



OIT – Evaluación

- **Título del proyecto:** Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana.
- **TC/SYMBOL:** RLA/10/01M/SPA
- **País(es) :** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
- **Oficina Administrativa:** Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana
- **Oficina técnica:** EMP/ELM
- **Inicio del proyecto:** Marzo 2010
- **Término del proyecto:** Febrero 2014
- **Donante:** España (US\$ 2,955,330)
- **Tipo de la evaluación :** Evaluación interna final
- **Fecha de la evaluación:** Febrero-Marzo de 2014
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Equipo de evaluación:** Teodoro Sanz, Cybele Burga y Josefa Méndez
- **Presupuesto de la evaluación:** US\$ 9200 dólares (pago a consultor/viáticos: Teodoro Sanz)
- **Palabras Claves:** Indicadores, investigaciones, empleo, análisis de mercado de trabajo, formación de capacidades.

2. Tabla de contenidos y listas.

1. Cubierta.	1
2. Tabla de contenidos y listas.	2
3. Listado de siglas o abreviaturas.	4
4. Resumen ejecutivo.	5
4.1 Antecedentes y contexto.	5
4.1.1 Objetivo de la asignación, lógica y estructura.	5
4.1.2 Situación actual del Proyecto.	5
4.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación.	5
4.1.4 Metodología de evaluación.	6
4.2 Principales hallazgos y conclusiones.	7
4.3 Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.	11
5. Evaluación.	16
5.1 Antecedentes del Proyecto.	16
5.2 Antecedentes de la evaluación.	16
5.3 Metodología.	17
5.4 Principales hallazgos.	18
5.4.1 Pertinencia y aptitud estratégica.	18
5.4.2 Validez del diseño.	23
5.4.3 Eficacia (logros).	27
5.4.4 Efectividad de la gestión.	44
5.4.5 Eficiencia.	48
5.4.6 Orientación hacia el impacto.	51
5.4.7 Orientación hacia la sostenibilidad.	55
6. Conclusiones.	63
6.1 Conclusiones.	63
6.2 Lecciones aprendidas.	68
6.3 Buenas prácticas.	68
6.4 Recomendaciones.	69

7. Anexos.

Anexo 1. Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2. Relación de documentación revisada

Anexo 3. Contenido de la guía de entrevistas.

Anexo 4. Relación de personas entrevistadas.

Anexo 5. Presentación guía del taller de evaluación

Anexo 6. Participantes del taller de evaluación

Anexo 7. Cuestionario aplicado a los participantes del taller de evaluación.

3. Listado de siglas o abreviaturas.

AECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

CIET. Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo.

FOIL. Programa “Formación Ocupacional e Inserción Laboral”.

IFP. Institutos de Formación Profesional.

INE. Institutos Nacionales de Estadística.

OIT. Organización Internacional del Trabajo.

OLA. Observatorio Laboral Andino.

OLACD. Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana.

OML. Observatorios Nacionales del Mercado Laboral.

OMTM. Observatorio de Mercado de Trabajo de MERCOSUR

RED. Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana.

SIALC. Programa Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe.

SICA. Sistema de la Integración Centroamericana.

SISCA. Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

SPE. Servicios Públicos de Empleo.

4. Resumen ejecutivo.

4.1. Antecedentes y contexto.

4.1.1. Objetivo de la asignación, lógica y estructura.

El Proyecto “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)” (RLA/10/01M/SPA) se está ejecutando en el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en San José, Costa Rica. El Proyecto se inició en marzo de 2010 y tiene prevista su finalización en mayo de 2014. Fue aprobado en la Comisión Mixta España-OIT, cubre los siete países de la subregión, y está financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.

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

Los objetivos específicos del Proyecto son dos:

- Al final del Proyecto las instituciones involucradas habrán mejorado el conocimiento del mercado laboral de la región con información actualizada y oportuna que sirva de apoyo a los procesos de intermediación, las acciones de capacitación y las políticas de empleo.
- Al final del Proyecto las instituciones involucradas cuentan con una estructura regional que le da sustento y apoyo a las instancias regionales y nacionales en la toma de decisiones.

4.1.2. Situación actual de la asignación.

Conforme a la política de evaluación de la OIT, proyectos con presupuestos mayores a \$1 millón deben ser sometidos a evaluaciones; en tal sentido, entre agosto y setiembre de 2012 se realizó una evaluación intermedia independiente y, actualmente, estando próximo a finalizar el Proyecto, se está ejecutando una evaluación final interna.

4.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación.

Esta evaluación pretende determinar el logro de sus metas y resultados, de manera sistemática y objetiva e identificando el por qué de lo que ha funcionado y lo que no. Específicamente, los objetivos de la presente evaluación son los siguientes:

1. Identificar los logros, desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones del Proyecto en el curso de su ejecución.

2. Examinar la validez de las estrategias, incluyendo su pertinencia dentro del contexto nacional, así como la sostenibilidad de sus acciones asumidas por las contrapartes y beneficiarios.
3. Analizar la existente estructura institucional y la capacidad de implementación por parte de la OIT.
4. Evaluar los vínculos existentes y potenciales entre el proyecto OLACD-OIT y los constituyentes de la OIT, a fin de analizar las estrategias de cooperación utilizadas en el curso del Proyecto.

El alcance de la evaluación comprende el Proyecto en su conjunto; es decir, cada uno de los componentes ejecutados y en todos los países contemplados por la iniciativa: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Asimismo, el período de análisis de la presente evaluación abarca desde que el Proyecto inició (Marzo 2010) hasta la fecha, aunque seguramente con mayor énfasis en los últimos dos años (2012 – 2013) ya que los primeros (2010 – 2011) fueron objeto de análisis durante la evaluación intermedia.

4.1.4. Metodología de evaluación.

Los contenidos que han sido materia de evaluación se agruparon según los criterios de pertinencia y aptitud estratégica, validez de diseño, eficacia (logros), efectividad de la gestión, eficiencia, orientación hacia el impacto, y orientación hacia la sostenibilidad.

Para llevar a cabo la evaluación de cada uno de estos criterios se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. Las fuentes secundarias fueron principalmente el PRODOC del Proyecto, el informe de evaluación intermedia, los planes de trabajo, los informes de avance, informes financieros, material de difusión, notas de prensa, memorias, sistematizaciones y estudios generados por el Proyecto. Todas estas fuentes contienen información relevante acerca de su diseño, gestión, ejecución, resultados, articulación con otros programas y metodologías de OIT, entre otros. En el Anexo 2 se presenta la relación completa de todas las fuentes secundarias revisadas.

En tanto, las fuentes primarias para recoger información relevante de diferentes actores relevantes en la ejecución del Proyecto fueron entrevistas individuales, un taller de evaluación, y un cuestionario a los que participaron en este taller.

Las entrevistas se hicieron, previo al taller de evaluación, al personal del Proyecto (coordinadora, asistente administrativa, una consultora), a los coordinadores de los OML, al coordinador de estadísticas del Programa SIALC, y a funcionarios de los Ministerios de Trabajo de Panamá y Guatemala, y giraron en torno a cada uno de los criterios de evaluación mencionados al inicio de esta sección.

También se llevó a cabo un taller de evaluación del Proyecto en Panamá el 21 de febrero del 2014, con la participación de coordinadores y analistas de los OML y, en menor medida, de representantes de organizaciones empresariales y sindicatos. En el taller se recogió la

opinión de los participantes sobre determinados temas asociados principalmente a la eficacia del Proyecto, efectividad de la gestión, su orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.

Finalmente, a los participantes del taller de evaluación se les aplicó un cuestionario para indagar sobre la satisfacción y percepción de relevancia y utilidad con los servicios recibidos por parte del Proyecto.

4.2. Principales hallazgos y conclusiones.

Pertinencia y aptitud estratégica.

1. El Proyecto es pertinente a las necesidades de los países de Centroamérica, ya que responde a una situación crítica en materia de información laboral, caracterizada por la escasa disponibilidad y calidad de las estadísticas y registros laborales, y de investigaciones; y por la falta de homogeneidad conceptual y metodológica entre los países, lo que impide la comparabilidad de la información que se generaba.
2. Una intervención como la del Proyecto, que apunta a fortalecer los OML, el OLACD y la Red de Observatorios, se justifica al considerar las debilidades que tenían estas instancias al 2010, asociadas al acceso oportuno a fuentes de información de calidad, a las capacidades del personal, a los procedimientos y tiempos para elaborar investigaciones e informes estadísticos, a la difusión de sus productos, y a la coordinación con instituciones nacionales y regionales relevantes en materia laboral.
3. El Proyecto también es pertinente a la filosofía y objetivos de la OIT puesto que las funciones de los OML y OLACD son el reflejo de diferentes normas internacionales de la OIT en materia laboral; y porque el Proyecto está vinculado con un resultado del Programa y Presupuesto de la OIT y con un eje de los programas nacionales de trabajo decente de los países que forman parte del alcance del Proyecto.

Validez del diseño.

4. Si bien los dos objetivos específicos del Proyecto están vinculados al objetivo general y también se aprecia una relación estrecha entre ellos, no está explícito en los objetivos aspectos que en la práctica sí se han dado y son logros importantes del Proyecto: que busca contribuir no solo a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo regional sino también el de cada uno de los países, y que el sustento y apoyo a los Ministerios de Trabajo, organizaciones sindicales y empresariales lo da no solo la estructura regional del Proyecto (OLACD y la Red) sino también cada OML.
5. Se han contemplado indicadores en el Marco Lógico a nivel de actividades, productos y objetivos, pero en estos dos últimos niveles existen algunas deficiencias como la no inclusión de indicadores que reflejen la calidad de los productos generados, la falta de definiciones operacionales de los indicadores, y sobre todo la no especificación de las metas previstas.

Eficacia (logros).

6. El Proyecto muestra buenos resultados en términos de obtención y generación de información sobre el mercado laboral: el OLACD fundamentalmente en base a las encuestas de hogares de los países (fuente proporcionada por el SIALC), y la Red en base a registros administrativos provenientes principalmente de los Ministerios de Trabajo. Los usuarios principales de esta información generada por el Proyecto han sido los Ministerios de Trabajo y la misma OIT (sobre todo de lo que ha producido el OLACD).
7. Las investigaciones realizadas sobre temas de interés del mercado laboral de la Región han sido el principal producto asociado al primer objetivo específico, y son altamente valoradas por los coordinadores y analistas de los OML en cuanto a la relevancia de los temas, solidez de la metodología, claridad de las conclusiones y aplicabilidad de las recomendaciones.
8. En lo que respecta a la armonización regional de indicadores y variables del mercado laboral, lo más relevante ha sido el acercamiento entre OML e INE, instancias que hasta el 2011 trabajaban cada una por su lado; el intercambio de buenas prácticas entre países en recolección, análisis y tratamiento de la información estadística; y la identificación de los primeros 9 indicadores por armonizar.
9. En cuanto a los sistemas de información cualitativa y al de políticas, planes y programas de empleo se llevaron a cabo algunas actividades previstas (identificación de informantes clave e inventario de políticas de empleo) pero no otras (establecimiento de sistema para organizar y analizar la información, y propuesta de indicadores para evaluar políticas).
10. En relación al segundo objetivo específico, el Proyecto ha trabajado principalmente en el fortalecimiento de la Red, a partir de la elaboración y puesta en marcha de una nueva estructura de organización y en la colaboración con otros observatorios de América Latina, y luego vía acciones como las reuniones semestrales de la Red, las capacitaciones a su personal, el abordaje de investigaciones conjuntas.
11. Las capacitaciones brindadas a los OML fueron un tema innovador de la Red, y han sido muy valoradas (en relevancia, conocimientos de quien capacitó, metodología) por los coordinadores y analistas que las recibieron, quienes además consideran que han ampliado sus conocimientos sobre trabajo decente y marco referencial OIT, y fortalecido sus capacidades en generación y manejo de base de datos, análisis e interpretación de datos, y técnicas de investigación sobre mercado laboral.
12. Dentro de este segundo objetivo, el Proyecto se ha articulado muy bien con instituciones como los Ministerios de Trabajo, INE o el SIALC; en cambio, la coordinación y el trabajo conjunto no se ha podido dar con el SICA, las IFP, la Red de FIP y las organizaciones empresariales.

13. Diversos factores que escapan al control del Proyecto contribuyen a explicar el reducido trabajo conjunto con instituciones relevantes en materia laboral, como la reticencia de la Red de IFP a vincularse con la Red de Observatorios; que el Consejo de Ministros de Trabajo no se reunió durante los primeros tres años de ejecución del Proyecto; y que la coordinación con el SICA requería no solo negociaciones a nivel técnico sino también a nivel político, con participación activa de Equipo de Trabajo Decente y Oficina de países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Efectividad de la gestión.

14. Para llevar a cabo las actividades previstas en su diseño, el Proyecto contó con un equipo técnico principal conformado por 5 personas (1 coordinadora técnica, 3 analistas técnicos y 1 asistente administrativa), aunque en el último año y medio (Enero 2013 – Mayo 2014) fue gestionado únicamente por la coordinadora técnica y la asistente administrativa, y aún así se llevaron a cabo las actividades previstas.
15. La nueva estructura de organización de la Red puesta en marcha desde el 2011 (que incluía la Red de Observatorios, Coordinación, Secretaría Ejecutiva, y un nivel estratégico político) ha generado efectos positivos en términos de mayor formalidad; continuidad del trabajo de la Red; eficacia de las coordinaciones; participación activa de los OML en el seguimiento; y fortalecimiento de capacidades de los OML.
16. El rol de OLACD ha sido importante en algunos productos y actividades llevadas a cabo en el marco del Proyecto (análisis de registros administrativos de intermediación laboral, sistemas de información cualitativa y de políticas de empleo, investigaciones), proponiendo metodologías de trabajo, fijando estándares de calidad y oportunidad, revisando y validando los avances de los OML, y capacitando al personal de los OML.
17. Ha sido importante que el Proyecto estuviera a cargo de la OIT en términos de su legitimación, ya que es una institución de reconocido prestigio, capacidad técnica, y manejo político; y también ha sido crucial el apoyo del SIALC como proveedor de información (encuesta de hogares) para las investigaciones elaboradas por OLACD, en los talleres de armonización de indicadores, y en las capacitaciones al personal de los OML.

Eficiencia.

18. El presupuesto asignado al Proyecto (\$ 2.97 millones) se ha ejecutado prácticamente en su totalidad, lo cual revela eficiencia en el uso de recursos, a pesar de que existieron algunas dificultades que escapaban al control del Proyecto como la paralización de 4

meses en el 2013 por falta de recursos financieros, y el incremento salarial de 13% en todo el Sistema de Naciones Unidas en el 2011.

19. El Proyecto ha llevado a cabo diversas acciones para difundir sus productos, vía la web, boletines, reuniones de la Red, presentaciones de publicaciones, reuniones de la coordinadora con los mandantes; aunque un mayor presupuesto para estas acciones (solamente se destinó a ellas el 2% del presupuesto total del Proyecto) y la utilización de redes sociales, foros virtuales u otras tecnologías de información hubiese permitido visibilizar más la intervención del Proyecto.

Orientación hacia el impacto.

20. La estructura regional del Proyecto (principalmente la Red) ha tenido impactos positivos en el mayor posicionamiento de los OML dentro de los Ministerios de Trabajo, lo cual se refleja en que los OML se han convertido en el principal productor de información confiable y en la fuente oficial de datos para el Despacho del Ministro; así como en la participación del coordinador o analistas de los OML en comisiones nacionales o consejos consultivos de diferentes temas.
21. Este mayor posicionamiento de los OML ha provocado que sus investigaciones y productos se utilicen como insumos para ajustar el diseño de políticas o leyes migratorias (Costa Rica, Honduras); para la elaboración de planes, políticas o lineamientos de empleo (República Dominicana, Guatemala y Nicaragua); y para el diseño de programas o proyectos (“Mi Primer Empleo” en Guatemala, “Con Chamba Vivís Mejor” y “Empleo por Horas” en Honduras, y “Empléate” en Costa Rica).
22. El trabajo del Proyecto con el SISCA ha influido para que se incluya el fortalecimiento de los observatorios de empleo como prioridad en la agenda estratégica regional del Consejo de Ministros de Trabajo del 2013.
23. Algunos factores que escapan al control del Proyecto (que se identifican luego como “lecciones aprendidas”) y el hecho que el Proyecto haya concentrado sus esfuerzos en fortalecer la Red y los OML para apoyar a los Ministerios de Trabajo (y con buenos resultados como se acaba de mencionar en las conclusiones precedentes) contribuyen a explicar que el Proyecto no haya tenido otros impactos relevantes a nivel regional.

Orientación hacia la sostenibilidad.

24. Son aspectos favorables para la sostenibilidad de los OML que en la actualidad, con excepción de Panamá, todos forman parte de la estructura formal de sus Ministerios de Trabajo; que se ha logrado una mayor estabilidad contractual del personal de los OML, ya que la mayoría están contratados por el Ministerio de Trabajo (en planilla);

y que en 3 OML los colaboradores externos contratados por el Proyecto pasaron a formar parte de las plantillas de los Ministerios de Trabajo.

25. La mayoría de OML accede actualmente a diversas fuentes de información relevantes (encuestas de hogares, registros administrativos del Ministerio de Trabajo) para elaborar sus informes estadísticos e investigaciones sobre el mercado laboral, siendo el principal cambio respecto a la situación inicial del Proyecto que actualmente el acceso se da de manera formal (con directivas o protocolos) en casi todos los casos.
26. Algunos aspectos que afectan la visibilidad y posicionamiento de los OML en instituciones diferentes al Ministerio de Trabajo (y, por lo tanto, su sostenibilidad) son la falta de acceso a las nuevas tecnologías de información (foros virtuales, redes sociales) para difundir los productos que generan, y el hecho de no contar con al menos un comunicador en el equipo.
27. Una limitación común en todos los OML es la financiera debido a que pertenecen a al Ministerio de Trabajo, que es uno de los que tiene menor presupuesto en el sector público (en relación a educación y salud por ejemplo).
28. Tomando en cuenta todos la incorporación en la estructura formal del Ministerio de Trabajo, la estabilidad contractual del personal de los OML, el acceso a fuentes de información, los mecanismos de difusión de los productos que elaboran, y las relaciones interinstitucionales, esta evaluación considera que los OML de República Dominicana, Costa Rica y, en menor medida, Honduras y Guatemala son los que actualmente cuentan con mejores condiciones para ser sostenibles.
29. Para la sostenibilidad de la Red existen dificultades de índole político legal en la carencia de una personalidad jurídica propia, lo que le impide obtener un mayor compromiso político en los países; y de carácter financiero por su dependencia exclusiva hacia el Proyecto y cooperación externa como fuentes de financiamiento, ya que no tiene recursos propios ni tampoco contribución regular de los países.
30. Respecto a la sostenibilidad de OLACD, algunas de las principales limitaciones son que aún no forma parte de la estructura orgánica del SICA y que, pese a los avances en términos de acercamiento entre OML e INE y a que ya se han acordado 9 indicadores susceptibles de armonización, aún no se disponen de indicadores de mercado laboral armonizados a nivel regional.

4.3 Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

Lecciones aprendidas.

1. La concientización de los funcionarios de los INE sobre la necesidad de contar con indicadores armonizados del mercado laboral fue clave para avanzar hacia el objetivo

de armonización de indicadores. En tal sentido, el primer Taller de Armonización de Indicadores auspiciado por el Proyecto en el 2012 fue muy importante porque fomentó un espacio de discusión y coordinación que facilitó que en el segundo Taller (2014) se pudieran adoptar medidas concretas como la identificación de 9 indicadores susceptibles de ser armonizados en toda la Región.

2. La contratación de colaboradores externos como analistas de apoyo para cada OML permitió fortalecer los cuadros técnicos de los OML; sin embargo, debido a su condición de temporales y “externos”, no siempre se pudo aprovechar al máximo su potencial en beneficio del mejor funcionamiento de los OML. En tal sentido, es fundamental que los Ministerios de Trabajo asuman en su planilla regular un cuadro técnico mínimo para garantizar el correcto funcionamiento de los OML y de esta forma no dependan de asistencias técnicas externas para el funcionamiento regular sino sólo para el desarrollo o fortalecimiento de capacidades específicas.

Buenas prácticas.

1. Una importante innovación del Proyecto ha sido la consolidación de un modelo organizativo que ha facilitado el desarrollo de su actividad a un observatorio trasnacional y a siete nacionales, todos ellos independientes, pero con estrechos vínculos a través de una Red, a pesar de que conlleva complejas relaciones inter institucionales y técnicas entre distintos equipos de trabajo.
2. La estrecha coordinación establecida por el Proyecto con el SIALC, los Ministerios de Trabajo y los INE ha contribuido a que el OLACD y los OML dispongan de información relevante (proveniente de encuestas de hogares y registros administrativos) para elaborar sus informes estadísticos e investigaciones sobre el mercado laboral; al respaldo político de los Ministerios de Trabajo a la labor de los OML; y a los avances en materia de armonización de indicadores a nivel regional.
3. El mecanismo utilizado por el Proyecto para definir el contenido de las capacitaciones a los OML que consistía en priorizar, a partir de los temas sugeridos por los coordinadores, aquéllos que estaban más ligados al Proyecto ha contribuido a la relevancia y utilidad de dichas capacitaciones.
4. La participación activa del personal de los OML en investigaciones sobre temas en los que previamente el Proyecto los había capacitado, ha permitido no solo elaborar productos de mejor calidad sino también aplicar y reforzar el conocimiento y las capacidades generadas en los coordinadores y analistas de los OML durante estas capacitaciones.
5. La contribución de la Red y OLACD en el mayor posicionamiento de los OML en los Ministerios de Trabajo se ha dado a través de las investigaciones realizadas, las capacitaciones brindadas, la contratación de analistas de apoyo a cada OML, la mayor integración con los INE, la estructura de trabajo en red, y las actividades de promoción con autoridades de alto nivel de los Ministerios de Trabajo (realizadas por

la coordinación de los OML con un decisivo apoyo de la Red y la coordinadora del Proyecto) a fin de lograr mayor apoyo de las autoridades para los OML.

Recomendaciones.

1. Implementar sistemas de información laboral a nivel nacional y regional en cuyos diseños se identifique claramente los diferentes tipos de usuario; las fuentes para obtener información cuantitativa y cualitativa; los procedimientos para el ingreso, recopilación y organización de esta información, así como para el procesamiento, análisis y control de calidad, la generación y difusión de resultados, y la administración y configuración de los sistemas; y los mecanismos para garantizar la sostenibilidad de los sistemas.
2. El sistema de información regional debería utilizar la información proveniente de los sistemas nacionales (para lo cual el diseño de ambos deben tener características similares y complementarias) y también debería tener un mecanismo propio de provisión que, además de incorporar información asociada a los indicadores laborales armonizados, organice de forma regular la obtención de información cualitativa procedente de las consultas a informantes clave.
3. Cada sistema de información laboral nacional debería ser administrado por los OML de cada país, mientras que en el caso del sistema regional es necesario definir si lo administraría la Red, el OLACD, la OIT (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana) o el SICA.
4. Un eventual nuevo proyecto que apunte a implementar estos sistemas de información laboral nacionales y regional debería mantener la capacidad operativa de cada uno de ellos y del espacio de encuentro representado por la Red; y podría estar gestionado por un equipo técnico que se incorpore dentro de la Coordinación de la Red, que debería incluir entre sus integrantes a personal con formación o estudios de especialización en estadística, así como un comunicador para la difusión de los productos y actividades que se realicen.
5. En este nuevo proyecto, se debería gestionar la incorporación de representantes cualificados de cada país, provenientes por ejemplo del ámbito universitario, para apoyar en la realización de investigaciones, capacitaciones u otros productos que se definan.
6. Para el financiamiento de este nuevo proyecto se deberían movilizar fondos con donantes tradicionales (como AECID, Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, Unión Europea, Ministerio de Trabajo de Estados Unidos) y no tradicionales (los propios gobiernos, como es el caso de Panamá para el SIALC, o cooperación sur-sur).

7. En aras de ir generando un escenario favorable para la implementación de este sistema de información regional (independientemente de quien lo gestione), la Red debe efectuar seguimiento a las acciones que realiza cada país para lograr la armonización de los 9 indicadores acordados en el segundo taller de armonización y, de ser necesario, brindar asistencia técnica a los OML e INE de los respectivos países para que se cumplan estos acuerdos.
8. Realizar permanentemente actividades de promoción a nivel de la alta dirección de las instituciones involucradas (INE, Ministerios de Trabajo, Consejo de Ministros del Trabajo) incidiendo en las ventajas de la armonización en términos de la formulación e implementación de políticas de alcance regional, y de la utilización de las investigaciones que usan como insumo las estadísticas armonizadas.
9. Incorporar el OLACD y la Red a la institucionalidad del SICA y establecer relaciones de cooperación y coordinación con el SICA a dos niveles: uno técnico entre la Red, el OLACD y SISCA, y uno político entre el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, y el SICA.
10. Sistematizar y tomar en cuenta las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas de otros observatorios transnacionales en América Latina, más consolidados, como el Observatorio de Mercado de Trabajo de MERCOSUR (OMTM) o el Observatorio Laboral Andino (OLA).
11. A mediano o largo plazo una estrategia que podría dar mejores resultados y ser más sostenible es que la OIT (especialmente la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe) pueda asumir dentro de su presupuesto regular una unidad técnica que, desde un enfoque de investigación y tomando en cuenta las estadísticas laborales nacionales y regionales del mercado laboral, facilite la comprensión del mercado laboral en temas como la vinculación entre la demanda laboral y la oferta de formación profesional, las migraciones laborales, la informalidad, el trabajo infantil; y permita dar mayor sustento a las propuestas que realice la OIT en estos ámbitos.

Recomendaciones vinculadas a la mejora del funcionamiento de los OML y del OLACD.

12. Identificar, y en la medida de lo posible atender, las necesidades de investigaciones, formación y asistencia técnica de instituciones, regionales y nacionales, relevantes en materia laboral tanto públicas, como organizaciones de empleadores, sindicatos, IFP; para lograr así involucrarlas activamente en el desarrollo del Proyecto y, con ello, obtener mayor legitimidad ante ellas.

13. Desarrollar los siguientes temas de investigación, tanto a nivel de cada país como de la Región: condiciones laborales y calidad de empleo; vínculo entre la formación técnica profesional y demanda empresarial; y, en un segundo orden de prioridad, empleo juvenil; mujeres y empleo; trabajo infantil; autoempleo y emprendimiento.
14. Fortalecer las capacidades del personal de los observatorios en lo que se refiere a conocimiento del contexto económico, social y político de su país y de la Región; definición, caracterización y estimación de trabajo decente; manejo de software y técnicas estadísticas; diseño de muestras; metodologías de investigación cuantitativa y cualitativa; generación, análisis e interpretación de indicadores; construcción y mantenimiento y actualización de páginas web.
15. Propiciar el uso de nuevas tecnologías de información y comunicaciones que permitan transmitir información a bajo costo, tales como las redes sociales, foros y talleres virtuales, boletines electrónicos, *webinars*; así como tener un contacto más permanente con otros observatorios a través por ejemplo de las reuniones virtuales.
16. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita obtener información cuantitativa acerca del nivel de posicionamiento del OML en su país y del OLACD en la Región, las capacidades “de entrada” y “de salida” de los usuarios de los productos, así como su nivel de satisfacción y utilidad.
17. Gestionar nuevas fuentes de financiamiento de cooperación internacional, de recursos propios de los Estados, e inclusive de las IFP, siguiendo el ejemplo de países como Guatemala que está financiando con la Unión Europea estudios de prospección laboral y de formación para el trabajo, o de República Dominicana con el BID para la creación de un sistema integrado de estadísticas laborales.

5. Evaluación.

5.1. Antecedentes del Proyecto.

El Proyecto “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)” (RLA/10/01M/SPA) se está ejecutando en el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Panamá, Haití y República

Dominicana, con sede en San José, Costa Rica. El Proyecto se inició en marzo de 2010 y tiene prevista su finalización en mayo de 2014. Fue aprobado en la Comisión Mixta España-OIT, cubre los siete países de la subregión, y está financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.

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

Los objetivos específicos del Proyecto son dos:

- Al final del Proyecto las instituciones involucradas habrán mejorado el conocimiento del mercado laboral de la región con información actualizada y oportuna que sirva de apoyo a los procesos de intermediación, las acciones de capacitación y las políticas de empleo.
- Al final del Proyecto las instituciones involucradas cuentan con una estructura regional que le da sustento y apoyo a las instancias regionales y nacionales en la toma de decisiones.

5.2. Antecedentes de la evaluación.

Conforme a la política de evaluación de la OIT, proyectos con presupuestos mayores a \$1 millón deben ser sometidos a evaluaciones; en tal sentido, entre agosto y setiembre de 2012 se realizó una evaluación intermedia independiente y, actualmente, estando próximo a finalizar el Proyecto, se está ejecutando una evaluación final interna.

Esta evaluación pretende determinar el logro de sus metas y resultados, de manera sistemática y objetiva e identificando el por qué de lo que ha funcionado y lo que no. Específicamente, los objetivos de la presente evaluación son los siguientes:

- Identificar los logros, desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones del Proyecto en el curso de su ejecución.
- Examinar la validez de las estrategias, incluyendo su pertinencia dentro del contexto nacional, así como la sostenibilidad de sus acciones asumidas por las contrapartes y beneficiarios.
- Analizar la existente estructura institucional y la capacidad de implementación por parte de la OIT.
- Evaluar los vínculos existentes y potenciales entre el proyecto OLACD-OIT y los constituyentes de la OIT, a fin de analizar las estrategias de cooperación utilizadas en el curso del Proyecto.

El alcance de la evaluación comprende el Proyecto en su conjunto; es decir, cada uno de los componentes ejecutados y en todos los países contemplados por la iniciativa: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Asimismo, el período de análisis de la presente evaluación abarca desde que el Proyecto inició (Marzo 2010) hasta la fecha, aunque seguramente con mayor énfasis en los últimos dos años (2012 – 2013) ya que los primeros (2010 – 2011) fueron objeto de análisis durante la evaluación intermedia.

5.3. Metodología.

Los contenidos que han sido materia de evaluación se agruparon según los criterios de pertinencia y aptitud estratégica, validez de diseño, eficacia (logros), efectividad de la gestión, eficiencia, orientación hacia el impacto, y orientación hacia la sostenibilidad.

Para llevar a cabo la evaluación de cada uno de estos criterios se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. Las fuentes secundarias fueron principalmente el PRODOC del Proyecto, el informe de evaluación intermedia, los planes de trabajo, los informes de avance, informes financieros, material de difusión, notas de prensa, memorias, sistematizaciones y estudios generados por el Proyecto. Todas estas fuentes contienen información relevante acerca de su diseño, gestión, ejecución, resultados, articulación con otros programas y metodologías de OIT, entre otros. En el Anexo 2 se presenta la relación completa de todas las fuentes secundarias revisadas.

En tanto, las fuentes primarias para recoger información relevante de diferentes actores relevantes en la ejecución del Proyecto fueron entrevistas individuales, un taller de evaluación, y un cuestionario a los que participaron en este taller.

Previo a ello se elaboró una matriz de preguntas respecto a cada uno de los criterios mencionados al iniciar esta sección, y para cada pregunta se identificó la fuente de información a la que había que recurrir para obtener una respuesta. En el Anexo 3 del presente documento se presenta esta relación de preguntas y fuentes de información.

Las entrevistas se hicieron, previamente al taller de evaluación, al personal del Proyecto (coordinadora, asistente administrativa, una consultora), a los coordinadores de los OML, al coordinador de estadísticas del Programa SIALC, y a funcionarios de los Ministerios de Trabajo de Panamá y Guatemala. Estas entrevistas, que giraron en torno a las preguntas listadas en el Anexo 3 del presente documento, se aplicaron entre el 17 y 20 de febrero del 2014 en Panamá. En el Anexo 4 se detalla la relación de las personas entrevistadas.

También se llevó a cabo un taller de evaluación del Proyecto en Panamá el 21 de febrero del 2014, con la participación de coordinadores y analistas de los OML y, en menor medida, de representantes de organizaciones empresariales y sindicatos. En el taller se recogió la opinión de los participantes sobre determinados temas asociados principalmente a la eficacia del Proyecto, efectividad de la gestión, su orientación hacia el impacto y la sostenibilidad. Específicamente, se plantearon 13 preguntas que guiaron el taller y para cada una de ellas se abrió un espacio de discusión para recabar la opinión de los participantes. El Anexo 5

contiene la presentación utilizada para la ejecución del taller (incluyendo estas 13 preguntas guía) y en el Anexo 6 la relación de participantes.

Finalmente, a los participantes del taller de evaluación se les aplicó un cuestionario para indagar sobre la satisfacción y percepción de relevancia y utilidad con los servicios recibidos por parte del Proyecto (como investigaciones, capacitaciones), y sobre otros aspectos contenidos en el Anexo 7¹.

5.4. Principales hallazgos.

5.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica.

El Proyecto se inicia en el 2010 y responde a una situación crítica en materia de información laboral, caracterizada por la escasa disponibilidad y calidad de las estadísticas y registros laborales, de información sistematizada, de estudios o informes sobre la realidad socio laboral. Y la falta de homogeneidad conceptual y metodológica entre los países de la región, significaba que la poca información generada por cada país no podía ser comparada con la de los demás países².

Los Observatorios Nacionales del Mercado Laboral (OML) de Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, así como el Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD) y la Red de Observatorios (conformada por los 7 OML y por OLACD) se han creado en el 2006 y son instancias muy importantes para poder revertir la situación que se acaba de plantear.

En tal sentido, las debilidades que tenían todas estas instancias al 2010 y que a continuación se presentan, justifican la intervención de un Proyecto como el que se está evaluando, que apunta, a través de un diseño que es materia de análisis de la siguiente sección, precisamente a fortalecer al OLACD, a la Red y a los OML.

Los OML.

Desde sus inicios la función principal de los OML ha sido es generar información sobre el comportamiento y las tendencias del mercado de trabajo a través de la utilización de distintas fuentes (encuesta de hogares, que proveen los Institutos Nacionales de Estadística (INE), y registros administrativos que proveen Servicios Públicos de Empleo (SPE), y otras instancias de los Ministerios de Trabajo y de otras instituciones públicas). Esta información se plasmaba en diagnósticos, informes, boletines, estudios periódicos y estaba destinada principalmente a las autoridades del Ministerio de Trabajo.

¹ Este cuestionario se aplicó a todos los coordinadores, ex coordinadores, analistas y ex analistas de los OML, que estuvieron presentes en el taller de evaluación.

² Todas estas limitaciones fueron relevadas durante la ejecución de talleres de formulación del Programa Formación Ocupacional e Inserción Laboral - FOIL (principal antecedentes del Proyecto), así como el desarrollo de diversos foros en la región durante el período 2006 – 2009.

Si bien al 2010 (año en que inicia del Proyecto) los OML tenían diferentes niveles de desarrollo, en general tenían muchas debilidades, y por lo tanto se justificaba una intervención que apunte a fortalecerlos.

- Limitaciones en las fuentes de información con las que trabajan los OML.
 - Falta de coherencia y consistencia en los registros administrativos, información desactualizada o sin niveles de desagregación relevantes.
 - Los OML obtenían la información por contactos personales o búsquedas por Internet ya que no existen protocolos ni acuerdos formales entre los OML y las diferentes instituciones que proveen información.
 - Los OML no contaban con información sobre demanda laboral (encuestas a empresas) y tampoco tenían una red de informantes clave para poder complementar el análisis del mercado laboral con un enfoque más cualitativo.

- Limitaciones en la organización de los OML.
 - Indefinición administrativa de la estructura del observatorio y ubicación en el organigrama institucional del Ministerio de Trabajo.
 - No se habían establecido los procedimientos adecuados para funcionamiento de los OML (ausencia de manual de procedimientos).
 - Como consecuencia de las dos limitaciones anteriores, falta de autonomía para la definición de los temas a analizar y para la difusión de resultados.

- Limitaciones en el personal de los OML.
 - Alta rotación del personal de los OML y además no existía una definición clara de las funciones que deben desempeñar cada uno (ausencia de manual de funciones).
 - Falta de formación especializada del personal. Si bien el personal de los OML habían recibido entre el 2007 y 2010 algunas capacitaciones y asistencias técnicas³, se requería desarrollar sus capacidades en metodologías y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, procesamiento de información y manejo de software estadísticos actualizados y especializados, construcción de indicadores, análisis e interpretación de datos, entre otros.

- Limitaciones en la difusión de los productos de los OML. La ausencia de una estrategia definida de difusión y de un mecanismo formal influía en el bajo posicionamiento de los OML dentro del Ministerio de Trabajo y, más aún, ante otras instituciones.

El Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD).

³ Las capacitaciones principalmente en manejo básico de programas estadísticos, por parte de FOIL, y las asistencias técnicas básicamente por parte del Ministerio de Trabajo de España. En Guatemala y El Salvador también se recibió alguna capacitación de INTECAP e INSAFORP respectivamente; en Costa Rica del INEC; y en Honduras y República Dominicana un diplomado en análisis de mercado laboral de un año.

El OLACD se crea con el convenio firmado entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Programa FOIL, y la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)⁴.

El OLACD fue concebido como un sistema integrado de información que analiza, investiga y estudia distintas dimensiones y ámbitos del mercado de trabajo. Se pretendía así que, a través de sus productos y servicios (estudios de diagnósticos y tendencias, artículos, revistas), pudiesen dotar de forma permanente insumos a instancias como los Consejos de Ministros de Trabajo y de Educación de Centroamérica y República Dominicana y la Red de Institutos de Formación Profesional, para que fortalezcan la inserción laboral, incidiendo en la formación y la orientación de los trabajadores y trabajadoras, en la gestión de los SPE y en la información de los empleadores.

Las principales razones que justifican la existencia de un observatorio de carácter regional como OLACD son las siguientes:

- Los procesos de integración económica y política que se fueron implementando en la subregión hacían factible un tratamiento de la realidad sociolaboral (incluyendo los impactos en el mercado laboral de factores como la suscripción de tratados de libre comercio, fenómenos de globalización, crisis económicas) desde una óptica transnacional, más aún tomando en cuenta que los países de Centroamérica presentan cierta homogeneidad en dinámicas de los mercados laborales.
- La creación de espacios económicos y laborales que trasciendan el ámbito nacional y que permitan aprovechar experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas de los diferentes países, así como llevar a cabo proyectos conjuntos, podría contribuir a la mejora en el diseño y ejecución de las políticas de empleo y formación en estos países.

Asimismo, una intervención como la del Proyecto que buscaba fortalecer el OLACD⁵, queda justificada al tomar en cuenta las limitaciones que presentaba hacia el 2009 (año en que se diseñó el Proyecto):

- No se disponía de un Sistema de Información Sociolaboral que agrupe de forma organizada información cualitativa y cuantitativa relevante sobre el mercado de trabajo, provenientes de diferentes fuentes de información nacionales (encuesta de hogares, registros administrativos de los Ministerios de Trabajo), y que pueda servir como insumo para la formulación de políticas de empleo en la región. Pero además que dicho Sistema facilite la homologación de la información laboral disponible por

⁴ Desde sus inicios, el OLACD se ubica dentro de la Sede de la Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

⁵ De hecho, el título del Proyecto es “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana”.

país en datos estandarizados a nivel regional, de modo que permita la comparación regional y entre países.

- Existía una brecha importante por cubrir en lo que se refiere al desarrollo de investigaciones y diagnósticos en la región, relacionados con la oferta y la demanda de empleo, con las vinculaciones entre el empleo y la formación y con las tendencias laborales.
- En cuanto al funcionamiento del OLACD, también había varios aspectos que mejorar como por ejemplo la optimización de los procedimientos y tiempos para la elaboración de investigaciones y diagnósticos, o la mayor difusión de sus productos, utilizando no solo su página web y publicaciones, sino principalmente tecnologías de información gratuitas.
- La ausencia de alianzas estratégicas con organizaciones regionales y agentes sociales, lo cual limitaba no solo el funcionamiento, alcance y posicionamiento de OLACD sino sus perspectivas de sostenibilidad, de acceso a recursos de financiación provenientes de cooperación externa.

La Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana.

La Red se crea durante la primera reunión de observatorios⁶, y desde su inicio estuvo conformada por los 7 OML y por el OLACD. Busca vincular a todos los observatorios que la conforman para aprovechar el nivel de complementariedad y de coincidencia entre ellos, y para afrontar proyectos comunes y realizar acciones conjuntas que aporten insumos y recursos a cada uno de estos observatorios.

Al 2010 la Red presentaba una serie de limitaciones que ameritaba una intervención como la del Proyecto que esté orientada a fortalecerla.

- Poco intercambio de experiencias entre los OML, generada principalmente por la escasez de espacios de encuentro entre los observatorios, y en general de mecanismos de comunicación entre ellos.
- Tampoco se habían definido los canales de comunicación con interlocutores tan importantes como el Consejo de Ministros de Trabajo y con la Red de Institutos de Formación Profesional.
- La falta de claridad en los roles que deben de jugar cada uno de los actores (los 7 OML y OLACD) y la no existencia de una estructura organizativa ni una coordinación en la Red.

⁶ En dicha reunión se firmó el acta constitutiva de la Red, denominada “Declaración de la Primera Reunión de Observatorios de América Central y República Dominicana”.

Concordancia con la promoción de normas internacionales de la OIT y con sus objetivos estratégicos y resultados.

Las funciones que asumen los OML y el OLACD son el reflejo de distintas normas internacionales de la OIT como por ejemplo el Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88); la Recomendación sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 83); la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); la Recomendación sobre el desarrollo de los Recursos Humanos, 2004 (núm. 195); y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

El Proyecto también guarda relación con los objetivos y resultados del Programa y Presupuesto de la OIT para un determinado bienio, específicamente con el Resultado 1 “Más mujeres y hombres tienen acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos” y con su indicador 1.3 “Número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, ponen en marcha o refuerzan sistemas de información y análisis sobre el mercado laboral y difunden información sobre las tendencias del mercado de trabajo nacional”⁷.

Asimismo, el Proyecto está en plena sintonía con los objetivos de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006 – 2015 para América Latina y con el Pacto Mundial para el Empleo, aprobado en la 98 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009). La Agenda Hemisférica establece como elemento fundamental para la puesta en marcha de políticas de trabajo decente en la región, la existencia de una base informativa completa sobre el mercado de trabajo, con un esquema de estadísticas laborales integrado, que combine la información de los hogares con la de las empresas, y también la de los registros administrativos. A su vez, el Pacto Mundial señala que, para salir de la crisis, los países necesitan mejorar su capacidad para generar y utilizar información sobre el mercado de trabajo como base para adoptar decisiones de política bien fundados.

Concordancia con programas nacionales de trabajo decente.

El Proyecto ha estado vinculado a los programas nacionales de trabajo decente de los países que forman parte del alcance del Proyecto, específicamente al eje prioritario 2 “Fortalecer al Gobierno, a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución de un Plan Nacional de Empleo y la mejora de los servicios que ofrecen”.

Cuadro 1. Programas Nacionales de Trabajo Decente a los que está vinculado el Proyecto.

País	Programa Nacional de Trabajo Decente (eje prioritario 2)
El Salvador	Se hace hincapié en “la necesidad de realizar esfuerzos para mejorar la información disponible y las estadísticas del mercado de trabajo, lo que posibilitará un monitoreo más efectivo de la evolución y tendencias del mercado laboral y será, a su vez, un elemento catalizador y dinamizador de las políticas definidas”.

⁷ El período de ejecución del Proyecto (2010 – 2014) involucra 3 Programas y Presupuestos de OIT: 2010 – 2011, 2012 – 2013 y 2014- 2015. No obstante, el resultado 1 y el indicador 1.3 han permanecido iguales durante estos tres bienios.

Panamá	Se establece que “el trabajo estará enfocado en el mejoramiento de la información sobre la demanda en el mercado de trabajo”.
Costa Rica (may 2012)	En el apartado 5 se señala la necesidad de “promover de una manera más efectiva el monitoreo del mercado laboral y sus tendencias”
Nicaragua	Se establece que “para apoyar la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno, en aras de reducir los niveles de subempleo y pobreza en Nicaragua, se impulsarán prioritariamente ciertas áreas de interés nacional, como es el caso de la generación de estadísticas laborales que posibilite poner en práctica políticas activas del mercado de trabajo”.
Rep.Dominicana (set 2013)	El efecto esperado 2.5 dice: “El país, con el apoyo de la OIT, fortalece su Sistema Nacional de Empleo”.
Honduras (dic 2012)	El efecto esperado 2.4 dice: “El país, con el apoyo de la OIT, mejora su sistema de información socio laboral y estadísticas del mercado de trabajo”

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto.

5.4.2. Validez del diseño.

El objetivo general del Proyecto es, de acuerdo al Marco Lógico, “contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo regional, vía el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Ministerios de Trabajo”.

Asimismo, el Proyecto contempla dos objetivos específicos y quince productos.

- Objetivo específico 1. “Instituciones involucradas habrán mejorado el conocimiento del mercado laboral de la región con información actualizada y oportuna que sirva de apoyo a los procesos de intermediación, capacitación y políticas de empleo”.
 - Producto 1. Análisis conjunto y estructuración de los registros administrativos de intermediación laboral disponibles para todos los países.
 - Producto 2. Propuesta de base de datos de directorio regional de empresas, de los distintos países de la región.
 - Producto 3. Establecidos protocolos con distintos productores de datos para recibir con regularidad la actualización de las bases de datos con información laboral.
 - Producto 4. Se dispone de un conjunto de indicadores y variables del mercado de trabajo armonizados a nivel regional.
 - Producto 5. Definido un sistema de información cualitativa con organizaciones empresariales, de trabajadores e informantes clave.
 - Producto 6. Se cuenta con un sistema de información actualizada sobre las políticas, planes y programas de empleo y trabajo decente, y definidos un número de indicadores para medir su impacto.
 - Producto 7. Realizadas investigaciones sobre temas de interés del mercado de trabajo de la región.

- Objetivo específico 2. “Instituciones involucradas cuentan con una estructura regional que le de sustento y apoyo a las instancias regionales y nacionales en la toma de decisiones”.
 - Producto 1. Una Red de observatorios en la región funcionando como punto de encuentro entre los observatorios.
 - Producto 2. Establecidos vínculos de colaboración de los Observatorios con la Red de Institutos de Formación y con los Institutos de Formación Profesional (IFP) de cada país.
 - Producto 3. Establecidos vínculos de colaboración entre el OLACD y las organizaciones sindicales y empresariales.
 - Producto 4. Establecido un marco de colaboración con el resto de observatorios de América Latina
 - Producto 5. Las actividades y programación del OLACD atiende a la agenda del Consejo de Ministros.
 - Producto 6. Establecidos vínculos de colaboración entre el Consejo de Ministros de Educación y OLACD, en temas relacionados a la formación técnica.
 - Producto 7. Elaborada una propuesta para que el OLACD y la Red pasen a formar parte de la institucionalidad del SICA.
 - Producto 8. Establecido y desarrollado un sistema de difusión de los productos y actividades de los observatorios de la región.

El Marco Lógico.

El Marco Lógico ha sido el instrumento que ha guiado la ejecución del Proyecto y, por lo tanto, la evaluación de la efectividad del Proyecto (que se hará en la siguiente sección) se realizará en función al cumplimiento de los objetivos, productos y actividades previstas en dicho Marco.

Si bien los dos objetivos específicos del Proyecto están vinculados al objetivo general y también se aprecia una relación estrecha entre ellos, no está explícito en los objetivos aspectos que en la práctica sí se han dado y son logros importantes del Proyecto: que busca contribuir no solo a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo regional sino también el de cada uno de los países, y que el sustento y apoyo a los Ministerios de Trabajo, organizaciones sindicales y empresariales lo da no solo la estructura regional del Proyecto (OLACD y la Red) sino también cada OML.

En relación al objetivo específico 1, “la mejora del conocimiento del mercado laboral” no puede ser únicamente atribuible al Proyecto⁸. Lo que sí depende del Proyecto (y, por lo tanto, pudo incluirse en la definición del objetivo específico) es la generación y difusión de la “información actualizada y oportuna”. Si estos dos procesos (generación y difusión) son adecuados, se incrementa la posibilidad de que los Ministerios de Trabajo utilicen dicha

⁸ En un Marco Lógico, los objetivos específicos deben hacer referencia a un cambio de situación o condición que pueda ser atribuible enteramente a la intervención del Proyecto.

información para mejorar sus procesos de intermediación, capacitación y políticas de empleo. Los productos y actividades de este objetivo están asociados principalmente a la realización de investigaciones, y a la recopilación y análisis de diferentes fuentes de información cuantitativa (encuestas a hogares, registros administrativos) y cualitativa (informantes clave) relevantes sobre el mercado laboral.

Y en relación al objetivo específico 2, éste alude a una estructura regional (OLACD y la Red) que da sustento y apoyo a instancias regionales (SICA, Consejo de Ministros de Trabajo) y nacionales (Ministerio de Trabajo, organizaciones sindicales y empresariales) en la toma de decisiones. En este objetivo faltó incluir algún producto específico referido al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los Observatorios (tanto OLACD como OML). Si bien en la práctica esto ha ocurrido como parte del primer producto, vía capacitaciones y cursos al personal de los OML, hubiera sido mejor hacerlo explícito en algún producto aparte.

Y para evitar que el objetivo tenga muchos productos, quizás se pudo haber juntado en uno solo a los productos 2, 3, 4 y 6, referidos todos ellos a los vínculos con aliados técnicos estratégicos (como IFP, Red de IFP, Consejo de Ministros de Educación, organizaciones sindicales y empresariales, observatorios de América Latina); y del mismo modo con los productos 5 y 7, que atañen ambos a los vínculos con aliados políticos estratégicos (Consejo de Ministros de Trabajo y SICA).

Se han contemplado indicadores en el Marco Lógico a nivel de actividades, productos y objetivos, pero en estos dos últimos niveles existen algunas deficiencias como la no inclusión de indicadores que reflejen la calidad de los productos generados, la falta de definiciones operacionales de los indicadores, y sobre todo la no especificación de las metas previstas.

A nivel del objetivo general, no se han previsto indicadores que permitan medir si efectivamente al finalizar el Proyecto se ha producido una “mejora” en el funcionamiento del mercado de trabajo⁹. Y en cuanto a los indicadores asociados al primer objetivo específico, los dos que se contemplaron (“*Contar con un sistema de información del mercado laboral a nivel regional*”, y “*número de acciones, estrategias o políticas que son diseñadas a partir de la información recopilada por el Proyecto*”) son pertinentes pero en ambos casos falta precisar la definición operativa, por ejemplo ¿cuándo se puede decir que “se cuenta con un sistema de información”?, o ¿qué se entiende por “una acción o estrategia”?, ¿cuándo se consideran que éstas han sido “diseñadas o ajustadas tomando en cuenta la información generada y difundida por el Proyecto”?

Respecto a los indicadores asociados a los productos (tanto en el objetivo específico 1 como en el 2), faltó incluir algunos que reflejen la calidad y utilidad de los productos, así como el nivel de satisfacción de los usuarios¹⁰. Además, en ninguno de los indicadores (ni de

⁹ Por ejemplo indicadores asociados al trabajo decente, a la población vulnerable (mujeres, jóvenes, discapacitados). En todo caso, es claro que el cumplimiento de la meta de estos indicadores u otros de este nivel no hubiesen dependido exclusivamente del Proyecto.

¹⁰ Un par de ejemplos para ilustrar lo que se acaba de mencionar: en el producto 1 del objetivo específico 2 (“Red de observatorios funcionando como punto de encuentro...”) se podría haber incluido algunos indicadores que reflejen el cumplimiento de las funciones de la Red (proyectos conjuntos, software común, etc...). Del mismo modo, en el producto 8 de este mismo objetivo (“Establecido y desarrollado un sistema de difusión de

productos ni de objetivos) se establecieron metas físicas, por lo cual no existe un estándar para comparar las metas realmente alcanzadas durante la ejecución del Proyecto.

Ajustes al Marco Lógico durante la ejecución del Proyecto.

En la Comisión Mixta España – OIT de Octubre del 2011 se firmó un Acuerdo de Asociación entre OIT y España, el cual contiene elementos que fortalecen la gestión basada en resultados de la cooperación técnica de la OIT.

En este contexto, se revisó el documento original del Proyecto y se elaboró un Marco de Resultados Estratégicos¹¹, que conserva el mismo objetivo general y los mismos objetivos específicos del diseño original (por lo tanto, aplican las mismas observaciones que se acaban de hacer) pero que introduce algunos indicadores que no contribuyen a una mayor claridad del diseño: para el objetivo general el indicador (“*Se habrán reforzado los sistemas de información y análisis sobre el mercado laboral y difundido las tendencias de empleo, a nivel nacional y regional*”) tiene que ver más con el primer objetivo específico; y para este primer objetivo se añade uno que es muy genérico (“*# de productos generados por los observatorios nacionales*”).

En cuanto a los productos, se redujeron a 3 (de los 15 originales) en un saludable intento de simplificación por parte del AECID y el Ministerio de Trabajo, que fueron quienes acordaron el documento; no obstante, esto supuso dejar de lado (al menos al revisar este Marco de Resultados) algunos importantes como las investigaciones y la difusión, y tampoco se incluyó de manera explícita el fortalecimiento del OLACD y los OML. Y la novedad es la inclusión explícita de un producto que apunta a fortalecer la capacidad de los SPE.

Estrategias previstas para la sostenibilidad del Proyecto.

La estrategia del Proyecto para abordar las limitaciones de los OML, OLACD y la Red mencionadas en la sección anterior (“pertinencia y aptitud estratégica”) se ha basado en el apoyo para el fortalecimiento técnico e institucional a estas instancias; con cursos de capacitación, aprendizaje de metodologías para la elaboración de investigaciones, y también con la elaboración de una propuesta conceptual y administrativa para la organización de la Red.

También estuvo previsto desde el diseño los vínculos o alianzas con IFP, INE, centros de investigación, sector académico, organizaciones de empleadores y sindicatos, Consejo de Ministros de Trabajo, otros observatorios de América Latina, entre otros.

productos y actividades...”) se podrían haber incluido algunos indicadores que reflejen el uso de estos mecanismos de difusión como por ejemplo “el número de visitantes a la web de OLACD y de los OML”.

¹¹ No obstante, el Proyecto en los años 2012 – 2013 se ha seguido guiando del Marco Lógico original.

Y en cuanto a la articulación y complementación de la intervención con otros proyectos, programas o instancias de la OIT, desde el diseño se previó un trabajo conjunto con el Programa Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC), y en la práctica ha funcionado: el SIALC no solo es la fuente principal de información para el OLACD sino que también han brindado capacitación y asistencia técnica a los OML en cursos, reuniones y en el taller de armonización de indicadores; y han colaborado en algunas investigaciones (en la validación de estadísticas por ejemplo) realizadas en el marco del Proyecto, como por ejemplo la de informalidad.

Asimismo, con el Proyecto FOIL se realizó conjuntamente la XI reunión de la Red (primera del Proyecto), así como la investigación sobre empleos verdes; con el proyecto Promoción del Diálogo Social se organizaron los talleres sindicales; y con el Proyecto Políticas de Migración laboral sensibles al género se trabajó la investigación sobre flujos migratorios.

5.4.3. Eficacia (logros).

El Proyecto muestra buenos resultados en términos de obtención y generación de información sobre el mercado laboral: el OLACD fundamentalmente en base a las encuestas de hogares de los países (fuente proporcionada por el SIALC), y la Red en base a diversas fuentes, entre las que se encuentran, entre otras, encuestas de hogares, de empleo, de condiciones de vida y registros administrativos provenientes principalmente de los Ministerios de Trabajo. Los usuarios principales de esta información generada por el Proyecto han sido los Ministerios de Trabajo y la misma OIT (sobre todo de lo que ha producido el OLACD).

A partir de ello, es necesario que estos avances se integren en un sistema de información laboral, que se actualice continuamente, y que sirva aún más para apoyar a los procesos de intermediación, capacitación y políticas de empleo de los Ministerios de Trabajo. Para que esto ocurra, es necesario trabajar en los diferentes componentes funcionales que debe tener este tipo de sistemas: ingreso y recopilación de datos; procesamiento, análisis y control de calidad; generación de resultados; diseño de un software específico; administración y configuración del sistema; entre otros.

Tomando en cuenta estos resultados, se puede afirmar que el Proyecto ha contribuido al cumplimiento del indicador 1.3 del resultado 1 del Programa y Presupuesto OIT para los bienios 2010 – 2011, 2012 – 2013 y 2014 – 2015, más específicamente a dos de las criterios de cumplimiento¹² (“el Estado Miembro facilita información sobre los indicadores de los objetivos del milenio relativos al empleo pleno, productivo y decente” y “se facilitan a la OIT datos y análisis sobre el mercado de trabajo nacional a efectos del seguimiento y la comparación internacional”).

¹²No así al otro criterio que es “las unidades de información sobre el mercado laboral están relacionadas con los sistemas nacionales de seguimiento”.

En relación al segundo objetivo específico, el Proyecto se ha orientado al fortalecimiento de la Red y, como consecuencia, de los OML, partiendo de la elaboración de una propuesta conceptual y administrativa para el funcionamiento de la Red y luego a través de acciones más tangibles para los OML como las reuniones presenciales semestrales con participación de todos los observatorios, la capacitación al personal técnico de los OML, y el abordaje de investigaciones conjuntas, para lo cual el Proyecto además contrató colaboradores externos de apoyo.

El Proyecto ha tenido una vinculación muy estrecha con los Ministerios de Trabajo, con el SIALC, y con los INE. En el caso de los Ministerios, no solo porque han sido los principales usuarios de la información generada por el Proyecto sino porque, en general, han respaldado políticamente la labor de estos OML. Y en el caso del SIALC y los INE no solamente porque son la fuente principal de información para las investigaciones del OLACD y de la Red sino por lo que se ha avanzado en términos de armonización de indicadores, lo cual será tratado con un poco más de detalle más adelante.

En cambio, se ha avanzado menos en lo que se refiere a la coordinación interinstitucional con el SICA, con IFP, con la Red de IFP, y con organizaciones empresariales. Ello se explica principalmente por factores externos al Proyecto, que son comentados más adelante en esta misma sección.

En lo que queda de la presente sección se hace una revisión de cada uno de los productos previstos en el diseño del Proyecto.

Objetivo específico 1 (Instituciones involucradas habrán mejorado el conocimiento del mercado laboral de la región con información actualizada y oportuna que sirva de apoyo a los procesos de intermediación, capacitación y políticas de empleo).

PRODUCTO 1: Análisis conjunto y estructuración de los registros administrativos de intermediación laboral disponibles para todos los países.

El Proyecto, cumpliendo con las actividades previstas en este producto, ha realizado dos estudios sobre los procesos de intermediación: “Valoración de los registros de los servicios de intermediación laboral de los ministerios de trabajo de Centroamérica y República Dominicana: una perspectiva desde los observatorios del mercado laboral” al inicio del Proyecto; y “Estudio sobre los registros administrativos de intermediación laboral de los SPE en Centroamérica y República Dominicana”, a fines del 2013. Algunos de los principales hallazgos de este segundo estudio¹³ fueron los siguientes:

- Existe una clara heterogeneidad de situaciones en lo que respecta a la calidad de los registros administrativos de intermediación laboral¹⁴ y, en tal sentido, Panamá y Nicaragua son los países que, en diferentes aspectos, requieren un mayor esfuerzo para alcanzar un nivel más acorde a la media de la región.

¹³ El estudio fue realizado por un consultor y validado por los OML.

¹⁴ Considerando criterios de veracidad, significación, organización, actualización, normalización, acceso y coordinación.

- En general, falta mejorar los protocolos de recopilación / entrega de información entre los SPE y OML, así como mejorar los sistemas de coordinación entre ambas instancias, tomando en cuenta que ambos se necesitan mutuamente: los OML requieren información oportuna y de calidad proveniente de los registros de los SPE y éstos, a su vez, necesitan la retroalimentación por medio de los informes técnicos y cuadros de salida que elaboran los OML.

Uno de los indicadores asociados a este primer producto es el “número de OML con acceso a las bases de datos del sistema de información y, al respecto, la evaluación ha identificado lo siguiente¹⁵:

- Todos los países, excepto Panamá, tiene acceso a estas bases de datos.
- En Costa Rica y Guatemala existe un protocolo de recopilación / entrega de información y además tienen acceso directo a las bases de datos. Incluso en Costa Rica, existe un Decreto Ejecutivo se aprobó que el OML sea el responsable oficial de procesar y difundir la información del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo.
- En Honduras, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador el acceso a los datos por parte del OML no es directo y se requiere solicitarla a través de determinadas instancias. De estos países, solo en el caso de Honduras existe un protocolo de recopilación / entrega de información.
- La principal limitación que han tenido algunos OML en este producto ha sido que los SPE entregan a destiempo la información solicitada.

Los OML recolectan, procesan y analizan la información proveniente de los SPE, y la difunden vía informes trimestrales o anuales. Cabe destacar además que los OML identificaron debilidades en los SPE (problemas de registro, duplicación, inconsistencia) y en algunos casos han hecho recomendaciones puntuales a los SPE para mejorar los servicios que ofrece; por ejemplo, en Costa Rica incluir algún protocolo que facilite el seguimiento de las personas buscadoras de empleo, con el objetivo de brindarles el servicio que cada uno necesita; en El Salvador que el sistema informático identifique errores en el ingreso de los datos; y en Honduras incluir otras preguntas al aplicativo informático.

PRODUCTO 2: Propuesta de base de datos de directorio regional de empresas, de los distintos países de la región.

¹⁵ En base al segundo estudio sobre los procesos de intermediación pero principalmente a la información proporcionada por los coordinadores y/o técnicos de los OML durante el trabajo de campo realizado en Febrero del 2014.

En este producto estaba previsto localizar las distintas bases de datos de empresas disponibles en cada país; y revisar la calidad, consistencia y coherencia de los datos de dichas bases; hacer un estudio sobre armonización de variables básicas disponibles en las bases de las empresas; y apoyar las iniciativas de creación de encuestas de establecimientos y procesos de armonización de éstas.

Sin embargo, no se llevó a cabo ninguna de estas actividades, y en el caso de las encuestas a empresas sobre temas laborales y formativos (expectativas de contratación, mecanismos de reclutamiento y selección, competencias laborales, perfiles ocupacionales, capacitación, entre otros) la explicación brindada por la coordinadora del Proyecto es que aplicarlas era muy caro para el presupuesto que manejaba el Proyecto en este producto. En todo caso, esto debió haberse previsto en el diseño para no incluir este producto como parte del Proyecto.

PRODUCTO 3: Establecidos protocolos con distintos productores de datos para recibir con regularidad la actualización de las bases de datos con información laboral.

En este producto estaba previsto identificar bases de datos susceptibles de ser utilizadas para el análisis del mercado de trabajo; establecer un sistema de provisión con regularidad de los registros y bases que se determinen de utilidad para el OLACD; y diseñar un sistema de organización y actualización de la información procedente de las distintas bases.

Esta información incluía aquella proveniente de las encuestas de hogares de los diferentes países, por lo que en la práctica no fue necesario que el Proyecto establezca protocolos ya que el SIALC tenía convenios con los INE para que éstos le entreguen sus bases de datos de las encuestas de hogares¹⁶. Entonces, acertadamente, se acordó que el SIALC le entregase estas bases de datos al OLACD para que este observatorio las analice y elabore y publique informes periódicos a partir de dicho análisis.

Si bien era necesario para el Proyecto utilizar los datos entregados por el SIALC (entre otras razones porque es el Programa que suministra la información de manera oficial a la OIT), quizás se pudo haber intentado (como parte de este producto o de otro asociado al primer objetivo estratégico del Proyecto) acceder a otras fuentes como asociaciones empresariales y sindicales, instituciones de formación profesional, Bancos Centrales, Ministerios de Planificación y Economía, que pueden tener información relevante y complementaria sobre el mercado laboral.

PRODUCTO 4: Se dispone de un conjunto de indicadores y variables del mercado de trabajo, armonizados a nivel regional.

La importancia de contar con un conjunto de indicadores armonizados a nivel regional es que mejora la capacidad de los sistemas de información regional y nacional, facilita el análisis

¹⁶ En la práctica, esto implica que a mediados de cada año aproximadamente, el SIALC efectúe misiones a cada país para recoger estas bases de datos. Solamente en Nicaragua el SIALC ha tenido problemas de acceso a la información.

del mercado de trabajo, y apoya la toma de decisiones y al diseño de políticas en materia de promoción del empleo.

Se debe tener en cuenta que en la región existen factores positivos para lograr esta armonización pero también algunas limitaciones. Entre los primeros destaca que, en términos generales, las encuestas de hogares se sustentan en un marco conceptual bastante alineado con las resoluciones adoptadas en las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) y son similares entre sí. Y las principales limitaciones son que las encuestas de hogares son muy espaciadas en el tiempo y no siempre tienen cobertura nacional completa, y que existe cierto temor en los países que esta armonización genere datos diferentes a los oficiales (más específicamente “peores resultados” en indicadores muy sensibles a la opinión pública como la tasa de desempleo por ejemplo).

En el marco de este producto, el Proyecto organizó dos talleres de trabajo entre los OML y los INE¹⁷, en el marco de la Red de Observatorios, y coordinó con el SIALC las misiones de asistencia técnica que este Programa realizó en el 2013 a todos los países de la región para darle seguimiento al proceso de acercamiento entre los OML y los INE, y para que éstos últimos se convenzan, aún más, de la importancia del trabajo conjunto entre ambas instancias.

En el primer taller (Guatemala, Setiembre del 2012) se identificaron intereses tanto de los OML como usuarios de la información como de los INE como productores de la misma, para ver en qué se coincidía y en qué se discrepaba.

Concretamente, se hizo un detallado análisis de los principales criterios de medición de la población ocupada, desocupada, subempleada por insuficiencia de horas, el del empleo en el sector informal y empleo informal; se revisó la situación existente en ese momento de las encuestas de hogares, exponiendo las diferencias entre países a través de matrices, lo cual también sirvió como ejercicio de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Posteriormente, en los trabajos de grupo los participantes del taller discutieron las propuestas hechas desde OIT/SIALC para avanzar en un proceso interno de armonización respecto a las definiciones internacionales, como paso previo a un esfuerzo de armonización subregional.

En el segundo taller (Panamá, 2014) los participantes¹⁸ recibieron información sobre el contenido e impacto de la Resolución de la 19 CIET (Ginebra, octubre 2013) sobre estadísticas de la Población Económicamente Activa, desempleo y subempleo. También se hizo seguimiento a los avances en el cumplimiento de los acuerdos del primer taller, y se hicieron grupos de trabajo para analizar criterios para estimación de indicadores de ocupación y subutilización susceptibles de armonización.

De acuerdo a los coordinadores y técnicos de los OML, lo más relevante de estos talleres es que ha permitido el acercamiento entre OML e INE, instancias que hasta el 2011 trabajaba

¹⁷ Talleres de Armonización de las Estadísticas de Empleo y Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana. Desafíos de los Institutos de Estadística y los Ministerios de Trabajo”.

¹⁸ Participaron todos los OML (excepto El Salvador) y los INE (excepto Nicaragua; y en el caso de República Dominicana es el Banco Central quien se encarga de la aplicación de la encuesta de hogares), así como dos organizaciones empresariales y tres organizaciones sindicales.

cada uno por su lado: de hecho, en varios países el primer taller se constituyó en la primera toma de contacto entre representantes de ambas instancias. Este acercamiento se ha plasmado en que el flujo de información entre INE y OML es más ágil y expeditivo, e inclusive en países como República Dominicana, el Ministerio de Trabajo ha iniciado un proceso de creación de un sistema integrado de estadística laboral, donde participan conjuntamente el Banco Central y el OML.

También puede destacarse como efecto positivo de estos talleres, que ha fomentado buenas prácticas e intercambio de experiencias entre los países en materia de recolección, análisis y tratamiento de la información estadística.

En cambio, los avances en términos del cumplimiento de los acuerdos tomados en los talleres no han sido tan importantes. Una de las razones que explica ello es que al iniciar el 2013 se estaba a la expectativa de la nueva Resolución de la XIX CIET y entonces en Marzo de dicho año, se acuerda con los Ministerios de Trabajo esperar a esta resolución (Octubre 2013) para, en base a ella, empezar a trabajar en el cumplimiento de los acuerdos del primer taller¹⁹.

Respecto a los acuerdos del primer taller, se han cumplido los más sencillos: (a) los OML e INE informaron a sus autoridades sobre las recomendaciones planteadas en el Taller (aunque sin establecer un cronograma de tareas a realizar), (b) los INE remitieron a la OIT las versiones de los últimos cuestionarios utilizados, manuales y algoritmos (aunque en algunos casos con algún retraso). De manera parcial se ha cumplido el de crear comités o equipos de trabajo que se reúnan periódicamente para abordar temas asociados a la armonización, metodologías y construcción de indicadores, ya que en algunos países sí existe esta relación de trabajo pero no bajo la figura formal de una comisión.

En cambio, no se han cumplido aquéllos que suponían elaboración de informes, evaluaciones, diagnósticos orientados a detallar el marco conceptual y metodológico utilizado por las encuestas de hogares para la medición de la condición de actividad, el subempleo por insuficiencia de horas, y empleo informal; y a identificar el grado de armonización de los indicadores sobre la condición de actividad, subempleo y empleo informal, así como una propuesta de los procesos a seguir en cada país para completar la armonización interna y la armonización a nivel sub regional.

En relación al segundo taller, lo más relevante de estos acuerdos es que se han identificado que los indicadores a armonizar en primer lugar serían los siguientes (todos expresados en tasas): participación, ocupación, desocupación, subutilización por insuficiencia de tiempo de trabajo, subutilización por insuficiencia de tiempo de trabajo y desocupación, desocupación de larga duración, desalentados, trabajadores vulnerables, asalariados ocupados en el total de la ocupación, ocupados que cotiza a un sistema de pensiones, y ocupados con atención de salud en virtud de su puesto de trabajo. Cabe destacar que, a pesar de que solamente ha

¹⁹ Cabe destacar que esta situación de postergar unas tareas ante la inminencia de una nueva Resolución no se va a volver a repetir en muchos años ya que se espera que esta Resolución dure 15 a 20 años: podrán haber ajustes puntuales en este lapso de tiempo, pero se espera que el enfoque general no cambie.

transcurrido un mes y medio desde que se firmaron los acuerdos del segundo taller, todos los países, a excepción de Nicaragua, ya han enviado al Proyecto la información requerida.

Los pasos siguientes que se han previsto son que cada país estimará los indicadores correspondientes, en base a criterios y directrices discutidos en el taller, utilizando datos del 2010 para adelante; y enviarán al OLACD y SIALC los resultados de dicha estimación. También debe considerarse que el Proyecto finaliza en Mayo del 2014 y, en tal sentido, no queda claro como el OLACD o la Red puedan hacer el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

PRODUCTO 5. Definido un sistema de información cualitativa con organizaciones empresariales de trabajadores e informantes clave.

En este producto estaba previsto identificar informantes clave en todos los países de la región; definir un sistema regular de consulta y un protocolo de relación con estos informantes; y establecer un sistema para organizar y analizar la información que se recoja.

Pero en la práctica, solamente se llevó a cabo la primera actividad ya que se elaboró una base de datos de informantes clave para cada uno de los países y otra regional (a partir de una matriz de trabajo y una metodología proporcionada por OLACD) que incluyó instituciones públicas, empresas, ONG, organismos internacionales, universidades.

No obstante, en esta base de datos (que incluye valiosa información de contacto de los informantes) no hay mucho detalle sobre el tipo de información que se puede obtener de cada uno de ellos. Esto se puede explicar, según los coordinadores y analistas de los OML, tanto por la reticencia de algunas instituciones a brindar esta información como por la falta de experiencia de los OML en recolección, análisis y consolidación de información cualitativa (pese a la capacitación que les dio el Proyecto al respecto).

Los OML, según sus coordinadores y analistas, han hecho poco uso de esta base de datos; quizás su mayor utilidad es que les permitió ampliar su red de contactos a los que pueden acudir para realizar y difundir estudios, discutir temas relevantes para el mercado laboral, organizar de manera conjunta talleres o foros, etc.

PRODUCTO 6. Se cuenta con un sistema de información actualizada sobre las políticas, planes y programas de empleo y trabajo decente, y definidos un número de indicadores para medir su impacto.

Al inicio del Proyecto, se llevó a cabo un Inventario de políticas activas de empleo, que incluía programas, planes y políticas que habían puesto en marcha Ministerios de Trabajo, IFP y otras instituciones del Estado en los últimos 5 años (2006 – 2011)²⁰. También aquí el

²⁰ Al finalizar el Proyecto, se está haciendo una actualización de este mapeo, pero incluyendo también aquellas políticas, planes y programas financiados por la cooperación internacional.

OLACD proporcionó matrices de trabajo y la metodología²¹, siendo la principal dificultad, según los coordinadores y analistas de los OML, que la información a recabar por cada programa, plan o política era muy larga y en algunos aspectos (principalmente el de presupuesto ejecutado) difícil de obtener.

Este inventario es un instrumento de planificación muy importante que puede ayudar a un gobierno a hacer más eficaz y eficiente con sus programas de empleo, evitado por ejemplo duplicidades de los mismos. También le puede servir a los usuarios de los servicios de los Ministerios de Trabajo para saber qué programas les pueden ayudar por ejemplo a desarrollar una empresa o a encontrar un empleo.

En la práctica, la utilidad principal de este inventario ha sido que los Ministerios de Trabajo se han informado de la cantidad de programas y políticas de otros ministerios o instituciones de formación, identificando además algunas duplicidades o dispersión de esfuerzos. Y en algunos países, el inventario ha sido un insumo para ajustar o diseñar programas (“Juventud y Empleo” en República Dominicana, “Empleo por horas” y “Con Chamba vivís mejor” en Honduras) o lineamientos básicos de políticas de empleo y mercado de trabajo (Nicaragua).

PRODUCTO 7. Realizadas investigaciones sobre temas de interés del mercado de trabajo de la región.

Este es uno de los productos en los que se ha cumplido con todas las actividades previstas ya que en el marco del Proyecto se han llevado a cabo numerosas investigaciones, algunas vía el OLACD y otras vía la Red. En el caso del OLACD también se han desarrollado algunas publicaciones como el Informe Regional sobre Mercado de Trabajo, la Revista Apuntes del Mercado Laboral (dos números) y boletines trimestrales.

Cuadro 2. Investigaciones realizadas por el Proyecto.

Título de la investigación	¿Quién la realizó?
Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010	OLACD
Identificación y análisis de prácticas de protección social explicitando su impacto en la reducción de las vulnerabilidades del VIH y género en Honduras, Costa Rica y Nicaragua.	OLACD
La transición hacia economías más verdes: oportunidades para la generación de empleos verdes en Centroamérica y República Dominicana	OLACD

²¹ Esta metodología se fue consensuando en las reuniones de coordinación y previo a estos espacios OLACD enviaba las matrices para que los OML las revisen y hagan las observaciones del caso.

Diagnóstico del empleo productivo a partir de las metas de pobreza en Costa Rica, Panamá, El Salvador y Honduras.	OLACD
Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana (Informes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Belice y Regional).	RED
La crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana.	RED
Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana.	RED
La Economía Informal en Centroamérica y República Dominicana: el desarrollo en la subregión y estudios de caso.	RED

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto.

Como parte del trabajo de campo realizado en Febrero del 2014 se aplicó un cuestionario, durante el taller de evaluación, a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores o ex analistas de los 7 OML para medir la percepción sobre la relevancia y calidad de las investigaciones realizadas. El siguiente cuadro muestra el puntaje promedio de todas las respuestas en cada uno de los cuatro ítems evaluados: en general, hay una alta valoración de los encuestados sobre la relevancia, metodología, conclusiones y recomendaciones de las investigaciones, y al desagregar resultado según investigaciones, las desarrolladas por la Red son mejor valoradas que las de OLACD, aunque la diferencia es importante únicamente en lo que respecta a la relevancia de los temas y aplicabilidad de las recomendaciones²².

Cuadro 3. Percepción de coordinadores y analistas de los OML respecto a las investigaciones realizadas por el Proyecto.

	Puntaje - Todas las investigaciones	Puntaje - Investigaciones de la Red	Puntaje - Investigaciones de OLACD
Relevancia de los temas	4.58	4.79	4.38
Solidez de la metodología	4.39	4.46	4.32
Claridad de conclusiones	4.37	4.46	4.28
Aplicabilidad de las recomendaciones	4.14	4.33	3.94

Fuente: Cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML.

²² De las investigaciones de OLACD la más valorada en todos los aspectos ha sido la de diagnóstico de empleo productivo, y entre las de la Red, las más valoradas fueron las de flujo migratorio y economía informal.

Nota: Las respuestas podían ir desde “1” (muy baja relevancia, muy baja claridad de conclusiones, etc) hasta “5” (muy alta relevancia, muy alta claridad de conclusiones, etc.), y el valor que aparece en el cuadro es el promedio de las respuestas de todos los encuestados.

En el mismo cuestionario también se indagó sobre los aspectos más positivos del proceso de elaboración de las investigaciones de la Red²³, así como las principales limitaciones. Respecto a lo primero, lo más destacado ha sido que la participación activa de los OML permitió incrementar el conocimiento y fortalecer las capacidades del personal, y que la metodología de trabajo fomentó el trabajo en equipo (sobre todo en el estudio de flujos migratorios), compartir experiencias con otros OML. También se destacó de manera positiva el rol desempeñado por el OLACD revisando, consolidando y validando los estudios que realizaba cada OML.

La principal dificultad fue, como en otros productos, recopilar información de diferentes fuentes. Asimismo, algunos coordinadores de los OML mencionaron que en alguna investigación faltó un poco de flexibilidad para adaptar los cuestionarios o estructura del informe a cada país, y también que hubiera sido mejor recurrir a personal local para el trabajo de campo (encuestas).

En cuanto a las investigaciones de OLACD, el reto principal ha sido recibir a tiempo las bases de datos de las encuestas de hogares, que eran la principal fuente de información. Además, dado que estas investigaciones las hacían consultores externos y no personal de los OML, no contribuyó tanto al fortalecimiento de las capacidades de estos últimos.

Al inquirir sobre temas de investigación relevantes pero que sobre los cuales el Proyecto no había trabajado los más mencionados fueron condiciones laborales y calidad de empleo; empleo juvenil; mujeres y empleo; trabajo infantil; autoempleo y emprendimiento; formación técnica profesional; y mercado laboral en zonas geográficas específicas y en sectores económicos específicos. Asimismo, se resaltó la importancia de actualizar algunas investigaciones realizadas por el Proyecto como la de la crisis mundial o la de los flujos migratorios, que tiene datos del 2009 y 2010.

En relación a la utilidad de las investigaciones elaboradas por el Proyecto, más allá de lo mencionado acerca del fortalecimiento técnico del personal y del fomento al trabajo en equipo entre OML, cabe destacar que, de acuerdo a los coordinadores y analistas, estos estudios han permitido visualizar mejor el trabajo de los OML y posicionarlos dentro del Ministerio de Trabajo.

Objetivo específico 2 (“Instituciones involucradas cuentan con una estructura regional que le de sustento y apoyo a las instancias regionales y nacionales en la toma de decisiones”).

PRODUCTO 1. Una Red de observatorios en la región funcionando como punto de encuentro entre los observatorios.

Un diagnóstico realizado por el Proyecto en el 2010 mostró que, de acuerdo a la percepción de quienes en ese momento estaban como coordinadores y analistas de los OML y OLACD,

²³ Aquí solo se preguntó por las investigaciones de la Red porque los coordinadores y analistas participaron activamente en estas investigaciones y no en las de OLACD.

los objetivos de la Red (de acuerdo a su acta de constitución del 2006) en los que se había avanzado más eran los de elaboración conjunta de productos, colaboración técnica entre observatorios. En cambio, los temas pendientes eran la existencia de un software común, la realización de acciones formativas conjuntas, la armonización de fuentes, estadísticas e indicadores, y la utilización de estrategias conjuntas de imagen, comunicación y difusión.

Al año siguiente (2011) se elabora una propuesta de estructura (conceptual administrativa) de la Red, que incluía diferentes aspectos asociados a su organización, objetivos, funciones, marco normativo, actores, productos, canales de difusión. Este nuevo modelo de gestión de la Red (que será revisado con mayor detalle en la siguiente sección) se empieza a implementar luego de su aprobación, por consenso de todos los OML y OLACD, a partir de la XIII Reunión de la Red de Observatorios.

Bajo este nuevo modelo, se definieron los siguientes cinco objetivos de la Red:

- Generar procesos de comunicación, coordinación e intercambio entre los observatorios de la subregión.
- Implementar proyectos y acciones conjuntas que aporten insumos y recursos a cada observatorio.
- Fortalecer la capacidad técnica de los observatorios.
- Favorecer la armonización de indicadores y estadísticas laborales de la subregión.
- Aportar instrumentos conjuntos que sirvan de insumo para el diseño, implementación y evaluación de políticas de empleo y formación.

Los primeros cuatro en realidad ya existían desde el inicio del funcionamiento de la Red; el quinto es el objetivo “nuevo”; y los que ya no aparecen explícitamente como objetivos son el software común ni las estrategias de imagen y difusión, aunque sí como elementos fundamentales para trabajar de forma prioritaria.

En el cuestionario aplicado durante el taller de evaluación también se indagó respecto a la valoración sobre el nivel de logro alcanzado por la Red en cada uno de sus objetivos. El siguiente cuadro muestra el puntaje promedio de todas las respuestas en cada uno de los cinco objetivos: en general los encuestados consideran que la Red ha avanzado mucho en la consecución de sus objetivos

Cuadro 4. Valoración de coordinadores y analistas de los OML respecto al nivel de logro de los objetivos de la Red, 2014.

Objetivos de la Red	Puntaje
Generar procesos de comunicación, coordinación e intercambio entre los observatorios de la subregión.	4.65
Implementar proyectos y acciones conjuntas que aporten insumos y recursos a cada observatorio.	4.47
Fortalecer la capacidad técnica de los observatorios.	4.63
Favorecer la armonización de indicadores y estadísticas laborales de la subregión.	4.47

Aportar instrumentos conjuntos que sirvan de insumo para el diseño, implementación y evaluación de políticas de empleo y formación	4.29
--	------

Fuente: Cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML.

Nota: Las respuestas podían ir desde “1” (muy bajo nivel de logro) hasta “5” (muy alto nivel de logro) y el valor que aparece en el cuadro es el promedio de las respuestas de todos los encuestados.

Cabe destacar los resultados relativos a la armonización de indicadores y al fortalecimiento de la capacidad técnica de los OML que, como se mencionó líneas arriba, eran dos temas que estaban pendientes de trabajar al 2010 (año en que inicia el Proyecto). También se destaca la percepción positiva que tienen los encuestados acerca de los procesos de comunicación y coordinación entre OML.

En cuanto a la comunicación y coordinación entre OML²⁴, se destaca que durante el Proyecto se llevaron a cabo 7 reuniones de la Red de Observatorios (2 por años):

- XI (Octubre 2010, Costa Rica).
- XII (Abril 2011, República Dominicana).
- XIII (Octubre 2011, Panamá).
- XIV (Febrero 2012, Costa Rica).
- XV (Setiembre 2012, Guatemala).
- XVI (Mayo 2013, Honduras).
- XVII (Febrero 2014, Panamá).

En estas reuniones se tomaban diferentes tipos de acuerdos, relacionados a las investigaciones en curso (tareas y fechas del OLACD en enviar propuestas metodológicas, de los OML en enviar sus informes); a la aprobación de nuevos temas de investigación (por ejemplo, el de economía informal en la XII Reunión) y de capacitación (por ejemplo, conceptualización estadística del empleo informal); a la difusión de los productos; y a labores administrativas (formatos para elaboración de informes de los analistas de apoyo, términos de referencia para los contratos de dichos analistas, planes de trabajo).

También existieron acuerdos relacionados a cuestiones estratégicas como el compromiso de OLACD de apoyar a OML en solicitar asistencias técnicas del Ministerio de Trabajo de España (acuerdo de la reunión XII); la solicitud de colaboración a SIALC para organizar un taller de armonización de indicadores (acuerdo de la reunión XIV); o la elaboración de una estrategia de sostenibilidad para la Red que incluya un componente directo de apoyo a los observatorios nacionales que integran la Red (acuerdo de la reunión XIV).

Respecto a las capacitaciones brindadas a los OML fue un tema central de la nueva gestión de la Red que lo diferenció claramente de lo que ocurría antes del 2010. Específicamente, durante el Proyecto se han brindado cuatro cursos de capacitación, con un promedio de 18 participantes de los OML por curso.

²⁴ A partir de la XIII Reunión se utilizó la denominación “Consejo de Coordinadores y Coordinadoras de la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana” en todas las convocatorias a estas reuniones.

Cuadro 5. Cursos de capacitación brindados por el Proyecto a los coordinadores y analistas de los OML.

Curso de capacitación	Lugar y fecha	Total de participantes de los OML
Los observatorios laborales como instrumentos de investigación y análisis del mercado laboral	El Salvador, Mayo 2011	16 de los 7 OML
Técnicas de investigación del mercado laboral: metodología cuantitativa y cualitativa, con énfasis en la economía informal	Nicaragua, Setiembre 2011	21 de los 7 OML
Construcción de bases de datos e indicadores básicos del mercado laboral y de la economía informal – Paquete estadístico SPSS	Guatemala, Abril 2012	16 de los 7 OML
Indicadores de trabajo decente y técnicas de prospección del mercado laboral	El Salvador, Agosto 2013	21 de 6 OML (no Nicaragua)

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto.

En total hubo 74 participantes, entre coordinadores y analistas, en los cursos²⁵: aproximadamente 10 de cada OML (excepto El Salvador que tuvo 16 participantes, debido a que en dicho país se celebraron dos de los cuatro cursos).

La otra modalidad de las capacitaciones era hacerlas durante las reuniones de la Red, como parte de la agenda establecida:

- XI Reunión: empleos verdes.
- XII Reunión: políticas activas de empleo.
- XIII Reunión: economía informal.
- XIV Reunión: indicadores de género, seguridad social.
- XV Reunión: armonización de indicadores (conjunta con INE).
- XVI Reunión: mercado laboral hondureño y economía informal.
- XVII Reunión: armonización de indicadores (conjunta con INE).

En el cuestionario aplicado en el taller de evaluación también se preguntó sobre la percepción que tenían sobre la relevancia de la capacitación recibida, tanto en los cursos como en las reuniones, así como su nivel de satisfacción con ellos. El siguiente cuadro muestra el puntaje promedio de todas las respuestas en cada uno de los atributos evaluadores: en general los encuestados consideran que la capacitación ha sido altamente relevante y están satisfechos con ella.

Cuadro 6. Percepción de coordinadores y analistas de los OML respecto a la capacitación recibida.

	Puntaje
--	----------------

²⁵ En cuanto a personas son menos porque una persona podía participar en más de un curso.

Respecto a los cursos	
Relevancia de los cursos	4.77
Nivel de satisfacción sobre los conocimientos de quien capacitó	4.80
Nivel de satisfacción sobre la metodología utilizada	4.63
Nivel de satisfacción sobre la duración de los cursos	4.31
Respecto a las capacitaciones en las reuniones	
Relevancia	4.67
Utilidad para la elaboración de las investigaciones hechas en el marco de la Red	4.60
Nivel de satisfacción sobre los conocimientos de quien capacitó	4.67
Nivel de satisfacción sobre la metodología utilizada	4.53

Fuente: Cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML.
Nota: Las respuestas podían ir desde “1” (muy baja relevancia” o “muy baja satisfacción”) hasta “5” (“muy alta relevancia” o “muy alta satisfacción”) y el valor que aparece en el cuadro es el promedio de las respuestas de todos los encuestados.

En cuanto a los criterios para elegir los temas de capacitación, el primer curso lo propuso OLACD y fue aprobado por los OML; para los siguientes se tomaron en cuenta las sugerencias que hacían los OML en las evaluaciones al finalizar cada año, y se priorizaban no solamente los temas más solicitados sino también los más ligados a los objetivos del Proyecto, principalmente el de investigaciones.

Al preguntar por las principales capacidades técnicas generadas o fortalecidas a partir de estas capacitaciones, las más mencionadas fueron el conocimiento sobre temas como trabajo decente, marco referencial OIT y recomendaciones internacionales; generación y manejo de base de datos; análisis e interpretación de datos; y técnicas de investigación sobre mercado laboral. Y en cuanto a las capacidades que, a la fecha, deberían ser fortalecidas se mencionaron básicamente el manejo de software y técnicas estadísticas modernas; generación, análisis e interpretación de indicadores; diseño de muestras; redacción de informes técnicos; planificación de procesos; construcción de páginas web.

Este reconocimiento al fortalecimiento de las capacidades de los OML debido al Proyecto, cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que, en términos generales, el personal de estos OML no tiene acceso a capacitaciones especializadas por parte del Ministerio de Trabajo.

Cabe destacar aquí el rol de OLACD dentro del funcionamiento de la Red. Formalmente ha ejercido la función de Secretaría Técnica de la Red, y en la práctica esto supuso intervenir de diversas maneras: proponiendo metodologías de trabajo y fijando estándares de calidad y oportunidad para las investigaciones de la Red (y también para otros productos como la base de datos de informantes clave, el estudio de registros administrativos), revisando y validando los avances de los OML, capacitando al personal de los OML²⁶.

²⁶ Todo esto paralelo a sus funciones propias como OLACD que implicó analizar las bases de datos de encuestas de hogares proporcionada por el SIALC, apoyar a la OIT en su agenda de trabajo decente, ente otras.

Lo cierto es que el funcionamiento de OLACD depende, en cierta medida, de factores que no controla, tanto técnicos como políticos; como por ejemplo la relación y trabajo conjunto del SICA con la Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, o la armonización de indicadores.

PRODUCTO 2. Establecidos vínculos de colaboración de los Observatorios con la Red de Institutos de Formación y con los Institutos de Formación Profesional de cada país.

En este producto se había previsto establecer canales formales de relación y comunicación entre la Red de IFP y la Red de Observatorios. En tal sentido, en el 2010 se presentó el Proyecto en la XV reunión de la Red de IFP de Centroamérica y se hizo formalmente un ofrecimiento de colaboración, pero la falta de respuesta a dicho ofrecimiento por parte de la Red de IFP no ha permitido avanzar en los cuatro años siguientes en la consecución de los vínculos de colaboración entre ambas instancias.

Esto ha sido así, no obstante en el diseño del OLACD se señala que la Red de IFP debe ser uno de los principales interlocutores del observatorio, y a pesar que en el diseño del Proyecto se explicita que uno de las contrapartes más importantes del mismo serán los IFP. Según las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo al personal de los OML, OLACD y del Proyecto, una de las razones que explican este resultado es que los IFP cuentan con mayores recursos, mayor acceso a información, inclusive algunos tienen su propia unidad de mercado laboral que hacen tareas similares a las del OML, y entonces no les resulta tan claro cuáles son los beneficios que pueden obtener de una alianza con los observatorios.

De todos modos, cabe resaltar que el Proyecto ha alentado las buenas relaciones de los OML y Ministerios de Trabajo con los IFP, y esto se ha conseguido en varios países: por ejemplo en Panamá con INADEH; en Nicaragua con INATEC; en República Dominicana el OML recibe solicitudes de información del INFOTEP, inclusive hay un convenio firmado con ellos; en Honduras el OML provee al INFOP información de la encuesta de hogares, inclusive el OML forma parte de la mesa técnica para reformar los IFP.

PRODUCTO 3. Establecidos vínculos de colaboración entre el OLACD y las organizaciones sindicales y empresariales.

El Proyecto ha llevado a cabo cuatro talleres nacionales y uno subregional dirigido a organizaciones sindicales, en materia de indicadores del mercado laboral, inclusive en el taller subregional se firmó un documento de acuerdos consensuados con las organizaciones sindicales. Asimismo, en otras actividades desarrolladas por la Red (como por ejemplo, los talleres de armonización de indicadores) hubo representación de organizaciones de empleadores y de trabajadores de algunos países.

Cuadro 7. Talleres de capacitación brindados por el Proyecto a las organizaciones sindicales.

Capacitación	Lugar y fecha
“Taller de capacitación a organizaciones de Nicaragua en materia de empleo, salarios y seguridad social	Nicaragua, Octubre 2011

Taller a organizaciones sindicales de Honduras “Empleo y seguridad social: introducción y conceptos para la promoción del Diálogo Social”	Honduras, Noviembre 2011
Taller a organizaciones sindicales de Guatemala “Empleo y seguridad social: introducción y conceptos para la promoción del Diálogo Social”	Guatemala, Noviembre 2011
Taller a organizaciones sindicales de Costa Rica “Empleo y seguridad social: introducción y conceptos para la promoción del Diálogo Social”	Costa Rica, Noviembre 2011
Taller sindical subregional “Conceptos fundamentales para la construcción de indicadores de Trabajo Decente y Seguridad Social” (CRIC, setiembre 2013)	Costa Rica, Setiembre 2013

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto

PRODUCTO 4. Establecido un marco de colaboración con el resto de observatorios de América Latina.

Aquí la intervención del Proyecto ha sido la organización del I y II Encuentro de Observatorios del Mercado Laboral de América Latina (Junio 2012 en Guatemala y Noviembre 2013 en Antigua), junto con representantes de OML de Colombia, Argentina, Perú, Uruguay, Ecuador y México. Producto de estos encuentros se firmaron documentos de acuerdos (el primero general y el segundo sobre registros administrativos).

Ambos encuentros han contribuido a establecer vínculos entre los Observatorios que conforman la Red y otros Observatorios de América Latina y, en algunos casos, éstos se ha venido produciendo hasta la fecha de manera bilateral, contribuyendo a fortalecer las capacidades de los Observatorios de Centroamérica y República Dominicana.

PRODUCTO 5. Las actividades y programación del OLACD atienden a la agenda del Consejo de Ministros de Trabajo.

El diseño del Proyecto preveía desarrollar un plan de actividades regional que apruebe el Consejo en las materias de interés común para la región. Sin embargo, durante los primeros tres años del Proyecto no fue posible establecer un vínculo con el Consejo de Ministros de Trabajo porque dicho Consejo no se reunió en este lapso de tiempo.

Recién en Abril del 2013, el Consejo reanuda sus reuniones y, junto con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), el Fondo España-SICA y la OIT, se debatió una propuesta de agenda estratégica regional, uno de cuyos resultados esperados es que “Los Estados respaldan el fortalecimiento de los Observatorios de Empleo y la Red de Institutos de Formación Profesional”.

Esta presencia de los OML en la Agenda regional es, sin dudas, una buena noticia en términos de la sostenibilidad de los observatorios y, en general, de los proyectos que apunten a fortalecerlos. De hecho, el Consejo de Coordinadores de la Red en su XVI Reunión en Honduras expresó su voluntad de apoyar al Consejo de Ministros, en coordinación con SISCA, durante el proceso de implementación de dicha agenda. No obstante, este escenario propicio en el 2013 lamentablemente coincidió con una etapa en que el Proyecto no contó con financiamiento (primeros cuatro meses del 2013, como será explicado más adelante en la sección “eficiencia”), por lo que, en ese momento, no se pudo aprovechar mejor este contexto político favorable.

PRODUCTO 6. Establecidos vínculos de colaboración entre el Consejo de Ministros de Educación y OLACD, en temas relacionados a la formación técnica.

El Proyecto tuvo varias reuniones con la Secretaría General de la CECC – SICA, la cual manifestó que invitaría al Proyecto a participar en el Consejo de Ministros de Educación, pero lamentablemente esto nunca se produjo.

PRODUCTO 7. Elaborada una propuesta para que el OLACD y la Red pasen a formar parte de la institucionalidad del SICA.

En este producto se había planteado realizar reuniones y actividades en el ámbito del SICA y del conjunto de las administraciones laborales de la región para favorecer la integración de OLACD y la Red al SICA. Al respecto, en el 2012 el Proyecto fue presentado a la Secretaría General del SISCA y al Director del Fondo España – SICA, que es un potencial donante para el Proyecto. Asimismo, la coordinadora del Proyecto ha participado en el Foro de Alto Nivel de Migraciones organizado por el SISCA; la Secretaría General del SISCA lo hizo en la XVI reunión de la Red (Mayo 2013) y en el IV Curso de capacitación de los OML (Agosto 2013), curso en el que también participó el Director del Fondo España-SICA.

PRODUCTO 8. Establecido y desarrollado un sistema de difusión de los productos y actividades de los observatorios de la Región.

La difusión de productos y actividades se ha hecho principalmente a través de los siguientes medios:

- Página web. Hasta el 2012 los productos se difundían vía la web del Proyecto www.olacd.oit.or.cr. A partir del 2013 la información migró al portal de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana <http://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/observatorio-laboral/lang--es/index.html>.
- Presentaciones públicas de algunas de las investigaciones realizadas por OLACD y la Red (“Evolución de principales indicadores del mercado de trabajo”, “Diagnóstico del empleo productivo”, “Flujos Migratorios Laborales intrarregionales”).
- Distribución, entre los mandantes, de ejemplares físicos de las investigaciones, así como de boletines informativos de la Red.
- Reuniones de la coordinadora del Proyecto con los mandantes.

Asimismo, se publicaron el primer y segundo número de la Revista Apuntes del Mercado Laboral. Se había elaborado el tercer número pero la revista no fue publicada.

En el cuestionario aplicado durante el taller de evaluación se indagó sobre la percepción de la eficacia de estos mecanismos de difusión. El siguiente cuadro muestra el puntaje promedio de todas las respuestas: en general los encuestados consideran que estos mecanismos han sido eficaces, aunque el que menos puntaje obtuvo fue el de las presentaciones públicas.

Cuadro 8. Percepción de coordinadores y analistas de los OML respecto a la eficacia de los mecanismos de difusión del Proyecto.

Mecanismos de difusión	Puntaje
Página web de OIT	4.29
Distribución de ejemplares físicos	4.53
Boletines informativos	4.24
Presentaciones públicas	4.06
Talleres de capacitación	4.35

Fuente: Cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML.
 Nota: Las respuestas podían ir desde “1” (muy baja eficacia”) hasta “5” (“muy alta eficacia”) y el valor que aparece en el cuadro es el promedio de las respuestas de todos los encuestados.

Estos mismos encuestados respondieron que otros mecanismos que podrían ser utilizados para difundir mejor las investigaciones son los medios de comunicación, las redes sociales y las web propias del Ministerio de Trabajo y OML (en los casos que éstos cuenten con ella).

5.4.4. Efectividad de la gestión.

El Proyecto se ha ejecutado en el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Panamá, Haití y República Dominicana. Para llevar a cabo las actividades previstas en su diseño, el OLACD contó con un equipo técnico principal conformado por 5 personas:

- 1 coordinadora técnica.
- 3 analistas técnicos
- 1 asistente administrativa.

No obstante, el equipo completo operó desde Julio del 2010 hasta Diciembre del 2012²⁷, es decir, 2.5 años, lo que representa únicamente las dos terceras partes de la duración total del Proyecto (4 años, desde Marzo del 2010 hasta Mayo del 2014). Cabe resaltar que el último año y medio del Proyecto (Enero 2013 – Mayo 2014) el Proyecto fue gestionado únicamente por la coordinadora técnica y la asistente administrativa, es decir, se pasó de un equipo de 5 personas a uno de 2 y aún así se llevaron a cabo las actividades previstas.

Hay que tener en cuenta lo que se acaba de mencionar al momento de evaluar al Proyecto porque el lapso de tiempo en el que contó con el equipo completo para llevar a cabo sus actividades y, por lo tanto, para intentar conseguir sus objetivos, no fue la totalidad del tiempo programado.

²⁷ Los analistas técnicos están desde el inicio del Proyecto, la asistente administrativa desde Junio del 2010 y la Coordinadora desde Julio del 2010. Y solo las dos últimas han permanecido hasta el final del Proyecto ya que los analistas técnicos lo hicieron únicamente hasta Diciembre del 2012.

El Proyecto también contó con analistas de apoyo para cada OML, que tenían una dependencia funcional del Proyecto OLACD aunque su trabajo se desarrollara físicamente en los observatorios nacionales y contribuiría al OLACD, OML y la Red. Los analistas estaban contratados como colaboradores externos y elaboraron productos de interés para los OML pero sobre todo participaron directamente en los productos de la Red.

El desempeño de estos analistas de apoyo no fue el mismo en todos los OML, aunque en términos generales se reconocen que cumplieron los productos para los que fueron contratados. Aún así, cabe resaltar que la figura de consultores no facilita la institucionalización de los OML en los Ministerios de Trabajo, no solo porque a estos profesionales, en su calidad de “externos”, les cuesta más identificarse con los OML o con los Ministerios de Trabajo sino porque estuvieron contratados por un período de tiempo determinado.

De hecho, algunos de estos analistas solamente estuvieron hasta finales del 2012, otros continuaron en el 2013 y en algunos casos los Ministerios de Trabajo los incorporaron como personal propio dentro del OML una vez que finalizó su contrato con el Proyecto. Este es un resultado positivo en términos de sostenibilidad de los OML y se tratará con mayor detalle en la última sección del presente documento.

Un aspecto que se suele tomar en cuenta al evaluar la gestión de un Proyecto es si se tomaron en cuenta las recomendaciones planteadas en la evaluación intermedia. En tal sentido, cabe destacar que sí se implementaron algunas (asociadas a fortalecer los OML con capacitación y asistencia; poner énfasis en la armonización de indicadores mediante coordinación con INE y SIALC; asegurar que las investigaciones respondan a las necesidades de los países y que el personal de los OML participen en ellas) pero no se hizo lo mismo en otras (fortalecer relación con IFP, Ministerios de Educación, empresas; y difusión más frecuente y coordinada de los productos y actividades del OLACD, la Red y los OML).

La Red de Observatorios.

En el 2011 en el marco del Proyecto se elabora una propuesta de estructura (conceptual administrativa) de la Red, que incluía diferentes aspectos asociados a su organización, objetivos, funciones, marco normativo, actores, productos, canales de difusión.

Uno de los aspectos más importantes fue el planteamiento de una estructura organizativa conformada de la siguiente manera:

- Red de Observatorios. La reunión formal de los representantes de los ocho observatorios que conforman la Red (OLACD y los 7 OML) se constituye en el Consejo de Coordinadores y Coordinadoras, órgano máximo de decisión técnica de la Red.
- Coordinación de la Red. A efectos de seguimiento y control de las actividades de la Red, conformado por 3 observatorios (2 OML que van rotando cada año y OLACD

de manera permanente). También son parte de sus funciones realizar convocatorias a reuniones y actividades conjuntas de la Red, y establecer grupos de trabajo en temas específicos.

- Secretaría Ejecutiva. Unidad supeditada a la Coordinación de la Red, a cargo del OLACD, de carácter permanente y se encarga de brindar el apoyo logístico y de continuidad en el accionar de la Red. Asimismo, son parte de sus funciones, comunicar acuerdos y decisiones a la Red y monitorear el cumplimiento de los mismos, realizar actividades de difusión y divulgación, y la gestión de recursos económicos, por delegación de la coordinación de la Red.
- Nivel estratégico político. El nivel más alto dentro del organigrama, constituido por los jefes inmediatos de los coordinadores y coordinadoras de los OML, que desempeñan una doble función como intermediarios entre la Red y el entorno externo a la misma, y como respaldo a las decisiones y dirección estratégica de la Red.

De acuerdo a los coordinadores y analistas de los OML y OLACD entrevistados durante el trabajo de campo, esta estructura organizativa ha sido beneficiosa porque se ha mantenido el carácter horizontal que tenía la Red desde sus inicios, y además se le ha añadido mayor formalidad, lo que ha generado efectos positivos en términos de continuidad del trabajo de la Red²⁸; eficacia de las coordinaciones, comunicación y consensos; participación activa de los OML en este seguimiento (ya que dos de ellos conforman la Coordinación); y fortalecimiento de capacidades de los OML (que recibieron capacitaciones, acompañamiento de analistas nacionales, asesoría durante el desarrollo de las investigaciones).

Para finalizar esta sección, también se debe mencionar algunas debilidades y limitaciones en el funcionamiento de la Red durante los cuatro años que ha operado el Proyecto, y que han sido relevadas por las personas que fueron entrevistadas y encuestadas durante el trabajo de campo.

- Niveles de compromiso y cooperación distintos entre los OML y los INE nacionales, así como debilidades de algunos OML.
- La falta de continuidad de las reuniones del Consejo de Ministros o del Foro de Directores de Empleo, instancias que son las encargadas de brindar el respaldo político a las acciones que realice la Red.

Estas limitaciones ya habían sido destacadas (a manera de recomendaciones) en el diagnóstico que hizo el Proyecto en el 2011 sobre el funcionamiento de la Red y en la propia propuesta de estructura conceptual y administrativa de la Red. Ahí también se hicieron otras recomendaciones, sobre las que no se visualizan avances significativos en su cumplimiento, como por ejemplo:

²⁸ El solo hecho de crear un Consejo de Coordinadores, que sesionan dos veces al año y donde se toman las decisiones de la Red, ha favorecido esta continuidad, a diferencia de lo que ha sucedido por ejemplo con los Consejos de Ministros y el Foro de Directores de Empleo, que han dejado de reunirse durante mucho tiempo.

- Favorecer la certificación de los conocimientos adquiridos por el personal de los OML.
- Identificar temas de interés que puedan desarrollarse conjuntamente con el Foro de Directores de Empleo, la Red de IFP, con el propósito de vincular acciones y favorecer el apoyo político a sus actividades; y lo mismo con empresas, sindicatos y el sector académico.
- Incidir en la gestión de recursos económicos ya que al 2011 la Red no contaba con un presupuesto propio. Las posibles fuentes de financiamiento incluye a los países miembros así como cooperación internacional orientadas a apoyar acciones que propicien el análisis y el conocimiento sobre el mercado laboral.

El rol de la OIT y los mandantes.

Ha sido importante que el Proyecto estuviera a cargo de la OIT en términos de su legitimación ya que se trata de una institución de reconocido prestigio entre los mandantes, capacidad técnica, manejo político, que busca el consenso y diálogo tripartito. Asimismo, ha sido clave el apoyo del SIALC para la ejecución del Proyecto no solo como proveedor de información relevante (encuesta de hogares) para que OLACD realice sus análisis e informes; sino en lo que respecta a la armonización de indicadores, apoyo en algunas investigaciones y capacitaciones al personal de los OML.

En cambio, la contribución de la OIT al Proyecto pudo ser mejor en lo que respecta a la celeridad con la que se aprobaban las investigaciones que realizaban el OLACD o la Red, o los contenidos de la Revista Apuntes del Mercado Laboral; y también respecto a la difusión de los resultados de estas investigaciones.

En cuanto a los mandantes, el principal aliado ha sido el gobierno, a través de los Ministerios de Trabajo y los Institutos de Estadística, que, como se mostró en la sección de “eficacia” en este mismo documento han apoyado decididamente varios de los productos que se han trabajado durante el Proyecto (registros administrativos de intermediación laboral, armonización de indicadores, inventario de políticas, planes y programas de empleo, entre otros). En el caso de los Ministerios, esto ha sido así a pesar de algunos cambios políticos durante el período de ejecución del Proyecto (2010 – 2014):

- En Guatemala, cambios en la Dirección de Empleo (de la que depende el OML) y en el titular de Trabajo a partir de las elecciones del 2012.
- En El Salvador, cambios en la Dirección de Previsión Social (de la que depende el OML), en el Departamento de Empleo, en la Unidad de Análisis (que es la instancia formal que hace las veces de OML), y en el titular de Trabajo.
- En Honduras, el OML pasó a depender de la Dirección General de Empleo (antes en la Dirección de Salarios).
- En República Dominicana hubo cambio en el titular de Trabajo y de la Dirección de Empleo.

5.4.5. Eficiencia.

El presupuesto asignado al Proyecto ha sido \$ 2.97 millones y se ha ejecutado prácticamente la totalidad. Al desagregar esta información por años, se observa que si bien se ejecutó por debajo de lo previsto en el primer año (2010) y en el cuarto año (2013)²⁹, los altos niveles de ejecución en los otros años (2011, 2012, 2014) explica que al considerar todo el período de ejecución del Proyecto (2010 – 2014) se haya ejecutado casi el 100% de lo previsto, lo cual es un indicador que revela eficiencia en el uso de recursos.

Cuadro 9. Presupuesto asignado y ejecutado por el Proyecto, según años, 2010-2014.

	Presupuesto asignado	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
2010	692,643	309,081	45%
2011	748,919	820,671	110%
2012	739,161	797,214	108%
2013	791,258	561,505	71%
2014		321,626	
TOTAL	2'971,981	2'810,097	95%

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto

Al desagregar el destino de lo ejecutado durante todo el Proyecto, se observa en el siguiente cuadro que casi el 50% corresponde a los honorarios del equipo técnico principal³⁰. Los otros dos rubros importantes, en términos de recursos invertidos, son los honorarios de los analistas de apoyo en los OML, consultores o empresas para asistencia técnica y/o investigaciones (13% del total), y las reuniones semestrales de la Red de Observatorios (17% del total). Asimismo, lo ejecutado en publicaciones de investigaciones, presentaciones en eventos públicos, mantenimiento y dinamización del portal (todas ellas actividades asociadas a la difusión del Proyecto) alcanza solamente el 2% del total. Este último porcentaje (que en realidad coincide con el porcentaje de presupuesto que se tenía previsto destinar a estas actividades) contribuye a explicar que el Proyecto no haya podido realizar más acciones para difundir sus productos.

Otro aspecto a relevar es que en el 2011 hubo un incremento salarial de 13% en todo el Sistema de Naciones Unidas. Este hecho, que no se había contemplado cuando se formuló

²⁹ El menor nivel de ejecución en el primer año se explica porque las primeras actividades del Proyecto se iniciaron recién en Julio del 2010, una vez que se contrató a la coordinadora. Mientras que lo que sucedió en el 2013 se explica principalmente porque los primeros 4 meses el Proyecto estuvo prácticamente paralizado. Y la razón de esta interrupción de actividades del Proyecto es la duración de los trámites de aprobación y transferencia de la aportación para 2013 por parte del donante, y que la OIT tomó la decisión de no pre-financiar las actividades del Proyecto, en espera de la llegada de los recursos. Sin embargo, esto se subsanó solicitando una prórroga de tres meses para la finalización del Proyecto.

³⁰ Coordinadora 27% del total, 3 analistas técnicos 18%, y asistente administrativo 4%.

el Proyecto y que escapa al control del mismo, afectó al presupuesto, a pesar lo cual se consiguió que el nivel de ejecución financiera del Proyecto no excediera los \$ 2.97 millones del presupuesto original.

Cuadro 10. Distribución del presupuesto ejecutado por el Proyecto, según categorías de gasto, 2010-2014.

Categoría de gastos	\$	% respecto al total
Coordinador	766,212	27%
Apoyo administrativo	121,078	4%
Costos de viaje	42,415	2%
Seguimiento y evaluación técnico - programático	10,067	0%
Misiones de evaluación independiente (2)	48,700	2%
Analistas técnicos NOB (2)	370,440	13%
Analista técnico (NOA)	136,195	5%
Consultores nacionales (investigaciones y AT especializada)	86,506	3%
Analistas de apoyo (Observatorios nacionales)	236,180	8%
Subcontratos (investigaciones)	45,000	2%
Subcontratos (mantenimiento y dinamización del portal web)	0	0%
Reuniones semestrales de la Red de Observatorios	485,131	17%
Curso anual técnicos de los observatorios	0	0%
Talleres y capacitación con OT y OE	0	0%
Reuniones presentación de publicaciones	0	0%
Capacitación en servicio	4,076	0%
Equipo (cómputo y telefónico)	20,659	1%
Misceláneos	37,404	1%
Operación y mantenimiento del equipo	6,325	0%
Publicaciones	11,141	0%
Publicación de Investigaciones	17,689	1%
Gastos Misceláneos	22,640	1%
Alquiler de oficina	13,502	0%
Progr. Support Costs	328,737	13%
Total	2'810,097	100%

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto.

Cuando se analiza, para cada año, la distribución porcentual de lo ejecutado según estos rubros, se observa que en el 2010 el 70% de lo ejecutado se destinó a los honorarios del equipo técnico principal; en los siguientes dos años se redujo la importancia relativa de este rubro pero se incrementó la de los honorarios de los analistas de apoyo a OML, consultores o empresas. Finalmente, a partir del 2013 la importancia del rubro honorarios decrece significativamente y, al contrario, se incrementa la de las reuniones semestrales de la Red.

Cuadro 11. Distribución del presupuesto ejecutado por el Proyecto, según categoría de gastos y años, 2010 – 2014.

<u>Categoría de gastos</u> ^{1/}	2010	2011	2012	2013	2014	2010 - 2014
Equipo técnico principal	70%	47%	54%	44%	36%	49%
Analistas de apoyo a OML, consultores o empresas	2%	15%	20%	11%	7%	13%
Reuniones semestrales de la Red	4%	19%	8%	26%	35%	17%
Mecanismos de difusión	1%	1%	2%	1%	1%	2%
Otros asociados al Proyecto	11%	6%	4%	6%	9%	7%
Progr, Support Costs	13%	13%	13%	13%	13%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia, en base a información proporcionada por el Proyecto.

1/ Por fines de simplicidad, las categorías de gastos utilizadas por la OIT (que son las que aparecen en el cuadro 10) se han agrupado en las 6 que aparecen en la primera columna de este cuadro 11.

En cuanto a los procedimientos administrativos asociados a la ejecución del presupuesto y a la rendición de cuentas, se han llevado a cabo de acuerdo a las disposiciones de la OIT, y los donantes solamente revisaban y aprobaban las rendiciones, y solamente una vez objetaron un asunto asociado al alquiler de local.

De acuerdo a las entrevistas sostenidas durante el trabajo de campo con personal del Proyecto, estas disposiciones de la OIT no permiten variar la composición del presupuesto según los diferentes rubros (trasladar fondos entre líneas sin modificar el presupuesto total) y además originan que la justificación de gastos, aún menores, sea un proceso complejo. Una limitación final es la falta de celeridad, en algunas ocasiones, de la OIT para revisar y aprobar los informes y solicitudes del Proyecto.

Finalmente, cabe resaltar que no se contó con el aporte de fondos complementarios a los del donante, por ejemplo de los OML, Ministerios de Trabajo o INE (en realidad, no estuvo previsto en el diseño). Aunque habría sido deseable este aporte, en términos de sostenibilidad y eficiencia del proyecto, en la práctica las instituciones mencionadas, en concreto los OML, apenas pueden mantener a su personal, no tienen recursos para realizar actividades o adquirir un software estadístico que les facilite la realización de sus estudios.

5.4.6. Orientación hacia el impacto.

De acuerdo al objetivo general y a los objetivos específicos previstos en el Marco Lógico, se esperaba que el Proyecto contribuya a mejorar las políticas de empleo de los países, vía el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Ministerios de Trabajo y su conocimiento sobre el mercado laboral. A su vez, se previó que los Ministerios lograrían este fortalecimiento apoyándose en la estructura regional del Proyecto, es decir, el OLACD y la Red.

Como se detallará a continuación, esta estructura regional (principalmente la Red) sí ha tenido impactos positivos en el funcionamiento de los OML (que son parte de la institucionalidad del Ministerio de Trabajo) y a su vez este impacto positivo se estaría empezando a reflejar a nivel de políticas y programas de empleo.

En los objetivos el Marco Lógico también se había previsto apoyar a instancias regionales (SICA y Consejo de Ministros de Trabajo) en la toma de decisiones, a través de la estructura regional del Proyecto (la Red y especialmente OLACD). Al respecto, cabe resaltar que el trabajo del Proyecto con el SISCA ha influido para que se incluya el fortalecimiento de los observatorios de empleo como prioridad en la agenda estratégica regional del Consejo de Ministros de Trabajo del 2013.

No obstante, algunos factores que escapan al control del Proyecto (que se identifican luego como “lecciones aprendidas”) y el hecho que el Proyecto haya concentrado sus esfuerzos en fortalecer la Red y los OML para apoyar a los Ministerios de Trabajo (y con buenos resultados como se acaba de mencionar en las conclusiones precedentes) contribuyen a explicar que el Proyecto no haya tenido otros impactos relevantes a nivel regional.

Impactos de la estructura regional del Proyecto en el funcionamiento de los OML.

De acuerdo a los coordinadores y analistas de los OML, el principal impacto ha sido la mayor institucionalización, posicionamiento y visibilidad que han logrado los OML, principalmente dentro del Ministerio de Trabajo. Ello se ha dado inclusive en aquellos países en los que se produjeron cambios políticos en los Ministerios, como Guatemala, El Salvador, Honduras, República Dominicana³¹. En Costa Rica y en El Salvador esta institucionalización se refleja en la incorporación formal, durante la ejecución del Proyecto, de los OML a sus respectivos Ministerios de Trabajo.

El mayor posicionamiento de los OML se refleja en hechos como que se han convertido en el principal productor de información confiable para el Despacho del Ministro (inclusive en algunos países en los que el Ministerio tiene una Unidad de Estadística aparte); en países como Costa Rica y Nicaragua el OML es la fuente oficial de los datos sobre empleo que brinda el Ministerio e inclusive el portavoz ante la prensa; en República Dominicana el OML recibe solicitudes de información del mismo Banco Central; y la participación del coordinador o analistas de los OML en comisiones nacionales o consejos consultivos (mesas

³¹ En una sección precedente de este documento (“eficacia en la estructura de gestión”) se detallaron cuáles fueron estos cambios.

técnicas contra la pobreza, comité nacional de salarios, comisión nacional de empleo, sistema de estadística nacional, entre otros).

En el cuestionario aplicado durante el taller de evaluación se indagó acerca de la percepción sobre cuán posicionado están los OML y la Red en diferentes usuarios. El siguiente cuadro muestra el puntaje promedio de todas las respuestas: en general, se percibe un alto posicionamiento de los OML y la Red en los Ministerios de Trabajo, claramente más alto que el que tendría entre otras instituciones del gobierno, IFP, y, más aún, entre organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Cuadro 12. Percepción de coordinadores y analistas de los OML respecto al nivel de posicionamiento de los OML y la Red en diferentes usuarios.

Usuarios	Puntaje - Nivel de posicionamiento de OML	Puntaje - Nivel de posicionamiento de la Red
Ministerio de Trabajo	4.50	4.38
Otras instituciones del gobierno	3.69	3.50
Instituciones de formación	3.69	3.94
Organizaciones de trabajadores	3.13	3.47
Organizaciones de empleadores	3.31	3.60

Fuente: Cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML.
 Nota. Las respuestas podían ir desde “1” (muy bajo posicionamiento) hasta “5” (“muy alto posicionamiento”).

Específicamente, la contribución de la Red y OLACD en este mayor posicionamiento de los OML se ha dado de diferentes maneras:

- Investigaciones realizadas por la Red y OLACD. Son productos tangibles, visibles para el Ministerio de Trabajo u otros usuarios. Además, la participación activa del personal del OML durante la elaboración de las investigaciones de la Red ha incrementado sus conocimientos sobre el mercado laboral³². Y la realización de estos estudios ha implicado que los OML busquen fuentes de información, generando así contactos institucionales que también puede influir en un mayor posicionamiento.
- Capacitaciones brindadas. Las mayores capacidades que, de acuerdo a los coordinadores y analistas, se han generado en el personal de los OML en cuanto a diseño y manejo de base de datos, análisis e interpretación, y técnicas de investigación sobre el mercado laboral, se estarían visibilizando en la elaboración de productos de mayor calidad por parte del OML (investigaciones, informes estadísticos), ya no solo descriptivos sino analíticos e incluyendo nuevas fuentes de información como la encuesta de hogares por ejemplo.
- Mayor integración con los INE. Este acercamiento entre OML e INE, propiciado sobre todo a partir de los talleres de armonización organizados y dirigidos por el

³² Por ejemplo, el estudio de variables básicas de intermediación laboral permitió al personal de los OML conocer mejor los servicios de intermediación laboral de sus ministerios.

Proyecto y el SIALC, se ha plasmado en que el flujo de información entre INE y OML es más ágil y expeditivo, y a su vez ello redundó en que los OML tengan mayores insumos para realizar análisis más completos.

- Contratación de analistas de apoyo. El Proyecto contrató, de manera temporal, a consultores externos como analistas de apoyo en cada uno de los OML y al contar con más personal, estos OML pudieron realizar más tareas y productos.
- Estructura de trabajo en red. Ha facilitado entre los países el intercambio de conocimientos, experiencias, lecciones aprendidas, buenas prácticas en materia de recolección, análisis, estimación y tratamiento de la información estadística por ejemplo. Además, de acuerdo a los coordinadores y analistas entrevistados, la participación activa de los OML en la Coordinación de la Red (estaba a cargo de OLACD y de dos OML, que variaban cada año) también ha contribuido a mejorar sus capacidades de gestión, a sentirse más útiles, y también ha generado un saludable espíritu de competencia entre OML, por ejemplo en el tema del cumplimiento de los plazos de entrega de los productos.
- Actividades de promoción con autoridades de alto nivel de los Ministerios de Trabajo (realizadas por la coordinación de los OML con un decisivo apoyo de la Red y la coordinadora del Proyecto) a fin de lograr mayor apoyo de las autoridades para los OML. Inclusive, los coordinadores y analistas de los OML de Guatemala y Honduras consideran que este trabajo posibilitó que los OML continúen funcionando.

Contribución de este fortalecimiento de los OML en las políticas y programas de empleo nacionales.

De acuerdo a la información proporcionada por los coordinadores y analistas de cada OML, su principal contribución en términos de políticas y programas de empleo en sus países ha sido la siguiente:

- La investigación sobre flujos migratorios (elaborada por la Red) sirvió como insumo para ajustar el diseño de la política migratoria de Costa Rica, y se está utilizando para ajustar la nueva ley migratoria en Honduras. En República Dominicana se ha creado una Unidad de Migración, adscrita a la Dirección General de Empleo, y en ello ha contribuido este estudio de flujos migratorios; mientras que en Panamá dicho estudio contribuyó a confirmar la necesidad de crear un sindicato de migrantes.
- Otra investigación que ha despertado mucha expectativa ha sido el de la economía informal (también elaborada por la Red), que permitió estimar datos sobre informalidad (en algunos países es uno de los primeros estudios al respecto). Precisamente, la investigación fue presentada por la OIT en el Consejo de Ministros de Trabajo en Febrero del 2014 en el marco del SICA, y se espera que pueda aportar

en las políticas nacionales, en las guías de políticas de empleo y en los espacios tripartitos ya que en todos ellos se discute el tema de la formalización del empleo.

- En República Dominicana, para la elaboración del Plan Nacional de Empleo el OML fue quien se encargó de las consultas a las empresas. Y el OML también apoyó en los estudios de evaluación de impacto del Programa Juventud y Empleo.
- En Nicaragua, el OML contribuyó, a través de encuestas aplicadas al sector privado y sindicatos, con la elaboración de los lineamientos básicos para política de empleo y mercado de trabajo. Este documento ya está listo, aunque aún falta la aprobación definitiva del despacho ministerial.
- En Guatemala, la política nacional de empleo 2012 ha tomado como insumo la información generada por el OML y además ha contado con la participación activa del OML en la generación de indicadores. Asimismo, para el Programa Beca Mi Primer Empleo, el OML apoyó en el sustento técnico.
- En Honduras, el OML ha estimado la productividad nacional y los resultados se han utilizado para la negociación del salario mínimo. Además, se aportó sustento técnico al diseño de los Programas del Ministerio de Trabajo “Con Chamba Vivís Mejor” y “Empleo por Horas”³³.
- En Costa Rica, el OML aportó argumentos técnicos para el diseño del Proyecto EMPLEATE.

5.4.7. Orientación hacia la sostenibilidad.

En la sección anterior se mencionó que la estructura regional del Proyecto (OLACD y principalmente la Red) ha tenido algunos impactos positivos en el funcionamiento de los OML y a su vez este impacto positivo se estaría empezando a reflejar a nivel de políticas y programas de empleo de los Ministerios de Trabajo. En esta sección se identifican algunos factores que deberían contribuir a que estos impactos sean sostenibles en el tiempo, así como aquellos otros que estarían limitando la posibilidad que ello ocurra.

Sostenibilidad de los OML.

Un primer aspecto favorable en relación a la sostenibilidad de los OML es que en la actualidad todos forman parte de la estructura formal de sus Ministerios de Trabajo, excepto

³³ Inclusive en el Decreto Legislativo que oficializa la implementación de este último programa, se establece que es el OML quien provee oficialmente la información para este programa.

en Panamá. En República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Honduras³⁴ esta situación ya ocurría al inicio del Proyecto (2010), pero en Costa Rica y en El Salvador la incorporación formal a los Ministerios de Trabajo ha ocurrido durante la ejecución del Proyecto. En Panamá, en la práctica el OML opera como tal, y cumple las mismas funciones que los de otros países de la Región pero formalmente en el organigrama institucional aparece como Investigaciones de Empleo³⁵.

Cuadro 13. Incorporación de los OML en la estructura formal del Ministerio de Trabajo antes y después del Proyecto.

OML	Situación del OML al iniciar el Proyecto	Situación actual
República Dominicana	Pertenecía a la Dirección General de Empleo	Pertenece a la Dirección General de Empleo
Guatemala	Pertenecía a la Dirección General de Empleo	Pertenece a la Dirección General de Empleo
Nicaragua	Pertenecía a la Dirección General de Empleo y Salarios	Pertenece a la Dirección General de Empleo y Salarios
Costa Rica	Pertenecía al Departamento de Investigación del Mercado Laboral de la Dirección General de Planificación, pero no formaba parte de la estructura formal del Ministerio	Pertenece al Departamento de Investigación del Mercado Laboral y ya forma parte de la estructura formal del Ministerio
Honduras	Pertenecía a la Dirección de Salarios	Pertenece a la Dirección de Empleo
El Salvador	Pertenecía al Departamento Nacional de Empleo, pero como Unidad de Análisis	Pertenece al Departamento Nacional de Empleo, ya formalmente como Observatorio
Panamá	Pertenecía a la Dirección General de Empleo, pero como Departamento de Investigaciones de Empleo	Pertenece a la Dirección General de Empleo, pero como Departamento de Investigaciones de Empleo

Fuente: Taller de evaluación y cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML e Informe del Proyecto sobre Diagnóstico Inicial de la Situación de los Observatorios

En relación al personal que labora actualmente en los OML, por lo general está conformado por 1 coordinador y 2 o 3 analistas. En términos de sostenibilidad es positivo que la mayoría son funcionarios de los Ministerios de Trabajo (en planilla), excepto en Guatemala y Honduras, donde también son contratados por el Ministerio de Trabajo pero bajo la modalidad de servicios no personales, y en El Salvador, donde 3 analistas son pagados por un proyecto del Banco Mundial. También resalta que en los OML de Nicaragua, Guatemala y Honduras los analistas de apoyo que fueron contratados por el Proyecto por un período determinado, se quedaron luego de finalizado este período, pero contratados por el Ministerio de Trabajo. Además, en comparación con la situación al inicio del Proyecto, se ha logrado

³⁴ En Honduras el cambio ha sido que al iniciar el Proyecto el OML pertenecía a la Dirección de Salarios y actualmente a la Dirección de Empleo.

³⁵ Este año la dirección de Planificación del Ministerio de Panamá solicitó el cambio de nombre al Ministerio de Economía y Finanzas; de aprobarse el pedido entraría a regir en marzo de 2015.

una mayor estabilidad contractual (los coordinadores y analistas han pasado de ser contratados por cooperación internacional a ser funcionarios del Ministerio de Trabajo).

En cambio, en términos de composición del equipo, llama la atención la ausencia de comunicadores en todos los OML³⁶, lo que permitiría tener un mayor impacto mediático en los productos clave y una mayor difusión; y de estadísticos en casi todos, excepto República Dominicana y Costa Rica. Estas ausencias pueden limitar la posibilidad de elaborar mejores productos y difundirlos, lo cual es importante en términos de sostenibilidad de los OML.

³⁶ La contratación de comunicadores es una decisión que depende del Ministerio de Trabajo al cual pertenece el OML. En la actualidad, la función de comunicación, dentro de la estructura de los Ministerios, es competencia de un Departamento específico que centraliza todas las acciones de información y difusión del Ministerio.

Cuadro 14. Composición del personal de los OML y tipo de contrato antes y después del Proyecto.

OML	Personal del OML al iniciar el Proyecto			Personal del OML en la actualidad		
	Cantidad	Puestos	Tipo de contrato	Cantidad	Puestos y profesiones	Tipo de contrato
República Dominicana	6	Directora; encargado de investigación; encargado de seguimiento y evaluación de políticas de empleo; 2 analistas; y asistente administrative	Temporal, BID	3	Coordinador (sociología) y 2 analistas (estadística, economía)	Planilla del Ministerio de Trabajo
Guatemala	4	Coordinador y 3 analistas	Temporal, BID	4	Coordinador (psicología); 2 analistas (psicología, administración); y técnico	Contratado por Ministerio de Trabajo
Nicaragua	3	Coordinador y 2 analistas	Permanente, Ministerio de Trabajo	3	Coordinador (economía) y 2 analistas (técnico y contabilidad)	Planilla del Ministerio de Trabajo
Costa Rica	8	2 Jefes y 6 analistas	Permanente Ministerio del Trabajo	6	Coordinador (dirección empresas) y 5 analistas (estadística, economía, planificación, historia, administración)	Planilla del Ministerio de Trabajo
Honduras	4	Coordinador; director ejecutivo; y 2 analistas	Temporal, BID	3	Coordinador (economía) y 2 analistas (mercadeo y contabilidad)	Contratado por Ministerio de Trabajo
El Salvador	3	Coordinador y 2 analistas	Permanente, Ministerio de Trabajo	5	Coordinador (psicología); gerente (administración); y 3 analistas (trabajo social, psicología, informática)	2 Planilla del Ministerio de Trabajo y 3 Banco Mundial temporal
Panamá	4	Jefe; 2 analistas; secretaria	Permanente, Ministerio del Trabajo	3	Coordinador (economía); analista (sociología); y secretaria (comercio)	Planilla del Ministerio de Trabajo

Fuente: Taller de evaluación y cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML. Informe del Proyecto sobre Diagnóstico Inicial de la Situación de los Observatorios

Tomando en cuenta el tipo de labores que realizan los OML un factor clave para su funcionamiento es el acceso a fuentes de información relevantes para elaborar sus informes estadísticos e investigaciones sobre el mercado laboral. En tal sentido, cabe destacar que la mayoría de OML actualmente accede a diversas fuentes, siendo las más utilizadas las encuestas de hogares de los INE como registros administrativos de instancias del Ministerio de Trabajo.

En relación a lo que sucedía al iniciar el Proyecto, lo más relevante no solo es poder disponer de más fuentes de información sino que actualmente el acceso se da de manera formal (con directivas o protocolos)³⁷.

Cabe destacar que un acceso a mayor cantidad de fuentes de información no necesariamente significa que todas ellas son de la calidad deseada por los OML. Al respecto, un estudio de diagnóstico realizado por el Proyecto en el 2013 menciona que la satisfacción frente a la calidad de las fuentes de información disponibles difiere entre los países, siendo más alta en República Dominicana y en Panamá, regular en Honduras, El Salvador y Nicaragua; y menor en Guatemala y Costa Rica.

³⁷ En el caso de las encuestas de hogares, el canal oficial es que los INE se la envían a la Dirección General de Empleo y a su vez ésta a los OML. La excepción aquí la constituye Nicaragua, donde el OML tiene muchas dificultades para acceder a la Encuesta de Hogares de INIDE: en este OML tampoco existe un procedimiento formal para obtener la información proveniente del Servicio Nacional de Empleo o del ISS.

Cuadro 15. Fuentes de información a las que acceden actualmente los OML.

OML	Encuestas de Hogares	Registros administrativos de intermediación del Ministerio de Trabajo	Otros registros administrativos del Ministerio de Trabajo u otras instituciones
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del Banco Central	Bolsa de Empleo	-Estadísticas sobre seguridad social de TSS
Guatemala	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de INE	Servicio Nacional de Empleo	-Registros Administrativos del Ministerio de Trabajo -Estadísticas de seguridad social de IGSS
Nicaragua	Encuesta Continua de Hogares de INIDE	Servicio Público de Empleo	-Estadísticas sobre seguridad social de ISS
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares de INEC	Servicio Público de Empleo Estatal	-Registros administrativos del Ministerio de Trabajo -Registro de cobertura de seguridad social de CCSS
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de INE	Servicio Público de Empleo	Registro de planillas de inspecciones del Ministerio de Trabajo
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de INEC	Servicio Público de Empleo	-Inspecciones del Ministerio de Trabajo -Departamento de Estadísticas del Ministerio de Trabajo
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral de INEC	Servicio Público de Empleo	-Departamento Estadístico Ministerio de Trabajo -Estadísticas de Seguridad Social de CSS

Fuente: Taller de evaluación y cuestionario aplicado a 17 coordinadores, analistas, ex coordinadores y ex analistas de los 7 OML.

Y si es importante para la sostenibilidad de un OML garantizar el acceso a fuentes de información relevantes, también lo es la difusión de los productos que se elaboran; específicamente para poder tener mayor visibilidad y convertirse en una instancia referente sobre temas laborales no solamente a nivel de Ministerio de Trabajo (en lo que, como se mostró en la sección anterior, se ha avanzado con el Proyecto) sino de otras instituciones del sector público y privado.

A diferencia de los otros aspectos mencionados en esta sección, la situación actual de los OML respecto a los mecanismos de difusión de lo que hace no es favorable: solo República Dominicana y Honduras tienen una web propia como OML³⁸; en tanto, Costa Rica,

³⁸ Inclusive, en el caso de República Dominicana ya la tenía al iniciar el Proyecto.

Guatemala y Panamá difunde sus productos vía la web del Ministerio de Trabajo; mientras que Nicaragua y El Salvador ni siquiera eso.

En general, los OML siguen utilizando los mismos mecanismos de difusión que al iniciar el Proyecto: notas de prensa, boletines, trípticos, publicaciones impresas y virtuales, eventos de presentación de informes, envíos por correo electrónico; es decir, se ha aprovechado poco el uso de tecnologías de información. A esto hay que añadir lo mencionado líneas atrás, acerca de la ausencia de un profesional en comunicaciones en todos los OML.

Pero esta mayor visibilidad y posicionamiento de los OML depende también de las relaciones institucionales que se establezcan y, en tal sentido, los avances (revisados en secciones anteriores) se ha dado principalmente con los despachos ministeriales, los SPE, y los INE. En cambio, no se puede decir lo mismo de la interacción que han tenido con las organizaciones sindicales, empleadores, trabajadores, las IFP, el sector académico: salvo casos aislados, ninguna de estas organizaciones son usuarias de los productos que genera el OML y tampoco proveedoras de información relevante para que OML realice sus labores.

Finalmente, una limitación común en todos los OML es la financiera ya que pertenecen a un ministerio que, por lo general, es uno de los que tiene menor presupuesto del sector público (comparado con salud o educación por ejemplo)³⁹

Según el informe de diagnóstico de los OML elaborado por el Proyecto en el 2013, los OML disponen de un presupuesto asignado por el Ministerio de Trabajo que, por lo general, solo permite garantizar el pago de los salarios del equipo de trabajo, pero no para realizar por ejemplo investigaciones, difusión, capacitaciones al personal, acciones todas muy importantes para la sostenibilidad de los OML.

Ante este panorama algunos OML han gestionado (o lo están haciendo) fondos de otras fuentes, principalmente cooperación internacional, para financiar estudios u otros productos. Por ejemplo, en Guatemala, con la Unión Europea, estudios de prospección laboral, educación y formación para el trabajo; o en República Dominicana, con el BID, estudios regionales así como la creación de un sistema integrado de estadísticas laborales a nivel de República Dominicana y también entre países de la Región.

Tomando en cuenta lo que se ha mencionado en esta sección y en la anterior (“orientación hacia el impacto”), esta evaluación considera que los OML de República Dominicana y Costa Rica son los que cuentan en la actualidad con mejores condiciones para ser sostenibles; y, en menor medida, Honduras y Guatemala. En cambio, no resulta tan claro que esto suceda con los OML de Nicaragua, El Salvador y Panamá.

³⁹ Además, de acuerdo a la opinión de algunos de los coordinadores de OML entrevistados, suele priorizar, en términos de distribución del limitado presupuesto, temas “más visibles” como la fiscalización de los derechos laborales o el servicio público de empleo.

Sostenibilidad de la Red.

Si bien la implementación de la estructura organizativa de la Red, planteada por el Proyecto en el 2011, ha tenido algunos efectos favorables en el funcionamiento de la Red⁴⁰, aún existen dificultades para la sostenibilidad de la Red, siendo las más importantes, de acuerdo al Diagnóstico de los OML y la Red elaborado por el Proyecto en el 2013, las de índole político legal y financiera.

Respecto a lo primero, se menciona la carencia de una personalidad jurídica propia, lo que le impide tomar decisiones; así como la insuficiencia de compromiso político en los países. Y en cuanto a lo segundo, su dependencia exclusiva hacia el Proyecto y recursos de cooperación externa como fuentes de financiamiento (de corto plazo) ya que no tiene recursos propios ni tampoco contribución de los países.

Otra limitación para la sostenibilidad de la Red (más específicamente de OLACD, que es parte de la Red) es durante los primeros tres años del Proyecto (2010 – 2012) no fue posible establecer un vínculo con el Consejo de Ministros de Trabajo, lo cual puede afectar la proyección y sostenibilidad del Proyecto.

No obstante, a partir de la reanudación de las reuniones de este Consejo (2013) se está a una coyuntura política favorable para los intereses de la Red. Específicamente, la agenda estratégica regional para la promoción del empleo productivo y trabajo decente contempla como primera prioridad “promover mayores oportunidades para que las poblaciones dispongan de empleo productivo y trabajo decente”, y dentro de ella su resultado esperado 1.2 es que “Los Estados respaldan el fortalecimiento de los Observatorios de Empleo y la Red de Institutos de Formación Profesional”. En la misma agenda se menciona que “se procurará gestionar recursos de la cooperación internacional, tanto por medio de la OIT y el SISCA, para el apoyo a la ejecución de un plan de acción para la presente agenda”.

En este contexto, también se debe destacar el proceso de integración social promovido por los países de la Región, con el respaldo técnico de SISCA, que en el eje del Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración aborda la generación de insumos e instrumentos que apoyen la formulación y posterior ejecución de una agenda de asuntos laborales; y el fortalecimiento de los Ministerios de Trabajo.

También en el 2013, la OIT y el SISCA firmaron un Memorando de Entendimiento, en el que se comprometieron a colaborar en “el desarrollo de programas de intercambio de información y publicaciones, investigación especializada, cooperación técnica y capacitación en apoyo al Consejo de Ministros para la generación de empleo productivo y promoción del trabajo decente”.

⁴⁰ En la sección anterior (“orientación hacia el impacto”) se identificó que estos efectos se han dado en términos de continuidad del trabajo de la Red; eficacia de las coordinaciones, comunicación y consensos; participación directa de los OML en la gestión; y fortalecimiento de capacidades de los OML.

6. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

6.1. Conclusiones.

Pertinencia y aptitud estratégica.

1. El Proyecto es pertinente a las necesidades de los países de Centroamérica, ya que responde a una situación crítica en materia de información laboral, caracterizada por la escasa disponibilidad y calidad de las estadísticas y registros laborales, y de investigaciones; y por la falta de homogeneidad conceptual y metodológica entre los países, lo que impide la comparabilidad de la información que se generaba.
2. Una intervención como la del Proyecto, que apunta a fortalecer los OML, el OLACD y la Red de Observatorios, se justifica al considerar las debilidades que tenían estas instancias al 2010, asociadas al acceso oportuno a fuentes de información de calidad, a las capacidades del personal, a los procedimientos y tiempos para elaborar investigaciones e informes estadísticos, a la difusión de sus productos, y a la coordinación con instituciones nacionales y regionales relevantes en materia laboral.
3. El Proyecto también es pertinente a la filosofía y objetivos de la OIT puesto que las funciones de los OML y OLACD son el reflejo de diferentes normas internacionales de la OIT en materia laboral; y porque el Proyecto está vinculado con un resultado del Programa y Presupuesto de la OIT y con un eje de los programas nacionales de trabajo decente de los países que forman parte del alcance del Proyecto.

Validez del diseño.

4. Si bien los dos objetivos específicos del Proyecto están vinculados al objetivo general y también se aprecia una relación estrecha entre ellos, no está explícito en los objetivos aspectos que en la práctica sí se han dado y son logros importantes del Proyecto: que busca contribuir no solo a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo regional sino también el de cada uno de los países, y que el sustento y apoyo a los Ministerios de Trabajo, organizaciones sindicales y empresariales lo da no solo la estructura regional del Proyecto (OLACD y la Red) sino también cada OML.
5. Se han contemplado indicadores en el Marco Lógico a nivel de actividades, productos y objetivos, pero en estos dos últimos niveles existen algunas deficiencias como la no inclusión de indicadores que reflejen la calidad de los productos generados, la falta de definiciones operacionales de los indicadores, y sobre todo la no especificación de las metas previstas.

Eficacia (logros).

6. El Proyecto muestra buenos resultados en términos de obtención y generación de información sobre el mercado laboral: el OLACD fundamentalmente en base a las encuestas de hogares de los países (fuente proporcionada por el SIALC), y la Red en base a registros administrativos provenientes principalmente de los Ministerios de Trabajo. Los usuarios principales de esta información generada por el Proyecto han sido los Ministerios de Trabajo y la misma OIT (sobre todo de lo que ha producido el OLACD).
7. Las investigaciones realizadas sobre temas de interés del mercado laboral de la Región han sido el principal producto asociado al primer objetivo específico, y son altamente valoradas por los coordinadores y analistas de los OML en cuanto a la relevancia de los temas, solidez de la metodología, claridad de las conclusiones y aplicabilidad de las recomendaciones.
8. En lo que respecta a la armonización regional de indicadores y variables del mercado laboral, lo más relevante ha sido el acercamiento entre OML e INE, instancias que hasta el 2011 trabajaban cada una por su lado; el intercambio de buenas prácticas entre países en recolección, análisis y tratamiento de la información estadística; y la identificación de los primeros 9 indicadores por armonizar.

Estos 9 indicadores por armonizar (acordados luego del segundo taller de armonización en Febrero del 2014) son (todos expresados en tasas): participación, ocupación, desocupación, subutilización por insuficiencia de tiempo de trabajo, la combinación de estas dos últimas tasas, desocupación de larga duración, desalentados, trabajadores vulnerables, y asalariados ocupados en el total de la ocupación.

9. En cuanto a los sistemas de información cualitativa y al de políticas, planes y programas de empleo se llevaron a cabo algunas actividades previstas (identificación de informantes clave e inventario de políticas de empleo) pero no otras (establecimiento de sistema para organizar y analizar la información, y propuesta de indicadores para evaluar políticas).
10. En relación al segundo objetivo específico, el Proyecto ha trabajado principalmente en el fortalecimiento de la Red, a partir de la elaboración y puesta en marcha de una nueva estructura de organización y en la colaboración con otros observatorios de América Latina, y luego vía acciones como las reuniones semestrales de la Red, las capacitaciones a su personal, el abordaje de investigaciones conjuntas.
11. Las capacitaciones brindadas a los OML fueron un tema innovador de la Red, y han sido muy valoradas (en relevancia, conocimientos de quien capacitó, metodología) por los coordinadores y analistas que las recibieron, quienes además consideran que han ampliado sus conocimientos sobre trabajo decente y marco referencial OIT, y fortalecido sus capacidades en generación y manejo de base de datos, análisis e interpretación de datos, y técnicas de investigación sobre mercado laboral.

12. Dentro de este segundo objetivo, el Proyecto se ha articulado muy bien con instituciones como los Ministerios de Trabajo, INE o el SIALC; en cambio, la coordinación y el trabajo conjunto no se ha podido dar con el SICA, las IFP, la Red de FIP y las organizaciones empresariales.
13. Diversos factores que escapan al control del Proyecto contribuyen a explicar el reducido trabajo conjunto con instituciones relevantes en materia laboral, como la reticencia de la Red de IFP a vincularse con la Red de Observatorios; que el Consejo de Ministros de Trabajo no se reunió durante los primeros tres años de ejecución del Proyecto; y que la coordinación con el SICA requería no solo negociaciones a nivel técnico sino también a nivel político, con participación activa de Equipo de Trabajo Decente y Oficina de países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Efectividad de la gestión.

14. Para llevar a cabo las actividades previstas en su diseño, el Proyecto contó con un equipo técnico principal conformado por 5 personas (1 coordinadora técnica, 3 analistas técnicos y 1 asistente administrativa), aunque en el último año y medio (Enero 2013 – Mayo 2014) fue gestionado únicamente por la coordinadora técnica y la asistente administrativa, y aún así se llevaron a cabo las actividades previstas.
15. La nueva estructura de organización de la Red puesta en marcha desde el 2011 (que incluía la Red de Observatorios, Coordinación, Secretaría Ejecutiva, y un nivel estratégico político) ha generado efectos positivos en términos de mayor formalidad; continuidad del trabajo de la Red; eficacia de las coordinaciones; participación activa de los OML en el seguimiento; y fortalecimiento de capacidades de los OML.
16. El rol de OLACD ha sido importante en algunos productos y actividades llevadas a cabo en el marco del Proyecto (análisis de registros administrativos de intermediación laboral, sistemas de información cualitativa y de políticas de empleo, investigaciones), proponiendo metodologías de trabajo, fijando estándares de calidad y oportunidad, revisando y validando los avances de los OML, y capacitando al personal de los OML.
17. Ha sido importante que el Proyecto estuviera a cargo de la OIT en términos de su legitimación, ya que es una institución de reconocido prestigio, capacidad técnica, y manejo político; y también ha sido crucial el apoyo del SIALC como proveedor de información (encuesta de hogares) para las investigaciones elaboradas por OLACD, en los talleres de armonización de indicadores, y en las capacitaciones al personal de los OML.

Eficiencia.

18. El presupuesto asignado al Proyecto (\$ 2.97 millones) se ha ejecutado prácticamente en su totalidad, lo cual revela eficiencia en el uso de recursos, a pesar de que existieron algunas dificultades que escapaban al control del Proyecto como la paralización de 4 meses en el 2013 por falta de recursos financieros, y el incremento salarial de 13% en todo el Sistema de Naciones Unidas en el 2011.
19. El Proyecto ha llevado a cabo diversas acciones para difundir sus productos, vía la web, boletines, reuniones de la Red, presentaciones de publicaciones, reuniones de la coordinadora con los mandantes; aunque un mayor presupuesto para estas acciones (solamente se destinó a ellas el 2% del presupuesto total del Proyecto) y la utilización de redes sociales, foros virtuales u otras tecnologías de información hubiese permitido visibilizar más la intervención del Proyecto.

Orientación hacia el impacto.

20. La estructura regional del Proyecto (principalmente la Red) ha tenido impactos positivos en el mayor posicionamiento de los OML dentro de los Ministerios de Trabajo, lo cual se refleja en que los OML se han convertido en el principal productor de información confiable y en la fuente oficial de datos para el Despacho del Ministro; así como en la participación del coordinador o analistas de los OML en comisiones nacionales o consejos consultivos de diferentes temas.
21. Este mayor posicionamiento de los OML ha provocado que sus investigaciones y productos se utilicen como insumos para ajustar el diseño de políticas o leyes migratorias (Costa Rica, Honduras); para la elaboración de planes, políticas o lineamientos de empleo (República Dominicana, Guatemala y Nicaragua); y para el diseño de programas o proyectos (“Mi Primer Empleo” en Guatemala, “Con Chamba Vivís Mejor” y “Empleo por Horas” en Honduras, y “Empléate” en Costa Rica).
22. El trabajo del Proyecto con el SISCA ha influido para que se incluya el fortalecimiento de los observatorios de empleo como prioridad en la agenda estratégica regional del Consejo de Ministros de Trabajo del 2013.
23. Algunos factores que escapan al control del Proyecto (que se identifican luego como “lecciones aprendidas”) y el hecho que el Proyecto haya concentrado sus esfuerzos en fortalecer la Red y los OML para apoyar a los Ministerios de Trabajo (y con buenos resultados como se acaba de mencionar en las conclusiones precedentes) contribuyen a explicar que el Proyecto no haya tenido otros impactos relevantes a nivel regional.

Orientación hacia la sostenibilidad.

24. Son aspectos favorables para la sostenibilidad de los OML que en la actualidad, con excepción de Panamá, todos forman parte de la estructura formal de sus Ministerios

de Trabajo; que se ha logrado una mayor estabilidad contractual del personal de los OML, ya que la mayoría están contratados por el Ministerio de Trabajo (en planilla); y que en 3 OML los colaboradores externos contratados por el Proyecto pasaron a formar parte de las plantillas de los Ministerios de Trabajo.

En cuanto a lo primero, en Costa Rica y en El Salvador esta incorporación formal de los OML a los Ministerios de Trabajo ha ocurrido durante la ejecución del Proyecto. Respecto a la estabilidad contractual del personal, la única excepción es El Salvador donde tres analistas son pagados por un proyecto del Banco Mundial.

25. La mayoría de OML accede actualmente a diversas fuentes de información relevantes (encuestas de hogares, registros administrativos del Ministerio de Trabajo) para elaborar sus informes estadísticos e investigaciones sobre el mercado laboral, siendo el principal cambio respecto a la situación inicial del Proyecto que actualmente el acceso se da de manera formal (con directivas o protocolos) en casi todos los casos.
26. Algunos aspectos que afectan la visibilidad y posicionamiento de los OML en instituciones diferentes al Ministerio de Trabajo (y, por lo tanto, su sostenibilidad) son la falta de acceso a las nuevas tecnologías de información (foros virtuales, redes sociales) para difundir los productos que generan, y el hecho de no contar con al menos un comunicador en el equipo.
27. Una limitación común en todos los OML es la financiera debido a que pertenecen a al Ministerio de Trabajo, que es uno de los que tiene menor presupuesto en el sector público (en relación a educación y salud por ejemplo).
28. Tomando en cuenta todos la incorporación en la estructura formal del Ministerio de Trabajo, la estabilidad contractual del personal de los OML, el acceso a fuentes de información, los mecanismos de difusión de los productos que elaboran, y las relaciones interinstitucionales, esta evaluación considera que los OML de República Dominicana, Costa Rica y, en menor medida, Honduras y Guatemala son los que actualmente cuentan con mejores condiciones para ser sostenibles.
29. Para la sostenibilidad de la Red existen dificultades de índole político legal en la carencia de una personalidad jurídica propia, lo que le impide obtener un mayor compromiso político en los países; y de carácter financiero por su dependencia exclusiva hacia el Proyecto y cooperación externa como fuentes de financiamiento, ya que no tiene recursos propios ni tampoco contribución regular de los países.
30. Respecto a la sostenibilidad de OLACD y de la Red, algunas de las principales limitaciones son que aún no forman parte de la estructura orgánica del SICA y que, pese a los avances en términos de acercamiento entre OML e INE y a que ya se han acordado 9 indicadores susceptibles de armonización, aún no se disponen de indicadores de mercado laboral armonizados a nivel regional.

6.2. Lecciones aprendidas.

1. La concientización de los funcionarios de los INE sobre la necesidad de contar con indicadores armonizados del mercado laboral fue clave para avanzar hacia el objetivo de armonización de indicadores. En tal sentido, el primer Taller de Armonización de Indicadores auspiciado por el Proyecto en el 2012 fue muy importante porque fomentó un espacio de discusión y coordinación que facilitó que en el segundo Taller (2014) se pudieran adoptar medidas concretas como la identificación de 9 indicadores susceptibles de ser armonizados en toda la Región.
2. La contratación de colaboradores externos como analistas de apoyo para cada OML permitió fortalecer los cuadros técnicos de los OML; sin embargo, debido a su condición de temporales y “externos”, no siempre se pudo aprovechar al máximo su potencial en beneficio del mejor funcionamiento de los OML. En tal sentido, es fundamental que los Ministerios de Trabajo asuman en su planilla regular un cuadro técnico mínimo para garantizar el correcto funcionamiento de los OML y de esta forma no dependan de asistencias técnicas externas para el funcionamiento regular sino sólo para el desarrollo o fortalecimiento de capacidades específicas.

6.3. Buenas prácticas.

1. Una importante innovación del Proyecto ha sido la consolidación de un modelo organizativo que ha facilitado el desarrollo de su actividad a un observatorio transnacional y a siete nacionales, todos ellos independientes, pero con estrechos vínculos a través de una Red, a pesar de que conlleva complejas relaciones inter institucionales y técnicas entre distintos equipos de trabajo.
2. La estrecha coordinación establecida por el Proyecto con el SIALC, los Ministerios de Trabajo y los INE ha contribuido a que el OLACD y los OML dispongan de información relevante (proveniente de encuestas de hogares y registros administrativos) para elaborar sus informes estadísticos e investigaciones sobre el mercado laboral; al respaldo político de los Ministerios de Trabajo a la labor de los OML; y a los avances en materia de armonización de indicadores a nivel regional.
3. El mecanismo utilizado por el Proyecto para definir el contenido de las capacitaciones a los OML que consistía en priorizar, a partir de los temas sugeridos por los coordinadores, aquéllos que estaban más ligados al Proyecto ha contribuido a la relevancia y utilidad de dichas capacitaciones.
4. La participación activa del personal de los OML en investigaciones sobre temas en los que previamente el Proyecto los había capacitado, ha permitido no solo elaborar productos de mejor calidad sino también aplicar y reforzar el conocimiento y las capacidades generadas en los coordinadores y analistas de los OML durante estas capacitaciones.
5. La contribución de la Red y OLACD en el mayor posicionamiento de los OML en los Ministerios de Trabajo se ha dado a través de las investigaciones realizadas, las

capacitaciones brindadas, la contratación de analistas de apoyo a cada OML, la mayor integración con los INE, la estructura de trabajo en red, y las actividades de promoción con autoridades de alto nivel de los Ministerios de Trabajo (realizadas por la coordinación de los OML con un decisivo apoyo de la Red y la coordinadora del Proyecto) a fin de lograr mayor apoyo de las autoridades para los OML.

Las investigaciones son productos tangibles, visibles para el Ministerio de Trabajo u otros usuarios; las mayores capacidades del personal de los OML se visibilizan en la elaboración de productos de mayor calidad por parte del OML; la mayor integración con los INE ha generado flujos de información más ágil y con ello los OML tienen mayores insumos para realizar análisis más completos; y la estructura de trabajo en red ha facilitado el intercambio de conocimientos, experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas entre los OML.

6.4. Recomendaciones.

Las 17 recomendaciones que a continuación se plantean se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- Las recomendaciones 1 - 6 tienen que ver con la implementación y gestión de sistemas de información laboral (nacionales y regional) y con la propuesta de un nuevo proyecto que apunte a apoyar a los observatorios en dicha implementación.
- Las recomendaciones 7 – 10 están vinculadas a la Red y OLACD, y se refieren a acciones que se tendrían que realizar, independientemente de que se concrete o no la propuesta de implementación de los sistemas de información laboral.
- La recomendación 11 está referida a una estrategia de mediano o largo plazo.
- Las recomendaciones 12 - 17 son también independientes de esta propuesta de implementación de sistemas de información laboral, y están asociadas a mejorar el funcionamiento actual de los OML y OLACD.

Cabe destacar además que estas recomendaciones están vinculadas a la primera de las Áreas de Importancia Crítica de la OIT (“Promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente”).

1. Implementar sistemas de información laboral a nivel nacional y regional en cuyos diseños se identifique claramente los diferentes tipos de usuario; las fuentes para obtener información cuantitativa y cualitativa; los procedimientos para el ingreso, recopilación y organización de esta información, así como para el procesamiento, análisis y control de calidad, la generación y difusión de resultados, y la administración y configuración de los sistemas; y los mecanismos para garantizar la sostenibilidad de los sistemas.

2. El sistema de información regional debería utilizar la información proveniente de los sistemas nacionales (para lo cual el diseño de ambos deben tener características similares y complementarias) y también debería tener un mecanismo propio de provisión que, además de incorporar información asociada a los indicadores laborales armonizados, organice de forma regular la obtención de información cualitativa procedente de las consultas a informantes clave.

La justificación de un sistema regional no solo es que los países de Centroamérica presentan cierta homogeneidad en dinámicas de los mercados laborales, sino porque proporcionaría a los Estados miembros una base sólida de conocimientos sobre la situación y perspectivas del mercado laboral en la Región; visibilizaría las buenas prácticas y los buenos resultados de los países; generaría mayor conciencia entre los países de la Región (instituciones públicas, organizaciones de empleadores, sindicatos, sociedad civil, sector académico) acerca de la importancia de la calidad de empleo y trabajo decente; y contribuiría a la formulación de políticas, proyectos y programas regionales de fomento a la inserción laboral y a la calidad del empleo.

3. Cada sistema de información laboral nacional debería ser administrado por los OML de cada país, mientras que en el caso del sistema regional es necesario definir si lo administraría la Red, el OLACD, la OIT (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana) o el SICA.

Para definir esto último, habría que considerar no sólo los alcances que pueden tener estas instancias desde el punto de vista legal y jurídico y evitar la duplicidad de funciones, sino también las capacidades institucionales, de organización, técnicas y financieras con las que cuenten al momento en que ya se vislumbra que puede ser diseñado e implementado este sistema regional (es decir, cuando ya existan avances significativos en cuanto a los sistemas de información nacionales).

4. Un eventual nuevo proyecto que apunte a implementar estos sistemas de información laboral nacionales y regional debería mantener la capacidad operativa de cada uno de ellos y del espacio de encuentro representado por la Red; y podría estar gestionado por un equipo técnico que se incorpore dentro de la Coordinación de la Red, que debería incluir entre sus integrantes a personal con formación o estudios de especialización en estadística, así como un comunicador para la difusión de los productos y actividades que se realicen.
5. En este nuevo proyecto, se debería gestionar la incorporación de representantes cualificados de cada país, provenientes por ejemplo del ámbito universitario, para apoyar en la realización de investigaciones, capacitaciones u otros productos que se definan.
6. Para el financiamiento de este nuevo proyecto se deberían movilizar fondos con donantes tradicionales (como AECID, Ministerio de Empleo y Seguridad Social de

España, Unión Europea, Ministerio de Trabajo de Estados Unidos) y no tradicionales (los propios gobiernos, como es el caso de Panamá para el SIALC, o cooperación sur-sur).

7. En aras de ir generando un escenario favorable para la implementación de este sistema de información regional (independientemente de quien lo gestione), la Red debe efectuar seguimiento a las acciones que realiza cada país para lograr la armonización de los 9 indicadores acordados en el segundo taller de armonización y, de ser necesario, brindar asistencia técnica a los OML e INE de los respectivos países para que se cumplan estos acuerdos. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 8 y 30).
8. Realizar permanentemente actividades de promoción a nivel de la alta dirección de las instituciones involucradas (INE, Ministerios de Trabajo, Consejo de Ministros del Trabajo) incidiendo en las ventajas de la armonización en términos de la formulación e implementación de políticas de alcance regional, y de la utilización de las investigaciones que usan como insumo las estadísticas armonizadas.

Se realiza esta recomendación porque debe tomarse en consideración que la armonización de indicadores depende de factores externos al Proyecto, como la voluntad política de los directivos de los INE y de los Ministerios de Trabajo y la disponibilidad de presupuesto regular adicional para medir indicadores adicionales en las Encuestas de Empleo (encuestas regulares).

Asimismo, que la utilización de las investigaciones de OLACD y la difusión de las mismas por parte de los países puede verse limitada cuando las cifras contenidas en dichos estudios, que son las que maneja la OIT, no coinciden con las cifras oficiales de los países. A su vez esta diferencia puede ocurrir porque, si bien ambas provienen de la misma base de datos de las Encuestas de Empleo de los INE de cada país las definiciones estadísticas y criterios de medición de los indicadores laborales no están armonizadas entre países, ni en relación a las definiciones de OIT.

9. Incorporar el OLACD y la Red a la institucionalidad del SICA y establecer relaciones de cooperación y coordinación con el SICA a dos niveles: uno técnico entre la Red, el OLACD y SISCA, y uno político entre el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, y el SICA. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 30).

En tal sentido, se sugiere aprovechar la actual coyuntura política favorable de la agenda estratégica regional aprobada en el 2013 por el Consejo de Ministros de Trabajo (con referencia explícita al fortalecimiento de los OML y a la gestión de recursos de la cooperación internacional por medio de OIT y SISCA); del proceso de integración social promovido por los países de la Región, con el respaldo técnico de SISCA (se aborda la generación de insumos e instrumentos que apoyen la

formulación y ejecución de una agenda de asuntos laborales) y del Memorando de Entendimiento entre OIT y SISCA (se comprometen a colaborar en el desarrollo de programas de intercambio de información y publicaciones).

10. Sistematizar y tomar en cuenta las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas de otros observatorios transnacionales en América Latina, más consolidados, como el Observatorio de Mercado de Trabajo de MERCOSUR (OMTM) o el Observatorio Laboral Andino (OLA).
11. A mediano o largo plazo una estrategia que podría dar mejores resultados y ser más sostenible es que la OIT (especialmente la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe) pueda asumir dentro de su presupuesto regular una unidad técnica que, desde un enfoque de investigación y tomando en cuenta las estadísticas laborales nacionales y regionales del mercado laboral, facilite la comprensión del mercado laboral en temas como la vinculación entre la demanda laboral y la oferta de formación profesional, las migraciones laborales, la informalidad, el trabajo infantil; y permita dar mayor sustento a las propuestas que realice la OIT en estos ámbitos.

Recomendaciones vinculadas a la mejora del funcionamiento de los OML y del OLACD.

12. Identificar, y en la medida de lo posible atender, las necesidades de investigaciones, formación y asistencia técnica de instituciones, regionales y nacionales, relevantes en materia laboral tanto públicas, como organizaciones de empleadores, sindicatos, IFP; para lograr así involucrarlas activamente en el desarrollo del Proyecto y, con ello, obtener mayor legitimidad ante ellas. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 12).
13. Desarrollar los siguientes temas de investigación, tanto a nivel de cada país como de la Región: condiciones laborales y calidad de empleo; vínculo entre la formación técnica profesional y demanda empresarial; y, en un segundo orden de prioridad, empleo juvenil; mujeres y empleo; trabajo infantil; autoempleo y emprendimiento (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 7).
14. Fortalecer las capacidades del personal de los observatorios en lo que se refiere a conocimiento del contexto económico, social y político de su país y de la Región; definición, caracterización y estimación de trabajo decente; manejo de software y técnicas estadísticas; diseño de muestras; metodologías de investigación cuantitativa y cualitativa; generación, análisis e interpretación de indicadores; construcción y mantenimiento y actualización de páginas web. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 11).

Una mayor capacidad técnica del personal en manejo estadístico y técnicas de muestreo favorecería la posibilidad de negociar con los INE la inclusión de preguntas

en las encuestas, relevantes para ciertos análisis y diagnósticos, que a su vez son condiciones necesarias para diseños pertinentes de políticas públicas.

15. Propiciar el uso de nuevas tecnologías de información y comunicaciones que permitan transmitir información a bajo costo, tales como las redes sociales, foros y talleres virtuales, boletines electrónicos, *webinars*; así como tener un contacto más permanente con otros observatorios a través por ejemplo de las reuniones virtuales. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 19 y 26).
16. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita obtener información cuantitativa acerca del nivel de posicionamiento del OML en su país y del OLACD en la Región, las capacidades “de entrada” y “de salida” de los usuarios de los productos, así como su nivel de satisfacción y utilidad. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 5).
17. Gestionar nuevas fuentes de financiamiento de cooperación internacional, de recursos propios de los Estados, e inclusive de las IFP, siguiendo el ejemplo de países como Guatemala que está financiando con la Unión Europea estudios de prospección laboral y de formación para el trabajo, o de República Dominicana con el BID para la creación de un sistema integrado de estadísticas laborales. (RECOMENDACIÓN ASOCIADA A CONCLUSION 27 y 29).

ANEXO 1

Comentarios de Josefa Méndez, técnica del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo de España, Dirección Provincial de las Islas Baleares, y miembro del equipo evaluador.

En relación al informe final de evaluación del Proyecto “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD), adjunto mis comentarios sobre las recomendaciones finales 3, 4, 5 y 8 de dicho informe, ya que en mi opinión no quedan reflejadas las observaciones enviadas en su momento. Dichas observaciones iban en el sentido de contemplar un modelo que incidiera de forma simultánea en sistemas de información en cada país y a la vez a nivel regional, lo que permitiría beneficiarse a los diferentes países y a nivel regional de los avances que se vayan dando. Sin embargo en las recomendaciones, se propone un modelo con momentos diferentes, un primer momento de “avances significativos en cuanto a los sistemas de información nacionales” previo a un sistema de información regional, pero no se justifica por qué se opta por este modelo.

Punto 3. pg. 70, dice:

“Cada sistema de información laboral nacional debería ser administrado por los OML de cada país, mientras que en el caso del sistema regional es necesario definir si lo administraría la Red, el OLACD, la OIT (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana) o el SICA.

Para definir esto último, habría que considerar no solo los alcances que pueden tener estas instancias desde el punto de vista legal y jurídico y evitar la duplicidad de funciones, sino también las capacidades institucionales, de organización, técnicas y financieras con las que cuenten al momento en que ya se vislumbra que puede ser diseñado e implementado este sistema regional (es decir, cuando ya existan avances significativos en cuanto a los sistemas de información nacionales)”.

La nueva redacción propuesta y que enlaza con la recomendación 2, quiere incidir en la implementación de sistemas de información nacionales y regionales de forma simultánea, aunque con ritmos diferentes, lo que permitiría el desarrollo de cada uno de ellos sin entorpecerse y además beneficiarse de los distintos avances como se ha venido dando a lo largo del proyecto, frente a la idea de no implementar un sistema regional hasta que “existan avances significativos en cuanto a los sistemas de información nacionales”, lo que posiblemente retrase o imposibilite dichos sistemas de información.

En este sentido la nueva redacción que se propuso para este punto fue la siguiente:

“El sistema de información laboral que ponga en marcha el nuevo proyecto debería continuar con el desarrollo de los tres grandes espacios fortalecidos hasta ahora: regional, red y nacional. El espacio regional trabajará con los datos procedentes de los INEs, que presentan un alto grado de complementariedad entre países y son susceptibles de agregarse para el conjunto de la región y ampliarlos con la información elaborada por el propio OLACD obtenida a través de encuestas a informantes clave u otras técnicas de investigación social. En el caso de los OML, pueden trabajar en el desarrollo de un sistema

nacional que, además, incluya los registros administrativos de cada país. La confluencia de ambos sistemas se conseguiría en el ámbito de la Red, donde además se trabajaría en la armonización de indicadores. El mantenimiento de estos ritmos permitirá desarrollarse a cada uno de ellos sin entorpecerse y, además, beneficiarse de los distintos avances”.

Punto 4. Pg. 70 dice:

“Un eventual nuevo proyecto que apunte a implementar estos sistemas de información laboral nacionales y regional debería mantener la capacidad operativa de cada uno de ellos y del espacio de encuentro representando por la Red; y podría estar gestionado por un equipo técnico que se incorpore dentro de la Coordinación de la Red, que debería incluir entre sus integrantes a personal con formación o estudios de especialización en estadística, así como un comunicador para la difusión de los productos y actividades que se realicen.”

La Red debe ser más un punto de encuentro más que, el órgano que gestione el proyecto como parece desprenderse de la redacción de esta recomendación. La nueva redacción propone eliminar este papel que se da aquí a la Red:

“Un eventual nuevo proyecto que apunte a implementar estos sistemas de información laboral nacionales y regional debería mantener la capacidad operativa de cada uno de ellos y el espacio de encuentro representado por la Red. Por lo tanto, sería conveniente mantener los roles de cada uno de los tres espacios mencionados (nacional, regional y red) en los que se debería incluir entre sus integrantes a personal con formación o estudios de especialización en estadística, así como un comunicador para la difusión de los productos y actividades que se realicen”.

Punto 5. pag. 71, dice:

“En este nuevo proyecto, se debería gestionar la incorporación de representantes cualificados de cada país, provenientes por ejemplo del ámbito universitario, para apoyar en la realización de investigaciones, capacitaciones u otros productos que se definan”

En este sentido, la incorporación de personal cualificado es indiscutible, pero la observación que se hizo quería ir un poco más allá, en el sentido de dar una solución a la presencia del Observatorio regional en los diferentes países y se propuso la siguiente redacción:

“Un problema complejo que requiere solución es la presencia operativa del Observatorio regional en cada uno de los países. El proyecto lo ha afrontado a través de los analistas de apoyo incorporados en los equipos de los observatorios y, si bien esta fórmula ha sido fructífera para los OML nacionales, no lo ha sido en la misma medida para las acciones puestas en marcha por el Observatorio Regional. Los proyectos específicos de éste requieren una mayor capacidad de intervención en los distintos países, para lo cual es necesario encontrar fórmulas que presenten mayor agilidad. Dada la diversidad de temas que se aborda y el nivel técnico que requieren, una fórmula para consolidar esta presencia podría ser el ámbito universitario.”

Punto 8, pag. 71, Tercer párrafo se señala:

“Asimismo, que la utilización de las investigaciones de OLACD y la difusión de las mismas por parte de los países puede verse limitada cuando las cifras contenidas en dichos estudios, que son las que maneja la OIT, no coinciden con las cifras oficiales de los países. A su vez esta diferencia puede ocurrir porque, si bien ambas provienen de la misma base de datos de las Encuestas de Empleo de los INE de cada país las definiciones estadísticas y criterios de medición de los indicadores laborales no están armonizadas entre países, ni en relación a las definiciones de OIT”

Desde mi punto de vista presenta una redacción poco clara, no se entiende a que cifras se está refiriendo, si bien la utilización o no de las investigaciones por parte de los países entiendo que se debe más a que dichas investigaciones respondan a las necesidades de información de los Ministerios de Trabajo y, en general, de cada país.

ANEXO 2

Comentarios de Belén López, ATP del proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)

Colaboración con el SICA

Todas las menciones que se hacen en el documento a la falta de coordinación y trabajo conjunto entre el proyecto y el SICA (páginas 9 y 65) no están tomando en cuenta que, a

partir del año 2012 se inició una activa colaboración con las autoridades del SISCA, expresada en lo siguiente:

- Presentación del proyecto OLACD a la Secretaria General del SISCA y al Asesor Principal del Fondo España-SICA (San Salvador, 2012)
- Participación de la Secretaria General del SISCA en varias actividades del proyecto (XVI reunión del Consejo de Coordinadores y Coordinadoras de la Red de Observatorios del Mercado Laboral, Tegucigalpa, mayo 2013); IV Curso de capacitación de la Red de Observatorios (San Salvador, agosto 2013). En este último también participó el Asesor Principal del Fondo España-SICA.
- Participación de la ATP del proyecto en el Foro de Alto Nivel sobre migraciones laborales organizado por la SISCA (Costa Rica, mayo 2013)
- Financiación por parte de la SISCA de la publicación y presentación del Informe correspondiente a Belice dentro de la investigación de la Red de Observatorios Flujos Migratorios Laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades para Centroamérica y República Dominicana, en octubre de 2013.
- Participación de la ATP de proyecto en la reunión de rendición de cuentas del Fondo España-SICA (San Salvador, abril 2014)
- Participación de la Secretaria General del SISCA en la reunión de cierre del proyecto OLACD, donde también participó el Asesor Principal del Fondo España-SICA.

Buena muestra de la colaboración entre el SICA/SISCA y el proyecto fue la incorporación como una prioridad en la Agenda Estratégica Regional de empleo productivo y trabajo decente, aprobada por el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana en su reunión de San José, Costa Rica, de abril de 2013, **el fortalecimiento de los Observatorios de Empleo.**

Orientación hacia el impacto

En las páginas 10 y 66 se hace referencia a la ausencia de impacto regional que tuvo el proyecto, en clara contradicción con la afirmación que se hace líneas más arriba en el siguiente sentido: “Algunos factores que escapan al control del Proyecto (y que se identifican luego como lecciones aprendidas) y el hecho de que el Proyecto haya concentrado sus esfuerzos en fortalecer a la Red y los OML para apoyar a los Ministerios de Trabajo (y con buenos resultados como se acaba de mencionar en las conclusiones precedentes) contribuyen a explicar que el Proyecto no ha tenido otros impactos relevantes a nivel regional”. La Red es una instancia **regional** que agrupa a siete observatorios nacionales y uno regional. El

proyecto OLACD es un proyecto regional y los Observatorios nacionales se han fortalecido en la medida en que la Red ha alcanzado un mayor desarrollo y la Red se ha fortalecido en la medida en que los Observatorio nacionales se han afianzado. Se trata de un proceso bidireccional, que se retroalimenta. Por supuesto, también se ha hecho un trabajo individual con cada uno de los observatorios que ha contribuido a su sostenibilidad, pero no se puede afirmar que el impacto no ha sido a nivel regional. La Red ha salido fortalecida y hoy nos encontramos, después de cuatro años de proyecto, con una Red consolidada, cuyo posicionamiento regional está contribuyendo a afianzar el posicionamiento nacional de cada uno de los OML que la conforman.

El Marco Lógico

Páginas 5, 24 a 26 y 63.

Las afirmaciones realizadas en cuanto al marco lógico del proyecto se contradicen con las que realiza el Informe Final de Evaluación Intermedia elaborado por un consultor independiente. Mientras que en el Informe de Revisión Final se cuestiona el diseño del proyecto en lo que se refiere a objetivos, productos e indicadores, en el Informe de Evaluación Intermedia, por el contrario, se afirma lo siguiente: “El diseño del proyecto es preciso; describe claramente los beneficiarios; establece objetivos claros e indicadores de logro útiles para realizar seguimiento; describe los principales productos, actividades e insumos necesarios para lograr los objetivos, y establece una relación lógica entre ellos”.

Entiendo que la revisión final de un proyecto no es el marco adecuado para realizar observaciones en relación con cambios que se deberían haber introducido en el diseño del mismo. Esto le corresponde a una evaluación de medio término, la cual, como se ha podido observar en el párrafo anterior, no lo hizo.