



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN INTERMEDIA

Título:	Promoción del Empleo Juvenil en América Latina.
N° de Referencia del Proyecto	RLA/05/04M/SPA (MTAS) RLA/05/05M/SPA (AECI)
Cobertura Geográfica	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana
Donante	Gobierno de España (MTAS y AECI).
Ejecutado por	Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe
Tipo de Evaluación	Intermedia
Fecha de evaluación	1 de Diciembre del 2008 al 19 de Enero del 2009
Fecha de presentación	16 de Enero del 2009
Consultores	José Carlos Galdo, Ph.D. Arancha Villarejo, Lic.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	7
2. Análisis del Diseño y los Objetivos	8
3. Análisis de la Coordinación y Gestión.....	12
4. Análisis de la Ejecución.....	15
4.1 Programación	15
4.2 Ejecución Financiera.....	17
4.3 Análisis de Indicadores: Pertinencia y Sistema de Seguimiento	18
4.4 Análisis de la Eficacia Física	24
4.5 Análisis de la Eficiencia.....	25
5. Análisis de la Sostenibilidad y Transferibilidad	26
6. Principales Hallazgos.....	28
7. Recomendaciones	32
ANEXO A: Metodología	35
ANEXO B: Agenda de Entrevistas Realizadas	41

Resumen Ejecutivo

1. PREJAL tiene como objetivo fundamental contribuir a la puesta en marcha del compromiso alcanzado en la Declaración del Milenio de “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo”.¹ En particular, el Proyecto PREJAL tiene 3 objetivos específicos: (1) sensibilizar a los gobiernos, actores sociales y organizaciones juveniles sobre la problemática juvenil, (2) analizar y discutir políticas y programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad para jóvenes y, (3) desarrollar experiencias de formación e inserción laboral basadas en la demanda, dirigida a 12,000 jóvenes pobres.
2. La falta de oportunidades para encontrar un empleo digno y productivo es un problema estructural para los jóvenes de América Latina. En este contexto, la lógica de intervención de PREJAL es relevante porque enfrenta un problema estructural que afecta directamente a una porción significativa de individuos cuyo desarrollo laboral es importante para la estabilidad política y social de la región. Es pertinente porque las acciones del Proyecto son coherentes con los objetivos específicos del Proyecto. En particular, las acciones del Proyecto van más allá del ámbito de un programa temporal de capacitación y/o empleo para impulsar políticas de empleo en favor de los jóvenes. La focalización es consistente con los estudios que muestran que el empleo juvenil tiene además un rostro bien definido. La estructura temporal de la intervención es oportuna dado el pico histórico en la región de jóvenes entre 15 y 24 años con problemas estructurales para acceder a empleos decentes.
3. Existe consenso entre los interlocutores del Proyecto respecto al rol de la OIT/PREJAL como propulsor de alianzas y acuerdos, como catalizador de esfuerzos concretos y como coordinador de iniciativas dispersas en el tema del empleo juvenil. La OIT es reconocida como un ente neutral y valioso por los interlocutores del programa, lo que le ha dado legitimidad a los objetivos 1 y 2 del programa y capacidad de poner en la agenda pública el tema del trabajo digno y decente para los jóvenes.
4. Los estudios sobre trabajo decente y juventud impulsados tanto por la oficina regional de la OIT como por OIT/PREJAL han contribuido positivamente a generar mayor conocimiento sobre la situación laboral de los jóvenes; han sistematizado los esfuerzos (dispersos) en materia de políticas y programas sobre juventud y empleo aplicados en la región; y han constituido en herramientas útiles para sensibilizar y discutir políticas de empleo para la juventud. En suma, los estudios nacionales impulsados por el Proyecto PREJAL le deja a la OIT información valiosa sobre un tema prioritario en la propia agenda estratégica de la institución.
5. PREJAL tiene un diseño complejo a la vez que novedoso. El involucramiento de agentes públicos y privados, así como diversas instancias al interior de la OIT (Ginebra, Madrid, Lima), hacen de PREJAL una experiencia piloto compleja, heterogénea, con niveles de cooperación y coordinación bastante intrincadas y al

¹ Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006):
<http://www.un.org/millennium/declaration/areas552e.htm>

mismo tiempo con una estructura de gestión bastante centralizada y costosa. Hay necesidad de flexibilizar procedimientos, pagos, y contratación de recursos humanos.

6. El ámbito de interacción público/ privado es un aspecto novedoso del Proyecto PREJAL. Sin embargo, hay una gran ausencia de diálogo entre OIT/PREJAL y las empresas privadas participantes respecto al objetivo 3 del programa, lo que ha generado fuertes cuestionamientos a la legitimidad y efectividad de este objetivo. Como resultado, hay una falta de articulación de los objetivos 1 y 2 con el objetivo 3, lo que ha implicado en la práctica dos estrategias distintas, dos formas de operar distintas.
7. La novedad del Proyecto de fusionar y administrar fondos públicos y privados ha puesto de manifiesto una estructura de gestión y administración anacrónica, rígida, y centralizada. Los mecanismos de gestión y administración en relación a firma de contratos, pagos a proveedores, y contratación de recursos humanos, necesitan flexibilización, simplificación y sistematización. Esta es una tarea que trasciende el Proyecto PREJAL y atañe la propia estructura de operaciones de la Organización Internacional de Trabajo.
8. La reformulación del documento formal del Proyecto (PRODOC#1) realizado en Setiembre del 2007 fue un acierto de la coordinación del Proyecto. El nuevo documento (PRODOC#2) es más preciso en la definición de los objetivos del Proyecto, es más realista en cuanto al cumplimiento de los mismos, y muestra mayor consistencia entre el presupuesto y la planificación de las actividades.
9. El Proyecto PREJAL cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de sus actividades, plasmado en 5 documentos semestrales de evaluación. Es sin duda un acierto del Proyecto la sistematización de las actividades de seguimiento y monitoreo pues ha permitido la generación de conocimiento, la identificación de las fortalezas y debilidades del Proyecto, así como un cuidadoso análisis de los avances y dificultades en la gestión y ejecución del Proyecto. No obstante, dichos informes no disponen de un seguimiento cuantitativo de las actividades ni de los indicadores propuestos para su seguimiento.
10. Los objetivos 1 y 2 del programa se han cumplido de manera muy heterogénea en los países de intervención del Proyecto. Argentina y Chile son los dos países donde se ha logrado un alto desarrollo en términos de sensibilización y discusión de políticas de empleo decente y productivo para la juventud. Los acuerdos y/o compromisos alcanzados con la participación del tripartito no se lograron emular en Perú y Brasil a pesar de los esfuerzos del Proyecto, nunca fueron una posibilidad real en Colombia y México, y son una posibilidad poco factible en República Dominicana y Honduras.
11. Se han identificado 5 factores cuya convergencia podría explicar el relativo alto desarrollo de los objetivos 1 y 2 en Argentina y Chile: (i) cuando el tema de empleo juvenil es un tema de declarada prioridad (emblemático) en el gobierno; (ii) cuando existe una fuerte cultura de diálogo en el tripartito; (iii) cuando existe madurez en los actores sociales respecto a la necesidad de llegar a acuerdos concretos; (iv) cuando existen espacios construidos de entendimiento y ausencia de conflicto entre los

- empresarios y los sindicatos, (v) cuando la economía tiene un desempeño relativamente bueno.
12. En aquellos países de alto desarrollo en los objetivos del Proyecto se puede explorar una estrategia más focalizada geográficamente que replique y adapte las actividades realizadas por el Proyecto a una escala regional. Este es un reto bastante interesante y oportuno que podría implementarse en una segunda etapa del Proyecto y con participación de empresas locales. Hay cierto consenso en los interlocutores del Proyecto tanto en Chile como en Argentina sobre la necesidad y la viabilidad del Proyecto en una escala regional.
 13. Es recomendable que se incorpore como una actividad del Proyecto los esfuerzos ante los gobiernos nacionales para el establecimiento de un “Fondo para el Diálogo Social” que institucionalice y facilite un mayor diálogo entre empresarios y sindicatos respecto a la problemática del empleo juvenil. Hay un antecedente en Chile que puede ser estudiado y adoptado.
 14. Una potencial crisis económica en la región va a alterar significativamente las prioridades de los interlocutores del programa e incrementar los niveles de desconfianza entre ellos. Lamentablemente, es una variable externa al Proyecto. Creemos conveniente que, ante la ausencia de coordinadores nacionales, se formalice el involucramiento de personal de las oficinas nacionales de la OIT en el monitoreo de los resultados alcanzados por el Proyecto a la luz de los cambios en la situación económica de los países beneficiarios. Es importante reforzar las alianzas conseguidas, impulsar los acuerdos obtenidos, y diseminar los conocimientos adquiridos.
 15. Si juzgamos el cumplimiento del objetivo 3 como la participación de un número predeterminado de beneficiarios en cursos de orientación y formación laboral, entonces es evidente que el objetivo 3 tuvo un alto desarrollo en los países participantes. Si por el contrario, el cumplimiento del objetivo 3 se juzga a partir de la calidad de la formación y la capacidad para generar una posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo, entonces el objetivo 3 se ha caracterizado por un desarrollo de baja calidad y con un porcentaje muy pequeño de participantes que han logrado conseguir un empleo al final de la capacitación.
 16. La heterogeneidad de las experiencias de capacitación es enorme. Co-existen programas de formación laboral de alta calidad junto a programas de orientación laboral poco articulados con los objetivos del programa y de muy corta duración (ej. 4 horas). Aproximadamente sólo un 25% de beneficiarios han recibido cursos de formación laboral. La ausencia de mecanismos de evaluación de impacto para el objetivo 3 limita completamente la posibilidad de conocer científicamente los efectos de la capacitación sobre la situación laboral de los jóvenes beneficiarios así como estudiar la calidad y pertinencia de las experiencias de formación laboral.
 17. La gran heterogeneidad en la calidad de las experiencias de formación laboral dependen básicamente de cómo las propias empresas entienden y llevan a la práctica el concepto de “responsabilidad social empresarial”. El Proyecto junto a las empresas

participantes pueden explorar la pertinencia de adoptar libremente la certificación ISO 26000 que promueve un uso estándar de conceptos, definiciones y métodos de evaluación respecto a la responsabilidad social empresarial. Esto tiene el potencial para orientar y ordenar la calidad de las experiencias de formación laboral.

18. El análisis de la estructura de costos del Proyecto PREJAL revela una distribución ineficiente de recursos para cualquier Proyecto de inversión pública o privada. Los gastos en recursos humanos han consumido cerca del 35% del presupuesto total del programa, porcentaje muy por encima de lo recomendado para cualquier tipo de inversión social en países desarrollados o en desarrollo. Este es un tema muy sensitivo e importante que trasciende la mecánica de operaciones de PREJAL e involucra directamente las políticas de operación y contratación de personal en la Organización Internacional del Trabajo.
19. La política de contratación de recursos humanos en el Proyecto PREJAL no siguió un plan y/o metodología de trabajo definida. Está orientada por el propio desarrollo de las actividades de PREJAL en los distintos países donde se ejecuta el Proyecto. En particular, la corta y esporádica duración de los contratos de los coordinadores nacionales fue un desacierto del Proyecto ya que incide en la sostenibilidad futura del Proyecto en los países participantes.
20. Los puntos 18 y 19, aparentemente contradictorios, ilustran, sin embargo, la falta de coherencia entre la cobertura geográfica del Proyecto y el presupuesto limitado del mismo aunado a la propia política de contratación de recursos humanos en la OIT. La amplia cobertura geográfica del Proyecto se ha convertido en una debilidad más que en una fortaleza del mismo. Esto ha limitado enormemente la capacidad del Proyecto de contar con una adecuada política de recursos humanos, ha generado ausencias notorias del Proyecto para impulsar los avances conseguidos en algunos países, y contribuido a una fuerte centralización de las decisiones en la Oficina Regional de Lima.
21. La campaña de comunicación, una actividad clave del Proyecto PREJAL, se ha desarrollado de manera poco satisfactoria. Se han identificado 8 factores que explican los pobres resultados obtenidos entre los que destacan: (i) la ausencia de una estrategia de comunicaciones coordinada desde el inicio de operaciones del Proyecto (ii) la ausencia de una contraparte técnica en el equipo PREJAL que ha imposibilitado una mayor fluidez técnica con la firma seleccionada, (iii) el desconocimiento de los mecanismos contractuales y de operación de la OIT por parte de la firma seleccionada.
22. La creación y mantenimiento de la página Web del programa se ha realizado sin prever la sostenibilidad del mismo. No existe compatibilidad entre el software utilizado por la Fundación Telefónica-Madrid y el software utilizado por la OIT en la región donde se ejecuta el Proyecto. Esto implica que no es posible transferir el diseño y los contenidos de un “dominio” al otro. Asimismo, no existen mecanismos contractuales entre la OIT/PREJAL y la Fundación Telefónica que regule el dominio de la página Web una vez que el Proyecto PREJAL expire en Octubre del 2009.

Como resultado, la sostenibilidad de la página Web es un tema crítico que merece atención inmediata.

23. El diálogo iniciado por el Proyecto con los empresarios respecto a la problemática del empleo juvenil se concentró fundamentalmente en la convocatoria a las mayores organizaciones empresariales (ej., CONFIEP en el Perú) y/o a las que ostentan la representación legal de los empresarios frente a la sociedad civil (ej., UIA en Argentina). Es necesario identificar e incluir en este diálogo a las organizaciones empresariales sectoriales que tienen una aproximación más detallada y programática respecto a las problemática del empleo juvenil. Por ejemplo, la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) brinda cursos de capacitación cortos cuyos perfiles se adecuan bastante a los criterios del Proyecto PREJAL.
24. Es recomendable fomentar la participación de empresas locales en los esfuerzos futuros de PREJAL. Hay un sesgo ideológico en algunos interlocutores que ven al Proyecto como algo totalmente “foráneo”. El involucramiento de empresas locales le dará mayor sostenibilidad a los esfuerzos del Proyecto de generar capacidades locales y una mayor legitimidad frente a algunos interlocutores que ven en el Proyecto una “maquinaria de promoción política de empresas españolas”.
25. Como resultado del proceso de evaluación se aprecia que un actor clave que fue dejado de lado como interlocutor del Proyecto fueron las agencias gubernamentales a cargo de la generación y recolección de las estadísticas laborales. Hay muchos vacíos de información respecto a la relación juventud-empleo-mercados laborales que pueden ser abordados de una manera más decidida si involucramos y sensibilizamos a estas agencias de medición estadística.

1. Introducción

Este documento presenta la evaluación intermedia independiente del proyecto piloto “Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL)” en concordancia con el plan de actividades del Proyecto y por encargo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La duración, cobertura geográfica, y principales características de la evaluación se encuentran reguladas por los Términos de Referencia firmados por los responsables del informe.

Cada sección de este informe procede a revisar con detalle los aspectos relacionados con el diseño, la ejecución, y el desempeño del Proyecto en el periodo de análisis. Se espera generar valor agregado al conocimiento que sobre su propio quehacer ha desarrollado el Proyecto. En particular, el presente informe de evaluación intermedia focaliza sus esfuerzos en:

- (i) identificar las fortalezas y debilidades del diseño, la estrategia de intervención, y la ejecución del proyecto a la fecha;
- (ii) evaluar la gestión del proyecto considerando su estructura organizativa; 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;
- (iii) identificar los eventuales cuellos de botellas que atrasaron o impidieron la ejecución de las actividades, la utilización de los recursos y su conformidad con los objetivos específicos;
- (iv) evaluar la eficiencia y eficacia de la ejecución del proyecto;
- (v) proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto a la fecha.

Para el análisis y la medición de las variables o factores clave de evaluación se ha tenido en cuenta la utilización de las siguientes herramientas metodológicas: revisión de los documentos de base, informes de avance, y publicaciones del Proyecto; reuniones de trabajo con el equipo PREJAL en Lima, Chile, Argentina; entrevistas personales con los interlocutores del Proyecto (Gobierno, sindicatos, asociaciones empresariales, consultores).

Teniendo en cuenta las pautas establecidas en los Términos de Referencia, el documento de evaluación se divide en 7 secciones, incluyendo el resumen ejecutivo y esta breve introducción. La sección 2 desarrolla el análisis del diseño y los objetivos. La sección 3 centra la atención en la coordinación y gestión del Proyecto. La sección 4 desarrolla un análisis cuantitativo de la eficacia y eficiencia de la ejecución. La sección 5 analiza la sostenibilidad y transferibilidad del Proyecto. La sección 6 describe los principales hallazgos encontrados. Finalmente la sección 7 propone un conjunto de recomendaciones a partir de la ejecución del proyecto a la fecha en beneficio de la contraparte, del donante y de los ejecutores.

Finalmente, queremos reconocer y agradecer los esfuerzos de la Oficina Regional de la OIT en Lima, la Oficina Subregional en Santiago de Chile y la Oficina de la OIT en Buenos Aires por brindarnos todas las facilidades para el desarrollo de esta evaluación intermedia. En particular, queremos agradecer a todo el equipo técnico y administrativo del proyecto

PREJAL, como a todas las demás personas de las instituciones contrapartes, quienes generosamente nos brindaron su tiempo y disposición.

2. Análisis del Diseño y los Objetivos

El Proyecto “Promoción del Empleo Juvenil en América Latina”, PREJAL, tiene como objetivo general contribuir a la puesta en marcha del compromiso alcanzado en la Declaración del Milenio, de “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo²”.

El Proyecto PREJAL se inscribe dentro de los esfuerzos de la Red de Empleo de los jóvenes (REJ) del Secretario General de la Naciones Unidas (ONU) y del Programa Global de Empleo y el Programa de Empleo de los Jóvenes de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). El Proyecto se ejecuta a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina Internacional del Trabajo y es financiado con recursos del Gobierno de España y de un grupo de empresas españolas bajo la coordinación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)³.

Adicionalmente, el documento final del Proyecto estableció tres objetivos específicos⁴:

1. Sensibilizar a los países beneficiarios sobre la importancia del acceso de los jóvenes al empleo decente y productivo y propiciar la difusión de conocimientos para el debate en la materia, especialmente en el ámbito de Gobiernos, actores sociales y organizaciones juveniles.
2. Analizar las políticas y programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad para jóvenes en los países beneficiarios del Proyecto, así como formular las recomendaciones destinadas a mejorar su funcionamiento.
3. Desarrollar experiencias de formación basadas en la demanda dirigidas a 12,000 jóvenes de sectores desfavorecidos y conducidas por empresas de los campos de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, energía, banca, recursos humanos, seguridad y deporte, aumentando la empleabilidad de los jóvenes y favoreciendo su inserción laboral

El ámbito geográfico de intervención comprende 8 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana. La duración inicial del Proyecto es por 4 años, desde Noviembre del 2005 hasta Octubre del 2009.

La lógica de intervención del Proyecto responde a una situación bastante identificada y estudiada: el problema del empleo juvenil en América Latina es un problema estructural que afecta a cerca de 106 millones de jóvenes en viven en la región. Las tasa de desempleo juvenil excede, en promedio, 2.9 veces la tasa de desempleo adulto, cifra que se mantiene

² Ver resolución 55/2 <http://www.un.org/millennium/declaration/areas552e.htm>.

³ Fundación Telefónica, Fundación Adecco, Fundación del Real Madrid, Endesa Internacional, Santander y Prosegur.

⁴ De acuerdo con la versión final del PRODOC revisada en Setiembre del 2007.

casi inalterada en periodos de crecimiento económico y que se incrementa rápidamente en periodos de ajuste económico. Los programas masivos de capacitación y empleo temporal de “segunda generación” (ChileJoven, Proyecto Joven, Projoven) aplicados en la región durante la década de los 90s no lograron revertir esta situación. Tampoco lo hicieron las altas tasas de crecimiento económico experimentados por algunos países de la región en la última década (Chile y Perú).

La estrategia focalizada del Proyecto responde a la enorme heterogeneidad laboral entre los jóvenes de América Latina: el desempleo, la precariedad laboral, y la inactividad no afecta por igual a todos los individuos entre 14 y 25 años. Son los jóvenes de familias pobres, mujeres y trabajadores familiares no remunerados (informales) los que muestran mayores tasas de desempleo, subempleo y precariedad laboral. En promedio las tasas de desempleo e inactividad de los jóvenes pobres excede casi 3 veces la de los jóvenes no pobres. Asimismo, aún cuando se han dado avances significativos en la escolaridad y participación laboral de las mujeres en las últimas décadas, las tasas de desempleo e inactividad de las mujeres siguen siendo estadísticamente diferentes a la de los varones.

Como respuesta a este panorama laboral en América Latina, el Proyecto PREJAL diseñó una estrategia de intervención que está plasmada en el documento original del programa (PRODOC#1) y en la revisión final del mismo (PRODOC#2). La estrategia de intervención de PREJAL busca articular los 3 objetivos específicos del Proyecto a través de 5 pilares:

- i. la documentación de la situación laboral de los jóvenes en la región
- ii. la documentación y sistematización de programas y políticas de empleo juvenil que se vienen ejecutando en la región de manera dispersa
- iii. la convocatoria a jornadas de trabajo, seminarios nacionales, y un seminario regional de empleo juvenil donde se analicen y discutan políticas y programas de creación de empleo juvenil con la participación de todos los interlocutores sociales involucrados en la temática.
- iv. apoyar la generación de lineamientos programáticos, acuerdos nacionales, y políticas públicas consensuadas en torno al tema del empleo juvenil
- v. experiencias de capacitación e inserción en empresas privadas dirigidas a 12,000 jóvenes pobres, con problemas de inserción laboral y precariedad laboral.

La lógica de la intervención es relevante porque enfrenta un problema estructural que afecta directamente a una porción significativa de individuos cuyo desarrollo laboral es importante para la estabilidad de la región. Es pertinente porque las acciones del Proyecto son coherentes con los objetivos específicos del Proyecto. En particular, las acciones del Proyecto van más allá del ámbito de un programa temporal de capacitación y/o empleo para impulsar políticas de empleo en favor de los jóvenes. La experiencia de los programas de capacitación y empleo temporal de ‘segunda generación’ implementados en la década de los 90s mostró esta necesidad de articular programas con políticas públicas.

La focalización del Proyecto es consistente con los estudios que muestran que el desempleo y subempleo juvenil afectan de manera desigual a los jóvenes. En particular, la selección de jóvenes pobres como beneficiarios de las experiencias de capacitación e inserción laboral ataca directamente la falta de oportunidades reales de los pobres para acceder a trabajos en el sector formal de la economía. Igualmente, el requerimiento de una participación igualitaria

entre varones y mujeres legitima la aspiración del programa de impulsar políticas públicas que ataquen profundas desigualdades de género en el mercado laboral.

El diseño contempla la interacción público/privado que le da un carácter complejo y novedoso a toda la estrategia de intervención. El diseño PREJAL involucra un trabajo coordinado entre agentes públicos y privados, así como el de diversas instancias de la propia OIT (Ginebra, Madrid, Lima). Esto ha generado una complejidad en el diseño que se manifiesta en dos niveles:

(i) Una estructura de gestión complicada, con mecanismos de coordinación y canales de comunicación intrincados.

(ii) Una lógica de intervención altamente dependiente del comportamiento de factores externos, lo que debilita la sostenibilidad del diseño. En particular, la consecución de los objetivos 1 y 2 dependen muy fuertemente de aspectos institucionales y políticos cuyas variables son difíciles de controlar. Por ejemplo, los cambios inesperados en el Gobierno Central con la respectiva rotación de funcionarios que estos procesos conllevaron, generaron retrasos considerables en el logro de acuerdos y en los procesos de coordinación y avance en algunos países beneficiarios⁵.

Por otro lado, el diseño *'per se'* constituye una novedad dentro de la propia estructura de operaciones de la OIT pues fusiona fondos públicos y privados y le brinda a la OIT la oportunidad de interactuar directamente con el sector privado en el diseño de un Proyecto estratégico en la agenda de la organización: el empleo digno y decente para los jóvenes con escasos recursos. Este diseño novedoso le brinda a la OIT la oportunidad de posicionarse como un interlocutor valioso en el tema del empleo juvenil, como propulsor de alianzas, acuerdos y compromisos, como catalizador de esfuerzos concretos, como coordinador de iniciativas dispersas en el tema del empleo juvenil.

Diseños novedosos no significan necesariamente diseños desprovistos de debilidades. En este sentido, el equipo evaluador entiende que existen tres fisuras en la coherencia interna del Proyecto que han tenido consecuencias adversas a lo largo del ciclo del Proyecto:

(i) La excesiva amplitud de la cobertura geográfica, dado el presupuesto del Proyecto, fue un error de partida del diseño. No resulta claro si los países beneficiarios fueron seleccionados por una demanda de las empresas participantes porque eran los países donde había mayor posibilidad de éxito, o porque eran los países que más necesitaban del Proyecto. En cualquier caso, es claro que no existió una cuidadosa selección de los países beneficiarios ni un adecuado estudio sobre la viabilidad del Proyecto en cada uno de ellos.

El resultado fue el atraso de las actividades del Proyecto casi un año al tener que adecuarse el Proyecto tardíamente a la realidad de cada uno de los países seleccionados y además también hubo la necesidad de modificar el documento maestro del programa (PRODOC) para adecuarlo y hacerlo más realista a las restricciones operativas geográficas, y presupuestarias. En especial, la amplia cobertura geográfica dejó en claro la poca coherencia entre la magnitud de las actividades previstas y el limitado presupuesto del Proyecto. Esto ha

⁵ En el Perú, por ejemplo, el cambio de Ministro de Trabajo en tres oportunidades en menos de dos años, afectó el desarrollo de las actividades del Proyecto.

impedido, por ejemplo, contar con coordinadores nacionales del Proyecto durante todo el ciclo del Proyecto así como profundizar los avances logrados por PREJAL en los países de mayor desarrollo.

(ii) La desarticulación entre los objetivos específicos del Proyecto. En particular, el objetivo 3 aparece débilmente articulado a los objetivos 1 y 2, lo cual ha originado dos niveles de intervención distintos, dos estrategias distintas, dos formas de operar distintas. Desde el momento en que cada empresa y cada subsidiaria de cada empresa deciden su propio diseño de formación e inserción laboral, sin una definición y ordenamiento previo de lo que constituyen buenas prácticas, y desde el momento en el que la OIT no tiene la capacidad para influir en el diseño y desarrollo de las experiencias de formación laboral, es sumamente difícil hablar de un diseño integrado. Esto ha originado fuertes cuestionamientos de algunos interlocutores al diseño global del Proyecto, siendo una de las razones por las cuales el Proyecto no ha despegado en algunos países como Colombia.

(iii) La ausencia de mecanismos de evaluación ex-post de las experiencias de formación laboral (objetivo 3). La financiación y realización de líneas de base, acciones de seguimiento y evaluaciones específicas está ausente en el diseño del Proyecto. Dada la importancia que concede el Proyecto a la promoción del trabajo digno y decente para los jóvenes, la sistematización y evaluación de experiencias debe ocupar un lugar importante en sus mecanismos de acción. Esta ausencia impide la medición cuantitativa del cumplimiento del objetivo 3 de programa y debilita una mejor articulación de los objetivos específicos del Proyecto.

Es pertinente señalar que el diseño y la formulación de los objetivos específicos responden a una versión mejorada del plan maestro del Proyecto, que en su versión original muestra serias deficiencias de rigor metodológico. La lectura del documento inicial (PRODOC#1) muestra una concepción idealista del Proyecto que no contemplaba limitaciones operativas, geográficas y presupuestarias. Los objetivos específicos se encontraban totalmente desarticulados entre sí y no contaban con un sólido acompañamiento de actividades e indicadores.⁶

En el documento original es fácil encontrar, por ejemplo, actividades que excedían notoriamente la capacidad del Proyecto [“organizar programas piloto para jóvenes de la economía informal, para que se organicen en cooperativas y organizaciones similares que se integren en la economía formal, vinculándose, siempre que sea posible, con las organizaciones de empleadores y trabajadores” (p.15)], así como indicadores imposibles de verificar por la ausencia de mecanismos de evaluación en el diseño del Proyecto [“numero de jóvenes que han accedido al mercado laboral como consecuencia de las ofertas laborales colgadas en el portal” (p. 16)].

⁶ Objetivo 1: Creación de una red de promoción de empleo juvenil en América Latina mediante el compromiso global de gobiernos, empleadores, trabajadores y organizaciones de jóvenes, para desarrollar y aplicar políticas y acciones en este ámbito.

Objetivo 2 : Al final de Proyecto se habrán analizado, formulado y ejecutado políticas y programas de creación de empleo para jóvenes en los países beneficiarios

Objetivo 3: Al concluir el Proyecto, al menos 12,000 jóvenes habrán obtenido un empleo decente y productivo o habrán ampliado sus condiciones de empleabilidad.

Como resultado del presente informe, el equipo evaluador entiende que dicha revisión fue necesaria y positiva para otorgarle mayor racionalización, coherencia y claridad a los objetivos y actividades del Proyecto. Es destacable la flexibilidad mostrada por la coordinación del Proyecto de introducir cambios en el diseño, en la definición de los objetivos específicos, indicadores y actividades consideradas en el documento inicial. Estos cambios se plasmaron en Setiembre del 2007 con un nuevo documento del Proyecto (PRODOC#2) que supone un esfuerzo más articulado y realista respecto al documento inicial.

Estos esfuerzos requieren, sin embargo, una mayor precisión y una revisión detallada de:

- Las variables externas y los supuestos que posibilitan y/o afectan la viabilidad del diseño del Proyecto por país beneficiario. En particular, el diseño del programa asume (implícitamente) una dinámica homogénea en la institucionalidad y los procesos políticos de los países beneficiarios. Un análisis detallado de los mismos en el documento del programa hubiera permitido entender desde un inicio la necesidad de una mejor focalización geográfica del Proyecto y una mejor definición de las actividades por país beneficiario.
- Los indicadores de producto. A este respecto resalta la necesidad de definir las unidades de medición y, cuando el resultado sea cuantitativo, definir la meta por alcanzar, de tal manera que los indicadores se construyan como relaciones porcentuales de cumplimiento. En particular, los indicadores propuestos no disponen de indicadores programados por lo que no es posible compararlo con lo realmente realizado. Esto imposibilita, por ejemplo, un análisis más objetivo de la eficacia y eficiencia de las actividades del Proyecto

3. Análisis de la Coordinación y Gestión

La dirección y coordinación del Proyecto PREJAL descansa en la figura del ATP con sede en la Oficina Regional de la OIT en Perú. Como resultado de las opiniones recogidas en esta evaluación intermedia, basadas en las entrevistas realizadas con el personal y los constituyentes del Proyecto, el ATP logro establecer un liderazgo en la conducción del Proyecto, mantuvo una relación profesional fluida con el personal, y fue permeable a las sugerencias que se le plantearon como consecuencia de la dinámica de las actividades del Proyecto. El establecimiento de este liderazgo no fue inmediato, fue parte de un proceso de maduración que tuvo al inicio dificultades por la inexperiencia del ATP en la dinámica (laboral y política) de la región.

La estructura de gestión del Proyecto descansa en un muy reducido equipo de personas compuesto básicamente por un asistente administrativo y dos asistentes técnicos en la sede de Lima y los coordinadores nacionales y/o consultores contratados (esporádicamente) en los países beneficiarios. El manejo administrativo de todo el Proyecto está a cargo de una sola persona cuyo eficiente desempeño permitió manejar los fuertes requerimientos de información, contratos y desembolsos, tanto de los mandantes del Proyecto como de la sede central de la OIT en Ginebra.

La limitada estructura de recursos humanos está condicionada por dos factores:

- i. la ausencia de recursos financieros dada la amplia cobertura geográfica del Proyecto
- ii. las (costosas) políticas de contratación de recursos humanos al interior de la OIT.

Esto ha limitado enormemente la capacidad del Proyecto de contar con una adecuada política de recursos humanos y ha contribuido a una fuerte centralización de las decisiones en la Oficina Regional de Lima. En particular, la ausencia permanente de coordinadores nacionales en los países beneficiarios fue un desacierto del programa pues imposibilitó una mayor fluidez a las actividades del programa y generó ausencias notorias del Proyecto para impulsar los avances conseguidos.

De los 4 países beneficiarios donde el Proyecto se ejecutó de manera estándar, Brasil es tal vez el país que ilustra mejor la ausencia de un coordinador nacional permanente por las barreras del idioma y por la distribución geográfica de las experiencias de capacitación. Las visitas de trabajo de la dirección del Proyecto resultaron insuficientes para generar una presencia más activa del Proyecto. Igualmente, se aprecia un consenso entre los interlocutores del Proyecto sobre el haber avanzado más en el cumplimiento de los objetivos en Chile y Argentina si el Proyecto hubiera contado con coordinadores nacionales permanentes. Existe el temor que los resultados obtenidos en estos dos países se pierdan por la ausencia de personal del Proyecto que monitoree los avances obtenidos, refuercen las alianzas conseguidas, impulsen los acuerdos obtenidos, y diseminen los conocimientos adquiridos. Perú es un caso interesante y particular pues fue el país con presencia permanente de personal del Proyecto pero con un desarrollo débil de los objetivos específicos. Esta aparente paradoja, responde, a juicio del equipo evaluador, a la propia dinámica (externa) institucional y política que tienen un peso significativo en los resultados del Proyecto.

Una de las actividades centrales del Proyecto que mejor describe la inadecuada política de recursos humanos y la fuerte centralización de la toma de decisiones fue la campaña de comunicación. La ausencia de un especialista en comunicaciones y marketing en el equipo PREJAL fue determinante para la obtención de pobres resultados mediáticos e hizo igualmente imposible el diseño de una estrategia de comunicaciones coordinada desde el inicio del Proyecto y una mayor fluidez técnica con la firma contratada (Llorente & Cuenca). Asimismo, la excesiva centralización en la toma de decisiones en Lima generó “cuellos de botella” en el desarrollo de las actividades de comunicaciones que es por naturaleza una actividad bastante dinámica y que requiere respuestas rápidas ante situaciones nuevas.

La complejidad del diseño PREJAL se manifestó en canales de comunicación y coordinación sumamente intrincados que restaron mayor dinamismo a la gestión del Proyecto. Esta complejidad se manifiesta nítidamente en los mecanismos de firma de contratos con las empresas participantes, en las cadenas de pagos, en las relaciones entre las matrices de las empresas en Madrid y sus representaciones nacionales en los países beneficiarios. Hay dos factores que contribuyeron a instaurar esta complicada red de coordinación y comunicaciones:

(i) La estructura de gestión asignada al Proyecto no anticipó ni acompañó el complicado diseño PREJAL.

No se coordinó desde un inicio con el área legal de la OIT ni con las empresas participantes los parámetros legales que implicaba la fusión de fondos públicos y privados en el Proyecto. Como consecuencia, se resintió la relación con las empresas participantes y se atrasó considerablemente el inicio de las operaciones del Proyecto por la demora en la firma de los contratos. Igualmente, involucró una serie de ajustes en los propios mecanismos de administración y gestión de la OIT (que aparentemente no fueron anticipados con antelación).

No hubo uniformidad en los criterios utilizados para definir la “contraparte” involucrada en los procesos de coordinación y seguimiento de las actividades de las empresas participantes. En algunos casos es la matriz de las empresas participantes, en otros es la subsidiaria de la empresa en cada país beneficiario, en otros es un representante de las subsidiarias. Como resultado, los canales de comunicación y coordinación con las empresas y entre las empresas son muy complejos y desordenados.

No hay un único presupuesto del Proyecto. Hay dos presupuestos paralelos cada uno con su propia programación de pagos y sus propios procesos de negociación. Esto ha añadido innecesariamente complejidad a la estructura de gestión y administración del Proyecto y distraído la utilización de horas-hombre.

(ii) La estructura de gestión está fuertemente limitada por la estructura de funcionamiento de la propia Organización Internacional del Trabajo.

Toda la documentación relativa a contratos y desembolsos (por encima de los US\$20,000 dólares) tiene que ser enviada para su aprobación a la sede central de la OIT. Cada modificación de los contratos y/o desembolsos igualmente debe pasar para la aprobación de la sede central. Cada comunicación debe ir acompañada por la “historia” del caso a tratar, lo cual implica mandar la misma documentación (el “file”) múltiples veces. Los cronogramas de plazos de trabajo en la sede central no necesariamente coinciden con los cronogramas de ejecución de los proyectos.

Para un Proyecto relativamente modesto (US\$5’500,000 dólares), la estructura de gestión revela un “modus operandi” de la propia organización anacrónico y centralizado que limita la capacidad de los proyectos para establecer mecanismos de gestión y canales de comunicación más eficientes y efectivos. Esta estructura de gestión es poco sostenible frente a una hipotética expansión del Proyecto que involucre la participación de muchas más empresas privadas.

Los procedimientos elaborados para mejorar la gestión y control de las actividades del Proyecto fueron plasmados en (5) documentos semestrales de seguimiento y avance que sin duda constituyen un conjunto de buenas prácticas que es importante resaltar. Estos documentos describen cuidadosamente los avances de las actividades y los objetivos por país beneficiario, analizan las debilidades del Proyecto y los “cuellos de botella” encontrados en la ejecución del Proyecto, y constituyen fuentes de información valiosa para la generación de conocimientos y capacidades al interior de la OIT. No obstante, dichos informes no disponen

de un seguimiento cuantitativo de las actividades ni de los indicadores propuestos para su seguimiento

4. Análisis de la Ejecución

El análisis de la ejecución de las actividades y tareas realizadas dentro del Proyecto PREJAL en el ámbito de la presente evaluación intermedia comprende desde sus inicios hasta Noviembre de 2008. El alcance de dicho análisis incluye los siguientes aspectos:

- Análisis de los niveles de programación por concepto analizando de manera especial aquellas partidas con mayor volumen que corresponden a gastos de personal y subcontratos.
- Análisis de la ejecución financiera a fecha diciembre 2008 en base a la información proporcionada por la coordinación administrativa del Proyecto. Dicho análisis se ha realizado tanto a nivel global como de partidas presupuestarias y finalmente el nivel de ejecución por países.
- Análisis de los Indicadores realizando en primer lugar un análisis de la evolución de indicadores de seguimiento a lo largo del Proyecto para, posteriormente, establecer propuestas de mejora sobre los finalmente adoptados.
- Eficacia y Eficiencia del Proyecto PREJAL en aquellas actuaciones en que ha sido posible su medición.

4.1 Programación

El Proyecto PREJAL ha contado con un presupuesto de partida que asciende a US\$ 5'540,605 dólares. Este presupuesto en su mayor parte se concentra en dos partidas presupuestarias: personal del Proyecto (34.8%) y subcontratos con empresas (48.1%) seguido a gran distancia de otro tipo de partidas como la destinada a los gastos de Administración (8.5%).

Cuadro 1: Estructura Presupuestaria

	Concepto	Importe (USD)	%
10	Personal del Proyecto	1'925,705	34.8%
20	Subcontratos	2'664,903	48.1%
30	Capacitación	280,484	5.1%
40	Equipo	15,522	0.3%
50	Gastos diversos	86,629	1.6%
60	Gastos Administración	469,565	8.5%
70	Previsión Incremento de Gastos	97,797	1.8%
TOTAL		5'540,605	100.0%

Fuente: Estadísticas internas OIT/PREJAL.

Si analizamos de manera separada la distribución de las dos partidas de mayor peso las principales conclusiones que se pueden extraer son las siguientes:

(i) La partida de gastos de personal (10) se concentra de manera especial en la partida de Expertos en el que aproximadamente un 80% del total corresponde al ATP del Proyecto. Posteriormente el 22% se encuentra concentrado en el apoyo administrativo al Proyecto donde se incluye personal en Montevideo, Buenos Aires, Lima, y Brasilia.

(ii) El resto de partidas hacen referencia las asociadas a viajes, misiones de evaluación, personal profesional nacional y consultores nacionales con porcentajes entre el 8% y 11% sobre el conjunto de la partida de personal, tal como se muestra en el cuadro adjunto:

Cuadro 2: Gastos de Personal

Concepto	Importe (USD)	% sobre el conjunto de PREJAL	% sobre PARTIDA 10
Expertos	810,151	14.6%	42.1%
Apoyo Administrativo	424,798	7.7%	22.1%
Viajes	154,818	2.8%	8.0%
Personal Prof Nacional	154,565	2.8%	8.0%
Misiones Evaluación	172,095	3.1%	8.9%
Consultores Nacionales	209,278	3.8%	10.9%
TOTAL PERSONAL (ítem 10)	1'925,705	34.8%	100%

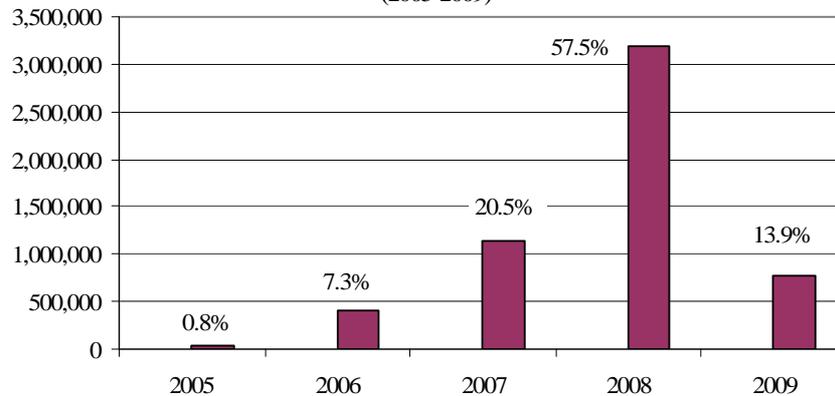
Fuente: Estadísticas internas OIT/PREJAL.

El análisis de la estructura de gastos de personal revela una distribución ineficiente de recursos para cualquier Proyecto de inversión pública o privada. Estos gastos han consumido el 35% del presupuesto total del programa, porcentaje muy por encima de lo recomendado para cualquier tipo de inversión social en países desarrollados o en desarrollo. Este es un tema muy sensitivo e importante que trasciende la mecánica de operaciones de PREJAL e involucra directamente las políticas de operación y contratación de personal en la Organización Internacional del Trabajo. En suma, no hay coherencia entre el presupuesto del Proyecto y el presupuesto asignado a los recursos humanos.

En lo que respecta a la partida de subcontratos, las empresas participantes en el Proyecto tienen una participación similar que ronda entre 17.6% y 18.8% del conjunto de la partida 20. La excepción la constituye la Fundación del Real Madrid con un porcentaje de participación muy por debajo del promedio (2.7% del total de subcontratos). Destaca también el importante peso de la Campaña de comunicación (4.6% de la partida 20).

El análisis de la distribución temporal programada de los recursos (figura 1) muestra una concentración muy alta de los recursos durante el tercer año de ejecución del Proyecto. En particular, el año 2008 concentra más de la mitad del total de recursos asignados (57.5%).

Figura 1 : Distribución del presupuesto por años
(2005-2009)



Dada la ausencia de una programación temporal y espacial de las actividades del Proyecto muy poco se puede argumentar respecto a la eficiencia y eficacia de esta concentración de gastos en el año 2008. Lo que sí es evidente es que el Proyecto tuvo una puesta en marcha muy lenta, los procesos de aprendizaje fueron complejos y no se desarrollaron a la velocidad esperada.

De manera análoga analizando la distribución por cada una de las líneas del presupuesto de manera temporal los resultados obtenidos siguen la tendencia del conjunto de PREJAL, concentrándose especialmente en el año 2008. Es ilustrativo que para el último año de operación del Proyecto (2009), el 47% del total presupuestado está destinado a gastos de personal. Esta cifra es superior en 10 puntos porcentuales a lo gastado en el mismo rubro en el año 2007 cuando el tamaño de las operaciones del Proyecto (medido en términos de las experiencias de capacitación) fue el doble respecto a lo programado para el año 2009.

Cuadro 3: Distribución Temporal y por Rubro del Presupuesto

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009
10 Personal del Proyecto	29,385	282,036	418,369	833,495	362,420
20 Subcontratos	-	68,987	575,404	1'780,512	240,000
30 Capacitación	-	8,083	38,094	179,307	55,000
40 Equipo	9,383	2,767	-	3,372	-
50 Gastos diversos	619	609	9,886	61,744	13,771
60 Gastos Administración	5,120	41,124	95,546	262,892	64,884
70 Previsión Incremento de Gastos	-	-	-	65,159	32,638
TOTAL	44,507	403,606	1'137,299	3'186,481	768,713

Fuente: Estadísticas internas OIT/PREJAL.

4.2 Ejecución Financiera

El análisis del grado de ejecución financiera del Proyecto PREJAL a fecha del informe es relativamente limitado por ausencia de información cuantitativa necesaria (en los informes de avance analizados) que imposibilita realizar un análisis temporal de la ejecución. La

evaluación se ha realizado en base a la información provisional enviada por la oficina administrativa. Esta información, sin embargo, no refleja una codificación estricta como la mostrada en el caso del presupuesto. A partir de esta información limitada, se ha establecido una relación de tipo de gastos con la partida a la que corresponde. Por lo tanto, es importante tener en cuenta estos condicionantes en la interpretación de los resultados.

La información facilitada hasta el momento refleja que se ha ejecutado a fecha diciembre 2008 US\$3'878,406 dólares, es decir, un 70% de la cantidad total asignada al Proyecto. Como indica el cuadro 4, el reparto por conceptos indica que las partidas con mayor nivel de ejecución han correspondido a la relativa a subcontratos (donde se incluye la participación de las empresas y la campaña de comunicación). Asimismo, la partida con un nivel de ejecución más bajo respecto a los niveles de programación corresponde a la partida de capacitación (16.6% del total). No se ha encontrado una relación entre la programación de este concepto con las actividades programadas en el documento del Proyecto.

Cuadro 4: Ejecución Financiera

	Concepto	Presupuesto (USD)	Ejecución	%
10	Personal del Proyecto	1'925,705	1'173,771	61.0%
20	Subcontratos	2'664,903	2'616,414	98.2%
30	Capacitación	280,484	46,639	16.6%
40	Equipo	15,522	12,150	78.3%
50	Gastos diversos	86,629	29,432	34.0%
60	Gastos Administración	469,565	--	-
70	Previsión Incremento de Gastos	97,797	--	-
TOTAL		5'540,605	3'878,406	70%

Fuente: Estadísticas internas OIT/PREJAL.

Respecto a la ejecución financiera por países, no es posible establecer dicha comparativa pues no existe una programación financiera por país. No obstante, en términos absolutos, aunque poco informativo, destaca especialmente la inversión en Argentina, Brasil, Chile, y Perú. Esto es consistente con el mayor desarrollo de las actividades del Proyecto en estos 4 países. Por otro lado, México, República Dominicana y Honduras muestran niveles muy reducidos (todos ellos suman menos del 5% del gasto ejecutado), lo cual es consistente con el débil (nulo) desarrollo de las actividades del Proyecto en estos países. Colombia, por otro lado, tiene una inversión significativa (11% del total) aunque corresponde únicamente al desarrollo de las experiencias de capacitación (objetivo 3).

4.3 Análisis de Indicadores: Pertinencia y Sistema de Seguimiento

El sistema de seguimiento a través de indicadores ha sido objeto de formulación y reformulación a lo largo del ciclo de vida del Proyecto. En este sentido, los indicadores utilizados en los tres primeros informes de seguimiento y avance son los indicadores que aparecen en el marco de la primera formulación del documento del Proyecto PRODOC#1). Posteriormente, tras la reformulación del PRODOC#1 se ha procedido en los últimos dos informes de seguimiento y avance a realizar una propuesta de reformulación de dichos

indicadores. El análisis del presente informe de evaluación intermedia se ha realizado tomando en cuenta esta última batería de indicadores.

Respecto a los indicadores actualmente en vigor es necesario realizar las siguientes consideraciones:

(i) La reformulación de los indicadores a lo largo del Proyecto hace que no se disponga de un seguimiento homogéneo

(ii) Dentro de los informes de avance no se ha previsto un seguimiento de indicadores, únicamente aparece su presentación pero no se ha diseñado mecanismos de recopilación sistemática de dicha información.

(iii) En muchos casos los indicadores presentados tienen dificultades de conceptualización que dificultan su seguimiento. Se recomienda con vías a la fase final del Proyecto PREJAL su reformulación e integración en la dinámica de seguimiento del Proyecto. Se trata de proponer indicadores con una medición más sencilla y que puedan obtenerse de aquellos participantes directos de la actuación.

El cuadro adjunto analiza la pertinencia de dichos indicadores en términos de concreción y seguimiento realizado dentro del Proyecto PREJAL.

OBJETIVOS	INDICADORES	Modo de Medición (Logros alcanzados)	Consideraciones del Equipo Evaluador	Propuesta
<p>Objetivo específico 1: Al final del Proyecto se habrá sensibilizado a los países beneficiarios, y especialmente al ámbito de Gobiernos, actores sociales y organizaciones juveniles, sobre la importancia del acceso de los jóvenes al empleo decente y productivo, y se habrán difundido y acumulado conocimientos para el debate en la materia.</p>	<p>Nivel de actuaciones en materia de empleo juvenil, medido en función de los productos logrados por país.</p>	<p>Creciente posicionamiento de PREJAL en la agenda de la región</p>	<p>Indicador cualitativo. Su medición se ha basado en entrevistas con los interlocutores clave en los países visitados. En el sistema de seguimiento no aparece recogido. Se aconseja sustitución con indicadores cuantitativos. (ej.: número de apariciones públicas, número de jornadas de trabajo, número de seminarios nacionales, número de participantes en las jornadas y seminarios nacionales, número de acuerdos y/o compromisos tripartitos alcanzados, número de documentos de trabajo generados, número de documentos de trabajo distribuidos, número de artículos publicados)</p>	<p>Se propone reformulación</p>
		<p>Protagonismo de PREJAL en las iniciativas de la OIT</p>	<p>Indicador cualitativo. Su medición se ha basado a través de los interlocutores de PREJAL. Se aconseja sustitución por indicador cuantitativo asociado (ej.: número de iniciativas de la OIT con temática asociada a PREJAL)</p>	<p>Se propone reformulación</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	Modo de Medición (Logros alcanzados)	Consideraciones del Equipo Evaluador	Propuesta
		Incremento sustantivo de la información sobre empleo juvenil en la región	Indicador cualitativo. Su medición se ha basado en entrevistas con los agentes clave en los países visitados. El sistema de seguimiento lo refleja a través de reportes de actividades. Se aconseja sustitución por indicadores cuantitativos. (ej.: número de acuerdos alcanzados con oficinas nacionales de medición estadística, número de documentos de trabajo generados, número de documentos de trabajo distribuidos)	Se propone reformulación
		Inicio de la campaña de comunicación	Indicador cualitativo. Iniciado a través del contrato con Llorente y Cuenca. Se aconseja sustitución por medición más exacta (número de notas prensa, número de apariciones en medios de comunicación)	Concretar el indicador.
		Desarrollo de los contenidos y Observatorio de buenas prácticas para su integración en la Web PREJAL	Indicador cuantativo. Debe ir asociado a parámetros de la página Web que facilite su seguimiento (ej.: número de informes, número de visitas a la página Web, duración de visitas a la página Web)	Concretar el indicador.
Objetivo específico 2: Al final del Proyecto se habrán presentado y discutido recomendaciones destinadas a la mejora de las políticas y	- Nivel de apropiación de las recomendaciones en materia de empleo juvenil en los	Metodología y contenido de los documentos nacionales de políticas y programas	No se trata de un indicador en sentido estricto.	Se propone reformulación

OBJETIVOS	INDICADORES	Modo de Medición (Logros alcanzados)	Consideraciones del Equipo Evaluador	Propuesta
programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad para jóvenes en los países cubiertos por el Proyecto.	países, medido en función de los productos logrados por país.	Propuestas y recomendaciones realizadas a los mandantes	Indicador cuantitativo. El sistema de seguimiento no recoge su cuantificación	Incorporarlo al sistema de seguimiento a través de los informes de avance.
		Procesos nacionales de apoyo técnico en marcha	Indicador cuantitativo. El sistema de seguimiento no recoge su cuantificación	Incorporarlo al sistema de seguimiento a través de los informes de avance.
		Jornadas, seminarios y otros eventos derivados de la acción de PREJAL	Indicador cuantitativo. Necesario proporcionar información agregada en los informes de avance (número de jornadas, número de participantes, tipo de participantes)	
Objetivo específico 3: Al final del Proyecto se habrán llevado cabo seis experiencias	- Número de buenas prácticas empresariales	Experiencias en marcha	Indicador cuantitativo.	

OBJETIVOS	INDICADORES	Modo de Medición (Logros alcanzados)	Consideraciones del Equipo Evaluador	Propuesta
de formación basadas en la demanda dirigidas a jóvenes de sectores desfavorecidos y conducidas por empresas de los campos de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, energía, banca, recursos humanos, seguridad y deporte, aumentando la empleabilidad de los jóvenes y favoreciendo su inserción laboral.	identificadas y establecidas como permanentes en las actividades de responsabilidad social y recursos humanos.	Desarrollo de buenas prácticas y nuevas formas de trabajo con jóvenes	Indicador cuantitativo. El sistema de seguimiento no recoge su cuantificación. No existe un sistema de evaluación de impacto de las prácticas de formación laboral.	Incorporarlo al sistema de seguimiento y evaluación.
		Creciente compromiso de las empresas en las acciones de PREJAL	Indicador cualitativo. Su medición se ha realizado a través de las visitas a las empresas y los informes de avance presentados por ellas. Se requiere concreción (ej.: número de prácticas y/o pasantías laborales ofrecidas por las empresas, número de vinculaciones de las empresas con entidades educativas, número de jóvenes pobres capacitados que consiguen trabajo en la empresas	Concretar el indicador.

4.4 Análisis de la Eficacia Física

Técnicamente, la eficacia puede definirse como el grado en que se alcanzan los objetivos de las intervenciones, en un período determinado y con independencia de los costes implicados en dicha consecución. La eficacia de la realización constituye, en este sentido, una medida de la capacidad de ejecución de PREJAL en relación con los objetivos de realización física y financiera establecidos inicialmente en el mismo y considerando el tiempo realmente disponible para dicha ejecución.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que la cuantificación de la eficacia de la realización sólo será técnicamente válida si se cuenta con una estimación previa de los objetivos de realización física y financiera.

El indicador general de eficacia (A) que se propone es el siguiente:

$$A = L \times \frac{TP}{M} \times TR,$$

donde:

L = Unidades de objetivo logradas (gasto ejecutado, N° de beneficiarios, etc.).

M = Unidades de objetivo programadas.

TR = Tiempo efectivamente invertido en lograr los objetivos.

TP = Tiempo programado para alcanzar los objetivos del programa.

Tras el análisis de los indicadores de PREJAL, el análisis de la eficacia física cuenta con las siguientes limitaciones:

- (i) Los indicadores propuestos no disponen de indicadores programados por lo que no es posible compararlo con lo realmente realizado.
- (ii) Los indicadores propuestos no cuentan con un seguimiento homogéneo a lo largo de los informes de avance.
- (iii) Los objetivos 1 y 2 tienen un seguimiento a nivel de actividades, que en ningún caso aparece programada de antemano por lo que no es posible la realización de un análisis de eficacia física.
- (iv) El objetivo 3 es el único que cuenta con un seguimiento cuantitativo respecto al número de beneficiarios, lo que permite la posibilidad de un análisis (parcial) de la eficacia física.

El cuadro 5 muestra el indicador de eficacia física (ratio de beneficiarios realizado/beneficiarios programados) por país y empresa participante. A partir de dicho cuadro pueden extraerse los siguientes resultados. Primero, hay un alto nivel de eficacia física en el desarrollo de las experiencias de formación laboral. El ratio global sobrepasa el 100%. Segundo, se observa bastante heterogeneidad entre las empresas participantes. Los mayores niveles de eficacia física corresponden a PROSEGUR (192%) seguido de ADECCO (129%). Por el contrario, los menores niveles corresponden a la Fundación

Telefónica (55%) y Real Madrid (66%). Tercero, una comparación de los países muestra los mayores niveles de eficacia física en México, centrado exclusivamente en las actividades desarrolladas por Santander. Por el contrario destaca con un mayor nivel de desviación respecto a lo programado el caso de Perú y Colombia.

**Cuadro 5: Eficacia Física (Objetivo 3)
(en %)**

Países	Endesa	Adecco	F. Real Madrid	Fundación Telefónica	Prosegur	Santander	Total
Argentina	112.9	240.0	96.0	91.1		100.0	98.2
Brasil	100.0			50.0		94.4	40.4
Chile	96.3		46.7			215.6	44.5
Colombia	100.0	83.3		55.5			58.8
Perú	113.3	60.0					19.7
México						220.5	220.5
TOTAL	102.7	129.3	66.4	55.2	192,3	102.7	103.5

Fuente: Estadísticas internas OIT/PREJAL.

Nota: En los informes de avance no se aporta información desagregada por países para todas las empresas.

4.5 Análisis de la Eficiencia

El análisis de la eficiencia se llevará a cabo, básicamente, por medio del estudio de la relación entre los recursos empleados en la ejecución de las actividades, por un lado, y los productos y efectos de éstas, por otro. En consecuencia, se trata de un análisis que ha de efectuarse tanto a nivel de la realización física como de los resultados y efectos identificados en los diferentes productos y actividades desarrollados.

En el caso del cálculo de la eficiencia de la realización física (B), el indicador general a utilizar será el siguiente:

$$B = \frac{L \times T_p \times C_p}{M \times T_r \times C_r}$$

donde:

L= Número de beneficiarios logrado.

M= Número de beneficiarios programado.

TP= Tiempo de realización programado.

TR= Tiempo de realización real.

CP= Costo programado.

CR= Costo real.

Al igual que en el caso del análisis de la eficacia física, el Proyecto PREJAL únicamente cuenta con información física y financiera desagregada para el caso del Objetivo 3. Desafortunadamente, el sistema de seguimiento actual no dispone de mayor información

para el resto de objetivos. El cuadro 6 muestra los resultados por país y empresa (cuando es posible) definido por el ratio del costo por beneficiario realizado / costo por beneficiario programado.

Cuadro 6: Eficiencia Física (Objetivo 3)

Países	Endesa	Adecco	F. Real Madrid	F. Telefónica	Prosegur	Santander
Argentina	112.9	611.8	128.3	331.3		
Brasil	84.9			62.1		
Chile	119.5		69.3			
Colombia	96.9	334.5		88.3		
Perú	109.7	209.1				
México						
TOTAL	101.0	425.6	93.4	93.6	272.1	171.3

Fuente: Informes de las empresas participantes.

Notas: En el caso de PROSEGUR y Santander, la información por país es incompleta por lo que se muestra solo la eficiencia global.

Los niveles de eficiencia por encima de 100 muestra que los resultados logrados han estado por encima de lo previsto. No obstante, porcentajes de eficiencia tan elevados como el caso de ADECCO o PROSEGUR llevan a pensar que probablemente la programación inicial no fue muy rigurosa respecto a lo finalmente realizado y/o hubo una modificación sustancial en el tipo y la calidad de la formación brindada respecto a lo inicialmente programado.

5. Análisis de la Sostenibilidad y Transferibilidad

En relación al análisis de la sostenibilidad y transferibilidad, el informe de evaluación realiza un diagnóstico para determinar si los beneficios derivados del Proyecto resultan duraderos después de su finalización y el agotamiento de los recursos externos. Los factores relativos a la sostenibilidad se apreciarán en función a la fortaleza de las actividades y productos desarrollados, la prioridad que las instituciones involucradas y los beneficiarios directos asignen a los objetivos del Proyecto y el rol de los factores externos (institucionales y políticos) en el posicionamiento de la agenda PREJAL entre los interlocutores del Proyecto.

Es innegable que los documentos nacionales y/o regionales sobre trabajo decente y juventud generados y/o apoyados por el Proyecto PREJAL facilitan las condiciones de sostenibilidad de los resultados del Proyecto. La consolidación de estadísticas sobre la situación laboral de los jóvenes en la región, el estudio y sistematización de las experiencias (dispersas) de formación laboral, y la propuesta y discusión de políticas públicas sobre empleo juvenil, han generado conocimiento y constituyen fuentes de información relevantes para el diseño de programas y políticas públicas

independientemente de las acciones del Proyecto PREJAL. Esta evaluación considera fundamental que en el tiempo restante del Proyecto se facilite una amplia difusión de estos productos, como elementos de sostenibilidad de acciones frente al tema.

Los factores institucionales y políticos externos no solamente han jugado un rol importante en el desarrollo de las actividades del Proyecto sino que también tienen un papel importante en la sostenibilidad de los resultados alcanzados. El costo de pasar del ámbito de los programas de capacitación y empleo temporal a las políticas consensuadas de empleo juvenil es la dependencia frente a factores externos que están fuera del control de las acciones de la intervención. PREJAL no es la excepción. La potencial crisis económica que se cierne sobre la región en los próximos dos años va a generar cambios significativos en las prioridades de los gobiernos, empresarios y sindicatos, y va a incrementar los conflictos entre el capital y el trabajo. Las limitaciones para avanzar en agendas de diálogo y concertación van a provenir ya no del cambio de funcionarios, sino de la prioridad que los temas de la economía van a ocupar en la agenda de los gobiernos y empresarios. Es muy importante que se concreten esfuerzos para el monitoreo de los resultados alcanzados y la diseminación de los conocimientos adquiridos.

La consecución de los objetivos 1 y 2 involucra un fuerte componente político que necesita el empuje de organizaciones que tengan legitimidad en la sociedad civil y que tengan capacidad de convocatoria en los gobiernos, empresarios, y sindicatos. Por lo tanto, sin la participación de una agencia neutral como la OIT será difícil replicar y/o impulsar los acuerdos consensuados en materia del empleo juvenil, particularmente en aquellos países con alto nivel de conflicto entre empresarios y trabajadores.

El Proyecto PREJAL ha logrado posicionar el tema del empleo juvenil en la agenda de la OIT ha posibilitado el desarrollo de capacidades en la oficina regional y en las representaciones nacionales y ha permitido una mejor comprensión sobre lo complicado que es el tema del empleo juvenil y sus diferencias respecto al tema (muy conocido en la institución) del trabajo infantil. Estas capacidades son transferibles en la medida que haya un esfuerzo en lo que queda del Proyecto de documentar y sistematizar las metodologías de trabajo, las barreras encontradas, las buenas prácticas desarrolladas. Desafortunadamente, el alejamiento del ATP casi en simultáneo con la finalización de los contratos laborales de los coordinadores nacionales en Chile, Argentina y Brasil, y el asesor técnico en el Perú, genera dudas sobre la transferencia de la tecnología adquirida. PREJAL pudo haberse constituido en una oportunidad para impulsar la capacitación de expertos nacionales en la problemática empleo/juventud que le den mayor capacidad técnica, continuidad y sostenibilidad a los esfuerzos de la OIT en el tema del empleo juvenil.

Una actividad central del Proyecto fue el establecimiento y operación de una página Web que permitiera una mayor difusión de las estadísticas de empleo juvenil y una mayor visibilidad a las actividades del Proyecto. La creación y mantenimiento de la página Web del programa se ha realizado sin prever la sostenibilidad del mismo. No existe compatibilidad entre el software utilizado por la Fundación Telefónica-Madrid y el

software utilizado por la OIT en la región donde se ejecuta el Proyecto. Esto implica que no es posible transferir el diseño y los contenidos de un “dominio” al otro. Asimismo, no existen mecanismos contractuales entre la OIT/PREJAL y la Fundación Telefónica que regule el dominio de la página Web una vez que el Proyecto PREJAL expire en Octubre del 2009. Como resultado, la sostenibilidad de la página Web es un tema crítico que merece atención inmediata.

El diseño complejo del programa ha sido acompañado por una estructura de gestión obsoleta y centralizada, una política de recursos humanos sumamente costosa, y canales de comunicación sumamente complejos. Es evidente que esta estructura de gestión no es sostenible en el tiempo por las ineficiencias que genera. La replicación del Proyecto con una hipotética expansión significativa del número de empresas participantes pondría en evidencia la pobre sostenibilidad de la estructura de gestión del Proyecto.

6. Principales Hallazgos

1. La lógica de intervención de PREJAL es relevante porque enfrenta un problema estructural que afecta directamente a una porción significativa de individuos cuyo desarrollo laboral es importante para la estabilidad política y social de la región. Es pertinente porque las acciones del Proyecto son coherentes con los objetivos específicos del Proyecto. En particular, las acciones del Proyecto van más allá del ámbito de un programa temporal de capacitación y/o empleo para impulsar políticas de empleo en favor de los jóvenes. La focalización es consistente con los estudios que muestran que el empleo juvenil tiene además un rostro bien definido.
2. LA OIT/PREJAL fue un actor fundamental en el desarrollo de la temática del trabajo digno y decente para los jóvenes. PREJAL actuó como propulsor de alianzas y acuerdos, como catalizador de esfuerzos concretos, como ordenador de iniciativas dispersas en el tema del empleo juvenil. La OIT es reconocida como un ente neutral y valioso por los interlocutores del programa, lo que le ha dado legitimidad a los objetivos 1 y 2 del programa.
3. Los estudios sobre trabajo decente y juventud impulsados tanto por la oficina regional de la OIT como por OIT/PREJAL han contribuido a generar mayor conocimiento sobre la situación laboral de los jóvenes; han sistematizado los esfuerzos (dispersos) en materia de políticas y programas sobre juventud y empleo aplicados en la región; y han constituido en herramientas útiles para sensibilizar y discutir políticas de empleo para la juventud. Los estudios nacionales impulsados por el Proyecto PREJAL le deja a la OIT conocimientos e información valiosa sobre un tema prioritario en la agenda estratégica de la institución.
4. PREJAL tiene un diseño complejo a la vez que novedoso. La involucración de agentes públicos y privados, así como diversas instancias al interior de la OIT (Ginebra, Madrid, Lima), hacen de PREJAL una experiencia piloto compleja,

heterogénea, con niveles de cooperación y coordinación bastante intrincadas, con una estructura de gestión bastante centralizada y costosa. Los procedimientos administrativos utilizados en la OIT no son sostenibles ante una hipotética expansión del número de empresas privadas participantes.

5. Existe cierto consenso entre los diversos interlocutores del Proyecto que el diseño de PREJAL fue en cierto modo desarrollado sin consultar y analizar cuidadosamente la viabilidad del Proyecto con los países seleccionados. Esta situación contribuyó al atraso de las actividades del Proyecto durante 10 meses pues hubo necesidad de definir los parámetros legales que implicaba la participación de empresas privadas, hubo necesidad de modificar el documento del Proyecto (PRODOC#1) y, adecuar en el camino las estrategias de intervención en cada país de acuerdo a la realidad de cada uno de ellos.
6. El ámbito de interacción público/ privado es un aspecto novedoso del Proyecto PREJAL. Sin embargo, hay una gran ausencia de diálogo entre OIT/PREJAL y las empresas privadas participantes respecto al objetivo 3 del programa, lo que ha generado fuertes cuestionamientos a la legitimidad y efectividad de este objetivo. Como resultado, hay una falta de articulación de los objetivos 1 y 2 con el objetivo 3, lo que ha implicado en la práctica dos estrategias distintas, dos formas de operar distintas.
7. La novedad del Proyecto de fusionar y administrar fondos públicos y privados ha puesto de manifiesto una estructura de gestión y administración anacrónica, rígida, y centralizada. Los mecanismos de gestión y administración en relación a firma de contratos, pagos a proveedores, y contratación de recursos humanos, necesitan flexibilización, simplificación y sistematización. Esta es una tarea que trasciende el Proyecto PREJAL y atañe la propia estructura de operaciones de la Organización Internacional de Trabajo. Una hipotética expansión del Proyecto con participación de muchas más empresas afectaría notablemente los ya lentos canales de comunicación y las cadenas de pago.
8. La reformulación del documento formal del Proyecto (PRODOC#1) realizado en Setiembre del 2007 fue un acierto de la coordinación del Proyecto. El nuevo documento (PRODOC#2) es más preciso en la definición de los objetivos del Proyecto, es más realista en cuanto al cumplimiento de los mismos, y muestra mayor consistencia entre el presupuesto y la planificación de las actividades.
9. El Proyecto PREJAL cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de sus actividades, plasmado en 5 documentos semestrales de evaluación. Es sin duda un acierto del Proyecto la sistematización de las actividades de seguimiento y monitoreo pues ha permitido la generación de conocimiento, la identificación de las fortalezas y debilidades del Proyecto, así como un cuidadoso análisis de los avances y dificultades en la gestión y ejecución del Proyecto. No obstante, dichos informes no disponen de

un seguimiento cuantitativo de las actividades ni de los indicadores propuestos para su seguimiento.

10. Los objetivos 1 y 2 del programa se han cumplido de manera muy heterogénea en los países de intervención del Proyecto. Argentina y Chile son los dos países donde se ha logrado un alto desarrollo en términos de sensibilización y discusión de políticas de empleo decente y productivo para la juventud. Los acuerdos y/o compromisos alcanzados con la participación del tripartito no se lograron emular en Perú y Brasil a pesar de los esfuerzos del Proyecto, nunca fueron una posibilidad real en Colombia y México, y son una posibilidad poco factible en República Dominicana y Honduras.
11. Se han identificado 5 factores cuya convergencia podría explicar el relativo alto desarrollo de los objetivos 1 y 2 en Argentina y Chile: (i) cuando el tema de empleo juvenil es un tema de declarada prioridad (emblemático) en el gobierno; (ii) cuando existe una fuerte cultura de diálogo en el tripartito; (iii) cuando existe madurez en los actores sociales respecto a la necesidad de llegar a acuerdos concretos; (iv) cuando existen espacios construidos de entendimiento y ausencia de conflicto (mayor) entre los empresarios y los sindicatos, (v) cuando la economía tiene un desempeño relativamente bueno.
12. Si juzgamos el cumplimiento del objetivo 3 como la participación de un número predeterminado de beneficiarios en cursos de orientación y formación laboral, entonces es evidente que el objetivo 3 tuvo un alto desarrollo en los países participantes. Si por el contrario, el cumplimiento del objetivo 3 se juzga a partir de la calidad de la formación y la capacidad para generar una posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo, entonces el objetivo 3 se ha caracterizado por un desarrollo de baja calidad y con un porcentaje muy pequeño de participantes que han logrado conseguir un empleo al final de la capacitación.
13. La heterogeneidad de las experiencias de capacitación es enorme. Co-existen programas de formación laboral de alta calidad junto a programas de orientación laboral poco articulados con los objetivos del programa y de muy corta duración (ej. 4 horas). Aproximadamente sólo un 25% de beneficiarios han recibido cursos de formación laboral. La ausencia de mecanismos de evaluación de impacto para el objetivo 3 limita completamente la posibilidad de conocer científicamente los efectos de la capacitación sobre la situación laboral de los jóvenes beneficiarios así como el estudio de la calidad y pertinencia de las experiencias de formación laboral.
14. El análisis de la estructura de costos del Proyecto PREJAL revela una distribución ineficiente de recursos para cualquier Proyecto de inversión pública o privada. Los gastos en recursos humanos han consumido cerca del 35% del presupuesto total del programa, porcentaje muy por encima de lo recomendado para cualquier tipo de inversión social en países desarrollados o en desarrollo. Este es un tema muy sensible e importante que trasciende la mecánica de operaciones de PREJAL e involucra

directamente las políticas de operación y contratación de personal en la Organización Internacional del Trabajo.

15. La política de contratación de recursos humanos en el Proyecto PREJAL no siguió un plan y/o metodología de trabajo definida. Está orientada por el propio desarrollo de las actividades de PREJAL en los distintos países donde se ejecuta el Proyecto. En particular, la corta y esporádica duración de los contratos de los coordinadores nacionales fue un desacierto del Proyecto.
16. Los puntos 14 y 15, aparentemente contradictorios, ilustran, sin embargo, la falta de coherencia entre la cobertura geográfica del Proyecto y el presupuesto limitado del mismo aunado a la propia política de contratación de recursos humanos en la OIT. La amplia cobertura geográfica del Proyecto se ha convertido en una debilidad más que en una fortaleza del mismo. Esto ha limitado enormemente la capacidad del Proyecto de contar con una adecuada política de recursos humanos, ha generado ausencias notorias del Proyecto para impulsar los avances conseguidos en algunos países, y contribuido a una fuerte centralización de las decisiones en la Oficina Regional de Lima.
17. La campaña de comunicación, una actividad clave del Proyecto PREJAL, se ha desarrollado de manera poco satisfactoria. Se han identificado 8 factores que explican los pobres resultados entre los que destacan (i) la ausencia de una estrategia de comunicaciones coordinada desde el inicio de operaciones del Proyecto (ii) la ausencia de una contraparte técnica en el equipo PREJAL que ha imposibilitado una mayor fluidez técnica con la firma seleccionada; (iii) la excesiva centralización en la toma de decisiones en Lima; (iv) desconocimiento de los mecanismos contractuales y de operación de la OIT por parte de la firma seleccionada; (v) demoras en el cronograma de ejecución de las actividades del programa que afectaron el plan de trabajo de la firma contratada; (vi) el poco interés de algunas empresas participantes en PREJAL que dificultaron una mayor fluidez en la ejecución de la campaña de comunicaciones, (vii) el excesivo recelo de algunos interlocutores del Proyecto para coordinar y consensuar el contenido de comunicados dirigidos a la opinión pública, (viii) contratos sumamente rígidos que no necesariamente funcionan en el ámbito de las comunicaciones y el marketing.
18. La creación y mantenimiento de la página Web del programa se ha realizado sin prever la sostenibilidad del mismo. No existe compatibilidad entre el software utilizado por la Fundación Telefónica-Madrid y el software utilizado por la OIT en la región donde se ejecuta el Proyecto. Esto implica que no es posible transferir el diseño y los contenidos de un “dominio” al otro. Asimismo, no existen mecanismos contractuales entre la OIT/PREJAL y la Fundación Telefónica que regule el dominio de la página Web una vez que el Proyecto PREJAL expire en Octubre del 2009. Como resultado, la sostenibilidad de la página Web es un tema crítico que merece atención inmediata.

7. Recomendaciones

1. Una condición necesaria para el sostenimiento de los resultados conseguidos por el Proyecto es que la situación económica de los países beneficiarios no se altere dramáticamente como consecuencia de la desaceleración de la economía mundial. Una crisis económica en la región va a alterar significativamente las prioridades de los interlocutores del programa e incrementar los niveles de desconfianza entre ellos. Lamentablemente, es una variable externa al Proyecto. El equipo evaluador cree conveniente que, ante la ausencia de coordinadores nacionales, se formalice la involucración de personal de las oficinas nacionales de la OIT en el monitoreo de los resultados alcanzados por el Proyecto a la luz de los cambios en la situación económica de los países beneficiarios. Es importante reforzar las alianzas conseguidas, impulsar los acuerdos obtenidos, y diseminar los conocimientos adquiridos
2. La novedad del Proyecto de fusionar y administrar fondos públicos y privados ha puesto de manifiesto una estructura de gestión y administración anacrónica, rígida, y centralizada. Los mecanismos de gestión y administración en relación a firma de contratos, pagos a proveedores, y contratación de recursos humanos, necesitan flexibilización, simplificación y sistematización. Esta es una tarea que trasciende el Proyecto PREJAL y atañe la propia estructura de operaciones de la Organización Internacional de Trabajo. Una hipotética expansión del Proyecto con participación de muchas más empresas afectaría notablemente los ya lentos canales de comunicación y las cadenas de pago.
3. El análisis de los recursos humanos revela una estructura muy centralizada. La estructura de mando en la toma de decisiones necesita ser flexibilizada. Se requiere generar mayores capacidades en las oficinas locales de la OIT que permitan una mejor sostenibilidad y transferibilidad de los productos y conocimientos generado por el Proyecto. Esto debe ir en paralelo con una política de recursos humanos sistemática.
4. A opinión del equipo evaluador un actor clave que fue dejado de lado como interlocutor del Proyecto fueron las agencias gubernamentales a cargo de la generación y recolección de las estadísticas laborales. Hay muchos vacíos de información respecto a la relación juventud-empleo-mercados laborales que pueden ser abordados de una manera más decidida si involucramos y sensibilizamos a estas agencias de medición estadística. Por ejemplo, las encuestas nacionales de empleo pueden darnos mayores luces (cualitativa y cuantitativamente) sobre la inactividad de los jóvenes más vulnerables si se promueve la inclusión de módulos específicos en las encuestas de empleo.
5. La sostenibilidad de la página Web del Proyecto está seriamente dañada. No existen mecanismos contractuales que aseguren la continuidad de esta página Web más allá de Octubre del 2009, el software utilizado por Telefónica no es compatible con el

software de la OIT, y los costos de mantenimiento que se necesitan pagar son muy altos. Por lo tanto, es necesario iniciar cuanto antes las acciones que permitan el traslado del “dominio” de la página Web del Proyecto del servidor de Telefónica en Madrid a un servidor local de la OIT.

6. Se debe hacer un esfuerzo para involucrar a las organizaciones juveniles en los diálogos y jornadas de trabajo organizadas por el Proyecto. Es necesario conocer de primera fuente, por ejemplo, por qué un alto porcentaje de jóvenes no se sienten parte de la solución de los problemas, no les interesa tener voz en las decisiones políticas, no se sienten representados ni por los sindicatos ni por los gobiernos, ni por nadie. Urge conocer su opinión sobre la pertinencia de proyectos tipo PREJAL y su disponibilidad de participar en los mismos.
7. El diálogo iniciado por el Proyecto con los empresarios respecto a la problemática del empleo juvenil se concentró mayormente en la convocatoria a las mayores organizaciones empresariales (ej., CONFIEP en el Perú) y/o a las que ostentan la representación legal de los empresarios frente a la sociedad civil (ej., UIA en Argentina). Es necesario identificar e incluir en este diálogo a las organizaciones empresariales sectoriales que tienen una aproximación más detallada y programática respecto a las problemática del empleo juvenil. Por ejemplo, la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) brinda cursos de capacitación cortos cuyos perfiles se adecúan bastante a los criterios del Proyecto PREJAL.
8. Es recomendable fomentar la participación de empresas locales en los esfuerzos futuros de PREJAL. Hay un sesgo ideológico en algunos interlocutores que ven al Proyecto como algo totalmente “foráneo”. La involucración de empresas locales le dará mayor sostenibilidad a los esfuerzos del Proyecto de generar capacidades locales y una mayor legitimidad frente a interlocutores que ven en el Proyecto una “maquinaria de promoción política de empresas españolas”
9. Una de las notorias debilidades del Proyecto es la ausencia de mecanismos de diálogo entre la OIT/PREJAL y las empresas participantes para definir e implementar lo que constituyen ‘buena prácticas’. Hay una gran heterogeneidad en la calidad de las experiencias de formación laboral que dependen básicamente de cómo las propias empresas entienden y llevan a la práctica el concepto de “responsabilidad social empresarial”. El Proyecto junto a las empresas participantes pueden explorar la pertinencia de adoptar libremente la certificación ISO 26000 que promueve un uso estándar de conceptos, definiciones y métodos de evaluación respecto a la responsabilidad social empresarial. Esto tiene el potencial para orientar y ordenar la calidad de las experiencias de formación laboral.⁷
10. Es importante identificar, documentar, y publicitar las experiencias de formación laboral que fueron las más articuladas en función al objetivo supremo del Proyecto.

⁷ Esta en circulación el borrador del documento final y se espera la introducción oficial en el 2009.

Los documentos de monitoreo y seguimiento del Proyecto no tienen la capacidad *per se* de diferenciar las ‘buenas prácticas’. Hay un conocimiento tácito entre el personal de PREJAL sobre la calidad de las diversas experiencias laborales pero este conocimiento necesita ser documentado y sistematizado formalmente.

11. Es evidente que el Proyecto fue más exitoso en aquellos países con mayor cultura de diálogo y madurez política en la consecución de acuerdos y/o compromisos consensuados. Es necesario fortalecer estas capacidades en aquellos países con débiles estructuras institucionales y fuerte desconfianza en el trabajo del tripartito. Es recomendable que se incorpore como una actividad del Proyecto los esfuerzos ante los gobiernos nacionales para el establecimiento de un “Fondo para el Diálogo Social” que institucionalice y facilite un mayor diálogo entre empresarios y sindicatos respecto a la problemática del empleo juvenil. Hay un antecedente en Chile que puede ser estudiado y adoptado.
12. En aquellos países de alto desarrollo en los objetivos del Proyecto se puede explorar una estrategia más focalizada geográficamente que replique y adapte las actividades realizadas por el Proyecto a una escala regional. Este es un reto bastante interesante y oportuno que podría implementarse en una segunda etapa del Proyecto y con participación de empresas locales. Hay cierto consenso en los interlocutores del Proyecto tanto en Chile como en Argentina sobre la necesidad y la viabilidad del Proyecto en una escala regional.
13. El diseño PREJAL tiene una metodología de trabajo “no escrita” que necesita ser documentada. La transición de los informes nacionales a las jornadas de trabajo y luego a los seminarios nacionales y regionales involucra conceptos, tareas, actividades e indicadores que es necesario describirlos detalladamente. Es necesario construir la “memoria” del Proyecto en cada país beneficiario para fortalecer la generación de capacidades al interior de las oficinas de la OIT en el tema del empleo juvenil.

ANEXO A: Metodología

1. Breve Resumen Metodológico

La metodología de trabajo propuesta para el desarrollo de la *Evaluación Intermedia del Proyecto PREJAL* se ha desarrollado en cuatro fases de trabajo en el que se analizan los contenidos de los términos de referencia de la Evaluación.

Fase I. Contactos de inicio y recopilación de información inicial del Proyecto

Como fase previa al inicio del estudio de evaluación se ha recopilado aquella información disponible para el Proyecto que puede ser de utilidad. En concreto, se trata de la siguiente información:

- Programa Inicial del Proyecto PREJAL y sus modificaciones.
- Informes semestrales de avance de los años anteriores.
- Información producida por el sistema de seguimiento.
- Otros informes y documentos de interés

En esta primera fase ha servido para detectar entre otras las siguientes cuestiones:

- Interlocutores clave en el Proyecto: prestando especial atención al proceso de planificación, gestión y seguimiento del Proyecto tanto en la oficina de coordinación en Lima como en el resto de países integrantes de PREJAL.
- Sistema de indicadores: primera aproximación de la bondad del sistema de indicadores utilizado.
- Principales proyectos de capacitación.
- Identificación de las principales etapas del proceso de gestión: conocer cómo se interrelacionan los agentes y organismos participantes con el coordinador del Plan.

Fase II. Planificación del Trabajo de Campo

Para la realización de la planificación del trabajo de campo el equipo evaluador ha propuesto al organismo coordinador así como las diferentes entidades participantes un listado de informantes clave a entrevistar agrupado en los siguientes grupos:

- a.) Responsables de la dirección, gestión y seguimiento del PREJAL
- b.) Empresas participantes en el desarrollo de las actividades de capacitación
- c.) Otros agentes económicos y sociales relevantes en función de los países (consultores, gremios empresariales, sindicatos).

Una vez identificadas por el equipo evaluador los organismos y personas a entrevistar durante el proceso de evaluación, una relación de éstos ha sido enviada a cada uno de los países sobre los que se ha realizado el trabajo de campo (Perú, Argentina y Chile).

Los aspectos a ser evaluados en dichas entrevistas han hecho referencia a los siguientes aspectos:

- Diseño del Programa
- Ejecución / Implementación
- Cumplimiento de Objetivos
- Gestión y Rendimiento.
- Institucionalidad y articulación con otras organizaciones.
- Continuidad futura del Proyecto.

La propuesta de entrevistas realizadas ha sido cotejada tanto con la organización del Proyecto PREJAL en Lima como los responsables de la OIT de cada uno de los países participantes.

Fase III. Realización del trabajo de campo

Durante esta segunda fase se han llevado a cabo las entrevistas contempladas en la Fase II relativa a la *Planificación del trabajo de campo* así como obtener información complementaria sobre el terreno en los países visitados así como en aquellos que analizados de modo indirecto.

Fase IV. Redacción del Informe de Evaluación Intermedia

Finalmente se ha procedido a la redacción del informe, tomando como base los términos de referencia de la evaluación, y donde se contempla una entrega provisional y final.

2. Factores Claves Considerados en la Evaluación Intermedia de PREJAL

Respecto al desempeño del Proyecto, la evaluación revisa cuatro cuestiones principales: coherencia, eficacia (logros), eficiencia y la sostenibilidad / transferibilidad.

- **Coherencia:** Determinando la coherencia entre los objetivos propuestos y la problemática a tratar. En este sentido se ha analizado también la coherencia de las revisiones realizadas al Proyecto con la lógica del diseño.
- **Eficacia (logros):** El análisis determina en qué medida el Proyecto viene alcanzando sus objetivos, incluyendo un análisis de los procesos que han facilitado u obstaculizado el desempeño. Se ha analizado también el grado en que el Proyecto viene alcanzando a su grupo meta y producido los resultados

esperados. Este análisis permite determinar los factores internos y externos que vienen influyendo en su ejecución y que influyeron en la planificación prevista.

- **Eficiencia:** El análisis de la eficiencia pone en relación los recursos invertidos con los resultados obtenidos. Se han revisado, por lo tanto, los recursos empleados y el gasto incurrido considerando la calidad y cantidad de resultados alcanzados. La evaluación analiza si las acciones de los distintos interlocutores del Proyecto han resultado complementarias y han generado sinergias o economías de escala. Finalmente, la evaluación analiza si se han considerado otras estrategias posibles que permitan obtener más y mejores resultados con los recursos disponibles.
- **Sostenibilidad y Transferibilidad:** Examina si los beneficios derivados del Proyecto resultan duraderos después de su finalización y la retirada de los recursos externos. Los factores relativos a la sostenibilidad se aprecian en función de la prioridad que las instituciones involucradas y los beneficiarios directos asignen al Proyecto y a la involucración en el mismo. Por ello, es pertinente evaluar su disposición favorable para seguir apoyando o llevando a cabo actividades análogas.

3. Métodos Utilizados

Para la medición de las variables o factores clave de evaluación se ha tenido en cuenta la utilización de las siguientes herramientas metodológicas:

Factor de evaluación	Herramientas
Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisión de documentos PRODOC (inicial y revisión) ▪ Informes de avance ▪ Entrevistas con los responsables de coordinación ▪ Productos desarrollados.
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisión de documentos PRODOC (inicial y revisión) ▪ Informes de avance ▪ Análisis de indicadores ▪ Informes solicitados a las empresas (propuesta de plan de trabajo, informe provisional, informe final)
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de indicadores ▪ Informes solicitados a las empresas (propuesta de plan de trabajo, informe provisional, informe final)

Factor de evaluación	Herramientas
Sostenibilidad y Transferibilidad.	<ul style="list-style-type: none">▪ Informes de avance▪ Entrevistas personales con agentes (Gobierno, agentes económicos, sindicatos, asociaciones empresariales)▪ Entrevistas con los coordinadores de PREJAL en Lima y resto de asistentes en los países.▪ Documentos generados sobre los planes de trabajo desarrollados.

4. Hitos del Proceso de Evaluación: Condicionantes y Limitaciones en el Desarrollo del Trabajo

En este epígrafe se condensan los hitos más relevantes del proceso de evaluación, incluyendo el trabajo de campo realizado, especialmente en lo referente al proceso de entrevistas así como las principales dificultades surgidas a lo largo de este proceso.

- **Realización del Trabajo de Campo**

Para la realización del trabajo de campo se ha procedido a la selección de tres países (Argentina, Perú, Chile) del conjunto de participantes PREJAL en base al criterio establecido por OIT-Lima de ser aquellos sobre los que se ha concentrado las actuaciones más significativas.

La visita en dichos países ha tenido como objetivo los siguientes aspectos:

- a.) Analizar sobre el terreno el desarrollo de las actividades previstas dentro de PREJAL no sólo a través de información documental sino con el contacto directo con los agentes que han intervenido en PREJAL (Gobiernos, sindicatos, asociaciones empresariales, empresas participantes, beneficiarios de las actuaciones de capacitación.)
- b.) Valorar la situación de partida en cada uno de estos países y los logros alcanzados con el Proyecto.
- c.) Analizar los mecanismos de gestión y seguimiento de las estructuras de coordinación creadas para el Proyecto PREJAL permitiendo valorar sobre el terreno la sostenibilidad y transferibilidad de la intervención realizada.

Las entrevistas de trabajo han estado articuladas en 6 ejes temáticos: diseño, ejecución, gestión, objetivos cumplidos, articulación / institucionalidad, y sostenibilidad del programa. Las pautas de entrevistas se han construido de acuerdo a los diversos interlocutores / participantes del programa tal como describe el siguiente cuadro:

	Diseño	Ejecución	Gestión	Objetivos	Articulación	Sostenibilidad
OIT-Dirección	X			X	X	X
OIT/PREJAL	X	X	X	X	X	X
Estado	X			X	X	X
Empresas	X	X		X	X	X
Sindicatos	X			X	X	X
Jóvenes				X		
Cooperación Española	X		X	X	X	X

En general el resultado ha sido satisfactorio destacando la gran disponibilidad y apoyo de OIT como coordinador del Proyecto así como de los participantes de PREJAL a todos los niveles.

• **Disponibilidad de Información**

Para la redacción del Informe de Evaluación Intermedia la oficina de coordinación de OIT en Lima ha proporcionado la información generada a lo largo del desarrollo de PREJAL en dos fases:

Fase 1. Con carácter previo a las visitas de campo OIT remitió la siguiente información de partida:

- Informes de avance
- PRODOC (Versión Original) y sus revisiones.
- Informantes clave para su selección por parte del equipo evaluador en cada uno de los países de visita.
- Planes de Trabajo anuales.

Fase 2. Con la visita a Lima se procedió a completar dicha información facilitando la información generada a lo largo del Proyecto. Sin ánimo exhaustivo destacan entre otras la siguiente documentación aportada:

- Información desglosada por cada uno de los países participantes
- Seguimiento para el Objetivo 3
- Formatos utilizados.
- Documento provisional sobre el nivel de ejecución por países participantes y concepto.
- Programación Presupuestaria de PREJAL.

Entre otra documentación aportada destaca las campañas de publicidad desarrolladas y la aparición en medios de comunicación que permitan valorar la repercusión del Proyecto en los países desarrollados.

• **Condicionantes y Limitaciones en el desarrollo de los trabajos.**

Con el fin de cubrir los aspectos requeridos en un proceso de evaluación intermedia la realización de dicho proceso se ha encontrado con dos tipos de limitaciones: la primera de ellas constituye una dificultad de tipo estructural, debido a la inexistencia de cuantificación de los indicadores en la programación inicial y a la ausencia de un mecanismo de gestión homogéneo a todo el programa mientras que el otro, de corte más coyuntural, responde a la acumulación de retrasos en su ejecución inicial que dificulta la evaluación de determinados aspectos por encontrarse todavía en fase de realización o puesta en marcha (como el caso de la página Web)

- A. El primer problema con el que se ha encontrado el equipo evaluador a la hora de realizar el análisis de eficacia y eficiencia del Proyecto, consiste en que los indicadores utilizados no fueron cuantificados en la propuesta inicial del Proyecto y además han sido adaptados tras la revisión del PRODOC.

Esto hace que la aplicación cuantitativa de ambos conceptos se haya realizado para el Objetivo 3 que es el único que presenta en cuanto a beneficiarios unos niveles de programación de partida que se solicita a las empresas al presentar sus propuestas. Asimismo, en el presente informe de evaluación se sugiere la posibilidad de ajustar algunos indicadores de esta segunda versión de modo que puedan ser objeto de medición en una futura evaluación final.

Asimismo, la diversidad de mecanismos de seguimiento a lo largo del desarrollo de PREJAL hace difícil la trazabilidad de las actividades realizadas y con ello valorar el cumplimiento de objetivos. De este modo se han ido creando procedimientos de trabajo a lo largo del Proyecto que no siguen una sistemática común ni de contenido ni volcado de información y que origina dificultades para evaluar los resultados conseguidos.

- B. El enfoque innovador de PREJAL dentro de una organización como OIT ha originado que el arranque de actuaciones haya sido más lento de lo que cabría esperar en otro tipo de proyectos. Así, si bien se trata de una evaluación intermedia en algunos casos es difícil valorar los resultados de las actividades en marcha debido al retraso de su lanzamiento.

ANEXO B: Agenda de Entrevistas Realizadas

AGENDA DE ENTREVISTAS REALIZADAS – BUENOS AIRES 1 al 5 de Diciembre del 2008			
Fecha y hora de entrevista		Nombre	Entidad
Lunes 1	10:00	- Javier González Olaechea - Alejandra Pángaro	OIT
	11:00	- Edith Byk	OIT- PREJAL Argentina
	16:30	- Carlos Tomada	Ministerio de Trabajo
	17:30	- Beatriz Cappelletti	Ministerio de Trabajo
Martes 2	11:30	- María Bibiana Ottones - Mercedes Seara	Fundación Telefónica de Argentina
	14:00	- Susana Barasatian - Ana Catalano	Ministerio de Trabajo
Miércoles 3	10:00	- Ricardo Piñeyro Prins - María de la Paz Grebe Noguera	EDESUR
	15:00	- Marta Pujadas, - Marita Gonzalez	CGT
Jueves 4	11:00	- Victoria Giulietti - Diego Pablo Nasser	Unión Industrial Argentina PROBO
	12:30	- Javier Calviño	AECID
	16:00	- Gabriel Laurino, - Daniel Domínguez - Pablo Blanco	Obra del Padre Mario
Viernes 5	10:00	- Esther Parietti - María Sol Acrocca	ADECCO Argentina

*Evaluación Intermedia del Proyecto PREJAL
Promoción del Empleo Juvenil en America Latina*

AGENDA DE ENTREVISTAS REALIZADAS – LIMA 9 al 12 de Diciembre del 2008			
Fecha y hora de entrevista		Nombre	Entidad
Martes 9	9:00	- Luis González	OIT
	11:00	- Equipo PREJAL	OIT
	12:00	- Carmen Moreno González - José Luis Daza	OIT
	14:30	- Amalia Cuba - Milagros Alvarado	Unidad de Programación Regional, OIT
	15:30	- Guillermo Dema Rey	Especialista Regional Trabajo Infantil y Empleo Juvenil, OIT
	16:30	- Oscar Valverde	Especialistas ACTRAV, OIT
Miércoles 10	8:30	- José Manuel Díaz (conferencia telefónica)	Secretario Relaciones Internacionales CUT, Santiago Chile
	8:50	- Miguel Calderón - Luli Gamarra - Malena Pipa	PREJAL- OIT
	10:00	- Virgilio Levaggi (conferencia telefónica)	Director OSR San José
	11:00	- Yennyfer Freyre - José Carlos Antón	Llorente & Cuenca
	13:00	- Lais Abramo, - Beatriz Cunha - Karina Andrade	PREJAL Brasil
	14:45	- Federico Tong	Consultor PREJAL
	15:30	- Luciana León Romero	Congresista de la República

*Evaluación Intermedia del Proyecto PREJAL
Promoción del Empleo Juvenil en América Latina*

AGENDA DE ENTREVISTAS REALIZADAS – LIMA 9 al 12 de Diciembre del 2008			
	16:00	- Carlos San Román - Lucía García García Naranjo - Jorge Rivera Gálvez	Fundación ADECCO
Jueves 11	11:00	- Gustavo Minaya Goñy	Secretario de Juventud Trabajadora CGTP
	12:00	- José García Tena	Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales/Perú, Bolivia y CAN
	15:00	- Pedro Caravedo Rodríguez	PROSEGUR
Viernes 12	9:30	- Alberto Felipe La Hoz - José Luis Altamiza Nieto	CONFIEP
	11:00	- Carmen Moreno	OIT
	15:00	- Reunión con Dirección Regional, Dirección OSRA y CTP de PREJAL	OIT
	17:00	- Cynthia Zavala	Ministerio de Trabajo

*Evaluación Intermedia del Proyecto PREJAL
Promoción del Empleo Juvenil en América Latina*

AGENDA DE ENTREVISTAS REALIZADAS – SANTIAGO DE CHILE			
15 al 19 de Diciembre del 2008			
Fecha y hora de entrevista		Nombre	Entidad
Lunes 15	10:00	- Guillermo Miranda	OIT
	15:00	- Gerhard Reynecke	OIT
Martes 16	8:00	- Cristina Aldama	AECID
	10:00	- Alicia Díaz - Paula Augurto	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	15:00	- Ernesto Abdala	Consultor PREJAL
Miércoles 17	9:00	- Javier Rojas - Karina Morales	CHILECTRA
	16:00	- René Muga	CPC
Jueves 18	10:00	- Lucía Sánchez	PROSEGUR
Viernes 19	11:00	- María Cristina Marcet	Corporativa Santander Chile