementación del Proyecto Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios en la provincia de Ica	64
5.1 Selección y focalización de los beneficiarios en la provincia de Ica	64
5.2 Ejecución y desarrollo del proceso de capacitaciones en la provincia de Ica	67
5.3 Implementación de los planes de negocio y de los planes de mejora en la provincia de Ica	70
Capítulo 6. Los problemas en la implementación del Proyecto Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios en las provincias de Arequipa e Ica	74
6.1 Los límites del diseño institucional y la postergación de actividades	74
6.2 Seguimiento de la fase de capacitaciones y de implementación de negocios	80
6.3 Metodología de capacitación y de la implementación de negocios	85
6.4 Relación con beneficiarios	88
6.5 Deserción de los beneficiarios	93
6.6 Diferencias en la ejecución en la provincia de Arequipa e Ica	97
Conclusiones	102
Referencias	105

RESUMEN

La implementación es un proceso trascendental en el ciclo de las políticas públicas que posibilita el cumplimiento de sus objetivos. A la fecha, el análisis de las políticas públicas, y de los programas sociales, no han destacado suficientemente la significancia de este proceso ni los desafíos que su estudio supone. En especial, se ha prestado poca atención a las decisiones tomadas y a la discrecionalidad de la burocracia encargada de llevar el servicio a la población. La presente investigación tiene por objetivo comprender la organización en la implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017. Para ello, se adopta un acercamiento analítico *bottom-up* con la finalidad de identificar los problemas en la ejecución y de visibilizar la agencia de los implementadores a través del contraste entre la información empírica recogida a través de entrevistas y la información oficial de los proyectos. Este proceso permitió comprender que la discreción fue capital en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, sobre todo en la interacción entre los funcionarios y los beneficiarios a pesar de las deficiencias del diseño inicial de los proyectos. Esta interacción generó que la burocracia inicie un proceso de centralización de los procedimientos, imprevisto en el diseño, aumentando su control sobre las distintas fases del proceso y posibilitando la dependencia de los beneficiarios a su gestión.

Introducción

En el año 2011 se creó el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales Vamos Perú a través del Decreto Supremo N° 016-2011-TR. En el año 2015, se aprobó el cambio en su denominación y pasó a ser llamado Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales Impulsa Perú. En el artículo 2° del mandato legal, se expresa que el Programa realiza los servicios de capacitación laboral acorde a las demandas del mercado laboral y de los sectores productivos a través de la especialización de los trabajadores y las trabajadoras. Además, brinda asistencia técnica a emprendedores sobre ideas de negocio técnicamente viables con la finalidad de coadyuvar la formalización del empleo.

En este marco, el Programa Impulsa Perú ha desarrollado una serie de proyectos entre los que se encuentra la ejecución de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en las regiones de Arequipa e Ica. Estos proyectos tuvieron por finalidad capacitar a un grupo seleccionado de la población económicamente activa para que obtengan las herramientas necesarias para iniciar un negocio o consolidar los que ya estén en funcionamiento.

A grandes rasgos, los reportes y la documentación oficial del Programa manifiestan que los proyectos se implementaron de manera exitosa: se cumplió las metas y objetivos institucionales, el proyecto fue aprobado satisfactoriamente por los beneficiarios y se respetaron los compromisos económicos con la entidad encargada de ejecutar el proyecto, la Facultad de Ingeniería de Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y con la entidad financiadora, FONDOEMPLEO. Estos documentos fueron contruidos con fines administrativos como reportar al Programa los avances de ejecución de los proyectos, emitir los pagos correspondientes a la entidad ejecutora, entre otros. Por ello, no reportan los detalles de la implementación de los procesos en las provincias e impiden que se pueda realizar una reconstrucción de los vaivenes acaecidos en esta etapa.

La reconstrucción de la implementación de las políticas públicas, en general, y de los proyectos sociales, en particular, supone una serie de desafíos metodológicos. En particular, es de interés comprender las decisiones tomadas durante estos procesos que posibilitaron el éxito de los proyectos. La implementación de los proyectos sociales

depende, en gran medida, de la discrecionalidad de la burocracia de la calle o de los gestores públicos que se encargan de brindar o facilitar el servicio a la población. Entonces, la reconstrucción de la implementación supone rescatar lo que no se encuentra reportado en los documentos oficiales y la racionalidad de esta burocracia que ejecutó la implementación.

Aún existe escasa producción académica que sintetice los factores que confluyen en el proceso de implementación y que permita destacar la agencia de los actores. Por ello, la presente investigación, se limitará a la identificación de estos destacando información empírica recogida a través de entrevista a los actores participantes. Finalmente, la investigación propone comparar la labor de la burocracia durante la implementación en las dos provincias, Arequipa e Ica. En efecto, el mismo proyecto se implementó en las dos provincias, pero la satisfacción de los beneficiarios fue diferente.

Entonces, la investigación reconstruirá ambas experiencias, presentará información novedosa y las comparará con la finalidad de ampliar el debate sobre la implementación de políticas públicas. Permitirá reconstruir los procesos de implementación de los proyectos utilizando fuentes documentales y las contrastará con información cualitativa. De esta manera, se aportará al estudio de la brecha de implementación y en el análisis de la discreción de la burocracia de la calle.

La unidad de observación es la implementación de programas sociales de emprendimiento en el Perú y la unidad de análisis es la participación y la relación que establecieron los funcionarios locales y la burocracia de la calle con los beneficiarios del programa en la implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en las provincias de Arequipa e Ica del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el período 2015 y 2017.

Así, la presente investigación buscará responder la siguiente pregunta principal: ¿Cómo se organizaron los procesos de implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017? Las sub-preguntas de investigación se formularon de la siguiente manera:

- ¿Cómo se ejecutaron los procesos de implementación del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en Manufactura, Comercio y Servicios del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la provincia de Arequipa entre los años 2015 y 2017?

- ¿Cómo se implementó el Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Manufactura, Comercio y Servicios en la provincia de Ica entre los años 2015 y 2017?
- ¿Cuáles fueron los problemas surgidos durante las implementaciones de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Manufactura, Comercio y Servicios en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017?
- ¿Cuáles fueron las diferencias en las soluciones planteadas a los problemas surgidos durante la implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Manufactura, Comercio y Servicios en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017?

Como tal, el objetivo principal es: Comprender la organización en la implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017. Los objetivos específicos son:

- Analizar la organización de la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en Manufactura, Comercio y Servicios del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la provincia de Arequipa entre los años 2015 y 2017.
- Analizar la organización de la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Manufactura, Comercio y Servicios en la provincia de Ica entre los años 2015 y 2017
- Establecer los problemas surgidos durante la implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Manufactura, Comercio y Servicios en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017.
- Determinar las diferencias en las soluciones planteadas a los problemas surgidos durante la implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades

para el Emprendimiento del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Manufactura, Comercio y Servicios en las provincias de Arequipa y de Ica entre los años 2015 y 2017.

Asimismo, las hipótesis de la presente investigación son:

1. La implementación de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en las provincias de Arequipa e Ica del Programa Impulsa Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el período 2015 y 2017 cumplieron las metas y objetivos institucionales expresados en los reportes e informes del Programa y de la entidad ejecutora del Proyecto, la ECAP-UNMSM. Sin embargo, en las implementaciones de estos proyectos acontecieron problemas no expresados en la documentación oficial.
2. Al observar el proceso desde la perspectiva de los encargados de ejecutarlo en las provincias, las implementaciones de los Proyectos experimentaron una serie de problemas de coordinación institucional entre los funcionarios encargados del Programa y la entidad ejecutora. Además, hubo dificultades en el establecimiento de los procedimientos administrativos como en la focalización y capacitación a los beneficiarios. Estos problemas generaron la postergación y el reajuste de las actividades programadas inicialmente en el proyecto.
3. A pesar de que ambos proyectos cumplieron las metas institucionales y experimentaron el mismo tipo de problemas, la implementación en la región de Arequipa, a diferencia del de Ica, se realizó con mayor prolijidad y eficiencia debido a la labor de los funcionarios encargados de coordinar el servicio. Sobre la base de su discreción y criterio se construyeron soluciones no previstas en el diseño institucional posibilitando que las actividades se centralicen en un funcionario.
4. La diferencia más importante entre la implementación de los Proyectos en Arequipa e Ica se debió a la labor de los funcionarios del Programa destacados en las regiones. Por ello, la experiencia de los funcionarios, su procedencia y su conocimiento de las condiciones de vida de los beneficiarios en esa región fueron elementos que les permitieron tomar decisiones al margen de los procedimientos establecidos inicialmente en el proyecto.

La presente investigación cuenta con 6 capítulos. En el primero, se presenta la revisión bibliográfica sobre los factores que determinan el éxito y fracaso en los programas de intervención para el autoempleo y el estado de la cuestión sobre el tema de la implementación de los programas sociales. En estos dos subcapítulos, se manifiesta que

existen importantes avances metodológicos en el estudio de la implementación de políticas públicas, pero aún no se han aplicado en el estudio de los programas para el autoempleo. Además, en este capítulo, se presenta el marco teórico que orientará la investigación, tanto para el estudio de la implementación de programas sociales como el marco que permitirá comparar experiencias de implementación.

El segundo capítulo presentará los aspectos y la estrategia metodológica. Es preciso manifestar que el diseño de la investigación es producto de la discusión presentada en los últimos dos subcapítulos del primer capítulo. Toda elección teórica supone explorar distintos elementos en un fenómeno de estudio. En este caso, esta elección condujo a que se complemente la revisión de los aspectos institucionales del proyecto con la visibilización de las implementaciones en campo y el rol de funcionarios que las tuvieron a cargo.

En el capítulo 3, se manifiestan los elementos institucionales del diseño de los proyectos. Esta descripción, de carácter normativo, destacará los objetivos y el propósito que deseaban cumplir esta política pública. Este capítulo sirve como marco institucional de todo el proceso analizado.

Los capítulos 4 y 5 describen el proceso de implementación del proyecto en Arequipa e Ica, respectivamente. En estos capítulos, se presentan las etapas de los proyectos y la forma en que se fueron ejecutando. Cada capítulo cuenta con 3 subcapítulos, en que se describen las cuatro fases de ambos proyectos.

Finalmente, en el capítulo 6, se compara ambas experiencias en la implementación de los proyectos en las provincias de Arequipa e Ica. Se presentan los diversos tipos de problemas descritos en los capítulos anteriores y las estrategias que ejecutaron los diversos actores involucrados en la implementación en el campo. Por último, se presentan los elementos que distinguieron las implementaciones.

Capítulo 1. La implementación de los programas sociales

En el presente capítulo se presenta la revisión bibliográfica y el marco teórico que orientará el presente estudio. El estado de la cuestión se construyó bajo dos temáticas. La primera consistió en la exploración de los factores que permite el éxito de los programas de intervención para el autoempleo. Cabe precisar que esta temática no ha sido estudiada propiamente en el Perú, por lo que esta sección se fundamenta básicamente en bibliografía sobre otras latitudes. La segunda temática supuso la exploración de las formas cómo se ha estudiado la implementación de las políticas públicas. En este punto fue preciso ampliar el margen de análisis hacia las políticas públicas en general ya que la materia de análisis es el desempeño burocrático y no el contenido de las políticas.

El tercer y cuarto subcapítulo aborda el marco teórico. En este se presenta la forma en que se abordará el tema de investigación y se definirán los conceptos que permitieron que se visibilicen el proceso de implementación. El primer concepto presentará la forma cómo se entiende la implementación de las políticas públicas y el énfasis que se les da a los actores que tienen contacto directo y cotidiano con la población beneficiaria. El segundo concepto mostrará la mecánica sobre la que se realizará la comparación entre la implementación en las dos provincias en que el programa se implementó.

1.1 Los factores de éxito y fracaso de los programas de intervención de capacitación y asistencia técnica para el autoempleo

Esta sección plantea la revisión de bibliografía sobre los programas de intervención para el autoempleo. Tiene por objetivo identificar las condiciones sociales y estatales sobre las que es posible diseñar y ejecutar estos programas y cumplir con los objetivos propuestos. Estas causas corresponden a diversas índoles y su influencia depende del enfoque que los autores utilicen a la hora de realizar sus análisis.

Las investigaciones sobre la promoción del autoempleo o emprendedurismo en el Perú son inexistentes ya que es un fenómeno relativamente reciente.¹ La exploración que se

¹ Valga hacer la salvedad de que el emprendedurismo ha sido estudiado como un fenómeno económico y social. Las exploraciones no se han centrado sobre la evaluación e influencia de las políticas o programas sociales destinados a su promoción o efectos.

acerca más al tema de nuestro interés es la realizada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OIT 2014). Esta investigación cualitativa tuvo por objetivo conocer las características de los emprendimientos informales y entender la estructura de decisiones que los motivan a permanecer en la informalidad. Al margen de las características personales de los emprendedores, los entrevistados manifiestan que los costos por formalizarse son altos. Consideran que el Estado solo cumple un rol de fiscalización en lugar de promover y desarrollar sus negocios y su actitud emprendedora. El aspecto que impide que se transformen en empresas formales, más que los cumplimientos tributarios, es el acatamiento de la normativa laboral.

Desde esta óptica, los entrevistados en este estudio asumen que el Estado tiene que orientar a los empresarios en el conocimiento de los trámites y simplificar los largos y costosos procesos de formalización. Para los encuestados, las políticas de formalización tienen que considerar incentivos como menores tasas de interés, acceso a créditos para la inversión, beneficios tributarios para emprendedores que estén iniciando sus empresas y capacitación específica en la materia de emprendimiento (OIT 2014, 19). Los ciudadanos no cuentan con la información completa y suelen enfrentarse a desafíos sin los instrumentos para sobrellevarlos. En esta lógica, los emprendedores se ven obligados a entrar a un sistema que no ha sido creado en función de ellos.

Este es un tema que se ha ubicado en las agendas públicas de diversos países de América Latina desde la década de los 2000. Sin embargo, si hay un común denominador que caracteriza a estos programas en la región es su disimilitud. Kantis, Federico y Menéndez (2012) manifiestan que las políticas de promoción del emprendimiento carecen de homogeneidad en sus objetivos, en sus criterios de elegibilidad y de selección de beneficiarios. Además, sostienen que la mayoría de las políticas tienden a centrarse en dimensiones importantes como el financiamiento y la asistencia técnica, pero no ofrecen un enfoque más sistémico y holístico, que considere los factores externos a la experiencia del emprendedurismo. Por ello, los programas no acompañan a los emprendedores con la finalidad de que puedan consolidar sus empresas. Los autores identifican otras carencias de los programas que dificultan que se cumplan sus objetivos. Por ejemplo, los programas se dirigen a personas adultas, en edades de emprender, y que ya cuentan con proyectos o empresas recién conformadas y no existe una vinculación con los sistemas educativos, además no suele haber reformas en el marco normativo que posibilite facilitar oportunidades. Por último, se destaca la ausencia de componentes que permitan fortalecer las capacidades institucionales de

apoyo y, cuando existen, tienden a reducir la flexibilidad que estas empresas requieren cumpliendo requisitos burocráticos especialmente al acceder al capital semilla.

En este estudio comparado (Kantis, Federico y Menéndez 2012), se destaca que las políticas han desempeñado un rol importante en economías débiles, desarrollando infraestructura en los órganos de gobierno y en los funcionarios públicos. Es más, ha permitido al Estado conocer el fenómeno del emprendedurismo existente, dando reconocimiento a estas iniciativas empresariales. Sin embargo, aún persisten elementos por superar como la efectividad de los programas, la identificación de actores que inciden en el proceso pero que no se encuentran debidamente cuantificados y el desarrollo de capacidades y del capital humano emprendedor. En particular, es preciso promover y dar mejores incentivos a proyectos con mayor potencial, a la conformación de equipos que sean capaces de liderarlos y brindar las herramientas para que puedan especializarse y dar calidad de gestión.

En la misma línea, Samaniego (2002) manifiesta que a pesar del entusiasmo inicial que generaron estos programas a principios de los noventa, no han producido resultados tangibles en la reducción del desempleo y en el aumento de ingreso y no se han podido disminuir la exclusión económica de grupos tradicionalmente marginados de los circuitos de la economía formal. Este autor destaca que no existe una cultura de la evaluación, que dificulta que los funcionarios puedan evaluar el impacto externo de los programas. La evaluación, por ende, se suele realizar de manera esporádica y no articulado en los objetivos del programa. Muchos programas no dotaron de recursos ni las estadísticas para desarrollar una evaluación de impacto metodológicamente válida y, cuando vieron su importancia tardíamente, carecían de información empírica de calidad. Las evaluaciones realizadas por organismos internacionales (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) reflejan que el impacto en el sector empleo es bajo ya que los proyectos no superan el año de vida, sin embargo, tienen implicancia en la inserción laboral de los beneficiarios. Este defecto en el diseño de los programas ha generado que la evaluación se esté incorporando en los diseños. Es más, la nueva normatividad la ha convertido en una exigencia para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública (Samaniego 2002).

Otra investigación (Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini 2014) centran el análisis y la efectividad de las políticas en el entorno económico y en la capacidad de los emprendedurismos. Se manifiesta que las políticas deben centrar sus esfuerzos en mejorar las condiciones económicas e institucionales que permitan mayor cantidad

emprendimientos e inversión privada de las mismas. Si el entorno económico es favorable, los emprendedores consiguen estímulos para invertir en innovación y, así, mejoran su productividad.

Entonces, desde este punto de vista, las políticas de promoción de emprendimientos no solo tienen que disminuir las barreras de entrada a la formalidad económica. Por el contrario, el objetivo tendría que ser encontrar las dinámicas estructurales del entorno permisible al emprendimiento, como el mejoramiento en infraestructura y de desarrollo del capital humano. Pero esto se constituye como un verdadero desafío ya que la identificación de los factores que posibilitan el emprendimiento es compleja. Ello supone que los hacedores de políticas tengan la capacidad para entender las interacciones económicas que determinan el emprendedurismo y la capacidad de innovar (Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini 2014).

En una línea similar se encuentra el Global Entrepreneurship Monitor (Serida, Guerrero, Alzamora, Borda y Morales 2017). Este es un proyecto que se sustenta sobre la base de cuestionarios a expertos en la materia. Ellos identifican que estas políticas de promoción tienen que ser entendidas en dos categorías de estudio. La primera es centrarse en la posibilidad de que el emprendimiento sea considerado dentro de una política exclusiva. En este punto, según la encuesta aplicada, se llega a un consenso de que es necesario fomentar el emprendimiento a través de la creación de una entidad autónoma con capacidad técnica. Esta institución tendría que orientarse en principios de eficiencia y retorno social que permita la continuidad de las políticas y tenga la capacidad de articular diversos sectores del Estado.

El segundo es la burocracia, impuestos y tasas que favorecen la puesta en marcha y crecimiento. Entonces, es preciso que las políticas se puedan sostener en el tiempo para que se pueda promover mayores transferencias en investigación y desarrollo, reforzar la educación emprendedora en las escuelas y se puedan gestar políticas que reduzcan la burocracia administrativa y las cargas impositivas, sobre todo en los nuevos emprendimientos con potencial de crecimiento. A ello se le suman aspectos eminentemente sociales como el clima económico, la capacidad emprendedora de la población y la rigidez en materia laboral (Serida, Guerrero, Alzamora, Borda y Morales 2017, 59).

En España se ha estudiado este fenómeno con mayor prolificidad. Por ejemplo, Alonso (2007) investiga la eficiencia de los programas de asesoramiento técnico al autoempleo con el modelo organizativo del emprendimiento. La mayoría de los egresados

universitarios que consiguieron montar un emprendimiento lo hicieron al margen de los programas de autoempleo. Sin embargo, se considera que los programas de autoempleo han tenido un impacto positivo en grupos de personas mayores de 25 años y, sobre todo, en las mujeres. El primer grupo busca un mejor estatus socioprofesional o vencer el desempleo. En cuanto a las mujeres, se asume como una alternativa al desempleo en el mercado laboral. Ello lleva a dudar de la eficacia de los programas de autoempleo por parte de los usuarios. El autor interpreta que esta percepción se debe a que los usuarios buscan financiamiento, subvenciones y ayudas directas; pero los programas se sostienen sobre informar dónde encontrar este capital inicial.

Los programas se encuentran vinculados al crecimiento económico y a la recesión. Cuando los gobiernos ostentan mayor disponibilidad presupuestaria, los programas suelen contar con mayores presupuestos. Así, en épocas de crecimiento, es posible consolidar una actitud emprendedora en diversos sectores de usuarios. A pesar de ello, el autor señala que estos programas podrían ser necesarios a la hora de contrarrestar los efectos negativos de un ciclo económico, como para reducir el desempleo. Esto expresa que los programas no pueden ser analizados sin considerar el contexto macroeconómico y las condiciones institucionales del mercado de trabajo (Alonso 2007, 93).

En una investigación de estudio de caso en Asturias sobre los efectos en términos de número de empleos creados, los resultados manifiestan que las políticas tienen un impacto en la transición directa del desempleo a la creación de microempresas. Los emprendimientos se convierten en fuente de trabajo y generan una actitud positiva en el fomento del espíritu emprendedor (Cueto 2008). En los casos estudiados entre los años 1996 y 2000, se manifiesta que han creado empleo en un promedio de 45% en los emprendimientos subvencionados. Las tasas de mayor generación de empleo son los emprendimientos de personas con experiencia laboral previa y que estuvieron desempleados por un corto período antes de iniciar sus empresas.

En los casos analizados, se destaca que las mujeres tienen mayores problemas a la hora de acceder al financiamiento y, como tal, repercute en la generación de empleo. Esto lleva al autor a concluir que los programas tienen que atender de forma diferente el comportamiento de los hombres y de las mujeres en el mercado laboral y en la forma como encaran el desafío de construir sus empresas (Cueto 2008, 13).

Esta revisión nos permite observar que los factores de éxito o fracaso no están correctamente identificados ni han podido ser sistematizados. Estos programas no han sido estudiados propiamente desde la ciencia política ni desde la gestión pública, por lo

que no se han considerado los factores organizativos, el comportamiento burocrático o la relación que establece el Estado y la burocracia que lo implementa con la población. Sobre este vacío analítico se plantea el presente estudio.

1.2 El estudio de la implementación de los programas sociales

El estudio de la implementación de las políticas públicas ha cobrado reciente interés. Los documentos utilizados en el estado de la cuestión proceden de distintos orígenes. Se emplearon investigaciones sobre los balances, los impactos y los desafíos de la implementación de programas sociales. En particular, se menciona el Programa Juntos ya que ha sido el que mayor discusión ha generado. Además, en la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se han defendido tesis de maestría recientes que ofrecen acercamientos distintos a la problematización de la implementación de los programas sociales. Las siete tesis consideradas son estudios de caso de la implementación de políticas multisectoriales o en una institución y analizan la considerada brecha de implementación.

En orden de poder realizar una revisión más ordenada, se propone mencionar los factores que han posibilitado y han dificultado la implementación de las políticas. Entre los factores que han dificultado la implementación, se encuentra en primer lugar el deficiente diseño institucional de las políticas. En Rey-Sánchez (2015), Peña (2013) y Mego (2015), se ha encontrado que la política a implementar tenía errores de diseño que dificultaron su implementación. En este aspecto, se tuvieron que subsanar errores teniendo como consecuencia el retraso en la implementación. Es preciso destacar que estos errores fueron notados desde el trabajo de la burocracia de primer nivel. Por ejemplo, Rey-Sánchez (2016) sostiene que el componente educativo del programa Cuna Más se diseñó sobre las deficiencias del programa anterior, Wawa Wasi. La burocracia del primer nivel del programa Wawa Wasi, encargados de dirigir el trabajo de las madres cuidadoras, tenía conocimiento de las debilidades del programa. Sin embargo, no fueron materia de consulta en el diseño del nuevo programa.

En Morón y Sanborn (2008), ya se había detectado que el contenido de las políticas es de baja calidad, sobre todo en las políticas de sectores sociales. La consecuencia, hasta cierto punto lógica, es la imposibilidad de cumplir con los objetivos incluso si la política goza de consenso en su necesidad. Sin embargo, la evidencia de un deficiente diseño institucional no supone que los programas sean sujetos de cambios o reestructuraciones.

Alcázar (2016) identifica que programas asistencialistas como el Vaso de Leche y los Comedores Populares, a pesar del consenso sobre su ineffectividad, continúan recibiendo recursos públicos. Empero, han perdido importancia relativa dentro de los procesos de diseño y articulación de políticas sectoriales de lucha contra la pobreza y desnutrición habiendo sido transferidos a los gobiernos subnacionales. En estos programas alimentarios la implementación reposa en organizaciones sociales de base y dependen del grado de autonomía local. Sin embargo, sus efectos no son significativos en términos del capital social y el empoderamiento de las mujeres al contar pocos recursos por beneficiario, por la yuxtaposición de programas, por problemas de diseño, por la utilización de una metodología de focalización geográfica que impide identificar individualmente a los más pobre, por problemas de gestión de recursos y por limitaciones en el monitoreo y evaluación (Alcázar 2007).

La importancia de la articulación a la hora de diseñar de los programas sociales se evidenció en el Programa Juntos. Alcázar (2010) y Díaz *et al.* (2009) manifiestan que el Programa Juntos conseguiría mejor efectividad si es que tuviera un diseño que permita su articulación con la oferta de servicios públicos que son competencia de intervenciones de otras entidades públicas, en particular de salud y educación. Entonces, la efectividad del Programa Juntos no depende únicamente de las capacidades y recursos de las instituciones que lo implementan, sino de un diseño articulado que vincule a que los sectores puedan atender las demandas sociales considerando la heterogeneidad de los beneficiarios.

Un segundo elemento identificado en la bibliografía es la debilidad institucional. Castañeda (2016), encuentra que la debilidad no solo corresponde a la institución encargada de implementar la política pública, sino que también es común en los órganos encargados de brindar asesoramiento y acompañamiento durante el proceso. En este estudio de caso, la debilidad es expresada como el poco peso institucional que tiene la entidad encargada de ejecutar la implementación dentro de la estructura del Estado peruano. Ello lleva a que las reformas y funciones de esta institución no sean vistas como prioritarias y, como tal, no se le otorga el presupuesto necesario ni las competencias institucionales.

Vinculado a este segundo elemento, es el problema de los recursos financieros para poder implementar la política. En Peña (2016), Peña (2013) y Manrique (2015) se destacan los problemas generados por el insuficiente financiamiento para implementar los programas y las reformas institucionales. En estos estudios, se destaca la forma

cómo esta carencia impide que se cumplan los objetivos de los programas por los continuos retrasos. Es de considerar que los recursos económicos no hacen referencia al monto de ejecución del programa. En este aspecto es considerado, también, la remuneración que reciben los funcionarios o los burócratas encargados de trabajar directamente con la población. Tomando nuevamente el trabajo de Rey Sánchez (2015), se establece que parte del problema en la gestión de recursos humanos supone que las madres cuidadoras no son reconocidas propiamente como trabajadoras estatales. Así, reciben un estipendio inferior a la remuneración mínima vital. El no ser reconocidas por el Estado como trabajadoras conlleva a que no perciban un salario, lo que implica que se encuentren constantemente buscando mejores oportunidades laborales y, de esta manera, se imposibilita que se mantengan en sus cargos.

El cuarto elemento es la capacidad burocrática o tecnocrática. Si bien los autores revisados no definen el concepto de manera precisa ni homogénea, el entendimiento general hace referencia a la capacidad técnica de los funcionarios de mando medio y a la burocracia de primer nivel. Esta precariedad ha sido identificada en Durand y Thorp (1998), Durand (2002), Morón y Sandborn (2008), Peña (2013), García (2014), Peña (2016) y Manrique (2015). Peña (2016) utiliza el término ausencia de personal especializado para explicar los problemas de implementación. Peña (2013), en cambio, destaca, dentro de esta categoría, la poca capacidad gerencial de los funcionarios y Morón y Sandborn (2008) y García (2014) emplean el concepto de capacidad en un sentido más conceptual. Estos dos últimos trabajos destacan que la capacidad burocrática no puede ser considerado como habilidad resolutive en todo el Estado. Suscriben, aunque de manera tácita, las interpretaciones de la existencia de islas de eficiencia en el Estado. En particular, asumen que, en los sectores sociales, los programas sociales o de intervención son aplicados de manera ineficiente y los funcionarios tienen mayores dificultades en comparación con los sectores de economía. En la revisión bibliográfica se han detectado otro tipo de dificultades que se encuentran exclusivamente en los análisis de sus casos. Castañeda (2016) propone cierta rivalidad de funcionarios entre las tres instituciones vinculadas en la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Estas son el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. La rivalidad se sustenta en la negativa de la burocracia en transferir procedimientos a la nueva institución. Del mismo modo, halló una relativa oposición de los funcionarios en el adecuamiento de sus procedimientos a una

plataforma virtual. Se asumía que los beneficios de transparencia, propia de las ventanillas únicas, podrían generar que se visibilice la gestión de trámites que tienen a cargo.

Arévalo (2017) encontró que existen factores técnicos difíciles de superar por parte del Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre, acompañado de la complejidad intrínseca de la política a implementar. Esto supuso que los procedimientos de la gestión del rendimiento no fueron debidamente aprehendidos y traducidos en materiales que permita su gestión y el desarrollo ideal de capacitaciones. A su vez, se encontró un elemento vinculado a la forma cómo se organiza el trabajo en las instituciones. En este punto se destaca la barrera que se conforma por las rutinas burocráticas a la hora de pretender implementar cambios organizacionales.

Por último, Torrejón (2017) destacó las tensiones y oposición de actores estatales y no estatales en la implementación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas. En particular, se presta atención a actores estatales con mayor poder económico y política en el cumplimiento de sus funciones. De esta manera, resalta la fragmentación del Estado y la coexistencia de intereses y discursos estatales disímiles. Desde un enfoque que analiza la capacidad estatal y la autonomía del Estado, se afirma que el Ministerio de Cultura no consiguió ejercer de manera autónoma su función de entidad competente en la materia de la política.

Los estudios reseñados hasta aquí parten de las deficiencias en la implementación. Es más, el carácter exploratorio de las investigaciones inicia con el planteamiento de una situación negativa de la implementación, por ello se concentran básicamente en identificar las causas de los problemas. De estos documentos es complejo hallar los factores que posibilitan o que desempeñan un rol positivo durante los procesos que sean generalizables. Por ejemplo, en el trabajo de Castañeda (2016) se identifica que la Ventanilla Única de Comercio Exterior, así como las políticas de implementación de tecnologías de información y comunicaciones, depende de la brecha digital. La implementación de este tipo de políticas dependerá de la cercanía del cuerpo burocrático al uso y hábito desarrollado con dispositivos electrónicos.

Otro factor considerado por este autor que favorece la implementación es la trayectoria y experiencia individual del funcionario encargado de llevar a cabo la implementación. Este factor se encuentra en Arévalo (2017), Durand (2002) y Durand y Thorp (1998) pero en un matiz diferente. En Castañeda (2016) se construye este factor relacionado con la experiencia en implementación de procesos similares en otras instituciones

públicas. En cambio, los otros autores no destacan esta atingencia. Sostienen que el liderazgo institucional o administrativo son cualidades personales del funcionario que se sostiene por su capacidad de movilizar e involucrar al resto de los funcionarios en el proceso.

En el caso del rol que desempeña el ente rector en el asesoramiento y asistencia en la implementación es controversial. Como se mencionó en el caso de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la participación de la Oficina de Gobierno Electrónico no desempeñó un rol idóneo. Un caso similar se encuentra en Peña (2016) con respecto al Archivo General de la Nación. En cambio, en Arévalo (2017), la participación y el acompañamiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil fue fundamental en la implementación de la política pública.

Es de destacar que la percepción ciudadana de la pertinencia de las políticas desempeña un rol importante. Durand (2002) y Durand y Thorp (1998) asumieron que el reconocimiento de la sociedad civil fue un factor que posibilitó la implementación. Existen otros factores positivos como los acuerdos y la voluntad de los funcionarios de alto nivel de la institución, el diseño de la estrategia de comunicaciones y la participación de múltiples niveles institucionales (Arévalo 2017).

El estudio de caso de Mujica, Vizcarra y Zevallos (2016) se centra en la relevancia de los mecanismos informales de los mecanismos de coordinación e implementación de políticas en relación con contextos económicos, las agendas de interés de los actores y de la planificación de los objetivos de implementación. Desde este enfoque se identifica que la informalidad no es una práctica ajena y ocasional, sino un mecanismo inherente en la construcción de relaciones políticas y de administración y de gestión institucional. Por ello, propone que la informalidad puede ser concebida como un mecanismo de entrada para el análisis de la precariedad, la ausencia de planificación y la determinación de objetivos de mediano y largo plazo.

Un elemento adicional para considerar corresponde a los propios procedimientos de los programas sociales. Algunos procedimientos durante la dación del servicio, como la focalización de los beneficiarios, son clave para una exitosa implementación. Trivelli y Díaz (2010) han destacado la importancia que tiene una adecuada focalización en el cumplimiento de las metas y objetivos del programa. En el caso del Programa Juntos, la focalización ha permitido reducir la pobreza en las zonas rurales, a pesar de que la ruralidad no se estableció originariamente como un criterio en este proceso.

Sin embargo, en este punto cabe destacar el rol que llevan a cabo los funcionarios de primer nivel. La discreción con la que cuentan, al fin y al cabo, es el que permite que se materialicen las políticas. Rey-Sánchez (2015) hace hincapié en este punto, ya que a su juicio es su capacidad la que permite que consigan lograr los objetivos y metas a pesar de los múltiples problemas y deficiencias presupuestales y de diseño.

En la misma consideración se encuentra el trabajo de Cerna, García, Puémape, Sosa, Rentería y Rozas (2017). Sobre este trabajo se hará un análisis más detallado porque es un estudio con una rigurosidad teórica y metodológica singular. Este libro no solo analiza exclusivamente dos casos de implementación y funcionamiento de programas sociales. En realidad, su objetivo es exponer las formas de relación entre el Estado y la sociedad a través de análisis de los programas sociales observando con detenimiento las prácticas de los burócratas de la calle con la población.

A nivel teórico, los autores se alejan de las concepciones estructurales de la relación entre el Estado y la sociedad. Proponen un acercamiento del Estado como un actor-red que les permite observar la ejecución de las políticas poblacionales como una red de relaciones que se construye de manera cotidiana (Cerna, García, Puémape, Sosa, Rentería y Rozas 2017, 186). La interacción entre los funcionarios públicos y los usuarios está caracterizada por la contingencia y por la incertidumbre.

Este acercamiento ha permitido mostrar la forma cómo el estudio de la burocracia de la calle permite observar en detalle la discreción de los funcionarios a la hora de ejecutar y sostener los programas sociales. A pesar de las deficiencias del diseño, como también se describe en Rey-Sánchez (2015), son estos funcionarios los que con su quehacer cotidiano permiten que el sistema perdure. Sin embargo, si bien se asume que los programas sigan operando, las prácticas no suponen que la política se perfeccione. La idea es que los autores observan que se sostiene a pesar de sus defectos. La discreción puede mantener muchos de los vicios en el funcionamiento y la implementación.

Los programas sociales se ejecutan por la burocracia de la calle que son contratados de manera eventual y con fines específicos. Ellos, al ser generalmente de la zona de impacto de los programas, ajustan los procedimientos de acopio de información a las condiciones materiales de la población basados en su experiencia cotidiana. Esta adopción de prácticas los lleva a traducir o adecuar las preguntas sobre los medios de vida de los beneficiarios de los programas con la finalidad de que puedan acceder a ellos. En este punto, se alejan de las definiciones de pobreza comprendidas en la normativa de los programas sociales e instrumentalizada en indicadores y emplean una

definición de experiencia de pobreza vivida (Cerna, García, Puémape, Sosa, Rentería y Rozas 2017, 192). En efecto, un supuesto que se puede extraer es que la realidad social experimentada por los burócratas de la calle es tan compleja que no puede ser asumida en su totalidad por el diseño de la política.

Finalmente, este trabajo es de importancia por sostener la idea de que las personas que acceden a estos servicios, no lo hacen como ciudadanos sino como beneficiarios. La relación establecida entre la burocracia de la calle y los beneficiarios se caracteriza por ser de subordinación, en que la posición del funcionario permite el acceso al programa. Estas prácticas impiden que los beneficiarios puedan ejercer algún tipo de agencia y asumir que los servicios del programa puedan ser asumidos como derechos.

En ese sentido, un acercamiento etnográfico producto del trabajo de campo puede darnos mayor detalle sobre la relación que se establece entre el Estado y los beneficiarios de un programa. Por ejemplo, en el trabajo de Correa y Roopnaraine (2014) se reconstruye, empleando entrevistas a los beneficiarios del Programa Juntos, las valoraciones de los beneficiarios del programa destacando su rol de agencia. El documento concluye que los cambios generados por el programa han sido positivos en tanto que ha permitido visibilizar a las seis comunidades andinas y amazónicas indígenas en que se realizó el estudio y que ha mejorado la relación con el Estado. La legitimidad del programa se construyó de manera progresiva en tanto que se cumplían con los compromisos monetarios, se tenía en cuenta experiencia en otras comunidades y se efectuaba una estrategia de comunicación entre los funcionarios del programa y las autoridades locales, en particular en las asambleas comunales de validación.

Empero, aún persisten elementos que es preciso afianzar como el entendimiento del principio de corresponsabilidad, que no es entendido como un incentivo sino como una asistencia por parte de las beneficiarias. Del mismo modo, el programa demanda exigencias para los beneficiarios en la afiliación en el programa (Correa y Roopnaraine 2014, 36) y pueden constituirse como desincentivos.

Este trabajo también destaca las condiciones de trabajo por parte de la burocracia de la calle, en este caso gestores locales. Los gestores del programa enfrentan una serie de inconvenientes como la escasez de recurso para transportarse, un alto número de comunidades a su responsabilidad, limitación en la utilización de equipos de comunicación e informáticos (Correa y Roopnaraine 2014, 39). Esta situación de precariedad es contrastada con la percepción de estos funcionarios en las comunidades en que es representados como "...una figura de poder en las comunidades y media la

relación entre las usuarias y el programa. Se le percibe como educador y consejero. La mayoría de las familias considera que su permanencia en el programa depende de las decisiones del gestor, a pesar de que estos suelen explicar que dichos resultados ya vienen en el sistema del programa, sobre el cual ellos no pueden incidir” (Correa y Roopnaraine 2014, 39).

Este acercamiento empírico permite contrastar la información en los documentos oficiales del programa con los datos obtenidos en campo, tanto de los beneficiarios como de los funcionarios encargados de implementarlo. Se resalta que los últimos trabajos mencionados han logrado reconstruir las dinámicas, sobre la base de aplicación de entrevistas, que han permitido visibilizar a los actores que han experimentado la implementación de los programas sociales. De esta manera, han generado información que amplía el debate sobre la implementación de políticas públicas.

1.3 La implementación de las políticas públicas y de los programas de intervención

En el presente subcapítulo se presentan los conceptos utilizados en la presente investigación. No se pretende reseñar una discusión teórica, por el contrario, se busca definir de manera precisa los conceptos y expresar su utilidad para el análisis. En primer lugar, se presentará lo identificado conceptualmente como la implementación de programas sociales. La posición teórica presentada proporcionará el enfoque metodológico empleado en la presente investigación. Por último, cabe conceptualizar los sistemas de identificación o focalización de beneficiarios de los programas.

Es preciso asumir una definición amplia de programa social. Para ello se utiliza la presente en Martínez Nogueira (1998, 7), en que entiende a los programas sociales como conjuntos estructurados de actividades producto de organizaciones públicas. El objetivo es satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o cambiar comportamiento. Los programas sociales son artefactos instrumentales y simbólicos, cristalizaciones inacabadas de conocimientos, construcciones con restricciones, arenas de tensión, conflicto y colaboración (Martínez Nogueira 2007, 65). Según Martínez Nogueira (2007, 64-65), los programas sociales tienen dos características: la heterogeneidad y la contingencia. La heterogeneidad se expresa en territorios conflictivos, poblaciones objetivo, en contextos institucionales y

sociales diversos, etc. Mientras que la contingencia, se revela durante la implementación y su gerencia en entornos de tensiones, ambigüedades, ambivalencias, conflictos e incertidumbres.

La implementación es mejor entendida como un tránsito que conduce desde un mundo simbólico de los que toman las decisiones, planifican los procesos y producen conocimiento, hacia diversas realidades sociales con escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias (Martínez 2007, 63). La indiferencia en el estudio de la implementación de las políticas públicas se debe a que muchos analistas y funcionarios la asumen como una aplicación de un diseño previamente elaborado, negociado y acordado. Así, los problemas acaecidos durante la implementación se deben a que ésta no se ajusta al diseño (Cortázar 2007a, 1). La implementación no es una etapa predecible y de resultados ciertos, sino un cambio que las más de veces, se aleja de los diseños. De la capacidad de la gerencia depende la superación de obstáculos, identificar y explotar oportunidades y desplegando comportamientos adaptativos, estratégicos e innovadores (Martínez 2007, 65)

Para objetos de la presente investigación, partimos del análisis retrospectivo, de *bottom-up*, que inicia en la implementación de políticas, para así reconstruir sus etapas previas.² Elmore propone este concepto en oposición de lo que denomina análisis prospectivo, que tiene una orientación inversa, y que se concentraban en que el éxito de las políticas dependía de las normas, el desempeño burocrático y los resultados eran explícitos (Elmore 1993b, 255-257).

Elmore asume que el éxito de una política pública depende, no solo del diseño, sino de la participación limitada de los actores e instituciones involucradas. La autoridad suele delegarse y, en esta estructura, es la burocracia de la calle los que asume un rol discrecional para tomar decisiones. Esto supone que, si las políticas son diseñadas de forma flexible, que permita la discreción a la hora de implementarla, sería más probable el éxito en la implementación. Ello apunta hacia una implementación progresiva e inacabada de las políticas, sostenida sobre el intercambio y negociación cotidiano de los actores involucrados (Elmore 1993b, 270). Considerar a la implementación como un proceso en sí mismo, supone abandonar concepciones mecanicistas que rastrean el problema hasta el diseño.

² Según Lindblom (1991), el proceso de políticas públicas pasa por cuatro momentos: agendación, diseño, implementación y evaluación

Como señala Cortázar (2007a, 12), los actores involucrados en la implementación no son autómatas que desempeñan un rol preestablecido. Durante la implementación de programas sociales existen oportunidades de interacción estratégica. La burocracia de la calle, llamados operadores por Cortázar cumplen un rol relevante ya que son los que controlan los recursos, la información y las acciones cotidianas para que los programas se implementen y funcionen.

El programa social estudiado tiene particularidades con respecto a los programas tradicionales. Este tiene características innovadoras y tienen una preocupación mayor por los contenidos, la focalización, el financiamiento y por las modalidades de prestación de servicios que los programas sociales educativos y de salud. Las burocracias, acostumbradas a implementar programas tradicionales, tienen dificultades, ya que no pueden “determinar bien sus características, el medio en que se implementarán, la forma de gestionarlos y las razones por las que estos programas requieren estructuras organizacionales distintas de la burocracia tradicional” (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 120). Las características innovadoras de estos programas se pueden enumerar como sugiere:

- “La distribución y el poder, que en el pasado estaban centralizados, ahora tienden a estar descentralizados.
- Del monopolio público se pasó a una multiplicidad de oferentes que incluyen al sector privado.
- Antes se excluía la participación de los usuarios, ahora se enfatiza.
- De una regulación fuerte y formal se ha pasado a una regulación moderna de los prestadores privados cuyas normas se han simplificado.
- Antes la evaluación era considerada un simple mecanismo de control: hoy tiene una función formativa, aunque su desarrollo es incipiente” (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 120-121):

Estas características son comunes a los programas sociales de salud, educación, trabajo, mujeres, ancianos y niños en situación de riesgo, marginalidad, pobreza, etc. Estas características dependen, en gran medida, de los diversos entornos donde se aplica el programa, los que generan formas organizacionales que correspondan a ellos. Las realidades sociales son multicausales y los programas buscan solucionar muchos objetivos, las más de las veces estos objetivos son contradictorios. Las metas de los programas pueden ser ambiguas y suelen ser redefinidas durante la implementación por

el proceso de aprendizaje que se experimenta en este proceso (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 120-122).

Además, es preciso considerar el accionar de los distintos actores con intereses directos o afectados positiva o negativamente por el programa. Estos podrán desarrollar estrategias para apoyarlo u oponerse a él. Esperan influenciar en la acción gubernamental empleando estrategias sobre las condiciones que el propio programa establece. Estas estrategias de los diversos actores tienen incidencia en el programa, sus metas y su duración, incrementando la complejidad y su incertidumbre. Es por ello, que la implementación y ejecución de los programas sociales tiene que ser entendido de mejor manera como una red de relaciones sociales, de organizaciones y de agencias participantes y no como una entidad. En este entendimiento es preciso priorizar los mecanismos de coordinación y cooperación entre los que llevan adelante el programa y los beneficiarios (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 123-124)

Con respecto a la organización de los programas sociales, se manifiesta que son implementados por estructuras habituales del sector público. Muy pocas veces los diseñadores de los programas han podido crear nuevas organizaciones que ostenten una estructura que pueda sostener una implementación eficiente. Las estructuras deben cumplir dos propósitos centrales. El primero es ofrecer un marco claro de las funciones y responsabilidades, las líneas de comunicación y los mecanismos de agrupación. El segundo es proporcionar los mecanismos de coordinación entre los elementos con la finalidad de que se conforme una unidad coherente (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 142). La burocracia habitual, o tradicional, opera con eficiencia en tareas simples y repetitivas. Éstas son ejecutadas a través de la normalización de los procedimientos con claridad y coordinación. Son sistemas jerárquicos, formales, centralizados y tiene reglas estrictas, con seguimiento y control directo (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 142).

En cambio, las burocracias profesionales se basan en la estandarización de los procesos en que cuyo centro operativo está conformado por profesionales. Esta forma organizacional se emplea en la prestación de servicios en entornos estables y complejos, en que los profesionales controlan un trabajo complejo y tienen autonomía para llevar a cabo sus tareas. Intentan normalizar las tecnologías utilizadas: estandarizar procedimientos para solucionar problemas y para prestar servicios. Las operaciones dependen de los expertos, de sus habilidades y conocimientos, y se reduce el control burocrático con respecto a la organización de la burocracia habitual, siendo la

coordinación horizontal y coordinación multidisciplinaria (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili 2007, 144-146).

Elmore (1993a) presenta cuatro modelos organizacionales que se encargan de la implementación de los programas sociales: 1) La implementación como administración de sistemas, 2) La implementación como modelo burocrático, 3) La implementación como desarrollo organizacional y 4) La implementación como conflicto y negociación. Para objetos de la presente se utilizará la conceptualización similar a la de Arévalo (2017, 28) en que se descartan los tres primeros modelos ya que asumen que las organizaciones tienen un control jerárquico, que las decisiones se toman por consenso, que el comportamiento de los actores está sujeto a un control previsible y que las fallas en la implementación no son atribuidas al deficiente control administrativo, en las rutinas burocráticas y falta de consensos y compromisos. El cuarto modelo asume que el conflicto y la negociación son inherentes en la relación entre los agentes y sus acciones son leídas como coaliciones de negociación.

La implementación es el cálculo estratégico del actor cuyo objetivo es influir en las decisiones y el comportamiento de otros actores. Estos actores se encuentran en constante dependencia a pesar de tener intereses opuestos, los que se tienen que enfrentar en el mismo espacio para obtener beneficios (Elmore 1993a: 235). Del mismo modo, la implementación es entendida siempre como un proceso inacabado, constante y perenne. En tanto que se mantenga el proceso de negociación, las normas y los procedimientos cambiarán constantemente. La implementación no podrá ser definida como exitosa, sino que es contingente y progresiva (Elmore 1993a: 236-239).

Un tema central a la hora de estudiar la implementación de programas sociales es la comprensión de los mecanismos de control a las actividades y las herramientas de supervisión y seguimiento. El control significa verificar los hechos, mediante el registro de información y que sea posible la comparación con patrones técnicos de referencia (Mezones 2007, 202). En el control de los programas sociales, ha predominado el control externo previo y posterior sobre el sistema de control interno, asumida por un ente externo independiente o una unidad interna, pero con una visión legal de autonomía y separación de la administración (Mezones 2007, 226).

Sin embargo, el estudio de los sistemas de control debe corresponder a la heterogeneidad y complejidad del universo de los programas sociales. El entendimiento tiene que ser diferenciado acorde a las variables reales sobre la que se ejecuta el programa y el diseño de mecanismos de control adecuados a estas realidades. De esta

forma, son los gerentes que dirigen la implementación del programa los que tendría que estar familiarizados con estos sistemas de manera que puedan orientar sus acciones acordes al cumplimiento de la legalidad establecidos (Mezones 2007, 227).

Todos los programas sociales construyen artefactos o herramientas que les permiten seleccionar a sus beneficiarios. Los sistemas de identificación o focalización de los beneficiarios de los programas sociales tienen el mandato de orientar el gasto social en poblaciones con determinadas características y evitar que sean utilizados por sectores ajenos al proyecto (García 2014, 44). Son instrumentos técnicos de focalización que manejan bases de datos con información sobre los beneficiarios acopiados a cuestionarios que permite que estos sean inscritos en los programas a través de diversos mecanismos (García 2014, 44).

Sin embargo, la implementación de estos sistemas se encuentra sujeta a múltiples dificultades. La utilización de los procedimientos supone un margen de discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos a la hora de completar y llenar los artefactos de recojo de información. En particular, se detectan conflictos entre la población beneficiaria en la actualización de los padrones (Chacaltana 2001: 63) ora son llenados a razón de prácticas populistas (Vásquez 2008, 93) ora, con el fin de ahorrar tiempo, se evita hacer una revisión cabal de las condiciones de vida de los beneficiarios (Román 2016, 103).

Se han propuesto soluciones para contrarrestar las deficiencias de los sistemas de focalización. En particular, mecanismos de control a la labor de los funcionarios. Como sintetiza Luis García (2014, 45-46), estos mecanismos intentan restringir las prácticas de las burocracias a través de reglamentos y procedimientos, del control de las tareas y de las cadenas de incentivos a los funcionarios. Así, la distorsión en la selección sería subsanada por el control estatal mejorando la eficiencia y transparencia y la participación de la sociedad civil como actor fiscalizador.

Al considerar el estudio de la implementación *top-down*, supone priorizar la observación de la burocracia de la calle, la forma como cumplen sus funciones, así como las metas y objetivos establecidos por el programa. En este punto, se destaca que la labor de la burocracia de la calle se expresa una tensión entre los objetivos institucionales que tienen que ejecutar y la administración de los escasos recursos disponibles para ejecutarlos. La burocracia de la calle reconcilia esta tensión a través del poder discrecional. Analíticamente, Lipsky (1980, 144) expresa que la burocracia de la calle racionaliza las ambigüedades y contradicciones en los objetivos al desarrollar su

propia concepción del servicio público caracterizada por las limitaciones. Sin embargo, estas limitaciones no son reconocidas como problemáticas, sino son normalizadas en todo el ejercicio del aparato público. Entonces, son capaces de adecuar sus escasos recursos acorde a las expectativas de la política a implementar y a las demandas de los posibles beneficiarios de éste.

Según Tummers y Bekkers (2014), la discreción de los burócratas de la calle influye en la voluntad de implementar de dos maneras. La primera es que la discreción influye en la importancia de los beneficiarios porque la burocracia es capaz de adaptar sus decisiones y los procedimientos que deben seguir los beneficiarios acordes a sus necesidades específicas. Entonces pueden aplicar sus propios juicios en la relación con los ciudadanos. Al otorgar concepciones personales, la burocracia de la calle, realizan actividades adicionales a sus encargos institucionales. Sin embargo, esta actitud puede desarrollar cierto favoritismo hacia algunos grupos sociales o sesgos hacia un sector social (Lipsky 1980, 145).

En segundo lugar, la discreción tiene un impacto en la disposición de implementar el programa. Cuando la burocracia de la calle percibe que su trabajo es significativo para los beneficiarios, se influye directamente en su voluntad y desean marcar la vida de ellos. Esta idea es acompañada de la noción de que la discreción es intrínsecamente valorada por la burocracia. Entonces, desde este enfoque la discrecionalidad tiene un efecto positivo en la efectividad de los programas ya que reduce significativamente la resistencia de los actores y se legitima el proceso de implementación.

En efecto, desde la perspectiva *bottom-up*, la discreción tiene un efecto en el incremento del valor o significancia de la política a implementar hacia los usuarios. Ello se fundamenta en la percepción de la burocracia de la calle en que la política es importante para los beneficiarios, aunque este sentimiento no pueda ser compartido por los beneficiarios. Cuando existe un mayor margen de discreción, aumenta la importancia de los beneficiarios y es posible que se adapten los objetivos del programa para satisfacer las necesidades locales de los beneficiarios, afectando positivamente la disposición de los burócratas de la calle para implementar la política. Entonces, el burócrata realiza un sobreesfuerzo en implementar la política, en hacer que funcione (Tummers y Bekkers, 2014).

1.4 La comparación de los programas sociales

La comparación en la ciencia política no es novedad en América Latina. Se han realizado investigaciones comparadas sobre las instituciones políticas, los sistemas de gobierno, los sistemas electorales y de los procesos políticos en general. La metodología comparada ha sido una de las principales fuentes de conocimiento en la disciplina. Sin embargo, esta metodología recién ingresó al estudio de las políticas públicas cuando se reconoció la existencia de que éstas últimas podían constituir un campo disciplinario propio.

El método comparado, según Peters (1990, 3): "...permite entender los efectos que las diferencias en estructuras, culturas y valores tienen entre los Estado y en el desempeño de los aspectos particulares del sistema social que está siendo investigado." Tal vez, la principal utilidad de la política comparada puede ser que sus resultados suelen poner en duda las suposiciones inspiradas en el sentido común. Su rol no consiste en aclarar los debates políticos, sino desencadenarlos; no busca generar decisiones públicas más sencillas, sino poner a disposición más elementos para el análisis y hacerlas más difíciles (Schedler 2004, 343).

La comparación es un método de control de las generalizaciones (Sartori 2002). La comparación extiende la capacidad de descripción y síntesis de los elementos diferenciadores y comunes. Permite verificar hipótesis inductivas permitiendo validar afirmaciones y conceptos y construir teorías explicativas que den cuenta de la gestión pública como disciplina propia. En esta línea epistemológica, el método comparado es una aplicación general de la lógica. Consiste tomar fenómenos con la finalidad de eliminar variables y factores secundarios para discernir los constantes y fundamentales. Empero, esta forma de entender el método comparado tiene un carácter estructuralista y se sitúa en una tradición positivista que omite las particularidades y diferencias que muchas veces son las variables importantes a la hora de entender la gestión pública (Pliscoff y Monje 2003, 4-5). Esta advertencia no hace dejar de lado el método comparado, sino emplearlo con cuidado e identificando claramente las variables a considerar.

El análisis de las políticas públicas comparadas puede emplear diversos métodos, tanto cualitativo como cuantitativo (estadístico, experimental o de análisis de casos) con el objetivo de hallar relaciones empíricas. Las ventajas de la comparación aún permiten

desarrollar un análisis detallado de lo que se estudia y se convierte en una técnica que permite plantear generalizaciones.

Entendiendo la comparación como un método, aún se podría sostener lo que Anderson (tomado de Hernández s/f, 13) manifestaba en 1975, que el análisis comparado de las políticas públicas es un campo de estudio con poco desarrollo. El discontinuo desarrollo dentro del campo disciplinar de las políticas públicas se debe a dos razones: 1) la complejidad de su objeto de investigación, las decisiones de gobierno, a la definición de problemas públicos y a la implementación de estrategias y 2) el carácter utilitario de las políticas públicas (Hernández s/f, 13).

Las políticas públicas comparadas tienen varias dimensiones que se relacionan con el proceso o ciclo de políticas públicas. La comparación de las políticas públicas permite observar más allá de las similitudes y diferencias, y busca variables explicativas que den cuenta de esas diferencias (Bulcourf y Cardozo 2008, 11). Plantear la comparación de la implementación de los programas sociales supone identificar los efectos, más allá de cómo fue planificada, en los casos estudiados. El método comparado en el análisis de las políticas públicas permite analizar el objeto o fenómeno específico, estos son en realidad los problemas o temas referidos al cómo y al porqué de la actuación de los organismos públicos (Pliscoff y Monje 2003, 6).

Para comparar las políticas públicas es preciso tener en cuenta el tipo de organización estatal que formula las políticas. Cuando se habla de programa social, es preciso referirnos solo a la instancia formuladora. Esta estructura burocrática tiende a atender un conjunto determinado de cuestiones y asigna recursos para satisfacer tal finalidad. Por ello, es preciso iniciar la comparación considerando los presupuestos otorgados y la duración en la implementación de los programas (Bulcourf y Cardozo 2008, 39-40). Sin embargo, para no caer en el institucionalismo clásico de comparar los aspectos organizativos formales, hay que prestar atención a la comparación de la implementación considerando las particularidades de las realidades sociales.

Sin embargo, a la fecha muchas investigaciones no han podido superar el carácter artificial de sus comparaciones impidiendo que puedan aportar nuevos conocimientos a la disciplina. Ello a pesar de que los estudios de políticas públicas comparadas van en aumento ya que permiten la comprensión de las relaciones que el Estado entabla con la sociedad y los nuevos actores supranacionales introduciendo temas de gobernanza pública (Hernández s/f, 16-17).

La comparación es, fuera de ello, un método eficaz para analizar la gestión pública ya que permite vincular los procesos sociales y políticos. Peters (1999, 75) manifiesta que casi todos los sistemas políticos se asignan tareas comunes a la administración pública y las estructuras son relativamente similares. Además, agrega que casi todas burocracias tienen estructuras formales. Entonces, al investigador le resulta sencillo detectar a los sujetos de su investigación y localizarlos en redes de interacciones con otros actores. Abordar el tema considerando un enfoque relacional permite que el estudio de los programas sociales desde las acciones como productos de las interacciones recíprocas entre los actores estatales y sociales. Esto impide que se pierda de vista los contextos culturales, históricos y sociales donde se implementan los programas.

Entonces, cabe preguntarnos por los elementos a comparar. En tema propuesto plantea comparar la implementación de un mismo programa social, pero en realidades regionales diferentes. Sin embargo, la comparación se centra en los cambios que necesariamente se dan en la organización del programa para adaptarse al contexto local. En este análisis de la micro-implementación, es la burocracia la que tiene que adaptarse a los programas en su interacción. Este tipo de implementación de la relación de una práctica implementada “depende de la relación entre el proyecto y las características de la organización responsable de la implementación (Berman 1993, 304). Estos procesos adaptativos están compuestos por múltiples decisiones tomadas por la burocracia de la calle, las que constituyen la ruta de la micro-implementación. La micro-implementación no está predeterminada en el diseño y depende de las interacciones (Berman 1993, 306). Para la presente investigación es conveniente utilizar las fases de la micro-implementación de Berman, movilización, implementación por parte del prestador de servicios o burocracia de la calle e institucionalización. En la movilización, “son los funcionarios de las organizaciones locales (gerentes, supervisores, superintendentes) quienes toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución” (Berman 1993, 311), pero son puestas en funcionamiento por la burocracia de la calle. Sin embargo, las prácticas y acciones a implementar pueden durar poco si los funcionarios locales son incapaces de que sean parte de los procedimientos normales de operación del programa.

La movilización incluye, como primer momento, la determinación de objetivos del programa. Estas iniciativas suelen prevalecer durante todo el programa, pero son evidenciadas durante el segundo momento, la planeación. La planeación supone administrar los recursos, el personal, los procedimientos y otros. Una adecuada

planeación es determinante en una exitosa implementación y para la institucionalización del programa. Pero una adecuada planificación supone generar el apoyo político y burocrático en la institución que ejecuta el programa. Berman (1993, 312) manifiesta que la clave de la implementación en este primer momento –“convertir el proyecto o plan adoptados en una realidad operativa”- es la adaptación, y los funcionarios toman dos tipos de decisión: elegir entre adaptar los planes del proyecto a sus rutinas o adaptar su comportamiento al plan.

La implementación puede seguir cuatro caminos:

“1) Ausencia total de implementación, en esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto ni el comportamiento del prestador de servicios; 2) cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes; 3) aprendizaje tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del comportamiento rutinario con el fin de ajustarlo al plan; o 4) adaptación mutua, que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios.” (Berman 1993, 313).

Bajo esta óptica la implementación es exitosa solo si se genera una operación rutinaria del sistema que presta los servicios, es decir que logre institucionalizarse. Entonces, la comparación va a tomar central interés en las variables no normativas que se desarrollan en el proceso de implementación del programa social. Estas variables se construyen en base a dos procesos: el apoyo político que permita superar la inercia y los retrasos en la búsqueda de cooperación entre los actores y “el efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socioeconómicas y técnicas en las reservas de apoyo que el público, los grupos de interés y las autoridades brindan a los objetivos de la política” (Sabatier y Mazmanian 1993, 346).

Si bien el modelo señalado observar las transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en el funcionamiento del programa, se priorizará el análisis “en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables” (Sabatier y Mazmanian 1993, 351). Como ya se mencionó en la sección anterior, uno de los principales problemas de la burocracia de la calle es modificar el comportamiento de los beneficiarios. La tarea de la burocracia de la calle es conseguir que el apoyo inicial del programa “se convierta en organizaciones viables que cuenten con membresía,

cohesión y experiencia suficientes para ser aceptadas como participantes legítimas y necesarias” (Sabatier y Mazmanian 1993, 351). En este punto se encuentran los opositores al cambio, quienes pueden influenciar en el proceso acorde a sus recursos propiciando cierta inestabilidad.

Este modelo, del mismo modo, permite identificar el apoyo a los objetivos del programa por parte de las autoridades institucionales encargados de la implementación. El apoyo generalmente depende de la magnitud y la orientación de la supervisión del programa y de la posible incompatibilidad con la nueva normativa. Un elemento que considerar es que muchos programas dependen de varias autoridades diferentes, que desean imponer políticas distintas, y se encuentran en la obligación de coordinar y cooperar. Cuando un funcionario o burócrata recibe directivas contradictorias tendrá que elegir las directrices de las autoridades que afectan directamente su posición y recursos. Las autoridades influyen en las políticas de las dependencias a través de mecanismos informales (supervisión) o promoviendo cambios formales en la asignación de recursos. Hasta podría socavar o alterar los recursos de los programas (Sabatier y Mazmanian 1993, 353-354).

Por último, cabe considerar el compromiso y la calidad del liderazgo, en “la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en la escala de preferencias de los funcionarios” y “la capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles” (Sabatier y Mazmanian 1993, 355). Claro está, que “el compromiso de los funcionarios de la agencia dependerá, en parte o en gran medida, de la capacidad que haya tenido la ley para institucionalizar una cierta manera de operar seleccionando a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel” (Sabatier y Mazmanian 1993, 355). También, dependerá de “las normas profesionales y los valores personales de los funcionarios, así como por el apoyo que tengan los objetivos normativos de parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político en el que se desempeñan las dependencias” (Sabatier y Mazmanian 1993, 355). El compromiso de los funcionarios locales es mayor si el programa es nuevo y tiene visibilidad, como tal éste disminuye transcurrido el período inicial por el desgaste de la implementación (Sabatier y Mazmanian 1993, 355).

Sin embargo, el compromiso contribuye poco en la implementación a menos que se acompañe de la disposición a emplear los recursos existentes. El liderazgo considera los recursos políticos de “propiciar buenas relaciones de trabajo con las diversas, la

capacidad de convencer a los actores opositores y a los grupos objetivo de que están recibiendo un trato justo” y otras habilidades (Sabatier y Mazmanian 1993, 356). El liderazgo, también, considera capacidades de gestión como el desarrollo de controles para que el programa cumpla con las directrices fiscales, mantener cierta unidad al personal y gestionar el conflicto interno en el programa. El liderazgo es un concepto muy abstracto para poder operacionalizarlo, pero no se duda de su importancia en la implementación y su efectividad varía acorde a los contextos específicos en los que se desarrolla la implementación (Sabatier y Mazmanian 1993, 356).



Capítulo 2. Aspectos y estrategia metodológica

En este capítulo se presenta la metodología empleada, las herramientas e instrumentos aplicados en la recolección de información empírica y la estrategia de análisis de la información. El tipo de la presente investigación es de análisis retrospectivo de estudios de dos casos del mismo programa. La metodología es exploratoria, descriptiva y cualitativa. Ello destaca y prioriza empíricamente el rol desempeñado por los funcionarios encargados de implementar y ejecutar el programa social y las interacciones con los beneficiarios.

Como se explicó en el tercer y cuarto apartado, la estrategia metodológica se sostiene en los estudios *bottom-up* (retrospectivos) de la implementación de políticas públicas. Se enfatiza el análisis y reconstrucción de la labor realizada por la burocracia de la calle acorde a las etapas de la implementación y la vigilancia y control de los funcionarios locales del programa. Ello no quiere decir que las directivas y la normatividad no serán materia de análisis, pero se les considerará en tanto sean entendidas como directrices formales del proceso, que pueden ser cumplidas u obviadas en su aplicación.

Como tal, como se expresó en la Introducción, supone un desafío metodológico. Los documentos y reportes institucionales manifiestan que los proyectos fueron implementados de manera exitosa. Entre los documentos revisados en el archivo del programa se encuentran los Informes del Programa Impulsa Perú a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, los Informes a FONDOEMPLEO, los Informes de los jefes de proyecto a la Gerencia de Emprendimiento del Programa Impulsa Perú y el intercambio entre los funcionarios del Programa con la ECAP-UNMSM.

Sin embargo, ello no quiere decir que no se hayan dado dificultades a superar por los implementadores. Estos documentos, por su naturaleza burocrática, no recogen las opiniones ni los sentimientos de los funcionarios. Reportan únicamente lo que estos funcionarios desean y ocultan las estrategias tomadas en campo de cara al cumplimiento de los objetivos institucionales del proyecto. En realidad, la documentación tiene que ser entendida como parte de un proceso administrativo, como un artefacto. Por ello, tienen que ser tomados con precaución y siendo contrastados con otras fuentes de información.

Finalmente, se realizó la comparación entre las acciones realizadas por los funcionarios del Programa desplegados en las provincias de ejecución de los proyectos: la provincia de Arequipa y la provincia de Ica. Si bien existen grandes similitudes en ambas experiencias, no fueron homogéneas en la satisfacción de los beneficiarios del proyecto. La comparación permite identificar cuáles fueron estos elementos diferenciadores y la importancia relativa de estos elementos en el resultado de la implementación del programa. De esta manera, se busca contribuir empíricamente en el análisis de las políticas públicas. Como se propone en el apartado cuarto, el análisis comparado se realizó sobre la base de tres criterios:

1. Los cambios en los recursos y las actitudes de los grupos de ciudadanos frente al programa y la estructura de decisiones por parte de los implementadores.
2. El apoyo a los objetivos del programa por parte de las autoridades institucionales encargados de la implementación.
3. El compromiso y la calidad liderazgo local en la orientación de los objetivos y la capacidad para dar cumplimiento a esas prioridades o excederlas.

La metodología es cualitativa enfatizando la aplicación de entrevistas con guías semi estructuradas. La selección de informantes se realizó considerando el tipo de actor:

- Actor tipo 1: Directores y/o funcionarios del Programa Impulsa Perú (Lima)
- Actor tipo 1: Funcionarios del proyecto las provincias de Arequipa y de Ica: Jefe zonal del Proyecto, Jefe de Proyecto, asistente administrativo.
- Actor tipo 3: Capacitadores de la ECAP-UNMSM, coordinador de la ECAP y docentes capacitadores
- Actor tipo 4: Beneficiarios del programa

Además, se tuvo acceso a una variedad de información documental del programa. Esta información se encuentra dividido acorde al tipo de documento: 1) Normas legales del programa y del Sector Trabajo, 2) Directrices y lineamientos del programa, 3) Informes y reportes de avances realizados por la Alta Dirección, 4) Informes y reportes realizados por los funcionarios locales y regionales, 5) Documentos de seguimiento y monitoreo del programa, 6) Informes de seguimiento del programa por regiones.

La estrategia de análisis de la información sigue el criterio de procesal y descriptiva del proceso de implementación. La información acopiada permite la reconstrucción de las experiencias de los procesos de implementación en cada región. Al término de este

proceso, se pueden extraer las diferencias y realizar el proceso inductivo de identificar las variables significativas.

Por último, el período que comprende la investigación corresponde al tiempo de la implementación del programa en las regiones indicadas, desde el año 2015 hasta el año 2017. No se puede establecer que el programa esté completamente implementado. En la sección anterior, se propuso que es un proceso siempre inacabado, así que la implementación se confunde con las siguientes etapas del programa y con el funcionamiento en sí mismo. El corte temporal, por ello, se realiza de manera discrecional considerando las etapas formales del programa y las capacidades entregadas a los beneficiarios como la entrega del capital semilla que se explicará más adelante.



Capítulo 3. Diseño de los Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento en Arequipa e Ica

El presente capítulo se describirán los aspectos formales e institucionales del diseño de los dos Proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento ejecutados por el Programa de Oportunidades Laborales “Impulsa Perú”. Se describirán exclusivamente los aspectos institucionales sobre los que se ejecutaron ambos proyectos. Como tal, sirvieron de fuentes los documentos oficiales producidos: convenios entre las entidades vinculadas, reportes, informes y demás documentos de gestión.

El objetivo de los proyectos fue fortalecer las competencias para el emprendimiento de dos tipos de beneficiarios: ciudadanos con ideas de negocio y ciudadanos con negocio propio en marcha no mayores a 2 años. El contenido de esta política se sustenta en el mandato legal del Programa y contribuirá en la generación de una cultura de emprendimiento empresarial. La ejecución de los proyectos estuvo financiada por el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo y fueron ejecutados por la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

3.1 Aspectos institucionales de los proyectos

El 1ero de junio del 2014 el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (FONDOEMPLEO) lanzó el 14° Concurso de Proyectos para identificar, seleccionar y financiar proyectos que tengan por finalidad mejorar la empleabilidad, promover o fortalecer emprendimientos y que contribuyan a la generación de empleo sostenido y mejora de ingresos en los ámbitos urbanos y rurales que beneficien a poblaciones en situación de pobreza o vulnerabilidad. Este concurso estuvo destinado a instituciones públicas o privadas con probada experiencia y trayectoria reconocida (MINTRA 2017).

El Programa Impulsa Perú ganó 10 proyectos. Del total, 2 fueron proyectos de fortalecimiento de capacidades emprendedoras y que son el objeto de estudio: Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento Manufactura, Comercio y

Servicios de Ica – Ica – Parcona – Tinguña y Fortalecimiento de Capacidades para el Emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios de Arequipa – Arequipa, Cerro Colorado, Paucarpata, Cayma, Alto Selva Alegre, Socabaya, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar y Miraflores.

Sin embargo, el proceso de recepción se postergó por una serie de razones. Inicialmente, el 16 de junio del 2015, FONDOEMPLEO comunica al Coordinador Ejecutivo del Programa Impulsa Perú sobre la necesidad de la suscripción de los convenios de financiamiento. El convenio tenía que ostentar la aprobación de las distintas áreas del Programa. Así, el Gerente de la Unidad Gerencial de Emprendimiento, el Gerente de la Unidad Gerencial de Planificación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación, el Profesional en Derecho, el Gerente de la Unidad Gerencial de Capacitación para la Inserción Laboral y Certificación de Competencias Laborales tuvieron que dar al Coordinador Ejecutivo del Programa su visto bueno para la suscripción del Convenio. El 19 de junio, el Coordinador Ejecutivo del Programa envió un oficio a la Directora Ejecutiva de FONDOEMPLEO con el convenio de financiamiento y la documentación de los 10 proyectos seleccionados y el 3 de agosto envía una propuesta de cronograma de desembolsos, el mismo que es aceptado el 10 de agosto.

Sin embargo, al no ser unidad ejecutora, el Programa Impulsa Perú no podía recibir el financiamiento de FONDOEMPLEO. Por ello, los fondos tuvieron que ser canalizados por el Programa “Jóvenes Productivos”. El Programa Impulsa Perú tuvo que solicitar al Programa Jóvenes Productivos que la donación de FONDOEMPLEO sea transferida y se amplíe su Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) para que los importes puedan ser incorporados al Programa Impulsa Perú. Este proceso tuvo que ejecutarse mediante la Resolución Ministerial N° 226-2015-TR del 17 de noviembre de 2015. Antes de ello, tuvieron que realizarse una serie procedimientos en ambos programas que postergaron en 5 meses el inicio de los proyectos.

Pocos días antes de la disposición de los recursos, según el Informe N°13-2017-MTPE/3/24.3/CE/UGE/CAM, el Programa inició el proceso de convocatoria y selección de las entidades públicas de capacitación para la ejecución de los proyectos en Arequipa e Ica. El cronograma de la convocatoria inició el 5 de octubre y la firma del contrato se realizó el 5 de noviembre de 2015. El proceso estuvo compuesto por las actividades regulares en una convocatoria de este tipo. El 21 de octubre, el Decano de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, envió un oficio al Gerente de la Unidad Gerencial de Emprendimiento del Programa

Impulsa Perú con su propuesta técnica de capacitación para ambos proyectos. El 23 de octubre, el Especialista de Emprendimiento de la Unidad Gerencial de Emprendimiento del Programa Impulsa Perú da la buena pro a esta propuesta técnica ya que, en líneas generales, ha obtenido una mejor posición respecto a las propuestas técnicas presentadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y por la Facultad de Economía y Planificación de la Universidad Agraria La Molina.

Finalmente, el 26 de noviembre se suscribió el Convenio entre el Programa Impulsa Perú y la Facultad de Ingeniería de la UNMSM. Este proceso tuvo que realizarse bajo la aprobación del Programa Jóvenes Productivos, siendo un proceso administrativo complejo y que involucró la intervención de múltiples funcionarios.

Este proceso no estuvo exento de inconsistencias, omisiones e incumplimiento. Según el Informe N°13 – 2017-MTPE/3/24.3/CE/UGE/CAM, las propuestas técnicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Facultad de Economía y Planificación de la Universidad Agraria La Molina no se encuentran en los archivos documentales, solo existe un oficio con sello de recepción de la propuesta técnica y económica de la Facultad de Ingeniería Industrial de la UNMSM. Además, esta propuesta fue presentada el 22 de octubre, fecha que se encuentra fuera del plazo ya que el período de entrega fue del 12 al 16 de octubre de 2015. Entonces, es de considerar que solo existió una propuesta técnica, que fue evaluada y aceptada sin omisiones ni rectificaciones. Esta falta tendrá consecuencias en los procedimientos metodológicos que se emplearán en la fase de capacitación del proyecto.

3.2 Definición de los Convenios

El Convenio entre el Programa Impulsa Perú y FONDOEMPLEO estableció las obligaciones, las responsabilidades, los mecanismos y los procedimientos técnicos, administrativos y operativos para la ejecución de los proyectos. Los proyectos tenían por objetivo capacitar a 800 beneficiarios, 400 en Ica y 400 en Arequipa, en una duración de 18 meses y con un monto de 1'010,418.08 nuevos soles para cada uno.

Ambos proyectos tuvieron por objetivo fortalecer las competencias para el emprendimiento de dos tipos de beneficiarios: ciudadanos con ideas de negocio y ciudadanos con negocio propio en marcha no mayores a 2 años. La estrategia de intervención, en cada provincia, comprendió 4 fases: Selección de los beneficiarios,

Capacitación para la Gestión de Negocios que incluye 3 módulos: capacitación en habilidades blandas, gestión de negocios nuevos y gestión de negocios en marcha, Concurso de Planes de Negocios o Planes de Mejoras e Implementación de los Planes de Negocio e Implementación de Planes de Mejora, con o sin capital semilla.

Las responsabilidades de la Facultad de Ingeniería Industrial fueron la organización y ejecución de cada una de las fases de implementación, así como el diseño de los materiales, la definición de la estrategia de focalización, la selección de beneficiarios, la habilitación de locales de capacitación y el contenido de estas, los mecanismos de evaluación y designación de los ganadores del capital semilla y la ejecución de la metodología de seguimiento de la implementación.

Cuadro 1: Propuesta de beneficiarios de los proyectos en la provincia de Arequipa y en la Provincia de Ica

N°	Tipo de beneficiario	Meta		
		N° beneficiarios capacitados	N° de Premios de Capital semilla a ser entregado	N° beneficiarios con Planes implementados
	Con idea de negocio propio	100	10	50
	Con negocio propio en marcha	300	30	150
Total		400	40	200

Fuente: MINTRA 2015a, 1

3.3 Implementación y diseño inicial en Arequipa

El proyecto se ejecutó en 9 de los 26 distritos de la provincia de Arequipa. Los distritos seleccionados fueron los que tenían mayor concentración poblacional y, como tal, de Población Económicamente Activa (PEA). Se inició considerando la capital de la provincia, sede regional del Programa Impulsa Perú, la ubicación de las principales entidades de capacitación, entidades públicas relacionadas con los servicios vinculados a la constitución y funcionamiento de emprendimientos (licencias municipales, registros de contribuyentes, sistema financiero, etc.) y la accesibilidad del transporte público para los potenciales beneficiarios. Entonces, utilizando estos dos criterios se determinó que el ámbito de intervención del proyecto esté conformado por nueve distritos metropolitanos.

Cuadro 2: Distritos seleccionados y concentración poblacional por distritos

		2007	2014	2015	Peso 2007	Peso 2015	Tasa de crecimiento promedio
1	Cerro Colorado	114,997	143,772	148,164	13.0	15.3	3.2
2	Paucarpata	123,722	124,701	124,755	14.0	12.9	0.1
3	Cayma	76,261	89,793	91,802	8.6	9.5	2.3
4	Alto Selva Alegre	74,385	81,445	82,412	8.4	8.5	1.3
5	Socabaya	60,717	75,797	78,135	6.9	8.1	3.2
6	José Luis Bustamante y Rivero	78,548	77,019	76,711	8.9	7.9	-0.3
7	Arequipa	63,577	55,264	54,095	7.2	5.6	-2.0
8	Mariano Melgar	53,606	52,937	52,667	6.1	5.4	-0.2
9	Miraflores	52,234	49,160	48,667	5.9	5.0	-0.9

Fuente: INEI 2016

De estos distritos, que comprenden el ámbito de intervención del proyecto, se identificaron la cantidad de beneficiarios por cada uno de ellos.

Cuadro 3: Distribución de beneficiarios por distrito en la provincia de Arequipa

Distrito	Nº de beneficiarios
Arequipa	75
Cerro Colorado	70
Paucarpata	45
Cayma	45
Alto Selva Alegre	40
Socabaya	40
José Luis Bustamante y Rivero	30
Mariano Melgar	30
Miraflores	25
TOTAL	400

Fuente: MINTRA 2015a, 1

Los criterios de selección de Arequipa de cara al emprendimiento o el contexto de emprendimiento se justifican con una serie de indicadores socioeconómicos de la provincia. Como tal, el Convenio con FONDOEMPLEO utilizó información producida por el Censo Nacional Económico del 2008 ejecutado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Sobre la base del crecimiento económico de la última década, ha aumentado la cantidad de establecimientos comerciales. En la provincia de Arequipa, entre el 2005 y 2008, el número de establecimientos se duplicó a 48,983. Es de destacar

que este incremento se dio en el rubro de comercialización por mayor y menor, repuestos, vehículos motores y motocicletas, que expresan el incremento del parque automotor. Del mismo modo, los rubros con mayor crecimiento fueron alojamiento y servicios de comida, información y comunicaciones, actividades administrativas y servicios de apoyo, enseñanza privada y otras actividades de servicio. Este desarrollo económico refleja la persistente importancia del sector Turismo y servicios (MINTRA 2015a, 18).

El 92% de los establecimientos censados son empresas individuales, acorde a su organización jurídica. Mientras que dos tercios (32,879) contaba con información económica y financiera al año 2007, siendo éste un indicador de los niveles de formalidad. Según el Convenio, luego de realizado el análisis existe una oportunidad de intervención, tanto para los dos tipos de beneficiarios. Del mismo modo, se asume que se han detectado deficiencias en las competencias genéricas y específicas de los emprendedores. Entre estas cabe la estrategia de mercado, punto de equilibrio, falta de rentabilidad del negocio, los cuales además necesitan de un acompañamiento que les permita brindar el soporte necesario de la mediana y gran empresa, técnicas de servicio al cliente, mala gestión de los proveedores, precios fijados sin tener en cuenta los costos, poco conocimiento de la higiene, salubridad y manipulación de alimentos (MINTRA 2015a, 20). Sin embargo, estos problemas en estos rubros no son ajenos a las características de la economía informal y, hasta cierto punto, pueden ser resultantes de ella.

Por otro lado, la justificación de la selección de 400 beneficiarios planteados inicialmente por el proyecto es porque representan el 1% anual de los negocios existentes en el año 2008. Además, esta cantidad fue considerada una cifra operativamente adecuada con la finalidad de controlar la prestación del servicio a cada uno de los beneficiarios (MINTRA 2015a, 21).

Cuadro 4: Meta desagregada según tipo de beneficiario

Distritos	N° de beneficiarios seleccionados		N° de beneficiarios en gestión de negocios		N° de beneficiarios que reciben capital semilla		N° de beneficiarios que reciben asistencia técnica para implementar su Plan de Negocio con Capital Semilla		N° de beneficiarios que reciben asistencia técnica para implementar su Plan de Negocio con Capital propio		N° de beneficiarios que implementan su Plan de Negocio con Capital Semilla		N° de beneficiarios que implementan su Plan de Negocio con Capital propio	
	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Negocios promovidos	Negocios fortalecidos	Negocios promovidos	Negocios fortalecidos
Arequipa	15	45	15	45	2	6	2	6	11	33	2	6	8	24
Cerro Colorado	15	45	15	45	1	3	1	3	6	18	1	3	4	12
Paucapata	15	45	15	45	1	3	1	3	6	18	1	3	4	12
Cayma	15	45	15	45	1	3	1	3	6	8	1	3	4	12
Alto Selva Grande	10	30	10	30	1	3	1	3	5	15	1	3	4	12
Socabaya	10	30	10	30	1	3	1	3	5	15	1	3	4	12
José Luis Bustamante Rivero	8	24	8	24	1	3	1	3	5	15	1	3	4	12
Mariano Melgar	6	18	6	18	1	3	1	3	5	15	1	3	4	12
Miraflores	6	18	6	18	1	3	1	3	5	15	1	3	4	12
Subtotal	100	300	100	300	10	30	10	30	54	162	10	30	40	120
TOTAL	400		400		40		40		216		40		160	

Fuente: MINTRA 2015a, 23

3.4 Implementación y diseño inicial en Ica

Al igual que el proyecto ejecutado en Arequipa, el presente también fue presidido por el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Impulsa Perú” a través de un convenio realizado con el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo. En el Convenio se establece que el monto solicitado fue de 1'010,418.08 nuevos soles y la unidad ejecutora fue el Programa Impulsa Perú en la provincia de Ica en convenio con una serie de instituciones proveedoras de servicios que

tendrían a su cargo distintas fases específicas del proyecto como el Centro de Innovación y Emprendimiento y la ECAP de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, quienes llevaron a cabo el diseño de los materiales, la selección de los beneficiarios, el proceso de capacitación para la gestión de negocios y elaboración de planes de negocio, el concurso de planes de negocio y la puesta en marcha del plan de negocio (MINTRA 2015b, 3).

El proyecto se ejecutó en 3 de los 14 distritos de la provincia de Ica. Los distritos seleccionados fueron los que tenían mayor concentración poblacional y concentran la mayor cantidad de establecimientos comerciales permitiendo constituirse como distritos de dinamismo económico. Al igual que con el proyecto en Arequipa, se escogió al distrito capital de la provincia al ser la sede regional del Programa Impulsa Perú y por la accesibilidad del transporte público para los futuros beneficiarios (MINTRA 2015b, 4).

Cuadro 5. Negocios en la provincia de Ica por distrito

Distrito	Antes de 1995	De 1995 a 1999	De 2000 a 2004	2005	2006	2007	2008	Total
Ica	1005	779	1310	508	635	887	1480	6604
La Tinguiña	79	112	143	81	99	96	208	818
Parcona	139	180	257	126	195	167	285	1350
Los Aquijes	17	26	89	45	45	35	38	295
Ocucaje	3	7	6	0	4	3	1	24
Pachacutec	12	9	25	9	16	25	19	115
Pueblo Nuevo	8	5	8	3	9	8	12	53
Salas	30	24	95	60	24	95	45	373
San José de los Molinos	4	10	11	7	5	9	25	71
San Juan Bautista	9	30	35	33	35	54	65	71
Santiago	39	39	111	49	82	61	91	471
Subtanjalla	15	55	94	44	79	39	88	414
Tante	7	10	18	3	7	5	20	70
Yauca del Rosario	1	1	0	0	0	0	0	2

Fuente: MINTRA 2015b, 4

En los distritos de intervención del proyecto, se designó la cantidad de beneficiarios como se expresa en el Cuadro 6. Sin embargo, en el Convenio no se encuentran los criterios utilizados que justifiquen la cantidad de beneficiarios por cada uno de estos distritos.

Cuadro 6. Distribución de los beneficiarios por distrito en Ica

Distrito	N° de beneficiarios
Ica	244
Parcona	96
La Tinguiña	60
TOTAL	400

Fuente: MINTRA 2015b, 5

La selección de Ica como provincia en la que era posible realizar el proyecto se sustentó, entre otros, por su cercanía a Lima. En el Convenio se expresa que el trayecto entre ambas ciudades es de 4 horas con 30 minutos con servicios de transporte que salen cada 20 minutos (MINTRA 2015b, 4).

El resto de los criterios fueron iguales que en el caso de Arequipa. El contexto de emprendimiento fue reconocido con los indicadores extraídos del Censo Nacional Económico del 2008 llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. El proyecto consideró una serie de indicadores de carácter socioeconómico que permitía la posibilidad de un entorno emprendedor en la región. Sin embargo, el indicador principal utilizado fue el incremento en el número de establecimientos comerciales y de servicios. Entre los años de 2005 y 2008, el número total de establecimientos se duplicó de 4,858 a 10,922. Se estimó que, para el año de inicio, los establecimientos iban a alcanzar una cantidad cercana a 20,000 (MINTRA 2015b, 15).

El incremento más notable se dio en el rubro de información y comunicación, alojamiento y servicios de comida, Industrias manufactureras, comercialización por mayor y menor, repuestos, vehículos motores y motocicletas, actividades administrativas y servicios de apoyo, actividades profesionales, científicas y técnicas. El 50% de los negocios existentes en el 2008 se crearon desde el año 2005. En la región de Ica, se destaca que el crecimiento económico en la década anterior generó oportunidades en las iniciativas comerciales y, sobre todo, en negocios vinculados al crecimiento del parque automotor. El aumento en la adquisición de vehículos supuso el crecimiento en los servicios de mantenimiento.

Con respecto a la información sobre formalidad, de los negocios censados por el INEI, el 94% (10,265) son empresas, por su organización jurídica, individuales. Mientras que el 75% de estos (7,746) consignó la información económica y financiera para el año 2007. En efecto, los trámites municipales son una barrera económica y administrativa

que los emprendedores encaran. El costo del permiso municipal en la provincia de Ica por un establecimiento menor a 100 m² requiere un pago de 372.75 nuevos soles y es atendido en, por lo menos, dos semanas de presentada la solicitud.

En el convenio (MINTRA 2015b, 17), se manifiesta que en la provincia existen deficiencias en las competencias genéricas y específicas de los emprendedores, como en la estrategia de mercadeo, punto de equilibrio, falta de rentabilidad del negocio. Estas deficiencias precisan de un acompañamiento que les permita ostentar el soporte necesario de la mediana empresa.

Cuadro 7. Número de negocios por rubro de actividad económica

Actividad económica	Antes de 1995	De 1995 a 1999	De 2000 a 2004	2005	2006	2007	2008	Total
Pesca y acuicultura	11	9	5	-	1	-	2	28
Explotación de minas y canteras	-	2	-	-	1	2	-	5
Industrias manufactureras	114	126	125	35	63	55	120	638
Suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	3	-	-	-	1	-	-	4
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	7	3	-	-	2	-	3	15
Construcción	3	3	6	2	2	3	8	27
Comercio al por mayor y al por menor	825	817	1,435	675	836	1,011	1,616	7,215
Transporte y almacenamiento	29	18	40	11	14	11	16	139
Alojamiento y servicios de comida	102	108	182	77	96	98	170	833
Información y comunicación	35	18	73	45	80	118	142	511
Actividades financieras y seguros	1	-	1	-	-	2	2	6
Actividades inmobiliarias	1	2	1	3	-	-	-	7
Actividades profesionales, científicas y técnicas	60	42	71	29	25	25	39	291
Actividades administrativas y servicios de apoyo	19	23	56	14	13	45	43	213
Enseñanza privada	37	39	49	17	14	25	20	201
Servicios sociales relacionados con la salud humana	40	17	41	15	25	26	59	223
Artes, entretenimiento y recreación	9	9	20	5	8	6	13	70

Otras actividades de servicio	72	51	98	40	54	57	124	496
	1,368	1,287	2,203	968	1,235	1,484	2,377	10,922

Fuente: INEI 2008

Del Cuadro 7, se extrae la información de que, al año, aproximadamente el 22% de los negocios son nuevos. Extrapolando se interpreta que el 25% de los beneficiarios serán personas con idea de negocio y el resto con negocios en marcha. El proyecto mantuvo la meta de alcanzar 400 beneficiarios al igual que en Arequipa ya que era una cifra controlable para poder brindar la atención del servicio a cada uno de los beneficiarios.

Cuadro 8: Meta desagregada según tipo de beneficiario en Ica

Distritos	N° de beneficiarios seleccionados		N° de beneficiarios en gestión de negocios		N° de beneficiarios que reciben capital semilla		N° de beneficiarios que reciben asistencia técnica para implementar su Plan de Negocio con Capital Semilla		N° de beneficiarios que reciben asistencia técnica para implementar su Plan de Negocio con Capital propio		N° de beneficiarios que implementan su Plan de Negocio con Capital Semilla		N° de beneficiarios que implementan su Plan de Negocio con Capital propio	
	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Con idea de negocio	Con negocios en marcha	Negocios promovidos	Negocios fortalecidos	Negocios promovidos	Negocios fortalecidos
Ica	61	183	61	183	6	18	6	18	33	99	6	18	24	73
Parcona	24	72	24	72	2	7	2	7	13	39	2	7	10	29
La Tinguiña	15	45	15	45	2	5	2	5	8	24	2	5	6	18
SUBTOTAL	100	300	100	300	20	30	10	30	54	162	10	30	40	150
TOTAL	400	400	400	400	40	40	40	40	216	216	40	40	160	160

Fuente. MINTRA 2015b, 20

Como se presentó, el diseño y la ejecución inicial del proyecto tuvo una serie de inconvenientes. Por un lado, se destacan los problemas de carácter administrativos como la definición de la entidad ejecutora y las dudosas circunstancias con respecto al establecimiento del convenio con la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Por otro lado, es menester precisar que, a pesar de que el proyecto se diseñó en el 2014, se empleó información del INEI correspondiente al censo de 2008. Si bien los censos proporcionan información demográfica detallada, hubiera sido conveniente que el diseño del proyecto esté acompañado con información actualizada. En especial, al asumir la variabilidad en entornos económicos dinámicos e

informales, sobre todo en la provincia Ica luego de la experiencia del terremoto del 2007. Relacionado a ello, fue el establecimiento de las metas, en las que se obviaron las particularidades regionales.



Capítulo 4. Implementación del Proyecto Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios en la provincia de Arequipa

Establecido el marco institucional, en el presente capítulo se describirá la forma cómo se implementaron las fases del proyecto en la provincia de Arequipa. La división del capítulo corresponderá a cada una de las fases que están consignadas tanto en el Convenio del Programa con FONDOEMPLEO y en el Convenio Específico entre el Programa y la Facultad de Ingeniería Industrial de la UNMSM.

Este capítulo muestra que se llevó a cabo una implementación que cumplió con los objetivos del proyecto, pero no incidirá en los problemas surgidos. Como tal, compartirá los resultados que realizó el Programa sobre el proyecto y destacará la fortaleza organizativa del Programa.

4.1 Selección y focalización de los beneficiarios en la provincia de Arequipa

En el diseño del convenio entre el Programa Impulsa Perú y FONDOEMPLEO, realizado en Lima, se estableció que las actividades de promoción y convocatoria tenían que ser fortalecidos con el involucramiento de los principales actores sociales de la comunidad, como los gobiernos locales, asociaciones y gremios empresariales, instituciones educativas públicas y privadas, instituciones microfinancieras y demás entidades interesadas en promover y colaborar con el programa en los distritos intervenidos.

La promoción del proyecto se ejecutó a través del reparto de volantes y pegado de afiches en zonas de movimiento comercial dentro de los 9 distritos; visitas y charlas informativas de los objetivos y alcances del proyecto a gremios locales, asociaciones de vivienda, pequeños industriales, mercadillos, mercados, comedores populares, institutos, CETPROS, negocios y asociaciones o gremios empresariales; participación en programas radiales y realización de spots radiales y televisivos y avisos en la prensa escrita y redes sociales. Del mismo modo, se implementaron domos en las plazas de armas de los distritos cuya finalidad fue dar a conocer el proyecto e inscribir a los posibles beneficiarios (ECAP-UNMSM 2016a).

De manera paralela a estas campañas de promoción y difusión, se inició el registro de participantes utilizando fichas de inscripción. La inscripción de los beneficiarios también se ejecutó a través de la página web del ECAP-UNMSM y de los promotores del Programa a través de la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE). Los inscritos son ingresados en el sistema de registro (SISREG), que comprende a todos los beneficiarios del Programa, no solo del presente proyecto, y cuenta con tres fases: Registro de Postulantes, Asistencia Técnica e Implementación de Negocio. El sistema cuenta con trazabilidad y las modificaciones se realizan con autorización del gerente del área. El proceso, al ser mediado por el sistema, demanda que los beneficiarios se registren con un plazo máximo de 24 horas (ECAP-UNMSM 2016a).

En el Convenio (MINTRA 2015a) no se establece claramente porqué el proyecto convoca a personas mayores de 30 años. Se menciona que se aplica la política institucional del Programa, pero no se detalla si es que el emprendedurismo es un fenómeno diferente. Los demás requisitos es tener vigente el documento de identidad, con instrucción mínima de primer año de secundaria, con una idea de negocio o un negocio en marcha con una antigüedad no mayor a 2 años hasta el momento de la inscripción, con ingreso promedio mensual no mayor a S/. 2'000.00 en los últimos 3 meses, residentes o con negocio en los distritos de Arequipa, Cerro Colorado, Paucarpata, Cayma, Alto Selva Alegre, Socabaya, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melga y Miraflores (MINTRA 2015a, 25).

La meta inicial del proyecto fue de 500 personas registradas o inscritas, sin embargo, hasta el 30 de abril de 2016 se habían inscrito 583 posibles beneficiarios: 203 con ideas de negocios y 380 con negocio en marcha. Antes del inicio de los 4 últimos grupos de capacitación, la lista de inscritos aumentó a 695 personas, pero a 61 de ellos se observó el expediente por lo que se les tuvo que separar. Finalmente, la lista se cerró con 634 personas registradas en el SISREG. Los últimos inscritos fueron posibles beneficiarios con negocio en marcha ya que la focalización en los últimos días se centró en este tipo de beneficiario ya que coincidentemente la meta del proyecto era mayor y la focalización tenía que ser más precisa ya que este tipo de beneficiario tiene menos tiempo disponible para enterarse de las convocatorias públicas. La proporción de las inscritas fue considerablemente superior a la de los hombres. Las mujeres representaron el 64.03% del total de personas registradas, mientras que los hombres ocupan el 35.59%.

Del total, se consiguió convocar y evaluar a 523 en cursos de capacitación en gestión desarrollados por la ECAP-UNMSM. Al inscribirse, los postulantes tuvieron que indicar el tipo de beneficiario al que buscaban vacante, así como consignar el emprendimiento que deseaban implementar. En el cuadro siguiente se podrá observar un detalle de esta información. Es de destacar que el tipo de emprendimiento en el proceso de inscripción de beneficiarios no coincidió plenamente con la presunción inicial establecida en el convenio y la información del Censo de 2008 en cuanto a los rubros posibles de generar emprendimientos.

Cuadro 9: Inscritos por tipo de beneficiario y tipo de emprendimiento

Tipo de emprendimiento	Tipo de beneficiario	
	Idea de negocio	Negocio en marcha
Restaurante, servicios alimentarios y gastronomía	72	119
Confección y venta de indumentaria	27	68
Servicios turísticos y hoteleros	4	1
Construcción, servicios de mantenimiento y venta de materiales	8	12
Servicios profesionales diversos	28	35
Librería y papelería	3	6
Salud, belleza y cuidado personal	22	27
Enseñanza y servicios educativos	5	3
Hogar	8	19
Otros	29	27
Total	206	317

Fuente: ECAP-UNMSM 2016a
Elaboración propia

Los postulantes participaron en jornadas de desafíos, entrevistas con los psicólogos de la ECAP-UNMSM y los especialistas. Se realizaron 10 eventos y la selección se realizó en las instalaciones de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional San Agustín.

Cuadro 10. Selección de beneficiarios

PROCESOS	Participantes	Fecha
Selección N° 01	104	30-Ene-16
Selección N° 02	62	15-Feb-16
Selección N° 03	35	22-Feb-16
Selección N° 04	76	3-Mar-16

Selección N° 05	59	14-Mar-16
Selección N° 06	32	16-Abr-16
Selección N° 07	46	22-Abr-16
Selección N° 08	27	28-Abr-16
Selección N° 09	40	29-Abr-16
Selección N° 10	42	06-May-16
Total de participantes	523	
Desaprobados	20	
Aprobados	503	

Fuente: ECAP-UNMSM 2016c

Los 503 aprobados se dividieron en grupos de 25 personas en orden de participar en 4 jornadas de aprendizaje vivencial de 10 horas de duración. El psicólogo responsable se encargó de completar el formato correspondiente a competencias personales (actitudes) y el especialista del Programa completó los formatos de competencias técnicas (aptitudes). Para ser seleccionado dentro de los 400 beneficiarios del programa, se establecieron una serie de barreras de acceso al programa: los beneficiarios deben cumplir con los requisitos institucionales socioeconómicos, información sobre la idea de negocio o mejora negocio en marcha para determinar su viabilidad, actitudes y aptitudes emprendedoras para determinar las competencias del potencial beneficiario como emprendedor, estas dos últimas se evalúan mediante jornadas de aprendizaje vivencial.

Cuadro 11. Requisitos, actitudes y aptitudes para ser admitidos como beneficiario.

Tipo de beneficiario	Actitudes / Aptitudes emprendedoras	Información requerida	Requisitos
Con idea de negocio	Liderazgo Resiliencia Perseverancia Arriesgado Persuasivo Innovador Conocimientos del mercado, costos, organización y rentabilidad.	Personal	Requisitos
		DNI	30 años de edad o más
		Declaración jurada	Mínimo 1° de secundaria
		Declaración jurada	Residencia en la zona de intervención
		Declaración jurada	Ingreso mensual no mayor a S/. 2,000 nuevos soles
		Acerca de la idea de negocio	
	Ficha de idea de negocio	Tener una idea de negocio	
Con negocio en marcha	Liderazgo Resiliencia Perseverancia	Personal	Requisito
		DNI	30 años de edad o más

Arriesgado Persuasivo Innovador Conocimientos del mercado, costos, organización y rentabilidad.	Declaración jurada	Mínimo 1° de secundaria
	Declaración jurada	Residencia en la zona de intervención
	Declaración jurada	Ingreso mensual no mayor a S/. 2,000 nuevos soles
	Acerca del negocio	
	Ficha de negocio en marcha	Tener negocio en marcha
	Ficha RUC o declaración jurada	No mayor a 2 años de funcionamiento hasta el momento de la inscripción

Fuente: MINTRA 2015a, 26-27

Finalmente se consideraron 406 beneficiarios: 400 alumnos oficiales y 6 retenes que participaron en la capacitación. Se les distribuyó en 3 grupos de 25 beneficiarios: el primer grupo agrupó 10 aulas, el segundo 5 aulas y el tercero 4 aulas.

4.2 Ejecución y desarrollo del proceso de capacitaciones en la provincia de Arequipa

El desarrollo del proceso comprendió una serie de fases: 1) Capacitación para la gestión de negocios, 2) Concurso de planes de negocio y 3) Implementación de planes de negocio o planes de mejora. La capacitación para la gestión de negocio se desarrolló en las instalaciones de las instalaciones de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional de San Agustín y el Colegio Galileano y sumaron 140 horas durante 3 meses, a diferencia 80 horas planteadas en el convenio (MINTRA 2015a, 30). Esta fase comprendió 3 módulos con contenidos temáticos distinguibles:

Módulo I: Desarrollo de habilidades blandas

Módulo II: Gestión del Emprendimiento / Aceleración de empresas

Módulo III: Elaboración de planes de negocio / Elaboración de planes de mejora

El primer módulo se desarrolló con grupos de 25 beneficiarios con idea de negocio propio y 75 beneficiarios con negocio en marcha. En el segundo y tercer módulo, los grupos de capacitación se homogeneizaron por tipo de beneficiario: con idea de negocio propio y con negocio en marcha. El tercer módulo tuvo sesiones personalizadas. Para la capacitación del grupo de beneficiarios con idea de negocio se agrupó a 100 beneficiarios en 4 grupos. Para los beneficiarios con negocio en marcha se agrupó a los 300 beneficiarios en 12 grupos. La capacitación a los 16 grupos se realizó en 28

sesiones, siendo 16 de ellas sesiones grupales y 12 sesiones personalizadas (MINTRA 2015a).

Cada grupo contaba con un asistente de docencia, quien tuvo la función de realizar las labores contabilizar la asistencia de los participantes y registrarlas en el SISREG y monitorear constantemente a los beneficiarios con la finalidad de evitar la deserción. Del mismo modo, los asistentes tuvieron la función de asistir a los docentes con materiales y apoyo logístico para poder desarrollar las dinámicas.

La metodología del proceso se fundó en la capacitación “Aprendizaje Experiencial”. La decisión de utilizar este tipo de metodología se sustenta en la propuesta técnica de la Facultad de Ingeniería Industrial de la UNMSM de que el emprendedurismo es una cualidad práctica que puede ser aprehendida a través del reforzamiento de algunos conceptos dentro de un proceso de conocimiento del mercado y pueda validar su modelo de negocio como un proceso colaborativo y participativo. Entonces, para poder crear una empresa es necesario asumir que uno desconoce todo y tiene que estar dispuesto a experimentar con ideas novedosas. A través de esta metodología, el emprendedor conseguirá interiorizar principios mediante su experiencia y sus resultados, posibilitando el desarrollo de una conciencia de sus propios recursos, fortalezas y desempeño.

El Programa tenía experiencias anteriores como el Programa “Formación de Emprendedores” entre el 2012 y 2013 en la capacitación de 1750 emprendedores permitiendo la elaboración de 1366 planes de negocio y la implementación de 201 negocios formales y en la capacitación de 1200 pescadores artesanales y logró la elaboración de más de 900 lienzos de modelos de negocios y más de 200 prototipos de productos y servicios (MINTRA 2015a, 26). Sin embargo, no había empleado la metodología propuesta por la Facultad de Ingeniería Industrial.

Esta metodología estuvo sometido a supervisión, monitoreo y seguimiento mediante encuestas de satisfacción a los beneficiarios. Se aplicaron al finalizar cada uno de los módulos de capacitación. Del mismo modo, los representantes del proyecto realizaron visitas a todas las sesiones con la finalidad de verificar el cumplimiento de los contenidos y del uso de la metodología y establecieron conversaciones esporádicas con los beneficiarios. Estos esfuerzos tuvieron la finalidad de evitar deserciones.

Cuadro 12. Beneficiarios en el proceso de capacitación en gestión del negocio

N°	Docente	Emprendimiento	N° de beneficiarios que iniciaron capacitación	N° de desertores	N° de beneficiarios que culminaron la capacitación	Total N° de beneficiarios
1	Benites Cubo, Marisol	Idea de Negocio	25	2	23	23
2	Cárdenas Huaura, Washington	Idea de Negocio	25	4	21	23 (+ 2 retenes)
3	Pizarro Suárez, Berta	Idea de Negocio	25	3	22	23 (+ 1 retén)
4	Farfán Benavente, Hebert	Negocio en marcha	25	1	24	24
5	Casa Quispe, Gabriel	Negocio en marcha	25	2	23	23
6	Torreblanca de Velasco, Juan Carlos	Negocio en marcha	25	5	20	20
7	Farfán Benavente, Hebert	Negocio en marcha	25	3	22	22
8	García Nuñez, Luis Eduardo	Negocio en marcha	25	1	24	24
9	Benites Cubo, Marisol	Negocio en marcha	25	1	24	24
10	Pizarro Suárez, Berta	Negocio en marcha	25	2	23	23
11	García Nuñez, Luis Eduardo	Negocio en marcha	25	2	23	23
12	Muñico Bolaños, Luis Fernando	Idea de Negocio	25	3	22	25 (+ 3 retén)
13	Zamata Machaca, Juan Santiago	Negocio en marcha	25	2	23	23
14	Salazar Rivas, Luis José	Negocio en marcha	25	1	24	24
15	Zamata Machaca, Juan Santiago	Negocio en marcha	25	1	24	24
16	Castañeda Huamán, Elisa Aurora	Negocio en marcha	25	4	21	21
Total capacitados			400	36*	362	368
Porcentaje			100%	9%	90%	

* En ECAP-UNMSM (2016a, 2016c), se consignó la cantidad de 37 desaprobados (que coincide con la sumatoria de la columna N° de desertores). Sin embargo, durante el proceso se logró reincorporar a un beneficiario cuya presencia se actualizó en el Informe Final (ECAP-UNMSM 2017a).

Fuente: ECAP-UNMSM 2016a, 2016c, 2017a

Cuando se concluyó el proceso de capacitaciones, los beneficiarios presentaron la versión final de sus planes de negocio o sus planes de mejora. Los criterios de evaluación fueron 5: descripción o diagnóstico del negocio, análisis de mercado, análisis técnico, evaluación económica financiera, deseabilidad de ser empresario. Cada criterio suma 20 puntos, haciendo un total de 100. Con la utilización de los formatos de evaluación, los tutores de los grupos los aprobaban con una calificación igual o mayor a 70. La meta del proyecto era obtener 256 planes: 64 planes de nuevos negocios y 192 planes de mejora de negocios en marcha (MINTRA 2015a, 40).

Cuadro 13. Planes aprobados de los beneficiarios con idea de negocio*

N°	Docente	N° de beneficiarios que iniciaron la capacitación	Total de N° de beneficiarios que culminaron la capacitación	N° de planes de negocios presentados	N° de planes de negocio aprobados	N° de planes sustentados
1	Benites Cubo, Marisol	25	23	20	20	15
2	Cárdenas Huaura, Washington	25	23	19	15	15
3	Pizarro Suárez, Berta	25	23	21	19	15
4	Muñico Bolaños, Luis Fernando	25	25	24	24	66
Total		100	94	84	78	66

*Se incluye a los 6 beneficiarios retén

Fuente: ECAP-UNMSM 2017a

Como se observa en el cuadro 13, la meta de 64 planes de nuevos negocios se superó y se aprobó 78 planes por los tutores/docentes. Sin embargo, por temas personales muchos beneficiarios no sustentaron sus planes en la siguiente fase.

Cuadro 14: Planes de mejora aprobados de los beneficiarios con negocio en marcha

N°	Docente	N° de beneficiarios que iniciaron la capacitación	Total de N° de beneficiarios que culminaron la capacitación	N° de planes de negocios presentados	N° de planes de negocio aprobados	N° de planes sustentados
1	Farfán Benavente, Hebert	25	24	20	19	16
2	Casa Quispe, Gabriel	25	23	22	22	19
3	Torreblanca de Velasco, Juan Carlos	25	20	19	19	17
4	Farfán Benavente, Hebert	25	22	20	19	15
5	García Nuñez, Luis Eduardo	25	24	20	20	16
6	Benites Cubo, Marisol	25	24	19	19	17
7	Pizarro Suárez, Berta	25	23	21	20	19
8	García Nuñez, Luis Eduardo	25	23	23	23	21
9	Zamata Machaca, Juan Santiago	25	23	21	21	20
10	Salazar Rivas, Luis José	25	24	19	19	16
11	Zamata Machaca, Juan Santiago	25	24	20	20	17
12	Castañeda Huamán, Elisa Aurora	25	21	17	17	15
Total		300	274*	241	238	208

* En ECAP-UNMSM (2016a, 2016c), se indicó que 275 beneficiarios con negocio en marcha concluyeron la capacitación. En el Informe Final (ECAP-UNMSM 2017a) 274.

Fuente: ECAP-UNMSM 2017^a.

De manera similar, la meta inicial de 192 planes de mejora de negocio se superó alcanzando la aprobación de 238 planes y solo 3 desaprobados. Los planes aprobados

pasaron a la siguiente fase del proyecto, pero solo 209 beneficiarios los sustentaron. En estos grupos la deserción fue de 25 beneficiarios, los que completan los 36 desertores que se mostró en el cuadro 12.

Al término de la fase de capacitación se procedió al concurso de planes de negocio de capital semilla. Este concurso, según el convenio, consistía en seleccionar los 10 mejores planes de los 64 aprobados y los 30 mejores planes de mejora de los 192 aprobados, con viabilidad, técnica, comercial, legal, económica y orientados a crear y desarrollar negocios sostenibles que generen autoempleo. De los 316 planes de negocio y mejora que podía participar, se sustentaron 275. El proceso fue llevado a cabo en el décimo mes de iniciado el proyecto y la selección recayó en el jurado calificador por integrantes del Programa Vamos Perú y presidida por un jurado externo al proyecto compuesto por: un empresario reconocido en la región, un representante de entidades microfinancieras o financieras, un especialista en formulación de planes de negocio, propuesto por el Programa Vamos Perú, y un representante del gobierno regional o local (ECAP-UNMSM 2016c).

Este proceso se desarrolló en dos etapas: la sustentación de planes frente al jurado y la verificación del negocio implementado o mejorado reflejado en un informe. Los criterios de evaluación priorizan el estudio de mercado, la evaluación económica y financiera y la sustentación de la exposición de los proyectos, con 20 puntos en cada criterio. Califica con menor puntaje la idea, originalidad o innovación del negocio, la estrategia de marketing, la propuesta técnica y la capacidad de aporte del beneficiario. En este punto se evidencian las cualidades o características que el proyecto y el Programa Vamos Perú consideran con mayor importancia para ser considerado emprendedor (ECAP-UNMSM 2016c).

Cuadro 15: Criterios de Evaluación del Concurso de Capital Semilla

Criterios	Sub criterios	Peso	Instrumento
1. Plan de negocio o plan de mejora	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de diferenciación del negocio • Coherencia del plan • Capacidad y experiencia del emprendedor • Factibilidad de implementación en el corto plazo 	40%	Ficha de evaluación del plan (Sustentación del Plan)
2. Implementación del plan de negocio o plan de mejora	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de ejecución del emprendedor • Nivel de implementación del 	60%	Informe de verificación

	plan <ul style="list-style-type: none"> • Potencial de escalamiento y sostenibilidad 		del negocio
		100%	

Fuente: ECAP-UNMSM 2017a

La sustentación de los planes de negocio y mejora se realizaron en actos públicos durante 8 fechas, incluyendo una sesión para los beneficiarios rezagados. El proceso inició el 22 de marzo de 2016 y concluyó el 10 de julio del mismo año. En este proceso se reflejó las habilidades adquiridas durante las capacitaciones, razón por la que fue necesaria la verificación del negocio implementado. Esta fase no se encontraba originalmente contemplada en el convenio como parte de la etapa del concurso. Se propuso la modificación de las bases con la finalidad de que sea posible evaluar de manera asertiva los criterios que permitan la sostenibilidad y éxito al negocio. La realización de esta etapa se desarrolló en paralelo con la Fase de Implementación de Negocios, lo que contrajo una mayor complejidad al diseño original (Aquino 2017c). Por estas razones se postergó la programación inicial de entrega del capital semilla. Se programó el 5 de noviembre como fecha para que el jurado contase con la evaluación y declaración de los 40 ganadores con la presencia del equipo del proyecto y la presentación de los medios sustentatorios y verificables.

Cuadro 16: Proceso de verificación de negocios

Nº	Tipo de emprendimiento	Nº de planes de negocios aprobados	Fecha de sustentación de planes	Nº de planes sustentados frente a un jurado	Nº de negocios verificados	Ganadores capital semilla
1	Plan de Negocio	20	11/06/2016	15	13	2
2	Plan de Negocio	15	12/06/2016	15	11	2
3	Plan de Negocio	19	10/06/2016	15	13	3
4	Plan de Mejora	19	11/06/2016	16	14	3
5	Plan de Mejora	22	12/06/2016	19	15	2
6	Plan de Mejora	19	10/06/2016	17	13	2
7	Plan de Mejora	19	10/06/2016	15	16	2
8	Plan de Mejora	20	26/06/2016	16	13	2
9	Plan de Mejora	19	26/06/2016	17	16	3
10	Plan de Mejora	20	12/06/2016	19	16	4
11	Plan de Mejora	23	09/06/2016	21	18	2
12	Plan de Negocio	24	09/06/2016	21	14	3
13	Plan de Mejora	21	30/07/2016	20	15	3

14	Plan de Mejora	19	30/07/2016	16	10	2
15	Plan de Mejora	20	31/07/2016	17	16	3
16	Plan de Mejora	17	31/07/2016	16	13	2
		316		275	226	40

Fuente: ECAP-UNMSM 2017a

La presentación de los informes de verificación de negocios, así como la evaluación se realizó en actos públicos desde el 22 de noviembre al 5 de diciembre de 2016 con la presencia del docente a cargo, el asistente y el equipo técnico del proyecto. El 6 de diciembre se publicó los resultados de los ganadores del Capital Semilla en las instalaciones de la oficina del proyecto, comunicando a los beneficiarios para las siguientes acciones de implementación del negocio.

Los 10 ganadores de negocio nuevo fueron los 2 beneficiarios con planes que obtuvieron mejor calificación y 2 planes por cada uno de los cuatro grupos. Con respecto a los ganadores de mejora de negocio, se estableció que fueran 6 beneficiarios ganadores con mejor puntuación y 2 ganadores por aula, sumando un total 30. En total, según se estableció en el convenio se consiguió premiar a los 40 mejores planes.

Finalmente, el evento de premiación fue diseñado como una oportunidad de dar a conocer las potencialidades de la provincia de Arequipa y buscó sensibilizar a las instituciones financieras y no financieras sobre la importancia de apoyar los emprendimientos viables y sostenibles. Los 40 ganadores del concurso recibirán 3,500 nuevos soles destinados a cubrir la inversión para la implementación de lo propuesto en su plan de inversiones. El desembolso se llevó a cabo por la ECAP-UNMSM de manera gradual, de 2 a 4 entregas por participante, y acorde a lo establecido por los planes aprobados por el Programa (MINTRA 2017).

Los desembolsos fueron utilizados para adquisiciones en acompañamiento a cargo de los representantes técnicos del programa y el capital semilla no podrá ser utilizado en gastos realizados directamente por el beneficiario. La entrega del capital semilla se efectuó el diciembre para lo que se tuvo que realizar un ajuste en la estructura presupuestal de algunos negocios y las cotizaciones de los bienes a adquirir con la finalidad de evaluar, especificar y definir la compra para la implementación y mejora del negocio.

Cabe precisar la contribución y el apoyo de los 11 asistentes de aula, practicantes de la Universidad San Agustín. Ellos han enriquecido sus conocimientos con más de 300 experiencias de negocios, exitosos y de fracaso, y que han podido enriquecerse con la metodología del Programa y de la ECAP-UNMSM desde los procesos operativos en la

preparación de las sesiones hasta con la convicción de que el emprendedurismo no solo consiste en la creación de oportunidades, sino que intenta promover la mejora constante y permanente de los beneficiarios.

4.3 Implementación de los planes de negocio y de los planes de mejora en la provincia de Arequipa

A la par del concurso, se dio inicio a la implementación de los planes de negocio y de los planes de mejora. Esta es la fase en la que se iba a concretizar lo aprendido en las capacitaciones. Básicamente consistió en visitas de los docentes a los beneficiarios que habían culminado satisfactoriamente la sustentación de sus planes. El objetivo central de esta fase es fortalecer las capacidades del emprendedor para que con sus propios recursos pueda implementar y materializar su propio negocio, labor y logro, que es sumamente dificultoso de alcanzar debido a los temores, malas experiencias y decisiones desinformadas, por tratarse de personas mayores que tienen carga familiar y necesitan llevar un ingreso diario o semanal a sus hogares en orden de poder mitigar las necesidades y gastos básicos.

Desde el diseño del proyecto se planteó que se iba a implementar mecanismos de seguimiento y asesoría a los beneficiarios, cuenten o no con capital semilla. Esta asistencia técnica comprendió dos etapas. Según el convenio, la primera etapa era asistencia grupal, por tipo de beneficiario y debía durar 20 horas. La segunda etapa era la asistencia técnica individualizada que tendría una duración de 60 horas. Sin embargo, durante la implementación se modificó la estructura de las sesiones, siendo 4 sesiones grupales y 4 sesiones individuales que sumarían 3 horas por beneficiario y en fechas diferentes en orden de poder establecer un seguimiento sistemático (ECAP-UNMSM 2016c).

Las asistencias técnicas a los grupos de beneficiarios con ideas de negocio tuvieron una meta de 50 beneficiarios que consiguen implementar nuevos negocios, incluyendo a los 10 beneficiarios con capital semilla. Este proceso inició con 50 beneficiarios, permitiendo que 47 logren conseguirlo.

La principal dificultad en la implementación de esta fase para los beneficiarios con negocios nuevos es la vulnerabilidad de condición socioeconómica. Sin embargo, fue posible superar algunas de estas limitaciones. Los reportes del programa destacan la

disposición y motivación de los beneficiarios que permitieron alcanzar los esfuerzos para implementar sus negocios. Es necesario precisar que se recomendó que los beneficiarios con idea negocio inicien poco a poco: designando o ampliando un ambiente propicio en sus domicilios para el funcionamiento de los negocios de ser necesario, alquilando un local pequeño o espacio compartido que pueda servir también de almacén para los insumos o materiales que no pueden estar en entornos domésticos. La gestión de la asistencia técnica fue consciente al asumir que es virtualmente imposible que todos los beneficiarios consigan implementar inmediatamente sus negocios. Sobre la base de su experiencia, muchos beneficiarios asumen el emprendimiento, o toman la firme decisión, a 6 meses, un año o hasta 2 años después de haber obtenido las herramientas técnicas y han podido reforzar las capacidades. Esto se evidenció en proyectos anteriores en que estos beneficiarios se pusieron nuevamente con los representantes del Programa.

Por el contrario, las asistencias técnicas a los beneficiarios que implementaron mejoras en su negocio tuvieron una meta de 150, incluidos los 30 que consiguieron el capital semilla. En este grupo se consiguió exceder la meta, culminando esta etapa con 155 beneficiarios. Sin embargo, en esta etapa es preciso distinguir que 19 beneficiarios no contaban con un Registro Único de Contribuyente de 4ta Categoría, manteniendo una situación de informalidad.

Las dificultades detectadas en esta experiencia es que muchos negocios necesitan de asesoría constante para que puedan realizar mejoras permanentes para sostenerse en el mercado, dependiendo obviamente del rubro. Este punto fue ampliamente considerado durante las sesiones de capacitaciones, así como en las asesorías. Durante la implementación de los negocios, se consiguieron mejoras considerables con recursos de los propios beneficiarios. Este fue un punto que se consideró en el concurso de capital semilla ya que esta etapa empezó antes. Entonces, finalmente la postergación de la selección de los ganadores trajo una consecuencia no prevista: el capital semilla fue entendido como una premiación al esfuerzo realizado en convertirse en mejores empresarios o emprendedores y reforzó la idea de que este proceso supone una mejora constante en sus negocios y en sus propias habilidades (Aquino 2018c). Si bien la idea de realizar mejoras permanentes para mantenerse en el mercado había sido presentada en las capacitaciones y asesorías, la experiencia práctica de la implementación permitió que se den cuenta que ellos mismos se encuentran en constante desarrollo como emprendedores, transformación que no tiene un límite preestablecido. “Fue, en realidad,

durante la implementación de los negocios cuando los beneficiarios pusieron en práctica los consejos que habían recibido. Allí se dieron cuenta que los emprendedores tienen que estar constantemente capacitándose y aplicando esas mejoras en sus negocios. Pero esto fue con los beneficiarios que concluyeron todo el proceso” (Aquino 2018c).

La convicción de que el potencial del emprendedurismo en la generación de empleo fue parte del proceso de capacitación y de la implementación de los negocios y mejoras. Si bien no se pueden obtener datos precisos, ya que el proceso de asesoría técnica no podía extenderse transversalmente, el proyecto fortaleció y enriqueció en los 368 beneficiarios la posibilidad de abandonar el desempleo cuando encuentren las condiciones de materializar o mejorar sus negocios (Aquino 2018c, 2019d).

Los 47 beneficiarios con nuevos negocios y los 155 con mejoras en sus negocios han fortalecido sus capacidades en negociaciones, técnica de venta y gestión de calidad y cuentan con el soporte técnico para continuar con las mejoras necesarias. Las metas del proyecto se cumplieron y es aseverativo afirmar que se ha tenido un impacto positivo en la reducción de la mortandad de los emprendimientos.

Finalmente, los resultados del proyecto se vieron expresados en la encuesta realizada por la ECAP-UNMSM como parte de la línea de salida. Entre los rubros que fueron parte de la aplicación de este instrumento, se preguntó por el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa, dividido entre Muy Satisfecho, Satisfecho y Regular. La muestra total fue de 76 personas que habían terminado el proyecto, de Arequipa y de Ica, Sin embargo, no se conoce el número exacto de personas que fueron parte de la muestra de cada provincia.

A grandes rasgos, los resultados manifestaron que en un 80.8% de los casos los emprendedores estuvieron muy satisfechos con el programa, 11.5% solo estuvieron satisfechos y 7.7% de los casos calificaron su experiencia en el proyecto como regular. Con respecto al soporte académico administrativo, manifestaron que estuvieron muy satisfechos en 26.6% de los casos, satisfechos en 65.7% y fue considerado regular 7.7%. El Programa fue, también, objeto de esta encuesta. 57.7% de los encuestados calificaron del muy satisfecho, 34.6% de satisfecho y solo 7.7% de regular. Cifras similares se obtuvo con respecto a los tutores, en que 65.4% respondió como muy satisfecho, 26.9% como satisfecho y 7.7% como regular.

Grado de satisfacción de los emprendedores en Arequipa

	Muy Satisfecho	Satisfecho	Regular
General	80.8%	11.5%	7.7%
Soporte Académico	26.6%	65.7%	7.7%
Administrativo			
Programa	57.7%	34.6%	7.7%
Tutor	65.4%	26.9%	7.7%

Fuente: Centro de Innovación 2017, 77
Elaboración propia

A lo largo de la descripción de la implementación del Proyecto en Arequipa se ha destacado el rol que tuvieron los funcionarios a la hora de cumplir con el cronograma y con las metas. La selección de los beneficiarios dependió estrictamente en su discreción en tanto pudieron establecer vínculos con la población. Sin embargo, la implementación sufrió una serie de inconvenientes que incidieron en la postergación de algunas actividades. La reprogramación de la etapa del Concurso del Capital Semilla evidenció que el diseño original tuvo imprecisiones que fueron subsanados durante el proceso. Esta redefinición tuvo un impacto en la programación de actividades de los funcionarios del proyecto y de la ECAP-UNMSM. Así, muchos de ellos tuvieron que ejecutar actividades en simultáneo, situación no prevista en el diseño, y que tuvo un impacto negativo en la relación con los beneficiarios en tanto no se contó con el tiempo deseado para realizar las asesorías y resolver sus consultas.

Capítulo 5. Implementación del Proyecto Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios en la provincia de Ica

El presente capítulo describe el proceso de implementación del proyecto en la provincia de Ica durante los 18 meses de duración. La descripción del proceso será igual y responde a los mismos objetivos del capítulo anterior que versó sobre el proceso de implementación en la provincia de Arequipa.

Como tal, el capítulo se divide en cuatro subcapítulos. En primer lugar, se expondrán los aspectos centrales del proyecto y las metas en la provincia de Ica. En segundo lugar, se describe el proceso y la metodología adoptada en la focalización y selección de los beneficiarios, que corresponde a la primera fase del proyecto. En tercer lugar, se describirá el proceso de ejecución y desarrollo del proceso de capacitación por cada tipo de beneficiario y los detalles del Concurso de Planes de negocio o Planes de mejora. Por último, se narrará la forma en que se implementaron los planes de negocio y los planes de mejora de negocio de los grupos de beneficiarios observados correspondiente a la cuarta fase del proyecto.

5.1 Selección y focalización de los beneficiarios en la provincia de Ica

Los criterios de selección de los beneficiarios se diseñaron en Lima. En la suscripción del Convenio entre el Programa y FONDOEMPLEO no se conocía a ciencia cierta cómo se iba a desarrollar cada una de las fases del proyecto. Por ello, el Convenio solo contiene los lineamientos generales que iban a orientar las acciones de los funcionarios de campo.

Inicialmente se asumió que las actividades de promoción y de convocatoria se realizarían con el apoyo de los actores sociales como los gobiernos locales, asociaciones, gremios empresariales, instituciones educativas públicas y privadas, organizaciones microfinancieras y otros actores interesados en el desarrollo del contenido del proyecto. Al ser un proceso que se desarrolló en 3 distritos, se ejecutó de manera más intensiva que en Arequipa (ECAP-UNMSM 2016b). Entonces, al no haber

precisado el grado de involucramiento de estos actores, este proceso inicial recayó exclusivamente en los funcionarios zonales.

La difusión y publicidad del proyecto se efectuó en medios de comunicación mediante 238 avisos durante dos períodos, entre el 26 de febrero y el 3 de marzo y entre el 2 y 8 de mayo. Los *spots* radiales se difundieron en las radios Exitosa, La Karibeña y la Kalle, mientras que la difusión a través de prensa escrita fue en el diario Correo. Los avisos se presentaron a la población los días 21 y 27 de febrero y 1 de mayo. Paralelamente, durante los primeros meses de 2016 los funcionarios zonales visitaron mercados y centros comerciales, gremios y asociaciones empresariales e instituciones educativas, así como a las municipalidades de los 3 distritos con la finalidad de hacerse del apoyo institucional y presentar las bondades y beneficios del proyecto. Finalmente, se visitaron algunas zonas urbanas con alta densidad de pequeños empresarios como mercados, galerías comerciales, asociaciones de artesanos con el objetivo de distribuir los folletos informativos y explicarles personalmente la importancia del programa a fin de persuadirlos para conseguir su inscripción (ECAP-UNMSM 2016a).

Se consiguió registrar a 673 personas, de los cuales se obtuvieron 636 ciudadanos que cumplieron con entregar los expedientes y que completaron las fichas de inscripción acorde al proceso detallado en el capítulo anterior. Se destaca que 61% de las personas registradas son mujeres.

Cuadro 17. Resultados de la convocatoria del Proyecto en Ica

Nº de personas focalizadas	673
Nº de expedientes observados	37
Nº de personas registradas	636

Fuente: ECAP-UNMSM 2016b

La selección de beneficiarios se realizó entre marzo y mayo. De acuerdo a lo establecido en la línea de base en la propuesta técnica, se seleccionaron de manera aleatoria a 400 beneficiarios y a 64 accesitarios de los 636 inscritos. Nótese que el tipo de negocio de los inscritos es distinto a lo experimentado en Arequipa. Si bien la mayoría desea implementar un negocio o mejorarlo en el sector alimentación que comprende restaurantes, servicios, bodegas, etc. en esta provincia se denota que existen iniciativas con la venta y producción de licores en base a uva o vid, producto privilegiado por las características agrícolas de la región. Además, también existen iniciativas sobre la implementación de tiendas y bazares. En cambio, y tal vez sea la

diferencia principal, el sector turismo y hotelería no tuvo ninguna iniciativa de implementación o mejoramiento de negocio.

Cuadro 18: Inscritos en Ica

Rubro de emprendimiento	Tipo de beneficiario
Comercial	377
Productivo	14
Servicios	245
Total	636

Fuente: ECAP-UNMSM 2016b

Las barreras de acceso consistieron en plantear a los inscritos dos desafíos o simulaciones. El primer evaluó las competencias personales del emprendedor como vendedor de un producto o servicio. Luego se llevó a cabo la participación en una dinámica entre 2 ó 3 postulantes a ser evaluado por un psicólogo que los invita a responder preguntas sobre la utilidad de éste. Estos desafíos buscaron medir las competencias generales para la venta, sus características personales para motivar, argumentar, vender y negociar un producto. Los postulantes que obtuvieron el puntaje necesario pasaron al segundo. Este simuló la actitud de los postulantes ante clientes reales. Finalmente, los postulantes fueron entrevistados de manera individual por un especialista durante 5 minutos. El criterio central no fue los conocimientos previos de los postulantes, el procedimiento priorizó lo que el postulante podía transmitir sobre su deseo personal de emprender o de mejorar su negocio y su capacidad (ECAP-UNMSM 2016b).

Los requisitos para acceder al proyecto son los mismos que en el caso de Arequipa. En el cuadro 11 se detallaron las aptitudes y actitudes emprendedoras por tipo de beneficiario. Finalmente, al noveno mes de iniciado el proceso ya se tuvo a los 400 beneficiarios.

A diferencia de la información producida por el ECAP-UNMSM en Arequipa, los informes de esta institución, encargada de ejecutar el servicio, solo recopiló información sin mayor detalle. Ello significa una limitación que impide reconstruir los detalles de esta fase. En efecto, si bien se conocen las limitaciones metodológicas de proponer una reconstrucción utilizando las fuentes documentales, su contenido expresa mayor fidelidad en la calidad de la información. En los capítulos subsiguientes se ampliarán los detalles de esta fase y se corroborarán estos datos.

5.2 Ejecución y desarrollo del proceso de capacitaciones en la provincia de Ica

Las capacitaciones se desarrollaron de manera idéntica a las de la provincia de Arequipa. Como tal comprendió 3 módulos:

- Módulo I: Desarrollo de habilidades blandas
- Módulo II: Gestión del Emprendimiento / Aceleración de empresas
- Módulo III: Elaboración de planes de negocio / Elaboración de planes de mejora

La metodología de las capacitaciones supuso el agrupamiento de los 400 beneficiarios en 16 grupos de 25 personas. Cada grupo estuvo a cargo de un docente y contó con la asistencia de un asistente de aula, quien tenía por responsabilidad el tomado de la asistencia, así como del apoyo durante las capacitaciones. Cabe recordar que también se encarga del registro en el SISREG. En total, se capacitó durante 28 sesiones de aula.

Las capacitaciones estuvieron sometidas a supervisión constante mediante encuestas de satisfacción. Estas se aplicaron al término de los módulos de capacitación y, del mismo modo, se realizaron visitas en las sesiones para que se pueda comprobar el correcto uso de la metodología.

Cuadro 19. Capacitación de beneficiarios en Ica

N°	Docente	Emprendimiento	N° de beneficiarios que iniciaron capacitación	N° de desertores	N° de beneficiarios que culminaron la capacitación	Total N° de planes de negocio presentados
1	Pineda Morán Carmen	Idea de Negocio	25	0	25	20
2	Donayre La Rosa, Percy	Idea de Negocio	25	3	22	19
3	Gutierrez Ferreyra, Javier	Idea de Negocio	25	1	24	19
4	Herrera Roque, Carlos	Idea de Negocio	25	2	23	19
5	Valverde Flores, Jhonny	Negocio en marcha	25	0	25	21
6	Gutierrez Ferreyra, Javier	Negocio en marcha	25	3	22	19
7	Valverde Flores, Jhonny	Negocio en marcha	25	2	23	20
8	Pineda Morán Carmen	Negocio en marcha	25	1	24	20
9	Gutierrez Ferreyra, Javier	Negocio en marcha	25	1	24	20
10	Herrera Roque, Carlos	Negocio en marcha	25	5	20	13
11	Pérez Paredes, Maribel	Negocio en marcha	25	3	22	21
12	Huamán, María	Negocio en marcha	25	5	20	19
13	Huamán, María	Negocio en	25	5	20	20

		marcha				
14	Pérez Paredes, Maribel	Negocio en marcha	25	2	23	20
15	Hernández Hernández, Fredy	Negocio en marcha	25	4	21	17
16	Martínez Farfán, Javier	Negocio en marcha	25	5	20	20
Total capacitados			400	42	358	307
Porcentaje			100%	10.5%	89.5%	76.75%

Fuente: ECAP-UNMSM 2016b

La elaboración de los planes de negocio y los planes de mejora de negocio se ejecutó acorde a la metodología de los capacitadores de la ECAP-UNMSM. Por ello, supuso que las plantillas relacionadas a los cálculos de los costos correspondientes a las secciones Análisis de Mercado y Evaluación Económica Financiera se realizaran utilizando el programa de hojas de cálculo MS Excel. Además, los avances parciales de los beneficiarios se presentaban de forma electrónica en la plataforma virtual. Estos componentes supusieron dificultades para algunos beneficiarios, quienes no se encuentran familiarizados con la utilización de estas herramientas informáticas (ECAP-UNMSM 2016d). Sin embargo, la experiencia y reacción de los beneficiarios no fue de rechazo sino se mostraron interesados en continuar una exploración de ellas.

Como se puede observar en el Cuadro 19, al término de las capacitaciones se presentaron 307 planes de negocio y planes de mejora, excediendo la meta expresada en el Convenio de 256. Sin embargo, un solo plan no fue aprobado lo que demandó que se hicieran correcciones para que pueda ser presentado. En conclusión, 77 ideas de negocio lograron convertirse en planes de negocio y 230 negocios en marcha no mayores a 2 años pudieron convertirse en planes de mejora. Sin embargo, 42 beneficiarios no llegaron a cumplir con los requisitos mínimos dispuestos en las capacitaciones como el haber asistido por lo menos a un 75% de las sesiones. Cifra de deserción significativamente superior a la experiencia en Arequipa.

De los 306, se consiguió sustentar 235 planes, 65 de negocio y 170 de mejora, en el concurso de planes de negocio delante de los 3 jurados que comprendieron el Comité Evaluador. Los dos criterios sobre los que se evaluaron los planes tuvieron una serie de subcriterios que se detallaron en el cuadro 11 en el capítulo correspondiente a Arequipa. La sustentación de planes se realizó en actos públicos durante el mes de julio y agosto de 2016. Finalmente, mediante el sistema mencionado se determinaron a los 40 ganadores del capital semilla: 32 ganadores a partir de los mejores puntajes (primer y segundo puesto de cada aula), 6 ganadores del ranking de negocios en marcha y 2

ganadores del ranking de negocios nuevos. Finalmente se obtuvieron 10 ganadores con plan de negocio y 30 con plan de mejora.

La entrega del capital semilla o kit emprendedor incluyó una serie de actividades:

1. Priorización de las adquisiciones a través de una reunión entre el beneficiario, el tutor y los representantes de la ECAP-UNMSM y del MTPE. Estas actividades se realizaron en la primera semana de diciembre de 2016
2. Solicitud de las cotizaciones por parte de los beneficiarios a diversos proveedores con la finalidad de seleccionar la alternativa más adecuada para cada negocio. Esta información fue remitida a la ECAP-UNMSM para su validación y designación de un funcionario responsable.
3. Adquisición del kit emprendedor por parte de los funcionarios de la ECAP-UNMSM, los durante la tercera y cuarta semana de enero de 2017 realizaron las adquisiciones de los 40 kits por un monto de 3,500 nuevos soles con la participación de los beneficiarios y representantes del MTPE. La jefa zonal del proyecto, Gladys Pineda, acompañó este proceso junto a 3 docentes de la UNMSM, los ingenieros Roberto Vizcarreta Chía, José Rojas Lazo y Nancy Barreda de Miranda. Por otro lado, el jefe del proyecto, Jaime Méndez, se encargó de realizar las adquisiciones de los artículos en Lima junto a dichos docentes. Las compras en Lima fueron realizadas a solicitud de los 13 beneficiarios que habían estimado su cotización en proveedores de dicha ciudad (ECAP-UNMSM 2016d).
4. Entrega de kit emprendedor al término de cada adquisición mediante un acta de recepción que indicaba los montos, la descripción de las herramientas o insumos y fotocopias de los comprobantes de compra. Este proceso fue facilitado por la logística y los medios de transporte del MTPE.

Cabe precisar que durante la fase del concurso se llevó a cabo la Feria de exhibición, venta de productos y vinculación con entidades financieras el 9 y 10 de diciembre de 2016 en la Plazuela Francisco Bolognesi. En esta feria se instalaron 70 módulos para la exhibición y venta de productos de los beneficiarios que buscaban mejorar sus negocios y para los servicios que ofrecían. 3 beneficiarios fueron premiados con artefactos electrodomésticos que fueron donados por entidades privadas. Este evento fue publicitado a través de medios de prensa locales y con el reparto de afiches y volantes, y contó con la participación del Ministro de Trabajo, viceministro y Coordinadora Ejecutiva (ECAP-UNMSM 2017b).

5.3 Implementación de los planes de negocio y de los planes de mejora en la provincia de Ica

La última fase del proyecto en la provincia de Ica estuvo acompañada de las asesorías y visitas a los negocios. Se llevaron a cabo asesorías grupales en las que participaron todos los beneficiarios y 203 asesorías individuales o visitas de campo a los negocios. El convenio estableció que se tendría que brindar asesoría a 200 beneficiarios con ambos tipos de asesoría. Finalmente se consiguió monitorear los esfuerzos de 203. De estos beneficiarios, 51 fueron de negocios nuevos y 152 de negocios en marcha.

Las asesorías grupales se realizaron en 4 sesiones de 5 horas cada una, sumando 20 horas. En cambio, las asesorías individuales consistieron en las visitas a los locales de venta, talleres u oficinas de los beneficiarios con la finalidad de tomar decisiones sobre la implementación del negocio. En particular, los asesores recogieron información de los avances sobre la ubicación del negocio, la obtención del RUC, la promoción del producto o servicio, la relación calidad y precio de venta, la revisión documentaria legal, tributaria y comercial del negocio, entre otros indicadores de interés. Las visitas se agendaron previamente con los beneficiarios siendo no menor de 3. Cada visita tuvo una duración de 1 hora y podían programarse cualquier día de la semana.

Según los reportes de las asesorías grupales, los beneficiarios tuvieron más interés por temas vinculados a la formalización de sus empresas, financiamiento en los negocios nuevos. En los negocios en marcha, el interés se centró en temas sobre la forma de incrementar las ventas y la estrategia de negociación, mejorar los procesos de producción, el financiamiento y *networking*.

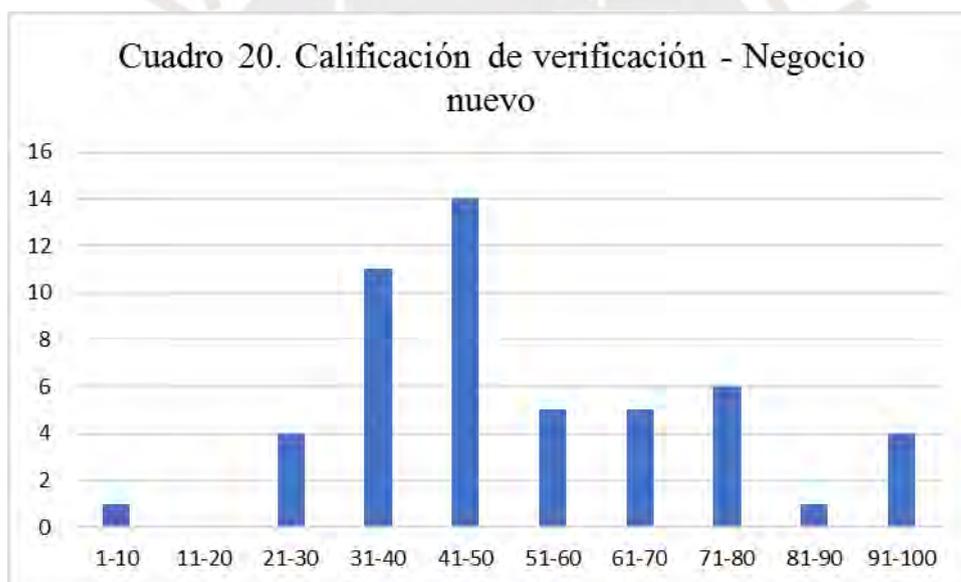
Las asesorías individuales tuvieron la interacción más valiosa, en términos de información, ya que se constituían en la relación entre los beneficiarios y el asesor en sus negocios. Este proceso permitió entender cuánto fue posible materializar los conocimientos aprendidos en las capacitaciones. En los reportes de asesorías individuales se destaca que fueron más productivas si se planteaba una agenda coordinada previamente entre el beneficiario y el tutor (Aquino 2017d).

Como resultado de las asesorías, se obtuvieron 203 negocios con informes de verificación a través de la aplicación del diagnóstico situacional y la verificación de los negocios de los beneficiarios. Estos informes sostienen que los 203 negocios cuentan con registro único del contribuyente (RUC), 6 beneficiarios cuentan con comprobantes

de compra y venta de su negocio, 145 beneficiarios tienen comprobantes de compra de insumos y/o servicios realizados y 52 tienen comprobantes de venta realizados para las actividades comerciales.

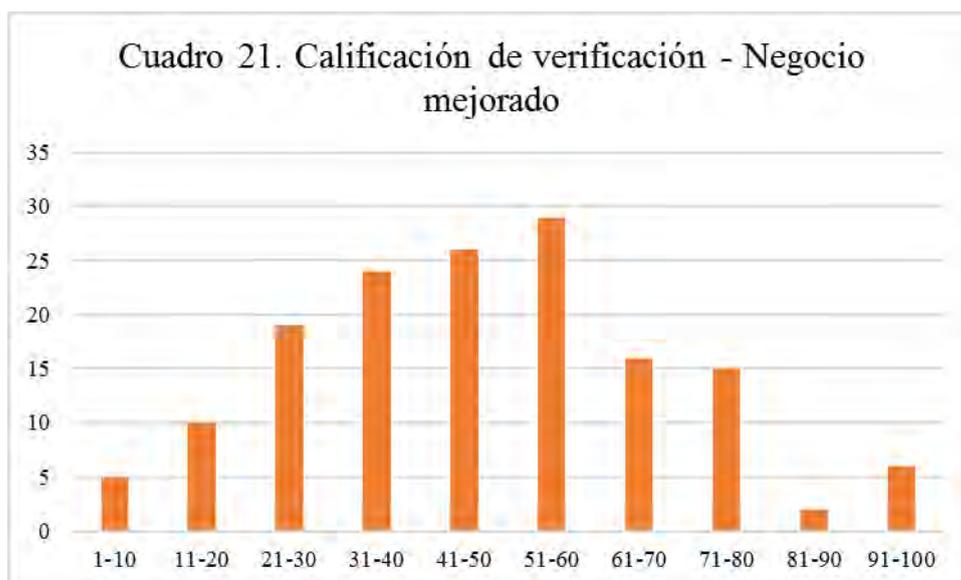
El proceso de verificación de los 203 negocios se llevó a cabo a través del llenado de formularios que comprendían: los datos del negocio, el desarrollo de la propuesta relacionado con la venta de productos, los aspectos contables y administrativos, el proceso técnico sobre la infraestructura del negocio, el manejo financiero y, finalmente, el modelo de negocio que considera la cantidad de proveedores, los medios de distribución y la publicidad implementados por el beneficiario.

De los 51 beneficiarios con negocio nuevo verificados, se pudo observar que solo 2 negocios alcanzaron finalmente a exceder las expectativas con más de 90 puntos. Como se puede observar en el Cuadro 21, para la fecha de culminación del proyecto muchos de los negocios no habían conseguido ser implementados de manera exitosa.



Fuente: ECAP-UNMSM 2017b
Elaboración propia

De los 152 planes de mejoras al negocio, se destaca que algunos beneficiarios cumplieron cabalmente el proceso (un beneficiario obtuvo 100 de calificación). Sin embargo, muchos de los planes y mejoras no consiguieron ser implementados acorde al diseño original. La mayoría de ellos obtuvo una calificación menor a la esperada, lo que permitiría una discusión a futuro sobre la sostenibilidad de los planes diseñados y las condiciones reales y dificultades que los emprendedores tienen que sobrellevar.



Fuente: ECAP-UNMSM 2017b
Elaboración propia

Al igual que en el caso de Arequipa, la ECAP-UNMSM incorporó en su línea de salida el grado de satisfacción de los emprendedores al término del proyecto. Como se ve en el cuadro siguiente, la satisfacción, en general, fue positiva. Si bien no se tiene la cantidad exacta de los beneficiarios que conformaron la muestra, se observa que los valores de Regular son marginales. Sin embargo, hay una diferencia con la satisfacción expresada en el capítulo anterior, de Arequipa.

Los beneficiarios en Arequipa calificaron como Muy Satisfecho en más de 80% y en Ica sobre el 30%. Como tal, en todas las dimensiones de la variable se calificó de manera más alta. La valoración de la satisfacción, entre otras razones, se debe al tipo de relación construida con los funcionarios del Programa, del proyecto y de la ECAP-UNMSM. Sin embargo, al considerar solo estos dos elementos, el único que varió fue el personal del proyecto en las regiones.

Grado de satisfacción de los emprendedores en Ica

	Muy Satisfecho	Satisfecho	Regular
General	31.4%	60%	8.6%
Soporte Académico	31.4%	54.3%	14.3%
Administrativo			
Programa	31.4%	60%	8.6%
Tutor	25.7%	65.7%	8.6%

Fuente: Centro de Innovación, 77
Elaboración propia

Al igual que en la experiencia en Arequipa, en Ica se destacó el rol desempeñado por los funcionarios y los inconvenientes correspondientes a la postergación de actividades. Sin embargo, el acompañamiento no se realizó de la misma manera. Ello se evidencia en que los beneficiarios con idea de negocio no fueron asesorados aprovechando las potencialidades económicas de la región.

En este punto, cabe identificar los factores que explicarían la diferencia en la satisfacción de las dos experiencias. Siendo éstas, como se definió en el primer capítulo, expresión de la forma en que la burocracia de la calle sobrellevaba los inconvenientes surgidos a lo largo del proceso de implementación. En el contacto cotidiano, caracterizado por la incertidumbre y la contingencia, los funcionarios en Arequipa e Ica actuaron de manera diferente. Fueron capaces de ofrecer soluciones y darles facilidades a los beneficiarios para que puedan culminar el proceso y consigan implementar de manera exitosa sus emprendimientos.



Capítulo 6. Los problemas en la implementación del Proyecto Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y Servicios en las provincias de Arequipa e Ica

El presente capítulo busca identificar los problemas que existieron en las dos experiencias de implementación del proyecto y reconocer los mecanismos que se aplicaron con la finalidad de subsanarlos. Estos problemas comunes fueron agrupados en cuatro criterios que representan diversas capacidades necesarias para cumplir los objetivos. Como se mencionó en el capítulo primero, estos problemas no son exclusivos de la implementación del proyecto, sino que son comunes en las intervenciones. Por último, en el último subcapítulo, se presenta una breve comparación entre ambas experiencias a través del criterio diferenciador más importante.

Como se mencionó, los procesos de implementados cumplieron con los objetivos y obtuvieron altos grados de satisfacción por parte de los beneficiarios. Sin embargo, ello no quiere decir que se hayan presentado inconvenientes en la coordinación entre los funcionarios del Programa con la ECAP-UNMSM y con los beneficiarios. En las secciones siguientes se agrupan los problemas identificados en cuatro categorías.

6.1 Los límites del diseño institucional y la postergación de actividades

La ECAP-UNMSM, como ya se mencionó, tuvo a cargo todas las fases de la intervención y contó con el acompañamiento de los funcionarios de la Unidad Gerencial de Emprendimiento en las zonas de intervención. En el Convenio entre el Programa Impulsa Perú y FONDOEMPLEO y en la Propuesta Técnica presentado por la Facultad de Ingeniería Industrial de la UNMSM se establecen las responsabilidades. Los funcionarios del Programa, en particular de la Unidad Gerencial del Emprendimiento, tuvieron el rol de monitorear los avances del proceso, pero no intervenían directamente. Solo los funcionarios destacados en las provincias como los jefes de proyecto y los jefes zonales se relacionaban directamente con los beneficiarios y se constituían como la burocracia de la calle, concepto definido en el primer capítulo. Como tal, en el diseño,

no existía un vínculo que relacionara directamente a los funcionarios del programa con los beneficiarios del proyecto en las provincias.

En ambas implementaciones, la coordinación entre estas entidades tuvo problemas en una serie de aspectos. Sin embargo, muchos de ellos se fueron resolviendo gradualmente por parte de los funcionarios del programa y del proyecto. En este acápite se han identificado dos problemas que el diseño institucional generó en la coordinación entre los actores encargados de la ejecución, cuyo resultado fue la postergación de actividades y del proyecto en general. Expresar que el diseño institucional fue un factor que dificultó la implementación puede sonar controversial. Sin embargo, existieron una serie de condicionantes que impidieron que la ejecución se desarrolle acorde a los plazos establecidos y de manera óptima. En particular, en lo que se señaló en el capítulo 3. En efecto, el Programa Impulsa Perú no pudo recibir directamente la aportación dineraria de FONDOEMPLEO, sino que tuvo que ser canalizada por el Programa Jóvenes Productivos. Además, Impulsa Perú tuvo que ampliar su PIA para que los aportes puedan ser dispuestos, tarea que no estaba prevista (Aquino 2017a).

El retraso de las actividades se debió acorde a lo establecido en el Convenio (MINTRA 2017), también, por los procedimientos internos de las instituciones. Los convenios firmados por el Programa y FONDOEMPLEO, a través del Programa Jóvenes Productivos, tuvo que pasar por cada una de las entidades gerenciales para su opinión y puedan dar la buena pro. Estos procesos administrativos son largos y engorrosos para el observador no acostumbrado a la gestión pública.

Sin embargo, este caso también se da con la ECAP-UNMSM. Al ser una entidad de carácter público, el convenio firmado con el Programa tiene que seguir sus propios procedimientos en la incorporación dineraria. Cuando el programa, otorgaba los recursos, estos tenían que ser incorporados en la planificación de la Facultad de Ingeniería Industrial y, luego, se procede a realizar la convocatoria y contratación de los capacitadores, la implementación del local, distribución de viáticos, etc. Todos estos procedimientos administrativos en las instituciones públicas que intervienen en el proyecto postergan no solo el inicio, sino también el desarrollo de las fases de intervención y el cumplimiento de los plazos. Por ejemplo, el incumplimiento de pagos al personal docente y asistentes originó que se interrumpa la fase de acompañamiento y e implementación (Aquino 2018a, 2018b). El incumplimiento de los pagos al equipo que desempeña la asistencia técnica para la implementación de los negocios, desde abril

hasta octubre del 2016, conllevó a que se pueda paralizar esa actividad y posterior incumplimiento de las metas. Finalmente, se subsanó tal situación, pero dejó un margen de incertidumbre.

Entonces, la programación de actividades tiende a ser revisado constantemente y actualizada en función de las expectativas de ejecución de estas entidades, lo que aumenta la incertidumbre y genera mayores costos. El proyecto estuvo diseñado sin considerar estos límites ya que necesitaba una acelerada transferencia de recursos para poder cumplir con lo establecido en el Convenio, facilitando los criterios procesuales entre cada fase.

Un segundo elemento fue la coordinación durante la ejecución del proyecto por parte de los funcionarios y los de la ECAP-UNMSM. Según los convenios, la ECAP-UNMSM se iba a encargar de la ejecución, mientras que los funcionarios que pertenecían al proyecto, jefe de proyecto y jefe zonal, tenían responsabilidades de facilitar este proceso. A pesar de que se cumplieron las metas institucionales, hubo una serie de inconvenientes que se tuvieron que subsanar sobre la marcha.

A las demoras en la entrega de los materiales, propias del proceso burocrático de la ECAP-UNMSM, se le agregó la inconsistente labor de los capacitadores. A juicio de la jefe de proyecto en Arequipa, muchos capacitadores tenían cierto dominio metodológico de las propuestas de emprendimiento que se buscaba divulgar, sin embargo sus capacitaciones eran muy teóricas y, como tal, un poco abstractas para el público beneficiario. Además, algunos capacitadores de la ECAP-UNMSM, incumplió con los contenidos del silabo (Aquino 2018c). En este acápite no cabe la identificación de los problemas en el cumplimiento de los capacitadores, sino la dificultad que existía a la hora de subsanar aquellos errores.

En las comunicaciones entre los jefes de proyecto se reflejan problemas en torno a la coordinación y comunicación con docentes y beneficiarios para el desempeño operativo de las actividades. Los beneficiarios de manera constante se acercan a las oficinas de los proyectos para expresar su inconformidad por la poca comunicación y la limitada presencia docente tal como se tenía programado.

Por el diseño, la jefa o el jefe de proyecto no podía coordinar directamente con los capacitadores ni con el coordinador de la ECAP-UNMSM. En este caso, ella tenía que reportar los problemas en la ejecución al Gerente de Emprendimiento, y al Especialista

en Emprendimiento del Programa Impulsa Perú, en Lima. Recién ellos, tendría que comunicarse con el Coordinador General del convenio, de la Facultad de Ingeniería Industrial de la UNMSM, para que subsanaran los errores en la ejecución de las capacitaciones en las provincias. Este proceso tomaba tiempo e impedía que la programación de actividades pueda ejecutarse como lo planeado, si es que se efectuaban, realmente, las decisiones para subsanar los problemas.

Otro ejemplo de los problemas en la coordinación fue el descuido de los coordinadores de la ECAP-UNMSM en la entrega del capital semilla. La jefa de proyecto de Arequipa, anticipándose a los tiempos burocráticos, buscó que se habilite el presupuesto antes de que se designen a los ganadores del concurso. Al no haber directivas sobre la implementación del capital semilla, hubo descoordinación sobre los bienes a adquirir por los beneficiarios ganadores. Inicialmente, se asumía que la compra solo podía ser de insumos, pero el sentido del proyecto era beneficiarlos a través de la adquisición de activos fijos. La jefa tuvo que comunicarse con el Gerente de la Unidad de Emprendimiento manifestándole que la compra debía ser en activos fijos y que se podía destinar un máximo de 15% del capital en insumos, cifra variable acorde al rubro del negocio. Por su intervención, el Programa y los coordinadores de la ECAP-UNMSM, quienes no tenían experiencia en la ejecución de este proceso, lograron coordinar, pero se dilató el proceso, “ellos eran docentes, su formación era académica al ser de San Marcos, y no tenían conocimiento sobre cómo se hacen las cosas en el Estado, que había que enviar solicitudes y comunicaciones” (Aquino 2018c).

En estos casos, la relación entre el jefe de proyecto y los capacitadores se volvía un poco tensa. Si bien se dio en pocos casos, cuando el jefe de proyecto decidía presentar las quejas de los beneficiarios sobre la labor de los capacitadores de manera directa, ellos manifestaban que no respondían ante él o ella, lo que la limitaba en el rol de ser el facilitador y ser el funcionario de supervisión en campo (Aquino 2018c, 2018d, 2018g).

El vacío en la definición y coordinación de las funciones y responsabilidades en campo de los capacitadores de la ECAP-UNMSM y de los jefes de proyecto llevó a que, sobre la base de acuerdos informales, se amplíen las funciones de los jefes de proyecto. La demanda de resultados por parte del Gerente de Emprendimiento y del Especialista en Emprendimiento del Programa Impulsa Perú, solicitó que los jefes de proyecto acumulen más responsabilidades, mientras que los jefes zonales tenían que encargarse de los otros proyectos financiados por FONDOEMPLEO (Aquino 2018c, 2018d).

Al ser proyectos financiados por FONDOEMPLEO, los jefes de proyecto tenían la responsabilidad de que la ejecución de estos no se detenga. Cabía la posibilidad de que, como parte del proceso de supervisión de FONDOEMPLEO, se percaten de que no se están implementando acorde a la programación de actividades y puedan decidir suspenderlo. La responsabilidad de la ejecución, como tal, recaía en el Programa Impulsa Perú y no en los capacitadores contratados por la ECAP-UNMSM. Por ejemplo, los jefes de proyecto, el 24 de octubre, reportan que la ECAP-UNMSM no está cumpliendo con la entrega de materiales, *coffee breaks* e inasistencia de los docentes. Sin embargo, tanto el Gerente de Emprendimiento y el Especialista en Emprendimiento no podían alertar ello, así que solicitaban a los jefes de proyecto, su personal de confianza, que solucionen este tema generando que se encubran las omisiones en la gestión de la ECAP-UNMSM, con quienes también tienen acuerdos informales y amicales. Esto explicaría el porqué del aumento de responsabilidades de los jefes de proyecto, ellos tenían que “apagar incendios” y cumplir con las metas institucionales sobre sus propios criterios y discreción. “Ellos eran gente de confianza del Gerente de Emprendimiento y del Especialista, ya habían trabajado con ellos antes y estaban acostumbrados a esa forma de trabajo” (Aquino, 2018a). Entonces, intervenían directamente y, junto a su asistente, suplían las labores de la ECAP-UNMSM y de la Facultad de Ingeniería Industrial por el temor a que FONDOEMPLEO se percate de ello y cierre el proyecto.

Al margen de los problemas que se presentaron sobre todo en la fase de capacitación e implementación de los negocios, la carencia institucional impidió que la burocracia de primer nivel pueda coordinar entre ellos y que estuvieran imposibilitados a reportar estos problemas de coordinación. El Gerente de la Unidad Gerencial de Emprendimiento y el Especialista de Emprendimiento demandaban soluciones, no el reporte de problemas (Aquino 2018a). Durante el recojo de información, los jefes de proyecto manifestaban que tenían que sacar adelante las actividades y que tenían que recurrir a cualquier instrumento a sus alcances. Pero esta acumulación de labores impidió que realicen sus informes de supervisión y de procesos por lo que tales documentos, inicialmente planteados, no se llegaron a realizar. Manifestaban que no les alcanzaba el tiempo, eran muchas tareas por realizar al mismo tiempo, además los beneficiarios también solicitaban que les aclaren temas y les compartían sus dificultades laborales y de su vida privada (Aquino 2018c, 2018d).

Un elemento adicional en el diseño es la aplicación de los procedimientos formales de control. El diseño consideró una serie de mecanismos de seguimiento por parte de las entidades involucradas en el proceso. El Programa Impulsa Perú, a través de la Unidad Gerencial de Emprendimiento, propuso la construcción y ejecución de instrumentos que les permita evaluar los avances del proceso y replantear los objetivos y la propia intervención. Según el Convenio, el Programa Impulsa Perú y la ECAP-UNMSM tenían que generar documentos que cumplieran objetivos distintos. Los producidos por la Unidad de Gestión del Emprendimiento tenían ser documento de gestión que den razón de los avances de la ejecución, de sus actividades y de las tareas programadas por la ECAP-UNMSM. Por el contrario, la ECAP-UNMSM tenía que presentar sus informes con el cumplimiento físico de las metas del Convenio y gestionar los pagos correspondientes.

Sin embargo, en la búsqueda de los ficheros del proyecto, no se encontraron los mecanismos de supervisión. Las directivas de supervisión planteadas inicialmente consideraron la formulación de 3 documentos que hagan el monitoreo preventivo antes de la entrega del servicio de capacitaciones y que evalúe las condiciones físicas que aseguren la calidad del servicio, la supervisión inicial y la supervisión de procesos en los temas técnico-pedagógicos. Según los jefes del proyecto, se realizaron a nivel informal, se observaron las condiciones, pero no se presentaron informes (Aquino 2018b, 2018c).

Del mismo modo, FONDOEMPLEO realizaba sus supervisiones aproximadamente cada 3 meses. En realidad, la realización dependía de su propia programación de sus entregables. Ellos se preocupaban exclusivamente de los aspectos formales del Convenio y de la entrega de productos. Por lo que no tuvieron funcionarios haciendo el seguimiento de la realización de las actividades de las fases, sino que se basaban en los informes del Programa y de la ECAP-UNMSM y realizaban visitas que permita cerciorarse de la ejecución de las fases. Entonces, sus reportes fueron documentos administrativos que les permitía el cumplimiento de aportes al proyecto.

Como tal, propiamente no se dio la supervisión como se había planificado inicialmente. Si hubieran realizado la supervisión inicial, por ejemplo, se hubiera podido detectar que los materiales no estaban completos y que había beneficiarios que manifestaban su inconformidad. Pero, “faltó gente para que pueda realizar todas estas labores” (Aquino 2018b).

Lo que se daba de manera regular, si cabe llamarla supervisión, era el monitoreo de los jefes de proyecto a la ECAP-UNMSM y la comunicación con la Unidad Gerencial de Emprendimiento. Sin embargo, los jefes de proyecto establecieron una relación informal, no a través de la tramitología. Esta es una de las razones por la que en los documentos de gestión no se encontraban los problemas en la ejecución.

En el proyecto, el Gerente de Emprendimiento del Programa cumplía el rol de coordinador técnico financiero y tenía la responsabilidad de que los proyectos cumplan las metas y comunicar los avances a FONDOEMPLEO. Para ello, se sustentaba de la información suministrada por los jefes de proyecto, quienes reportaban los avances y los problemas de la ejecución. Sin embargo, no incluía en sus reportes los problemas, dificultades e incumplimientos de la ECAP-UNMSM. Entonces, el gerente sistematizaba y reportaba únicamente los avances

Tanto en Arequipa como en Ica, los jefes de proyecto, a medida que avanzaron las capacitaciones, dejaron de informar a la Unidad Gerencial de Emprendimiento los problemas. Para ese entonces, ellos entraron en la rutina y la necesidad de cumplir las metas y no ser desaprobados de cara a los funcionarios en Lima. Ellos fueron funcionarios de confianza del especialista en emprendimiento y del gerente de emprendimiento y demandaban a que ellos solucionen en el campo los problemas y que no lleguen a ser reportados (Aquino 2018c). Asumieron un rol de control administrativo y, junto a su asistente, facilitar y realizar las labores de la ECAP-UNMSM. Por ello, no pudieron realizar un control a los contenidos de emprendimiento, que escapaban a su rol.

6.2 Seguimiento de la fase de capacitaciones y de implementación de negocios

El diseño de los contenidos pedagógicos los realizó la ECAP-UNMSM. Si bien cabía la posibilidad de que el Especialista de Emprendimiento del Programa realice la supervisión a los materiales, no lo consiguieron ya que las competencias no estaban claras y no se realizó la supervisión de procesos, solo se aprobó el plan de trabajo (Aquino 2018a). Del mismo modo, los jefes de proyecto, que podía tener conocimiento metodológico, no podían intervenir en los contenidos del curso. El diseño de los

contenidos de las sesiones de capacitación y del acompañamiento de la implementación de los negocios nuevos y en marcha fueron facultad de la ECAP-UNMSM.

A pesar de que no se contó con directivas que garanticen la ejecución de los mecanismos de control, se diseñaron herramientas que debían ser aplicadas por la ECAP-UNMSM y por los jefes de proyecto y que finalmente fueron implementadas parcialmente: el llenado de formatos de supervisión y las encuestas del servicio de capacitación. Estos mecanismos no se constituyeron, propiamente, en mecanismos de supervisión, sino fueron herramientas que permitía que los jefes de proyectos y el coordinador regional de la ECAP-UNMSM obtengan información sobre los avances y los pareceres los beneficiarios (Aquino 2018a).

Los formularios de supervisión tenían que aplicarse durante las sesiones de capacitación, acompañando las jornadas. No se cuenta con el registro exacto de las sesiones en las que se ejecutaron, en las que se realizó el acompañamiento ni en las intervenciones realizadas por los funcionarios, ya que finalmente no se sistematizaron. El formato de supervisión al proceso de capacitación era un documento completado por el jefe de proyecto y tenía como objetivo dar cuenta de los avances de las capacitaciones y monitorear la labor de los docentes designados por la ECAP-UNMSM. El recojo de información consideraba la supervisión de cotejo e inducción a cada sesión, la supervisión de administración y servicios, la supervisión técnico-pedagógica y un apartado en que se indica el compromiso para subsanar deficiencias identificadas durante la supervisión.

Por la naturaleza del convenio con la ECAP-UNMSM, los funcionarios tuvieron que supervisar que se cumplan los detalles en la propuesta técnica del servicio que figuraban en los reportes de capacitación de la ECAP-UNMSM. Por ello, fue preciso cotejar el espacio donde se lleva la capacitación, el número de beneficiarios asistentes y de equipos a utilizar y las condiciones generales de salubridad y presentación de los ambientes.

La verificación administrativa hacía referencia a los aspectos formales que evalúa la performance del docente. Entre ellos se encuentra la duración de la sesión, la apertura a preguntas de los beneficiarios, el registro de la asistencia, la utilización de herramientas y equipos referidos en el silabo y el registro de indicadores y logros alcanzados por el beneficiario. Estos ítems, como tal, tenían por finalidad monitorear la labor docente, limitando su discreción a la hora de brindar las capacitaciones.

La supervisión de los elementos técnico-pedagógicos buscó controlar el avance de los contenidos del curso. Este apartado pretendió supervisar la labor de los docentes sobre la base de los elementos observables y materiales de su exposición. Son seis ítems que no reflexionan propiamente sobre los contenidos pedagógicos sino que cuantifican la proporción del enfoque en competencia práctica y teórica, correspondencia de los contenidos expuestos en referencia a los programados en el silabo, la existencia de materiales educativos como separatas, manuales o guías, la observación de asistencia técnica grupal o personalizada, la presencia del tutor y con la ejecución de las asesorías orientadas a los planes de negocio o mejoras de los negocios en marcha.

En efecto, el objetivo no pudo constituirse en un cotejo de los contenidos, que ya se asumían como preestablecidos y la Unidad Gerencial de Emprendimiento no asumió responsabilidad sobre ellos. Esta ausencia supuso que exista una distancia entre lo que puede verificar y lo que no está en su competencia. Por ello, ante la situación de que el jefe de proyecto presenciase una situación pedagógica que le resulte inoportuna o inadecuada, no tuvo la forma de reportarlo ya que el sostén administrativo no demanda este rol del supervisor (Aquino 2018a).

Por otro lado, la encuesta del servicio de capacitación fue un documento a ser llenado directamente por los beneficiarios. Las diez preguntas fueron formuladas para ser respondidas en escala cerrada de cuatro categorías: muy bueno, bueno, regular y deficiente. Esta encuesta fue aplicada parcialmente al final del proceso de capacitación y estuvo formulada en un lenguaje técnico burocrático. Por ejemplo, en cinco preguntas se hace mención de gestión y trato recibido por el personal de la empresa consultora y, no necesariamente, los beneficiarios tenían conciencia de que los capacitadores no son trabajadores del Programa. Los beneficiarios observaban a todos los funcionarios o prestadores del servicio como un cuerpo institucionalizado perteneciente al Programa (2018e, 2018f).

Las diez preguntas pueden distinguirse en cuatro sobre la utilidad del proyecto, a las capacitaciones, a la cantidad de contenidos tocados y a los materiales e insumos empleados en las capacitaciones. Estas preguntas sirvieron para conocer la pertinencia del proyecto respecto a las expectativas de los beneficiarios.

Las otras seis preguntas se centraron exclusivamente en la labor de los capacitadores. Como ya se mencionó, se destaca el trato recibido, la transmisión de conocimientos, a la infraestructura y los ambientes propuestos por la empresa consultora, a los materiales

elaborados por esta empresa, al refrigerio y puntualidad. Ante los beneficiarios, al preguntar sobre los materiales podría ser considerado redundante ya que ellos no tienen elementos para discernir qué elementos fueron elaborados por el Programa y cuáles por la empresa consultora o ECAP-UNMSM.

La encuesta se tomó al término de las capacitaciones en ambas experiencias, por lo que no puede ser considerada un artefacto de control. Sin embargo, ofrece interesantes consideraciones sobre lo que los funcionarios del Programa sobre la forma cómo entienden a los beneficiarios. Más allá de transmitir información, esta encuesta expresa la información que se desea obtener, pero descuida la forma cómo puede ser contestada por los beneficiarios. Ello se evidencia en que varios beneficiarios tuvieron problemas, en especial de interpretación, pero se solucionó con el apoyo mutuo y que el proyecto y sus fases podían estar diseñados para cualquier persona. “Yo, como soy mayor, tenía problemas, pero luego mis propios compañeros me indicaban cómo se tenían que llenar” (Aquino 2018e).

Finalmente, el control de la fase de implementación de los negocios nuevos y negocios en marcha, fueron visitas personalizadas por parte de los capacitadores de la ECAP-UNMSM. Para ello, tuvieron que completar dos tipos de formularios: registro de asistencia técnica personalizada y un informe de verificación por tipo de negocio. Las sesiones se coordinaban previamente con los beneficiarios para que se pueda identificar los cuellos de botella de los negocios y asegurarse que se cumplan las condiciones mínimas de realización de este como saber cuánto tiempo el beneficiario destina al negocio, control de procesos, existencia de una cartera de clientes, su realidad familiar, etc. De esta manera, el capacitador podía reforzar en la práctica, los contenidos de la capacitación y sugerir mejoras al identificar los cuellos de botella o los problemas que impedían que el negocio se desarrolle. Era un reforzamiento de los contenidos de las capacitaciones personalizadas en función a la concreción de la experiencia y del negocio.

La ficha de registro de asistencia era completada por el capacitador y, en él, se tenía que mencionar el motivo de la asesoría, la fecha de la siguiente visita y las tareas que el emprendedor tenía que implementar para la siguiente. Por lo que se puede apreciar en las fichas a las que se tuvo acceso, las recomendaciones de los capacitadores consistían en dar breves recomendaciones sobre elementos que el negocio carecía y no una identificación de los cuellos de botella y alternativas prácticas para poder superarlas.

El informe de verificación por tipo de negocio fue el documento por el que el capacitador evaluó los logros de la implementación de los negocios. Este instrumento fue empleado en la fase de implementación de negocios en las dos experiencias. Se establecieron 5 criterios a ser evaluados con puntajes distintos: Desarrollo de la propuesta (30 puntos), Administración y contabilidad (25 puntos), Modelo de negocio (15 puntos), Proceso técnico (20 puntos) y Manejo financiero (10 puntos).

Cuadro 22. Criterios de evaluación del Informe de verificación

CRITERIO	LOGRO ALCANZADO DIRANTE LA FASE “IMPLEMENTACIÓN DE NEGOCIOS”	¿LOGRO?		PUNTAJE VALOR	PUNTAJE ALCANZADO
		SI	NO		
Desarrollo de la propuesta 30 puntos	Ha incrementado su cartera de clientes			0 – 5	
	Ha incrementado el monto de sus ventas			0 – 10	
	Ha incrementado el número de comprobantes de ventas (boletas, facturas, etc.)			0 – 5	
	Ha desarrollado algún nuevo producto o servicio para el negocio			0 – 5	
	Ha incrementado alguna nueva área o unidad de negocio			0 – 5	
Administración y contabilidad 25 puntos	Cuenta con RUC vigente y régimen tributario			0 – 10	
	Cuenta con herramientas básicas para llevar registro contable: ventas, compras e inventarios			0 – 10	
	Cuenta con herramientas básicas para el manejo de archivos de personal, proveedores, clientes			0 – 5	
Modelo de negocio 15 puntos	Existen alianzas con proveedores o clientes			0 – 5	
	Cuenta con los canales adecuados para promocionar y vender sus productos o servicios			0 – 10	
Proceso técnico 20 puntos	Realiza control de calidad de los productos o servicios que vende o de los insumos que adquiere			0 – 5	
	El personal aplica métodos o procedimientos adecuados para la producción del producto o servicio			0 – 5	
	Ha adquirido equipos, máquinas, herramientas e insumos adicionales para el negocio			0 – 10	
Manejo financiero 10 puntos	Utiliza herramientas financieras para el control de ingresos y egresados del negocio			0 – 5	
	Tiene acceso a líneas de financiamiento adicionales para la ampliación del negocio			0 – 5	

Fuente: ECAP-UNMSM Informe de verificación del negocio mejorado

El puntaje por cada categoría de los criterios se asigna si es que se demostró empíricamente, a través de la utilización de recibos, los logros. Como se observa, el puntaje prioriza la formalización de los negocios. Los valores finales son otorgados por el criterio de los capacitadores, quienes, al fin y al cabo, los que ofrecieron las herramientas teóricas en las capacitaciones.

6.3 Metodología de capacitación y de la implementación de negocios

En la Propuesta Técnica – Económica de la ECAP-UNMSM, anexada al Convenio entre el Programa Impulsa Perú y la Facultad de Ingeniería Industrial de la UNMSM, se describe la intervención del proyecto. Sin embargo, en el documento no se detalla la propuesta metodológica a desempeñar en las capacitaciones. Se manifiesta, en el numeral 3. Equipo Docente, que “Los docentes que tendrán a su cargo el desarrollo del programa poseen amplia experiencia en la puesta en marcha de emprendimientos en el Perú, utilizando una metodología basada en la experimentación a través de un proceso colaborativo y participativo” (Centro de innovación y emprendimiento 2015, 14). Y, en el numeral 5. Recursos Pedagógicos, se menciona que los materiales educativos que facilitarán la estrategia de enseñanza-aprendizaje, incluyen:

- “Sílabo, guías y manual para elaboración del plan de negocio.
- Plantilla virtual e impresa para la redacción del plan de negocio.
- Maletín, cuadernillo y lapicero.
- Acceso al aula virtual de la UNMSM, para la interacción con el tutor, en el desarrollo del plan de negocio, a través de www.ciessanmarcos.com
- Acceso a la biblioteca virtual del CEEI-ELCHE (España), a través de www.ceeielche.com, sitio web donde se encontrará un canal disponible para descargar una batería de recursos pedagógicos sobre emprendedurismo, planes de negocio y experiencias exitosas” (Centro de innovación y emprendimiento 2015, 14).

Estos lineamientos tienen un carácter general ya que la propuesta metodológica basada en la experimentación puede tener múltiples significancias. En los proyectos dirigidos por el Programa Impulsa Perú, los capacitadores utilizaban metodologías específicas propuestas por la Organización Internacional del Trabajo. En el Programa Jóvenes Productivos se utiliza la metodología ISUN, Inicie su Negocio, y MESUN, Mejore su Negocio. A juicios de las personas con experiencia en estos proyectos, estas

metodologías son didácticas y promovía que los capacitados, a la par de recibir la capacitación, inicien el armado de sus negocios. A diferencia de otras metodologías, las propuestas por la OIT permiten que los capacitados no reciban la información de manera pasiva, sino que demandaba que participen (Aquino 2018a, 2018b).

Obviamente, los proyectos llevados a cabo por el Programa Jóvenes Productivos eran implementados por capacitadores especializados en estas metodologías. Este personal había llevado cursos certificados en la OIT o en programas del Ministerio de la Producción. En cambio, los capacitadores designados por la ECAP-UNMSM no tenían estas certificaciones y desconocían las metodologías específicas. La Facultad de Ingeniería Industrial tenía experiencia desarrollando su Incubadora de Empresas Innovadoras. Este proyecto recrea, dentro de la universidad, los desafíos y las condiciones económicas que permite desarrollar empresas, nuevas o mejores de las ya existentes. Sobre esta experiencia, el personal docente designado fue docentes universitarios de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Esta designación generó una actitud positiva en los beneficiarios. Se sentían motivados por el hecho de que iban a ser capacitadores por profesores universitarios en el local de la Universidad San Agustín. Los jefes de proyecto manifiestan que las expectativas ya no eran exclusivas de los beneficiarios, sino de todas sus familias. Se identificó que había todo un grupo detrás de ellos, que tenían sus propias “expectativas” en que puedan conseguir poner su negocio (Aquino 2018c, 2018e, 2018f). Sin embargo, la designación de docentes conllevó una serie de problemas. Por sus perfiles, los docentes tenían una formación teórica y académica y no tenían las herramientas necesarias para un proyecto que demandaba brindar elementos prácticos y soluciones empíricas a dificultades específicas.

Ello no fue completamente homogéneo. Hubo docentes que sí tenían herramientas para llegar a los beneficiarios y mantenerlo motivados. Coincidentemente, eran los que tenían las aulas con la mayor cantidad de beneficiarios y aplicaban otras metodologías, como la Competencia de Economía a través de la Formación Emprendedora – CEFE que son conjuntos de instrumentos de capacitación con enfoques orientados a la acción (Aquino 2018c). Estos docentes desarrollaron una relación amical con los docentes, los que, al término de las capacitaciones, en señal de agradecimiento, organizaron despedidas (Aquino 2018e).

En 3 casos de la implementación en Arequipa, los docentes se limitaban a cumplir con el silabo a través de la realización de clases teóricas poco participativas. Contestaban las preguntas sin desarrollar más el tema y comentaban en demasía su experiencia personal. Este proceso no pasó desapercibido por la jefa de proyecto. En la segunda sesión de capacitaciones, se comunicó con el Especialista de Emprendimiento, y le envió un documento al coordinador de la ECAP-UNMSM proponiendo el cambio de metodología. Sin embargo, no se consiguió realizar las modificaciones para poder cumplir con la programación de actividades (Aquino 2018c). A pesar de ello, la jefa de proyecto de Arequipa envió al coordinador regional y nacional de la ECAP-UNMSM la incomodidad de los beneficiarios al recibir capacitaciones muy académicas y que el desempeño de los docentes no correspondía al nivel esperado. Al observar que su pedido tampoco fue revisado, buscó hablar directamente con los docentes, pero estos acuerdos verbales e informales no tuvieron la repercusión que ella deseaba. (Aquino 2018c). La jefa de proyecto manifestó que esto no se concretó como hubiera deseado, “además yo tampoco puede asistir a la capacitación adicional que se solicitó porque fue un sábado, finalmente los beneficiarios me dijeron que fue una sesión en la que no se avanzó mucho” (Aquino 2018c).

Al no tener mecanismos de control definidos, los jefes de proyecto no se percataban a tiempo de los inconvenientes en la capacitación. La supervisión realizada de los jefes de proyecto consistía en cerciorarse de que el docente se encontraba dictando la capacitación y de que estén en funcionamiento el aparato logístico. Algunas veces, solicitaba que se retire el docente y su asistente, y preguntaba a los beneficiarios por el avance. Ellos solían responder diciendo que todo estaba bien y que se sentían agradecidos con el programa y la oportunidad (Aquino 2018c, 2018d).

Al final de las capacitaciones y en el inicio de la asistencia técnica a los negocios, la jefa de proyecto de Arequipa se reunió con los docentes y con el coordinador regional de la ECAP-UNMSM. Esta fue la segunda reunión que sostuvo con ellos, ya antes se habían reunido al inicio del proyecto para presentarse y exponer los lineamientos. En esta reunión se expusieron muchos de los inconvenientes que había detectado y que los beneficiarios le habían comunicado, no solo con los docentes, también con el coordinador regional. Esta segunda reunión sirvió para solicitar que el coordinador regional revise el llenado de los formularios, que los docentes no completaban de

manera precisa, y para conocer las deficiencias que, como ECAP-UNMSM, tenía (Aquino 2018c).

Sin embargo, en la fase de sustentación de planes, los jurados desaprobaron muchos planes de beneficiarios que pertenecían a una misma aula. Allí, se hizo evidente que muchos beneficiarios habían tenido una capacitación incompleta. Ellos manifestaron que el docente no había desarrollado temas capitales en el diseño del plan de negocios y que se limitaba a contar sus experiencias personales y profesionales. La jefa de proyecto de Arequipa trató de intervenir directamente con el coordinador regional y solicitó sesiones de reforzamiento para esa aula. A pesar de que le hicieron llegar un plan de trabajo adicional, no lo cumplieron ya que tuvieron que continuar con el resto de las actividades y solo ejecutaron una charla de reforzamiento un sábado, pero los resultados no fueron los esperados ya que la jefa de proyecto no pudo estar presente ya que coincidió con la feria del proyecto (Aquino 2018c). Para este momento, se acordó que el docente que incumplió no iba a retornar para la fase de asistencia técnica a los negocios. A pesar de que el docente se comprometió a cumplir con las indicaciones, no cumplió según lo esperado.

6.4 Relación con beneficiarios

Por la metodología de focalización del proyecto, los beneficiarios tenían negocios de subsistencia. Por ello, no hubo muchas barreras de ingreso como la priorización por rubro económico. Esto supuso un problema en el diseño ya que no reconoció la sostenibilidad de los negocios al no seleccionar negocios que puedan insertarse en corredores económicos que lleguen a nivel local o que se puedan incorporar a políticas locales de promoción. Como se mencionó en los capítulos de la implementación, no se hizo un buen análisis del ecosistema del emprendedor.

Por ejemplo, durante una entrevista, un beneficiario de idea de negocio notó que muchos de sus compañeros ya tenían una idea clara del emprendimiento y ya tenían ideas generales que habían empezado a ejecutar antes del inicio del proyecto. Identificó que ya se encontraban en funcionamiento, pero que aún no generaban ganancias. En su caso, este beneficiario de idea de negocio en Ica se inscribió con la finalidad de utilizar el aprendizaje en unos años, al alcanzar su jubilación. De manera inicial, sustentó la idea de iniciar una imprenta o papelería. Sin embargo, en el curso de la capacitación

buscó replantear su idea de negocio hacia otro rubro. En particular, le permitió reflexionar sobre los cambios acaecidos en la provincia producto del terremoto y entender que se habrían posibilidades para nuevos negocios en zonas de mayor dinamismo que han sido reconstruidas y se han convertido en comerciales (Aquino 2018e).

Los materiales dirigidos a los beneficiarios, fichas de inscripción, materiales de capacitaciones, encuestas de capacitaciones, fichas de registro de la fase de implementación, etc. fueron documentos complejos que demandaban recursos por parte de la ECAP-UNMSM y del proyecto, y su aplicación postergaba la realización de las actividades. Estos documentos tuvieron que respetar y fueron redactados con la lógica burocrático-administrativa que, las más de las veces, no eran habituales para estos actores.

Si bien los docentes no tenían un manejo metodológico apropiado, la mayoría consiguió motivar a los beneficiarios y tenían un buen manejo de grupo. Consiguieron que muchos de los beneficiarios se decidieran a empezar un negocio así no hayan obtenido el capital semilla. La jefa de proyecto de Arequipa consiguió vincular a una beneficiaria en el rubro de confecciones con la municipalidad provincial y, así, pueda participar en eventos de la comuna. Otro beneficiario decidió ir a trabajar en una mina con la finalidad de juntar dinero ya que no confiaba del todo en el sistema crediticio. Finalmente, consiguió abrir una pollería. La jefa de proyecto destaca que, en estos beneficiarios, fueron los docentes los que consiguieron motivarlos, a pesar de que sean personas que no cuentan con los medios económicos (Aquino 2018c).

El proyecto parte de una definición de emprendedor. La ECAP-UNMSM tuvo que aprehender este entendimiento y reproducirlo en las capacitaciones. Estos documentos de control a los beneficiarios sirvieron como herramientas que le sirvieron a la Unidad de Gestión del Emprendimiento realizar correcciones en las unidades temáticas expuestas en las capacitaciones.

En la ficha de registro de los beneficiarios elaborado por los funcionarios de la Unidad de Gestión del Emprendimiento y empleado durante la focalización de beneficiarios, se expusieron las cualidades y aptitudes personales que tienen que ostentar los posibles beneficiarios para ingresar al proyecto. Al margen de la información personal, los posibles beneficiarios tuvieron que completar una ficha de registro que combina preguntas de opción múltiple y para desarrollar preguntas. En el segundo criterio, II

Identificando al Emprendedor, se interroga por las motivaciones para emprender su negocio, las aptitudes personales, por la oportunidad temporal y el rubro del negocio. En particular, se cuestiona si al posible beneficiario le gusta correr riesgos y si puede tomar decisiones bajo presión, preguntas que direccionan una respuesta. Además, se le solicita que en breves líneas pueda describir su idea de negocio y que pueda identificar entre el rubro comercial, productivo y servicios.

Los candidatos a beneficiario con negocio en marcha tienen que completar más información sobre la situación actual de su emprendimiento. Del mismo modo, son pocas líneas en que puede describirlo, las acciones tomadas para que pueda crecer el negocio y las interrogantes sobre la situación tributaria del negocio. Al ser individuos con negocio propio y contar, tal vez, con otra actividad remunerativa, se les pregunta sobre la disponibilidad para realizar las capacitaciones.

Por último, a todos los candidatos a beneficiarios se les consulta si han tenido experiencias o situaciones en que se encuentren en vulnerabilidad o en desventaja económica. Las opciones eran: Víctima de violencia social (terrorismo), Desplazado de su lugar de origen como población indígena, como población amazónica o migración laboral, Víctima de violencia familiar (física o psicológica), Población penitenciaria u otra situación. Sin embargo, cabe la posibilidad, aunque es difícil de determinar, que muchos candidatos a beneficiarios hayan sido recomendados por algunos ya inscritos o por antiguos beneficiarios de otros proyectos similares: “Yo me enteré porque conozco gente en la municipalidad que me pasó la voz, [...] Le voy a decir a mi nieta, que ya terminó el colegio y que está buscando poner un negocio, que se inscriba porque tengo entendido que va a haber otro programa similar” (Aquino 2018e).

La ficha de Autoevaluación de las Características Empresariales Personales (CEP) elaborado por la Unidad de Gestión del Emprendimiento y dirigido a los candidatos a beneficiarios. Este cuestionario, de preguntas en escala numérica cerrada de 1 (nunca) a 5 (siempre), tiene por objetivo que los postulantes puedan reconocer las aptitudes propias que los podrían convertir en emprendedores de éxito. Consistió en 55 preguntas fraseadas de manera informal. Es un cuestionario con situaciones inteligibles sobre los riesgos, capacidad de resiliencia, adaptación y tolerancia a la frustración. Sin embargo, los enunciados inducen una respuesta para los beneficiarios.

Si bien hay elementos necesarios en la ficha de registro y en la ficha de autoevaluación de las CEP, muchas de las preguntas pudieron forzar una respuesta errónea con la

finalidad de integrar el proyecto. No es difícil prever cuáles son las respuestas que los seleccionadores esperan. El contenido de estas fichas desarrolla y refuerza la idea de que el emprendimiento es una aptitud personal, como tal se evalúan las aptitudes generales, motivaciones. Por el contrario, se descuida la claridad de la idea del negocio que se desea impulsar o el conocimiento en materia legal de los ya existentes. Esto lleva a otra consideración. La ficha de registro y la ficha de autoevaluación de las CEP no consideran elementos propios de la realidad económica de las provincias en las que se iba a implementar el proyecto.

Al ser el emprendimiento una aptitud personal, se ha descuidado la otra mitad que condiciona el éxito de un emprendimiento como es la identificación de las oportunidades económicas o de los rubros que necesitan servicios o productos y, como tal, existe una demanda en la provincia. Estos elementos no fueron priorizados en la selección de beneficiarios y son, potencialmente, factores que pueden incidir en el resultado de los negocios. Generalmente, una persona puede convertirse en emprendedor por necesidad u oportunidad. La primera es la respuesta ante la escasez de oportunidades laborales o por disconformidad ante su situación laboral. La segunda es la acción ante la identificación de oportunidades en el mercado o por cumplir las aspiraciones personales. En este segundo aspecto, varios beneficiarios de mayor edad destacaron las dificultades que tuvieron, a diferencia de los beneficiarios más jóvenes, para entender las dinámicas empresariales actuales en que los procesos son más rápidos por el uso de nuevas tecnologías, en especial en marketing y publicidad (Aquino 2018e, 2018f).

Los beneficiarios corresponden al primer tipo de emprendedor (73%). Las razones coinciden con la precariedad del contexto económico en que la mujer tiene menos oportunidades. Por ello, las mujeres se constituyen como la mayoría en este proceso (66%). La motivación inicial hace perder de vista las oportunidades en que las posibilidades de éxito de los emprendimientos son mayores a diferencia de países de la región como Chile o Colombia en que los gobiernos, empresas y universidades brindan herramientas y tienen un rol más activo en la identificación de las oportunidades en rubros con mayor potencial de crecimiento. La bibliografía comentada en el primer capítulo indagó sobre esta temática, en que muchos programas sociales tienen deficientes procesos de selección de beneficiarios.

Además, se ha podido identificar dos actitudes de los emprendedores hacia los problemas en las capacitaciones. Las quejas de los beneficiarios solían ser por las inasistencias del docente a las capacitaciones o las visitas personales durante la fase de implementación, la entrega de materiales y otros elementos tangibles, así como de algunos docentes capacitadores. Sin embargo, éstas no fueron llevadas de manera a través de un canal efectivo por los límites institucionales y la incapacidad para elegir a interlocutor entre ellos. El diseño no procuró la existencia de un delegado de aula que pudiera canalizar las inquietudes del resto de los beneficiarios. Muchos beneficiarios no identificaban la diferencia entre las funciones del jefe de proyecto y del personal de la ECAP-UNMSM, por ello dirigían sus reclamos de manera indistinta y conforme estaba a su disposición hacerlo, si es que realmente lo hacían. Ello, al fin y al cabo, dependía de si podían tener la disposición de tiempo para identificar y localizar al jefe de proyecto, quien no, necesariamente, coincidía con los horarios de las capacitaciones con los beneficiarios. Entonces, esta carencia, vacío en la representación de los beneficiarios, generaba que los problemas se solucionen de manera informal y directa. Muchas de las veces no se concretaban una solución por la sobrecarga de los jefes de proyecto.

Una segunda actitud de los beneficiarios fue la de tener un rol pasivo. La mayoría de los beneficiarios estuvo conforme con las capacitaciones. Sin embargo, ellos no tenían elementos para evaluar los contenidos de las capacitaciones ya que no tenían formación específica en gestión. Entonces, si el docente tenía únicamente capacidades expresivas, independientemente de la validez de los contenidos, los beneficiarios van a evaluarlo de manera positiva (Aquino 2018a, 2018b). En los comentarios realizados por la jefa de proyecto de Arequipa, destacó que la metodología de las capacitaciones era muy teórica y que, junto con comentarios de algunos beneficiarios, sugirió que se utilicen ejemplos cercanos a las experiencias económicas de los beneficiarios (Aquino 2018c).

Esta observación fue propuesta por la jefa del proyecto. A diferencia de las experiencias en otros proyectos del Programa Impulsa Perú, los beneficiarios tuvieron un rol más pasivo. Aunque no existían canales adecuados para mostrar su inconformidad, se puede asumir que, como se expresó en de Cerna, García, Puémape, Sosa, Rentería y Rozas (2017), estuvieron dominados por una lógica del beneficiario que les encomiaba a estar agradecidos por el servicio, pero no a demandar condiciones mejores. Ello se expresa en que siempre comentaban en que los ambientes eran adecuados, cuando a juicio de Tania

Maldonado, estaban saturados, “yo tenía aulas que estaban llenas y, a veces, algunos no alcanzaban asientos y se quedaban parados escuchando la clase” (Aquino 2018c).

Esta actitud pasiva acrecentó la labor de los jefes de proyecto como intermediarios y resolutores de los problemas y carencias de la ejecución. En Arequipa, más que en Ica, se identificó que la jefa de proyecto asumió un rol de protección y orientador de los beneficiarios, como se explicará mejor en la última sección de este capítulo.

6.5 Deserción de los beneficiarios

El principal problema identificado en la elaboración del convenio entre el Programa Impulsa Perú y FONDOEMPLEO fue la posibilidad y riesgo del ausentismo y deserción de los beneficiarios. Ante ello, se realizó un análisis de riesgos y planes de contingencia.

Cuadro 24: Análisis de riesgos y plan de contingencia

Riesgo identificado	Potencial impacto	Medidas de mitigación
El número de interesados no es suficiente para realizar una selección representativa	Selección insuficiente de registrados	Ampliar la campaña de promoción. Reprogramación del cronograma de ejecución con un número mayor de grupos por mes
Los beneficiarios seleccionados desertan en porcentajes elevados	Grupos con poca asistencia de beneficiarios, que serían eliminados por inasistencias.	Monitoreo permanente de las clases y de los beneficiarios. Reemplazo temprano de asistentes. Convocatoria de potenciales beneficiarios que no fueron seleccionados y reúnen los requisitos
Beneficiarios ganadores del concurso de planes no ejecutan el capital semilla para la implementación del plan	Planes no implementados	Solicitar proformas de compras y acompañamiento.

Fuente: MINTRA 2015a, 47

Por la forma cómo se ejecutó no es posible establecer empíricamente la cantidad de deserciones. A pesar de que los posibles beneficiarios vivían cerca a lo locales y que no tenía empleos formales, los jefes de proyecto, por su experiencia laboral anterior en

proyectos de este tipo, sabía que iba a ser muy difícil sostener el mismo grupo de beneficiarios durante todas las fases por las cargas familiares o el trabajo familiar no remunerado. La cifra oficial de desertores, construida sobre la base de las metas, fue proporcionada por los jefes de proyecto y por el coordinador regional de la ECAP-UNMSM y no refleja realmente la dinámica acaecida durante las fases de la intervención ya que tuvieron la oportunidad de rehacer la lista de beneficiarios.

El proyecto permitía que haya 5 retenes por aula de capacitaciones. En los capítulos correspondientes a la implementación en Arequipa e Ica, se refirió a la cantidad de deserciones. Estos datos se obtuvieron de las fuentes oficiales suministradas por el Programa Impulsa Perú. Empero, estas cifras tienen que ser tomadas con precaución. Por la experiencia previa en otros proyectos, los jefes de proyecto asumieron que la cantidad de retenes no era suficiente y que era necesario tener más ya que la cantidad de beneficiarios desertores iba a superar los estimados por el programa. Por ello, se mantuvo los 5 retenes oficiales y se agregaron 10 o 15 retenes no oficiales. Ellos, al no ser parte del proyecto, no podrían registrar su asistencia en los formatos utilizados por la ECAP-UNMSM por lo que se registraban en una lista paralela con la finalidad de poder realizar un seguimiento a sus asistencias y se sientan incluidos. Entonces, fue un acuerdo informal entre la Unidad Gerencial del Emprendimiento y los jefes de proyecto que aumentó las funciones de los jefes de proyecto. Estos retenes adicionales no recibieron los materiales de la capacitación solo algunos excedentes y tuvieron que sacar fotocopias de las guías con sus propios recursos. Del mismo modo, no podían percibir el refrigerio (Aquino 2018c, 2018d).

La cantidad de retenes no oficiales dependía del grupo de capacitación. En aulas de idea de negocio con docentes reconocidos por los beneficiarios, había unos 50 beneficiarios, incluso con la presencia de alumnos libres. Los retenes no oficiales fueron seleccionados por los jefes de proyecto. Su criterio fue la revisión de los casos de la focalización y, en algunos casos, individuos invitados directamente por ellos o por otros beneficiarios. Cuando un beneficiario se retiraba, un retén tomaba su lugar de cara a las siguientes sesiones o fases. Los retenes formales y no formales pasaron a ocupar los puestos de los beneficiarios seleccionados en las primeras cuatro sesiones, en que muchos de los beneficiarios nunca se acercaron o interrumpieron su capacitación. Cabe precisar que ningún retén oficial pasó a ser beneficiario, sino los no formales completaron los grupos de capacitación.

Estas acciones impiden que se tenga información precisa sobre la tasa de deserción ya que solo se han registrado los nombres de los beneficiarios al inicio del proyecto y no al final, por lo que es imposible cotejarlos. El ímpetu de los jefes de proyecto por alcanzar las metas institucionales de beneficiarios capacitados y su vocación por integrar más beneficiarios para que reciban información que les permita mejorar sus negocios o empezarlos fueron dos de los elementos más importantes que dificultó que se tenga un registro exacto. Estas modificaciones no solo fueron acordadas con la Unidad Gerencial de Emprendimiento, pero no se encuentran registradas por lo que no están registradas en los documentos oficiales, “yo tenía una lista paralela en que anotaba a todos los que querían entrar al proyecto pero que no alcanzaron vacante” (Aquino 2018c).

La deserción se debió a múltiples causas y se pueden considerar desde el principio del proyecto. En el proceso de selección de beneficiarios, no se completaron las visitas a los beneficiarios. Por esta razón, no se sabía si tenían un sustento material para el inicio de sus emprendimientos o las condiciones en que los iban a mejorar. Muchos beneficiarios se inscribieron buscando obtener el capital semilla y que ello iba a permitir emprender. Al entender que el capital semilla era considerado como un premio al esfuerzo en las capacitaciones, estos beneficiarios desistieron (Aquino 2018c). La selección la realizó la ECAP-UNMSM con base al criterio evaluador de los psicólogos y especialistas de negocios, faltó evaluar la disposición o vocación emprendedora puesta en práctica.

Existieron otros factores vinculados a la deserción, por ejemplo, los beneficiarios que tenían negocios en marcha tenían períodos con aumentos en las ventas y tenían que emplear más tiempo. No se previó los picos laborales o de los servicios o ventas como el día de la madre, fiestas patrias o los trabajos durante los fines de semana en la programación de las capacitaciones. Además, los horarios eran poco flexibles para los beneficiarios, algunos estuvieron toda la mañana y la tarde de un día a la semana, y se contó poco tiempo para el refrigerio (Aquino 2018e).

Otros motivos que posibilitaron las deserciones fueron la metodología y la inasistencia de los capacitadores, los que llevó a pensar a los beneficiarios que el proceso podía ser una pérdida de tiempo y pierden la confianza rápidamente al no ver que sus expectativas son cumplidas como lo deseaban (Aquino 2018a, 2018c, 2018d). Sin embargo, no hay formas para identificar fehacientemente la deserción en cada caso ya que simplemente dejaban de ir.

A la par, un criterio vinculado fue la metodología teórica de la capacitación. Los beneficiarios tenían dudas. Algunos asumían que no era necesario la cantidad de sesiones teóricas para iniciar su emprendimiento, sino que necesitaban orientación. Los jefes de proyecto y los focalizadores manifestaron que durante el proyecto iban a poder resolver sus dudas y se les iba dar lo que necesitaban. El proyecto y las promesas de los promotores generaron muchas expectativas. Se intuyó, por la cantidad de desertores, que el proyecto no había estado a la altura de las expectativas. Algunos beneficiarios necesitaban asistencia en aspectos puntuales, que les permita aplicarlas en sus negocios (Aquino 2018c).

La metodología expositiva impidió que se puedan dar indicaciones específicas ya que no se profundizaba en la interacción de experiencias con los beneficiarios. Idealmente, estos proyectos debían dar soluciones prácticas para que los beneficiarios, de negocios en marcha, por ejemplo, puedan ejecutarlas durante el período de capacitaciones y no solo como propuesta reflejada en el plan de negocio. En el proyecto faltó un desarrollo más práctico, tal vez invitar a empresarios con emprendimientos exitosos para que compartan su experiencia y para que esa posible retroalimentar la definición de la vocación del emprendimiento como capacidad constante, reinventarse e innovar. Este sentido metodológico estuvo ausente en las capacitaciones y que hubiera podido ser útil para mantener la motivación de los beneficiarios (Aquino 2018c).

A pesar de la deserción, los beneficiarios que consiguieron terminar tuvieron una satisfacción positiva. Según la línea de salida, un 59% manifestó estar Satisfecho y 29.5% Muy Satisfecho, mientras que 8.2% manifestó que fue Regular. Considerando la tenue diferencia entre la empresa consultora y el Programa, los beneficiarios calificaron mejor al Programa y a la labor de los tutores que a la empresa que brindó el soporte académico. Sin embargo, entre las respuestas de Muy Satisfecho se evidencia que las beneficiarias mujeres calificaron mejor al proyecto con un 54.5% del total (Centro de innovación y emprendimiento 2017).

Cabe realizar la precisión con respecto a los rubros (manufactura, comercio y servicios) de los emprendimientos. Los emprendimientos en manufactura calificaron con Satisfecho en un 55.6% y Muy Satisfecho en un 44.4%. Los emprendimientos en comercio puntuaron con Muy Satisfecho en un 61.1% y 33.3% en Satisfecho. Mientras que en servicios la calificación de Muy Satisfecho se dio en 50% de los casos y 38.2% de Satisfecho. Destaca la calificación de Muy Satisfecho en el sector comercio, en que

los contenidos de marketing y uso de redes sociales fueron mejor recibidos durante las capacitaciones por este tipo de beneficiario. Ello llevaría a revisar la priorización de contenidos acorde al tipo de emprendimiento y rubro económico (Centro de innovación y emprendimiento 2017).

Un punto similar sucedió con el tipo de negocio. Fue calificado con Muy Satisfecho (68.2%) y con Satisfecho (31.8%) los beneficiarios con idea de negocio. Es notable el grado de satisfacción de estos emprendedores ya que tenía la posibilidad de desarrollar sus ideas de negocio de manera planificada y calculando sus recursos. Por el contrario, si bien el grado de satisfacción no fue bajo, existió una diferencia con los emprendedores con negocio en marcha. Calificaron con Muy Satisfecho en un 43.6% y con Satisfecho en un 43.6%, mientras que con 12.8% con regular (Centro de innovación y emprendimiento 2017). Este tipo de emprendedor participó en el proyecto con la idea de satisfacer dudas específicas surgidas en su experiencia como emprendedor. Muchas veces, las expectativas de estos emprendedores no fueron compensados.

6.6 Diferencias en la ejecución en la provincia de Arequipa e Ica

A grandes rasgos, no hubo diferencias sustanciales entre la ejecución en Arequipa e Ica. Al término de las fases, las metas institucionales se cumplieron en ambos proyectos. Sin embargo, al interior del Programa Impulsa Perú, estuvo presente la percepción de que la implementación de los negocios en Arequipa fue más exitosa, así como en los resultados de las encuestas de satisfacción de los beneficiarios comentadas al final del cuarto y quinto capítulo. Los negocios en marcha fueron vistos con mayor sostenibilidad y mejor encaminados. Por la forma cómo se ha explicado los problemas del proyecto, el peso en esta diferencia recae en la gestión de la jefa de proyecto de Arequipa. En este punto cabe la mayor diferencia a pesar de que ambos tenían experiencia ejecutando proyectos y tenían la experiencia de obtener resultados positivos en ejecuciones con pocos recursos disponibles (Aquino 2018c, 2018e).

A diferencia de lo sucedido en Ica, en que el jefe de proyecto es natural de la Región Tumbes y solía viajar al norte dejando de lado sus responsabilidades. En el caso de Arequipa, la jefa de proyecto es residente y natural de esa provincia. Había desarrollado toda su experiencia profesional en aquella provincia y conocía a los funcionarios públicos y los programas que estaban en ejecución de parte de distintas entidades

públicas. Además de sus competencias profesionales como la proactividad, pudo desarrollar aliados estratégicos y conocía la realidad de los emprendedores. A juicio de los funcionarios del programa, el problema con el jefe de proyecto de Ica era que carecía de la proactividad y le costó establecer aliados estratégicos. Asimismo, sus ausencias impedían que pudiera realizar el monitoreo y comunicación con la Unidad Gerencial de Emprendimiento (Aquino 2018a, 2018b).

La jefa de proyecto en Arequipa tenía experiencia vinculando proyectos de emprendimientos con varias entidades públicas porque había conseguido ello en labores anteriores en el VRAEM, en Cuzco. Al reconocer las deficiencias en el proyecto y la imposibilidad de cambiar los lineamientos de la ECAP-UNMSM, empleó dicha experiencia, buscó darles sostenibilidad, que a su juicio eran los mejores, motivando que se presenten a fondos concursables en innovación del Ministerio de la Producción. Utilizando a sus contactos profesionales, ella invitó a los integrantes de PRODUCE para que den charlas sobre la importancia de formalizarse (tipos de trámites y formatos de plantillas de trabajadores) y para que puedan cambiar la razón social de sus negocios de persona natural a persona jurídica. De esta manera, consiguió que 12 beneficiarios continúen recibiendo capacitaciones y se inserten a los programas y políticas de promoción. Al finalizar el proyecto, estos beneficiarios continuaron participando en talleres, ruedas de negocios organizados por el Programa Innovate Perú. Los beneficiarios que participaron en estos talleres aumentaron sus expectativas y asumieron nuevos roles como emprendedores, asumiendo que los emprendedores exitosos tienen que estar constantemente capacitándose e innovando. A nivel metodológico, PRODUCE asume una definición de emprendedor más dinámica, como un estilo de vida, distinto al de la ECAP-UNMSM.

La jefa de proyecto de Arequipa recuerda que varios de estos beneficiarios, la buscaban para seguir sus consejos, aunque estén siendo capacitados por otra entidad. Solicitaban asesorías en temas de gestión de calidad para mejorar los planes que trabajaban en los programas de PRODUCE (Aquino 2018c). Del mismo modo, algunos capacitadores de la ECAP-UNMSM que habían establecido una buena relación con los beneficiarios, manifestaron que varios de los beneficiarios los buscaban en la UNMSM para ser asesorados en sus ideas de negocio para poder postular a los fondos y cursos que ofrecía PRODUCE.

En Ica, se realizó un vínculo a los beneficiarios con la Cámara de Comercio regional. Esta relación se plasmó en un convenio entre ambas entidades. La Cámara de Comercio de Ica no ofrecía los servicios de orientación a los emprendedores, sino que su rol servía como una plataforma que permitía que los negocios inscritos puedan identificar oportunidades con otros emprendimientos. Definitivamente, esto trajo oportunidades a los beneficiarios en tanto podían contactarse con proveedores y clientes. Sin embargo, al término del proyecto no se realizó el debido seguimiento a los beneficiarios y no obtuvo los mismos resultados que en Arequipa (Aquino 2018d). Esto incidió en la satisfacción de los beneficiarios descrito al final del Capítulo 5.

Además, los beneficiarios ganadores del capital semilla se apoyaban en la jefa de proyecto para que les asesorara en la confección de los productos a adquirir y no en los docentes ni coordinador regional de la ECAP-UNMSM. Asumió estas funciones, que no le correspondían, pero los beneficiarios le consultaban temas que no dominaba como las características de determinado equipamiento esperando su aprobación. Ella tuvo que contratar dos asistentes que le permitiera superar el vacío en el Convenio con la ECAP-UNMSM en que se manifiesta que eran responsables del acompañamiento y la asistencia técnica solo en contenido temático y no en asesoramiento en equipamiento, infraestructura y cotizaciones. Por su formación en ingeniería agroindustrial, pudo asesorar en temas del rubro de industrias alimentarias, pero no fue suficiente para todos los beneficiarios cuyos emprendimientos pertenecían a otros rubros. La ausencia de un especialista en adquisiciones por parte de la ECAP-UNMSM fue notorio ya que los docentes, al tener formación académica, tampoco podrían solucionar el tema. Ellos deseaban que los beneficiarios les den sus listas y su función se reducía a realizar la compra. Sin embargo, la adquisición debía estar orientada a superar el cuello de botella que impedían que los emprendimientos puedan desarrollarse por lo que no podían ser simplemente insumos. Los beneficiarios que no habían identificado las debilidades en sus negocios no entendían ello porque este tema no se consideró en las capacitaciones y que es fundamental en otras metodologías como la MESUM que estaba orientada a la consolidación del negocio (Aquino 2018c).

La gestión de la jefa de proyecto, como factor determinante de la diferencia entre los resultados en Arequipa y en Ica, fue determinante en un aspecto adicional, la capacidad de centralización de las actividades. El equipo de la ECAP-UNMSM no tenía la experiencia que le permitiera cumplir con la programación de las actividades. Los

docentes no tenían responsabilidad con la entrega de materiales y los asistentes, que eran alumnos de la UNSA y percibían una remuneración como bolsistas universitarios, no se daban abasto ya que tenían que cumplir con sus actividades académicas. Los asistentes solían comunicar sus problemas a la jefa de proyecto.

La jefa de proyecto era consciente de que, si los asistentes no cumplían su función, los docentes al llegar no iban a disponer de los materiales y formatos para llevar a cabo la sesión por lo que se tendría que suspender y, así, retrasar las actividades. Sentía la obligación, por el tipo de exigencia y relación con el Gerente de la Unidad de Emprendimiento, de cumplir con los objetivos acorde al cronograma. Esta situación le llevó a asumir la responsabilidad de proveer, capacitar y orientar a los asistentes de docencia. Facilitó su oficina para que los asistentes pudieran utilizar su ambiente y los equipos que disponía, “yo dispuse un espacio dentro de mi oficina para que ellos puedan trabajar y utilicen mi computadora, mi impresora y acomoden sus materiales, para que no se los lleven a sus casas y los traigan al día siguiente (Aquino 218c). En particular, su interés era tenerlos cerca para poder controlar y dirigir sus avances, y casi tuvo a los asistentes a su disposición con quienes realizaba las coordinaciones ya que los docentes, al tener labores en la universidad, no se acercaban cotidianamente a las instalaciones (Aquino 2018c).

Sin haberlo planeado, comenzó a centralizar los procesos administrativos de la ECAP-UNMSM y emparentarlos con el resto del proyecto, de esta manera pudo tener mayor control de toda la ejecución y conseguir que se cumplan las metas y las expectativas de los beneficiarios. Sin embargo, ello generó que los beneficiarios adopten una actitud pasiva sobre su rol. Esta lógica del beneficiario, mencionada en el acápite 4, se construyó como una relación entre la discreción y protección de la jefa de proyecto y las dudas e inconformidad de los beneficiarios.

Como se ha presentado en este capítulo, el proceso de implementación experimentó una serie de inconvenientes que no se evidenciaron en la documentación oficial del proyecto. Las dificultades fueron de distinta naturaleza y responsabilidad, pero todas significaron una sobrecarga laboral para los funcionarios contratados para el proyecto. En efecto, estos funcionarios, en particular los jefes de proyecto, tuvieron que viabilizar las dificultades propias de las estructuras burocráticas, subsanar los problemas en el diseño que impedían una implementación eficiente y desarrollar mecanismos de control y seguimiento a las fases de la implementación. Sin embargo, las estrategias

desplegadas no fueron iguales en ambas experiencias. En Arequipa, se evidenció que la jefa de proyecto estuvo más pendiente de las inquietudes de los beneficiarios consiguiendo un tipo de relación más directa que en Ica. Este factor influyó en la percepción y valoración de los beneficiarios, pero posibilitó una dependencia hacia su rol como facilitadora.



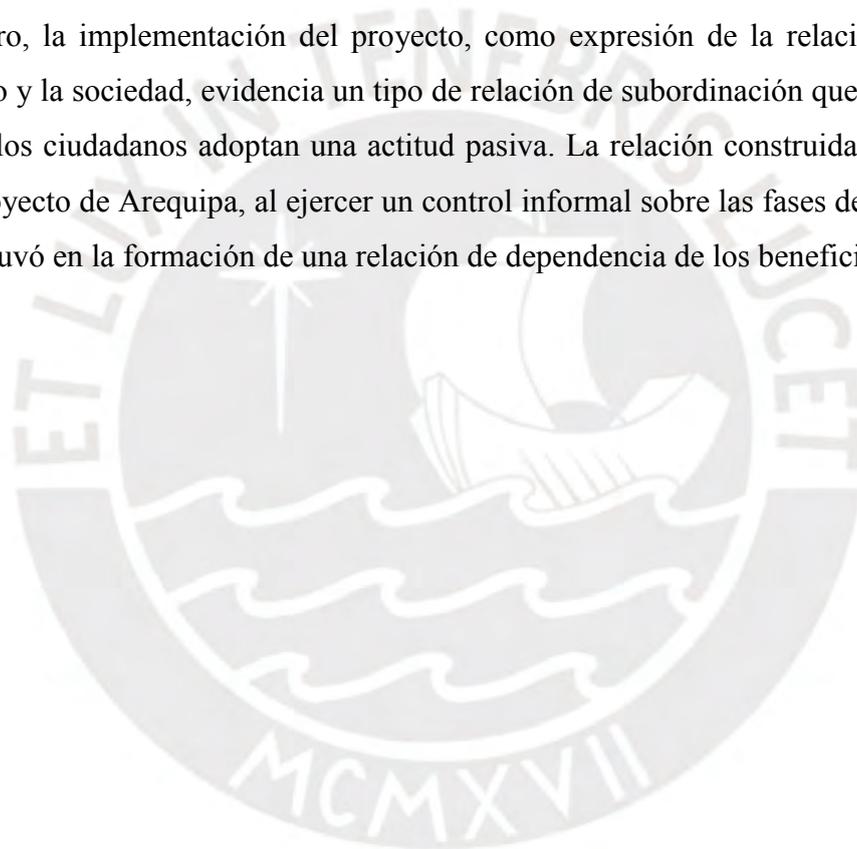
Conclusiones

1. Las políticas públicas de promoción de emprendimientos se han convertido en mecanismos promovidos por los Estados como estrategias para reducir el desempleo a través de la generación de autoempleo. Estas políticas no son homogéneas y difieren, en América Latina, en la selección de sus beneficiarios y en sus objetivos. Sin embargo, los diseños de estas políticas suelen concentrarse en el financiamiento y la asistencia técnica, y descuidan los análisis del entorno del emprendedor. Ello impide que se cumplan satisfactoriamente sus objetivos y puedan generarse negocios sostenibles al término del programa (Kantis, Federico y Menéndez 2012). En los casos analizados, se compartieron estas deficiencias. Se concentraron esfuerzos en superar los problemas administrativos y burocráticos, pero se desatendieron elementos como un mejor levantamiento de información sobre la realidad demográfica y económica en las zonas de intervención, una mayor precisión en la focalización de los beneficiarios, en el análisis de las oportunidades que las cambiantes realidades económicas regionales ofrecían y en el desarrollo de las capacidades y del capital humano de los emprendedores.
2. Siguiendo a Cortázar (2007) y Martínez (2007), la implementación no es una etapa predecible y suele estar alejada de los diseños iniciales, siendo la capacidad de gerencia de los implementadores la que permite que se corrijan y superen los obstáculos a través de la identificación de oportunidades y el despliegue de comportamientos adaptativos. La revisión bibliográfica presentó estudios que centraron sus análisis en la implementación de las políticas, pero explicaron las condiciones de la implementación de los programas sociales acorde a diversos factores como el diseño o la calidad de la política, la capacidad burocrática, la articulación de las políticas, los recursos destinados, los procedimientos o prácticas burocráticas, etc. Si bien en el proceso de implementación de políticas públicas inciden muchos factores, en los casos analizados se destacó que la capacidad de gerencia o discreción de los jefes de proyecto cobró una importancia sustantiva.
3. La propuesta metodológica *bottom-up* permitió identificar los problemas que se dieron durante el proceso de implementación y ejecución de los proyectos. En

primer lugar, permitió que se identifiquen estos problemas superando las limitaciones y la representación que construyen los reportes institucionales sobre los procesos. Es más, se entiende que estos documentos son una construcción de la burocracia de calle y el contexto de su producción. Se expresa que su construcción, y las omisiones que en ellos existe, se deben a dinámicas y presiones originadas por la propia estructura vertical e informal del proceso de implementación.

4. En segundo lugar, la propuesta metodológica destacó observar el rol desempeñado por los jefes de proyecto. Se coincide con la percepción de los jefes de proyecto como funcionarios o gestores que desempeñan su labor en condiciones de precarias (Correa y Roopnaraine 2014). Sin embargo, su discreción fue fundamental en que los proyectos cumplan las metas y objetivos institucionales. Como se destacó en Cerna, García, Puémape, Sosa, Rentería y Rozas (2017), fue la interacción entre estos funcionarios y los beneficiarios la que permitió que se superen las deficiencias en el diseño de los proyectos. A pesar de ello, al no existir un carácter predecible, en especial con el trabajo de los docentes de la ECAP-UNMSM, la estructura de decisiones llevadas a cabo por los jefes de proyecto estuvo caracterizada por la contingencia y la incertidumbre, sobre todo porque no se aplicaron mecanismos formales para controlar o restringir su acción.
5. La discreción de los jefes de proyecto a la hora de conseguir los objetivos de los proyectos generó que los ciudadanos que accedieron al servicio lo hicieran como beneficiarios. Confirmando lo manifestado en Cerna, García, Puémape, Sosa, Rentería y Rozas (2017), los jefes de proyecto fueron los que, de manera informal, permitieron el acceso al proyecto. Es más, con la superación cotidiana de las deficiencias en el programa consiguieron centralizar los procedimientos administrativos y tener un control sobre las diversas fases en la implementación. Esta acumulación de actividades acrecentó, conforme se desarrollaban los proyectos, la subordinación y dependencia de los beneficiarios a la gestión y discreción de los jefes de proyecto.
6. La comparación de las experiencias en la implementación de los proyectos en Arequipa y en Ica permitió identificar cómo un proyecto similar se implementó en realidades regionales diferentes. Al comparar los elementos no normativos, se observó que la implementación en ambos casos se efectuó gracias a las interacciones que los funcionarios del proyecto ejecutaban con diversos actores, de manera similar a la señalada por Peters (1993). Sobre la base de las relaciones,

propias de las experiencias de funcionarios, fue posible identificar las diferencias que causaron las decisiones entre ambas experiencias de implementación. Como resultado de ello, desempeñó un rol importante que la jefa de proyecto de Arequipa sea natural de esa provincia. Ello le permitió utilizar sus contactos y movilizar recursos para superar las deficiencias del proyecto. En términos de Sabatier y Mazmanian (1993), en este caso se consiguió un respaldo que permitió superar la inercia y los retrasos en la búsqueda de cooperación de actores. En particular, gracias al liderazgo e iniciativa de la jefa de proyecto se obtuvo respaldo de funcionarios de otros programas públicos que aprovecharon la oportunidad para articular sus políticas y aumentar los beneficiarios de sus propios proyectos. Empero, la implementación del proyecto, como expresión de la relación entre el Estado y la sociedad, evidencia un tipo de relación de subordinación que persiste en tanto los ciudadanos adoptan una actitud pasiva. La relación construida por la jefa de proyecto de Arequipa, al ejercer un control informal sobre las fases del proyecto, coadyuvó en la formación de una relación de dependencia de los beneficiarios.



Referencias

Entrevistas

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018a). Transcripción N.1 Entrevista a Saliling Selene Wong Ramírez, analista de emprendimiento del Programa Impulsa Perú.

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018b). Transcripción N.2. Entrevista a Katterin Meza Córdova, especialista en liquidación del Programa Impulsa Perú.

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018c). Transcripción N.3. Entrevista a Tania Maldonado, jefa de proyecto de Arequipa.

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018d). Transcripción N.4. Entrevista a Jaime Méndez, jefe de proyecto en Ica.

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018e). Transcripción N.5. Entrevista a Abel Jaulla Agapito, beneficiarios con idea de negocio en Ica.

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018f). Transcripción N.6. Entrevista a Carlos Quispe Huamán, beneficiario con negocio en marcha en Ica.

AQUINO MALDONADO, Calep Teodoro (2018g). Capacitadora de la ECAP-UNMSM.

Documentos institucionales

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MINTRA)
2017 INFORME N° 13 – 2017-MTPE/3/24.3/CE/UGE/CAM

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MINTRA) –
PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE OPORTUNIDADES
LABORALES “IMPULSA PERÚ”

2015a Convenio de Financiamiento de Proyectos con FONDOEMPLEO:
Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Manufactura, Comercio y
Servicios – Arequipa/Arequipa, Cerro Colorado, Paucarpata, Cayma, Alto Selva Alegre,
Socabaya, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar y Miraflores.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MINTRA) –
PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE OPORTUNIDADES
LABORALES “IMPULSA PERÚ”

2015b Convenio de Financiamiento de Proyectos con FONDOEMPLEO:
Fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento Comercio y Servicios – Ica/Ica,
Parcona, La Tinguña.

CENTRO DE INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO DE LA FACULTAD DE
INGENIERÍA INDUSTRIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS

2017 Sistematización de la intervención: Lecciones aprendidas, cumplimiento de las
metas y limitaciones.

2015 Propuesta Técnica - Económica

ECAP-UNMSM

2016a Primer Informe del Proyecto en la provincia de Arequipa

2016b Primer Informe del Proyecto en la provincia de Ica

2016c Segundo Informe del Proyecto en la provincia de Arequipa

2016d Segundo Informe del Proyecto en la provincia de Ica

2017a Informe Final del Proyecto en la provincia de Arequipa

2017b Informe Final del Proyecto en la provincia de Ica

Fuentes de consulta

ALCÁZAR, LORENA

2016 “Algunas reflexiones sobre los programas alimentarios y nutricionales: cambios y retos durante la última década”. En: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE): *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. Lima: GRADE. pp. 251-296. Recuperado de: https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/programasalimentarios_LA_35.pdf

2010 “Algunas reflexiones sobre el programa Juntos”. En: PORTOCARRERO, Felipe, Enrique VÁSQUEZ y Gustavo YAMADA (eds.): *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

2007 “¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma. En: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE): *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE. pp. 185-234. Recuperado de: <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/InvPolitDesarr-5.pdf>

ALONSO RAMOS, Emilio

2007 “La eficacia de los programas de autoempleo”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Santiago de Compostela, vol. 6, núm 1, pp. 81-95.

ARÉVALO VENTOCILLA, Silvana

2017 *La implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano: El Caso de la implementación del Plan Piloto en SERFOR 2015 – 2016*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

BERMAN, Paul

1993 “El estudio de la macro y micro-implementación”. En: AGUILAR, Luis (ed.): *La Implementación de las Políticas*. México: Porrúa. pp. 281-321.

BULCOURF, Pablo y Nelson CARDOZO

2008 *¿Por qué comparar políticas públicas?* Argentina: Documento de trabajo N° 3. Consulta el 25 de febrero de 2018:

http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf

CASTAÑEDA GUZMÁN. VÍCTOR MARTÍN

2016 *La participación del Ministerio de la Producción en la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

CERNA, Diego, Luis GARCÍA, Félix PUÉMAPE, Paolo SOSA, Mauricio RENTERÍA y Lucila ROZAS

2017 *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CHACALTANA, Juan

2001 *Más allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Lima: CIES.

CORREA, Norma y Terry ROOPNARAINÉ

2014 *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2007a “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”. En: CORTÁZAR, Juan Carlos (ed.): *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: BID. pp. 1-61.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2007b *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.

CUETO IGLESIAS, Begoña e Isabel Taboada Gonzáles

2004 “Un análisis comparativo de los programas de fomento del empleo autónomo en España”. Boletín Económico del ICE. España, N° 2819, pp. 9-18.

DÍAZ, Ramos, Ludwig HUBER, Óscar MADALENGOITIA, Raphael SALDAÑA, Carolina TRIVELLI, Rosana VARGAS y Ximena SALAZAR

2009 *Análisis de la implementación del programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- DURAND, Francisco
2002 *Desarrollo institucional de SUNAT: Factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación F. Ebert, Aportes al Debate N° 6.
- DURAND, Francisco y Rosemary THORP
1998 "Reforming the State: A Study of the Peruvian Tax Reform". *Oxford Development Studies*, Vol. 26, N° 2.
- ELMORE, Richard F.
1993a "Modelos organizativos para el análisis de la implementación de programas sociales". En: AGUILAR, Luis (ed.): *La Implementación de las Políticas*. México: Porrúa. pp. 185-250.
- ELMORE, Richard F.
1993b "Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas". En: AGUILAR, Luis (ed.): *La Implementación de las Políticas*. México: Porrúa. pp. 251-280.
- GARCÍA, Luis.
2014 "La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002-2010)". En: *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico*. Lima, Vol 41, N° 74. Consulta: 8 de octubre de 2016.
<http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/224>
- HERNÁNDEZ MAR, Raúl
s/f *La política pública comparada: alcances y perspectivas en un escenario global*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2016 Perú: Síntesis estadística. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2008 IV Censo Nacional Económico. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- KANTIS, Hugo, Juan FEDERICO y Cecilia Menéndez
2012 *Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en América Latina: tendencias y desafíos*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina.
- LEDERMAN, Daniel, Julbán MESSINA, Samuel PIENKNAGURA y Jamele RIGOLINI
2014 *El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- LINDBLOM, Charles
1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- MANRIQUE PINO, Víctor Andréé
2015 *Los problemas en la implementación de la política pública de Trata de Personas, en el eje de persecución y sanción del delito, entre los años 2010 y*

2014. Tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto

1998 *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales 24.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto

2007 “Desafío estratégicos en la implementación de programas sociales”. En: CORTÁZAR, Juan Carlos (ed.): *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: BID. pp. 63-117.

MEGO, Indira

2015 *Limitaciones en la implementación de políticas públicas en el Complejo Arqueológico Chan Chan en el periodo 2007 - 2013*. Tesis de maestría en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

MEZONES, Francisco

2007 “El control en los programas sociales”. En: CORTÁZAR, Juan Carlos (ed.): *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: BID. pp. 199-229.

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN

2008 *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documentos de Trabajo N° 77. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

MUJICA, Jaris, Nicolás ZEVALLOS y Sofía VIZCARRA

2016 “Mecanismos informales de coordinación en la implementación de un refugio para víctimas de violencia sexual y trata de personas en el Perú”. En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, 3(5), pp. 13-38.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2014 *Perfil del emprendedor informal limeño. Demografía, percepciones y actitudes*. Lima: OIT.

PEÑA, Karina

2013 *Implementación de la Política de Fiscalización Ambiental de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. El Caso del Gobierno Regional de Arequipa*. Tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

PEÑA, Eric

2016 *Los Problemas de Implementación de Políticas Públicas de Archivos en el Seguro Social de Salud - ESSALUD: Caso del Archivo Central y 09 Archivos Desconcentrados (2004-2013)*. Tesis de maestría en Ciencia Política con

mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

PETERS, Guy

1990 *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

PLISCOFF, Cristián y Pablo MONJE

2003 “Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública”. En: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003. Consulta el 1 de marzo de 2018:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047327.pdf>

REY-SÁNCHEZ SUÁREZ, Rosa Virginia

2015 *De Wawa Wasi a Cuna Más: Los desafíos de ser más que una guardería Estudio de caso de locales de Cuna Más en Jicamarca, Huarochiri*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

ROMÁN ALFARO, Andrea

2016 “Trayendo de vuelta al individuo: los soportes externos en el proceso de inserción y permanencia en la educación superior de los becarios y becarias de Beca 18”. Tesis de maestría en sociología, Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SABATIER, Paul y Daniel Mazmanain

1993 “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En: AGUILAR, Luis (ed.): *La Implementación de las Políticas*. México: Porrúa. pp. 323-372.

SAMANIEGO, Norma

2002 *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

SARTORI, Giovanni

2002 *La política: lógica y métodos en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

SERIDA, Jaime, Carlos GUERRERO, Jessica ALZAMORA, Armando BORDA, Oswaldo MORALES

2017 *Global Entrepreneurship Monitor: Perú 2016-2017*. Lima: Universidad ESAN.

SCHEDLER, Andreas

2004 “La relevancia pública de la política comparada”. En: Revista *Postdata*, n° 10, diciembre. Consulta el 5 de marzo de 2018:

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012004000100012

SULBRANDT, José, Natalia NAVARRETE y Natalia PIERGENTILI

2007 “Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales”. En: CORTÁZAR, Juan Carlos (ed.): *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: BID. pp. 119-163.

TRIVELLI, Carolina y Ramón DÍAZ

2010 “La pobreza rural y el programa Juntos”. En: PORTOCARRERO, Felipe, Enrique VÁSQUEZ y Gustavo YAMADA (eds.): *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

TORREJÓN SALMÓN, Sandra Roxana

2017 *Tensiones en la implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios del Perú*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

TUMMERS, Lars y Victor BEKKERS

2014 “Policy implementation, Street-level bureaucracy and the importance of discretion”. En: *Public Management Review*, 16(4), pp. 527-547.

VÁSQUEZ, Enrique

2008 *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: UP.

