



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana.

Datos rápidos

Países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana

Momento de la Evaluación: Intermedia

Fecha: Agosto - Septiembre de 2012

Tipo de evaluación: Intermedia independiente

Área técnica: EMP/ELM

Gestión de la evaluación: Sabas Monroy

Equipo de evaluación: Eladio Alvarado

(OIT) Código: RLA/10/01M/SPA

Donante: España (US\$ 2,955,330)

Palabras claves: Indicadores, estudios, formación de capacidades, intermediación laboral, empleo.

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El Proyecto busca contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, por medio del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Ministerios de Trabajo de la subregión, tanto a nivel nacional como regional, y garantizar la sostenibilidad de los Observatorios del Mercado Laboral como parte integrada en las instituciones públicas.

Situación actual del proyecto

El Proyecto inició su ejecución en Marzo del 2010 y tiene prevista su finalización en febrero de 2014.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La presente evaluación pretende determinar el nivel de avance en el cumplimiento de sus

metas y resultados, de manera sistemática y objetiva e identificando el porqué de lo que ha funcionado y lo que no, de acuerdo al diseño aprobado y con la finalidad de mejorar el desempeño del plazo restante del proyecto y futuras iniciativas de acuerdo a los siguientes objetivos:

- (1) Medir el progreso logrado hacia el cumplimiento de los objetivos trazados,
- (2) Determinar la pertinencia de los objetivos y los resultados establecidos en el diseño,
- (3) Analizar la eficiencia y eficacia de las estrategias de intervención,
- (4) Evaluar la viabilidad de la sostenibilidad de los procesos y las estrategias trabajadas y,
- (5) Establecer recomendaciones y lecciones aprendidas para futuras fases e intervenciones.

El alcance de la evaluación comprende el proyecto en su conjunto. Es decir, cada uno de los componentes ejecutados y en todos los países contemplados por la iniciativa: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En cuanto al periodo de evaluación, éste va desde el inicio de la ejecución del proyecto hasta el momento de la evaluación (agosto de 2012).

Los clientes externos: instituciones de gobierno (principalmente los Ministerios de Trabajo); organizaciones de trabajadores; organizaciones de empleadores; socios del proyecto; el donante: Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.

Los clientes internos: CTP y equipo del proyecto; ETD y Oficina de Países para América Central, Panamá, Haití y República

Dominicana; Oficina Regional para América Latina y el Caribe; responsables de otros proyectos de OIT relacionados; departamentos colaboradores en la sede; PARDEV y EVAL.

Metodología de la evaluación

La metodología se centró en explorar los procesos y los productos de la ejecución del proyecto. La evaluación de procesos busca evaluar la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes. La evaluación de productos, por su parte, busca analizar en qué medida se ha cumplido con los productos entregados frente a los insumos invertidos.

El diseño metodológico contempló seis ejes temáticos: i) pertinencia y aptitud estratégica; ii) validez y coherencia del diseño; iii) avance y eficacia en función a sus objetivos; iv) eficiencia en el uso de los recursos; v) eficacia de la estructura de gestión; vi) orientación al impacto y sostenibilidad.

Con base en estos ejes temáticos y los objetivos de la evaluación, la misma se desarrolló en siete fases, a saber: i) revisión documental; ii) identificación de avances realizados para cada uno de los productos del proyecto; iii) definición de aspectos a evaluar; iv) Revisión y ajuste de las preguntas de evaluación; v) Diseño de instrumentos para la recolección de información; vi) Recolección de información; vii) Análisis de la información.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia y aptitud estratégica.

El proyecto goza de buena aceptación entre los participantes en la evaluación. En general, se considera que se trata de una iniciativa pertinente a las necesidades de los Ministerios de Trabajo y de los OML nacionales, que logra articularse a los programas de trabajo decente de la región y a las prioridades nacionales y regionales de la OIT. El proyecto logra,

igualmente, responder a las características y necesidades particulares de género.

Diseño del proyecto. El diseño del proyecto es, en general, preciso. Sus objetivos son pertinentes y realistas, pero no parece serlo el tiempo destinado para el cumplimiento de los mismos. Asimismo, no es clara la identificación de factores de riesgo ni las estrategias para enfrentarlos. Tampoco es explícita, en el diseño, la consideración de la perspectiva de género, aunque ésta es transversal en la práctica.

Eficacia en el uso de los recursos. El proyecto ha contado con recursos financieros, humanos e institucionales relativamente suficientes para su desarrollo. Los participantes en la evaluación tienen una percepción positiva frente al cumplimiento en la ejecución presupuestaria del proyecto; la pertinencia de las actividades para lograr los resultados, el cumplimiento del plan de trabajo y la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos.

Eficacia en la estructura de gestión. La estructura de gestión del proyecto es eficaz para el logro de los objetivos. Se aprecia, en general, una valoración positiva de la estructura administrativa, el trabajo conjunto entre las organizaciones participantes y la suficiencia de las orientaciones técnicas y administrativas recibidas para ejecutar el proyecto. Como factores internos de influencia positiva, se destaca el compromiso de la Dirección Adjunta de la OIT en la puesta en marcha del proyecto, así como el papel de aquellos Ministerios de Trabajo que han logrado sostener un apoyo continuado al mismo. No obstante, se identifican algunos aspectos que sería necesario fortalecer en la relación con la OIT y con los Ministerios de Trabajo en aquellos países donde ha sido difícil que los OML se institucionalicen dentro de su estructura orgánica.

Avance y eficacia en función de los objetivos. Los participantes en la evaluación reconocen los avances logrados por el

proyecto en el cumplimiento de sus objetivos y resultados, y en la calidad de estos últimos. En coherencia con lo previsto, han sido los Ministerios de Trabajo los principales beneficiarios, siendo importantes también los aportes realizados a otras instituciones del gobierno, a las organizaciones de trabajadores y a los trabajadores en general; en cuanto a las organizaciones de empleadores, si bien hasta el momento actual no se han dado las condiciones para abordar un trabajo conjunto, el proyecto pretende abordar una actividad de apoyo a las mismas en el período que resta hasta su finalización.

- **Información de intermediación laboral.** Uno de los aspectos en los que se observa menor avance del proyecto es en lo que respecta a los registros de intermediación laboral, teniendo en cuenta tanto la disponibilidad en la región de una estructura común de variables, como la calidad de la información disponible.
- **Información laboral de carácter cuantitativo y cualitativo.** La disponibilidad y calidad de bases de datos con información laboral de carácter cuantitativo es, en general, bien valorada por los funcionarios de OIT-OLACD; siendo menor esta valoración en el caso de los funcionarios nacionales. En relación con la información cualitativa, se han hecho avances importantes en la identificación de informantes clave, pero no se ha construido un protocolo de relación con ellos, tema que queda pendiente para la fase final del proyecto.
- **Inventario de políticas, programas y estrategias de empleo.** Se observan avances importantes en la elaboración de un inventario de políticas, programas y estrategias de empleo y trabajo decente en la región, siendo menor este avance en lo que respecta al establecimiento de

indicadores para evaluar las políticas de empleo y trabajo decente.

- **Investigaciones sobre el mercado de trabajo.** En general, se aprecia una valoración positiva por parte de los entrevistados -sobre todo de los funcionarios de OIT-OLACD- respecto a la suficiencia y calidad de las investigaciones realizadas sobre mercado de trabajo en la región. La valoración es ligeramente menor en lo que respecta a la utilidad de las investigaciones e informes realizados.
- **Consolidación de la Red de Observatorios.** La Red de Observatorios de la región ha avanzado en su proceso de consolidación, si bien la percepción de este avance es menor entre los funcionarios nacionales, sobre todo en lo que respecta al nivel en que ha aumentado el intercambio entre los países y a la implementación de proyectos y acciones conjuntas. No obstante, existe una percepción positiva frente a la pertinencia de la estructura organizativa de la Red, la adecuación de los planes de trabajo a las necesidades de la región y la claridad en su relación con los Observatorios.
- **Coordinación interinstitucional.** El grado de articulación del proyecto a otras organizaciones e iniciativas es variable, siendo mayor en el caso de los Ministerios de Trabajo y los institutos de estadística; y menor en el caso de los institutos de formación y las organizaciones sindicales y empresariales (especialmente con estas últimas). Tanto el OLACD como los OML nacionales han logrado

establecer otro tipo de alianzas que beneficien el desarrollo del proyecto.

- **Difusión de productos y actividades.**

El avance realizado por el proyecto en relación con la difusión de sus productos y actividades tiende a ser bien valorado, aunque se identifican algunas debilidades en este aspecto. Se considera, asimismo, que el proyecto ha contribuido al reconocimiento de los OML en la generación de conocimiento y en la toma de decisiones en materia de empleo

Sostenibilidad del proyecto. La evaluación evidencia preocupación en los funcionarios de OIT-OLACD, los OML Nacionales y los Ministerios de Trabajo, frente a la sostenibilidad del proyecto. Los entrevistados consideran que la capacidad financiera de las instituciones nacionales para continuar las actividades desarrolladas actualmente por el proyecto es baja, aunque destacan las fortalezas en su capacidad técnica. Las principales amenazas identificadas en relación con la sostenibilidad de esta iniciativa, tienen que ver con la ausencia de recursos de cooperación internacional y con la falta de institucionalización de algunos OML nacionales dentro de los Ministerios de Trabajo.

Fortalezas del proyecto. Las principales fortalezas del proyecto se relacionan con la consolidación de una estructura de trabajo en red, el mejoramiento de las capacidades técnicas de los equipos vinculados al proyecto, y la realización de investigaciones regionales que posicionan al OLACD como referente importante sobre el mercado laboral.

Debilidades del proyecto. La debilidad manifestada del proyecto tiene que ver con la ausencia de estrategias para garantizar su sostenibilidad, como consecuencia de una posible falta de financiamiento, aunque el equipo del proyecto ha trabajado en la formulación de un proyecto de continuidad para presentar a posibles donantes, el cual ha

sido consultado ampliamente con los miembros de la red. Se refiere también, con relativa frecuencia, la escasa articulación con algunos sectores. Aunque el proyecto no cuenta con una línea de trabajo directa con los OML, algunos funcionarios nacionales aluden que una debilidad de esta experiencia es la insuficiente coordinación con los OML nacionales.

Retos del OML Regional. El principal reto del OML Regional, desde la perspectiva de los entrevistados, es su sostenibilidad. Otros desafíos de esta instancia tienen que ver con su consolidación como órgano de poder basado en la producción de conocimiento y en la orientación de políticas; y su mayor visibilidad y su mayor integración con los OML nacionales.

Retos de la Red de Observatorios. El principal reto de la Red de Observatorios está en lograr su sostenibilidad financiera. Un número importante de participantes en la evaluación se refieren también a la necesidad de lograr una mayor coordinación entre los OML nacionales y una mejor integración con otros Observatorios de Latinoamérica, a fin de fortalecer lazos de intercambio de información y experiencias.

Beneficios generados por el proyecto en el funcionamiento de los OML. Aunque el proyecto no tiene una línea de trabajo específica con los OML nacionales, éstos se han beneficiado en distintos aspectos: capacitación de sus equipos de trabajo; generación de conocimiento de la realidad regional y local; posibilidad de intercambio entre los países; y mayor visibilidad y reconocimiento de los OML.

El proyecto ha contribuido a fortalecer los equipos de los observatorios nacionales con la contratación de colaboradores externos que han apoyado tanto la elaboración de las investigaciones realizadas en el marco de la red como el trabajo del propio observatorio.

La información recopilada con los funcionarios nacionales evidencia cómo las colaboraciones externas han impactado de forma positiva en cada uno de los Observatorios. Los principales aportes observados en cada país son los siguientes:

Costa Rica

- a. Cumplimiento de los compromisos del Observatorio con la Red de Observatorios, concretamente con los acuerdos del Consejo de Coordinadores y Coordinadoras de la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, adoptados en cada una de sus reuniones.
- b. Incremento de las capacidades técnico-analíticas del Observatorio.

Nicaragua

- a. Apoyo en el procesamiento de la información.
- b. Participación y cumplimiento efectivo en la elaboración de los informes que se realizan en el Observatorio.
- c. Aporte de ideas al grupo, lo cual enriquece los procesos de investigación.

El Salvador

- a. Mejora del conocimiento de conceptos y manejo de variables de mercado laboral
- b. Apoyo a la jefatura con información del mercado laboral
- c. Elaboración de presentaciones para la jefatura
- d. Informes de diferentes indicadores para el Departamento de Comunicaciones.

Honduras

- a. Realización de cursos donde han participado la colaboradora externa y el Coordinador Nacional del Observatorio.
- b. Elaboración de estudios e investigaciones de casos especializados.

Guatemala

- a. Apertura y vinculación directa a los trabajos desarrollados por el Observatorio.
- b. Entusiasmo a la hora de desarrollar los productos y excelente integración en la dinámica del grupo.
- c. Profesionalidad y entrega.

Panamá

- a. Apoyo para la agilización de los estudios elaborados por el Observatorio.
- b. Aporte técnico.
- c. Permite contar con un equipo interdisciplinario.

El proyecto, mediante su aporte a los Observatorios Nacionales y a la consolidación de la Red de Observatorios Laborales de Centroamérica y República Dominicana, ha venido realizando un papel determinante en la integración regional, sobre todo en los procesos de investigación, facilitando la elaboración de estudios de enfoque regional e integrando personas y conocimientos sobre el mercado de trabajo de la región.

Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas

- 1) Considerar un eje de trabajo específico con los OML nacionales, que permita aportar a su fortalecimiento, a su institucionalización dentro de los Ministerios de Trabajo y a la mejor interacción con el Observatorio regional.
- 2) Fortalecer la relación de los Observatorios con las instituciones que generan información, tanto cuantitativa como cualitativa y promover la mejora de la calidad de la información disponible.
- 3) Fortalecer las capacidades técnicas de los equipos de trabajo, mediante actividades de capacitación pertinentes a las

necesidades específicas de los OML y de los Ministerios de Trabajo.

- 4) Reconsiderar los tiempos de ejecución previstos para alcanzar algunos resultados, así como el presupuesto disponible para los mismos.
- 5) Fortalecer el trabajo realizado en torno a la homologación de indicadores y la construcción de una base común para la región.
- 6) Asegurar que las investigaciones realizadas respondan a las necesidades de información de los Ministerios de Trabajo y, en general, de cada país, para efectos de la definición de políticas de empleo.
- 7) Realizar una divulgación más frecuente y mejor coordinada de los productos y actividades del proyecto (Observatorio Regional y Red) y de los OML nacionales, así como lograr una vinculación más efectiva a los espacios de toma decisiones regionales.
- 8) Consolidar la Red de Observatorios de la región y mejorar la cooperación entre los países, tanto en lo que respecta al intercambio de información, metodologías y prácticas, como en la realización de estudios conjuntos.
- 9) Gestionar apoyo técnico y financiero para fortalecer el OLACD, la Red y los OML nacionales, mediante la incorporación de nuevos cooperantes.