

INFORME

**EVALUACIÓN FINAL INDEPENDIENTE DEL
PROGRAMA INTEGRADO DE APOYO PARA LA REACTIVACIÓN
DEL EMPLEO EN ARGENTINA**

(ARG/02/01M/ITA)

Misión de Campo: 21 Abril – 5 Mayo 2008

**Preparado por:
Giuseppe Querenghi
Gabriel Schneider**

Buenos Aires, 12 de junio de 2008

Tabla de Contenidos

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. SIGLAS**
- III. RESUMEN EJECUTIVO**

ANTECEDENTES DEL PROYECTO Y DE LA EVALUACIÓN

- IV. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA**
- V. LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA**
- VI. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN FINAL INDEPENDIENTE**

EVALUACIÓN

- VII. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA**
- VIII. ANÁLISIS DE PERTINENCIA (RELEVANCIA)**
- IX. ANÁLISIS DE COBERTURA**
- X. ANÁLISIS DE FOCALIZACIÓN**
- XI. EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES Y CUMPLIMIENTO DE METAS**
- XII. ANÁLISIS DE EFICACIA**
- XIII. ANÁLISIS DE EFICIENCIA**
- XIV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL**
- XV. IMPACTOS Y/O EXPECTATIVAS DE IMPACTOS DEL PROGRAMA**
- XVI. PERSPECTIVAS DE SOSTENIBILIDAD**
- XVII. LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORES PRACTICAS**

CONCLUSIONES

- XVIII. CONCLUSIONES**
- XIX. RECOMENDACIONES**

ANEXOS

1. TdR de la Evaluación Final
2. Listado de Personas Entrevistadas
3. Programa detallado de la misión
4. Presupuesto y Ejecución Financiera Detallada
5. Metodología de la Evaluación

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene los resultados de la evaluación final independiente del Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina, ejecutado por la OIT e Italia Lavoro (agencia co-implementadora), con financiamiento del Gobierno de Italia, y que tuvo como contraparte al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, específicamente la Secretaria de Empleo.

El equipo de evaluación estuvo constituido por Giuseppe Querenghi, designado por el Gobierno de Italia y Gabriel Schneider, designado por la OIT.

El informe se integra con XIX Capítulos y cinco Anexos.

En la página web del Programa AREA se puede encontrar el sustento detallado de parte de la información contenida en el presente informe.

El equipo de evaluación desea agradecer al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Oficina de Cooperación de la Embajada en Italia en Argentina, OIT, Italia Lavoro, representantes de sindicatos y gremiales empresariales, consultores, funcionarios municipales y provinciales, instituciones de formación profesional, trabajadores, empresarios, etc. que fueron entrevistados durante la misión, el apoyo, apertura y confianza suministrada, los que indudablemente permitieron realizar nuestro trabajo con efectividad. Asimismo, extender este agradecimiento a todo el personal del Programa AREA por el apoyo logístico y trato profesional que ha dado a este equipo de evaluación.

II. SIGLAS

ABE	Apoyo a la Búsqueda de Empleo
AREA	Programa Integrado de Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina
AT	Asistencia Técnica
ATV	Asistencia Técnica Virtual
CTA	Coordinador Técnico Adjunto
CTP	Coordinador Técnico Principal
CUIL	Código Unico de Identificación Laboral
DEL	Desarrollo Económico Local
DSE	Dirección de Servicios de Empleo
FP	Formación Profesional
GECAL	Gerencia de Capacitación y Empleo
IFP	Institutos de Formación Profesional
IL	Italia Lavoro SpA
IRAM	Instituto Argentino de Normalización y Certificación
JyJH	Jefes y Jefas de Hogar
MC	Mesa de Consenso
MT	Mesa Técnica
MTEySS	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
OE	Oficina de Empleo
OL	Orientación laboral
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTI	Orientación Trabajo Independiente
POA	Plan Operativo Anual
POAR	Plan Operativo Anual Regional
PYME	Pequeña y mediana empresa

SCyE	Seguro de Capacitación y Empleo
SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
SNFC	Sistema Nacional de Formación y Capacitación
UCG	Unidad Central de Gestión
UE	Unión Europea
UR	Unidad Regional
URG	Unidad Regional de Gestión
USE	Unidad de Servicio de Empleo

III. RESUMEN EJECUTIVO

“A completar una vez integrados todos los comentarios”

ANTECEDENTES DEL PROYECTO Y DE LA EVALUACIÓN

IV. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

Contexto

Entre los años 1998 y 2001, Argentina padeció una de sus peores crisis financiera, económica, social e institucional, con un decrecimiento de su PBI a un ritmo del 5,2% anual. Dicha crisis, en términos sociales, se expresó en los peores indicadores de toda la historia contemporánea argentina; sólo para citar los dos más importantes: (a) la situación de pobreza llegó al 57,5% de la población, y la de extrema pobreza al 27,5% (en el 2002); y, (b) el desempleo abierto se ubicó en 18,3% en áreas urbanas, con poco más del 50% de empleo precario ⁽¹⁾.

La persistente declinación del PBI provocó una desaceleración del crecimiento del empleo que aumentó a una tasa anual algo inferior al 1% entre mayo de 1998 y fines de 2000. Posteriormente, el proceso fue de destrucción neta de puestos de trabajo dada la agudización de las dificultades macroeconómicas. Hacia octubre de 2001, la ocupación total se ubicaba más de dos puntos por debajo de la correspondiente a mayo de 1998. La desocupación afectó con similar intensidad a los trabajadores de diferentes características, pero cabe destacar los altos niveles que alcanzó en el caso de los jefes de hogar: a principios de los 90, sólo alcanzaba a alrededor de un 3% y se situó en el 12% hacia fines del 2001.

Paralelamente (o, como resultado de ella) a la crisis económica y social sobrevino una importante crisis política que devino luego en una importante “precarización institucional” de la Argentina que contribuyó de manera significativa a generar un masivo sentimiento de desconfianza al nivel de la población en general.

No obstante, en los últimos cuatro años la recuperación de la economía argentina ha sido notable, manteniéndose en un permanente crecimiento promedio de 9% anual (2003-2006). Este crecimiento, que principalmente ha ocurrido al nivel del sector industrial (en el 2006 registró un incremento de más de 50% con respecto al punto más bajo alcanzado en la crisis); no termina sin embargo de beneficiar a toda la población.

⁽¹⁾ También denominado empleo no registrado o empleo en negro; principalmente de carácter informal.

Pero, debe señalarse que si bien se ha reducido el índice de desempleo, el porcentaje de trabajo precario no ha decrecido de la misma manera, encontrándose en 39,5 al cuarto trimestre de 2007; configurándose así, el empleo precario, en la nueva cara de la problemática del empleo en la Argentina.

La respuesta del Programa AREA

La finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En este marco, la OIT ha prestado especial atención a la Argentina, en relación con la crisis política, económica y social que padeció en los años 2001 y 2002. Justamente, el Programa AREA, financiado por la Cooperación Italiana, forma parte de una serie de iniciativas de cooperación técnica lanzadas por la OIT en Argentina, destinadas a enfrentar los efectos sociales y laborales de la crisis mencionada. Ejecutado por la OIT e Italia Lavoro (agencia técnica del Ministerio del Trabajo de Italia) y con la participación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), en calidad de contraparte, el Programa originalmente previó una duración de tres años (2004 - 2007); sin embargo, con acuerdo de todas las partes involucradas, especialmente de la Cooperación Italiana, se extendió hasta la actual fecha de finalización con el presupuesto original dada una menor ejecución presupuestaria durante los tres primeros años de su funcionamiento, y los plazos de recepción de los aportes del Donante.

V. LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

- *Descripción del Proyecto: objetivos, componentes, marco institucional, mecanismo de ejecución, riesgos y supuestos, beneficiarios y productos, resultados y efectos previstos (metas e impactos).*

En su diseño original el programa pretendía contribuir a mejorar la recuperación de opciones laborales para los sectores de población más afectados por la crisis de 2001 buscando, por un lado, detener y revertir el proceso de destrucción de empleos en el sector de la micro y pequeña empresa, que por su mejor nivel de elasticidad frente al comportamiento del producto permite una estrategia más rápida y menos costosa para comenzar un proceso selectivo de reactivación económica y de recuperación de empleo, por otro lado, mejorando sus niveles de productividad, condiciones de gestión y de acceso a las nuevas oportunidades que se crean por la reestructuración de los precios y costos relativos. Dado el cambio de funcionamiento de la economía Argentina en el momento de ejecutarse el Programa, es decir el año 2003, donde se veía un fuerte inicio de la recuperación de la economía, en 2005 se toman decisiones estratégicas que implican el cambio de orientación del Programa buscando apoyar las políticas activas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, específicamente la SE, abordando un enfoque municipal del desarrollo de sus políticas. En ese sentido se realiza un rediseño del Programa que es sujeto de la presente evaluación.

Objetivos del Programa

La definición de objetivos claros y realistas representa un soporte fundamental para una evaluación de resultados e impactos. Al respecto, hay que señalar los ajustes al documento

del Programa introducidos en la Matriz del Marco lógico elaborada en 2005, con el fin, entre otros, de precisar mejor y reducir la amplitud de los objetivos, que fueron establecidos inicialmente de la siguiente forma:

Objetivo de Desarrollo original:

Contribuir a la disminución del desempleo y del subempleo en la Argentina, reforzando el apoyo a las unidades productivas (Micro y Pequeña Empresa y formas asociativas) en el marco de estrategias de desarrollo económico local y mejorando las condiciones de la Movilidad Laboral y Empleabilidad.

Objetivos específicos originales:

1. Contribuir mediante estrategias de desarrollo económico local a la consolidación de Redes Institucionales orientadas a la intermediación y el intercambio laboral y formativo y a la promoción y fortalecimiento de organizaciones productivas (Micro y Pequeña Empresa y formas asociativas) a través de la detección de oportunidades comerciales y de inversión (nacionales y extranjeras) así como de posibilidades de acceso a tecnologías apropiadas, asistencia técnica especializada y capacitación, mediante los servicios financieros y no financieros proporcionados por las Redes Institucionales.
2. Favorecer el intercambio y acceso a oportunidades formativas y laborales de argentinos interesados en desarrollar experiencias en Italia que incrementen sus condiciones de empleabilidad y posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.
3. Optimizar el acceso a la información y al intercambio a través del desarrollo de una plataforma tecnológica virtual.
4. Apoyar el proceso de innovación de políticas y programas activos de empleo y producción a través de la divulgación, promoción de foros de discusión, intercambio de experiencias y desarrollo de investigación aplicada.

En el año 2005 se reformularon esos objetivos y quedaron finalmente de la siguiente forma:

Objetivo de desarrollo: “Contribuir a la mejora de las condiciones de empleo y empleabilidad en la Argentina“.

Objetivos específicos:

1. Apoyar al MTEySS en el proceso de innovación de políticas activas del empleo.
2. Apoyar al MTEySS en la mejora de los servicios de empleo y para la empleabilidad.
3. Facilitar la puesta en marcha de estrategias para el desarrollo económico local (territorial/municipal) o DEL integradas a las políticas de empleabilidad y a los servicios de empleo, con énfasis en el desarrollo de las MYPE.

Los objetivos del Programa (Fin, Propósito, Componentes/Productos) fueron claramente expresados. Cada Componente/Producto fue necesario (esencial) para lograr el propósito del Programa. La lógica vertical (Componentes/Productos a Propósito) del Programa así como la lógica horizontal (supuestos) reflejaron las condiciones necesarias y suficientes para que la intervención sea exitosa.

Marco Institucional:

La contraparte del Programa ha sido el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, específicamente la Secretaria de Empleo. El Programa estuvo bajo responsabilidad

administrativa de la Oficina de la OIT en Buenos Aires. Se cuenta con la participación de Italia Lavoro, para la ejecución de las acciones definidas en el subcontrato, en el marco del acuerdo suscrito por la OIT, el MTEySS e Italia Lavoro. El Órgano Superior de Dirección del Proyecto lo constituye la OSD (Comisión Tripartita) constituida por una representación paritaria del: 1) Gobierno Argentino (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), 2) de la OIT y 3) de Italia Lavoro.

VI. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN FINAL INDEPENDIENTE

- *Descripción los objetivos, alcance, clientes y mecanismo de aplicación de la evaluación final independiente.*

En conformidad con las políticas de la OIT en materia de evaluación, los proyectos de cooperación técnica de mas de 30 meses de duración tienen que prever una evaluación interna anual y una evaluación intermedia y una final independientes.

Las evaluaciones internas anuales y la evaluación intermedia han sido correctamente llevadas a cabo. La evaluación final independiente, objeto del presente informe, ha quedado a cargo de dos expertos externos, designados por la Agencia de Ejecución (OIT) y el donante (Gobierno de Italia), respectivamente. La coordinación ha sido asegurada por la Oficina de la OIT en Buenos Aires.

Los objetivos específicos de la evaluación quedan establecidos en los Términos de Referencia de la evaluación de acuerdo al siguiente detalle:

Objetivos de la evaluación

El propósito central de la evaluación final independiente es verificar el logro de los resultados y objetivos previstos por el proyecto considerando de manera especial los siguientes aspectos: su eficacia (logros), su eficiencia y la sostenibilidad y replicabilidad de las acciones ejecutadas; destacando las fortalezas, debilidades y potencialidades de las acciones desarrolladas y, a partir de esto, facilitando un conjunto de lecciones aprendidas.

Objetivos específicos de la evaluación, los siguientes:

- a. Verificar que el proyecto haya logrado los resultados previstos hasta la fecha de la evaluación conforme con los objetivos específicos planteados.
- b. Verificar que el proyecto haya cumplido con los objetivos inmediatos propuestos hasta la fecha de la evaluación conforme con el objetivo de desarrollo previsto.
- c. Evaluar la capacidad del proyecto para impulsar o influir en la definición y ejecución de las políticas activas de empleo del MTEySS, especialmente en los campos del empleo y la empleabilidad, la formación profesional y el desarrollo económico local.
- d. Evaluar la pertinencia de las intervenciones llevadas a cabo con respecto a los problemas y las necesidades expresadas por la contraparte y los actores locales.
- e. Analizar la calidad de los vínculos y contactos establecidos con la contraparte y los actores locales, calibrando su percepción y sus expectativas con respecto al proyecto.
- f. Evaluar el nivel de participación activa de la contraparte y los actores locales, incluyendo los actores sociales, involucrados en los procesos desarrollados tanto al nivel de las iniciativas ejecutadas como en los procesos de diálogo y de toma de decisión.

- g. Evaluar el aporte técnico de Italia Lavoro y su desempeño como agencia co-implementadora de parte del proyecto.
- h. Evaluar la gestión del proyecto, considerando: su estructura organizativa, eventualmente individualizando opciones alternativas para mejorar la gestión y la coordinación de futuras intervenciones; los niveles de descentralización de las actividades y de los servicios ofrecidos con respecto tanto a los recursos humanos y financieros disponibles como a las capacidades institucionales y de gestión; los eventuales cuellos de botella que atrasaron o impidieron la ejecución de las actividades y el alcance de los objetivos inmediatos, tomando en consideración estrategias alternativas; la utilización de los recursos y su conformidad con los objetivos específicos, su eficiencia y eficacia.
- i. Proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto en beneficio de la contraparte, del donante y de los ejecutores.

Ver en el Anexo 5 la metodología detallada de la evaluación final independiente.

EVALUACIÓN

VII. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

- *Análisis del contexto en el cual se diseñó*

El documento del Programa contempla tres componentes estratégicos: 1) Empleabilidad y servicios para el empleo; 2) Formación Profesional; y 3) Desarrollo Económico Local.

La estrategia del Programa se basa sobre un conjunto de intervenciones en materia de servicios de empleo, formación profesional y generación de empleo que interactúan en el marco de un enfoque de desarrollo económico local, optimizando los resultados.

En particular, el abordaje de la compleja problemática del empleo se realiza por un lado a través el mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo y los servicios de orientación e intermediación de la mano de obra y, por el otro, a través la estimulación de iniciativas de desarrollo económico local, dirigidas especialmente a la micro / pequeña empresa. La estrategia antes mencionada – oportunamente revisada en 2005 - se encuentra perfectamente en línea y funcional con las pautas del plan gubernamental *Mas y Mejor Trabajo*. Si en términos de estrategia y objetivos el diseño del Programa se adaptó sin problemas a las exigencias de la contraparte, la decisión política de tomar los Municipios como base territorial de las operaciones –lo que no estaba previsto originalmente- conllevó problemas prácticos y algún atraso en el arranque de las actividades. De todas formas, dicho atraso se mide en pocos meses y el Programa pudo tomar luego su ritmo normal.

- *Análisis de la necesidad que aborda el proyecto*

En relación al objetivo de desarrollo, el proyecto opera sobre la contribución al problema central del mercado de trabajo argentino, que es mejorar su empleabilidad. Una porción importante de la PEA se encontraba en 2003 con baja capacidad de emplearse debido a varios efectos que en forma conjunta agudizaron este problema: cambio de modelo económico de los 90 donde un porcentaje elevado de la PEA quedó desocupada, crisis de 2001 que elevó los índices de desempleo y pobreza a cifras inimaginables, debilitación de

los mecanismos existentes de mejora en las capacidades relacionados con el aparato público de educación, a la carencia de un sistema de formación profesional que actualice en forma continua las capacidades de la fuerza laboral, y falta de focalización de los intermediarios laborales de mercado para atender a la población menos favorecida, etc. Esta situación ha sido abordada en forma expresa por el proyecto buscando soluciones entre varios actores claves como son el MTEySS, municipios, instituciones de formación profesional, acuerdos territoriales con diversas instituciones públicas y privadas que operan en el mismo, OIT e Italia Lavoro.

Los aspectos contenidos en los tres componente estratégicos refieren a temáticas no tratadas por otros programas de apoyo en Argentina. No existe en el país un Programa de esta magnitud y focalización en el fortalecimiento de las políticas del MTEySS. Pueden haber existido iniciativas parciales, sobre todo ligadas al componente de DEL y acciones ligadas a temas de capacitación empresarial, y en menor medida asistencia técnica en materia de empleabilidad y servicios de empleo.

Relacionado con el análisis de “la necesidad que aborda el proyecto”, el apoyo del mismo es acertado por apoyar con sus tres componentes al MTEySS en temas donde este se encuentra implementando políticas nuevas como son la municipalización, el desarrollo de los territorios, y la formación basada en competencias laborales. En los últimos tres años el MTEySS ha realizado acciones importantes de política pública y la colaboración del Programa AREA ha sido significativa para este novedoso despliegue estratégico, por lo que se puede calificar como importante las necesidades abordadas por AREA.

Finalmente el problema o necesidad abordada por el Programa fue claramente identificado por medio de consultas a los involucrados (prestarios, entidades ejecutoras, beneficiarios, otras partes interesadas).

- *Justificación: Análisis de la adecuación del diseño en relación con el contexto y la problemática a tratar*

En el año 2005 el Programa sufrió una reestructuración en su marco lógico fruto de los cambios en el contexto del mercado de trabajo argentino, que presentó una recuperación importante del empleo, presentando desafíos de mejora en la empleabilidad de la mano de obra, con el objetivo de responder en forma eficaz a la oportunidad presentada por el alto crecimiento económico. En ese sentido se destaca la flexibilidad del equipo de AREA, OIT, y del Donante en responder en forma inteligente a esta nueva situación, adecuando el Programa, buscando responder a la nueva estrategia del MTEySS, que presentaba rasgos relacionados centralmente con las políticas activas del mercado de trabajo: intermediación laboral, formación profesional y generación de empleo. Esta estrategia estuvo acompañada por el impulso al diálogo social, a la municipalización de acciones de empleo, al trabajo territorial y sectorial, y a la formación basada en competencias laborales. En ese sentido el Programa ha sido exitoso en realinearse con respecto a la nueva situación de la economía Argentina y a las políticas del MTEySS.

- *Análisis de lo que pretende / pretendió hacer el proyecto*

El enfoque de AREA adoptado a partir de 2005, el que presenta una alta alineación con los objetivos estratégicos del MTEySS, contiene componentes y actividades que permiten pensar desde su diseño que son lógicas y encadenadas hacia el logro de los objetivos del proyecto. Asimismo los objetivos planteados originalmente se estiman como alcanzables y

realistas, en relación con el presupuesto disponible, tiempo y capacidad de despliegue de la OIT e Italia Lavoro.

- *En que medida los indicadores fueron apropiados y útiles para evaluar el progreso del proyecto*

El proyecto ha sido diseñado aplicando el enfoque del Marco Lógico, sugerido en el manual de cooperación técnica de la OIT. Dicho enfoque pone de manifiesto las relaciones de causalidad entre insumos, procesos, productos y resultados (logro de los objetivos específicos y aporte hacia el logro del objetivo de desarrollo). Un inconveniente del enfoque antes mencionado es que, de utilizarse en términos rígidos, se vuelve en un instrumento incapaz de interpretar la evolución de la realidad. El Programa ha evitado ese riesgo. En primer lugar, a la luz de la experiencia del primer año, un análisis más detenido de algunos aspectos del documento de proyecto (por ejemplo, objetivos no realistas) y las nuevas estrategias de la contraparte, sugirió proceder muy acertadamente a una redefinición del Marco Lógico, sin aplicar estrictamente las indicaciones contenidas en el documento de base. Además, en el curso de la ejecución del Programa, el Marco lógico ha sido aplicado con flexibilidad, representando un documento de referencia y no una camiseta de fuerza a pesar de la imposibilidad de fijar en algunos casos metas cuantitativas precisas.

El equipo operativo le ha brindado mucha atención al seguimiento y evaluación del Programa. Cabe recordar que ha sido contratada al comienzo de las actividades una consultoría para la especificación de indicadores para medir el cumplimiento de las metas respecto a los tres elementos estratégicos del Programa; individualizar los elementos necesarios para evaluar el resultado final y determinar un estándar de medición común en los siete territorios.

Sin embargo algunos comentarios se pueden realizar sobre los indicadores:

- a) En cuanto al objetivo de desarrollo (“contribuir a la mejora de las condiciones de empleo y empleabilidad en la Argentina“) los indicadores están relacionados con factores macroeconómicos y la medición de la contribución del Programa al logro del objetivo es muy difícil.
- b) Los objetivos específicos prevén algunos indicadores cuantificables. Sin embargo, hay un problema que todos los proyectos de la naturaleza de AREA tienen que encarar y que se menciona ya en el primer informe de avance anual. En efecto, existen inconvenientes para obtener información sobre el mercado laboral y para el análisis económico de los territorios de utilidad para identificar proyectos de impacto rápido para la creación de empleo y la generación de ingresos. El problema es que estos estudios son realizados en base a información del Instituto de Estadísticas y Censos que tiene dos años de antigüedad y por tanto se refieren a situaciones que en muchos casos han cambiado substancialmente. También los estudios sobre las llamadas " cuencas de empleo " basadas en el cruzamiento de datos entre la empresa y el lugar donde vive el trabajador tienen su limitación dado que dejan afuera toda evaluación del trabajo informal. A lo largo de su ejecución, el programa actuó en términos pragmáticos: por un lado se decidió proveer el equipamiento necesario para el mejoramiento de la capacidad instalada de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo. Por otro lado, sobre la base de la opinión de los empresarios de cada Región se han organizado seminarios sobre actividades concretas con la idea de generar proyectos de impacto rápido para la creación de empleo y generación de ingresos.

- c) Algunos de los indicadores que la Matriz del Marco Lógico plantea como indicadores del logro de los objetivos inmediatos representan más bien indicadores de producto. Tan es así que no queda registrada ninguna línea de base al comienzo de las actividades. Un indicador de resultados tiene dos componentes: línea de base y meta. La línea de base es la situación antes de que comience un programa o actividad; es el punto de partida del seguimiento de resultados. La meta es la situación que se prevé al final del proceso. (Los indicadores de producto raramente requieren una línea de base dado que se trata de producir algo que no existe al comienzo del proyecto). Unos ejemplos para aclarar la diferencia: “ 41 Municipios fortalecidos y con capacidad para la ejecución de políticas activas de empleo “ o “ 41 Oficinas de Empleo están operando con estándares de calidad adecuados” son indicadores útiles para confirmar que los productos previstos por los Planes Operativos Anuales han sido realizados. Sin embargo, indicadores de resultados tendrían que permitirnos de medir la diferencia entre la situación que existía antes y la situación actual, con respecto al fortalecimiento de los Municipios y los estándares de calidad de las OE, respectivamente.
- d) Cabe señalar que la matriz del marco lógico revisada en 2005 no representa en algunos aspectos una base sólida para una evaluación, dado que algunas metas cuantitativas, por ejemplo el número de OME por atender, han sido fijadas con criterios tan aproximativos que los productos las han sobrepasado en algunos caso del 400%. Desfases de este porte no señalan el éxito de las actividades, sino una apreciación inicial errónea o, como es el caso de AREA, una imposibilidad de fijar metas cuantitativas dependientes de decisiones políticas que todavía no habían sido tomadas.

- *Análisis de los componentes estratégicos del proyecto*

Los tres componentes estratégicos del Programa son la columna vertebral de las denominadas políticas activas del mercado de trabajo, consistentes en la intermediación laboral, formación profesional y generación de empleo. Esto último se piensa desde 2004 a través de un enfoque territorial / municipal, bajo la perspectiva del desarrollo económico local. Estos tres componentes, en un programa de expectativas de contribución importantes para el país, se diseñan a partir de mejores prácticas internacionales y locales que por lo menos, desde su concepción, han sido probadas con éxito en otras circunstancias similares.

- *Análisis del marco institucional para su ejecución*

El marco institucional adoptado por AREA, atípico con respecto a la forma normal de desarrollar cooperación técnica internacional, responde a la necesidad de asegurar una eficiente coordinación de tres equipos involucrados en la operación del Programa, como son el MTEySS, OIT e Italia Lavoro. Se diseñan por lo tanto mecanismos de mando y respuesta pensados para hacer operable este esquema de cooperación, que contiene una importante serie de instancias y participaciones que pretender ser eficientes, pero visto desde el diseño de los mismos, complejo de operar. Se visualiza la existencia de un mando tripartito, que en general puede ser eficiente a niveles de Consejo o Directorio, pero puede traer dificultades en los aspectos operativos y de gestión del Programa.

- *Análisis del mecanismo de ejecución del Proyecto (¿Cómo pretende / pretendió aplicar su estrategia? ¿Cuáles son / fueron sus principales medios de acción?)*

El Programa contempla en su diseño tanto un trabajo de asistencia técnica al MTEySS a nivel central, así como un despliegue territorio a nivel de siete regiones argentinas: Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Se estructuraron equipos de

OIT e Italia Lavoro en esas regiones que operaron los componentes de DEL y Empleo. Asimismo se dispuso que el trabajo de Formación Profesional opere a nivel central del MTEySS y que sus resultados sean diseminados en las regiones por los técnicos del Programa.

Es decir que en su diseño el Programa AREA contemplo en forma adecuada el desafío de apoyar al MTEySS en el despliegue de sus políticas y mediante el trabajo en las regiones, para lograr “aterrizar” esas políticas en hechos concretos, mediante personal dispuesto en forma permanente en las mismas, que coordinen en forma efectiva su accionar con las GECALes del MTEySS.

- *Análisis de riesgos y supuestos sobre los que se basa / basó el proyecto*

A nivel del objetivo específico “1. Apoyar al MTEySS en el proceso de innovación de políticas activas de empleo” se enuncia bien el supuesto sobre el accionar del MTEySS, pero dado que los indicadores refieren a acciones de nivel municipal, sindicatos y gremios empresariales, instituciones de formación profesional públicas municipales y provinciales, así como privadas, se debería haber incluido un supuesto de que “se mantiene el interés y voluntad de participar y ejecutar las acciones del MTEySS de parte de los municipios, provincias, sindicatos, gremiales empresariales e instituciones de formación profesional”. Esto último es un aspecto importante dado que el Programa descansa en una parte fundamental de sus acciones en las tareas que realizan otros niveles y estamentos de Argentina, que son receptores de asistencia técnica de parte de AREA.

A nivel del objetivo específico “2. Apoyar al MTEySS en la mejora de los servicios de empleo y para la empleabilidad” se enuncian bien los supuestos, donde si se contempla el aspecto municipal, pero se debería incluir las instituciones de formación profesional, públicas y privadas y sus niveles decisorios (municipios, provincias, sindicatos y gremios empresariales).

A nivel del objetivo específico “3. Facilitar la puesta en marcha de estrategias para el desarrollo económico local (territorial/municipal) o DEL integradas a las políticas de empleabilidad y a los servicios de empleo, con énfasis en el desarrollo de las MYPE” se establecen bien el supuesto a nivel del MTEySS y municipios. En forma similar con el comentario anterior, se debería haber incluido las instituciones públicas y privadas involucradas en los acuerdos territoriales, haciendo énfasis en que se mantiene el interés en participar y ejecutar las acciones, tanto a nivel de la generación de los acuerdos como en su propia ejecución.

A nivel de actividades de los supuestos e hipótesis de las subsiguientes filas de la matriz de marco lógico, se puede indicar que están razonablemente bien identificados, pero se recomienda eliminar de la matriz todas aquellas acciones que son de control del Programa, así como incorporar a todas aquellas instancias o sucesos externos al ámbito del control del mismo.

- *Análisis de los productos, resultados y efectos previstos, así como de las metas planteadas*

El diseño del Programa relacionado con productos (resultados) previstos resulta adecuado a nivel de la matriz del marco lógico.

A nivel de los resultados y efectos, denominados indicadores intermedios es donde el Programa debería haber contemplado un diseño detallado de los mismos, sobre todo a nivel de los efectos que este programa pueda tener sobre la población objetivo de las políticas activas de empleo del MTEySS.

Las metas planteadas a nivel de productos resultan coherentes con la capacidad de despliegue del Programa, medido por su presupuesto, tiempo de ejecución y socios estratégicos, con la excepción de algunas metas cuantitativas como las antes señaladas y relacionadas por ejemplo con el número de OME a apoyar.

- *Conclusión: análisis de la lógica y coherencia del proyecto, sobre la base de los resultados anteriores*

En términos generales el proyecto ha sido bien concebido, sobre todo a partir de la reestructuración del año 2005, siendo coincidente las líneas principales de acción con las

políticas públicas diseñadas por el MTEySS, donde el Programa AREA al ser pensado como una herramienta de transferencia de asistencia técnica al MTEySS, resulta coherente con sus objetivos estratégicos. Algunas metas cuantitativas han sido fijadas antes que se tomaran las decisiones políticas correspondientes y no pueden ser por lo tanto precisas.

En relación con su marco institucional, el mismo ha sido diseñado para contener a todas las instituciones involucradas, resultando en su diseño un tanto complejo, a raíz de la forma de organización atípica, resultado del acuerdo entre OIT, MTEySS e Italia Lavoro.

El análisis del marco lógico permite indicar que el mismo contempla todas las áreas del proyecto, con un grado de apertura correcto, permitiendo mejoras a nivel de los supuestos, contemplando todas las instituciones externas al ámbito de acción de AREA y quitando aquellos aspectos que son de su control.

VIII. ANÁLISIS DE PERTINENCIA (RELEVANCIA)

- *Análisis de la relevancia, al momento del diseño del proyecto y al momento de la evaluación final, de la necesidad abordada por el proyecto, así como de otras necesidades no contempladas o que hayan surgido luego de su implementación.*

El Programa está relacionado con exigencias prioritarias del Gobierno Argentino. Como se menciona en el Capítulo V (Antecedentes del Programa) el proyecto representa el instrumento de más amplia envergadura en el marco de las acciones promovidas por la OIT para apoyar la acción del MTEySS en la situación de crisis que se manifiesta en 2001. El hecho que la realización concreta de las actividades empiece solamente en 2004, cuando el momento de la crisis más aguda ha pasado y estamos en presencia de una significativa recuperación económica, no le quita nada a la relevancia del Programa, sino que lo ubica en un contexto diferente. Aunque los efectos de la crisis sigan siendo vigentes, el fortalecimiento de las acciones que el MTEySS desarrolla en materia de políticas activas del empleo es un problema estructural y de largo alcance, cuya importancia la crisis se ha encargado solamente de poner de manifiesto.

Las nuevas condiciones hubieran podido sugerir el cambio del referente del proyecto en la OIT en Ginebra. Sin embargo, como la Unidad CRISIS se ubica en el Departamento de Empleo, ha movilizó las competencias necesarias para asegurarle al Programa un backstopping adecuado.

No existe en Argentina un apoyo integral a las políticas activas del mercado de trabajo como la que impulsa el Programa AREA. Existen si algunas iniciativas parciales de parte de otros donantes, pero que principalmente financian la inversión en los distintos programas de subsidio del MTEySS. Por otra parte la importancia del apoyo de AREA sigue vigente en la medida que el MTEySS se encuentra actualmente desplegando sus políticas activas y por lo tanto requiere el apoyo de inversiones en recursos humanos y movilización oportuna hasta lograr estabilizar su nuevo modelo de intervención.

- *Análisis de la adecuación e inserción del Proyecto en las Políticas nacionales (planes nacionales de desarrollo, la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, los planes nacionales de trabajo decente, etc.) Contribución del programa al fortalecimiento de la acción global de la OIT e interrelación del Programa con otras iniciativas de la OIT:*

“Según la OIT, la finalidad primordial de la economía global debería ser promover oportunidades para que los hombres y las mujeres pudieran conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Ello exige el logro de cuatro objetivos estratégicos esenciales para el progreso social: la creación de empleo (apoyada por inversiones crecientes y eficaces en desarrollo de recursos humanos, educación y formación para la empleabilidad, competitividad, crecimiento e integración social de todos), la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la mejora de la protección social y la consolidación del diálogo social “⁽²⁾. El Programa AREA cubre prácticamente todos los ámbitos que conforman la estrategia de la OIT en materia de trabajo decente, ya sea directamente (empleo, protección social y dialogo social) ya sea indirectamente (normas internacionales del trabajo). En efecto, el Programa AREA, que se negocia y empieza prácticamente en el mismo periodo que el Programa Nacional de Trabajo Decente (2004-2007), no solamente tiene una estrecha vinculación con el mismo, sino que representa un instrumento para alcanzar algunos de sus resultados esperados, en particular en materia de Servicios Públicos de Empleo (y consecuentemente también para la Formación Profesional) y Desarrollo Económico Local. El problema principal a encarar por el Programa Nacional de Trabajo Decente es el déficit cuantitativo y cualitativo del empleo, determinado por el proceso de globalización y los ajustes estructurales recurrentes.

Un ejemplo de dicha vinculación lo ofrecen el Objetivo inmediato N.3 del PNTD (“ Al finalizar el proyecto, el MTESS habrá fortalecido su capacidad para el diseño y la ejecución de las políticas de empleo y formación profesional incluyendo dimensión de género y los actores sociales habrán reforzado su capacidad para participar en las mismas”) y los indicadores fijados (“Aumento significativo del número absoluto y relativo de trabajadores y trabajadoras incorporados a programas de empleo y formación profesional del MTESS, con condiciones de trabajo decentes“; y “Aumento significativo del número absoluto y relativo de trabajadores y trabajadoras colocados a través de los servicios de empleo del MTESS en puestos de trabajo decentes del sector privado”).

En cuanto a la problemática de género, preocupación permanente en toda acción de la OIT, en los acuerdos territoriales se ha impulsado por parte del Programa una visión sobre la igualdad de género. Se ha fijado una estrategia para lograr que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que la de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en las que el Proyecto interviene (esto es a nivel político, económico y social) en los campos de promoción de la Empleabilidad, de la Formación Profesional o del Desarrollo Económico Local (DEL), de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos de igual modo. Esto se ha consolidado de manera especial en el trabajo en las Mesas Territoriales de promoción del Desarrollo Económico Local que abarcan a todos los actores sociales vinculados a la producción y el empleo.

Además, no han faltado las iniciativas específicas, como el Taller de Género para Facilitadoras”en acciones de promoción del Desarrollo Económico Local (DEL)”, organizado, en la Unidad Regional Santa Fe en 2006.

IX. ANÁLISIS DE COBERTURA

⁽²⁾ Informe IV(1), “Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento”, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión(2003).

- *Análisis de la cobertura del proyecto sobre beneficiarios en relación con la población de los mismos y por sus principales*

El Programa AREA ha brindado asistencia técnica al MTEySS para la definición e implementación de varias de sus políticas que, como se ha expuesto anteriormente son políticas de alcance nacional que operan sobre la mejora en la empleabilidad de la fuerza laboral, sobre todo la más vulnerable que es la afectada por los procesos de ajuste estructural y la crisis de 2001.

En relación al despliegue territorial, la cobertura del Programa AREA en siete regiones del país, operando sobre un total de 170 municipios con oficinas de empleo municipales, que contienen a un alto porcentaje de la PEA Argentina, permite visualizar una alta orientación de demanda en su accionar referida al trabajo en mejora en la empleabilidad de la población vulnerable que concurre a esas oficinas. Estas oficinas presentan un menú de oportunidades y soluciones para la población vulnerable, en donde operan por ejemplo el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Familias, programas de discapacidad y las acciones de formación profesional (capacitación, formación, terminalidad educativa, etc.). Son también el punto de atención de los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar donde se hace el seguimiento de los mismos y se intenta derivarlos hacia otras iniciativas que ayuden a superar la situación de pobreza.

Asimismo el Componente de DEL ha permitido una alta vinculación entre micro, pequeñas y medianas empresas, sindicatos, instituciones educativas y tecnológicas; considerando que dicha vinculación en realidad ha implicado concertación, planificación estratégica, integración de esfuerzos y recursos, etc. a través de diferentes acuerdos territoriales de esas siete regiones, que se han vinculado para buscar soluciones en la generación de valor. Estos acuerdos tienen diferentes coberturas territoriales, pero no ha existido en el país otra iniciativa tan importante de DEL para este tamaño de empresas, relacionados fuertemente con la generación de empleo.

Municipios en los que actúa el componente Empleo por Unidad Regional

Unidad Regional	Municipios*
Santa Fe	(55) Acebal, Alcorta, Álvarez, Armstrong, Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Casilda, Chabás, Coronel Bogado, Correa, Firmat, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Las Parejas, Las Rosas, Montes de Oca, Pérez, Puerto San Martín, Roldán, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Isabel, Tortugas, Totoras, Venado Tuerto, Villa Cañas, Villa Constitución, Villa Gobernador Gálvez, Wheelwright, Avellaneda, Carlos Pellegrini, Ceres, Coronda, El Trébol, Esperanza, Galvez, Laguna Paiva, Rafaela, Reconquista, Recreo, Romang, San Carlos Centro, San Cristóbal, San Javier, San Jorge, San Justo, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Teodelina, Villa Ocampo.
Mar del Plata y Provincia de Buenos Aires	(39) Azul, Bahía Blanca, Balcarce, Baradero, Berisso, Bragado, Chascomús, Chivilcoy, Coronel Pringles, Daireaux, De la Costa, Ensenada, Florentino Ameghino, General Alvarado, General Pueyrredón, Hipólito Irigoyen, Junín, La Plata, Las Flores, Leandro N. Alem, Lobería, Lobos, Mar Chiquita, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pergamino, Puán, Ramallo, Rivadavia, 25 De Mayo, 9 De Julio, Saladillo, Salto, San Andrés de Giles, San Nicolás, Tandil, Tres Arroyos, Villa Gesell.
Gran Buenos Aires	(18) Berazategui, Campana, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Moreno, Morón, Pilar, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero.
Córdoba	(28) Alta Gracia, Bell Ville, Coronel Moldes, Cruz del Eje, Deán Funes, Estación

	Juárez Celman, General Deheza, Jesús María, La Calera, La Carlota, Laboulaye, Las Varillas, Marcos Juárez, Mina Clavero, Morteros, Quilino, Río Cuarto, Río Tercero, San Francisco, Unquillo, Valle Hermoso, Villa General Belgrano, Villa Santa Rosa, Villa Allende, Villa Carlos Paz, Villa de Soto, Villa Dolores, Villa María.
Río Negro	(13) Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Colonia Catriel, El Bolsón, El Juncal, General Roca, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Viedma, Villa Regina.
Mendoza	(17) General Alvear, Godoy Cruz, Guaymallén, Junín, La Paz, Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo, Maipú, Malargüe, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán, Tupungato.
Catamarca	(8) Andalgalá, Los Altos, Pomán, San Fernando del Valle de Catamarca, Santa Rosa, Santa María, Tinogasta, Valle Viejo.
	* El número de municipios con asistencia técnica del componente de empleo es superior al número de oficinas de empleo existentes (8) puesto que son municipios que aún se encuentran en etapa de sensibilización.

Municipios en los que actúa el componente DEL por Unidad Regional

Unidad Regional	Municipios o regions
Santa Fe	(26) Ceres, Coronda, Desvío Arijón, Esperanza, Gálvez, Larrechea, Rafaela, Reconquista, Romang, San Justo, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Firmat, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Venado Tuerto, Villa Gobernador Gálvez, El Trébol.
Mar del Plata	(3) General Pueyrredón, General Alvarado y Olavarría.
Gran Buenos Aires	(15) Lomas de Zamora, Ituzaingó, General San Martín, Morón, Ezeiza, Moreno, La Matanza, San Isidro, Luján, Hurlingham, Pilar, Tres de Febrero, Florencio Varela, San Fernando y Malvinas Argentinas.
Córdoba	(20) Río Cuarto, Villa Allende, Villa María, Quilino, Dean Funes, Villa de Soto, Traslasierra ³ , Corredor ⁴ , San Francisco, Río Tercero, Jesús María, Est. Juárez Celman, Alta Gracia, Pilar, Marcos Juárez, Bell Ville, Unquillo, Minas, Noroeste y Córdoba.
Río Negro	(7) Bariloche, Cinco Saltos, El Bolsón, General Roca, Viedma, Villa Regina ⁵ , Cipolletti.
Mendoza	(13) General Alvear, Godoy Cruz, Las Heras, San Rafael, Tunuyán, San Martín, Luján de Cuyo, Malargüe, Maipú, Rivadavia, Lavalle, Santa Rosa y San Carlos.
Catamarca	(5) San Fernando del Valle de Catamarca, Los Altos, Andalgalá, Tinogasta y Valle Viejo.

X. ANÁLISIS DE FOCALIZACIÓN

- *Identificación y análisis de tendencias en el acceso al programa de los beneficiarios y servicios del programa.*

El Programa AREA ha vinculado su focalización sobre las intervenciones que ha desarrollado el MTEySS en los siete territorios abordados por el proyecto. La estrategia de municipalización de los servicios de las oficinas de empleo, ha logrado una buena articulación entre el Componente de

⁽³⁾ Traslasierra es una región que abarca 3 departamentos.

⁽⁴⁾ Corredor es una región que abarca 3 departamentos, que incluyen unos 50 municipios. El Programa AREA, además de trabajar con la región en su conjunto, asistió 8 proyectos puntuales en diferentes localidades.

⁽⁵⁾ Villa Regina integra una micro región conformada por los Municipios de Godoy, Chichinales, Huergo, Valle Azul y Maique.

Empleo y del DEL a nivel de los territorios. Por tanto AREA se alinea con el despliegue de la operatoria del MTEySS su focalización se encuentra condicionada, pero al ser la vocación del Estado Nacional de operar sobre la población vulnerable, automáticamente AREA logra una alta focalización donde las políticas activas del mercado de trabajo son de mayor necesidad: personas con bajo nivel educativo, pobres, desempleados y con historias laborales discontinuas.

- *Análisis del nivel de logros (mayores y menores) por tipos de usuarios, región geográfica, etc.*

La intervención de AREA está supeditada al accionar del MTEySS a nivel central, al desempeño de las GECAL en las regiones, municipios, gobiernos provinciales, e instituciones locales. Vamos a intentar describir lo logros a nivel de destinatario de la asistencia técnica de AREA.

MTEySS: En las entrevistas mantenidas con los representantes del MTEySS se ha podido percibir una alta satisfacción de los mismos con los logros del Programa AREA en su accionar de prestación de asistencia técnica. A través el Programa el MTEySS ha podido contar con recursos profesionales, consejo oportuno y capacidad de movilización en las etapas de lanzamiento de su novedosa política de intervención municipal, así como en la gestación del nuevo sistema de formación profesional basado en competencias labores, junta al “rescate” de los institutos técnicos terciarios y escuelas técnicas, ahora denominados “instituciones de formación profesional”. De la misma manera, los nuevos programas del MTEySS relacionados con el desarrollo de trabajo productivo, instrumentado a través de protocolos, ha contado con un aporte significativo de apoyo de parte del equipo DEL de AREA.

Territorios:

El apoyo en los territorios se ha gestado a través de las distintas GECAL del MTEySS en forma coordinada. El apoyo de AREA en la operacionalización de una importante cantidad de instrumentos del MTEySS que recaen sobre las GECAL, ha sido valorado por sus funcionarios como muy efectivo. En las entrevistas nos han indicado que sin AREA habrían sido más difíciles de lograr las metas de implementar las políticas de municipalización, despliegue de programas y constitución de acuerdos sectoriales. El Programa AREA ha realizado cerca de 3.200 misiones de asistencia técnica, talleres y capacitación en los territorios (municipios) sujetos a su intervención.

Actores sociales:

El Programa ha promovido en casi todas las áreas que cubre un alto involucramiento de los actores sociales sobre todo en los territorios. A nivel central se consultaron e informaron periódicamente la CGT, sus sindicatos y los gremios empresariales, contando con su activa participación, en particular, en las actividades relacionadas con la formación profesional, dado el novedoso enfoque tripartito de la formación basada en competencias laborales. No hubo involucramiento de la otra central de trabajadores, la CTA, por la compleja situación sindical que existe todavía en el país y que se espera pueda encontrar pronto una salida satisfactoria y en línea con los Convenios de la OIT.

En los territorios ha sido activa la participación de cámaras sectoriales y sindicatos locales de cualquiera afiliación a nivel del Componente de DEL. En forma menor se ha logrado integrar a las OE a los actores sociales, aunque en las visitas de parte de los consultores a los mismos, estos destacan la importancia de este servicio público que se ejecuta a nivel de responsabilidad municipal.

XI. EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES Y CUMPLIMIENTO DE METAS

- *Plan de Monitoreo y Evaluación (MyE)*

El programa contó con un sistema de recolección de información para generar información sobre indicadores. Este sistema se implementó como resultado de las recomendaciones de la evaluación

intermedia independiente, realizada en el año 2005. El programa también contó con un Plan de Monitoreo y Evaluación el que fue administrado por el personal técnico de AREA. En relación al financiamiento del mismo, este ha sido adecuado a las funciones estipuladas en su diseño. Sin embargo, el sistema de monitoreo y medición de impacto diseñado debería haber contenido instrumentos de recolección de información muestral y representativa que permita medir impactos concretos sobre los beneficiarios del Programa (no se aplicaron encuestas). De haberse establecido un sistema basado en encuestas se debería haber contado con un presupuesto adecuado para estas funciones, aspecto no contemplado en el diseño del Programa, tema a incluir en futuras operaciones de la OIT.

Los informes semestrales del Programa al Donante incluyeron la información recolectada por el sistema de monitoreo. Las fuentes de información fueron especificadas para todos los indicadores del marco lógico del Programa. A su vez el Plan de Monitoreo y Evaluación incluyó la divulgación de información a los involucrados, aspecto que se recoge de las presentaciones del Programa AREA con los diferentes actores claves.

- *Grado de ejecución de actividades en relación con lo previsto*

El programa AREA ha realizado desde su puesta en marcha una importante cantidad y variedad de actividades en el marco de sus tres componentes en el apoyo las políticas desplegadas por el MTEySS. Estas actividades han sido incluidas dentro de los Planes Operativos Anuales, en donde se encuentra el detalle de las mismas. En forma sintética, en la tabla siguiente se presenta el nivel de cumplimiento de las actividades realizadas, a de acuerdo a lo dispuesto en la matriz de marco lógico rediseñada a partir de 2005.

Objetivo / Resultado	Actividad	Cumplimiento
Actividades del Resultado 1.1. Mesa de Consenso para la Empleabilidad y el Desarrollo Económico Local (Territorial / Municipal) (DEL) operando regularmente entre el MTEySS y AREA	1.1.1. Constitución de la Mesa de Consenso (MC), integrada por los Directores Nacionales de la Secretaría de Empleo del MTEySS y por los miembros del Comité Central de gestión de AREA.	Cumplido
	1.1.2. Funcionamiento regular de la MC a efectos de tomar los acuerdos básicos sobre el trabajo conjunto MTEySS/AREA.	Cumplido
	1.1.3. Habilitación de la Mesa Técnica y de sus Comisiones de trabajo, integrada por los Coordinadores de las Direcciones Nacionales de la Secretaría de Empleo del MTEySS y por los Expertos en Empleo, DEL y FP de AREA.	Cumplido
	1.1.4. Funcionamiento regular de la Mesa Técnica a efectos de revisar y proponer a la Mesa de Consenso los acuerdos básicos sobre el trabajo conjunto MTEySS/AREA.	Cumplido
Actividades del Resultado 1.2. Estrategias, métodos e instrumentos desarrollados y puestos en marcha, para: La empleabilidad y los servicios de empleo. El DEL, integrados a	1.2.1. Revisión de parte de la MC de las estrategias, métodos e instrumentos para la empleabilidad y los servicios de empleo que se hubiesen desarrollado y probado.	Cumplido
	1.2.2. Revisión de parte de la MC de las estrategias, métodos e instrumentos para el DEL, integrados a las políticas y servicios de empleo del MTEySS.	Cumplido
	1.2.3. Revisión de parte de la MC de las estrategias, métodos e instrumentos para la formación profesional orientados al DEL y los servicios de	Cumplido

las políticas y servicios de empleo del MTEySS. La formación profesional orientados a los servicios de empleo y al DEL	empleo.	
	1.2.4. Revisión de parte del MTEySS, en un taller nacional apoyado por AREA, de las estrategias, métodos e instrumentos antes desarrollados para su generalización al nivel nacional.	Cumplido
Actividades del Resultado 1.3. Las mejores prácticas en materia de políticas activas de empleo, FP y DEL de países de la UE (Italia en particular) y de América Latina identificadas y difundidas amplia y permanentemente entre los actores concernidos de la Argentina.	1.3.1. Inventario de las mejores prácticas en materia de políticas activas de empleo (FP) y del DEL.	Cumplido
	1.3.2. Revisión en la MC del inventario sobre mejores prácticas.	Incumplido
	1.3.3. Formulación y ejecución de un Programa de difusión de las mejores prácticas.	Cumplido
	1.3.4. Formulación y ejecución de un Programa de intercambio sobre las mejores prácticas entre los actores concernidos de Argentina.	Cumplido
	1.3.5. Realización de un taller internacional sobre mejores prácticas.	Cumplido
Actividades del Resultado 2.1. Gerencias de Empleo en las regiones de competencia de AREA fortalecidas.	2.1.1. Mapeo general, en cada región de intervención de AREA, de la institucionalidad vinculada a los servicios de empleo.	Cumplido
	2.1.2. Asistencia técnica a las GECAL y Agencias Territoriales de las regiones de intervención de AREA	Cumplido
	2.1.3. Apoyo a la definición de las intervenciones con los municipios	Cumplido
	2.1.4. Apoyo a la definición y puesta en marcha de las oficinas municipales de empleo	Cumplido
	2.1.5. Apoyo puntual a la prestación de servicios de empleo	Cumplido
Actividades del Resultado 2.2. Red Nacional de Oficinas Municipales de Empleo operando en todo el país.	2.2.1. Realización de un diagnóstico inicial: criterios de trabajo, selección y situación de los municipios, etc.	Cumplido
	2.2.2. Capacitación de funcionarios del MTEySS	Cumplido
	2.2.3. Capacitación de refuerzo de equipos de AREA	Cumplido
	2.2.4. Adaptación y ajuste de herramientas para las OE	Cumplido
	2.2.5. Definición de orientaciones finales para el montaje de las OE y para el funcionamiento de la Red	Cumplido
	2.2.6. Taller Nacional de la Red de Oficinas de Empleo	
Actividades del Resultado 2.3. Oficinas de Empleo (OE) en la regiones de competencia de AREA habilitadas y operando	2.3.1. Análisis de la situación al nivel municipal y en su relación con las GECAL para el montaje de las OE	Cumplido
	2.3.2 Apoyo para la firma (entre MTEySS/Municipios) de acuerdos específico referentes a las OE	Cumplido
	2.3.2. Definición de criterios de trabajo con las GECAL	Cumplido

con estándares de calidad según normativa IRAM.	2.3.3. Definición del programa de ejecución operativa con las GECAL	Cumplido
	2.3.4 Elaboración y validación de un Referencial de Calidad para las OE en consenso con el IRAM y el MTEySS	Cumplido
	2.3.5. Asistencia técnica para el Montaje de las OE	Cumplido
	2.3.6. Asistencia técnica continua para el funcionamiento de las OE	Cumplido
Actividades del Resultado 2.4. Sistema de información brindando soporte a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.	2.4.1. Diseño temático del Sistema	Cumplido
	2.4.2. Análisis informático de conveniencia	Cumplido
	2.4.3. Desarrollo del sistema	Cumplido
	2.4.4. Operación del sistema	Cumplido
Actividades del Resultado 2.5. Capacidad Territorial en FP identificada, precalificada tanto por su calidad institucional como de su oferta e involucrada en planes de mejora de acuerdo a estándares establecidos en consenso con el IRAM Actividades del Resultado 2.6 Metodologías e instrumentos de orientación profesional y derivación a la capacitación, para los Servicios de Empleo, diseñados y listos para su aplicación Actividades del Resultado 2.7. Estrategias de identificación, normalización y certificación de competencias promovidas en los territorios.	2.5.1. Apoyo a la identificación calificación de IFPs	Cumplido
	2.5.2 Elaboración y validación de un Referencial de Calidad en consenso con el IRAM y el MTEySS	Cumplido
	2.5.3 Promoción de planes de mejora para el fortalecimiento de las IFPs	Cumplido
	2.5.4 Coordinación entre AREA y el MTEySS (DNOyFP)	Cumplido
	2.5.5. Apoyo a las acciones del MTEySS en el campo de la FP en las regiones de intervención de AREA	Cumplido
	2.6.1 Análisis, revisión y diseño de las metodologías para la orientación profesional y derivación a la capacitación	Cumplido
	2.7.1 Promoción y seguimiento de los procesos sectoriales impulsados por la DNOyFP	Cumplido
Actividades del Resultado 3.1. Estrategias, métodos e instrumentos para	3.1.1. Diagnóstico de necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional.	Cumplido
	3.1.2. Identificación, diseño y desarrollo de estrategias, métodos e instrumentos DEL.	Cumplido

fomentar el DEL han sido desarrollados y transferidos a los actores de siete Regiones de la Argentina que asumen responsabilidades en el desarrollo de las economías locales.	3.1.3. Talleres de validación de los métodos e instrumentos.	Cumplido
	3.1.4. Formulación de un Plan de Transferencia Tecnología DEL y Capacitación.	Cumplido
	3.1.5. Realización de cuatro talleres de Formación de facilitadores.	Cumplido
	3.1.6. Ejecución del Plan de Transferencia Tecnología DEL y Capacitación.	Cumplido
	3.1.7. Puesta en marcha de un mecanismo de información a través de Internet para dar soporte a la transferencia de Tecnología DEL.	Cumplido
	3.1.8 Apoyo a la firma y ejecución de los Acuerdos Territoriales	Cumplido
Actividades del Resultado 3.2. La institucionalidad, pública y privada, que asume responsabilidades en el desarrollo de las economías locales en al menos 28 municipios de siete regiones de la Argentina ha sido fortalecida.	3.2.1. Apoyo a los procesos de concertación para el desarrollo de las economías en los municipios concernidos.	Cumplido
	3.2.2. Realización o reinterpretación de diagnósticos territoriales en los municipios de intervención.	Cumplido
	3.2.3. Definición estratégica para el desarrollo de las economías en los municipios de intervención.	Cumplido
	3.2.4. Apoyo a la organización y funcionamiento de instancias de promoción de las economías locales: ADEL, Institutos, etc.	Cumplido
	3.2.5. Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de los actores en los municipios concernidos; en particular, a la instancia municipal para el DEL.	Cumplido
Actividades del Resultado 3.3. Se mejoran las condiciones para el desarrollo sectorial de las economías de al menos 28 municipios de siete regiones de la Argentina en las que operan experiencias exitosas de DEL, adecuadamente vinculadas a los servicios de empleo y a las acciones a favor de la empleabilidad que el MTEySS desarrolla.	3.3.1. Definición estratégica de los sectores a los que se apoyará, en los municipios concernidos	Cumplido
	3.3.2. Apoyo al montaje de sistemas de información empresarial y productiva sectorial.	Cumplido
	3.3.3. Estudios y análisis de mercado y de cadenas productivas para facilitar el desarrollo de mercados.	Cumplido
	3.3.4. Apoyo a la promoción de la inversión privada a partir –entre otros- del establecimiento de un banco de proyectos o de oportunidades de inversión (o, en conexión con alguno que exista) y el fomento de alianzas entre actores sectoriales.	Cumplido parcialmente
	3.3.5. Apoyo al fomento de sistemas populares de ahorro y crédito.	Cumplido parcialmente
	3.3.6. Apoyo a la transferencia y desarrollo tecnológico.	Cumplido
	3.3.7. Apoyo al desarrollo de la industria cultural a través de un Encuentro Nacional sobre el tema.	Incumplido
Actividades del Resultado 3.4. Se ha	3.4.1. Información para empresarios sobre oportunidades de negocios (mercados, producción) y servicios	Cumplido

impulsado el desarrollo de las MYPE de las regiones en las que opera AREA, con énfasis en la articulación productiva con empresas de mayor tamaño (en particular italianas y europeas).	(financieros y no financieros) a las MYPE.	parcialmente
	3.4.2. Apoyo a las entidades de promoción de la micro y pequeña empresa (MYPE).	Cumplido,
	3.4.3. Apoyo a la habilitación de Centros de Servicios para la MYPE.	Cumplido
	3.4.4. Apoyo a la articulación productiva: Encadenamientos, conglomerados, consorcios, sub-contrataciones, etc.	Cumplido
	3.4.5. Apoyo a la creación y desarrollo de nuevas empresas.	Cumplido
	3.3.6. Apoyo a la generación de espacios de negocios: Ferias permanentes y eventuales, “shoppings a cielo abierto”, ruedas de negocios (encuentro de empresarios), apoyo a participación en ferias externas.	Incumplido

Como se puede apreciar, el nivel de cumplimiento de actividades es elevado, habiéndose logrado ejecutar una importante cantidad de acciones, con el presupuesto acordado y en el tiempo previsto de ejecución del Programa. Los casos de incumplimiento o cumplimiento parcial se explican a continuación:

- Revisión en la MC del inventario sobre mejores prácticas. Incumplido dado que se creyó conveniente (con el MTE) dejar que AREA operara esta actividad directamente
- Apoyo a la promoción de la inversión privada a partir –entre otros- del establecimiento de un banco de proyectos o de oportunidades de inversión (o, en conexión con alguno que exista) y el fomento de alianzas entre actores sectoriales. Cumplido parcialmente ya que se reemplazó esta actividad por la Sección Recursos para el DEL en la Web de AREA que aún está en construcción.
- Apoyo al fomento de sistemas populares de ahorro y crédito. Cumplido parcialmente ya que sólo se apoyó a 3 municipios en el montaje de Cajas de Ahorro y Crédito. También se propuso al MTE la realización de una reunión nacional para este propósito pero no fue aprobada la reunión.
- Apoyo al desarrollo de la industria cultural a través de un Encuentro Nacional sobre el tema. Incumplido debido a la carga de trabajo en los otros ámbitos de la intervención.
- Apoyo a la generación de espacios de negocios: Ferias permanentes y eventuales, “shoppings a cielo abierto”, ruedas de negocios (encuentro de empresarios), apoyo a participación en ferias externas. Incumplido ya que se sustituyó esta actividad por la de apoyo a los entramados productivos.
 - *Logro de resultados y obtención de productos previstos, a nivel general y de cada componente.*

Logro de resultados y obtención de productos previstos:

Existe un nivel de cumplimiento de casi todos los indicadores y muchos de ellos han sido superados en forma significativa.

El nivel de cumplimiento de los indicadores es tan alto, en forma generalizada, que merecen unos comentarios solamente los que han sido parcialmente cumplidos o incumplidos:

- 41 Oficinas de Empleo (OE) están operando con estándares de calidad adecuada. Parcialmente cumplida. En realidad, si bien un Referencial de Calidad, ha sido elaborado y publicado por el MTEySS con el apoyo AREA, este no ha sido oficialmente implementado en la red de OME, por elección del MTEySS en términos de prioridades estratégicas.
 - Al menos 2 sistemas de información territorial/sectorial facilitan transferencia tecnológica e información sobre oportunidades de negocios. Parcialmente cumplida. Actualmente están en marcha las acciones para la implementación y funcionamiento de los Observatorios Locales de Trabajo y Empleo (OLTE) en Cipolletti y Bariloche.
 - Al menos, 3 bancos de proyectos territoriales están operando. Incumplida. Efectivamente, no se encontraron condiciones para su puesta en marcha. Se sustituyó por la Sección Recursos para el DEL en la Web de AREA que aún está en construcción.
 - Al menos 3 sistemas de información sobre servicios a la MYPE operan regularmente. Parcialmente cumplida.
 - Al menos, 3 espacios de negocios han sido montados y operan con regularidad. Parcialmente cumplida
- *Análisis del nivel de ejecución de actividades y cumplimiento de metas en relación con la ejecución financiera.*

Existe un alto nivel de cumplimiento de actividades, logradas con el presupuesto establecido. De hecho se ha podido visualizar un sobre- cumplimiento de muchas de las actividades establecidas en el Programa AREA que han sido financiadas dentro del marco del presupuesto. Un análisis pormenorizado sobre la eficiencia de esta ejecución supera ampliamente la disponibilidad de tiempo y costos de la presente evaluación.

Asimismo, se ha logrado movilizar fondos adicionales de parte de otros actores claves que no han sido cuantificados por parte del Programa AREA como ser que Italia Lavoro donó al Ministerio con recursos propios la Plataforma Informática, los protocolos firmados por el MTEySS para el financiamiento de proyectos que resultan del fruto del accionar de AREA, así como de aportes provinciales, municipales y de otros organismos nacionales. AREA ha resultado ser un fuerte catalizador de iniciativas de desarrollo de políticas y de acciones en los territorios.

XII. ANÁLISIS DE EFICACIA

Las consideraciones relativas a la eficacia de la acción desarrollada por el Programa se desagregan por componente estratégico y no por agencia de ejecución. Por lo tanto, cabe aclarar que las actividades incluidas en el Componente Empleabilidad y Servicios para el Empleo han sido desarrolladas por Italia Lavoro.

Componente Empleabilidad y Servicios para el Empleo

Las políticas activas del empleo son un instrumento clave para darle respuesta a un desempleo elevado y persistente y a los riesgos de exclusión social que conlleva, y reflejan,

como observa el Consejo de Administración de la OIT ⁽⁶⁾, “el principio según el cual financiar una actividad es preferible a financiar la inactividad, al menos a largo plazo”. Además, representan “una respuesta a las críticas según las cuales la promoción de políticas centradas únicamente en la sustitución de ingresos podrían convertirse en incentivos para no buscar trabajo en caso de desempleo de larga duración”.

En términos concretos, dichas políticas se basan sobre la integración de varias funciones (información sobre el mercado de trabajo, orientación profesional, formación profesional, intermediación de mano de obra, promoción de acciones de generación de empleo) para atacar el problema del desempleo desde varios frentes y coordinando todas las dimensiones involucradas.

La Argentina que empieza en 2003 a salir de una grave crisis económica y social, se plantea un nuevo modelo de crecimiento caracterizado por un rol más activo del Estado en el desarrollo económico y social, la inclusión social y por lo tanto el empleo. Contrariamente al papel de menor relevancia que había jugado en el modelo anterior, cuando el Estado reduce sus funciones en materia de relaciones laborales, el MTEySS se vuelve en instrumento estratégico cuya estructura tiene que ser fortalecida.

La nueva centralidad del MTEySS le permite adoptar una serie de medidas en materia de salarios mínimos, promoción de la negociación colectiva y política previsional, así como transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) con el objetivo de asegurar un mínimo de poder de compra de los estratos de menores ingresos. En la etapa sucesiva, la de la recuperación económica, cuando una parte importante de los desocupados se reintegra al mercado de trabajo, se pone de manifiesto la necesidad de acompañar y acelerar el proceso, a través de la promoción de una intensa acción de calificación de los trabajadores desocupados y su inserción en empleos de calidad. En esa óptica, la creación de una Red Nacional de Oficinas de Empleo ocupa un lugar fundamental así como su desenvolvimiento en un contexto de desarrollo económico local.

En este proceso de elaboración e implementación de una política activa del empleo, el apoyo del Programa AREA a partir de 2004 ha sido funcional a los objetivos del MTEySS, brindando su aporte al fortalecimiento de los componentes principales de una política activa del empleo y al arranque del proceso de interacción entre los mismos que todavía se encuentra en una fase incipiente. En particular, el Programa se ha concentrado en elaborar las metodologías e instrumentos para el desarrollo, operación y monitoreo de una moderna red de Servicios del Empleo logrando prestar su apoyo técnico en la creación, instalación y/o fortalecimiento de 170 Oficinas Municipales de Empleo (OME). Es fácil entender que no todas han alcanzado el mismo nivel de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Mar del Plata, la OME tiene solamente quince meses de funcionar, pero esta integrando con éxito prácticamente todas las funciones que caracterizan una política activa de la mano de obra.

La interacción con las iniciativas de desarrollo económico local es muy fuerte, así que la OME se encuentra motorizada por el accionar de la Secretaría de Producción con base en el quehacer del componente DEL y al mismo tiempo se beneficia de la movilización de energías liberadas por el proceso DEL en el territorio, en particular en materia de capacitación y de servicios de apoyo empresarial que se empiezan a brindar gracias al fortalecimiento del asociativismo entre pequeñas empresas y la articulación con sindicatos.

⁽⁶⁾ GB.288/ESP/2 ,288.a reunión, Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2003).

El buen funcionamiento de una Oficina del Empleo no puede asegurar de por sí mismo la solución del problema. Sin embargo, cabe destacar que representa un elemento necesario para el desarrollo de una política activa del empleo, aunque se haga cargo en un primer momento solo de los servicios básicos y no se logre impulsar de inmediato un proceso de generación de empleo.

La utilización de los servicios del empleo por parte de los empresarios es todavía débil, lo que no extraña tomando en cuenta que la abrumadora mayoría de las historias laborales cargadas en la Plataforma se refiere a beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar. Al respecto, el MTEySS está impulsando una acción de sensibilización de los empresarios, en colaboración con las autoridades locales, para que conozcan todos los esfuerzos que se están llevando a cabo en materia de capacitación y adquieran más confianza en el sistema. Una participación más activa de los actores sociales – en este caso sobre todo de los empresarios – podría acelerar dicho proceso.

La Plataforma informática ha representado un gran avance, en términos técnicos, de modernización estructural y perspectivas que abre no solamente para la intermediación de la mano de obra sino para la gestión de una serie de actividades y programas del MTEySS. Tomando en cuenta que la plataforma no ha sido diseñada para la Argentina, sino adaptada, la operación ha sido sin duda alguna exitosa. Hemos encontrado problemas de conexión a Internet, ajenos a la plataforma, cuya solución no es complicada y tampoco requiere recursos financieros importantes y en las conversaciones con autoridades del MTEySS se está trabajando en la solución definitiva. A raíz sobre todo – aun que no solamente - de este problema, en las oficinas que visitamos las historias laborales se trabajan en una hoja de papel y se cargan después en el sistema o directamente no se cargan cuando no existe Internet (Villa De Soto). De esta forma, el usuario se queda con el funcionario de la OME el tiempo necesario para la elaboración de su historia laboral, sin depender de los vaivenes de la conexión Internet. Sin embargo, el doble trabajo que hace el funcionario de la OME hace perder una parte de la ventaja de utilizar la computadora.

Además, se manifestaron algunas críticas sobre la complejidad de las operaciones y su sofisticación, en términos de nivel de detalles en la carga de la oferta de trabajo de las empresas. Algunas OME crearon por lo tanto su propio software, adecuado a sus exigencias, con todos los problemas que se pueden imaginar para la transmisión de los datos al MTEySS.

Otro problema tiene que ver con la etapa en la que se encuentra el proceso, que no es por cierto la etapa final. Por el momento las relaciones se desarrollan entre cada OME y el MTEySS, la Red es aún incipiente y para funcionar adecuadamente necesitará un soporte técnico y económico importante y sustentable en el tiempo. El desarrollo de dicha red debería ser el desafío de una posible fase de consolidación del Programa. En pequeñas localidades, la búsqueda de empleo se realiza en una serie de pueblos vecinos que permite maximizar el potencial de empleabilidad. La configuración del sistema informático no permite a las OME buscar las ofertas de empleo de otras localidades, ni tampoco ver las historias laborales existentes cuando las empresas buscan personas que no se encuentran en la localidad. Esto podría abrirse, en un primer momento para radios donde existen regiones con muchos vínculos laborales. Es importante aclarar que la plataforma es flexible a estas soluciones.

Las evaluaciones de las políticas activas del empleo llevadas a cabo en los últimos años confirman que la orientación profesional / asesoría para búsqueda de trabajo es una de las actividades que mejores resultados producen. Su importancia fue subrayada también por la

Conferencia Internacional del Trabajo en la Recomendación N° 195 (2004) sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: Educación, Formación y Aprendizaje Permanente. Es verdad que las plataformas informáticas han introducido una verdadera revolución y muchas tareas se pueden ejecutar ahora en autoservicio, pero el contacto cara a cara sigue siendo necesario, sobre todo para atender a los grupos desfavorecidos. Un elemento clave es el de la actualización continua de los conocimientos del personal que trabaja en los Servicios Públicos de Empleo y que llega normalmente a la orientación profesional a través de otras vías profesionales. El MTEySS, con el apoyo del Programa, le ha brindado a dicho aspecto la atención que merece. Una serie de Convenios con las Universidades aseguran las condiciones que permiten al personal de los servicios del empleo - inclusive lo especialistas en orientación profesional- de seguir desarrollando sus capacidades, mejorando así la calidad del asesoramiento que reciben los usuarios de dichos servicios.

En conclusión, el apoyo técnico recibido por AREA ha sido apreciado por la contraparte que tiene ahora los instrumentos metodológicos y la capacidad instalada como para seguir desarrollando el proceso de creación / fortalecimiento de su OME. El tipo de asistencia técnica que puede requerir en los próximos dos - tres años es distinto y menos centrado en la transferencia de *know how* y más en la aplicación y extensión de lo aprendido y procesado hasta la fecha, sobre todo en áreas donde no existen capacidades locales instaladas.

Un resumen de logros del Componente se presenta a continuación:

- Asistencia técnica en el diseño de la implementación de la Red de Servicios de empleo.
- Asistencia técnica en la implementación del plan de fortalecimiento de oficinas municipales de empleo que se insertan en la Red de Servicios de empleo.
- Asistencia técnica para la implementación de medidas de Políticas activas de empleo (Seguro de Capacitación y Empleo).
- Desarrollo e implementación de la Plataforma Informática para la gestión nacional de la Red de Servicios de empleo.
- Elaboración de materiales didácticos para la capacitación de los operadores de las oficinas de empleo.
- Actividades de capacitación del equipo de la Dirección de Servicios de Empleo del MTEySS en Orientación laboral, Gestión de la Oficina de Empleo y Relación con empleadores (y tejido empresarial).
- Apoyo para la conformación de equipos técnicos de nivel nacional especializados en materia de servicios para el empleo (Registro Nacional de Capacitadores).
- Desarrollo de normas de calidad aplicadas a la prestación de servicios en las oficinas de empleo (Referencial de Calidad de las Oficinas de empleo).
- Desarrollo de Metodología de e-learning (Asistencia Técnica Virtual) para la capacitación de operadores de las oficinas de empleo.
- Asistencia técnica al Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional del MTEySS.
- Aportes en la construcción de Normas de competencias laborales en varios sectores profesionales (Naval, Petróleo, Indumentaria, Teletrabajo).
- La organización de un Seminario Internacional sobre los *Referenciales de calidad en los servicios de empleo*. Esta actividad reunió a 400 participantes entre los que se

contó con la totalidad de responsables de las Oficinas de Empleo que conforman la Red en Argentina.

- El desarrollo de metodologías y herramientas relativas a la asistencia técnica virtual de las OE.
- La elaboración de una metodología y de acciones de capacitación referidas a la gestión de las OE y en particular a la figura profesional del coordinador de la misma.
- El desarrollo de nuevas funciones de la Plataforma Informática, en particular las específicamente aplicadas a la Intermediación Laboral y a la integración de contenidos provenientes de la Formación Profesional.
- Construcción de instrumentos para la gestión cotidiana de las OE (planificación, gestión y evaluación).
- El diseño de 8 materiales metodológicos y de apoyo para la gestión de las OE.
- Construcción de 7 instrumentos para la gestión cotidiana de las OE (planificación, gestión y evaluación).
- 514 operadores de OE capacitados para brindar los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, orientación laboral, orientación al trabajo independiente, intermediación laboral y relación con empleadores.
- Implementación de medidas de políticas activas de empleo (Seguro de Capacitación y Empleo -SCyE) en 110 OE.
- 250 actividades de capacitación (talleres) dirigidos a los equipos técnicos de las OE.
- 3500 visitas de asistencia técnica a los municipios atendidos.
- Constitución de registros de capacitadores en 10 municipios.
- 300 operadores capacitados en módulos específicos de la Plataforma Informática.
- Asistencia técnica para el diseño de la intervención territorial del fortalecimiento de las oficinas de empleo que participan de la Red de Servicios de empleo.
- Capacitación de funcionarios y técnicos de las GECAL sobre servicios que brindan las oficinas de empleo a usuarios y empleadores.
- Diseño de herramientas e instrumentos para el fortalecimiento institucional de las oficinas de empleo municipales.
- Diseño de herramientas e instrumentos para el monitoreo y evaluación de las oficinas de empleo municipales.
- Asistencia técnica a los municipios en la etapa preparatoria a la apertura de la oficina de empleo (diagnóstico y normativa legal).

Componente Desarrollo Económico Local (DEL)

El Programa de Desarrollo Económico Local de la OIT (2002) considera el DEL como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica. La OIT ha sido una de las primeras organizaciones internacionales que han sabido traducir los nuevos planteamientos teóricos en métodos de desarrollo, favorecida sin duda por el echo de cubrir prácticamente todas las acciones que constituyen el desarrollo económico local, de los servicios del empleo a los servicios para el desarrollo empresarial, las respuestas a situaciones de crisis y de

reconstrucción, el apoyo a las micro y pequeñas empresas (MYPE), la difusión y asimilación de tecnología, y el fortalecimiento de las capacidades locales.

Todas las etapas previstas por la metodología OIT han sido implementadas por el Programa, empezando con las oportunas actividades preparatorias, estudios previos, sensibilización de los interesados, creación de espacios de dialogo social, etc. El dialogo social ocupa un lugar privilegiado en el *Plan Mas y Mejor Trabajo* (“Se buscará la generación y el fortalecimiento de espacios colectivos de concertación, cooperación y consenso entre los diferentes actores públicos y privados, elementos indispensables para el desarrollo endógeno de cada territorio”. Y entre los objetivos específicos de la promoción de emprendimientos productivos se incluye: “Promover el diálogo con y entre los actores sociales para el desarrollo de programas o instrumentos de política activa”.

Uno de los elementos centrales del *Plan Mas y Mejor Trabajo* es la estrategia de intervención territorial elaborada por el MTEySS junto a la de intervención sectorial. La estrategia de desarrollo económico local esta basada en la generación de empleo. Uno de los problemas mas críticos del enfoque DEL es que el proceso toma tiempo antes de producir resultados. Es verdad que, en cierta medida, el mismo proceso de poner de acuerdo a las organizaciones, instituciones y actores sociales para lanzar planes de desarrollo al nivel local representa de por si un resultado, tomando en cuenta las perspectivas que abre.

Como queda establecido en el Documento del Programa: “A través de un enfoque territorial y la participación activa de los distintos actores, públicos y privados, se buscará diseñar e implementar estrategias de desarrollo económico que valorando los recursos y potencialidades locales logren, articulando las propuestas a los niveles nacionales e internacionales, crear las condiciones adecuadas para la creación de empleo y la generación de ingreso. Estas estrategias territoriales tendrán como ejes principales las redes territoriales y el apoyo a la micro y pequeña empresa “.

Las experiencias que los evaluadores pudieron conocer directamente – Mar del Plata, Córdoba, Gran Buenos Aires, etc. - han tenido mucho éxito, logrando alcanzar resultados concretos a través una amplia movilización de instituciones, organizaciones de los actores sociales y la sociedad civil en general. Se trata de ejemplos que confirman la pertinencia del enfoque adoptado por el MTEySS y apoyado por el Programa.

Huelga añadir que el éxito de dichas experiencias se debe también a los equipos de AREA en el territorio, cuyo aporte en algunos casos no ha sido el de consultores, sino de verdaderos animadores / facilitadores, y, en cierta medida, actores. En efecto, se desprende de las entrevistas que en los lugares donde la acción de los equipos AREA no ha sido materialmente posible o ha sido débil, el proceso no ha arrojado los mismos resultados alcanzados en los lugares que han visto una fuerte presencia del Programa. Es esta la razón por la cual los equipos del Programa están sujetos a una cierta presión para que desarrollen actividades en un numero creciente de localidades, lo que comprueba el interés de las autoridades políticas locales y los dirigentes de las estructuras territoriales del MTEySS, pero tiene obvias limitaciones practicas. Por lo que los evaluadores han podido constatar directamente o desprender de entrevistas y contactos, el Programa ha tomado la decisión, que nos parece correcta, de privilegiar la calidad sobre la cantidad.

La naturaleza del Programa, resultado de una colaboración entre el MTEySS y una Organización internacional del sistema de las Naciones Unidas, ha aumentado por un lado el interés y compromiso de las autoridades locales y por otro lado su capacidad de convocatoria.

No obstante, en palabras de las autoridades del MTEySS en lo referido al aporte de Desarrollo Económico local cabe señalar que es el componente que más ha marcado -por decirlo de algún modo-, su influencia en la SE en tanto y en cuanto ha servido para ordenar y decidir la intervención del MTEySS en temas atinentes al DEL que se consideraba en un principio eran propios de otros Ministerios u Organismos, por tanto en función de la decisión política que ha asumido el MTEySS de descentralizar la acciones y trabajar junto con los territorios desde lo local, el Programa AREA (a través del componente DEL) ha hecho un valioso aporte a través de un fuerte trabajo en las siete regiones y con funcionarios y técnicos del MTEySS Central. Ha resultado muy innovador para el MTEySS el involucrarse con una estrategia territorial que permitió fortalecer las condiciones que han hecho propicia una mejora considerable de los habitantes de cada región, con una mirada integral y una planificación estratégica participativa que involucra a los actores relevantes de cada localidad, adaptando herramientas que pueden aplicarse tomando en cuenta la heterogeneidad de todo el territorio Argentino.

Los evaluadores no tienen los elementos para apreciar el nivel de detalle de desarrollo del proceso DEL, si lo pueden hacer en términos generales. Las Mesas de concertación establecidas y los proyectos productivos elaborados, sometidos, validados y en curso de implementación representan por cierto indicadores del logro de algunos objetivos. Sin embargo, hay muchos territorios en los cuales se esta desarrollando el proceso, aunque no haya todavía alcanzado el nivel de producción de resultados concretos. Por lo tanto, se puede llegar a la conclusión que el proceso es avanzado, aunque el reto de medirlo en detalle bajo las circunstancias y con los instrumentos disponibles es limitado.

Algunas personas entrevistadas han llamado la atención sobre los límites encontrados en el territorio por la acotada capacidad de actuación de las Oficinas Municipales de Empleo y de los equipos municipales que atienden el desarrollo económico territorial. Parece fundamental fortalecer la articulación entre las Políticas Activas de Empleo desarrolladas desde el nivel nacional y las autoridades locales – Provincias y Municipios – si no se quiere generar contradicciones y superposición de acciones, tanto en el diseño de planes y programas como en su ejecución. Este espacio de coordinación fue muchas veces reemplazado por AREA como un mecanismo de información sobre la oferta de instrumentos de política disponibles desde el nivel central hacia los territorios.

En efecto, un aspecto fundamental del desarrollo económico local es el de la coordinación, nacionalización y valoración de estructuras y competencias ya presentes en el territorio y aptas a brindar una contribución al logro de los objetivos (distintos Ministerios, agencias, autoridades locales, actores sociales, organismos financieros, entre otros).

Sin embargo, por difícil que sea, la coordinación no es suficiente. Lo que hay que alcanzar es lo que Vázquez Barquero (1999) llama "orgware", esto es, "la mejora de la capacidad de las instituciones y organizaciones de diseñar, poner en marcha y controlar toda la estrategia de desarrollo. El desarrollo de "orgware" va más allá de la mera coordinación vertical y horizontal de los diferentes niveles de gobierno y de los actores públicos y privados, pues implica el dar un papel más destacado a la sociedad local, en base de incentivar mayor voz y voto en lo que a su propio destino se refiere. Este fortalecimiento local contribuye al desarrollo de la sociedad civil y también fomenta la formación de redes y asociaciones, que son el fundamento del progreso económico y social" ⁽⁷⁾. Quizás sea

⁽⁷⁾ El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado, Andrés Rodríguez-Pose, Londres, 2001)

éste uno de los desafíos más difíciles que la implementación concreta del nuevo enfoque tenga que enfrentar.

Para el logro de un objetivo tan ambicioso queda todavía mucho camino por recorrer. Sin embargo, es esta la dirección hacia la cual el Programa esta acompañando las experiencias que se están llevando a cabo. El aspecto cualitativo antes mencionado junto con el número de localidades involucradas permite una apreciación positiva de los procesos impulsados por el Programa.

Un resumen de logros del componente se presenta a continuación:

- El fortalecimiento de las capacidades para intervenir en favor de la mejora de la economía local de 120 Municipios, a través de asistencia técnica y capacitación y el apoyo permanente a la articulación de poco más de 655 actores locales.
- La capacitación de 4.440 funcionarios y representantes de municipios, universidades, ONG, Gobiernos de Provincia y otras entidades, en la promoción del desarrollo de las economías locales. Esto se llevó a cabo gracias al desarrollo de más de 246 cursos y eventos de capacitación en DEL.
- El fortalecimiento de las capacidades para promover el desarrollo de las economías locales de las 26 GECAL, lo que incluye a las 10 ubicadas en los 7 territorios de actuación.
- Capacitación de 252 funcionarios y consultores del MTEySS (GECAL) en formulación y evaluación de proyectos.
- La evaluación técnica de 190 proyectos productivos presentados al MTEySS por los municipios, en los que se ejecuta el Plan Más y Mejor Trabajo. Hasta la fecha, el Ministerio ha desembolsado cerca de \$3.500.000 para financiar dichos proyectos.
- La puesta en marcha del Sistema de Información para la Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Económico Local (MIDEL) accesible en la página web del Programa: www.programa-area.org y con llegada regular a cerca de 800 usuarios.
- Publicación de documentos conceptuales y operativos: Cuadernos para el DEL; "Caja de herramientas para el desarrollo económico Local: Matriz Insumo Producto y Análisis Rápido de Mercado"; "Estrategias Asociativas para la MYPE"; y, "Desarrollo Económico Local en Argentina. Algunas experiencias auspiciadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social".
- Realización de seis estudios sobre temas específicos vinculados a la estrategia territorial del MTEySS.
- Realización del I Encuentro Nacional para la Promoción del Empleo Decente y el Desarrollo Económico Local que convocó la participación activa y permanente de 250 personas de todo el país, durante tres días en octubre/06.
- Realización, entre octubre y noviembre/07, de cuatro Encuentros Regionales para la Promoción del Empleo Decente y el Desarrollo Económico Local que cubrió todo el país: Mendoza, para la Región Cuyo; Cipolletti, para la Región Sur; Rosario, para la Región Centro; y, Tucumán, para las Regiones NEA y NOA. Estos encuentros lograron la participación activa de cerca de 1.100 personas, entre representantes municipales y provinciales y actores locales de los lugares en los que el MTEySS interviene.

- Sensibilización de los actores sociales, especialmente las organizaciones de MYPE, y fortalecimiento de sus capacidades institucionales para intervenir a favor de sus economías.
- Soporte técnico y capacitación a las GECAL para la ejecución de su estrategia de intervención territorial consistente en apoyar (técnica y financieramente) a los municipios para que mejoren las economías locales.
- Apoyo permanente a los procesos de concertación Inter-actoral al nivel local.
- Capacitación de actores locales y municipios para la mejora de sus economías.
- Asistencia técnica a los municipios para la identificación, formulación y ejecución de proyectos productivos para mejorar los encadenamientos productivos.
- Apoyo puntual a los equipos técnicos de gestión territorial y programas vinculados de las GECAL.
- Apoyo puntual a las gerencias de las GECAL en asuntos específicos a la gestión territorial.

Componente de Formación Profesional (FP)

En las últimas dos décadas, el sector de la Formación Profesional se hace cada vez más estratégico en la medida que los Ministerios de Trabajo amplían su rol, dejando de ser solamente instrumentos de mediación capital-trabajo – papel que sigue de todas formas manteniendo su vigencia – y empezando a plantearse el desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo.

La organización de la FP toma formas distintas. En la clasificación del Cinterfor/OIT, la Argentina pertenece a la categoría de países en los cuales el nivel de definición de políticas y estrategias en materia de formación es asumido por el Ministerio de Trabajo a través de instancias especializadas (Secretaría de Empleo y Formación Profesional y la Oficina Nacional de Políticas de Empleo) y las tareas de ejecución son asumidas por múltiples oferentes y actores. Se dan así las condiciones para el desarrollo de un amplio mercado de IFP y surge la necesidad de formular los requisitos con los que las mismas instituciones deben cumplir.

El Programa ha brindado una contribución significativa en dos vertientes:

1. fortalecimiento institucional de las IFP.

Bajo este rubro cabe mencionar la intensa actividad desarrollada para la capacitación de auditores en procesos básicos de calidad para certificación de IFP; precalificadores de IFP en los territorios; y los actores del sistema. Convenios oportunamente suscritos con las Universidades aseguran continuidad a la capacitación continua de los formadores.

El Referencial de calidad producido por el MTEySS, el IRAM y el Programa AREA representa un instrumento muy útil no solamente para certificar estándares de calidad, sino también para ir midiendo los progresos que se alcanzan y mejorar la gestión de las IFP. La importancia del proceso que tiene el objetivo de alcanzar la certificación del Referencial de Calidad Educativa IRAM ha sido subrayada por todos los participantes en la reunión organizada en ocasión de la evaluación en el Centro Integral para la FP y la Cultura (CIFIC), institución cabecera de de la Red Nacional de Centros de Formación de la Industria de la Construcción. El CIFIC, dotado de instalaciones modernas, equipamiento más que adecuado y hasta un teatro para reuniones y eventos culturales, representa un ejemplo de los resultados que el diálogo social y la cooperación entre los actores sociales permite de alcanzar en materia de formación. El aporte de AREA en la elaboración,

promoción e implementación del Referencial y, más en general, en el desarrollo de una política de mejora de la calidad ha sido mencionado en términos muy positivos.

Progresos importantes han sido logrados, con el apoyo de AREA, también en la elaboración de diseños curriculares, la promoción de acuerdos sectoriales de FP en los territorios y la vinculación entre la red de IFP y la de las OE.

2. Certificación de competencias.

Al respecto, los logros han sido importantes en términos cuantitativos así como cualitativos. Disponer de un aparato de normas de competencia e instrumentos de evaluación es fundamental para orientar la formación profesional. Sin embargo, todavía no se refleja en la negociación colectiva, que sigue manejando categorías a menudo no coincidentes con la estructura ocupacional vigente. El problema es bien conocido, y hay que esperar que las relaciones entre actores sociales, que han participado activamente en esta vertiente del Programa, ofrezca oportunidades de mejora también en el proceso de negociación colectiva.

El dialogo social, favorecido también por el contexto de crecimiento, ha caracterizado toda la actuación del Programa AREA en materia de FP, determinando resultados mas que satisfactorios para el MTEySS y los actores sociales.

Un resumen de los logros de la asistencia técnica del componente se identifica en:

- Aportes en la construcción de *Normas de competencias laborales* en varios sectores profesionales (Naval, Petróleo, Indumentaria, Teletrabajo, etc.).
- La certificación de 11 *Institutos de Formación Profesional* en el marco de la acción llevada a cabo por el componente FP.
- Constitución de registros de capacitadores en 10 municipios.
- 28 Sectores Productivos involucrados en procesos de normalización y certificación de Competencias Laborales a través de la participación de sus respectivas Gremiales Empresariales y Sindicatos;
- 203 normas de competencias desarrolladas, de las cuales 150 han sido incorporadas en la Plataforma Informática de los Servicios de Empleo;
- 600 Evaluadores de Competencias formados,
- 162 instrumentos de Evaluación diseñados y validados
- 8.500 trabajadores evaluados y 6.300 certificados en sus competencias;
- Reformulación del REGICE de acuerdo a las nuevas políticas de fortalecimiento institucional y certificación de competencias.
- Un referencial IRAM/ISO 9000 para los Sistemas de Gestión de las Instituciones de Formación Profesional (IFPs) formulado y validado. Es importante aclarar que el Referencial IRAM está dirigido a implementar Sistemas de Gestión de Calidad de acuerdo a la Normativa ISO 9000 versión 2000 y las acciones para mejorar la “Calidad Educativa” se desarrollan a través de la Asistencia Técnica que las Universidades prestan a las IFPs. Estas intervenciones si bien cada una de ellas tienen su propio abordaje, ambas son convergentes ya que se enmarcan en criterios y dimensiones de calidad que les son comunes.
- 500 IFPs capacitadas en la aplicación del Referencial IRAM.
- 11 IFPs del Sector Alimentario, Cuero y Calzado, Construcción, Indumentaria y Metalmecánica comprometidas en la implementación del Referencial de Calidad IRAM.

- 355 Instituciones de Capacitación precalificadas en su calidad institucional y en la calidad de su oferta.
 - 500 Docentes formados en Formación Profesional de acuerdo al enfoque de Competencias.
 - 62 Diseños Curriculares enmarcados con los procesos de certificación de competencias.
 - 159 Planes de mejora para el fortalecimiento de IFPs
 - 6 alianzas estratégicas con Universidades Nacionales para asistir técnicamente la Secretaría de Empleo en las políticas de Formación Profesional.
 - Consejo Consultivo de Universidades para asistir técnicamente el diseño e implementación de Políticas de Formación Profesional
 - Marco Lógico y matriz de seguimiento de políticas en el marco del SNFC.
- *Análisis de la eficacia del proyecto en el establecimiento de la apropiación nacional.*

No cabe duda que el Programa, por su misma naturaleza de proyecto que pretende brindar una contribución al logro de objetivos prioritarios de la política económica y laboral de un país, requiere un rol protagónico de la contraparte y una acción de apoyo por parte de la Agencia de ejecución, tomando todas las precauciones para evitar que dicha acción de apoyo sea percibida como implementación de estrategias que no le pertenecen a la contraparte.

Si en términos institucionales y administrativos es evidente que un Proyecto tiene su vida propia, en términos operativos tiene éxito cuando logra integrar su mirada a los planes y objetivos de la contraparte. En efecto es necesario buscar permanentemente un equilibrio entre la autonomía funcional del proyecto en sugerir medidas que parecería oportuno tomar para alcanzar los objetivos y la decisión política de la contraparte, que, de todas maneras, representa el punto final.

En cuanto al Programa AREA, la apropiación por la contraparte ha alcanzado, sobre todo en algunos componentes, un nivel tan alto que lo ha percibido de verdad como *su* proyecto. Esta situación muy positiva – verdadero pre-requisito para una ejecución exitosa de las actividades - comprueba la pertinencia del Programa y la prioridad que el MTEySS le asigna a las problemáticas en cuestión.

Capacidades de gestión. Información y backstopping.

El CTP a cargo del Programa ha sabido actuar – en una situación atípica de “implementación compartida” que llegaba hasta el nivel de gestión - con gran competencia y una visión integral, articulando permanentemente los procesos de planeación, ejecución y monitoreo, lo que ha permitido un ajuste continuo de las operaciones. Tomando en cuenta la naturaleza del Programa, toda una serie de decisiones políticas con fuerte impacto sobre las actividades le correspondía obviamente a la contraparte y el CTP y su equipo han sido llamados a trabajar con gran flexibilidad.

El alto nivel técnico de los expertos de OIT e Italia Lavoro que han asesorado al MTEySS y las autoridades territoriales involucradas ha sido reconocido y apreciado por la contraparte. El personal administrativo y a cargo de los asuntos financieros ha brindado un aporte muy profesional a la buena marcha del Programa.

El Director de la Oficina de la OIT en Buenos Aires y su equipo han recibido toda la información y colaboración como para permitirles de ejercer cabalmente sus responsabilidades de orientación y control del Programa que, por su importancia política y tamaño, representa la actividad de cooperación técnica mas relevante de la Oficina.

La información brindada a la Oficina Regional de la OIT y la Unidad Técnica de la Sede a cargo de la supervisión del Programa (CRISIS) ha sido completa y entregada con regularidad.

En cuanto al backstopping, el CTP, los expertos internacionales y el personal administrativo y financiero del Programa han manifestado su conformidad con el apoyo recibido por los Servicios Técnicos competentes de la Oficina Regional y la Sede.

XIII. ANÁLISIS DE EFICIENCIA

El Programa ha contado con un presupuesto de US\$ 11.458.951, el que se encuentra comprometido en un 100%. Este nivel de ejecución es elevada y demuestra una buena capacidad operativa de la Unidad Ejecutora del Programa AREA. El cuadro siguiente presenta un resumen de la abundante y excelente información financiera suministrada por AREA a los evaluadores:

Componente / Detalle	Presupuesto (US\$)						
	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	%
APORTE DONANTES	3.562.945	3.012.047	1.785.714	3.098.245	0,00	11.458.951	
TOTAL EJECUTADO (US\$)	1.607.493	1.147.044	2.146.397	2.863.272	3.694.745	11.458.951	100,00%
TOTAL EJECUTADO (%)	45,12%	38,08%	120,20%	92,42%	-	100,00%	
Coordinación / Monit. / Eval.	240.364	367.124	329.735	346.655	323.129	1.607.007	14,02%
Equipamiento	84.958	27.380	312	1.343	4.000	117.993	1,03%
Componente DEL	298.857	548.644	611.871	575.191	556.178	2.590.741	22,61%
Componente Servicios de Empleo (Italia Lavoro) (*)	982.458	1.478.655	1.107.670	969.056	997.671	5.535.510	48,31%
Componente FP	0,00	71.935	165.239	151.111	130.793	519.078	4,53%
Comunicación	6.300	0,00	228,00	0,00	0,00	6.528	0,06%
Overhead OIT	124.584	131.961	186.582	218.198	244.827	906.152	7,91%
Prov.p. Aumento de Costos	0,00	0,00	0,00	0,00	175.942	175.942	1,53%
SALDOS	1.955.452	1.865.003	-360.683	234.973	-3.694.745	0,00	

(*) A Italia Lavoro se le adeuda la suma de US\$ 2.259.876 por falta de rendición de informes financieros.

A la luz de las informaciones recogidas durante las entrevistas; el análisis de los documentos financieros del proyecto; y la experiencia de los evaluadores en materia de costo de algunas operaciones y recursos utilizados en otros proyectos similares, se pueden hacer las observaciones siguientes:

1. El costo administrativo del Programa (Coordinación /Monitoreo / Evaluación) se ha ubicado en un 14%, valor adecuado tomando en cuenta comparaciones de otros proyectos de similar escala de operación. La inversión en los tres componentes del

Programa ha representado un 74,5% del total ejecutado. El overhead de OIT es de US\$ 906.152, es decir 7,9% del presupuesto del Programa AREA.

2. Un análisis costos-beneficios propiamente dicho, es decir el que mide los insumos y los resultados ambos en términos monetarios, queda claramente fuera del alcance de esta evaluación, requiriendo importantes recursos técnicos y financieros. Además, hay externalidades positivas en proyectos como AREA que no parecen aptas a ser “monetarizadas” o cuantificadas precisamente.
3. Tomando en cuenta que dos entidades, cada una con su presupuesto, estuvieron involucradas en la implementación del Programa, se procedió a considerar los gastos OIT e IL por separado para llegar luego a resultados globales, por lo menos para los rubros presupuestarios más relevantes. La conclusión es que los recursos a disposición fueron efectivamente gastados respetando las prioridades fijadas.
4. La existencia de dos presupuestos hubiera podido complicar el monitoreo sobre los aspectos financieros, tomando en cuenta que los datos relativos a los gastos OIT e IL estaban disponibles en momentos diferentes. Las entrevistas con el CTP, el CTA y el personal del proyecto a cargo de asuntos administrativos y financieros han aclarado que, a pesar de la lentitud en la entrega de los documentos financieros oficiales por parte de Italia Lavoro, el intercambio de informaciones y la colaboración existente al nivel ejecutivo del Programa han permitido evitar ese riesgo.
5. El atraso en la entrega de los Informes financieros por parte de IL – el ultimo Informe disponible es el del mes de Junio de 2006 – ha inmovilizado las sumas correspondientes durante largo periodos de tiempo. Los servicios financieros de la OIT han establecidos con los varios donantes reglas muy rigurosas para la utilización de los intereses bancarios producidos por las cuentas en las que se depositan los recursos entregados a la OIT para actividades de cooperación técnica. Sin embargo, en el caso de montos importantes vinculados a subcontratos, se podría explorar la posibilidad de permitirle al proyecto individual interesado de beneficiarse de los intereses correspondientes.
6. Finalmente, el pago de los aportes por parte del donante no ha podido seguir un ritmo regular y previsible. Es conocido que eso se debe a razones relacionadas con el sistema anual del presupuesto del Estado del Donante, que permite conocer solamente año por año la cantidad global a la disposición de la cooperación técnica y no permite por lo tanto fijar desde el comienzo de un proyecto el monto exacto a disposición cada año. Se menciona dicho elemento para llamar la atención sobre las dificultades que ha conllevado la situación antes mencionada en términos de compromisos financieros del Programa en general y, mas en particular, de contratación del personal .A pesar de las dificultades objetivas, la actuación del Director de la oficina de la OIT, el CTP y la responsable de asuntos administrativos y financieros ha reducido al mínimo los inconvenientes

XIV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL

El organigrama del proyecto, prevé órganos centrales y territoriales, en particular:

1. El Organismo Superior de Dirección, integrado por representantes del Gobierno Argentino, de la OIT e Italia Lavoro (por lo que se refiere a sus competencias establecidas en el subcontrato).

2. El Consejero Técnico Principal ha quedado a cargo de la dirección ejecutiva del Proyecto, con arreglo a la reglamentación de la OIT; la consonancia de sus decisiones con las políticas desarrolladas por el MTESS ha sido permanentemente monitoreada por el Director Nacional del Programa. Bajo su responsabilidad, las actividades del Programa han sido implementadas por una Unidad Ejecutora integrada por una Unidad Central y siete Unidades Regionales. Sin embargo, cabe mencionar que Italia Lavoro ejecuta sus tareas con autonomía, en el marco del subcontrato y las decisiones del Organismo Superior de Dirección.
3. A nivel regional, en cada uno de los ámbitos de ejecución, un Comité Regional de Gestión, integrado por un funcionario del MTESS responsable de la gestión territorial y Coordinador de la Unidad Regional, ha elaborado los planes operativos regionales anuales y evaluado la implementación de las acciones en la región.

El Proyecto ha contado con el apoyo de dos Comités consultivos establecidos en Argentina e Italia, respectivamente. A su vez la instalación por parte del Programa de una Mesa Nacional de Consenso, para tratar los municipios de intervención y los temas centrales para abordar en cada caso, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en los numerosos municipios de actuación, ha sido una de las medidas positivas del Programa para garantizar su tarea de modo fluido en un extenso territorio. Institucionalmente, permitió aislar complejas cuestiones políticas (situación del Municipio; Áreas involucradas en cada caso con la problemática del Desempleo; relación Municipio - Provincia. - Nación) de cuestiones absolutamente operativas y técnicas (manuales, capacitación, modelos a utilizar, herramientas para el DEL, metodologías, etc.). Con posterioridad al funcionamiento de la Mesa Nacional de Consenso y bajo sus grandes líneas directivas, operó también adecuadamente una Mesa Nacional Técnica para concretar estos "inputs" de la Mesa de Consenso, deslindando estos aspectos del problema "Empleo" de situaciones endógenas proveniente de la política o de las relaciones entre instituciones de distinta naturaleza.

El modelo, también fue copiado eficazmente a nivel Regional (Mesa Regional de Consenso y Mesas Técnicas Regionales) aportando a un trabajo más fluido. La Mesa de Consenso fue apoyada con el trabajo de una Mesa Técnica por cada Componente del Programa; o sea que, a partir del año 2005 funcionaron en forma permanente, además de la Mesa de Consenso, tres Mesas Técnicas (DEL, Empleo y FP) integradas por los expertos del Programa AREA y los respectivos Directores de la Secretaría de Empleo del MTEySS.

La organización institucional del Programa, resultado de un acuerdo entre la OIT, el MTEySS de la Argentina e Italia Lavoro, no refleja la forma en que las Organizaciones Internacionales, entre ellas la OIT, desarrollan proyectos de cooperación técnica. En efecto, se identifican dos agencias ejecutoras, cada una con su presupuesto y su personal, lo que puede introducir una cierta confusión en las líneas de mando y dificultar la coordinación en la ejecución de un Programa en el cual la integración de las varias funciones representa un requisito fundamental.

Sin embargo, desde el comienzo de las actividades, ha quedado claro a todos los interesados la necesidad de mantener una permanente cohesión entre los dos brazos ejecutores del Proyecto (funcionarios y consultores de OIT y funcionarios y consultores de Italia Lavoro) y una interacción día a día con la contraparte, en el nivel central y territorial. La conclusión de los evaluadores es que las tres partes involucradas (MTEySS, OIT e Italia Lavoro) han logrado reducir al mínimo los riesgos antes mencionados y han actuado con

espíritu de colaboración, intentando enriquecer el Programa con las experiencias específicas de cada quien.

De continuar el Gobierno Italiano su apoyo para una fase de consolidación del mismo proyecto o la ejecución de un nuevo proyecto similar, parecería conveniente adoptar una organización institucional que sepa aprovechar el aporte de todos los actores involucrados y al mismo tiempo asegure una dirección única de las operaciones.

- *Análisis del nivel de participación activa de la contraparte y los actores locales, incluyendo los actores sociales, involucrados en los procesos desarrollados tanto al nivel de las iniciativas ejecutadas como en los procesos de diálogo y de toma de decisión.*

El documento del Programa hace hincapié sobre la importancia del involucramiento de los actores sociales, a la luz de la relevancia del tema para sindicatos y empresarios; el enfoque de desarrollo económico local que caracteriza el proyecto; y el tripartismo de la Agencia de ejecución. Por tratarse de un tema clave, los evaluadores han tenido la oportunidad de desarrollarlo en muchas entrevistas con dirigentes centrales y locales, con el fin de averiguar en que medida la participación de las organizaciones gremiales ha sido sustancial, más allá de las declaraciones oficiales y reuniones formales. El resultado de las entrevistas se puede resumir como sigue, con referencia a los niveles central y local respectivamente.

Al nivel central, las relaciones entre el Programa y ambos actores sociales han sido excelentes. En la fluidez de ese intercambio ha sido importante la sensibilidad del CTP, sin olvidar el papel que organizaciones empresariales como la UIA y organizaciones sindicales como la CGT desempeñan históricamente en la vida de la OIT. En cuanto a una participación más activa se refiere, ha sido intensa en el componente de formación profesional, lo que no extraña tomando en cuenta que se desarrolla mucho en la Argentina en términos bipartitos (empresarios-sindicatos) y tripartito (mismos y Gobierno). Al respecto, la CGT ha destacado que el sistema de formación basado en competencias laborales debe ser analizado sectorialmente, teniendo en cuenta que no todas las ramas de actividad poseen el desarrollo de programas basado en competencias y en algunos, este sistema puede ser perjudicial si no se desarrolla con la participación y consenso del sector empresarial y sindicatos. Un menor involucramiento hubo en los componentes relacionados con desarrollo económico local y creación de OME. Al respecto, queda claro para los actores sociales que se trata de actividades que caracterizan el nivel local. Sin embargo, la UIA ha llamado la atención sobre el aporte que hubiera podido brindar – junto con sus articulaciones territoriales - de haber sido informada sistemáticamente de las reuniones que se iban programando en el marco de los procesos de desarrollo económico local. En especial, el trabajo muy interesante que la UIA lleva a cabo con la OIT para el fortalecimiento de servicios de apoyo empresarial, podría brindar aportes significativos. En cuanto a las OME, ambos actores sociales subrayaron que podrían beneficiarse de su cooperación, sin perder por eso sus características de servicios públicos y logrando mayor vinculación con el territorio. Es importante señalar que el propio MTEySS en varias oportunidades ha procurado un mayor acercamiento y propuesto un mayor involucramiento por parte de ambas entidades en los temas concernientes al empleo y la empleabilidad que comprometan acciones concretas en el territorio, donde además era invitado a participar el Programa AREA en la medida en que de concretarse actividades en conjunto, el Programa apoyaría las mismas. Algunas de las acciones que se llevaron en conjunto son los 42

acuerdos de sectores de actividad que ha firmado el MTEySS, algunos de ellos de alcance nacional y otros, para llevar adelante acciones de formación profesional, normalización y certificación de competencias laborales. Hasta el momento se ha normalizado 203 roles de actividad y se crearon 14 organismos de certificación sobre los cuales se promueve su inscripción en el Organismo Argentino de Acreditación. Asimismo ha impulsado el fortalecimiento de la calidad de las instituciones de formación profesional promoviendo la certificación de la calidad por parte del IRAM, en estas acciones también ha colaborado el Programa AREA. La CGT hizo hincapié sobre la necesidad que el Programa articule las acciones de formación realizadas por el MTEySS y el sistema educativo, reiterando que Argentina ha sufrido en los años '90 una virtual extinción del sistema educativo técnico y una fragmentación de su sistema educativo en todos los ámbitos, por lo cual resulta imprescindible fortalecer el reconocimiento nacional de los programas y titulaciones, ya que dicha atomización dificulta incluso el reconocimiento nacional y del bloque regional (MERCOSUR). Finalmente, la CGT ha expresado que es necesario que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) mejore la articulación con los ministerios de Economía, Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología, Educación y con organismos descentralizados como INTA, INTI, y SENASA, articulación que no ha sido suficiente en el periodo objeto de la evaluación.

Al nivel local el involucramiento de empresarios y sindicatos de cualquiera afiliación ha sido muy intenso y hace parte en términos estructurales del modelo de desarrollo económico local que la OIT – y por lo tanto el programa AREA - persigue.

No faltan ejemplos concretos de como las actividades apoyadas por el proyecto hayan sido apreciadas por el mundo empresarial. El más significativo sea tal vez el proceso de asociativismo que se dio en muchos casos, entre empresarios, para el logro de objetivos puntuales, vinculados sobre todo con la capacitación y los servicios de apoyo empresarial.

Dicho impacto positivo no le quita importancia a las observaciones de la UIA al nivel central, al contrario deja entender que, con su apoyo, se puede mejorar ulteriormente el proceso.

Las organizaciones sindicales, por su vinculación con las exigencias de los trabajadores y las capas sociales a las que están directamente dirigidas las políticas del MTEySS han tenido una participación continua y convencida.

Como ya mencionado, el desarrollo de Oficinas de Municipales de Empleo no estaba previsto en el documento de base del Proyecto, y en el momento que fueron introducidas a la luz de la “municipalización” adoptada por el MTEySS, no se planteó el tema de formas de participación de los actores sociales, en el respeto del carácter de las OME como servicios públicos.

Parece importante recomendar la solución de este problema en futuro, para fortalecer ulteriormente la vinculación de las Oficinas del Empleo con el territorio. Además, en el caso de los empresarios, formas de participación de los mismos a definir con la UIA y demás cámaras gremiales correspondientes serían también funcionales a las acciones de sensibilización de los empresarios para una mejor utilización de los servicios públicos del empleo.

- *Análisis del mecanismo de ejecución, seguimiento y evaluación de actividades aplicado en la ejecución del proyecto.*

El seguimiento le proporciona a los que tienen la responsabilidad de la dirección de un proyecto informaciones continuas sobre los logros que se van alcanzando hacia los resultados buscados. Al respecto, el Programa ha adoptado en 2005 - después de la revisión del Marco Lógico- un sistema interno de planificación, monitoreo y evaluación (SPME) y ha llevado a cabo todas las acciones previstas en dicho sistema. El análisis de informes sometidos por una variedad de fuentes y planillas de seguimiento hizo posible el desarrollo temprano de las intervenciones más adecuadas (cambios de estrategia, reorientación de las actividades, etc.). En el marco del SPME han quedado claramente definidos contenidos y procedimientos de todas las acciones necesarias para asegurar un monitoreo adecuado. Cabe mencionar al respecto la profesionalidad del personal de AREA a cargo de esta función estratégica.

También las evaluaciones internas han sido implementadas con la frecuencia establecida, pero han tenido más bien el carácter de evaluaciones de productos, faltando en algunos casos la definición de indicadores aptos a medir la contribución del Programa hacia el logro de sus objetivos inmediatos.

Las funciones de planificación, monitoreo y evaluación están bien insertas en el diseño del Programa.

En cuanto a la planificación, la planilla utilizada para la preparación de los POA ha tomado en cuenta todos los aspectos fundamentales, entre otros: apoyo al MTEySS en políticas activas del empleo; diagnósticos (para los tres componentes); capacitación previa a la intervención en el territorio; producción de herramientas (para los tres componentes); capacitación de operadores y agentes; sistema de información; ejecución operativa en materia de FP. Para la elaboración de los POAR, se tomaron en cuenta también las actividades en el territorio desagregadas por Municipio.

El Capítulo VII (Seguimiento y evaluación) del documento de base incluye referencias a las siguientes operaciones de monitoreo y evaluación:

- a) un sistema de monitoreo en línea, a través de un sistema de Intranet para permitir a los diversos stakeholders una información completa y en tiempo real y asegurar por lo tanto un máximo de dirección compartida y de posibilidad de revisar/ adaptar continuamente las estrategias;
- b) una evaluación tripartita al final de cada ejercicio anual. En particular, el Órgano Superior de dirección desarrolla la evaluación del avance en la implementación y el cumplimiento de los objetivos previstos; el Comité Central de Gestión evalúa la ejecución al nivel nacional; y un Comité Regional de Gestión realiza la evaluación de la implementación de las acciones en la región correspondiente.
- c) un sistema de reportes periódicos para tener al tanto de los avances y problemáticas del proyecto todas las instituciones/ organizaciones involucradas;
- d) una misión de evaluación final, que cubra también un análisis de los impactos logrados, efectos esperados en el mediano plazo y recomendaciones.

Las acciones previstas en a), b) y c) han sido desarrolladas con regularidad.

Además, en Octubre – Noviembre 2005 se ha llevado a cabo una evaluación intermedia independiente.

Los instrumentos principales para el monitoreo han sido los informes mensuales de las UR, los informes de los miembros del equipo técnico central; los informes de misión; y los informes de seguimiento (para los tres componentes y por Municipio).

Las instancias en las que se ha desarrollado la evaluación interna han sido la revisión del plan bimestral, la revisión anual del POA y la revisión del desempeño individual de los miembros del equipo.

Todas esas operaciones han permitido la identificación temprana de eventuales problemas, aun cuando, por las razones mencionadas en los párrafos relativos a los indicadores, la evaluación tripartita anual ha representado mas bien un ejercicio de monitoreo.

Finalmente, las políticas de la OIT contemplan que se asigne para monitoreo y evaluaciones el 5% del monto total del presupuesto. En particular, un mínimo de 2% del monto total tiene que ser reservado para evaluaciones independientes. En el caso del Programa objeto de la presente evaluación, los recursos para estas actividades alcanzan a US\$ 51.562,00 (0,45% del monto presupuestario total). Este monto es insuficiente para realizar una medición de impacto de un programa de este despliegue territorial, que ha implicado siete regiones del país y 171 municipios asistidos. Un sistema efectivo de monitoreo y medición de impacto debería comenzar haciendo el diseño del sistema, el levantamiento de una línea de base, la aplicación de instrumentos de medición (encuestas representativas, grupos focales, experimentales, etc.) que permitan evaluación costos- beneficios, por lo menos en dos oportunidades, lo que determina un presupuesto significativamente superior al disponible. En las Recomendaciones se llama la atención del Donante y la Agencia Ejecutora sobre este aspecto.

- *Evaluación del aporte técnico de Italia Lavoro y su desempeño como agencia co-implementadora de parte del proyecto.*

Las consideraciones de carácter general que se encuentran bajo este rubro representan un resumen sintético de lo analizado a lo largo del presente Informe en relación con el componente “Empleo” del Programa. En efecto, todas las actividades desarrolladas en el marco de dicho componente, estuvieron a cargo de Italia Lavoro.

Italia Lavoro ha realizado una importante labor de transferencia al MTEySS de conocimientos de su experiencia desarrollada en Italia. Esta experiencia se constituye en una serie de buenas prácticas y lecciones aprendidas que se han transmitido en forma efectiva a Argentina. A su vez, la plataforma informática aplicada por el MTEySS surge de la adecuación de la que Italia Lavoro ha desarrollado por Italia. Los informáticos del MTEySS han adecuado la misma con apoyo de personal de Italia Lavoro y la misma funciona en forma sostenible.

Italia Lavoro ha trasferido a nivel central y local sus conocimientos y metodologías sobre la inserción en el mercado del trabajo, lo que se constituye en un activo intangible de muy alto valor, que permite hacer sustentable el modelo adoptado.

Las misiones de corto plazo de expertos internacionales movilizados por Italia Lavoro han sido muy bien valorados por los entrevistados, agregando conocimiento y métodos no existentes en el país.

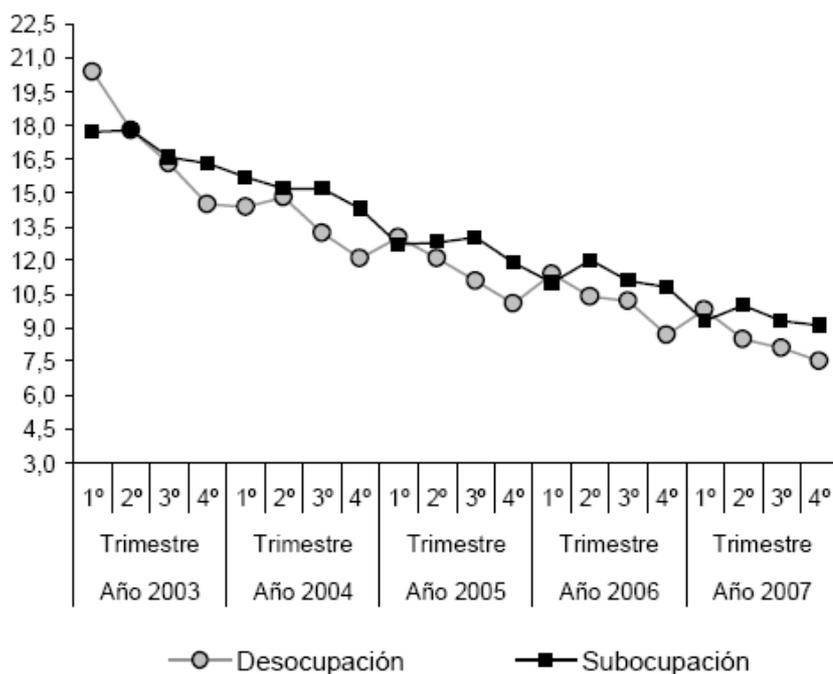
Como se ha mencionado anteriormente, los informes financieros previstos han sido entregados con mucho atraso; el último informe que los evaluadores pudieron analizar, data del mes de junio de 2007.

XV. IMPACTOS Y/O EXPECTATIVAS DE IMPACTOS DEL PROGRAMA

El Programa AREA se ha ejecutado en medio de un ambiente de alta recuperación económica y del empleo, de una magnitud muy elevada, tal como se visualiza en el cuadro y gráficos siguientes. En esta etapa de crecimiento, las iniciativas impulsadas por el Programa a la par de las del MTEySS contaron con un contexto externo muy favorable, que ha permitido una contribución a nivel del Objetivo General del Programa muy elevada.

Indicador	Período	%
Tasas para el total de los aglomerados urbanos relevados		
Tasa de actividad	4° trim-07	45,6
Tasa de empleo	4° trim-07	42,1
Tasa de desempleo	4° trim-07	7,5
Tasa de subempleo demandante	4° trim-07	6,0
Tasa de subempleo no demandante	4° trim-07	3,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos - www.indec.gov.ar



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos - www.indec.gov.ar

Como se observa en la gráfica anterior, el desempleo en el año de inicio de la ejecución del Programa AREA era de 20,5% y a fines de 2007 se encuentra en 7,5%, es decir cae 13 puntos porcentuales en cinco años.

1. A partir de la experiencia internacional de países de características similares a las de Argentina, se puede prever que el desarrollo de la Red de Oficinas Municipales de

Empleo tenga un impacto positivo y significativo sobre las personas que utilicen sus servicios en las siguientes dimensiones:

- ingreso mensual,
 - horas de trabajo semanales,
 - tipo de condición económica,
 - posición en la ocupación,
 - calidad del empleo.
2. La problemática del empleo se instala al nivel local así como la necesidad por parte de los gobiernos locales de tratarlo con un enfoque de DEL.
 3. Sin embargo, atender la problemática del empleo al nivel local obliga a una necesaria e indispensable participación del Estado en todos sus niveles: Nacional, Provincial, Municipal y de varios sectores; Trabajo, Educación, Economía, Desarrollo Social. Los avances realizados en este campo seguramente impactarán en una mejor y más decidida articulación e integración de esfuerzos y recursos a futuro, como ya se lo puede observar en algunas regiones.
 4. El nuevo enfoque de los municipios en materia de generación de empleo vinculada a la producción constituye un aprendizaje decisivo de parte de los mismos y un impacto a concretizarse en materia de empleo en el mediano plazo y largo plazo en la medida que este modelo se consolide y avance.
 5. Sobre el sistema de formación profesional basado en la normalización y certificación de competencias se esperan impactos en las siguientes dimensiones:

Para los trabajadores:

- Mejora su empleabilidad y condiciones de empleo en la medida en que sus saberes profesionales pueden ser evaluados y reconocidos con una base objetiva como es la norma de competencia laboral.
- Fortalece las capacidades del trabajador referidas a la seguridad, higiene, salud ocupacional, preservación del medio ambiente, condiciones de trabajo, contratación, nivel salarial, posibilidades de trayectoria ocupacional al transparentar sus capacidades productivas y su potencial de desarrollo.

Para las empresas:

- Permite el desarrollo de políticas de selección y promoción del personal de acuerdo a parámetros técnico-productivos fortaleciendo el trazado de planes de carrera al interior de las empresas y el diseño de una política de formación profesional continua.
- Contribuye a reducir riesgos de error humano impactando sobre el ahorro de costos de seguro por riesgos de trabajo y minimizar riesgos de accidentes

Para las instituciones de Formación Profesional:

- Permite que las instituciones actualicen o rediseñen sus desarrollos curriculares, materiales didácticos, sistemas de evaluación, conocimientos del personal docente, etc.
- Desarrolla sistemas de evaluación de los aprendizajes previos de los trabajadores de manera de proponer cursos de actualización de competencias adecuados a la demanda técnico productiva.

XVI. PERSPECTIVAS DE SOSTENIBILIDAD

- *Análisis de las perspectivas a mediano y largo plazo de los resultados, logros y beneficios del proyecto*

Las perspectivas de mediano y largo plazo de la sostenibilidad del proyecto son altas. Esto se debe a que por una parte AREA fortaleció las políticas ejecutadas por el MTEySS y por lo tanto las mismas están arraigadas en la institución que tiene la tuición de las políticas activas del mercado de trabajo en Argentina. El MTEySS está ampliando sus programas, buscando convertirlos en sistemas permanentes y eso trae hacia AREA la oportunidad de lograr una alta sostenibilidad de su accionar.

A su vez, el trabajo en los territorios mediante las Oficinas Municipales del Empleo, los acuerdos territoriales, etc. son todas acciones ejecutadas a través de un proceso que descansa en actores locales que han sido sensibilizados sobre su nuevo rol en relación al mercado de trabajo y se espera que esas acciones sean internalizadas en los actores y que esto permita lograr resultados y logros en el mediano y largo plazo. El caso de las OME ha permitido en varios municipios enriquecer las políticas tradicionales a las que se dedicaban, encontrando un nuevo rol en el devenir de la gestión municipal. A la vez el componente DEL ha permitido sumar diversos actores en el desarrollo económico a nivel local, formando, capacitando, y apoyando la ejecución de sus propias acciones, aspecto que se espera no decaiga en el tiempo en la medida que los propios actores sean protagonistas de sus logros.

- *Análisis de la capacidad y perspectivas de reproducción del enfoque o los resultados del proyecto por socios nacionales u otros actores.*

En las conversaciones mantenidas con representantes de instituciones de diversos niveles nacionales y locales se ha podido encontrar un terreno fertilizado por parte de AREA, donde se encuentran capacidades sólidas sobre el funcionamiento del modelo desarrollado. El término del Programa AREA indudablemente va a repercutir sobre todo en aquellos espacios donde se han logrado avances recientes, pero se puede afirmar que el Programa ha creado una base o “escuela” de personas formadas en el enfoque de DEL, OME y formación profesional, que van a continuar “empujando” estos temas en los niveles correspondientes. Esta buena expectativa va acompañada de la mano de las políticas del MTEySS que fortalecen con sus diferentes programas lo dicho en estos párrafos.

- *Análisis de la eficacia y adecuación de la estrategia de salida del proyecto, mecanismo de transferencia gradual a los socios nacionales, compromiso de parte de estos en realizar aporte de recursos para el programa, etc.*

El Programa AREA no ha contado con una estrategia de salida explicitada desde el momento en que se ha diseñado. Esto implica que los evaluadores hemos encontrado en casi todas las entrevistas la necesidad de seguir contando con el apoyo del Programa, debido a que según nos expusieron, sigue existiendo un espacio de trabajo que este viene ejecutando, sobre todo en la medida que el MTEySS continua desplegando en los territorios nuevos programas y desarrollando acciones pioneras que tensan la posibilidad de una ejecución “ideal” de las mismas. En ese sentido AREA colabora en la tensión provocada por la vocación de “hacer” de la gestión actual del MTEySS y dada la cantidad y envergadura de esas iniciativas, su montaje, operación y concreción requiere del apoyo de AREA y seguramente de apoyo adicional si se podría contar con el mismo.

- *Análisis de la necesidad y conveniencia de darle la continuación del proyecto, ya sea a través de una segunda fase o de un proyecto nuevo a los efectos de consolidar los logros.*

La contraparte es una institución pública que actúa sobre la base de objetivos y prioridades fijados en el más alto nivel político del país. La posibilidad que las estrategias que se están implementando cambien parece muy escasa, por lo menos en el mediano plazo. Lo que si puede variar es el ritmo de las operaciones, que dependerá de los recursos disponibles. Las entrevistas con el Señor Ministro de Trabajo y el Secretario de Empleo han confirmado la prioridad que el Gobierno le asigna a los temas desarrollados por el Programa y el compromiso para la continuación de las acciones emprendidas.

Existen razones objetivas que llevan a los evaluadores a recomendar la aprobación por parte del donante de un nuevo proyecto. De ninguna manera se trata de remplazar con nuevos recursos el esfuerzo del MTEySS para asegurarle sostenibilidad a las acciones llevadas a cabo en el marco del Programa AREA. Se trata por el contrario de acelerar el proceso de cobertura de otras regiones del país e introducir nuevas vertientes que no han podido encontrar cabida en el proyecto que se termina, como se señala en las Recomendaciones.

XVII. LECCIONES APRENDIDAS - MEJORES PRACTICAS

Por Mejor Práctica entendemos a una acción que ha rendido servicio en un determinado contexto y que responde a tres criterios: i. ha funcionado, ii. está probada, y iii. es replicable. Esto incluiría temas muy amplios tales como metodologías para realizar acciones concretas en el marco de un proyecto (tanto de aspectos de ejecución técnica como de la gestión administrativa de los proyectos), o como los resultados obtenidos de las acciones. Cabría incluir por ejemplo: “sistemas de información para gestión de proyectos”, “metodologías para realizar “Tests de potencialidad exportadora para PyMEs”, “bases de datos de consultores” ...o si hablamos de “outputs” (o productos finales) podrían ser mejores prácticas “estudios de mercado”, o “normas técnicas adaptadas al mercado local”, por solo citar algunos ejemplos.

Bajo el concepto anterior en el Programa AREA se han encontrado algunas interesantes mejores prácticas que cumplen con los requisitos antes expuestos.

La OIT como Organización internacional que tiene alta relación con los estados nacionales, sindicatos y gremios empresariales, presenta condiciones para ampliar en forma significativa su accionar en proyectos que promuevan las políticas activas del mercado de trabajo, pues tiene los instrumentos necesarios para brindar asistencia técnica en todas las áreas fundamentales de dichas políticas. En ese sentido la reciente experiencia de la OIT en Argentina la presentan como una institución creíble para replicar y ejecutar programas como el de la presente evaluación. Este vehículo que es la OIT podría ser utilizado por otros Donantes en la ejecución de programas de asistencia técnica de la amplitud del programa AREA.

En relación a los componentes del Programa el modelo desarrollado para las OME es una buena práctica, dado que ha resultado exitoso en varias circunstancias diferentes, por operar en distintas regiones y culturas del país. Todos los instrumentos desarrollados por AREA son parte de un modelo de intervención efectiva en los municipios de Argentina y pueden ser aprovechables en otros países de la región.

La metodología desarrollada por parte del Componente DEL se ha replicado en diversas situaciones regionales del Programa, logrando un estándar de trabajo que genere resultados similares en situaciones diferentes. El enfoque de DEL contó con el diseño de estrategias en parte probadas en otras regiones o países, pero se fue adecuando a la realidad nacional, con un importante trabajo y puesta en práctica de una escala elevada en relación a otras experiencias conocidas por los evaluadores. Se puede indicar que el modelo de intervención territorial desarrollado puede ser adecuado para otras regiones no trabajadas por AREA o llevadas a otros países

El mismo comentario se puede aplicar al tema de FP. En esta materia el MTEySS ahora cuenta con un sistema completo de desarrollo de la formación profesional que va a lograr un elevado alcance cuando implemente el Préstamo del Banco Mundial. Este sistema de formación por competencias, los acuerdos territoriales y sectoriales, el fortalecimiento de la calidad de la oferta, el diálogo social se constituye en una lección aprendida que puede ser transferida a otros países de la región.

AREA es un buen ejemplo de como el diseño de metodologías adecuadas para la planificación y monitoreo de las actividades y su aplicación a lo largo de la ejecución de un proyecto contribuyen a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión. El respaldo de las autoridades nacionales y organizaciones internacionales para el arranque de procesos de desarrollo de iniciativas territoriales no tiene solo las ventajas mas evidentes, en particular en términos de recursos, sino que aumenta también el poder de convocatoria y por lo tanto las posibilidades de éxito.

El involucramiento de las Universidades es altamente positivo para los beneficiarios de las acciones de capacitación que se llevan a cabo así como para las mismas Universidades que se vinculan más estrechamente al territorio.

El sector de la FP en Argentina representa un ejemplo de los logros que el involucramiento de los actores sociales permite de alcanzar.

CONCLUSIONES

XVIII. CONCLUSIONES

El Programa AREA cuenta con un diseño apropiado en relación a los objetivos que busca lograr. Su revisión del año 2005 le ha permitido adecuarse a las nuevas políticas del MTEySS y por lo tanto esto ha incrementado el éxito de su accionar.

Se ha logrado cumplir en forma eficaz con una cantidad de actividades que han sobrepasado el nivel mas optimista de actuación que se podía prever, mediante el despliegue de una importante cantidad de recursos humanos de alto nivel, acompañando oportunamente el proceso de fortalecimiento del MTEySS y de siete regiones del país con respecto a las áreas del Programa.

Las conclusiones específicas relativas a los distintos componentes se encuentran en los capítulos correspondientes.

XIX. RECOMENDACIONES

Diseño del proyecto y fase de preparación

Las Unidades técnicas de las Organizaciones Internacionales que aprueban la versión final de documentos de proyecto por someter a posibles donantes deberían velar a que no se exagere con la amplitud de los objetivos específicos.

De estar prevista una evaluación de resultados:

- a) se deberían diseñar indicadores adecuados del logro de los objetivos;
- b) los presupuestos deberían destinar para monitoreo y evaluaciones los recursos necesarios para levantar encuestas y proceder a análisis costos-beneficios en los casos en los que corresponda. El porcentaje sugerido al respecto por la OIT parece adecuado.

La supervisión de proyectos de la envergadura del Programa en cuestión conlleva para la Oficina de Área de la OIT involucrada, la necesidad de contar con recursos humanos adicionales para poder desempeñar todas las tareas correspondientes.

En el caso de proyectos que requieren infraestructuras y una maquinaria relativamente complejas se recomienda una apreciación muy atenta del tiempo necesario para la fase de preparación y logística. La recomendación tiene carácter general, y se aplica solo en parte a la experiencia que estamos evaluando, pues el atraso en el arranque de algunos componentes de AREA no se debe a falta de programación, sino a decisiones políticas que introdujeron nuevos enfoques ajenos al diseño original del Programa.

Recomendaciones para el Componente Empleo:

1. Se ha podido visualizar una interesante apropiación de parte de los municipios con las OME. A pesar de esto, existen circunstancias o contingencias a considerar en relación al modelo planteado, que tienen que ver sobre todo con las condiciones de trabajo del personal. Se recomienda que el MTEySS analice estos aspectos y estudie soluciones posibles, de manera de consolidar el enfoque adoptado y evitar que el punto focal de las políticas como son las OME sean vulnerables. Entre las posibilidades de solución se puede encontrar establecer un fondo de apoyo a las OME que les permitan contar con personal estable y mejora de condiciones de trabajo, en una negociación adecuada con las autoridades municipales. Es importante destacar que existe un Programa ejecutado por la Dirección de Promoción de Empleo de la SE que justamente alienta a los Organismos del Estado, principalmente Municipios a incorporar empleados en forma permanente ya que muchos de ellos eran o son Jefes/as de Hogar que cumplían o cumplen funciones dentro del propio Municipio y cobran como beneficiarios del PJJH. Estas personas además de poder acceder a un empleo en forma permanente, reciben capacitación adecuada a los requerimientos de la Institución.

2. La Plataforma que Italia Lavoro ha puesto a la disposición de la contraparte es una herramienta fundamental para operar una verdadera Red de Oficinas de Empleo. Este sistema es utilizado por la mayoría de los municipios en su porción relacionada con las historias laborales. En el resto de las capacidades disponibles del sistema, el mismo ha sido subutilizado, por un lado por la necesidad de continuar capacitando al personal de las OME y por el otro en la espera de decisiones del MTEySS relativas a algunas características de la Red. El módulo de ofertas laborales de las empresas es muy poco utilizado por las OME. Se mencionan a continuación algunos de los problemas que se someten a la consideración del MTEySS:

- Lograr el acceso a Internet de alta velocidad y dedicado en todas las OME
- Mejora de la capacitación del personal de las OME en la utilización del sistema
- Apertura del sistema a ver historias laborales de otros municipios

- Relevamiento de aplicaciones adicionales que se generaron en los municipios que pueden servir a los fines del sistema o que duplican el trabajo actual
- Establecimiento de una herramienta de colaboración de grupos (foro) para las OME y el MTEySS que permita intercambio de información, aprendizaje y mejora continua.
- Cargar en el sistema en forma automática el alta temprana del CUIL en las historias laborales, evitando que las OME contacten a personas que ya tienen trabajo registrado.
- Permitir el acceso al sistema por medio de Internet de parte de empresas y otras organizaciones de intermediación laboral, que permita a las primeras la carga de vacantes y las segundas encontrar candidatos para sus búsquedas.

Las condiciones para desarrollar una red de servicios del empleo están ahora reunidas y el proceso mueve sus primeros pasos. El MTEySS debería tomar todas las decisiones que permitan desarrollar dicho proceso tomando en cuenta los problemas prácticos por resolver, sus prioridades políticas y los niveles de acceso a la red que le parezcan más convenientes.

Se recomienda desarrollar acciones de sensibilización de los empresarios acerca de las potencialidades de los Servicios Públicos del Empleo. El involucramiento de los actores sociales en el proceso podría sin duda ayudar. Al respecto, cabe recordar que el desarrollo de Oficinas Municipales de Empleo no estaba previsto en el documento de base del Proyecto. En el momento en que se adoptó el enfoque de la “municipalización”, los actores sociales no fueron incorporados en las OME, quedando representados solamente al nivel más amplio de las acciones del desarrollo económico territorial. Parece importante recomendar la inclusión de dichos actores, para fortalecer la vinculación de las Oficinas con el territorio.

Recomendaciones para el Componente de DEL:

Se recomienda al MTEySS continuar con los esfuerzos de trabajo conjunto con otros ministerios relacionados con DEL, como son Economía, Acción Social, Ciencia y Tecnología, Educación y con organismos descentralizados como INTA, INTI, y SENASA. La acción de coordinación del MTEySS con respecto a varias agencias gubernamentales, autoridades territoriales y organizaciones involucradas es un aspecto fundamental para el éxito de las nuevas políticas que promueve.

También se recomienda ahondar el trabajo con los gobiernos provinciales en trabajo en los territorios, dado que son actores claves para la sostenibilidad del enfoque adoptado.

Se recomienda fortalecer los servicios de apoyo empresarial en los territorios. En efecto, junto con la capacitación, es esta una de las exigencias que se han manifestado con más frecuencia.

Recomendaciones para el Componente FP:

Dado el éxito de la Secretaría de Empleo, a través de las acciones seguidas por la Dirección Nacional de Orientación y Capacitación Profesional, en poner en marcha un novedoso sistema de formación basado en competencias laborales a la vez que fortalece la oferta existente, se recomienda al Gobierno de Argentina, instrumentar con países de la región un mecanismo de asistencia técnica que facilite la adopción del modelo. En la región se han

intentado establecer mecanismos de certificación por competencias, pero no se cuenta con el avance significativo logrado por Argentina en tan corto tiempo y con la impronta con que se lo está desarrollando.

Dado el interesante avance en este sistema implementado por el MTEySS, se recomienda estimular la realización de estudios por parte del sector académico que permita el entendimiento del mismo a la vez que una mayor difusión a nivel profesional sobre los fundamentos y bases que subyacen en el sistema propuesto. Se debe entender que es la primera vez que Argentina cuenta en la práctica con un sistema de certificación por competencias y el arraigo del mismo requiere de estudio, difusión y comprensión de muchos actores de la sociedad.

El Referencial de calidad elaborado por el IRAM en cooperación con el MTEySS y el Programa AREA es útil como instrumento de mejoramiento de la gestión de las Instituciones de formación Profesional, también para aquellas que no alcancen el nivel necesario para la certificación. Sin embargo, después de un tiempo razonable, cumplir con los requisitos del Referencial debería ser obligatorio para cooperar en las acciones de formación del MTEySS.

Las acciones desarrolladas en materia de competencias laborales, de las que los actores sociales han sido protagonistas deberían reflejarse paulatinamente también en la negociación colectiva.

Otras recomendaciones adicionales relacionadas con FP incluyen:

- Fijar estrategias de comunicación y difusión del SNFC en aras de su consolidación y proyección a nivel nacional, sectorial y territorial.
- Fortalecer las Organizaciones Empresariales y de Trabajadores a nivel Sectorial y/o local en su capacidad de formular, gestionar, monitorear y evaluar políticas en el marco SNFC.
- Enmarcar las actuales políticas de calidad para el desarrollo de las calificaciones y la formación profesional dentro del Sistema Nacional de Normas Calidad y Certificación (Decreto 1474/94- IRAM /OAA) de la República Argentina.
- Consolidar el rol de las Universidades como soporte institucional de la Secretaría de Empleo en la planificación e implementación de dispositivos de mejora continua para el fortalecimiento de las IFPs.
- Generar espacios de articulación de las IFPs que conforman las Redes Sectoriales con la Plataforma Informática soporte de las Oficinas de Empleo.
- Fortalecer (desde una perspectiva sectorial) los equipos técnicos de las IFPs de la Red de Formación Continua a través de instancias innovadoras de capacitación y asistencia técnica
- Promover una mayor vinculación de la Red de IFPs con la Red de OEs.
- Diseñar dispositivos específicos para promover la inserción laboral de grupos vulnerables (hombres y mujeres jóvenes de 18-24 años en situación de pobreza /o exclusión social que habitan en zonas semiurbanas y rurales) en empleos decentes a través de la orientación, formación y vinculación con el sistema productivo
- Fortalecer la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional en su capacidad de diseñar, monitorear y evaluar políticas de formación continua articuladamente con las Gerencias de Empleo a nivel de todo el país.

Recomendaciones para un nuevo proyecto

Se recomienda la aprobación por parte del Donante de un nuevo proyecto que consolide los logros alcanzados, acelere el proceso de extensión de la política activa del empleo en todo el territorio nacional e incorpore nuevas dimensiones que no pudieron encontrar cabida en AREA .En particular, la nueva etapa debería contemplar los siguientes aspectos:

- Apoyo para el diseño e implementación de Políticas Activas de Empleo para favorecer a grupos ocupacionales específicos caracterizados por su vulnerabilidad
- Fortalecimiento institucional y operativo de las instancias publicas, sobre todo al nivel territorial (GECAL), para la adecuada implementación de las Políticas Activas de Empleo y fortalecimiento de la interacción entre niveles de gobierno.
- Fortalecimiento de la relación con los empleadores, los trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil para asegurarle bases más sólidas a políticas activas de empleo en un enfoque de desarrollo económico local.
- Fortalecimiento de los esfuerzos de las diversas instancias públicas (nacionales, provinciales y locales) por atender a la micro y pequeña empresa –principalmente informal y marginal- a los efectos de procurar su adecuada integración en los mercados y en la economía de manera que mejoren el empleo precario que actualmente generan y lo formalicen.
- Apoyo técnico para acelerar la extensión de las OME en todo el país. El MTEySS tiene ahora todos los instrumentos para desarrollar dicha tarea, pero una asistencia técnica en materia sobre todo de capacitación podría acelerar significativamente el proceso.

El Programa AREA deja un caudal importante de metodologías, instrumentos y personal capacitado. El diseño de una segunda etapa debería reflejar dicha situación .A la luz de la experiencia adquirida en estos años y contando con un excelente cuerpo profesional, el MTEySS esta en las mejores condiciones para explicitar sus requerimientos y prioridades para una segunda fase tanto en materia de contenidos como de formas de organización.

ANEXOS

Anexo 1 TdR de la Evaluación Final



Organización Internacional del Trabajo

**Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la
Argentina
(ARG/02/01M/ITA)**

Evaluación Final Independiente

Términos de Referencia

Buenos Aires, marzo de 2008.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción y justificación de la evaluación
2. Contexto y antecedentes del proyecto
3. Objetivos, alcances y clientes de la evaluación
4. Marco analítico sugerido
5. Productos principales
6. Metodología a seguir
7. Modos de gestión, plan de trabajo y plazos
Anexos
Anexo I
Anexo II
Anexo III

1. Introducción y justificación de la evaluación

El Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina – AREA (ARG/02/01M/ITA), que inició en marzo del 2004, cumplirá el próximo 30 de junio de 2008 (fecha programada para su finalización) 51 meses (o, 4 años y 3 meses) de operación. Hasta la fecha, además de las autoevaluaciones que anualmente han realizado los miembros del equipo de AREA, se ha realizado una evaluación intermedia independiente del proyecto (octubre de 2005); por esto, a tres meses del término del proyecto, corresponde la realización de una evaluación final independiente, de acuerdo con las normas y estándares de la OIT.

En la OIT, las evaluaciones finales se concentran en los efectos directos del proyecto y en la probabilidad de que logren el impacto o los impactos esperados. Las evaluaciones ofrecen la oportunidad para una reflexión concienzuda sobre la estrategia y los supuestos que han dirigido el proyecto. Permiten conocer el progreso alcanzado hacia el logro de los objetivos del proyecto y recomendar estrategias para nuevas intervenciones. Los principios clave de las evaluaciones de proyectos en la OIT, básicamente son:

- Mejorar el desempeño y contribuir al aprendizaje institucional.
- Reforzar la rendición de cuentas y la transparencia.
- Formar parte de un proceso dinámico más amplio de planificación y revisión.
- Estar orientadas por las prioridades y objetivos nacionales (argentinos, en este caso) y de la OIT de más largo plazo.
- Se deben concentrar en los resultados y asumir que la gestión de los proyectos se basa en los resultados.
- Deben incluir la participación de los mandantes nacionales y otros socios, como los actores locales en el caso de AREA.
- Fortalecer la apropiación conjunta entre las partes interesadas del proyecto.
- Debe respaldarlas un proceso altamente fidedigno, independiente y transparente.
- Limitar el proceso a uno que sea técnica y administrativamente razonable.

- Se realizan de manera ética, incluido el manejo responsable de la información confidencial.

La OIT observa las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, además de los estándares de calidad de evaluación del CAD-OCDE. Por ello, se ha previsto que la evaluación final de AREA, según se la perfila en estos términos de referencia, debe ser dirigida y realizada por dos consultores de evaluación externos; y, debe implicar un proceso transparente y participativo para asegurar que la evaluación aborde las inquietudes de todas las partes interesadas, les resulte útil y se realice de modo imparcial y equilibrado.

Esta evaluación, también, forma parte integral del seguimiento y presentación de informes que alimentan el proceso de toma de decisiones y apoyan el aprendizaje institucional en OIT. La contraparte y los socios que participan en él y la OIT -en general; y, en particular, su Oficina en Argentina- deben beneficiarse con lo que debería ser un proceso continuo de aprendizaje. Un ejercicio de evaluación débil es una oportunidad perdida para que todos aprendan y para que la OIT use este conocimiento para mejorar. En tal sentido, la evaluación es fundamental para:

- Proporcionar a las principales partes interesadas la información necesaria para orientar nuevas estrategias de intervención; y,
- Mejorar continuamente el trabajo técnico de la OIT y las futuras propuestas de proyectos.

Se ha previsto que esta evaluación se realice del 14 de abril al 02 de mayo de 2008⁸, considerando una semana de trabajo de gabinete y dos de trabajo de campo.

2. Contexto y antecedentes del proyecto

2.1. Contexto

Entre los años 1998 y 2001, Argentina padeció una de sus peores crisis financiera, económica, social e institucional, con un decrecimiento de su PBI a un ritmo del 5,2% anual. Dicha crisis, en términos sociales, se expresó en los peores indicadores de toda la historia contemporánea argentina; sólo para citar los dos más importantes: (a) la situación de pobreza llegó al 57,5% de la población, y la de extrema pobreza al 27,5% (en el 2002); y, (b) el desempleo abierto se ubicó en 18,3% en áreas urbanas, con poco más de L 50% de empleo precario⁹.

La persistente declinación del PBI provocó una desaceleración del crecimiento del empleo que aumentó a una tasa anual algo inferior al 1% entre mayo de 1998 y fines de 2000. Posteriormente, el proceso fue de destrucción neta de puestos de trabajo dada la agudización de las dificultades macroeconómicas. Hacia octubre de 2001, la ocupación total se ubicaba más de dos puntos por debajo de la correspondiente a mayo de 1998. La desocupación afectó con similar intensidad a los trabajadores de diferentes características, pero cabe destacar los altos niveles que alcanzó en el caso de los jefes de hogar: a

⁸ Los evaluadores, sin embargo podrán enviar el informe final de la evaluación hasta el 09 de mayo/08.

⁹ También denominado empleo no registrado o empleo en negro; principalmente de carácter informal.

principios de los 90, sólo alcanzaba a alrededor de un 3% y se situó en el 12% hacia fines del 2001.

Paralelamente (o, como resultado de ella) a la crisis económica y social sobrevino una importante crisis política que devino luego en una importante “precarización institucional” de la Argentina que contribuyó de manera significativa a generar un masivo sentimiento de desconfianza al nivel de la población en general.

No obstante, en los últimos cuatro años la recuperación de la economía argentina ha sido notable, manteniéndose en un permanente crecimiento promedio de 9% anual (2003-2006). Este crecimiento, que principalmente ha ocurrido al nivel del sector industrial (en el 2006 registró un incremento de más de 50% con respecto al punto más bajo alcanzado en la crisis); no termina sin embargo de beneficiar a toda la población.

A la fecha, a pesar de la importante reactivación de la economía; el grave problema sigue siendo el de la inadecuada e inequitativa distribución que prevalece en niveles todavía elevados. En este sentido, por ejemplo, siguen siendo altos los índices de pobreza y de extrema pobreza; aunque, el problema del desempleo se ha reducido significativamente, encontrándose a la fecha en 7,5% (cuarto trimestre del 2007).

Pero, debe señalarse que si bien se ha reducido el índice de desempleo, el porcentaje de trabajo precario no ha decrecido de la misma manera, encontrándose en 39,5 al cuarto trimestre de 2007; configurándose así, el empleo precario, en la nueva cara de la problemática del empleo en la Argentina.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) desempeñó un rol decisivo en la contención de la crisis, entre otros, debido a la puesta en marcha del **Programa Jefes y Jefas de Hogar** (PJJH) que involucró activamente a los municipios. El PJJH habilita un subsidio (de 150 pesos; aproximadamente 50 US\$) mensuales “a jefes y jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.” Originalmente el PJJH atendió a poco más de dos millones de beneficiarios directos.

Posteriormente, la dinámica de la política económica que generó un fuerte crecimiento económico fue restando beneficiarios del PJJH en la medida en que pudieron reinsertarse en el mercado laboral. A septiembre de 2007 el número de beneficiarios del PJJH se había reducido a 797.244 personas. Por otro lado, debe entenderse que este conjunto de aún beneficiarios representa básicamente población con dificultades estructurales para el acceso al trabajo.

La importante reducción de casi 3 veces el número de beneficiarios del PJJH -en apenas 4 años- pone en evidencia que las estrategias de empleo tuvieron un impacto altamente positivo en relación a la gestión de la crisis. No obstante, los actuales beneficiarios continúan demandando esfuerzos, tal vez más importantes y de diseño más sofisticado.

En este contexto y con perspectivas favorables el Gobierno Nacional resuelve impulsar la puesta en marcha de estrategias de políticas activas de empleo y lanza –en el 2003- el ***Plan Más y Mejor Trabajo***. Este Plan propone una estrategia novedosa en la articulación de las políticas activas mediante el desarrollo de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo y de Acuerdos Sectoriales de Calificación.

Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo son estrategias impulsadas por los municipios y actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. Estas estrategias buscan utilizar las ventajas y potencialidades locales para mejorar las economías locales a efectos de generar empleo. El Plan busca identificar aquellos sectores de actividad económica y empresas con mayor potencial para la generación de empleo en tanto demandan trabajadores calificados para distintos puestos de trabajo y convoca a los actores públicos y privados vinculados a ellos a desarrollar proyectos y acciones que permitan capacitar e incorporar a trabajadores desocupados beneficiarios del PJJH y de otros planes sociales. También busca identificar empresas y sectores que atraviesan coyunturas de crisis para apoyar proyectos orientados a recuperar y fortalecer su viabilidad y competitividad en el mercado para sostener el empleo que generan.

Los Acuerdos Sectoriales de Calificación, son un conjunto articulado de acciones que los propios actores de un sector impulsan con el apoyo del MTEySS y de otras áreas del Estado, para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la dimensión particular de la formación de calificaciones. Estos Acuerdos, que toman la forma de planes sectoriales, suponen la participación organizada de los actores representativos del sector a nivel regional y nacional -cámaras empresarias y organizaciones sindicales- y de instituciones de apoyo que brindan capacitación, promoción y asistencia técnica vinculadas a las actividades del sector.

Los Acuerdos buscan identificar a aquellos trabajadores con menores niveles de calificación y escasa experiencia laboral y convoca a actores públicos y privados a desarrollar acciones y proyectos orientados a fortalecer su empleabilidad y apoyar el desarrollo de sus proyectos ocupacionales.

Por otro lado, a inicios del 2006 el MTEySS puso en marcha el ***Seguro de Capacitación y Empleo*** (SCyE; creado en octubre de 2004) para facilitar la reorientación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Se trata de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, en particular los beneficiarios del PJJH. Este Seguro, que implica un incremento de la asignación mensual del PJJH (a 225 pesos), es de duración limitada (dos años), aunque supone su cómputo para la futura jubilación de los beneficiarios y facilita el acceso a los servicios de empleo. Por esto, el Seguro de Capacitación y Empleo, el MTEySS, trabaja en: el fortalecimiento de la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales; el desarrollo de las calificaciones de la población trabajadora a través de procesos de certificación de competencias laborales y la promoción de una oferta de formación profesional de calidad; y, el desarrollo de un conjunto de herramientas para la promoción del empleo y la inserción laboral con base local o territorial.

2.2. Antecedentes del proyecto

La finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En este marco, en los últimos años la OIT ha prestado especial atención a la Argentina, particularmente a partir de la crisis política, económica y social que padeció en los años 2001 y 2002. Justamente, el Programa AREA, financiado por la Cooperación Italiana, forma parte de una serie de iniciativas de cooperación técnica lanzadas por la OIT en Argentina, destinadas a enfrentar los efectos sociales y laborales de la crisis mencionada. Ejecutado por la OIT, con la colaboración de Italia Lavoro (agencia técnica del Ministerio del Trabajo de Italia) y la participación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), en calidad de contraparte, el Programa originalmente previó una duración de tres años (2004 - 2007); sin embargo, con acuerdo de todas las partes involucradas, especialmente de la Cooperación Italiana, se extendió hasta la actual fecha de finalización con el presupuesto original dada una menor ejecución presupuestaria durante sus tres primeros años de su funcionamiento, atento a la recepción parcializada de los aportes del donante.

Bajo la coordinación técnica del *InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction* (IFP/CRISIS), el Programa tiene como objetivo brindar apoyo técnico al Gobierno Argentino –a través del MTEySS- para el diseño e implementación de políticas que promuevan el trabajo decente, creando condiciones normativas y económicas orientadas a la recuperación socio-económica a nivel local, a través de la generación de empleo con base en un efectivo dialogo social. El enfoque de la OIT sobre desarrollo económico local así como la experiencia de Italia Lavoro en la prestación de servicios para el empleo, se basa esencialmente en el despliegue de procesos de desarrollo participativo, fomentándose acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, a fin de lograr el diseño y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo local y empleo, concertadas por esos actores y basadas en el aprovechamiento de los recursos endógenos y la construcción de ventajas competitivas locales.

A través de un enfoque territorial y la participación activa de los distintos actores locales, públicos y privados, el Programa apoya en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo económico local o territorial, que valoran los recursos y potencialidades existentes en los territorios de actuación y articulan propuestas con los diferentes niveles de gobierno nacional, provincial, municipal), a fin de crear condiciones adecuadas para la generación de empleo y de ingresos; siempre en el marco de las políticas activas de empleo del MTEySS.

Asimismo, mediante la asistencia técnica en la instalación de una red de Oficinas de Empleo se pretende identificar, difundir y facilitar el acceso a oportunidades formativas, laborales y productivas que incrementan la empleabilidad y las posibilidades de inserción de la población local en el mercado de trabajo.

Específicamente, el Programa brinda asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el desarrollo de sus políticas activas de empleo, en el marco del *Plan Más y Mejor Trabajo*. En el momento actual, presta también asistencia técnica para la

implementación del *Seguro de Capacitación y Empleo*. Su principal objetivo es: Contribuir a la mejora de las condiciones de empleo y empleabilidad en la Argentina.

El apoyo técnico al MTEySS se concreta a través del fortalecimiento de las capacidades del personal técnico de de los municipios –contrapartes del indicado Ministerio- y de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) para desempeñarse como agentes de desarrollo local y de empleo. Para lograr este propósito se promueve la coordinación entre diferentes organismos de la administración central y de los diferentes niveles territoriales, vinculados al desarrollo productivo y empresarial, y se impulsa la cooperación de los sectores público y privado en los diferentes territorios de actuación del Programa.

AREA también apoya al MTEySS en el diseño e implementación de dispositivos de calidad para fortalecer las capacidades existentes en el país – a nivel sectorial, territorial e institucional - en materia de Formación Profesional, así como en el desarrollo de las competencias de la población trabajadora. En este marco, las acciones de AREA se realizan a través de los tres componentes siguientes: Empleabilidad y Servicios para el Empleo (ESE); Formación Profesional (FP); y, Desarrollo Económico Local (DEL).

El trabajo realizado por el Programa AREA ha sido destacado como altamente favorable y funcional a las necesidades del MTEySS por las propias autoridades de este Ministerio. También, una Evaluación Independiente del Programa de País de la OIT para Argentina: 2001 – 2006, realizada en mayo – septiembre de 2007, señala con claridad los beneficios de AREA en la ejecución de las políticas activas de empleo del MTEySS. A manera de síntesis puede afirmarse que la ejecución de AREA ha permitido los siguientes aprendizajes básicos:

- La atención de la problemática del empleo es esencialmente una responsabilidad del Estado; sin embargo, esta responsabilidad se cumple mucho mejor con una decidida participación de los actores sociales al nivel local, especialmente los actores económicos.
- Dicha responsabilidad es asumida mejor por el Estado cuando se involucra activamente a sus diferentes niveles y sectores: Nacional, Provincial, Municipal; Educación, Economía, Desarrollo Social, Trabajo.
- En el sentido anterior, el involucramiento activo de los municipios en la atención de la problemática del empleo vinculada a la producción permite una mayor y más efectiva “llegada” a los desocupados y, en general, a la población con problemas de empleabilidad y empleo.
- La atención de la problemática del empleo resulta más consistente, y en consecuencia, altamente favorable en el marco de economías en crecimiento, como en el caso argentino.
- El apoyo de la cooperación (en este caso de la OIT y de Italia Lavoro) resulta más efectivo si implica transferencia de conocimiento e información acompañada de importantes esfuerzos por integrar y adaptar las estrategias y metodologías a las realidades locales.

El ámbito de intervención de AREA comprende siete regiones argentinas: Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe.

Como ya se indicó, AREA inició en marzo del 2004 y cumplirá el próximo 30 de junio de 2008 (fecha programada para su finalización) 51 meses (o, 4 años y 3 meses) de operación. Su marco de ejecución, inicialmente fue el documento de proyecto que le dio origen; sin embargo, en acuerdo con las contrapartes y con base en decisiones sustantivas del MTEySS en torno a la ejecución de sus políticas activas de empleo (que significaron la “territorialización” municipal de su intervención), a partir de febrero de 2005 fue necesario hacer cambios importantes en la operatoria del proyecto, modificándose entonces su Marco Lógico a los efectos de concordarlo con los cambios ocurridos al nivel de su contraparte, el MTEySS.

3. Objetivos, alcances y clientes de la evaluación

3.1. Objetivos

El propósito central de esta evaluación final independiente es verificar el logro de los resultados y objetivos previstos por el proyecto considerando de manera especial los siguientes aspectos: su eficacia (logros), su eficiencia y la sostenibilidad y replicabilidad de las acciones ejecutadas; destacando las fortalezas, debilidades y potencialidades de las acciones desarrolladas y, a partir de esto, facilitando un conjunto de lecciones aprendidas.

Serán objetivos específicos de la evaluación, los siguientes:

- j. Verificar que el proyecto haya logrado los resultados previstos hasta la fecha de la evaluación conforme con los objetivos específicos planteados.
- k. Verificar que el proyecto haya cumplido con los objetivos inmediatos propuestos hasta la fecha de la evaluación conforme con el objetivo de desarrollo previsto.
- l. Evaluar la capacidad del proyecto para impulsar o influir en la definición y ejecución de las políticas activas de empleo del MTEySS, especialmente en los campos del empleo y la empleabilidad, la formación profesional y el desarrollo económico local.
- m. Evaluar la pertinencia de las intervenciones llevadas a cabo con respecto a los problemas y las necesidades expresadas por la contraparte y los actores locales.
- n. Analizar la calidad de los vínculos y contactos establecidos con la contraparte y los actores locales, calibrando su percepción y sus expectativas con respecto al proyecto.
- o. Evaluar el nivel de participación activa de la contraparte y los actores locales, incluyendo los actores sociales, involucrados en los procesos desarrollados tanto al nivel de las iniciativas ejecutadas como en los procesos de diálogo y de toma de decisión.
- p. Evaluar el aporte técnico de Italia Lavoro y su desempeño como agencia co-implementadora de parte del proyecto.
- q. Evaluar la gestión del proyecto, considerando: su estructura organizativa, eventualmente individualizando opciones alternativas para mejorar la gestión y la coordinación de futuras intervenciones; los niveles de descentralización de las actividades y de los servicios ofrecidos con respecto tanto a los recursos humanos y

financieros disponibles como a las capacidades institucionales y de gestión; los eventuales cuellos de botellas que atrasaron o impidieron la ejecución de las actividades y el alcance de los objetivos inmediatos, tomando en consideración estrategias alternativas; la utilización de los recursos y su conformidad con los objetivos específicos, su eficiencia y eficacia.

- r. Proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto en beneficio de la contraparte, del donante y de los ejecutores.

3.2. Alcances

En términos temporales, el periodo de evaluación propuesto es: de marzo/04 a marzo/08. La cobertura geográfica del proyecto es Argentina, en especial las siete regiones de intervención ya indicadas.

3.3. Clientes

Los clientes principales de la evaluación del proyecto son: (a) el MTEySS, los mandantes nacionales y las contrapartes locales asociadas a la intervención territorial del MTEySS; (b) la Cooperación Italiana; y, (c) las propias entidades ejecutoras: OIT e Italia Lavoro.

4. Marco analítico sugerido

A continuación se sugiere, a manera de un marco para el análisis, un conjunto de preguntas clave para orientar el trabajo de los evaluadores.

Preguntas para revisar la lógica del proyecto

- ¿Cuál es la **justificación** del proyecto? ¿Qué **necesidad** aborda el proyecto? ¿Cuál es el **contexto** del proyecto (político, social, jurídico, etc.)?
- ¿Qué pretende/pretendió hacer el proyecto? ¿Cuáles son/fueron los **componentes estratégicos** del proyecto?
- Los componentes estratégicos del proyecto ¿se refieren a grupos de iniciativas estrechamente relacionados que procuran lograr un efecto directo o conjunto de efectos directos específicos? ¿Su número varía según el tamaño del proyecto?
- ¿**Por qué** el proyecto pretende/pretendió hacerlo? ¿Cuáles son/fueron los **efectos directos** previstos? (Los efectos directos son los cambios que la actuación del proyecto debería ayudar a lograr. Estos efectos directos son los resultados que se vinculan con los “objetivos inmediatos” en el documento de proyecto.)
- ¿**Con quién** pretende/pretendió hacerlo? ¿Quiénes son/fueron los **socios** del proyecto? (Los socios del proyecto son las personas, grupos u organizaciones con las que trabaja el proyecto. El proyecto pretende cambiar la actuación, conducta y capacidad de los socios para trabajar hacia los resultados de desarrollo.)
- ¿**Cómo** pretende/pretendió aplicar su estrategia? ¿Cuáles son/fueron sus **principales medios de acción**? (Los principales medios de acción son los grupos de actividades de tipo similar. Incluyen el asesoramiento sobre política, la investigación, la acción directa y la capacitación que realiza el proyecto.)
- ¿Qué **indicadores** miden/midieron el logro de los efectos directos o el progreso hacia

Preguntas para revisar la lógica del proyecto

ellos? (Los indicadores y las metas asociadas miden hasta dónde se han logrado los efectos directos.)

- ¿En **qué riesgos y supuestos** se basa/basó la lógica? (Los supuestos (los riesgos son supuestos negativos) son factores importantes que deben ocurrir (o no deben ocurrir), para que la estrategia del proyecto funcione de acuerdo con lo planeado. Algunos factores pueden ser controlados por el proyecto, otros no.)
- Finalmente, ¿cómo se **gestiona/gestionó** el proyecto? ¿Cuáles son/fueron los roles y responsabilidades y los acuerdos institucionales.

Igualmente, se espera que los evaluadores tomen en cuenta las siguientes definiciones de criterios clave:

Criterios de evaluación	Descripción
Pertinencia y aptitud estratégica del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo deben ser congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y donantes. ▪ Medida en que el enfoque debe ser estratégico y la OIT debe emplear su ventaja comparativa.
Validez del diseño del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida en que el diseño del proyecto es lógico y coherente.
Progreso y eficacia del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos inmediatos del proyecto, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia en el uso de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos especializados, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Eficacia de los modos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medida en que las capacidades y modos de gestión puestos en práctica apoyan el logro de los resultados.
Orientación del impacto y sostenibilidad del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación estratégica del proyecto para realizar una contribución significativa al logro de cambios más amplios y de largo plazo para el desarrollo sostenible. ▪ Probabilidad de que los resultados del proyecto sean duraderos y que los socios del proyecto puedan mantenerlos o hasta mejorarlos y reproducirlos luego de concluida la asistencia principal.

Por otro lado, será recomendable igualmente que los evaluadores tomen en consideración el siguiente conjunto de preguntas relacionadas con los criterios de evaluación:

Modelo de marco analítico de una evaluación final de proyecto, con preguntas de evaluación típicas

<i>Pertinencia y aptitud estratégica</i>
--

¿El proyecto abordó una necesidad pertinente y un déficit de trabajo decente? ¿Al inicio del proyecto se realizó un análisis de las necesidades que reflejaran las distintas necesidades de las diferentes partes interesadas? ¿Estas necesidades siguieron siendo pertinentes? ¿Surgieron nuevas necesidades que fueron más pertinentes y que el proyecto debió abordar?

¿Las partes interesadas asumieron la pertenencia del concepto y el enfoque del proyecto desde la fase del diseño?

¿De qué modo el proyecto se adecuó y apoyó a los planes nacionales de desarrollo, la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, los planes nacionales de trabajo decente, los planes de acción nacionales relativos a cuestiones pertinentes (como la creación de empleo, el trabajo infantil, la lucha contra el tráfico, etc.), además de los programas y prioridades de los interlocutores sociales nacionales?

¿De qué modo el proyecto se adecuó y dio apoyo a las estrategias de la OIT, es decir, los objetivos operativos de la programación temática, los programas de trabajo decente por país, las estrategias temáticas y otras estrategias y políticas de la OIT pertinentes?

¿En qué medida el proyecto complementó y encajó bien con otros proyectos/ programas de la OIT en el país o países de la intervención y en la región?

¿En qué medida el proyecto complementó y se vinculó adecuadamente con las actividades de otros donantes a nivel local? ¿En qué medida el proyecto encajó bien en el contexto más general de los donantes locales (trátese o no de Naciones Unidas, haciendo referencia al MANUD y a grupos consultivos del donante, según proceda?)

Validez del diseño

¿Cuál fue la condición de base al inicio del proyecto? ¿Cómo se la estableció? ¿Se realizó un análisis de las cuestiones de género?

¿Los objetivos y efectos directos planeados del proyecto fueron pertinentes y realistas con respecto a la situación sobre el terreno? ¿Necesitaron ser adaptados a necesidades o condiciones específicas (locales, sectoriales, etc.)?

¿La lógica de la intervención fue coherente y realista? ¿Qué ajustes se debieron hacer?

¿Los productos se vincularon causalmente a los efectos directos previstos (objetivos inmediatos), que a su vez se vinculan al impacto más general (objetivo de desarrollo)?

¿Cuán plausibles fueron las hipótesis causales subyacentes?

¿Cuáles fueron los principales componentes estratégicos del proyecto? ¿De qué modo contribuyeron y se vincularon lógicamente con los objetivos planeados? ¿Hasta qué punto se vincularon adecuadamente entre sí?

¿Quiénes fueron los socios del proyecto? ¿Cuán estratégicos fueron los socios con respecto al mandato, la influencia, las capacidades y el compromiso?

¿Cuáles fueron los principales medios de acción? ¿Fueron apropiados y eficaces en el logro de los objetivos planeados?

¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del proyecto? ¿Cuán cruciales fueron para el éxito del proyecto? ¿Cuán realistas fueron? ¿Hasta qué punto pudo controlarlos el proyecto?

¿En qué medida los indicadores descritos en el documento de proyecto fueron apropiados y útiles para evaluar el progreso del proyecto? ¿Los valores del indicador escogido fueron realistas y se les pudo hacer el seguimiento?

De ser necesario, ¿cómo se les pudo modificar para que resulten más útiles? ¿Los indicadores fueron sensibles a las cuestiones de género? ¿Los medios de verificación de los indicadores fueron adecuados?

Progreso y eficacia del proyecto

¿El proyecto avanzó lo suficiente hacia sus objetivos planeados? ¿El proyecto logró sus objetivos planeados? ¿Han sido satisfactorias la cantidad y la calidad de los productos generados? ¿Los beneficios favorecen por igual a hombres y mujeres? ¿Los socios del proyecto están usando los productos? ¿Los socios del proyecto han convertido los productos en efectos directos? ¿De qué modo contribuyen los productos y los efectos directos a las estrategias temáticas de la OIT?

¿Cómo contribuyen a la igualdad de género?

¿Cómo contribuyen al fortalecimiento de los interlocutores sociales y al diálogo social?

¿Cómo contribuyen a la lucha contra la pobreza?

¿Cómo contribuyen al fortalecimiento de la influencia de las normas internacionales?

¿De qué modo las partes interesadas han participado en la ejecución del proyecto?

¿Cuán eficaz ha sido el proyecto en el establecimiento de la apropiación nacional? ¿La gestión y la ejecución del proyecto han sido participativas, y esta participación contribuyó al logro de los objetivos del proyecto? ¿El proyecto ha respondido debidamente a las necesidades de los mandantes nacionales y a los cambios en las prioridades de los socios?

¿El proyecto ha respondido debidamente a los cambios de naturaleza política, jurídica, económica, institucional, etc. producidos en su entorno?

¿El enfoque del proyecto ha producido éxitos demostrados?

¿En qué áreas (geográfica, sectorial, de cuestión) el proyecto ha alcanzado sus mayores logros? ¿Cuál ha sido el motivo, y cuáles han sido los factores que los han sustentado?

¿Cómo se puede capitalizar o ampliar estos logros?

¿En qué áreas el proyecto ha alcanzado los menores logros? ¿Cuáles han sido los factores limitantes y por qué? ¿Cómo se les puede superar?

¿Qué estrategias alternativas, de haberlas, hubieran sido más eficaces para lograr los objetivos del proyecto?

Eficiencia en el uso de los recursos

¿Los recursos (fondos, recursos humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) han sido asignados estratégicamente para lograr los efectos directos?

¿Los recursos se han usado eficientemente? ¿Las actividades que apoyan la estrategia han sido eficaces en función de los costos? ¿En general, los resultados alcanzados justifican los costos? ¿Se hubiera podido alcanzar los mismos resultados con menos recursos?

¿Los fondos y actividades del proyecto se han desembolsado y ejecutado de modo oportuno?

Eficacia de los modos de gestión

¿Las capacidades de gestión han sido adecuadas?

¿La gestión del proyecto ha facilitado la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente? ¿Existió comprensión clara de los roles y responsabilidades de todas las partes que intervinieron?

¿El proyecto recibió apoyo político, técnico y administrativo adecuado de sus socios nacionales? ¿Los socios ejecutores tomaron las medidas necesarias para una ejecución eficaz del proyecto?

¿Los responsables del MTEySS asignados al proyecto comprendieron bien la estrategia del proyecto? ¿Cómo contribuyeron al éxito del proyecto?

¿Hasta qué punto fue eficaz la comunicación entre el equipo de proyecto, la Oficina de OIT en Argentina, la Oficina Regional, el departamento técnico responsable en la sede (IFP/CRISIS), PARDEV y el donante? ¿Cuán eficaz fue la comunicación entre el equipo del proyecto y los socios ejecutores nacionales?

¿El proyecto recibió adecuado apoyo administrativo, técnico y de ser necesario político de la Oficina de OIT en Argentina, de los especialistas técnicos en el terreno y de la unidad técnica responsable en la sede?

¿Cuán eficaz fue el seguimiento que hizo la dirección del proyecto de su desempeño y sus resultados?

¿Se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación? ¿Cuán eficaz fue?

¿Se han definido los medios de verificación apropiados para hacer el seguimiento del progreso, el desempeño y el logro de los valores del indicador?

¿Se está recopilando y confrontando la información y los datos pertinentes de modo sistemático? ¿Los datos están desagregados por sexo (y por otras características pertinentes, si procede)?

¿La información se ha analizado de modo regular para alimentar las decisiones de gestión?

¿Ha sido eficiente la cooperación con los socios del proyecto?

¿Se ha buscado el servicio de expertos en cuestiones de género? ¿Se han adaptado y utilizado las herramientas disponibles para la incorporación de las cuestiones de género?

¿El proyecto ha usado estratégicamente la coordinación y colaboración con otros proyectos de la OIT y con otros donantes en el país/región para aumentar su eficacia e impacto?

Orientación del impacto y sostenibilidad

¿Los cambios observados (en actitudes, capacidades, instituciones, etc.) pueden vincularse causalmente a las intervenciones del proyecto?

¿En qué medida el proyecto ha hecho una contribución significativa al impacto más amplio y de largo plazo en el desarrollo? O, ¿qué probabilidades existen de que en algún momento lo hará? ¿La estrategia del proyecto y su gestión se han orientadas hacia el impacto?

¿Cuáles han sido los efectos realistas a largo plazo del proyecto con respecto al nivel de pobreza y la condición de trabajo decente de las personas?

¿Fue necesario reducir la escala del proyecto (es decir, si la duración del proyecto fue menor que lo planeado)? ¿Fue necesario aumentar la escala del proyecto durante su duración? De ser así, ¿cómo se ajustaron los objetivos y las estrategias del proyecto?

¿Cuán eficaz y realista ha sido la estrategia de salida del proyecto? ¿El proyecto se ha transferido gradualmente a los socios nacionales? Una vez que termine el financiamiento

externo, ¿es probable que las instituciones nacionales y los socios ejecutores continúen con el proyecto o prolonguen sus resultados?

¿Los socios nacionales están dispuestos y se comprometen a continuar con el proyecto o las acciones ejecutadas por éste?

¿Cuán eficaz ha sido el proyecto en fomentar la apropiación nacional?

¿Los socios nacionales están en capacidad de continuar con el proyecto? ¿Cuán eficaz ha sido el proyecto en fortalecer las capacidades necesarias de las personas e instituciones (de los socios nacionales y los socios ejecutores)?

¿El proyecto ha promovido o fortalecido con éxito un entorno propicio (leyes, políticas, actitud de las personas, etc.)?

¿Es probable que los resultados, logros y beneficios del proyecto sean duraderos? ¿Los resultados están anclados en instituciones nacionales y los socios podrán mantenerlos financieramente al finalizar el proyecto?

¿El enfoque o los resultados del proyecto pueden ser reproducidos o ampliados por los socios nacionales u otros actores? ¿Es probable que esto suceda? ¿Qué respaldaría su reproducción y ampliación?

¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no intencional o inesperado, como consecuencia de las intervenciones del proyecto? De ser así, ¿de qué forma se ha ajustado la estrategia del proyecto? ¿Los efectos positivos se han integrado a la estrategia del proyecto? ¿Se ha ajustado la estrategia para minimizar los efectos negativos?

¿Debería darse la continuación del proyecto, ya sea a través de una segunda fase o de un proyecto nuevo a los efectos de consolidar los logros?

A partir de estas cuestiones clave, los evaluadores deben definir un conjunto acotado de preguntas en el marco de la guía metodológica que deberán definir. En la indicada guía metodológica, de todas maneras será importante que tomen en cuenta como preguntas centrales de todo el proceso de evaluación, las siguientes: ¿Qué se mide?, ¿cómo se mide?, ¿cuándo se mide?, ¿quién mide?, y ¿por cuánto tiempo se mide? La idea en la base de estas cuestiones es aportar a quienes diseñen programas futuros (incluyendo un probable nuevo proyecto a partir de la ejecución de AREA) una clara descripción de cómo incorporar las lecciones aprendidas destacadas por esta evaluación del Programa, resaltando las posibilidades metodológicas y técnicas que resultasen aplicables a proyectos como AREA. Los evaluadores deben tener en cuenta que, también, se busca aportar herramientas para implementar otros procesos de evaluación.

5. Productos principales

Los evaluadores deberán entregar, a los tres días de iniciada la evaluación, el plan de trabajo y guía metodológica (que se menciona en el rubro siguiente) del proceso de evaluación.

Como resultado de la evaluación se espera un conjunto de conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas relativas a la implementación, al rendimiento y a la gestión del proyecto. Para el caso, se prevé un informe que deberá ser entregado preliminarmente para su revisión por el Comité Central de Gestión y el Comité Tripartito, que luego deberá ser entregado en su versión definitiva tomando en cuenta los ajustes a que hubiere lugar.

El informe, básicamente comprenderá el siguiente esquema:

- Cubierta con los datos clave del proyecto y la evaluación.
- Resumen ejecutivo.
- Antecedentes del proyecto y su lógica.
- Objetivos, alcances y clientes de la evaluación.
- Metodología.
- Revisión de la ejecución.
- Hallazgos relativos al desempeño del proyecto.
- Conclusiones.
- Recomendaciones.
- Lecciones aprendidas.

Es importante indicar que explícitamente, el informe final deberá contener: una descripción clara de las fuentes de información (en la parte de Metodología); la evaluación del marco lógico del proyecto (en la Revisión de la ejecución); la descripción de los resultados obtenidos por el proyecto y la descripción del entorno general y el análisis de actores (en los Hallazgos relativos al desempeño) a los efectos de determinar la pertinencia del Programa y las lecciones aprendidas.

6. Metodología a seguir

Los evaluadores deberán utilizar toda la información disponible para estudiar las actividades implementadas y el impacto del proyecto en las distintas regiones y en el país en su totalidad. Revisará el documento de proyecto y su Marco Lógico, su estrategia, los Planes Operativos Anuales Generales (POA) y los Planes Operativos Regionales (POAR); los documentos producidos consultando y entrevistando a los funcionarios de la OIT directamente involucrados en el manejo de las actividades, en particular al Director de la Oficina de la OIT en Argentina y a los funcionarios del gobierno a nivel nacional, provincial y municipal involucrados, los operadores de Italia Lavoro en el terreno, los actores públicos y privados contactados e involucrados en las iniciativas, los trabajadores y emprendedores beneficiarios, etc.

Específicamente, la metodología a seguir comprende el siguiente proceso:

- a. **Definición del plan de trabajo del proceso de evaluación.**
- b. **Elaboración de una guía metodológica para la evaluación.** En esta guía deberán:
 - (i) Identificarse las necesidades de información, las posibles fuentes, la forma en que se recopilará y organizará la información; (ii) describirse la metodología para la recopilación de información, su organización y procesamiento; (iii) indicarse la forma en que se hará el análisis de datos e información; (iv) la manera en que se determinarán las condiciones y capacidades necesarias para apoyar la recopilación de datos, análisis y comunicación; (v) la forma en que se realizará la reflexión crítica de los procesos y con quiénes; y, (vi) el mecanismo a través del cual se comunicará el avance de la evaluación y los resultados de la misma. Será importante que se prevea en esta guía la forma en que los datos serán desglosados considerando la variable de género.

- c. **Análisis de las fuentes documentales**, principalmente el documento de proyecto y su Marco Lógico, los planes de trabajo, los informes de avance, los estudios y otros documentos conceptuales producidos, los convenios realizados, entre otros. Será necesario que se consideren los aspectos de género a los efectos de recoger información desagregada por sexo.
- d. **Entrevistas:** con los principales actores involucrados en el proyecto y los informantes clave identificados (contrapartes, beneficiarios, observadores externos, otras agencias de desarrollo trabajando en ámbitos relacionados).
- e. **Visitas a los territorios:** para tener contacto directo con la realidad de las regiones de intervención y el trabajo realizado, apreciar cómo se llevaron a la práctica los planes de trabajo, identificar los procesos puestos en marcha, observar la participación de actores locales, el cumplimiento de los acuerdos de promoción del empleo, etc.
- f. **Organización y análisis de la información recopilada.**
- g. **Redacción del informe.**
- h. **Reuniones de trabajo** para el intercambio sobre aspectos específicos.
- i. **Reuniones finales** para la presentación del informe preliminar y final.

La definición de esta metodología, especialmente de la guía señalada y de su programa de trabajo será responsabilidad última de los evaluadores; en tal sentido, el programa que se propone en estos TdR podrán ser modificados o ajustados según el criterio de los ellos, esto incluye –desde luego- la selección de las regiones a visitar, de las personas a entrevistar, de los instrumentos a emplear, etc.

7. Modos de gestión, plan de trabajo y plazos

La evaluación se realizará bajo las pautas que fija la política de evaluación de OIT, en estrecha coordinación con el donante, la contraparte y las entidades ejecutoras.

La misión de evaluación tendrá una duración prevista de 16 días corridos en la Argentina, organizados como se sugiere en el anexo correspondiente.

El equipo de evaluación estará integrado por los siguientes evaluadores independientes:

- Giuseppe Querenghi, residente en Italia; en representación de la Cooperación Italiana; y,
- Gabriel Schneider, residente en Argentina; en representación de la OIT.

El programa detallado de actividades será discutido y elaborado por los evaluadores, con base en la guía metodológica que se defina, antes de comenzar la misión en el terreno y será adjuntado como anexo al informe de evaluación. Para más detalles, ver Anexo III.

Anexo 2 Listado de Personas Entrevistadas

AREA central:

Antonio Estevez, CTP AREA
Lionello Tassoni Estense, CTA AREA
Jorge Arroyo, Experto Internacional DEL
Guillermo Dutra, Experto Internacional FP
Jonathan Eskinazi, Experto Internacional Empleo
Marcela Kebleris, Gerente de Administración y Finanzas

MTEySS

Carlos Tomada, Ministro MTEySS

Enrique Deibe, Secretario de Empleo
Margarita Laria, Directora Nacional del Programa AREA
Susana Barasatián, Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional
Luis Abad, Director Nacional del Servicio Federal de Empleo
Monica Alcibar, Directora de Sistemas
Fabio Vantaggi (Microinformática)
Luis Castillo Marín, Director Nacional de Promoción del Empleo
Alicia Svaiger, Gerente de Empleo y Capacitación Laboral de La Plata,

OIT

Javier González Olaechea, Director OIT Oficina en Buenos Aires
Alejandra Pangaro, Oficial de Programación

Embajada de Italia

Felix Longobardi, Director de la Oficina de Cooperación Internacional de la Embajada de Italia

CGT / UOCRA

Gerardo Martinez, Secretario de Relaciones Internacionales de la CGT
Marta Pujadas

Listado de personas visita a UR Córdoba:

Equipo DEL y Empleo AREA:

Andres Matta (coordinador adjunto)
Oscar Navós (coordinador)
Gabriel Suárez (adel)
Florencia Alamo (adel)
Ma. Julia Salmuni (adel jr.)
Mariano Klenzi (empleo)
Jorge Piqueras (empleo)

Gecal:

Francisco Yofre (gerente)

Gloria Pochettino (pol. activas)
Paula Ceballos (empleo)
Damián Oliva (empleo)
Pamela Santillán (pol. activas)

Equipos UNC Córdoba

Carlos Lucca
Cecilia Magnano
Mónica Oliver

Formación Profesional

Lic. Aparicio

Villa de Soto:

Hugo Romero (intendente)

-ET desarrollo económico

Gabriel Ramírez

Gabriel Romero

Javier Aranguren

- O.E:

Daniela Artaza (coordinadora)

Norma González (entrevistadora)

Deán Funes:

Gustavo Ruiz (secretario de Desarrollo Económico)

Jorge Carranza (presidente cooperativa Ischilín)

Jesús María

O.E.:

Ma. Inés Parer (coordinadora)

Georgina Bula (entrevistadora)

Listado de personas visita a Centro de Formación Profesional No. 17 de la UOCRA:

Ing. Ernesto Kerner - Directivo del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM)

Paola Font Guido - Responsable del Equipo Técnico del Centro de Calidad y Modernización (CECAM) de la Federación Argentina de Municipios (FAM).

Manuel González: Co-coordinador del Equipo Técnico de CECAM

Elían Colombo - Técnico responsable del CECAM ante el CFP No. 17

Guillermo Angellini: Técnico responsable de la Unidad de Monitoreo y Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las IFPs (UEMAT) de la Secretaría de Empleo.

Lic. Marcelo Casartelli: - Técnico Asesor de Formación Profesional y Certificación de Competencias en la UOCRA

Fernando Calegari: Coordinador del Equipo responsable de implementar el Sistema de Gestión de Calidad en el CFP No. 17 de acuerdo al Referencial IRAM;

Jorge Giménez : Director del CFP No. 17

Listado de personas visita a UR Mar del Plata:

Fernando Graña, Aníbal Restaino, María Laura Roberto, Miriam Villar, Carlos Schwartz, Walter De Poi, Hernán Toniut equipo AREA

Carlos Theller, Néstor Lofrano, María Silvia Gambini, Daniel García. Secretario de Producción y Secretario de Educación del Municipio de General Pueyrredon.

Ana Rearte

Florencia Garrido, Daniel Braghetta, Daniel Daleva, Gonzalo Vascote. Cámara de la Industria Naval, Sindicato de Obreros Navales (SAON) y visita a Escuela Técnica N°1 y demo tecnológico.

Fernando Graña, Aníbal Restaino, María Laura Roberto, Miriam Villar

Daniel Savina, Carlos Schwartz, Hernán Toniut. Visita a Oficina de Empleo

Fausto Panebianco. Reunión con Cónsul de Italia

Wlateral Gregoracci. Reunión con Sector TIC

Sergio Schiersmann, Alejandro Valdez, Gastón López,, Aníbal Restaino. Reunión con la Asociación de Confeccionistas de Indumentaria y Afines (ACIAMdp)

Listado de personas visita al Municipio de Ituzaingo:

Claudio Righes: Subsecretario de Políticas Sociales.

Alejandro Segura: Coordinador de la Oficina de Empleo.

Laura Romanelli: Coordinadora de Proyectos.

Listado de personas visita al Municipio de Morón:

Laura Monteserin: Encargada de la Oficina de Empleo.

Anexo 3 Programa detallado de la misión

Día	Mañana	Tarde
Sábado 19	Llegada de Giuseppe Querenghi	
Domingo 20		
Lunes 21	9 hs Reunión con CTP/ Reunión con Comité Central de Gestión (CCG)	15 a 18 hs Reunión general con Expertos e individuales. 18,30hs Reunión en UOCRA con el Sr. Gerardo Martínez y la Sra. Marta Pujadas (Av.Belgrano 1870, piso 7°)
Martes 22	10 hs Salida de los Evaluadores a MAR DEL PLATA en remis.	MAR DEL PLATA
Miércoles 23	MAR DEL PLATA	MAR DEL PLATA
Jueves 24	9,30 a 10,30 hs Reunión con el Director de la Oficina de Cooperación Internacional de la Embajada de Italia, Felix Longobardi	13 hs Reunión con la Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional, Lic. Susana Barasatián
		14,00 hs Reunión con el Director Nacional del Servicio Federal de Empleo, Dr. Luis Abad
	11,00 hs Reunión con la Gerente de Empleo y Capacitación Laboral de La Plata, Alicia Svaiger	16 hs Reunión con la Directora de Sistemas, Monica Alcibar y con Fabio Vantaggi (Microinformática)
		18 hs Reunión con el Director Nacional de Promoción del Empleo, Lic. Luis Castillo Marín
Viernes 25	9 a 13,30 hs Visita Gran Buenos Aires (Municipio Ituzaingó - Municipio Morón)	13,30 hs Reunión con la Directora Nacional del Programa AREA, Lic. Margarita Laria
Sábado 26		
Domingo 27		
Lunes 28	* Gabriel Schneider en Córdoba	* Gabriel Schneider en Córdoba
		* 14 a 15hs Giuseppe Querenghi: Visita al Centro de Formación Profesional N° 17 de UOCRA en Calle Rawson 42. Estarán presentes: representantes del Centro, del IRAM, del Centro de Calidad y Modernización y también de la Unidad de Monitoreo y Asistencia Técnica para el fortalecimiento de IFPs de la Secretaría de Empleo
Martes 29	* Gabriel Schneider en Córdoba	Gabriel Schneider en Córdoba/

	* 10,30 a 11,30hs Giuseppe Querenghi: reunión con la UIA en Av. Mayo 1147/57, primer piso.	
Miércoles 30	Reuniones en Bs.As.	
Jueves 1º	Redacción BORRADOR INF	
Viernes 2	Reunión con Director de la Oficina de OIT en Argentina, Javier González Olaechea (a confirmar fecha)	
Sábado 3	ANALISIS BORRADOR por CCG y Expertos	
Domingo 4	REDACCION FINAL	
Lunes 5	Presentación al Ministro Carlos Alfonso Tomada.	

Anexo 4 Presupuesto y Ejecución Financiera Detallada

Componente / Detalle	Presupuesto Ejecutado (31-03-08) (US\$)						
	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	%
TOTAL	1.607.492,00	1.147.045,00	2.146.398,00	2.863.273,00	3.694.745,00	11.458.953,00	
Coordinación / Monitoreo / Evaluación	240.364,00	367.124,00	329.736,00	346.655,00	323.129,00	1.607.008,00	14,02%
Consejero Técnico Principal	131.104,00	159.928,00	167.104,00	179.996,00	125.500,00	763.632,00	
Misiones Directora Nacional	5.172,00	3.329,00	1.707,00	2.803,00	8.450,00	21.461,00	
Misiones Responsable Técnico en Sede	0,00	9.199,00	0,00	0,00	10.000,00	19.199,00	
Misiones CTP a Servicios Públicos de Empleo en Italia	0,00	0,00	0,00	1.440,00	0,00	1.440,00	
Monitoreo: Diseño del Sistema	2.639,00	7.924,00	0,00	0,00	0,00	10.563,00	
Evaluación: Honorarios y Misiones	0,00	23.562,00	0,00	0,00	28.000,00	51.562,00	
<i>Estructura Administrativa</i>							
- Personal	25.695,00	68.870,00	85.975,00	101.992,00	94.000,00	376.532,00	
- Consultoría para el diseño de manuales administrativos	25.984,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25.984,00	
- Consultoría para seguimiento de actividades administrativas en sede	0,00	11.922,00	0,00	0,00	0,00	11.922,00	
- Refacciones y reparaciones equipamiento en Unidades Regionales	3.378,00	2.060,00	2.195,00	269,00	3.000,00	10.902,00	
- Gastos Administrativos	46.392,00	80.330,00	72.755,00	60.155,00	54.179,00	313.811,00	
Equipamiento	84.958,00	27.380,00	312,00	1.343,00	4.000,00	117.993,00	1,03%
Componente Desarrollo Económico Local	298.857,00	548.645,00	611.871,00	575.192,00	556.178,00	2.590.743,00	22,61%
<i>Personal</i>							
- Experto Senior DEL	107.098,00	147.058,00	162.900,00	175.526,00	106.200,00	698.782,00	
- Personal en 7 Unidades Regionales	135.705,00	302.230,00	299.778,00	278.166,00	229.000,00	1.244.879,00	
- Consultorías Diversas	8.427,00	0,00	34.405,00	23.419,00	51.139,00	117.390,00	
Misiones	24.637,00	41.278,00	54.823,00	33.761,00	49.000,00	203.499,00	
Capacitación	17.783,00	1.014,00	146,00	0,00	0,00	18.943,00	
Seminarios	3.175,00	57.065,00	59.819,00	64.320,00	107.996,00	292.375,00	
Publicaciones	2.032,00	0,00	0,00	0,00	12.843,00	14.875,00	

Componente Servicios de Empleo	982.457,00	1.478.655,00	1.107.670,00	969.056,00	997.671,00	5.535.509,00	48,31%
Personal	570.555,00	1.003.497,00	773.143,00	828.862,00	751.729,00	3.927.786,00	
Capacitación	27.466,00	99.772,00	119.034,00	78.662,00	245.942,00	570.876,00	
Seminarios	246.200,00	197.605,00	82.558,00	36.255,00	0,00	562.618,00	
Publicaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Varios (incluidos costos de gestión)	138.236,00	177.781,00	132.935,00	25.277,00	0,00	474.229,00	
Componente Formación Profesional	0,00	71.935,00	165.239,00	151.111,00	130.793,00	519.078,00	4,53%
Personal	0,00	64.896,00	133.963,00	144.819,00	88.400,00	432.078,00	
Consultorías Diversas	0,00	0,00	7.610,00	1.390,00	13.861,00	22.861,00	
Misiones	0,00	2.134,00	1.426,00	985,00	1.000,00	5.545,00	
Capacitación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Seminarios	0,00	4.679,00	20.450,00	3.917,00	19.304,00	48.350,00	
Publicaciones	0,00	226,00	1.790,00	0,00	8.228,00	10.244,00	
Comunicación	6.300,00	0,00	228,00	0,00	0,00	6.528,00	0,06%
Gigantografía para presentación del Programa en Conferencia Anual	6.300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.300,00	
Afiches Programa AREA	0,00	0,00	228,00	0,00	0,00	228,00	
Overhead OIT	124.584,00	131.961,00	186.582,00	218.198,00	244.827,00	906.152,00	7,91%
Ejecutado (excepto sobre cargos LP21 Italia Lavoro) (LP68)	81.962,00	131.961,00	143.960,00	139.659,00	131.833,00	629.375,00	
Ejecutado sobre cargos pagados a Italia Lavoro (LP65)	42.622,00	0,00	42.622,00	78.539,00	112.994,00	276.777,00	
Provisión para Aumento de Costos	0,00	0,00	0,00	0,00	175.942,00	175.942,00	1,54%
Italia Lavoro	-130.028,00	-1.478.655,00	-255.240,00	601.718,00	1.262.205,00	0,00	0,00%
Estimado Total	-982.458,00	-1.478.655,00	-1.107.670,00	-969.056,00	-997.671,00	-5.535.510,00	
Pagado al 31-12-07 y a pagar en 2008	852.430,00	0,00	852.430,00	1.570.774,00	2.259.876,00	5.535.510,00	

Anexo 5 Metodología de la Evaluación

En conformidad con las políticas de la OIT en materia de evaluación, los proyectos de cooperación técnica de más de 30 meses de duración tienen que prever una evaluación interna anual y una evaluación intermedia y una final independientes.

Las evaluaciones internas anuales y la evaluación intermedia han sido correctamente llevadas a cabo. La evaluación final independiente, objeto del presente informe, ha quedado a cargo de dos expertos externos, designados por la Agencia de Ejecución (OIT) y el donante (Gobierno de Italia), respectivamente. La coordinación ha sido asegurada por la Oficina de la OIT en Buenos Aires.

Los objetivos específicos de la evaluación quedan establecidos en los Términos de Referencia de la evaluación de acuerdo al siguiente detalle:

Objetivo de la evaluación

El propósito central de la evaluación final independiente es verificar el logro de los resultados y objetivos previstos por el proyecto considerando de manera especial los siguientes aspectos: su eficacia (logros), su eficiencia y la sostenibilidad y replicabilidad de las acciones ejecutadas; destacando las fortalezas, debilidades y potencialidades de las acciones desarrolladas y, a partir de esto, facilitando un conjunto de lecciones aprendidas.

Objetivos específicos de la evaluación, los siguientes:

1. Verificar que el proyecto haya logrado los resultados previstos hasta la fecha de la evaluación conforme con los objetivos específicos planteados.
2. Verificar que el proyecto haya cumplido con los objetivos inmediatos propuestos hasta la fecha de la evaluación conforme con el objetivo de desarrollo previsto.
3. Evaluar la capacidad del proyecto para impulsar o influir en la definición y ejecución de las políticas activas de empleo del MTEySS, especialmente en los campos del empleo y la empleabilidad, la formación profesional y el desarrollo económico local.
4. Evaluar la pertinencia de las intervenciones llevadas a cabo con respecto a los problemas y las necesidades expresadas por la contraparte y los actores locales.
5. Analizar la calidad de los vínculos y contactos establecidos con la contraparte y los actores locales, calibrando su percepción y sus expectativas con respecto al proyecto.
6. Evaluar el nivel de participación activa de la contraparte y los actores locales, incluyendo los actores sociales, involucrados en los procesos desarrollados tanto al nivel de las iniciativas ejecutadas como en los procesos de diálogo y de toma de decisión.
7. Evaluar el aporte técnico de Italia Lavoro y su desempeño como agencia co-implementadora de parte del proyecto.
8. Evaluar la gestión del proyecto, considerando: su estructura organizativa, eventualmente individualizando opciones alternativas para mejorar la gestión y la coordinación de futuras intervenciones; los niveles de descentralización de las actividades y de los servicios ofrecidos con respecto tanto a los recursos humanos y financieros disponibles como a las capacidades institucionales y de gestión; los eventuales cuellos de botellas que atrasaron o impidieron la ejecución de las actividades y el alcance de los objetivos inmediatos, tomando en consideración estrategias alternativas; la utilización de los recursos y su conformidad con los objetivos específicos, su eficiencia y eficacia.

9. Proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto en beneficio de la contraparte, del donante y de los ejecutores.

Al subrayar que “el propósito central de esta evaluación final independiente es verificar el logro de los resultados y objetivos previstos por el proyecto” los TdR refuerzan lo que plantea en la materia el documento del Programa, es decir que “La misión de evaluación final al tercer año deberá incluir un análisis más detallado de los impactos logrados, efectos esperados en el mediano plazo y recomendaciones para la sostenibilidad de sus actividades al mediano y largo plazo “. En efecto la OIT, así como otras Agencias de las Naciones Unidas, han evolucionado cada vez mas hacia un modelo de evaluación de resultados, que considera no solamente el nivel de los productos de un proyecto de cooperación técnica, sino también y sobre todo el nivel de los efectos, es decir el cambio que un proyecto determina en las áreas involucradas. Por el pasado, la importancia de una evaluación de resultados quedaba reconocida mas bien teóricamente, pero no se desarrollaba con frecuencia en la practica y muchas evaluaciones pertenecían a la tipología de “las evaluaciones precisas pero falsas“ de Asher, en el sentido que se preocupaban de los insumos, el proceso y los productos y muy poco de los resultados. El diseño de una evaluación tiene que corresponder a los objetivos del ejercicio, los recursos y el tiempo disponibles así como a las características del proyecto y el contexto en el que se ha desarrollado. Para citar uno de los expertos que mas han profundizado en materia de evaluaciones, “el arte de la evaluación implica crear un diseño que es conforme con una situación específica y con un contexto político o de acción particular” (M.Q.Patton).

Tomando en cuenta la duración de la misión de evaluación y los recursos disponibles, no estaba previsto utilizar los sistemas mas sofisticados– y costosos – que se pueden adoptar para medir el impacto de un proyecto en materia de políticas activas del empleo ⁽¹⁰⁾. Por lo tanto, se ha utilizado un diseño que se acerca a aquel de la “evaluación rápida”, no acompañada por miniencuesta. Para determinar el impacto del proyecto, se han tomado en cuenta una serie de datos cualitativos (entrevistas con informantes clave, informes de proyecto, observación, grupos focales) junto con algunos datos cuantitativos secundarios (censos y otros datos de fuente oficial). Por tratarse de un proyecto de apoyo para la reactivación del empleo, la importancia de los aspectos cuantitativos (numero y calidad de puestos de trabajo generados en el marco de iniciativa de desarrollo local; numero de trabajadores que se han beneficiado de los servicios de orientación e intermediación ofrecidos por las Oficinas de Empleo, etc.) es evidente. Sin embargo, dichos aspectos no pueden reflejar todos los logros del Programa, y los métodos cualitativos son también necesarios, por ejemplo en materia de políticas activas del empleo, para medir los cambios producidos – mejor dicho, facilitados y apoyados - por el Programa en la actitud de los protagonistas de dichas políticas, en especial las instituciones publicas y las organizaciones de los actores sociales.

Como observa el Consejo de Administración de la OIT ⁽¹¹⁾, los instrumentos de evaluación mas complejos antes mencionados “suelen medir únicamente los efectos económicos de las

⁽¹⁰⁾ El método *counterfactual* o método del grupo de control para una evaluación micro-económica; la curva de Beveridge y el modelo de Layard y Nickell para una evaluación macro-económica, entre otros.

(11) GB.288/ESP/2. 288.a reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2003.

PAMT, las que también tienen objetivos sociales claros. Pero incluso la medición de los efectos económicos pudiera ser excesivamente limitada, ya que se suelen evaluar sólo los efectos sobre el empleo (si la persona se ha integrado en el mercado laboral) y los efectos sobre el salario (si los salarios de los participantes han aumentado tras el programa). Es imposible calibrar el valor neto de un programa si no se toman en consideración también los efectos positivos multiplicadores del gasto en los programas o sus efectos de crecimiento endógeno“.

En cuanto a los aspectos por evaluar y su agrupación en componentes, organizar el trabajo sobre la base de los tres componentes estratégicos y dos soportes transversales mencionados en el documento del Programa hubiera introducido una serie de complicaciones. Por lo tanto, el trabajo ha sido organizado sobre la base de la Matriz del Marco Lógico revisada en 2005 que representa la verdadera base del trabajo conjunto de la Agencia de ejecución con la contraparte. Documentos anteriores no habían podido obviamente reflejar las estrategias de las nuevas autoridades del MTEySS, por ejemplo la descentralización territorial (“municipalización”) y sectorial. Las tres áreas identificadas para la agrupación de nuestras observaciones se refieren a los tres objetivos inmediatos definidos en dicha Matriz (apoyar al MTEySS en el proceso de innovación de políticas activas de empleo; apoyar al MTEySS en la mejora de los servicios de empleo y para la empleabilidad; y facilitar la puesta en marcha de estrategias para el desarrollo económico local).

Los evaluadores han tenido que encarar dos dificultades: La primera es la multiplicidad de actores implicados en el nivel territorial - instituciones locales, organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores, instituciones financieras, agencias de desarrollo, cámaras de comercio e industria, etc. – cada quien con sus perspectivas, sus métodos de trabajo, sus objetivos específicos y su papel en la sociedad. Si es verdad que las entrevistas y reuniones llevadas a cabo durante la misión les han ofrecido a todos los actores antes mencionados la oportunidad de expresar sus opiniones, queda claro que la profundización de los distintos roles y enfoques hubiera requerido de mucho más tiempo. La segunda tiene que ver con el diseño del Programa. Como se ha mencionado mas arriba, los TdR hacen hincapié sobre la importancia de proceder a una evaluación de resultados. En la implementación de ese tipo de evaluación, el punto de referencia son los objetivos, y la utilización de indicadores adecuados permite averiguar en que medida los objetivos han sido alcanzados. En la realidad, algunos de los indicadores que la Matriz del Marco Lógico del Programa AREA plantea como indicadores del logro de objetivos inmediatos se refieren más bien a productos. El tema se encuentra mas desarrollado en el capítulo relativo al análisis del diseño del Programa.(Capítulo VII).

Los métodos adoptados incluyeron principalmente:

- a) Análisis de las fuentes documentales (el documento del Programa, la Matriz del Marco Lógico, los planes de trabajo, los informes de avance, los estudios y otros documentos conceptuales producidos);
- b) Entrevistas con los principales actores involucrados en el proyecto y los informantes clave identificados. La lista de personas entrevistadas se presenta en el Anexo.2;
- c) Visitas en el terreno con el objetivo de tener contacto más directo con la realidad de esas zonas en donde se viene desarrollando el proyecto, apreciar cómo se llevaron a la práctica los planes de trabajo, identificar los procesos puestos en marcha, observar la participación de actores locales, la elaboración y ejecución de proyectos

productivos, el cumplimiento de acuerdos. Se visitaron los Municipios de General Rodríguez, Morón, Ituzaingo, Villa De Soto, Deán Funes y Jesús María.

d) Reunión final de la misión de evaluación para la presentación de un informe preliminar y recepción de comentarios.

e) Redacción y entrega del Informe final

La evaluación intentó incluir una variedad adecuada de fuentes e informantes lo cual permitió triangular las informaciones recogidas y acceder al amplio abanico de visiones y percepciones con respecto a la marcha del proyecto.

Como planteado en los Términos de Referencia, la misión debería contestar las siguientes preguntas clave:

- ¿Cuál es la **justificación** del proyecto? ¿Qué **necesidad** aborda el proyecto? ¿Cuál es el **contexto** del proyecto (político, social, jurídico, etc.)?
- ¿Qué pretende/prendió hacer el proyecto? ¿Cuáles son/fueron los **componentes estratégicos** del proyecto?
- Los componentes estratégicos del proyecto ¿se refieren a grupos de iniciativas estrechamente relacionados que procuran lograr un efecto directo o conjunto de efectos directos específicos? ¿Su número varía según el tamaño del proyecto?
- ¿**Por qué** el proyecto pretende/prendió hacerlo? ¿Cuáles son/fueron los **efectos directos** previstos? (Los efectos directos son los cambios que la actuación del proyecto debería ayudar a lograr. Estos efectos directos son los resultados que se vinculan con los “objetivos inmediatos” en el documento de proyecto.)
- ¿**Con quién** pretende/prendió hacerlo? ¿Quiénes son/fueron los **socios** del proyecto? (Los socios del proyecto son las personas, grupos u organizaciones con las que trabaja el proyecto. El proyecto pretende cambiar la actuación, conducta y capacidad de los socios para trabajar hacia los resultados de desarrollo.)
- ¿**Cómo** pretende/prendió aplicar su estrategia? ¿Cuáles son/fueron sus **principales medios de acción**? (Los principales medios de acción son los grupos de actividades de tipo similar. Incluyen el asesoramiento sobre política, la investigación, la acción directa y la capacitación que realiza el proyecto.)
- ¿**Qué indicadores** miden/midieron el logro de los efectos directos o el progreso hacia ellos? (Los indicadores y las metas asociadas miden hasta dónde se han logrado los efectos directos.)
- ¿En **qué riesgos y supuestos** se basa/basó la lógica? (Los supuestos (los riesgos son supuestos negativos) son factores importantes que deben ocurrir (o no deben ocurrir), para que la estrategia del proyecto funcione de acuerdo con lo planeado. Algunos factores pueden ser controlados por el proyecto, otros no.)
- Finalmente, ¿cómo se **gestiona/gestionó** el proyecto? ¿Cuáles son/fueron los roles y responsabilidades y los acuerdos institucionales.

Programa de la misión

La duración de la misión ha sido del 21 de abril al 5 de mayo de 2008, con el programa que se incluye en el Anexo 3.