



Evaluation Summaries

Promoción del Empleo Juvenil en América Latina - PREJAL

Datos rápidos

Países: Perú, Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Honduras, Colombia y México.

Tipo de evaluación: Final independiente

Área técnica: Empleo Juvenil

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: Arancha Villarejo y Lorenzo Gracia

Inicio del proyecto: Noviembre de 2005

Término del proyecto: Octubre de 2010

Código del proyecto: RLA/05/04M/SPA (MTIN), RLA/05/05M/SPA (AECID)

Donante: España, (MITIN y AECID) USD \$ 5.500.000

Palabras claves: Empleo, jóvenes

Antecedentes y contexto

El Proyecto “Promoción del Empleo Juvenil en América Latina” (PREJAL) tiene como objetivo contribuir al objetivo de la Declaración del Milenio “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo”. Ha tenido una duración aproximada de 5 años (2005-2010) y sus donantes son el Ministerio de Trabajo e Inmigración de España, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, por la parte pública, y la Fundación Telefónica, la Fundación Adecco, Endesa Internacional, Banco Santander, Prosegur, por la parte privada. Además, participa la Fundación del Real Madrid, aunque no como donante; la

CEOE participa como organismo coordinador de las empresas y fundaciones españolas.

El proyecto surge como una necesidad de posicionar la temática del empleo juvenil en los foros de trabajo de la región y, especialmente, entre los mandantes de la OIT al revelarse como un tema escasamente tratado hasta el momento del inicio del proyecto. Al mismo tiempo, se disponía de escasa información o documentación sobre la materia.

PREJAL se estructura en tres objetivos: 1/ Sensibilización; 2/ Acompañamiento de las Políticas Públicas; y 3/ Experiencias de formación/capacitación a jóvenes. El proyecto se ha desarrollado sobre 8 países de la región (México, Honduras, República Dominicana, Colombia, Perú, Brasil, Argentina y Chile) y ha contado con experiencias de formación en 6 países. Estas experiencias corresponden al objetivo 3 del proyecto y han sido desarrolladas por la parte privada.

La gestión del proyecto ha descansado principalmente en una estructura centralizada en el Equipo PREJAL de Lima compuesto por un ATP, un asistente financiero y dos asistentes técnicos, junto con coordinadores nacionales en Brasil, Chile y Argentina en períodos cortos de tiempo (12-15 meses) a mitad de período. PREJAL ha tenido un Comité de Seguimiento que se ha reunido aproximadamente una vez al año. El equipo PREJAL de Lima ha realizado semestralmente informes de avance que se han remitido a las partes interesadas y, además, se ha realizado un sistema de seguimiento específico para el

objetivo 3, desarrollado y mejorado de manera progresiva.

En el momento de realizar la presente Evaluación Final, el proyecto se encuentra en fase de cierre de sus actividades. Los productos, informes y resto de elementos se encuentran completados y no se prevé la realización otro tipo de actuaciones más allá de las administrativas de cierre final. PREJAL surgió como un proyecto innovador en cuanto a que era el primer proyecto en el que coexistían fondos de naturaleza pública y de naturaleza privada, aunque no puede definirse estrictamente como colaboración público-privada ya que no hubo interrelación entre ambos tipos de fondos: los privados se destinaron al objetivo 3 y los públicos a los objetivos 1 y 2. La incorporación de entidades privadas motivó un fuerte retraso inicial en el comienzo de las actividades del objetivo 3, en torno a un año, debido a que los procedimientos de la OIT no se encontraban adaptados a una colaboración de este tipo.

Los clientes de la Evaluación están constituidos, aparte de por la OIT, por los donantes: Ministerio de Trabajo e Inmigración de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Fundación Telefónica, la Fundación Adecco, Endesa Internacional, Banco Santander, Prosegur, la Fundación del Real Madrid y la CEOE, como entidad coordinadora de las empresas y fundaciones españolas.

Son clientes, a su vez, los gobiernos, las organizaciones de trabajadores, empleadores, los más de 17.000 beneficiarios de las acciones de formación y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con temas de empleo y juventud. Por parte de la OIT, además de la Oficina Regional de Lima y la Sub-regional de San José, son beneficiarios de la Evaluación Final las oficinas nacionales de la OIT, la Oficina en España y, la sede de la OIT de Ginebra.

El objetivo de la Evaluación se estructura en cuatro líneas de actuación:

- Analizar y documentar la percepción sobre las estrategias y resultados del proyecto entre las principales partes interesadas, gobiernos, trabajadores, empleadores, empresas y donantes, con la finalidad de fomentar el aprendizaje y rendir cuentas.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto que puedan contribuir a nuevas iniciativas, públicas y privadas, de promoción del trabajo decente para jóvenes.
- Verificar el aporte que el proyecto ha realizado para el posicionamiento y avance sobre el tema del empleo juvenil en gobiernos y actores sociales en el nivel regional y nacional.
- Formular recomendaciones aplicables en el ámbito regional y nacional sobre métodos de trabajo para la promoción de alianzas público – privadas que favorezcan el empleo de jóvenes.

El período del proyecto objeto de la Evaluación va desde noviembre de 2005 hasta julio de 2010. Los trabajos realizados por el equipo evaluador se han estructurado por fases, con los siguientes hitos principales:

- 1. Realización de cuestionarios** (10 modelos) para las entrevistas con los diferentes informantes clave identificados:
- 2. Trabajo de campo con los informantes clave de Latinoamérica**, mediante entrevistas telefónicas, por videoconferencia, por *skype* o mediante remisión de cuestionarios, con los informantes clave, preseleccionados por el equipo PREJAL de Lima y que han deseado participar en este proceso.
- 3. Trabajo de campo en Madrid** con los Donantes (MTIN, AECID, Empresas), CEOE, Fundación del Real Madrid y OIT España. Estas entrevistas se realizaron en la semana del 4 de octubre de 2010.
- 4. Revisión de información relevante** del proyecto: PRODOC, Evaluación Intermedia de 2005, Autoevaluación de 2010, información de consultas de la página web, Informes de Avance, productos realizados, información sobre empleo juvenil en América Latina, Planes de Empleo nacionales, actas de la

Comisión Mixta y del Comité de Seguimiento, datos sobre la realización financiera del proyectos, datos sobre los resultados conseguidos en el objetivo 3, etc.

Hallazgos y conclusiones principales

La realización del proyecto PREJAL ha contado con la incorporación de insumos financieros por parte de los donantes que suman un presupuesto de partida que asciende a 5,5 M USD y que con los intereses devengados a la fecha de realización del informe final asciende a 5,725,644 USD.

Analizando el desglose de nivel de ejecución por conceptos este asciende a 4.966.960 \$, sin incluir dentro de este concepto los gastos relativos a “*Project support*”. El mayor porcentaje del proyecto corresponde al Objetivo 3 (46,8%) donde no es posible obtener un desglose de conceptos, seguido de la partida de personal con un 29,3% del total de gastos ejecutados. El 58,8% del gasto realizado se ha materializado en los países participantes, mientras que el 41,2% corresponde a la parte regional. La mayor parte del presupuesto se concentra en tres países: Argentina (21,9%), Brasil (19,6%) y Perú (19,8%). A cierta distancia sigue Colombia (11,9%) mientras que el resto de países tienen una participación muy residual.

Los principales resultados obtenidos por el desarrollo de PREJAL se encuentran vinculados a la estrategia planteada por cada uno de los objetivos. Los **objetivos 1 y 2** se han enfocado especialmente en la participación de eventos y desarrollo de mecanismos de sensibilización, permitiendo a través de diferentes herramientas la inserción de la temática del empleo juvenil en el debate público. Los resultados en este sentido han sido diversos en función de las actividades desarrolladas:

- La incorporación de la temática en el debate público ha experimentado un crecimiento significativo a lo largo del desarrollo del Proyecto. De especial interés

supone la incorporación de la sociedad civil con entidades como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) que han originado la trasposición del consenso tripartito en actividades cuatripartitas. La difusión de PREJAL ha gozado de una mayor visibilidad entre los jóvenes al incorporar el debate en este tipo de entidades.

- La página Web constituye también un resultado fundamental, además de un legado a futuro. Actualmente se presenta como una herramienta básica de difusión y repositorio de información en materia de empleo juvenil.
- Respecto a las acciones de difusión y comunicación la valoración de los resultados es diversa en función de los agentes entrevistados a lo largo del proceso de evaluación:
 - La difusión en redes sociales le ha dotado de una mayor visibilidad sobre los jóvenes. Las Newsletter, trípticos y vídeos han incrementado en esta última etapa los impactos frente a la primera etapa donde se canalizó a través de una empresa de comunicación.
 - Desde el punto de vista de los donantes, la visibilidad esperada no ha conseguido alcanzar las expectativas iniciales si bien algunos productos se encuentran en fase de lanzamiento (ej: memoria digitales)
- En lo que respecta al análisis de políticas y programas de empleo en los países beneficiarios los resultados son francamente positivos de cara a sentar las bases de un conocimiento sobre la problemática del empleo juvenil. Con carácter previo a PREJAL, la información tanto estadística como documental era muy

débil y dispersa. Actualmente uno de los legados principales de PREJAL lo constituye las numerosas tipologías de estudios entre los que destacan inventarios de programas, análisis nacionales, actualización de bases estadísticas, etc.

Respecto al **objetivo 3** los resultados en términos cuantitativos arrojan unas cifras muy por encima de los 12.000 jóvenes inicialmente planteados, destacando algunos aspectos interesantes respecto a su aplicación.

- Las modalidades de actuación de cada una de las empresas han sido muy diversas y con enfoques muy diferentes en función de la propia naturaleza jurídica de la entidad. En el caso de las empresas los jóvenes capacitados pueden insertarse en las empresas o en entidades que trabajan para las empresas matrices. Los proyectos desarrollados por las Fundaciones no persiguen este propósito y en muchos casos está relacionado con la responsabilidad social de las entidades a las que pertenecen.
- Las modalidades de actuación en función de los contenidos puede dividir las experiencias en acciones de formación profesional (Endesa, Prosegur o Fundación del Real Madrid), o acciones de orientación laboral. Estas últimas son más numerosas en cuanto a beneficiarios.
- El objetivo 3 buscó la formación, inserción y empleabilidad de los beneficiarios a través de las empresas. No se plantearon como casos de buenas prácticas que permitiesen reflejar resultados positivos concretos que apoyasen las acciones de los objetivos 1 y 2.
- Las acciones del Objetivo 3 se han realizado de manera aislada dentro de PREJAL pero también dentro de las propias políticas nacionales de cada país.

- Las experiencias formativas del objetivo 3 han contado con una valoración muy positiva por sus beneficiarios ya que presentaba un alto valor añadido en sus currícula y les permitía ganar experiencia inicial en el trabajo.
- La presencia de coordinadores nacionales en tres países (Argentina, Chile y Brasil) ha sido vital para el posicionamiento del proyecto. No obstante, ha sido una oportunidad perdida para incorporar las actividades del Objetivo 3 a un enfoque de estrategia nacional que hubiera aumentado la visibilidad de todo el proyecto en los países participantes.

Analizando la **sostenibilidad** por objetivos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Respecto al *objetivo 1* destaca especialmente las actuaciones relativas al desarrollo de la plataforma web y la campaña (en sus variantes tradicionales y nuevos medios). En este caso la sostenibilidad a futuro depende de las propias prioridades de la OIT pero se considera uno de los elementos básicos para mantener en agenda la temática del empleo juvenil en la organización. Para ello se aprecia la necesidad de una constante actualización de la página sobre temáticas relativas al empleo juvenil así como la dinamización dentro de las redes sociales o la difusión del propio Newsletter de incorporación en la última etapa.
- Respecto al *objetivo 2* y el análisis de políticas y programas de empleo juvenil realizados en los países beneficiarios PREJAL ha permitido establecer un punto de partida pero su valor reside en su permanente actualización para la toma de decisiones. Una vez insertada esta temática en la OIT constituye una herramienta muy valiosa de toma de decisiones que debe ser sostenible en el tiempo. Las actividades

relativas a la organización de jornadas y seminarios con los mandantes, organizaciones juveniles y sociedad civil constituyen una actividad más ligada al contexto político de los diferentes países y de su apropiación por parte de los interlocutores clave.

- Respecto al *objetivo 3* el acercamiento para asegurar la sostenibilidad de la intervención ha comenzado a trabajarse por parte de OIT a través del desarrollo de recopilación de las prácticas realizadas como el informe de “Jóvenes y Empleo: Experiencias innovadoras en el mundo empresarial”.

Por parte de las empresas participantes la sostenibilidad está asegurada en algunas de ellas que manifiestan abiertamente continuar trabajando en la senda iniciada. Destaca el caso de Endesa o Prosegur que continúan con los programas desarrollados a través de PREJAL o el caso de Fundación Adecco o Fundación Telefónica que han planteado la posibilidad de continuidad o su complementariedad con proyectos propios como ProNiño.

Otros enfoques que permiten asegurar la sostenibilidad y perdurabilidad de resultados son los siguientes:

- Incorporación de la sociedad civil en la filosofía PREJAL.
- Desarrollo de medios de comunicación con medios propios a través de redes sociales y Newsletter, además de la página.
- Descripción de la sistemática empleada a través de diversas publicaciones que aseguran la posibilidad de réplica futura, describiendo las metodologías y modos de acercamiento utilizados.
- Descripción de mecanismos de acercamiento por países de cara a intervenciones futuros, ya que el proyecto dispone de mayor conocimiento sobre el modo de acercamiento de la temática por países de intervención.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Las recomendaciones principales son las siguientes:

1. Replantear las acciones dentro de una potencial colaboración con el sector privado como casos de buenas prácticas que permitan apoyar y ejemplarizar las acciones de sensibilización y acompañamiento.
2. Potenciar los resultados del objetivo 3 asumiéndolos como propios del proyecto y como experiencias que demuestran que el sector privado puede luchar contra la informalidad y promover una empleabilidad sostenible.
3. Establecimiento de estrategias nacionales más claras, presencia de coordinadores nacionales o, en su defecto, de coordinadores sub-regionales, por cada una de las zonas en que se pueda subdividir la región de acuerdo con sus grados de avance.
4. Se proponen tres escenarios a considerar en un futuro diseño de PREJAL que contemplan; 1) PREJAL subregionales; 2) coordinadores nacionales en todos los países; 3) focalización de PREJAL (esfuerzos y recursos) en países muy concretos.
5. Necesidad de establecer Comités de Seguimiento con una mayor continuidad (seis meses, por ejemplo; al mismo tiempo, resulta necesario que en los Comités se ofrezca información pormenorizada del grado de avance (financiero y técnico) del proyecto.
6. La información económica y financiera del proyecto no debería presentarse a los donantes utilizando solamente las rúbricas contables de la OIT puesto que no resulta de utilidad o fácil comprensión para las

personas no habitadas y porque su objetivo no es la organización de proyectos.

7. Resulta necesario obtener un acuerdo previo entre OIT y donantes en cuanto a los medios de comunicación y difusión al haberse revelado tan sensible para las empresas y fundaciones.
8. Se recomienda seguir profundizando en los ámbitos de verdadera cooperación público-privada, tanto desde el punto de vista de la ejecución directa de actuaciones como también, incorporando al sector privado en el análisis inicial y el diseño de las estrategias de un futuro PREJAL.
9. En la realización de actividades del actual objetivo 3, la incorporación de empresas locales en un futuro proyecto PREJAL resulta de interés, considerando un modelo mixto de empresas internacionales y locales como el más adecuado.
10. Resulta recomendable en una nueva generación del proyecto PREJAL que las experiencias de formación o los ejemplos de aplicación de las empresas se vinculen de alguna manera con planes o programas públicos.
11. La sociedad civil y, en concreto, las organizaciones juveniles y de empleo juvenil, junto con las asociaciones de jóvenes empresarios deberían integrarse en los debates junto con el resto de mandantes. Además, junto con los Ministerios de Trabajo, resulta conveniente involucrar en los procesos a las entidades que trabajan con la Juventud.
12. Capitalizar los resultados del proyecto PREJAL de manera que sirvan como base de partida para un futuro y nuevo PREJAL, de manera que los puntos de partida de la problemática a abordar y las dificultades de gestión estén clarificados y se esté en

disposición de plantear varios escenarios de intervención a discutir entre las partes interesadas.

13. En materia de trabajo conjunto público-privado, resulta recomendable adaptar a un futuro PREJAL los resultados de la *iniciativa InFocus* sobre Responsabilidad Social de la Empresa.

Las lecciones aprendidas más significativas son las siguientes:

- a) Una enseñanza principal de PREJAL consiste en recalcar la necesidad de una verdadera interacción entre todos los actores del proyecto, independientemente de su naturaleza jurídica.
- b) Se ha constatado la necesidad de imbricar mejor los diferentes objetivos de un proyecto entre sí del mismo modo que debe reforzarse la mejora de los cauces de la OIT para facilitar la colaboración público-privada de una manera real y eficaz.
- c) La presencia de recursos humanos continuados y permanentes es un medio de sostenibilidad a corto plazo (elaboración de políticas y sensibilización de los mandantes), a medio plazo (implementación de las políticas) y a largo plazo (capacidad nacional endógena de suscitar nuevas preocupaciones y desarrollo de nuevas políticas cada vez más avanzadas sobre el tema del empleo juvenil).
- d) Las reuniones y mecanismos del Comité de Seguimiento del proyecto precisan de una mayor operatividad y fluidez de información suficiente y adecuada.
- e) La figura del asistente financiero del proyecto es fundamental para garantizar la utilidad y transparencia de la información financiera del proyecto y facilitarla a los

donantes y resto de actores de cada proyecto, habida cuenta de la necesidad de presentar los datos financieros de la OIT de manera comprensible para personal externo al sistema, en especial, los donantes.

- f) La evolución de PREJAL muestra la importancia de incorporar a la sociedad civil en los proyectos, más allá de los mandantes tradicionales de la OIT, de cara a conseguir una sensibilización amplia de la sociedad y avanzar en el logro de resultados.
- g) El caso de Brasil permite visualizar como caso de éxito la transversalidad del empleo juvenil gracias a la implicación de la Secretaría Nacional de Juventud.
- h) Una de las debilidades iniciales del proyecto, la falta de una base documental y de información suficientes, ha permitido aprender la necesidad de realizar un estudio preliminar de la situación a abordar, así como de los posibles enfoques o escenarios a implantar.
- i) Los resultados positivos del objetivo 3 no bastan por sí solos para fomentar el trabajo decente entre los jóvenes.
- j) La participación público-privada requiere de la búsqueda de mayores consensos, en particular en temas tan sensibles como la comunicación.
- k) Las actuaciones concretas encargadas al sector privado tienen un grado de eficacia elevado por lo que la colaboración público-privada es especialmente relevante sobre todo para los efectos demostrativos o de aplicación sobre el terreno en los que la OIT suele presentar mayores dificultades.
- l) Junto con la capacitación realizada, que representa lo fundamental de la experiencia del objetivo 3, se ha podido aprender que

la tipología de empresas que la han realizado (empresas multinacionales con prestigio internacional) ha sido clave a la hora de valorización de la formación.

Finalmente, en lo que respecta a las buenas prácticas del proyecto destacan las siguientes:

- a) Creación de coordinadores nacionales en tres países: Argentina, Chile y Brasil, que han apoyado decisivamente las apuestas propias nacionales de estos países.
- b) El caso de Brasil es un ejemplo de buena práctica ya que se implicó en el tema del empleo juvenil y trabajo decente a la Secretaría Nacional de Juventud, coordinadora a su vez del Programa ProJovem.
- c) El proyecto PREJAL ha supuesto una buena práctica en cuanto a la generación de información suficiente y pertinente para analizar las diversas modalidades de intervención a nivel regional y nacional.
- d) El propio establecimiento de un apartado del proyecto (objetivo 3) que daba cabida a la participación privada es una buena práctica puesto que, como elemento de innovación, abrió un nuevo camino en la OIT que no se había explorado con anterioridad.
- e) La participación privada en el proyecto ha permitido dotar a PREJAL de una componente de aplicación práctica de la que hubiera carecido si sólo se hubiesen desarrollado los objetivos 1 y 2.
- f) La formación/capacitación realizada ha tenido carácter modular, por competencias y las empresas (de relevancia internacional) han concedido certificados de su realización.