



Evaluation Summaries

Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina

Datos rápidos

País: Argentina

Tipo de evaluación: Intermedia independiente

Área técnica: Empleo

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

Equipo de evaluación: Javier Lasida

Inicio del proyecto: 1 de Enero de 2009

Término del proyecto: 31 de Diciembre de 2010

Código del proyecto: ARG/08/01M/ITA

Donante: Italia (USD 5,899,705)

Palabras claves: Trabajo decente, políticas activas de empleo (de mercado de trabajo), desarrollo local, servicios públicos de empleo, empleo juvenil

Antecedentes y contexto

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

La economía argentina venía recuperándose de la crisis del 2001, cuando golpeó la nueva crisis en el 2008. Desde el 2003 hasta el 2007, el producto bruto interno real subió en promedio un 8,8%, y la tasa de desempleo (abierto urbano) que había alcanzado 19,7% en el 2002, bajó por debajo del 8 hacia fines del 2007. A pesar del aumento en la tasa de desempleo urbano y la reducción de empleo

neto hacia fines del 2008, no se registraron pérdidas masivas de puestos de trabajo. El gobierno implementó un paquete de medidas para responder al impacto de la crisis, entre las que se incluyen los programas activos para mejorar la empleabilidad y la inclusión. En el 2010 la economía ha retomado un ritmo intenso de crecimiento y los datos del empleo volvieron a mejorar, aunque no a la misma velocidad que la recuperación económica.

El CEA, que es ejecutado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con la participación de la Agencia del Ministerio de Trabajo italiano, Italia Lavoro SpA (IL), y el financiamiento de la Cooperación Italiana, profundiza y amplía a todo el país la cooperación desarrollada por la OIT durante los años 2004 a 2008, a favor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a través del Programa Integrado para la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA).

El CEA es, básicamente, un programa de asistencia técnica que ejecuta un apoyo sostenido a la Secretaría de Empleo del MTESS con el propósito de contribuir de manera efectiva a mejorar las condiciones de más y mejor trabajo decente en Argentina, en el entendido que la sostenibilidad del desarrollo depende en medida decisiva de la sostenibilidad del empleo que se genere. Su objetivo general es “contribuir al empleo y a mejorar la calidad del mismo a nivel de todo el país – particularmente de los sectores con

mayores índices de pobreza-, a través del apoyo a la Secretaría de Empleo en el diseño, desarrollo y adecuada gestión de sus Políticas Activas de Empleo, en el marco del Diálogo Social y una decidida participación de los Gobiernos Locales y Provinciales”.

El programa, originalmente previsto para un período de dos años, con un monto de de US\$ 5.899.705 se inició el 1 de enero de 2009; sin embargo, su ejecución operativa propiamente comenzó con la incorporación de su Consejero Técnico Principal (CTP), el 18 de mayo de 2009. Las acciones en el terreno, originalmente previstas para iniciarse en julio de 2009, recién dieron comienzo en noviembre de 2009, debido a ajustes en la estrategia de implementación, que mejoraron el proceso de ejecución.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La evaluación del Programa tuvo como principal finalidad estudiar la pertinencia y validez del diseño del Proyecto, así como el progreso, eficacia, eficiencia y gestión del mismo, identificando las principales fortalezas y debilidades. También aportar elementos en beneficio de nuevas acciones que puedan ser emprendidas por la OIT, otras agencias de cooperación y las propias instituciones nacionales.

La evaluación toma en cuenta el total de las actividades desarrolladas durante la ejecución del proyecto entre mayo de 2009 y junio de 2010, en el ámbito nacional, provincial y municipal. Presta especial atención a la pertinencia y aptitud estratégica de proyecto, medida en función a que los objetivos de una intervención para el desarrollo sean congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y donantes.

Los clientes de la evaluación son los responsables de la ejecución del Programa, la Oficina de la OIT en Argentina y Oficina

Regional de la OIT y la Unidad de Evaluación de la sede, MTESS, los miembros del Comité Trilateral del Programa y el Gobierno Italiano.

Metodología de la evaluación

La metodología de trabajo consistió en revisar y sistematizar la profusa documentación del Proyecto y realizar una serie de entrevistas, visitas con observaciones de campo a cuatro provincias (incluyendo tanto a las Gerencias del MTEySS, autoridades provinciales y municipales y actores locales) y reuniones de devolución y análisis de la información recogida con actores relevantes del Proyecto.

Hallazgos y conclusiones principales

Respecto al diseño:

El diseño del proyecto, los objetivos y las estrategias resultaron efectivos, sustentados por las políticas nacionales y el aporte técnico y metodológico de la OIT; a la vez mostró coherencia tanto entre ellos, como con el diseño general y los objetivos del Proyecto. Se destacan las acciones de fortalecimiento de las políticas de empleo puestas en marcha por el MTEySS, con un marcado acento territorial, principalmente municipal. El diseño logró responder adecuadamente a los diferentes niveles de la estructura de la política de empleo argentina, previendo intervenciones en el nivel nacional (incluso proyectado al campo internacional), provincial y local. Cada una de estas intervenciones estuvo articulada con las demás, en una estrategia conjunta que resulta coherente.

El proyecto es consecuente con las acciones proyectadas por el PTDP para Argentina 2008–2011 dado que responde a un conjunto de necesidades y demandas que aseguran el compromiso activo y decidido de la contraparte (MTEySS) y el grupo meta. Se articula adecuadamente con la estrategia de la OIT para Argentina y con las prioridades del Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) para la Argentina 2008 – 2011, principalmente la prioridad ARG-125 “Mejorar las

condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en la promoción del empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local”. El Programa, ha colaborado estrechamente con algunas acciones operativas de la Oficina de la OIT en Argentina.

Respecto a resultados e impactos:

El Programa ha avanzado hacia el logro de sus objetivos, destacándose las siguientes acciones y resultados:

- La sistematización de la intervención del MTEySS en la puesta en marcha de políticas activas de empleo, de la cual se espera hacer una publicación durante el segundo semestre de 2010. Este trabajo servirá para la difusión de los aprendizajes en el nivel nacional para otros programas relacionados y también en el nivel regional
- Se han realizado acciones de formación con 587 participaciones de actores de las políticas de empleo. Esta capacitación fue ajustada de acuerdo a las necesidades identificadas a través de un inventario realizado previamente
- El intercambio efectivo entre actores relevantes sobre Políticas Activas de Empleo, a través de jornadas nacionales y regionales. Permitieron una importante participación de autoridades nacionales, regionales y municipales y del propio MTEySS, los cuales son grupos meta del CEA, llegando a un total de 736 personas, de las cuales 80 eran intendentes, y 241 de las cuales pertenecían a los municipios.
- La mejor adecuación de la planificación del MTEySS a favor de los servicios de empleo a punto de partida de un estudio sobre las Oficinas de Empleo municipales que permitió un amplio y profundo conocimiento sobre las mismas.
- La incorporación de instrumentos y mecanismos efectivos de mejora de la ejecución de proyectos dirigidos a

población vulnerable, como la población joven, El fortalecimiento de los funcionarios del Programa CEA a las GECAL, a través de acciones de asesoramiento y apoyo técnico permanente.

- El avance sustantivo en la articulación de las estrategias y acciones entre el MTEySS, las GECALes, los gobiernos de provincia y los municipios, lo cual ha sido una de las estrategias centrales del Proyecto. Esto ha facilitado el diálogo entre las políticas centrales nacionales y las estrategias locales de implementación
- La concreción de una serie de estudios especializados que le aportaron insumos al MTEySS para mejorar sus acciones dirigidas a facilitar el acceso y apoyar la generación de empleos de calidad.

Como se puede apreciar el Proyecto ha fortalecido la capacidad de la Secretaría de Empleo en el desarrollo de las políticas a su cargo y ha colaborado activamente con su despliegue e implantación en el territorio. Para ello ha apoyado a los diferentes actores que la componen, desde el nivel central, pasando por el provincial, hasta llegar al local. Las diversas acciones realizadas han contribuido al vínculo y la articulación entre los actores de los tres niveles.

Respecto a la gestión:

El Proyecto es gestionado por la oficina de OIT de Argentina, con la participación de Italia Lavoro y el MTE y SS, formando una estructura central con un Comité tripartito, una dirección ejecutiva y un Comité Central de Gestión. Se crearon seis Sedes Regionales, que nuclea a todas las provincias del país que son: Buenos Aires, Región Centro, Región Cuyo, Región Nea y Región Sur. En la gestión del Proyecto se destaca especialmente el montaje de esta estructura descentralizada, que se encontró idónea para vincularse y trabajar con los actores tanto provinciales como locales.

Se plantearon algunas dificultades administrativas en los plazos para cumplir con la documentación de gastos por parte de Italia Lavoro, que se subsanaron con el aporte de adelantos de la misma organización., y luego se cubrirán en el momento que se completen los requisitos para las rendiciones.

Respecto a la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad:

El Proyecto ha mostrado gran pertinencia respecto a la política de empleo argentina, que a la vez ha procurado brindar respuestas efectivas a los principales desafíos y carencias que experimentó el mercado de empleo y en especial sus sectores más vulnerables.

Se destaca la flexibilidad desarrollada por el Proyecto, como condición para el logro de la pertinencia, primero en términos organizativos e institucionales, en la articulación con todos los niveles de la política de empleo; segundo flexibilidad territorial, en tanto se adaptó a distintos grados de desarrollo y diferentes estrategias en las provincias y en los municipios. Finalmente también se observó flexibilidad del Proyecto en la respuesta temporal, en tanto el contexto registró importantes cambios, respecto a los cuales se tuvo capacidad tanto para analizarlos, como para realizar las consecuentes readecuaciones en la estrategia de trabajo.

El Proyecto ha resultado eficiente en general y en especial en la estructura descentralizada y regional que ha montado, que le permite brindar respuestas adecuadas y establecer un vínculo permanente, con una estructura liviana, soportada por consultores profesionales, dinámicos, comprometidos con los objetivos del proyecto, con capacidad de relacionamiento con los diversos actores provinciales y locales.

Los resultados aparecen como sostenibles en tanto se observan la aparición, el desarrollo y también cierta consolidación de actores locales y provinciales comprometidos con la política

de empleo. En especial tanto el papel asumido por las GECALes, como por los municipios y otros actores locales muestran condiciones para sostenerse y ampliarse en el futuro.

Conclusiones:

El análisis de la información recolectada muestra que el Proyecto tuvo la capacidad de desarrollar lo avanzado por el Proyecto AREA, consolidando y ampliando sus logros. Importa observar la continuidad de las iniciativas, porque demuestra la sostenibilidad de los impactos de AREA y refuerza la previsión de sostenibilidad del Proyecto CEA. Ello resulta relevante tanto desde la perspectiva del trabajo de OIT en el país, como desde los objetivos, la estrategia y la institucionalidad generada por la política de empleo. Lo principal es justamente el desarrollo logrado por la política y desde el punto de vista del aporte técnico de OIT, el haberla apoyado y potenciado, a partir de su propia vocación, sus definiciones y su capacidad acumulada, articulada con la de IL.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Buenas prácticas, déficits y lecciones aprendidas.

A. El Programa contribuyó al tránsito de políticas pasivas, propias de la coyuntura de alto desempleo y crisis económica, a políticas activas, capaces de responder al desafío de generar más y mejor empleo, especialmente para los grupos excluidos, en la nueva etapa de crecimiento económico y bajo desempleo.

A partir de este logro y este aprendizaje, como desafío –que se retoma en las Recomendaciones– se identificó que varios actores, especialmente en los niveles intermedios del Ministerio continúan considerando a las políticas activas como subordinadas a las pasivas.

B. El Programa aportó y reforzó el fuerte proceso de descentralización de la política de empleo argentina, muy bien organizado en una

estructura de tres pisos: (1) el MTEySS, con sus políticas y programas, (2) las Gerencias del propio Ministerio en las provincias y las propias estructuras de gobierno provincial y (3) los actores locales, entre los que se destacan las Oficinas de Empleo municipales, de amplia cobertura en la mayor parte del país. A través del fortalecimiento de los actores en todos los niveles y de herramientas centrales, como la plataforma informática se apoyó este proceso de descentralización, que se destaca en las políticas públicas del país.

Este aprendizaje genera el desafío de completar la descentralización de la estructura, con la del funcionamiento de las políticas y programas, lo que también se retoma en las Recomendaciones.

Recomendaciones

1. La prórroga de la ejecución del Programa

Atendiendo a los hallazgos y conclusiones respecto a la implementación del Programa, a los datos del contexto y a la voluntad de los actores se recomienda la prórroga de la ejecución.

La prórroga se fundamenta en que beneficiará a la política de empleo y permitirá un mejor cumplimiento de los objetivos y resultados definidos, incrementando su sostenibilidad. A ello se agrega que cuenta con viabilidad económica, político-institucional y técnica.

Se recomienda que para la última etapa de ejecución, que se generaría de aprobarse la prórroga, se revisen y readecuen algunas de las estrategias de trabajo. La oportunidad de la evaluación es adecuada para realizar una revisión y eventualmente ciertos ajustes. A continuación se plantean algunos ajustes que tienen que ver con cuestiones internas.

- (a) Estudiar el ajuste de la estructura de acuerdo a las acciones previstas para esta última fase, evaluando si debe mantenerse como hasta la fecha.

- (b) El cronograma debe adecuarse, especialmente en el caso de Italia Lavoro, al plazo para el cual se cuenta con tiempo para rendir y documentar los gastos realizados.
- (c) Considerando que ésta será la etapa final de ejecución priorizar acciones de gestión y comunicación de conocimientos,

2. El apoyo al fortalecimiento de las políticas activas

El apoyo a las políticas activas de empleo que el Programa ya viene brindando se sugiere que priorice, en la etapa siguiente, la promoción de instancias y procesos de reflexión sobre la vinculación de éstas con las políticas pasivas. Se sugiere una flexibilización que contemple distintas modalidades de articulación entre unas y otras.

El apoyo a la redefinición del vínculo entre las intervenciones activas y pasivas supondrá apoyar monitoreos y evaluaciones que aporten insumos para hacerlo, promover instancias de encuentro y reflexión y finalmente colaborar, de requerirse, con los procesos de readecuación de los Programas y las acciones. Por ejemplo se mencionó que sería una contribución relevante del Programa a estos efectos, el organizar talleres conjuntos en los que integrantes de las Direcciones y los Programas de la Secretaría de Empleo, las GECALes y eventualmente los actores locales en los que se analice y reflexione sobre estos temas y se establezcan criterios, orientaciones e instrumentos de trabajo conjunto, de común acuerdo.

3. Promover y apoyar la revisión y mejora de la gestión central, contribuyendo a consolidar la descentralización de la política de empleo

Colaborar con la revisión y la mejora de la definición de las metas y sistemas de evaluación y monitoreo de las Direcciones y Programas vinculados a la política de empleo.

Proponer y facilitar que en el nivel central de la política se concentren funciones de diseño, rectoría, supervisión, monitoreo y evaluación. En tanto para la gestión y la ejecución de las acciones, sean los actores locales quienes asuman las principales responsabilidades, decisiones y apliquen los recursos. Esto en el marco de los criterios y orientaciones definidos en el nivel central y rindiendo cuentas por la eficacia y eficiencia alcanzadas. La selección de ejecutores y las decisiones sobre acciones y adquisiciones deberían tender a concentrarse en el nivel local, articuladamente y con la supervisión de la respectiva GECAL y con el gobierno provincial.

En esta misma línea se sugiere continuar y profundizar el apoyo a las OE en su vinculación con las demandas del mundo del trabajo.

4. Apoyar la articulación de la formación con el resto de las políticas activas de empleo en el ámbito local

Priorizar el fortalecimiento de las políticas activas en el ámbito local, reforzando su articulación y su incorporación de acciones formativas a través de:

- (a) Apoyar el desarrollo de acciones de formación profesional territorial,
- (b) apoyar la definición y la aplicación de una norma que permita mejorar la gestión de las vacantes.
- (c) Incorporar a la formación sectorial competencias de nivel más básico; para ello se requieren instituciones de formación implantadas en el territorio local.