



## Evaluation Unit (EVAL)

- **Título de proyecto:** Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina, CEA
- **TC/SYMBOL:** ARG/08/01M/ITA
- **País(es) :** Argentina
- **Oficina Administrativa:** OIT Argentina
- **Oficina técnica:** OIT Argentina
- **Inicio del proyecto:** 1 de enero de 2009
- **Término del proyecto:** 31 de julio de 2011
- **Donante:** Gobierno de Italia (USD 5.899.705)
- **Tipo de la evaluación :** Autoevaluación final
- **Fecha de la evaluación:** Julio de 2011
- **Gestión de la evaluación:** Proyecto CEA
- **Director de la evaluación:** Luis Abad, ATP del Proyecto CEA
- **Equipo de evaluación:** Javier Lasida
- **Palabras Claves:** Trabajo decente, políticas activas de empleo (de mercado de trabajo), desarrollo local,, servicios públicos de empleo, empleo juvenil

## **SUMARIO**

### **1. Resumen ejecutivo**

### **2. Antecedentes del Proyecto**

### **3. Antecedentes y metodología de la evaluación**

### **4. Principales hallazgos**

**a. Pertinencia y aptitud estratégica del Proyecto**

**b. Validez del diseño del Proyecto**

**c. Progreso y eficacia del Proyecto**

**d. Eficiencia en el uso de los recursos**

**e. Eficacia de la gestión**

**f. Orientación al Impacto y sostenibilidad**

### **5. Conclusiones**

**a. Conclusiones**

**b. Lecciones aprendidas**

**c. Mejores prácticas**

**d. Recomendaciones**

## **1. Resumen ejecutivo**

### **Resumen del objetivo del proyecto, lógica y estructura**

La economía argentina venía recuperándose de la crisis del 2001, cuando golpeó la nueva crisis en el 2008. Desde el 2003 hasta el 2007, el producto bruto interno real subió en promedio un 8,8%, y la tasa de desempleo (abierto urbano) que había alcanzado 19,7% en el 2002, bajó por debajo del 8 hacia fines del 2007. A pesar del aumento en la tasa de desempleo urbano y la reducción de empleo neto hacia fines del 2008, no se registraron pérdidas masivas de puestos de trabajo. El gobierno implementó un paquete de medidas para responder al impacto de la crisis, entre las que se incluyen los programas activos para mejorar la empleabilidad y la inclusión. Posteriormente la economía ha retomado un ritmo intenso de crecimiento y los datos del empleo volvieron a mejorar, aunque no a la misma velocidad que la recuperación económica.

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

El CEA es, básicamente, un programa de asistencia técnica que ejecuta un apoyo sostenido a la Secretaría de Empleo del MTESS con el propósito de contribuir de manera efectiva a mejorar las condiciones de más y mejor trabajo decente en Argentina, en el entendido que la sostenibilidad del desarrollo depende en medida decisiva de la sostenibilidad del empleo que se genere. Su objetivo general es “contribuir al empleo y a mejorar la calidad del mismo a nivel de todo el país – particularmente de los sectores con mayores índices de pobreza-, a través del apoyo a la Secretaría de Empleo en el diseño, desarrollo y adecuada gestión de sus Políticas Activas de Empleo, en el marco del Diálogo Social y una decidida participación de los Gobiernos Locales y Provinciales”.

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

### **Alcance de la evaluación**

Los objetivos principales de la autoevaluación final son los siguientes: (1) Verificar que el Programa haya implementado las actividades previstas conforme con los objetivos inmediatos planteados y la planificación realizada. (2) Comprobar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las acciones realizadas en el marco del proyecto; (3) Evaluar la calidad del trabajo conjunto OIT - Italia Lavoro, grados de articulación e integración del trabajo, así como del proyecto CEA con el resto del Programa de Trabajo Decente por País Argentina 2008-2011 en el cual se halla inserto. (4) Dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación intermedia. (5) Proporcionar recomendaciones y facilitar la identificación de las lecciones aprendidas y mejores prácticas para su aplicación en futuras iniciativas similares en el país y la región

## **Metodología de la evaluación**

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

Se utilizó la evaluación intermedia como punto de partida y referencia de esta autoevaluación, considerando su la información relevada, como las conclusiones formuladas. Dadas las actividades ejecutadas se acordó con el CTP, Luis Abad, y con el Consultor Senior, Jorge Arroyo, concentrar las actividades en entrevistas con ellos y en la revisión detallada de da de la documentación producida, en especial del Informe de Sistematización realizado por Verónica Lassa y de los Informes de ejecución del 2010 y del Informe final. Atendiendo al enfoque de autoevaluación que se le dio a este Informe Final, además se colaboró con la elaboración final de esos dos mismos documentos.

### **Principales hallazgos**

#### *a. Pertinencia y aptitud estratégica del Proyecto*

El Proyecto resultó altamente pertinente para responder a las necesidades laborales de la población y para potenciar la política de empleo, una de las principales herramientas que dispone la sociedad, a través del estado, para desarrollar esa respuesta. Se implementó en un período de intensos cambios, en el que el país se encontraba superando una crisis económica y pasando a una etapa de importante crecimiento. En ese contexto se le asignaron dos objetivos principales a la política laboral, primero asistir a los más afectados por la crisis y luego promover la integración a la dinámica de crecimiento, de aquellos que quedaron relegados. En un lapso corto la prioridad pasó de la asistencia a la promoción y la formación. La política de empleo logró cumplir con ese rol y, primero el Proyecto AREA y luego el CEA, tuvieron un papel activo, crítico, en ese proceso.

La estrategia diseñada fue muy acertada. Primero, en términos del impacto, demostró pertinencia y aptitud la apuesta a la descentralización de la política de empleo, involucrando a actores de los diversos niveles del Estado, dándole protagonismo y desarrollando capacidades con prioridad en los actores locales, las OE. En segundo término, fue también muy efectiva la estrategia desde la cual el CEA aportó, se articuló y promovió a la política de empleo, con diálogo, proactividad y un equipo técnico que estuvo geográficamente descentralizado.

También constituyó un acierto del diseño estratégico el trabajar diferenciada y a la vez articuladamente con los actores de los tres niveles de la política: (a) l o sea los equipos centrales de la Secretaría de Empleo, (b) los actores que actúan a nivel provincial y (c) los locales, principalmente las Oficinas de Municipales.

#### *b. Validez del diseño del Proyecto*

El diseño fue muy adecuado a las necesidades y el contexto cambiante de la economía y de la población con problemas de empleo y, consecuentemente, a los requerimientos del Ministerio para ir ofreciendo respuestas eficaces. El diseño contribuyó al proceso de cambio de la política de empleo, incluyendo a los varios actores que la integran y a las relaciones entre ellos, con un enfoque descentralizador. Se desplegaron acciones de (a) diagnóstico y estudio, (b) desarrollo de capacidades y de (c) concertación y diálogo social ampliado, articulación y cambio organizacional, en los tres

niveles de la política. A partir de esos productos se generaron y evidenciaron cambios institucionales y culturales, en los actores

#### *c. Progreso y eficacia del Proyecto*

El Proyecto fue muy efectivo en la ejecución de las actividades, que se observó que resultaron eficaces para el logro de los resultados esperados en la política de empleo. Se registraron insuficiencias, retrasos y dificultades operativas en las acciones correspondientes a Italia Lavoro, verificándose los problemas especialmente en la Coordinación y en el equipo radicado en Italia. Estas dificultades no afectaron el logro de los objetivos del Proyecto, en tanto el equipo a cargo del conjunto del Proyecto logró compensar y mitigar esas carencias.

#### *d. Eficiencia en el uso de los recursos*

El Proyecto mostró una muy alta eficiencia, si se analiza el presupuestado ejecutado en relación a los logros alcanzados. Para la consecución de sus resultados movilizó y articuló recursos mucho mayores que los propios, a través del aporte de los diversos actores involucrados, principalmente los estatales y también del sector privado. Nuevamente existieron problemas de eficiencia en los componentes a cargo de IL, que no afectaron la eficiencia global gracias al esfuerzo del equipo del Proyecto, de la OIT y de la propia Secretaría de Empleo.

#### *e. Eficacia de la gestión*

Se logró gran eficacia gracias a la capacidad ejecutiva, en un proyecto que debe destacarse que cubrió al conjunto del país, comprendiendo una diversidad de zonas alejadas y con realidades distintas tanto en las necesidades de la población, como en las capacidades institucionales. La organización de equipos en seis regiones, funcionando con estrecha coordinación y a la vez con flexibilidad y autonomía para adecuarse a las condiciones locales, hizo posible una gestión eficaz, capaz de operar con tal extensión y diversidad territorial

Tanto en la coordinación interna de los equipos del Proyecto, como en la externa con los diversos actores, se desarrolló un estilo de trabajo caracterizado por la participación, la consulta y la concertación. Ese estilo permitió la construcción de vínculos de colaboración y fuerte orientación a los resultados, entendidos en términos de los servicios de empleo que se brindan a la población.

Se anotan como dificultades y carencias de la ejecución, las correspondientes a IL, que sobrecargaron y complicaron la gestión del equipo responsable y los otros actores del Proyecto. Las dificultades

#### *f. Orientación al Impacto y sostenibilidad*

Se observan ya, antes de terminar, múltiples impactos en la política de empleo, en términos de creación de nuevos actores, empoderamiento y mejora de calidad general y en especial de los actores intermedios y locales. Se trata de resultados de cambios en el trabajo de los actores, generados a partir del Proyecto, pero que se puede observar que ya no dependen de su acción directa-

### **Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones**

#### *Lecciones aprendidas*

Las principales debilidades observadas, fueron las dificultades para el cumplimiento y la gestión por parte de IL. La incorporación de IL se implementó a través de la modalidad de convenio, lo cual

posteriormente complicó, al momento de exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas en tiempo y forma.

### *Buenas prácticas*

1. El Proyecto partió de un análisis sistemático de la realidad sobre la que intervino. Ello se verificó a través de los diagnósticos, en el desarrollo de sistemas de información con enfoque descentralizado, al servicio de todos los actores y en la realización de diversos estudios
2. El impacto en actores múltiples vinculados a la política de empleo se logró a través de una práctica permanente y sistemática del diálogo social y la concertación, orientados al cambio organizacional. Los diversos actores perciben al Proyecto, a sus acciones y especialmente a sus resultados como propios, a la vez que reconocen el valor del apoyo externo recibido.
3. Se contribuyó al desarrollo de capacidades en los tres niveles identificados de la política (central, intermedio y local), con un enfoque global, fuertemente articulado (a la vez que diferenciado) entre los actores de cada nivel. Se produjo un conjunto amplio y variado de herramientas para cada nivel y se realizaron actividades de formación y apoyo a los diversos actores.

Se observó que el desarrollo de capacidades fue resultado de la sinergia entre componentes consistentes en: (a) formación de los agentes, (b) desarrollo e implementación de instrumentos para esos mismos actores y en (c) cambios institucionales que generen condiciones y estimulen nuevas funciones y prácticas por parte de los distintos agentes.

4. En conclusión se considera que el énfasis de la gestión y los impactos del Proyecto se concentraron en lo que se puede caracterizar como un “segundo piso” de la política, referido a la gestión y los sistemas de información, con intensos y fluidos vínculos con los responsables de la rectoría de la política (tercer piso) y con quienes brindan el servicio a la población (el primer piso, los actores locales).

### **c. Recomendaciones**

1. La implementación del Proyecto en lo que refiere a la participación de IL indica que para la ejecución no es conveniente utilizar la modalidad de convenio entre ejecutores, sino una de subcontratación. Esta lección conduce a la recomendación de no utilizar la herramienta de convenio entre ejecutores, sino la de subcontratación, que permite que el organismo responsable del proyecto cuente con las condiciones adecuadas para ejercer su responsabilidad.
2. Se recomienda complementar y fortalecer las políticas de empleo con actores externos como el Proyecto CEA, que, estando a su servicio, las apoyen en la sistematización y acumulación de información y conocimiento.
3. A partir de la construcción compartida de cambios en la gestión y organización se llegó a transformaciones en las culturas institucionales de la política de empleo, que permiten estimar que lograrán alta sostenibilidad. En este sentido se recomienda que los responsables de la política desarrollen las estrategias necesarias para consolidar y profundizar estos procesos de cambio.
4. Se observó que el desarrollo de capacidades fue resultado de la sinergia entre componentes consistentes en: (a) formación de los agentes, (b) desarrollo e implementación de instrumentos para esos mismos actores y en (c) cambios institucionales que generan condiciones y estimulan

nuevas funciones y prácticas por parte de los distintos agentes. A partir de esta constatación se recomienda considerar este triángulo como base de futuras cooperaciones técnicas. Cada uno de los tres componentes es condición necesaria pero no suficiente para la eficacia lograda.

5. El énfasis de la gestión y los impactos del Proyecto se concentraron en lo que se puede caracterizar como un “segundo piso” de la política, referido a la gestión y los sistemas de información. A partir de esta buena práctica, se recomienda, primero, que en la estrategia de las asistencias técnicas se priorice este “segundo piso”, como un nivel crítico para la mejora de la eficacia y calidad de las política. En segundo término se recomienda que los responsables de las políticas fortalezcan este segundo piso, recurriendo a apoyos técnicos externos para reforzarlos y desarrollarlos.

## **2. Antecedentes del Proyecto**

La economía argentina venía recuperándose de la crisis del 2001, cuando golpeó la nueva crisis en el 2008. Desde el 2003 hasta el 2007, el producto bruto interno real subió en promedio un 8,8%, y la tasa de desempleo (abierto urbano) que había alcanzado 19,7% en el 2002, bajó por debajo del 8 hacia fines del 2007. A pesar del aumento en la tasa de desempleo urbano y la reducción de empleo neto hacia fines del 2008, no se registraron pérdidas masivas de puestos de trabajo. El gobierno implementó un paquete de medidas para responder al impacto de la crisis, entre las que se incluyen los programas activos para mejorar la empleabilidad y la inclusión. Posteriormente la economía ha retomado un ritmo intenso de crecimiento y los datos del empleo volvieron a mejorar, aunque no a la misma velocidad que la recuperación económica.

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

El CEA es, básicamente, un programa de asistencia técnica que ejecuta un apoyo sostenido a la Secretaría de Empleo del MTESS con el propósito de contribuir de manera efectiva a mejorar las condiciones de más y mejor trabajo decente en Argentina, en el entendido que la sostenibilidad del desarrollo depende en medida decisiva de la sostenibilidad del empleo que se genere. Su objetivo general es “contribuir al empleo y a mejorar la calidad del mismo a nivel de todo el país – particularmente de los sectores con mayores índices de pobreza-, a través del apoyo a la Secretaría de Empleo en el diseño, desarrollo y adecuada gestión de sus Políticas Activas de Empleo, en el marco del Diálogo Social y una decidida participación de los Gobiernos Locales y Provinciales”.

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

## **3. Antecedentes y metodología de la evaluación**

Se realizó una evaluación intermedia en agosto de 2010, la que constituyó un insumo fundamental para la presente autoevaluación final. La evaluación intermedia tuvo como principal finalidad estudiar la pertinencia y validez del diseño del Proyecto, así como el progreso, eficacia, eficiencia y gestión del mismo, identificando las principales fortalezas y debilidades. También aportar elementos en beneficio de nuevas acciones que puedan ser emprendidas por la OIT, otras agencias de cooperación y las propias instituciones nacionales. Tomó en cuenta el total de las actividades desarrolladas durante la ejecución del proyecto entre mayo de 2009 y junio de 2010, en el ámbito nacional, provincial y municipal. Prestó especial atención a la pertinencia y aptitud estratégica de proyecto, medida en función a que los objetivos de una intervención para el desarrollo sean congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y donantes.

Los objetivos principales de la autoevaluación final son los siguientes: (1) Verificar que el Programa haya implementado las actividades previstas conforme con los objetivos inmediatos planteados y la planificación realizada. (2) Comprobar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las

acciones realizadas en el marco del proyecto; (3) Evaluar la calidad del trabajo conjunto OIT - Italia Lavoro, grados de articulación e integración del trabajo, así como del proyecto CEA con el resto del Programa de Trabajo Decente por País Argentina 2008-2011 en el cual se halla inserto. (4) Dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación intermedia. (5) Proporcionar recomendaciones y facilitar la identificación de las lecciones aprendidas y mejores prácticas para su aplicación en futuras iniciativas similares en el país y la región

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

Se utilizó la evaluación intermedia como punto de partida y referencia de esta autoevaluación, considerando su la información relevada, como las conclusiones formuladas. Dadas las actividades ejecutadas se acordó con el CTP, Luis Abad, y con el Consultor Senior, Jorge Arroyo, concentrar las actividades en entrevistas con ellos y en la revisión detallada de da de la documentación producida, en especial del Informe de Sistematización realizado por Verónica Lassa y de los Informes de ejecución del 2010 y del Informe final. Atendiendo al enfoque de autoevaluación que se le dio a este Informe Final, además se colaboró con la elaboración final de esos dos mismos documentos.

#### **4. Principales hallazgos**

##### **a. Pertinencia y aptitud estratégica del Proyecto**

El Proyecto resultó altamente pertinente para responder a las necesidades laborales de la población y para potenciar la política de empleo, una de las principales herramientas que dispone la sociedad, a través del estado, para desarrollar esa respuesta. Se implementó en un período de intensos cambios, en el que el país se encontraba superando una crisis económica y pasando a una etapa de importante crecimiento. En ese contexto se le asignaron dos objetivos principales a la política laboral, primero asistir a los más afectados por la crisis y luego promover la integración a la dinámica de crecimiento, de aquellos que quedaron relegados. En un lapso corto la prioridad pasó de la asistencia a la promoción y la formación. La política de empleo logró cumplir con ese rol y, primero el Proyecto AREA y luego el CEA, tuvieron un papel activo, crítico, en ese proceso, llevado adelante en tiempos breves, muy exigentes para las modalidades de organización y funcionamiento propias del Estado.

La estrategia diseñada fue muy acertada, tanto en cuanto al impacto, como a la implementación y la gestión de la intervención del Proyecto. Primero, en términos del impacto, demostró pertinencia y aptitud la apuesta a la descentralización de la política de empleo, involucrando a actores de los diversos niveles del Estado, dándole protagonismo y desarrollando capacidades con prioridad en los actores locales, las OE, que son quienes están en contacto, brindan el servicio y reciben las demandas de la población que tiene problemas y necesidades respecto al empleo. En segundo término, fue también muy efectiva la estrategia desde la cual el CEA aportó, se articuló y promovió a la política de empleo, con diálogo, proactividad y un equipo técnico que estuvo geográficamente descentralizado, lo que no le quitó cohesión y coherencia con los objetivos del proyecto, a la vez que le permitió una vinculación ajustada y cotidiana con los actores locales y provinciales.

También constituyó un acierto del diseño estratégico el trabajar diferenciada y a la vez articuladamente con los actores de los tres niveles de la política: (a) los responsables de la política, o sea los equipos centrales de la Secretaría de Empleo, (b) los actores que actúan a nivel provincial y (c) los locales,

principalmente las Oficinas de Municipales, que tienen en papel principal en este nivel en tanto brindan el servicio a la población y se articulan con otros actores locales.

### **b. Validez del diseño del Proyecto**

El diseño fue muy adecuado a las necesidades y el contexto cambiante de la economía y de la población con problemas de empleo y, consecuentemente, a los requerimientos del Ministerio para ir ofreciendo respuestas eficaces. Esto mirado desde la coyuntura en la que se implementó. Ampliando la perspectiva el diseño contribuyó al proceso de cambio de la política de empleo, incluyendo a los varios actores que la integran y a las relaciones entre ellos. El cambio se orientó a la descentralización, mejorando la pertinencia y la calidad de las intervenciones y manteniendo un papel fuerte del Ministerio y la Secretaría de Empleo en la rectoría de la política. Es de destacar que se desplegaron acciones de (a) diagnóstico y estudio, (b) desarrollo de capacidades y de (c) concertación y diálogo social ampliado, articulación y cambio organizacional, en los tres niveles de la política. A partir de esos productos se generaron y evidenciaron cambios institucionales y culturales, en los actores con distintas responsabilidades y roles en los diversos niveles de la política de empleo.

### **c. Progreso y eficacia del Proyecto**

El Proyecto fue muy efectivo en la ejecución de las actividades, que se observó que resultaron eficaces para el logro de los resultados esperados en la política de empleo. Se registraron insuficiencias, retrasos y dificultades operativas en las acciones correspondientes a Italia Lavoro, verificándose los problemas especialmente en la Coordinación y en el equipo radicado en Italia. Estas dificultades no afectaron el logro de los objetivos del Proyecto, en tanto el equipo a cargo del conjunto del Proyecto logró compensar y mitigar esas carencias.

### **d. Eficiencia en el uso de los recursos**

El Proyecto mostró una muy alta eficiencia, si se analiza el presupuestado ejecutado en relación a los logros alcanzados. Para la consecución de sus resultados movilizó y articuló recursos mucho mayores que los propios, a través del aporte de los diversos actores involucrados, principalmente los estatales y también del sector privado. Nuevamente existieron problemas de eficiencia en los componentes a cargo de IL, que no afectaron la eficiencia global gracias al esfuerzo del equipo del Proyecto, de la OIT y de la propia Secretaría de Empleo.

El Proyecto está culminando con un monto reducido de subejecución, que se explica por las dificultades, ya mencionadas, en la gestión por parte Italia Lavoro; se registraron a lo largo de todo el proyecto y se intensificaron en la etapa final, afectando especialmente los últimos meses de trabajo. Se lograron superar sus efectos en el logro de los objetivos y productos del proyecto, pero en la etapa final interfirieron en la implementación, de tal forma que no se contó con las condiciones adecuadas para completar la ejecución de los recursos disponibles.

### **e. Eficacia de la gestión**

Se logró gran eficacia gracias a la capacidad ejecutiva, en un proyecto que debe destacarse que cubrió al conjunto del país, comprendiendo una diversidad de zonas alejadas y con realidades distintas tanto en las necesidades de la población, como en las capacidades institucionales. La organización de equipos en seis regiones, funcionando con estrecha coordinación y a la vez con flexibilidad y autonomía para adecuarse a las condiciones locales, hizo posible una gestión eficaz, capaz de operar con tal extensión y diversidad territorial. Fue clave para la gestión el diálogo y la articulación

permanentes y sistemáticos con los distintos actores institucionales que actúan en la política de empleo.

Tanto en la coordinación interna de los equipos del Proyecto, como en la externa con los diversos actores, se desarrolló un estilo de trabajo caracterizado por la participación, la consulta y la concertación. Ese estilo, tanto en el equipo responsable del Proyecto, como en los regionales, posibilitó la construcción de vínculos de colaboración y fuerte orientación a los resultados, entendidos en términos de los servicios de empleo que se brindan a la población.

Se anotan como dificultades y carencias de la ejecución, las correspondientes a IL, que sobrecargaron y complicaron la gestión del equipo responsable y los otros actores del Proyecto. Las dificultades

#### **f. Orientación al Impacto y sostenibilidad**

Se observan ya, antes de terminar, múltiples impactos en la política de empleo, en términos de creación de nuevos actores, empoderamiento y mejora de calidad general y en especial de los actores intermedios y locales. Corresponde hablar de impactos, porque se trata de resultados que no obedecen a la acción directa del Proyecto, sino a cambios en el trabajo de los actores, generados a partir del Proyecto, pero que se puede observar que ya no dependen de su acción directa y que se estima que se han incorporado como constitutivos de los objetivos y de la gestión de los diversos actores participantes, desde las OE, pasando por los provinciales, hasta los responsables nacionales de la política.

### **5 Conclusiones:**

#### **a. Conclusiones**

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

#### **b. Lecciones aprendidas**

Las principales debilidades observadas, fueron las dificultades para el cumplimiento y la gestión por parte de IL. La incorporación de IL se implementó a través de la modalidad de convenio, lo cual posteriormente complicó, al momento de exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas en tiempo y forma. Consecuentemente la experiencia del Proyecto indica que para la implementación no es conveniente utilizar la modalidad de convenio entre ejecutores, sino una de subcontratación, que posibilite identificar y ejercer con claridad las responsabilidades de cada institución y de sus equipos profesionales.

#### **c. Buenas prácticas**

1. El Proyecto partió de un análisis sistemático de la realidad sobre la que intervino. Ello se verificó a través de los diagnósticos de los distintos puntos de partida de las organizaciones participantes

de las necesidades de la población a cuyo servicio están. Se tradujo en el desarrollo de sistemas de información con enfoque descentralizado, al servicio de todos los actores y en la realización de diversos estudios. La tipología de OE es un ejemplo destacado de conocimiento producido a partir de ese análisis. Continuando al Proyecto Area, el CEA realizó una contribución decisiva a la acumulación de información y conocimiento sobre la política de empleo. Demuestra de esta forma que, por las propias características de las organizaciones estatales, éstas requieren de contrapartes que las apoyen en la producción de información y conocimiento sobre las políticas a su cargo.

2. El impacto en actores múltiples vinculados a la política de empleo se logró a través de una práctica permanente y sistemática del diálogo social y la concertación, orientados al cambio organizacional. Los diversos actores perciben al Proyecto, a sus acciones y especialmente a sus resultados como propios, a la vez que reconocen el valor del apoyo externo recibido. Se desarrollaron vínculos que lograron encontrar el punto equilibrio entre el reconocimiento a las responsabilidades y competencias de los actores involucrados y la independencia técnica del equipo a cargo del Proyecto.
3. Se contribuyó al desarrollo de capacidades en los tres niveles identificados de la política (central, intermedio y local), con un enfoque global, fuertemente articulado (a la vez que diferenciado) entre los actores de cada nivel. Se produjo un conjunto amplio y variado de herramientas para cada nivel y se realizaron actividades de formación y apoyo a los diversos actores.

Se observó que el desarrollo de capacidades fue resultado de la sinergia entre componentes consistentes en: (a) formación de los agentes, (b) desarrollo e implementación de instrumentos para esos mismos actores y en (c) cambios institucionales que generen condiciones y estimulen nuevas funciones y prácticas por parte de los distintos agentes.

4. En conclusión se considera que el énfasis de la gestión y los impactos del Proyecto se concentraron en lo que se puede caracterizar como un “segundo piso” de la política, referido a la gestión y los sistemas de información, con intensos y fluidos vínculos con los responsables de la rectoría de la política (tercer piso) y con quienes brindan el servicio a la población (el primer piso, los actores locales). El Proyecto no se concentró ni en la discusión de los objetivos de la política, ni en la acción directa con la población, sino en el papel intermedio de la traducción de los objetivos y criterios de la política de empleo en acciones y servicios a las necesidades de la población con problemas de empleo.

### **c. Recomendaciones**

1. La implementación del Proyecto en lo que refiere a la participación de IL indica que para la ejecución no es conveniente utilizar la modalidad de convenio entre ejecutores, sino una de subcontratación, que posibilite identificar y ejercer con claridad las responsabilidades de cada institución y de sus equipos profesionales. Esta lección conduce a la recomendación de no utilizar la herramienta de convenio entre ejecutores, sino la de subcontratación, que permite que el organismo responsable del proyecto cuente con las condiciones adecuadas para ejercer su responsabilidad.
2. Continuando al Proyecto Area, el CEA realizó una contribución decisiva a la acumulación de información y conocimiento sobre la política de empleo. Demuestra de esta forma que, por las propias características de las organizaciones estatales, éstas requieren de contrapartes que las apoyen en la producción de información y conocimiento sobre las políticas a su cargo. De este

aprendizaje surge la recomendación que complementar y fortalecer las políticas de empleo con actores externos que, estando a su servicio, las apoyen en la sistematización y acumulación de información y conocimiento.

3. A partir de la construcción compartida de cambios en la gestión y organización se llegó a transformaciones en las culturas institucionales de la política de empleo, que permiten estimar que lograrán alta sostenibilidad. En este sentido se recomienda que los responsables de la política desarrollen las estrategias necesarias para consolidar y profundizar estos procesos de cambio.
4. Se observó que el desarrollo de capacidades fue resultado de la sinergia entre componentes consistentes en: (a) formación de los agentes, (b) desarrollo e implementación de instrumentos para esos mismos actores y en (c) cambios institucionales que generen condiciones y estimulen nuevas funciones y prácticas por parte de los distintos agentes. A partir de esta constatación se recomienda considerar este triángulo como base de futuras cooperaciones técnicas. La experiencia del Proyecto sugiere que cada uno de los tres componentes es condición necesaria pero no suficiente para la eficacia lograda. Se requiere que la presencia de los tres, pensados sistemáticamente, como un conjunto interdependiente, sinérgico.
5. El énfasis de la gestión y los impactos del Proyecto se concentraron en lo que se puede caracterizar como un “segundo piso” de la política, referido a la gestión y los sistemas de información, con intensos y fluidos vínculos con los responsables de la rectoría de la política (tercer piso) y con quienes brindan el servicio a la población (el primer piso, los actores locales). A partir de esta buena práctica, se recomienda, primero, que en la estrategia de las asistencias técnicas se priorice este “segundo piso”, como un nivel crítico para la mejora de la eficacia y calidad de las políticas. En segundo término se recomienda que los responsables de las políticas fortalezcan este segundo piso, recurriendo a apoyos técnicos externos para reforzarlos y desarrollarlos.