

Asistencia para la reintegración

Buenas prácticas y prácticas prometedoras e innovadoras

Práctica #9

Fomento del empleo de los migrantes que retornan mediante el apoyo a las pymes en el Iraq

Entidad de ejecución: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Título del proyecto: Fondo de Desarrollo de Empresas

Donantes: Alemania, los Estados Unidos de América, la Unión Europea, el Japón y el Reino de los Países Bajos

Resumen

El Fondo de Desarrollo de Empresas (en adelante, “el Fondo”) fomenta la creación de empleo rápida y a gran escala en el sector privado y la recuperación económica mediante una asistencia adaptada a las pequeñas y medianas empresas o pymes. La OIM puso en marcha el Fondo en el Iraq en 2018 como mecanismo de financiación que facilita capital financiero a las pymes para apoyar su recuperación o expansión. Los beneficiarios del Fondo son pymes que eran prósperas antes del conflicto con el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (ISIL), pero que han sufrido pérdidas y perjuicios y tienen una gran demanda de mano de obra a la que pueden responder varios tipos de beneficiarios, como los migrantes que retornan.

El Fondo se adapta a los fines previstos en el contexto del Iraq, país en que el sector privado aporta el 60% de los puestos de trabajo, la mayoría de los cuales existen en un contexto de pyme. Al mismo tiempo, casi todas las pymes han experimentado un enorme grado de destrucción o pérdidas y carecen de acceso a fondos para su reconstrucción. Esta circunstancia resulta especialmente problemática, ya que el acceso al crédito en el Iraq es escaso o nulo, lo que hace que a estas empresas les resulte muy difícil encontrar fondos para recuperarse.

El Fondo soluciona la crucial insuficiencia de medios que las pymes afrontan para acceder a la financiación con fines de rehabilitación y expansión, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar las vías de acceso al empleo de los migrantes que retornan y otros grupos beneficiarios.

A diferencia de las intervenciones más individuales de inserción laboral y apoyo al empleo que ayudan a los migrantes que retornan a mejorar su empleabilidad desarrollando sus competencias, y a encontrar oportunidades mediante actividades que buscan hacer coincidir la oferta y la demanda, el enfoque del Fondo basado en una óptica estructural representa una solución eficaz para la reintegración a través del empleo; a saber, mediante la creación a nivel estructural de puestos de trabajo que puedan encajar con perfiles de beneficiarios concretos, como los migrantes que retornan.

El Fondo es fácil de ampliar y reproducir, previa adaptación al contexto local.

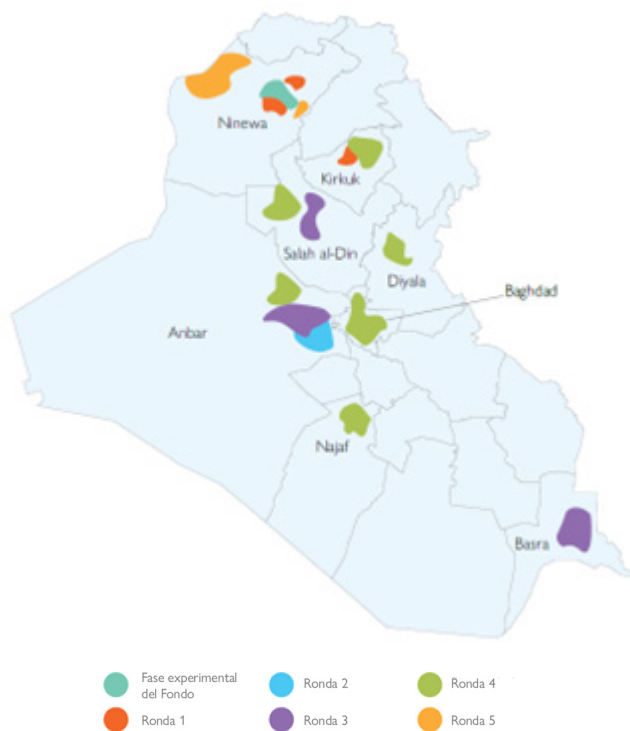


Detalles operacionales

Descripción de la actividad

El Fondo es un mecanismo de financiación introducido por la OIM en el Iraq que ofrece ayudas a las pequeñas y medianas empresas (con una plantilla de entre 2 y 30 trabajadores) para facilitar su recuperación y su expansión. En 2018 se puso a prueba de manera experimental en Mosul y en 2019 se amplió a varios lugares del Iraq.

Cobertura geográfica del Fondo



La ayuda financiera se define sobre la base de una evaluación de las necesidades, la capacidad de crear empleo de las empresas seleccionadas, en particular para los migrantes que retornan y otros grupos asistidos por la OIM en el Iraq, y un plan de negocio.

La selección de las empresas que van a recibir el apoyo del Fondo se lleva a cabo mediante un proceso por fases en el que las empresas se descartan o no con arreglo a un sistema de puntuación respaldado por un proceso de debida diligencia. Una vez seleccionadas, las pymes reciben asistencia en varias cuotas

conforme van alcanzando los distintos hitos de implementación. El siguiente gráfico ilustra el proceso en su conjunto, que se describe con mayor detenimiento a continuación.

1. PLANIFICACIÓN

Ubicación. El Fondo funciona por fases: se llevó a cabo una primera fase experimental en Mosul y luego han tenido lugar sucesivas fases en distintas regiones del Iraq en varias rondas. Los emplazamientos de las sucesivas rondas se seleccionaron con arreglo a varios criterios, entre otros, la situación de desplazamiento (provincias con altas tasas de retorno y zonas de desplazamiento prolongado) y las posibilidades de éxito de las pymes (zonas con una actividad económica importante o con acceso a centros económicos o mercados alternativos).

Evaluación de mercado. Para ofrecer un apoyo adecuado a las pymes y garantizar que la asistencia ayude a la recuperación económica general de la zona (en vez de afectar negativamente al mercado como resultado de la fluctuación de los precios o el sobreabastecimiento), resulta imprescindible evaluar el mercado local. Para evaluar la situación del mercado, es preciso identificar las limitaciones, los obstáculos y los cuellos de botella que impiden el crecimiento, y comprender las perspectivas y posibilidades del mercado. Otros factores importantes que hay que entender son la competencia internacional y local, la seguridad y el contexto cultural de las operaciones, los problemas y obstáculos relacionados con la oferta de mano de obra y lo que se puede esperar de las empresas en términos de reglas y normas financieras. Básicamente, en el Iraq, las evaluaciones de mercado para el Fondo responden a la pregunta: “¿Qué pequeñas y medianas empresas en qué sectores han sufrido con motivo de los fallos de mercado derivados del conflicto que, con ayuda de fondos de contrapartida y asistencia al desarrollo empresarial, podrían generar una necesidad de mano de obra adicional, sin una distorsión del mercado?”. Con las adaptaciones oportunas, cabría realizar evaluaciones similares en otros contextos, tanto con miras a la estabilización y la recuperación consecutiva a las situaciones de crisis como pensando en el desarrollo a más largo plazo.

Las evaluaciones de mercado se llevan a cabo a nivel de distrito o zona urbana utilizando distintas técnicas, como los debates en grupos focales (con representantes de varios grupos profesionales para examinar la cadena de suministro y el contexto de mercado

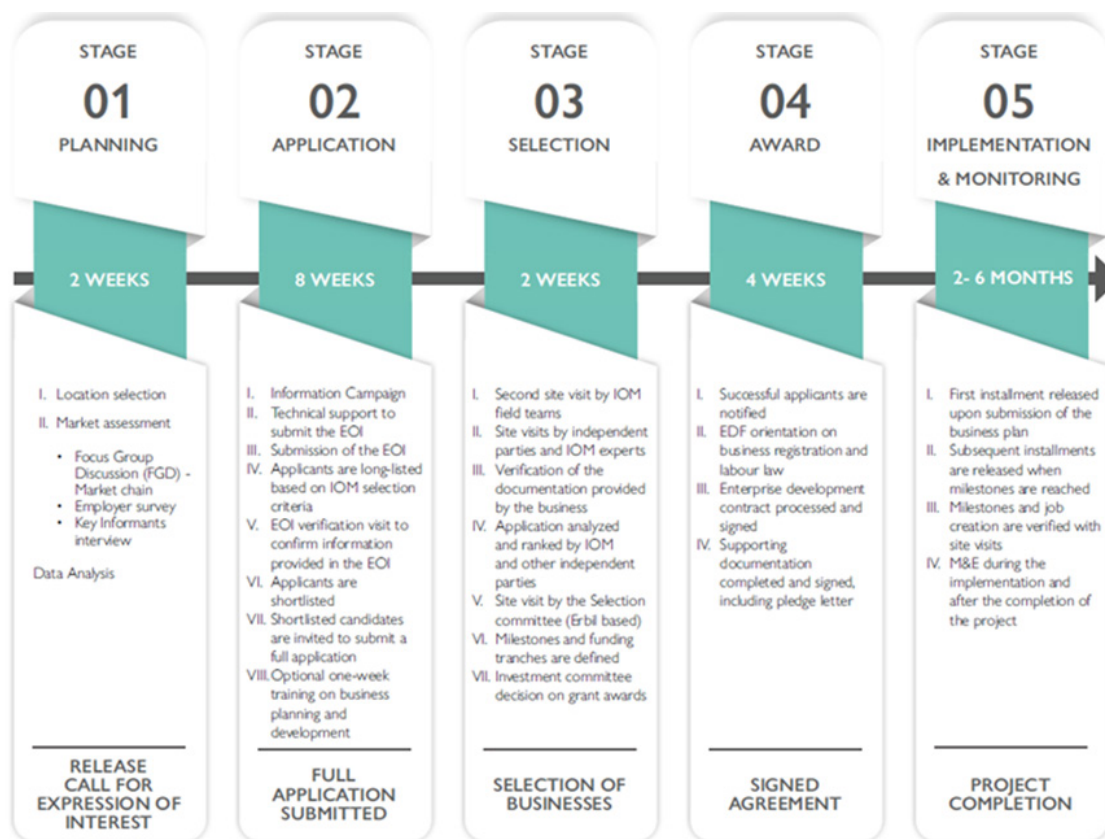


de algunos productos), las entrevistas a informantes clave (como representantes de la Cámara de Comercio y la Cámara de Industria, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Agricultura, los ayuntamientos, las concejalías, las asociaciones empresariales locales, los bancos, las instituciones de microfinanzas, los sindicatos de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria) y las encuestas a los empleadores (el tamaño de la muestra se determina caso por caso para garantizar la representatividad del mercado). La recopilación de datos corre a cargo de los equipos de la OIM en la zona para cada evaluación de mercado mediante un cuestionario elaborado por un

economista del desarrollo contratado por la OIM en el Iraq. La evaluación de mercado también puede utilizar otra información, como anteriores solicitudes y los resultados de las empresas del Fondo en distintos sectores.

Algunas de las evaluaciones de mercado llevadas a cabo para el Fondo figuran en su [sitio web](#).

La evaluación de mercado sirve para documentar una **convocatoria de manifestaciones de interés**, ya que, entre otras cosas, permite definir los criterios de idoneidad y selección y concretar los sectores a los que se va a asistir.



2. SOLICITUD

La manifestación de interés. La manifestación de interés incluye la nacionalidad del solicitante y el número de trabajadores de la empresa, el uso previsto de la ayuda (entre otras cosas, en términos de creación de empleo sostenible), el impacto social y la experiencia de los últimos años. Las empresas deben indicar su propia aportación (financiera o material) al proyecto (ya que los fondos de contrapartida de las empresas son un

claro indicador de que la empresa está comprometida con el proyecto). Un aspecto importante de la manifestación de interés es que incluye información sobre la intención del posible beneficiario de contratar a miembros de grupos vulnerables como personas con discapacidad, desplazados internos, migrantes que retornan o mujeres (en función del contexto), así como sobre su voluntad de contratar a solicitantes de empleo remitidos por la OIM.



De la manifestación de interés a la solicitud completa. Una vez remitida la manifestación de interés, las empresas reciben automáticamente una puntuación con arreglo a las prioridades del proyecto (la puntuación se calcula mediante un algoritmo que tiene en cuenta los diversos elementos de información consignados en la manifestación de interés; por ejemplo, una empresa recibirá mayor puntuación si está dispuesta a contratar a personas remitidas por la OIM o a personas pertenecientes a grupos vulnerables). A continuación, las empresas con mejor puntuación reciben una visita de verificación que sirve para juzgar la exactitud de la información transmitida. Si la evaluación es positiva, se invita al posible beneficiario a que remita una solicitud completa.

3. SELECCIÓN

Visitas sobre el terreno y análisis de las solicitudes. La selección se lleva a cabo a partir de un análisis de la solicitud completa y una serie de verificaciones y visitas sobre el terreno: una segunda visita al emplazamiento por parte del equipo sobre el terreno de la OIM, una visita de las partes independientes y los expertos de la OIM y, después del análisis de la solicitud, una visita del Comité de Selección. La OIM y las partes independientes también analizan la solicitud a la luz de las prioridades y los criterios del proyecto, por ejemplo, en términos de contribución a la recuperación económica y la creación de empleo y en lo tocante a los grupos vulnerables (*véase más arriba*).

Definición de los hitos y los tramos de financiación. La OIM y el propietario de la empresa acuerdan el número y los plazos de los tramos de financiación (por lo general, se contemplan tres cuotas), así como los hitos que se han de alcanzar para activar cada cuota. La liquidación de la ayuda del Fondo es incremental y está condicionada al logro satisfactorio de los hitos, así como a la verificación de que las cuotas contribuyen a la ejecución del plan de negocio conforme a lo acordado durante el proceso de examen y selección. Este sistema también limita los riesgos a los que se expone la OIM si se produce de forma deliberada un uso o una apropiación indebida de fondos.

Decisión del Comité de Inversiones sobre la concesión de ayudas y selección de las empresas. Un Comité de Inversiones integrado por personal de la OIM y por expertos externos,

como destacados dirigentes del ámbito empresarial, cámaras de comercio, universidades, etc., se encarga de realizar visitas sobre el terreno a las empresas seleccionadas. Primero, examina la manifestación de interés, la solicitud completa, el informe de las diversas visitas realizadas con anterioridad y el plan de negocio. A continuación, adopta una decisión definitiva sobre la selección de la empresa (si se le concede o se le deniega la ayuda). El Comité está facultado para reducir o aumentar el importe total de la ayuda, así como para negociar un número distinto de trabajadores adicionales, proponer un cambio en el plan de negocio y ajustar según resulte oportuno el valor estimado de la aportación del propietario de la empresa, conforme a sus observaciones y a su valoración de los logros a los que puede aspirar la empresa si se le conceden los fondos.



El taller de ebanistería Ibrahim en Basora, beneficiario del Fondo © OIM

4. CONCESIÓN

Orientación sobre el registro de sociedades y el derecho del trabajo. Dado el elevado número de empresas que no están registradas en el Iraq, la OIM colabora con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con la Cámara de Comercio local para organizar sesiones de orientación sobre las ventajas del registro dirigidas a las empresas a las que se concede la ayuda del Fondo.¹ También se brinda apoyo a las empresas para que cumplan otras normas en relación al salario mínimo, el trabajo infantil y la seguridad en el lugar de trabajo, y se pueden incluir cláusulas en el contrato vinculadas a la mejora de las condiciones de trabajo.

¹ La OIM también tiene previsto comenzar a ofrecer dentro de poco actividades de apoyo a la capacidad técnica a las empresas asistidas por el Fondo (incluidas aquellas que presentan una solicitud, llegan a la última fase y son rechazadas, pero prometen y podrían volver a presentar una solicitud con mayores posibilidades de ser elegidas) en colaboración con la OIT.



Arreglos contractuales. Los candidatos seleccionados firman un acuerdo de servicio en el que se detallan sus responsabilidades, los indicadores de desempeño y los hitos que han de alcanzar para que se activen los pagos (*como se indica más arriba*).

5. IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Implementación. De conformidad con el acuerdo firmado, las empresas al ser seleccionadas reciben la primera cuota. Los equipos técnicos sobre el terreno realizan visitas periódicas para supervisar a las empresas y controlar el progreso hacia los hitos definidos. De ser posible, recomiendan medidas para resolver los problemas. Cuando se alcanza un hito, se liquida la cuota siguiente.

Seguimiento. El seguimiento de las empresas asistidas por el Fondo tiene lugar al principio, en el medio y al final del proceso (hasta 14 meses después de la concesión inicial de la ayuda). También tiene lugar después del desembolso de cada cuota mediante la verificación del hito, como se ha indicado ya.

Enfoque y justificación

EL CONTEXTO CONSECUTIVO A LA SITUACIÓN DE CRISIS EN EL IRAQ Y LA NECESIDAD DE LA PRESENTE INTERVENCIÓN

“Diagnóstico” económico. En el Iraq, el sector privado aporta el 60% de los puestos de trabajo, la mayoría de los cuales existen en un contexto de pyme. Debido al conflicto, casi todas las pymes han experimentado un enorme grado de destrucción o pérdidas y se han quedado sin trabajadores con motivo de la violencia y los desplazamientos. El acceso al crédito en el Iraq es escaso o nulo, lo que hace que a las empresas les resulte muy difícil encontrar fondos para la reconstrucción o la recuperación. “Tanto los beneficiarios como los no beneficiarios de la ayuda del Fondo indican que los dos principales retos para los negocios locales son la persistente escasez de capital, la destrucción de la infraestructura local y los daños físicos experimentados por sus empresas”.²

Diagnóstico en materia social y de desplazamientos. Muchas comunidades afectadas por el conflicto están recibiendo a un mayor número de migrantes que retornan, lo que supone una

sobredemanda de recursos y servicios ya de por sí limitados. Las personas que regresan o emprenden la reconstrucción de sus comunidades se encuentran con una situación de desempleo generalizado y un futuro económico incierto. El recrudecimiento de las tensiones en la comunidad debido a la competencia por los recursos, la ampliación de las divisiones sectarias de orden etnorreligioso y las posibles represalias contra quienes presuntamente tienen relación con las partes en el conflicto también forman parte de los problemas que dificultan la reintegración de los migrantes que retornan y los desplazados internos en sus comunidades de origen.

Respuesta de la OIM. En un contexto en el que el Iraq ha entrado en la fase de recuperación, resulta imprescindible garantizar soluciones duraderas para que los migrantes y los desplazados internos puedan regresar y reintegrarse en sus lugares de origen. Los migrantes que retornan y los desplazados internos han señalado que uno de los principales obstáculos que encuentran para regresar y reintegrarse en su lugar de origen es la falta de ingresos y empleo. Esta observación, sumada a los comentarios de propietarios de empresas en el mismo sentido, de que aquel era un contexto difícil para la recuperación y el crecimiento de sus negocios, llevaron a la OIM en el Iraq a elaborar un programa integrado para energizar la economía local mejorando los medios de sustento y el empleo y reforzar la cohesión social. El Fondo se puso en marcha para solucionar uno de estos problemas: la crucial insuficiencia de medios que afrontan las pymes para acceder a la financiación con fines de rehabilitación y expansión.

La OIM tradicionalmente se ha centrado en una asistencia individualizada para el empleo y una asistencia comunitaria que adoptaba la forma de mejoras en las infraestructuras que generaban empleo temporal, como las iniciativas de “dinero por trabajo”. Sin embargo, cada vez hay una mayor conciencia de la necesidad de prestar una atención especial a los actores comunitarios e institucionales del sector privado para ampliar las perspectivas de empleo a más largo plazo. El Fondo se basa en esta constatación: en vez de apoyar el empleo por cuenta propia a través de las microempresas, procura ayudar a las pymes a ampliar su producción y sus operaciones, para apoyar así una creación de empleo rápida, a gran escala y sostenible.

² Evaluación del MIT. Véase la sección “Efectos y datos”.



Debido al contexto posterior al conflicto en el que funciona, el Fondo presta mucha atención a la posible aportación de la intervención a la rehabilitación de las cadenas de valor locales o al restablecimiento de servicios que constituyen una necesidad básica para la población local.

EL CONTEXTO CONSECUTIVO A LA SITUACIÓN DE CRISIS EN EL IRAQ Y LA NECESIDAD DE LA PRESENTE INTERVENCIÓN

Más allá de su contribución a la recuperación y revitalización económicas, los puestos de trabajo creados a través de las ayudas del Fondo en parte sirven a la OIM para facilitar la integración o la reintegración económica de grupos concretos (como las personas en situación de vulnerabilidad, los desplazados y los migrantes que retornan).

En la concesión de ayudas, el Fondo otorga prioridad a los grupos marginados que no tienen acceso a mecanismos financieros formales, como los jóvenes en riesgo y las mujeres empresarias. Además, el mecanismo centra su actividad en zonas con altas tasas de retorno (según el índice de retorno de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos de la OIM) o con graves situaciones de desplazamiento prolongado.

PROCESO DE DEBIDA DILIGENCIA

El Fondo ha establecido procesos de debida diligencia y mecanismos de verificación de gran solidez para reducir los riesgos y optimizar los recursos. El proceso de debida diligencia se organiza por fases e incluye varias etapas de verificación, visitas sobre el terreno y consultas, tal como se indica en la sección anterior (“Descripción de la actividad”). Gracias a los rigurosos procesos introducidos en el marco del Fondo y a las sólidas medidas de mitigación del riesgo, la OIM en el Iraq ha logrado granjearse el apoyo de diversos donantes y ha podido ampliar el Fondo.

Asociaciones y sinergias

La implementación del Fondo corresponde a la OIM y su financiación corre a cargo de varios donantes.³ Para llevar a la práctica determinados programas sectoriales (por ejemplo, en el terreno de la tecnología – véase a continuación), la OIM ha fomentado alianzas con distintas ONG y con algunas empresas del sector privado (entre otras, con una ONG que ha creado un vivero de empresas y con un proveedor de servicios de datos y de servicios de telecomunicaciones móviles).

En el futuro próximo, el Fondo colaborará con interlocutores de primer nivel y establecerá vínculos con centros de empleo, instituciones financieras y programas públicos. En colaboración con un banco público, la OIM también ha comenzado a crear un programa de préstamos en condiciones favorables para otorgar un mayor acceso a las actividades financieras a las empresas que han pasado por el Fondo.

El Fondo está estrechamente vinculado a algunas de las intervenciones de apoyo a los medios de sustento individuales que la OIM lleva a cabo en el Iraq, ya que estas pueden servir para estimular la demanda en la economía local y aportan la mano de obra calificada que necesitan las pymes del sector privado

Información adicional

El Fondo es una metodología flexible que puede apoyar a distintos sectores de actividad. Más allá de la estructura básica ya descrita, la OIM ha comenzado a ampliar el mecanismo del Fondo con la idea de invertir en determinados sectores clave, como la tecnología, las energías renovables y la agricultura, a través de los siguientes programas:

- Innovación: dirigido a empresas tecnológicas de nueva creación en colaboración con el sector privado y viveros de empresas (en curso);
- Energía Renovable: para el fomento del desarrollo de pymes en el contexto de las energías renovables y la creación de empleos verdes (previsto);
- Agricultura: con miras a la creación de empleo rural y a una estrategia centrada en las cadenas de valor agrícolas locales (previsto);

³ Alemania (a través de su banco para el desarrollo Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW), los Estados Unidos de América (la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos y USAID), la Unión Europea, el Japón y el Reino de los Países Bajos.



- Cultura: en colaboración con la UNESCO, para apoyar a empresas en lugares concretos que contribuyen directamente a la preservación y la promoción del patrimonio cultural iraquí (previsto);
- COVID-19: para ayudar a empresas que participan de manera directa en las medidas de respuesta a la enfermedad coronavírica de 2019 (COVID-19), como las que fabrican equipos de protección personal (EPP), las empresas de equipos y suministros médicos, los servicios de distribución, etc. (en curso).

Contactos y referencias útiles

Es posible consultar más información sobre el Fondo en el sitio web del Programa: <http://edf.iom.int>. La dirección de contacto del equipo del Fondo es iraqedf@iom.int.



El propietario y los trabajadores de la fábrica de costura Baba Gurgur, asistida por el Fondo en Kirkuk © OIM

Base empírica

Efectos y datos

DATOS SOBRE EL PROGRAMA Y SOBRE EL SEGUIMIENTO

Desde el comienzo del Fondo en agosto de 2018 hasta el 15 de marzo de 2020, se recibieron 6.802 solicitudes al Fondo, de las cuales fueron seleccionadas 2.103. Al final, se decidió que recibirían ayuda 305 empresas, las cuales se esperaba que creasen 1.574 puestos de trabajo (esto es, un promedio de 5,2 empleos por empresa asistida). El 17% de los propietarios de las empresas asistidas eran mujeres. Se aprobó el desembolso de un total de 5.094.672 dólares EE.UU. en ayudas (esto es, un promedio de 16.704 dólares EE.UU. por empresa y de 3.237 dólares EE.UU. por puesto de trabajo de creación directa⁴); además se movilizaron 10.904.746 dólares EE.UU. en capital privado (aportaciones de las empresas en líquido o en activos). Los principales sectores asistidos fueron: la agricultura (30%), las manufacturas (12%), los servicios (11%), la construcción (9%) y la industria alimentaria (9%).

Las solicitudes recibidas por el Fondo indican lo siguiente:

- El 85% de los solicitantes estaban dispuestos a contratar a solicitantes de empleo remitidos por la OIM;
- El 88% tenía la intención de contratar a desplazados internos o a migrantes que retornan;
- El 51% tenía la intención de contratar a una trabajadora;
- El 81% tenía la intención de ejercer un impacto positivo en su comunidad;
- El 94% de las empresas se habían visto afectadas por la crisis política en los cinco últimos años.

⁴ Esta cifra únicamente refleja parte de los efectos de las ayudas. El programa apoya la recuperación económica de pymes clave, contribuyendo así a una recuperación económica más general en las zonas beneficiarias. La obtención de empleo genera unos ingresos que la familia puede usar para satisfacer sus necesidades básicas, evitando recurrir a posibles estrategias de afrontamiento negativas. Una mayor seguridad financiera en la comunidad objeto de la intervención contribuye directamente a la revitalización de la economía local, lo que a su vez genera más oportunidades económicas para otros miembros de la comunidad. Asimismo, la ayuda se puede utilizar para reparar o ampliar el negocio, con pocos efectos inmediatos en el empleo, con lo que solo conlleva un aumento del empleo a largo plazo en una segunda fase. La OIM también considera que la ayuda del Fondo ofrece fondos de contrapartida e invita a las empresas a que usen sus recursos y consideren los fondos de la OIM como un elemento adicional.



EVALUACIONES

Desde sus comienzos, el Fondo se ha sometido a tres evaluaciones y todas han arrojado resultados positivos:

1. Evaluación del Fondo a cargo del MIT (noviembre de 2019);⁵
2. Evaluación del Programa de Revitalización Comunitaria VIII a cargo de RMTeam (febrero de 2020);⁶
3. Evaluación intermedia del proyecto realizada a nivel interno “Contribuir a la recuperación económica del Iraq mediante la creación de empleo y la revitalización de las economías locales” (periodo de enero a diciembre de 2019).⁷

Algunas de las conclusiones de estas tres evaluaciones relacionadas con el Fondo se presentan a continuación.

Utilidad de la intervención. La evaluación intermedia realizada a nivel interno destacó que la información recabada en los estudios relativos a las competencias de la mano de obra y las evaluaciones de mercado garantizaban que el proyecto se hallaba en consonancia con las necesidades y las prioridades locales. Todos los beneficiarios directos del Fondo (los propietarios de las empresas) encuestados por RMTeam confirmaron que la intervención se ajustaba a sus necesidades, y todas las beneficiarias mujeres entrevistadas confirmaron unánimemente que la asistencia se adaptaba a sus necesidades específicas.

Casi todos los beneficiarios del Fondo (81%) encuestados por RMTeam indicaron que antes de recibir la asistencia, su empresa no funcionaba o estaba atravesando serias dificultades financieras, pero que, gracias a la ayuda del Fondo, sus negocios en ese momento estaban operativos. Todos coincidieron en que la asistencia les había permitido superar las dificultades de una manera adecuada y pertinente. Un beneficiario declaró lo siguiente: “Gracias a la ayuda, pudimos comprar la maquinaria

y el equipo que necesitábamos y también pudimos contratar a varios trabajadores que nos hacían falta”.

El 92% de los encuestados por RMTeam (36 de 39) agregaron que los ingresos del empleo constituían un apoyo pertinente y apropiado para los miembros de la comunidad que contrataban y servían para revitalizar la economía comunitaria.

Operatividad de las empresas y revitalización económica. Los beneficiarios del Fondo encuestados por RMTeam confirmaron unánimemente que sus **empresas estaban operativas** en el momento de la evaluación, tras finalizar la prestación de servicios. El 100 % de los propietarios de las empresas señalaron que habían superado las dificultades y habían logrado negocios que funcionaban bien gracias a la ayuda del Fondo, e indicaron que sus empresas gozaban de una sostenibilidad y una funcionalidad que no tenían antes de recibir la ayuda del Fondo. El 44% de los beneficiarios declararon que la ayuda había servido para mantener y apoyar sus negocios en la medida en que les había permitido cubrir los gastos de explotación y acceder a los recursos humanos necesarios. Menos de una tercera parte de los beneficiarios (11) indicaron que la asistencia financiera facilitada solo había sido suficiente para obtener el equipo, pero no para adquirir todos los materiales necesarios.

Tras participar en el proyecto del Fondo, los 39 beneficiarios entrevistados por RMTeam indicaron que sus ingresos mensuales superaban los 200.000 dinares iraquíes (unos 168 dólares EE.UU.). Cerca del 40% de los participantes (16) declararon que habían registrado un aumento en sus beneficios en su mejor mes del año anterior de entre 500 y 1.000 dólares EE.UU. El aumento de los beneficios registrados en su mejor mes fue de entre 1.000 y 1.500 dólares EE.UU. para el 28% de los beneficiarios (11), de entre 1.500 y 3.000 dólares EE.UU. para siete beneficiarios y de más de 4.000 dólares EE.UU. para cuatro participantes. La evaluación del MIT observó un aumento de los

⁵ Evaluación externa del Fondo de Desarrollo de Empresas a cargo de Marsin Alshamary (Instituto de Tecnología de Massachusetts y Universidad de Harvard) y Elizabeth Parker-Magyar (Instituto de Tecnología de Massachusetts), publicada en enero de 2020. Esta evaluación externa analiza el grado en que el programa ha logrado una creación de empleo sostenible comparando las variaciones en el empleo (situación y salarios) entre los solicitantes del Fondo que recibieron y no recibieron la ayuda en cuatro lugares distintos. Al establecer una comparación entre los resultados de los beneficiarios de la ayuda y sujetos parecidos que no recibieron la ayuda, la evaluación muestra de manera más fiable si las variaciones en el empleo se deben a la ayuda en sí o si son resultado del deterioro o la mejora de las condiciones del mercado local.

⁶ Esta evaluación recapitulativa de las ocho fases del Programa de Revitalización Comunitaria de la OIM en el Iraq, llevado a cabo entre septiembre de 2018 y septiembre de 2019, abordó los distintos componentes del programa, esto es, la iniciativa de “dinero por trabajo”, el apoyo empresarial y el apoyo a nivel de infraestructuras. El Fondo es uno de los componentes de este programa de estabilización y revitalización comunitaria de mayor alcance.

⁷ Esta evaluación intermedia fue llevada a cabo por la OIM en el contexto del proyecto financiado por el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, el Instituto de Crédito para la Reconstrucción), con el fin de: i) aportar información sobre la eficacia del programa y ii) identificar recomendaciones para mejorar el aprendizaje en el marco del proyecto, así como de cara a futuras intervenciones.



ingresos de las empresas del 55% en las pymes que habían recibido una ayuda del Fondo entre cuatro y seis meses después de recibir la asistencia, frente a una disminución del 1% en el caso de otras empresas en los mismos mercados que no se habían beneficiado del programa del Fondo. Los evaluadores consideraron que cabía esperar ulteriores aumentos a más largo plazo.



“Cuando nos dieron la ayuda, pudimos comprar el equipo adecuado y aumentar nuestra producción un 50%”, dice el propietario de la fábrica de patatas Al-Miqdad, asistida por el Fondo en Mosul © OIM

Como resultado de la estabilidad y la funcionalidad de sus empresas, y el aumento de la productividad y los ingresos sostenibles, la gran mayoría de los encuestados (37 de 39, incluidas las cinco mujeres) señalaron que **ya no irían a buscar empleo fuera de su actual emplazamiento**.

Los beneficiarios encuestados por RMTeam indicaron que el apoyo facilitado a las empresas locales había contribuido de forma positiva a **revivir el mercado comercial**, lo que había propiciado una circulación del efectivo y oportunidades de empleo. De 39 beneficiarios, 38 constataron una mayor actividad económica y un aumento de la competencia en el mercado local, lo que había supuesto un abaratamiento de los productos, un aumento de las oportunidades de empleo y una revitalización de las fábricas locales. Un beneficiario del Fondo en Mosul lo explicaba con las siguientes palabras: “Abrir la fábrica sirvió para rebajar los precios del plástico en la zona”.

Por último, según la evaluación interna de la OIM, el porcentaje de empresas del Fondo que tienen activadas las medidas de seguridad necesarias pasó del 77% al 88% después de recibir la asistencia.

Empleo sostenible y mayores ingresos. Las intervenciones y el apoyo brindado a las empresas locales generaron las oportunidades de empleo necesarias y revitalizaron comunidades económicamente estancadas. Los beneficiarios y los interesados clave encuestados por RMTeam **confirmaron la creación de oportunidades de empleo y la revitalización económica de sus comunidades**.

La evaluación del MIT analizó los datos de las solicitudes y la información obtenida por medio de las encuestas realizadas a los 193 solicitantes al Fondo en Mosul y Kirkuk, y comparó los datos de los 49 solicitantes que habían recibido la asistencia del Fondo con los datos de las demás empresas, similares a estas, que no la habían recibido. El MIT observó que **los beneficiarios de la ayuda del Fondo tenían contratados a 2,23 trabajadores más que los solicitantes comparables que habían participado en la misma encuesta**.

La conclusión de la evaluación del MIT es que el programa del Fondo ha **logrado aumentar el empleo** en contextos extremadamente difíciles en los que los propietarios de empresas locales no solo están atravesando dificultades de seguridad, sino también financieras: la escasez de capital, los daños en las infraestructuras y la inestabilidad política y económica.

El Fondo ha contribuido a aumentar el empleo en las empresas asistidas, así como al incremento de los ingresos de los trabajadores de dichas empresas. Después de la asistencia del Fondo, el 100% de los encuestados entrevistados por RMTeam confirmaron que sus **ingresos habían aumentado**, y el 87% de los trabajadores entrevistados por la OIM de cara a su evaluación interna indicaron que sus **condiciones de vida habían mejorado** como resultado de los servicios del Fondo. La efectividad del proyecto se midió comparando la evolución de las condiciones de vida de los beneficiarios y los no beneficiarios: se observó que un cambio positivo en los medios de sustento de los beneficiarios se había debido principalmente a la intervención del proyecto, ya que los no beneficiarios de las mismas comunidades habían experimentado pocos cambios o cambios negativos.

Tanto los migrantes que retornan como los desplazados internos indicaron que el proyecto les había brindado **herramientas para integrarse o reintegrarse en la comunidad**, ya que había



mejorado su situación financiera y les había permitido liquidar las deudas pendientes. Ello había hecho posible una interacción positiva y había facilitado la socialización en una clave más amable.

Efectos indirectos y oportunidades futuras. Más allá de los efectos directos del proyecto, la experiencia del Fondo ofrece oportunidades para ampliar el apoyo a las pymes en cooperación con el Gobierno y el sector privado. En ese sentido, cabe destacar lo siguiente:

- La base de datos del Fondo (que contiene datos sobre miles de pymes) puede analizarse para encontrar oportunidades de inversión adicionales, así como para fundamentar la formulación de políticas y crear vínculos con la financiación privada;
- El Fondo ha creado una reserva de empresas aptas a nivel de debida diligencia que cuentan con un historial de desempeño verificado, lo que aumenta el acceso de dichas empresas a la financiación;
- El Fondo está adaptado al contexto local y todas las herramientas se han traducido al árabe, lo que quiere decir que las entidades gubernamentales pueden integrarlas fácilmente y utilizarlas en los proyectos de desarrollo a más largo plazo.

Recomendaciones

A continuación, presentamos algunas recomendaciones para los profesionales interesados en diseñar y poner en marcha una intervención similar, sobre la base de la experiencia de la OIM con el Fondo y las evaluaciones llevadas a cabo.

PROCESO

Establecer procesos de debida diligencia y mecanismos de verificación de gran solidez siguiendo las mejores prácticas de las instituciones financieras para reducir los riesgos y optimizar los recursos de la intervención.

Garantizar la liquidación puntual de los pagos según lo acordado para que las empresas puedan organizarse a nivel de adquisiciones y contratación.

Dar amplia publicidad a la oportunidad de apoyo empresarial para que todos los miembros de la comunidad tengan las

mismas oportunidades y puedan acceder al programa en condiciones de igualdad.

Integrar el apoyo empresarial a otras intervenciones relacionadas con la recuperación económica y los medios de sustento individuales. La evaluación interna de la OIM constató importantes avances en la integración de varios componentes del Programa de Revitalización Comunitaria, pero también señaló la necesidad de promover la integración de dichas actividades. Deberían fomentarse los vínculos y las derivaciones entre los diversos componentes de estos programas, como la formación profesional, el apoyo a los medios de sustento individuales, el apoyo empresarial y la rehabilitación de las infraestructuras comunitarias. Estas interrelaciones deberían contemplarse ya desde la fase de planificación y diseño, especialmente si deben establecerse entre distintos programas y organizaciones de implementación. Un aspecto importante para posibilitar esas derivaciones y sinergias es que deben coincidir los lugares objeto de la intervención.

GRUPOS, SECTORES Y PRIORIDADES DE LA INTERVENCIÓN

Alinear los imperativos y los requisitos del sector privado con los objetivos del programa (recuperación, reintegración o desarrollo). Es preciso compatibilizar unos procesos de debida diligencia rigurosos con la necesidad de promover la inclusión de los grupos marginados que suelen estar excluidos de los sistemas financieros formales.

Evitar centrarse visiblemente en comunidades minoritarias de manera que ello pueda interpretarse como un ejercicio de favoritismo.

Definir claramente los sectores económicos en los que se ha de centrar la intervención en función de las evaluaciones de mercado. Centrar la atención en los sectores económicos estratégicos que requieren mucha mano de obra y tienen capacidad de crecer. Según la evaluación del MIT, los efectos del Fondo a nivel de empleo fueron “muy notables en los sectores de la construcción, la industria y las manufacturas”, lo que podría deberse al “contexto posterior al conflicto” y al “elevado número de encuestados que señalaron las dificultades para superar los daños en las infraestructuras”.



Un trabajador recién contratado en la fábrica de tornado de hierro Al-Hadidi que regresó a Mosul después de conseguir empleo en la fábrica asistida por el Fondo © OIM

Conciliar los objetivos a corto y largo plazo y tener presente la sostenibilidad de los sectores económicos asistidos. La conclusión de la evaluación del MIT sobre los efectos de la asistencia en el sector de la construcción se ha visto confirmada por las declaraciones de los propietarios de las empresas, que han afirmado que la persistencia de los daños a las infraestructuras y a sus negocios dificulta enormemente sus operaciones. Ahora bien, a medida que las infraestructuras se vayan rehabilitando a largo plazo, el desarrollo del sector de la construcción podría ralentizarse. Así pues, conviene tomar perspectiva frente a la posibilidad de invertir en empresas que ofrecen un empleo inmediato, como la construcción, y tener en cuenta otros sectores que podrían resultar más sostenibles, como las manufacturas. Además, primar la creación de empleo inmediata puede menoscabar la necesidad de invertir en las infraestructuras y la maquinaria que son necesarias para la supervivencia de las empresas, sobre todo en las comunidades que están en la fase posterior al conflicto. En determinados contextos, esas inversiones iniciales pueden allanar el camino a un empleo sostenible a largo plazo.

Tener en cuenta la longevidad de los contratos de empleo, incluida la duración promedio de las relaciones laborales de los trabajadores, en los criterios y las prioridades del programa. Algunos sectores, como la agricultura o la construcción, funcionan con contratos a corto plazo, mientras que los contratos a largo plazo se dan en los sectores de servicios, por ejemplo. Así pues, conviene identificar y tener en cuenta la naturaleza del empleo por sector.

Complementar el apoyo financiero con el acompañamiento para una mayor observancia de los principios jurídicos y éticos por parte de las empresas. Las empresas asistidas deberían tener la obligación de cumplir la normativa (salario mínimo, trabajo infantil, seguridad en el lugar de trabajo, etc.), y esas condiciones deberían formar parte de los contratos firmados con las pymes beneficiarias. También conviene adoptar medidas energéticas para alentar y apoyar el registro y la formalización de las empresas.

DIVERSIDAD DE LAS MEDIDAS DE APOYO EMPRESARIAL

Valorar la utilidad de combinar el apoyo empresarial mediante ayudas y otras medidas de asistencia, como la capacitación especializada o IMESUN, el apoyo para acceder a préstamos (por ejemplo, en cooperación con instituciones de microfinanzas o asociados bancarios, como proyecto independiente o dentro de un programa de apoyo progresivo para los beneficiarios de la ayuda), el apoyo a la comercialización y la cadena de valor, la mejora de la comercialización y el acceso a los mercados nacionales o internacionales, etc.

Buscar oportunidades para ampliar el apoyo empresarial mediante ayudas con otras formas de financiación innovadora (como garantías de préstamo, participaciones en el capital, etc).

Condiciones para replicar el proyecto

El Fondo apoya una rápida recuperación del sector privado, el crecimiento de las pymes y la creación de empleo, por lo que es una **metodología flexible** que puede ayudar a distintos sectores de actividad y que es **aplicable en contextos tanto de recuperación como de desarrollo.**

Un programa del estilo del Fondo resulta útil como **herramienta independiente** o dentro de un programa de recuperación o estabilización posterior al conflicto, un programa de asistencia para el desarrollo, o como **componente de un programa más amplio** con otros objetivos, como la cohesión social, la consolidación de la paz, el desarme, la desmovilización y la reintegración, etc. En el Iraq, diversos donantes han financiado el Fondo en pos de varios de estos objetivos.

La metodología del Fondo **también se puede adaptar y ajustar fácilmente a las necesidades de grupos de interés concretos.**



Un gran interés por parte de los donantes, no solo en la reintegración de los migrantes que retornan, sino también en la recuperación económica y la cohesión social, resulta imprescindible para llevar a cabo programas similares. En los contextos posteriores a las situaciones de crisis, debido al elevado volumen de retornos (de migrantes, refugiados y desplazados internos) y a la importancia de la rehabilitación económica para lograr la paz y la seguridad, hay grandes probabilidades de atraer ese interés de los donantes y los fondos correspondientes.

Centro de Gestión de Conocimiento UE-OIM

Hoja informativa elaborada y publicada por el Centro de Gestión del Conocimiento en junio de 2020.