



Evaluación Medio Término



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Programa para la Aplicación de Programas de Trabajo Decente en Países del MERCOSUR

Datos rápidos

Países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Tipo de evaluación: Auto evaluación Intermedia

Área técnica: Integración

Gestión de la evaluación: Fernando Baizán, Asesor Técnico Principal del Proyecto

Equipo de evaluación: Mauricio Jelvez

Inicio del proyecto: Febrero de 2010

Término del proyecto: Febrero de 2012

Código del proyecto: RLA/09/51/SPA

Donante: España (AECID) US\$ 1.474.926

Palabras claves: Trabajo Decente, MERCOSUR, PTDP

Antecedentes y contexto

El MERCOSUR, más allá de la dimensión propia que tiene todo Tratado de Integración entre países, se ha propuesto relevar la importancia de implementar estrategias de desarrollo que hagan compatible el objetivo de darle sustentabilidad al crecimiento económico con la búsqueda de mayores niveles de justicia social entre los países que lo componen. Este propósito exige la necesaria centralidad en las agendas de políticas públicas, tanto económicas como sociales, de las materias vinculadas con las políticas de empleo, especialmente aquellas referidas a la dimensión del trabajo decente.

En esa perspectiva, la propuesta de trabajo del Programa objeto de evaluación se inserta en las decisiones adoptadas por el MERCOSUR en la Conferencia Regional de

Empleo realizada en abril de 2004 que encomienda al Grupo Mercado Común la elaboración de una estrategia para el crecimiento del empleo, así como en las múltiples reuniones de los órganos socio laborales del MERCOSUR.

El Programa de Aplicación de Programas de Trabajo Decente en Países del MERCOSUR, define sus objetivos y actividades a partir de las prioridades manifestadas por los mandantes en los PNTD y las ejecuta en correlación con las prioridades que para cada país proponen a los Programas de Trabajo Decente por País, que es el instrumento de planificación general de la oficina. La alineación de estos diversos niveles de planificación se expresa en el cuadro siguiente. Cabe señalar, sin embargo, que se encuentran vacíos en la matriz, esto obedece a que no tenemos un PNTD en Uruguay y MERCOSUR y no tenemos un PTDP en MERCOSUR. En estos casos, el objetivo del Programa se constituye de forma inmediata en “completar” estos vacíos.

Descripción del Programa

El Programa de Aplicación de Programas de Trabajo decente en Países del MERCOSUR es un programa enmarcado en la larga tradición de colaboración entre España y la OIT en América Latina. Este programa está concebido como una colaboración de la AECID hacia la OIT Sub Regional para que refuerce el proceso de apropiación por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay del paradigma del trabajo decente y que a su vez

sea este uno de los componentes de la construcción de la institucionalidad laboral de MERCOSUR.

La estrategia que define al Programa es la actuación a nivel de la institucionalidad laboral de cada país y en el ámbito de los denominados “Órganos Socio Laborales de MERCOSUR”. Esta metodología de intervención permite la generación de sinergias positivas entre el nivel regional y el nacional y de estímulo entre los países a nivel bilateral. Para las mencionadas intervenciones el Programa cuenta con el apoyo de los especialistas en los diversos ámbitos del trabajo decente, de programación y finanzas situados en las oficinas de la OIT de Santiago, Argentina y Brasil, CINTERFOR/OIT de Uruguay y de la oficina de programas de la OIT en Paraguay. Se ha dispuesto, por último, de una coordinación en las actuaciones con las OTC de AECID en los países, especialmente con las de Montevideo y Asunción ya que de estas son las que están ejecutando programas de cooperación en el ámbito laboral.

Estructura Administrativa

La estructura de funcionamiento del programa se basa en el despliegue de cuatro técnicos en cada uno de los países, que tiene como base logística las oficinas locales de la OIT y como contraparte los Ministerios de Trabajo y los actores sociales representativos. Estos técnicos coordinan la ejecución de la actuación del programa en los respectivos países. La dirección administrativa y operativa del Programa, el Coordinador Técnico Principal y la Asistente Administrativa, está situada en la oficina Sub Regional de la OIT en Santiago de Chile. La actuación en relación al ámbito MERCOSUR se ejecuta por parte de la Coordinación del Programa con el apoyo del técnico situado en el país que ostenta la presidencia pro tempore de MERCOSUR. El presupuesto del programa para los dos años de vigencia se nutre exclusivamente de la aportación de la AECID de un millón de euros. Aunque también se nutre de la utilización de medios de la OIT para su implementación (oficinas, manuales, dirección, supervisión,

formación evaluación, expertos, etc.) que se podrían considerar aportaciones en especie.

Propósito y Alcance de la Evaluación

En atención a que el Proyecto se encuentra a mitad de su plazo de implementación, ha correspondido realizar esta evaluación intermedia cuyo objetivo es analizar la estrategia y ejecución del proyecto a la fecha y realizar recomendaciones que contribuyan a mejorar la eficacia e impacto para el plazo restante de la iniciativa. Se realizó bajo la modalidad de autoevaluación, es decir, gestionada y dirigida por el proyecto, contando con la colaboración de un consultor externo que actuó como facilitador del proceso y redactor del presente informe.

Los criterios y/o variables de la evaluación comprendieron los siguientes componentes: i) pertinencia y aptitud estratégica del proyecto; ii) validez y coherencia del diseño; iii) avance y eficacia del proyecto; iv) eficiencia en el uso de los recursos; v) eficacia de la estructura de gestión y, vi) orientación hacia el impacto y sostenibilidad del proyecto.

En consecuencia, sobre la base de estos factores, el propósito de la evaluación ha sido valorar la eficacia y la incidencia de los medios de acción e intervenciones específicas del proyecto y, sobretodo, aprovechar las enseñanzas extraídas en diversos ámbitos, incluidos los casos que tengan éxito para innovar y alimentar el aprendizaje institucional a futuro.

La evaluación se realizó cautelando las normas, estándares y salvaguardas éticas establecidas por la OIT en su Política de Evaluación y por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

Los clientes o destinatarios de la evaluación comprenden los siguientes actores:

1. Clientes Externos: i) Ministerios de Trabajo, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores en los países beneficiarios del Programa; ii) Grupo de Alto Nivel de Empleo del MERCOSUR (GANEMPLE) y, iii) Gobierno de España en su calidad de Donante.

2. **Clientes Internos:** i) ATP y equipo del Programa; ii) Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países para el Cono Sur; iii) Oficina para Argentina; iv) Oficina para Brasil; v) Oficina Regional para América Latina y el Caribe; vi) Departamentos colaboradores en la sede, como el Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION), ACTRAV y ACTEMP, Departamento de Diálogo, de Normas y el sector de Protección Social y, vii) Responsables de otros proyectos relacionados.

Metodología

Se ha optado por una investigación de carácter cualitativa apoyada en la utilización de instrumentos que permitieron el levantamiento de información recurriendo a fuentes primarias y secundarias.

Para el primer caso, se aplicaron entrevistas estructuradas bajo la modalidad presencial o de tipo auto reporte (on line) a través de un cuestionario cerrado. La selección de la muestra para el levantamiento de la información buscó garantizar una cobertura de opinión que incluyera a todos los actores que tienen una participación directa o indirecta en el Programa.

Para el segundo caso, se revisaron y analizaron las principales fuentes documentales del Programa. Para efectos de la evaluación, esta revisión bibliográfica ha cumplido con un doble propósito, por un lado, apoyar la construcción de los cuestionarios aplicados a objeto de manejar el contexto general de las líneas programáticas de Trabajo Decente seguidas en los países del MERCOSUR y, por otro lado, alimentar los contenidos de este Informe Final, especialmente para apoyar la formulación de los juicios evaluativos tanto complementando como enriqueciendo las conclusiones y recomendaciones emanadas del procesamiento de la información levantada de fuentes primarias.

En un ámbito más específico, el procedimiento metodológico seguido para la sistematización de los cuestionarios aplicados y la elaboración de las respectivas Matrices de Análisis, se sustenta en una versión simplificada del

método de Análisis de Contenido. El análisis de contenido es una técnica de análisis que permite formular, a partir de datos simbólicos, inferencias válidas que pueden aplicarse al contexto temático en el cual se produce la información que se analiza. El proceso de codificación se realizó utilizando las dimensiones e indicadores sobre el que se diseñó el cuestionario aplicado. Las respuestas se consideraron en una doble dimensión. Desde un punto de vista cuantitativo, el análisis buscó respetar la tendencia de las opiniones en función de una evaluación positiva o negativa de cada indicador establecido. Desde el punto de vista cualitativo, el análisis codificó los planteamientos y opiniones de las entrevistas en función de cuatro categorías: **factores de éxito; barreras u obstáculos; efectos positivos y desafíos.**

Hallazgos y conclusiones principales

El programa es bien evaluado en cuanto a la **pertinencia y la aptitud estratégica.** Esto es así pues las áreas de prioridad fueron seleccionadas a partir de un diálogo con los distintos actores: OIT, gobierno local, organizaciones civiles locales, etc. La flexibilidad del proyecto para amoldarse a las particularidades de cada país permitió integrar y complementar distintos programas con objetivos similares provenientes de otros organismos. Esto ha traído consigo otras consecuencias positivas: fortalecimiento institucional a partir de las alianzas conformadas entre los distintos actores al momento de confluir y complementar los programas de trabajo decente en curso; contribuir a mejorar la situación de la población más vulnerable; apoyar la construcción de planes nacionales de trabajo decente y fortalecer el diálogo social.

La **validez y coherencia del diseño** del programa es en general evaluada positivamente. En cuanto a la pertinencia de los objetivos y los efectos esperados en cada realidad nacional, se observa que el diseño ha respondido satisfactoriamente a una necesidad

prioritaria en la mayoría de las naciones y conocida de antemano, pues la OIT y otros organismos habían desarrollado estrategias para su instalación. Lo anterior, junto con que el proyecto ha tenido la suficiente flexibilidad para adaptarse a las realidades nacionales y que ha existido un constante diálogo con las autoridades locales y otros actores, permitió fortalecer las instituciones e impulsar un progreso sustantivo del trabajo decente. Todavía no se cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación establecidos. Se ha debido resolver la sobrecarga de objetivos, y adecuar las expectativas de sus resultados donde todavía no hay capacidades institucionales para alcanzarlos.

Estos avances fueron posibles gracias a que existe una metodología participativa y dialogante, en donde los actores tienen capacidad de propuesta y gestión. También se debe a la permanente asesoría técnica y por actuar en puntos neurálgicos de cada contexto socioeconómico de cada país. En definitiva, el proyecto actuó como catalizador de un proceso que ya se venía gestando en la región.

La eficiencia en el uso de los recursos ha sido bien evaluada. Los recursos han sido asignados en concordancia con los objetivos del proyecto y atendiendo la demanda de las contrapartes, lo que ha permitido financiar según la especificidad del contexto, potenciando y complementando el trabajo ya iniciado por la OIT. En éstos casos, los fondos se perciben como un “capital inicial” o complementario en materias que requieren un trabajo a largo plazo, por lo que se ha hecho o seguirá siendo necesario buscar financiamiento en otras instituciones. Se ha ajustado el proceso de programación de actividades del Programa algunos, lo que ha redundado positivamente en ahorros o favorecido la entrega en forma oportuna de los recursos. Asimismo, se destaca como un factor de eficiencia en el uso de los recursos la decisión de apoyar la contratación de profesionales con alta experiencia destinado a fortalecer y enriquecer las agendas de trabajo decente en sus respectivos países. En una dirección

complementaria, se valora la actual programación presupuestaria en tanto instrumento que permite orientar el cumplimiento de los plazos convenidos.

En consecuencia, el resultado de la evaluación de acuerdo a los criterios o variables observadas arroja en su conjunto un balance positivo. Todo indica que las fortalezas del Programa están directamente relacionadas con la capacidad que éste ha mostrado para acoplarse institucional, política y programáticamente de manera adecuada a las necesidades y competencias instaladas en su países destinatarios.

Recomendaciones

1. Identificar hitos de seguimiento y evaluación a alcanzar para mediados del presente año, de manera de precaver y cautelar que los procesos en curso garanticen una trayectoria efectiva hacia el cumplimiento de las metas formuladas.
2. Reforzar e institucionalizar el compromiso del Programa para seguir actuando como una instancia facilitadora en la instalación de mesas tripartitas en los países en que se aplica.
3. Incorporar hitos tendientes a generar procesos de transferencia horizontal de los aprendizajes acumulados en el proyecto.
4. Acrecentar la visibilidad ante OIT-Ginebra de sus logros parciales en el presente y finales cuando corresponda.
5. Evaluar ex ante la conveniencia de preparar una segunda versión que le de continuidad y profundidad a los resultados alcanzados en una primera versión con énfasis en las siguientes orientaciones programáticas: i) Ampliar la cobertura geográfica del programa, ii) Reforzar la presencia del programa en Paraguay y iii) Consolidar la agenda multilateral a nivel de MERCOSUR en materia de intercambio comercial y empleo, empleo juvenil y migraciones.