



Guía para la evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Programa para la Aplicación de Programas de Trabajo Decente en Países del MERCOSUR

Datos rápidos

Países: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay

Tipo de evaluación: Final Independiente

Área técnica: Integración de Políticas

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: María Pía Martin

Inicio del proyecto: Febrero de 2010

Término del proyecto: Abril de 2012

Código del proyecto: RLA/09/51/SPA

Donante: España, US \$1,474,926

Palabras claves: Trabajo Decente, Mercosur, PTDP

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El principal **objetivo** del programa es promover una planificación estratégica del desarrollo económico y las relaciones laborales basada en el concepto del trabajo decente, a nivel de cada uno de los cuatro países y a nivel de la incipiente institucionalidad de MERCOSUR. Así se define como objetivo principal del Programa el “Contribuir a la Implementación de los Programas de Trabajo Decente en países del MERCOSUR, para reducir el déficit de trabajo decente”.

Objetivos inmediatos:

1. Al finalizar el programa se habrá completado el diseño, discusión, aprobación y puesta en marcha de una

estrategia **MERCOSUR** para el crecimiento del empleo.

2. Al finalizar el programa la capacidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de los actores sociales de **Argentina** para elaborar y aplicar la política nacional de trabajo decente, habrá sido fortalecida.
3. Al finalizar el Proyecto, se habrán fortalecido las capacidades del gobierno y de las organizaciones de empleadores y trabajadores para transversalizar el trabajo decente en las políticas y programas de desarrollo social y económico en **Brasil**.
4. Al final del programa el Gobierno de **Paraguay** habrá adoptado una política de empleo y creación de trabajo decente, integrando programas y medidas concretas de impacto demostrable.
5. Al final del programa el gobierno de **Uruguay** estará en capacidad de transversalizar el trabajo decente en sus políticas y programas nacionales.

La **lógica de intervención** es de carácter regional (considerando MERCOSUR) y de carácter local (considerando a cada uno de los países miembros). Las **líneas de intervención** se basan en que el Programa define sus objetivos y actividades a partir de las prioridades de los mandantes de los PNTD y las ejecuta en correlación con las prioridades que para cada país proponen los PTDP, promovidos por OIT. En el programa se han seleccionado uno o varios de los objetivos de

los PNTD de cada uno de los países para promover actuaciones y su desarrollo. En Uruguay, en atención a que no dispone de PNTD, se ha constituido como principal objetivo la elaboración y suscripción del mismo de forma tripartita. En el ámbito MERCOSUR el documento programático y estratégico que se asimila a los PNTD sería la “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo”, a partir del cual se han relevado propuestas de trabajo específicas a su carácter regional. La **estrategia y medios de acción del Programa** es la actuación a nivel de la institucionalidad laboral de cada país y en el ámbito de los denominados “Órganos Socio Laborales de MERCOSUR”. Se privilegia el fortalecimiento institucional de los Ministerios del Trabajo y de las organizaciones de trabajadores y empleadores para mejorar su capacidad de formular e implementar, PNTD en sus países. Teniendo en cuenta las diferencias existentes en el nivel de avance de la ejecución de PTDP, se establecen estrategias diferenciadas según las prioridades nacionales y su concordancia con la Estrategia Regional de MERCOSUR.

Hallazgos y conclusiones principales

En términos generales, a partir del análisis de las entrevistas y documentos, se observa **que el proyecto cumplió con los objetivos de desarrollo y objetivos inmediatos** a nivel de países y MERCOSUR. En el periodo 2010 - 2012 los programas de trabajo decente de los países han realizado importantes avances, acompañados por el PdAPTDPM: Brasil lanzó la I Conferencia de Empleo y Trabajo Decente a nivel estadual y se fortalecieron las agendas de trabajo decente de Bahía, Mato Grosso y ABC Paulista, además de realizar conferencias a nivel estadual; Argentina puso en marcha el segundo PTDP (2008-2011) y está en proceso de diálogo tripartito para el tercer PTDP (2012-2015); Paraguay puso en marcha la “Hoja de Ruta” para la Creación del Ministerio de Trabajo; y Uruguay, el Diálogo Nacional por el Empleo. A nivel MERCOSUR se dio un nuevo impulso a la Estrategia MERCOSUR se

celebró la II Conferencia de Empleo y Trabajo Decente de MERCOSUR y se fortaleció la labor de la OMTM en la elaboración de “Indicadores Armonizados de Trabajo Decente de MERCOSUR”. Se realizaron acciones, junto con los actores sociales y gobiernos sobre integración de cadenas productivas, empleo juvenil, migraciones y formación profesional. Conjuntamente con CEPAL se analizaron los efectos en el empleo de los acuerdos comerciales en MERCOSUR.

Según señalan los entrevistados, el PdAPTDPM ha mostrado logros en todos los países al brindar asistencia técnica a los Ministerios de Trabajo, organizaciones de empleadores y de trabajadores, e impulsar mecanismos de coordinación de las instancias socio-laborales de MERCOSUR para la coordinación de los PNTD y los organismos socio laborales de MERCOSUR. Los entrevistados valoran que hoy existe capacidad para colocar temas en MERCOSUR, para luego avanzar su adopción en las agendas de país y, a su vez, consolidar temas a nivel MERCOSUR que sean parte de las agendas nacionales, como lo logrado en empleo juvenil e indicadores de trabajo decente. Aunque en algunos países (Uruguay, Paraguay) el contexto fue dificultoso, los logros se atribuyen a la flexibilidad del proyecto para abordar la realización de los objetivos y definición de sus características operativas, dando contenido programático pertinente a cada realidad frente a temáticas de TD. Los entrevistados atribuyen específicamente a las actividades del PdAPTDPM, la vinculación hacia el TD en organismos socio laborales de MERCOSUR. Se recomienda una **nueva etapa del proyecto**, para lograr la concreción del principio estratégico de TD de OIT.

El proyecto muestra logros importantes respecto de su **pertinencia y la aptitud estratégica**. Conecta las agendas de trabajo decente en cada uno de los países con la agenda en MERCOSUR. El proyecto se adecuó a los contextos sociales, institucionales y políticos de cada país. Se

apoyaron los planes nacionales de desarrollo, los PNTD, además de las prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT y de MERCOSUR. Se producen sinergias con la labor que ya realizaba OIT en pro de concretar su misión estratégica en tono a concretar PTDP y en MERCOSUR.

En términos de la **validez y coherencia del diseño del programa**, hay un proceso de adaptación entre el diseño y la implementación. Había un excesivo número de objetivos, los que fueron priorizados y adaptados a los contextos nacionales y MERCOSUR, con un proceso de adecuación de las expectativas de los actores. De tal manera que los inconvenientes al inicio del proyecto, se resolvieron bien, logrando una adecuación del diseño a los contextos nacionales, manteniéndose los objetivos de desarrollo e inmediatos. Se mantuvo un diálogo constante con los mandantes, especialmente con las autoridades nacionales para fortalecer las instituciones gubernamentales fundamentales para impulsar PTDP en cada país y el TD en MERCOSUR. Se puede señalar que existen algunas deficiencias respecto de los mecanismos de seguimiento y evaluación, que podrían ser mejoradas en caso de haber una segunda fase del proyecto.

Ha habido **eficiencia en el uso de los recursos**, que han sido asignados de manera oportuna, transparente y adecuada a los objetivos del proyecto y atendiendo a las demanda que surgen de los contextos nacionales. Se han financiado acciones que potencian los PTDP en los países, complementando el trabajo iniciado por OIT. Hay unanimidad en los entrevistados en considerar que la contratación de coordinadores nacionales fue la decisión más eficiente en términos de recursos, pues son profesionales con alta experiencia que permiten continuidad en el fortalecimiento de las agendas de trabajo decente en sus respectivos países. Los recursos se destinaron efectivamente a las acciones programadas en

torno a OIT, sin excesivos gastos. Al ser el TD un objetivo permanente y estratégico de OIT, los fondos son complementarios y sinérgicos con otros recursos y donantes, que se reciben a nivel de países para TD, lográndose una alta colaboración y complementariedad, aumentando los impactos del proyecto.

La **estructura de gestión** es altamente valorada y los éxitos del proyecto se vinculan a la capacidad del proyecto de adecuar su ejecución a los contextos nacionales, sin perder la vinculación entre países mediante las acciones de fortalecimiento de MERCOSUR. El mérito del proyecto es haber trabajado en base a un objetivo de desarrollo en torno a los PTDP, pero con objetivos inmediatos flexibles y adecuados a los contextos nacionales. Se ha buscado permanentemente la vinculación del proyecto con las agendas y políticas públicas que enmarcan la acción en los respectivos países en torno a la agenda de trabajo decente.

El **avance y eficacia del proyecto**, es evaluada positivamente por los entrevistados. Destaca el avance en los indicadores de trabajo decente en MERCOSUR, a través del apoyo al OMTM, que tuvo dos externalidades positivas: fortaleció el diálogo entre los Institutos de Estadística de los países MERCOSUR en torno a armonizar estadísticas y consensuar indicadores de trabajo decente y se fortaleció el OMTM, como órgano socio laboral privilegiado para este intercambio. Hay consenso entre los entrevistados al evaluar que sin la contribución del PdAPTDPM ello no se hubiera logrado.

En el caso de los países, el PdAPTDPM muestra que en **Argentina**, se avanzó en cuanto al diagnóstico de las brechas específicas del PNTD, específicamente en torno al empleo juvenil, vinculación de empleo juvenil e informalidad en el trabajo. También se va a avanzar en la consolidación del Sistema de Indicadores de Trabajo Decente, tripartito. En **Brasil**, se va a trabajar apoyando la Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente, centrando la asesoría técnica principalmente en el caso señero de la Tercera

Conferencia de Bahía, en la Agenda de Trabajo Decente Bahía y en Mato Grosso y se va a avanzar en la construcción de indicadores de trabajo decente y en la realización de conferencias estatales. En **Paraguay**, se avanzó en la hoja de ruta para la creación del Ministerio del Trabajo, asistiendo técnicamente en la elaboración de un proyecto de ley, y se colaboró en los avances para la unificación de los organismos de capacitación, apoyando la elaboración de una Política Nacional sobre empleo juvenil y la constitución de la Mesa de Diálogo, tripartita sobre empleo juvenil. También se va a buscar fortalecer a los organismos de estadística para la formulación de indicadores TD. En **Uruguay**, se va a privilegiar la realización del Diálogo Nacional por el Empleo y el Trabajo Decente, condición indispensable para viabilizar acuerdos tripartitos, prestando asesorías a las mesas de diálogo y realizando el seguimiento de los encuentros. Los temas de empleo juvenil, capacitación e indicadores de TD también han sido trabajados.

Respecto de la **sostenibilidad** de los procesos y las estrategias desarrolladas, ésta es alta dada la imbricación con el TD y la acción de la ETD/OP-Santiago, y la OP Buenos Aires y OP- Brasilia. El PdAPTDP muestra un alto nivel de logro al poner en marcha una estrategia de implementación que se suma a las acciones que realiza OIT. De este modo, el PTDP, que es el eje de actuación de OIT, lo es también del proyecto. Ello es altamente valorado por los entrevistados que ven sostenibilidad de lo realizado.

Recomendaciones

(1) Para el donante, ETD/OP-Santiago, OP - Buenos Aires y OP Brasilia, sería recomendable generar una agenda consensuada de acción en MERCOSUR, con uno o dos temas estratégicos, con indicadores de logro precisos. De esta manera se lograría mayor presencia OIT en órganos socio laborales de MERCOSUR, reduciendo la dependencia de la coyuntura y con mayor conducción de OIT en torno al trabajo decente.

(2) Para ETD/OP-Santiago, OP - Buenos Aires y OP Brasilia sería recomendable establecer un banco de buenas prácticas que sirva como mecanismo que permita acumular conocimientos sobre innovaciones, sistematizar acciones y generar un acervo para la difusión y transferencia de experiencias exitosas y el aprendizaje conjunto.

(3) Para OIT sería recomendable una asesoría que realice una revisión de la incorporación de género en los PTDP y que establezca recomendaciones para hacer efectiva la transversalización del género en su formulación e implementación

(4) Para ETD/OP-Santiago, OP - Buenos Aires y OP Brasilia, sería recomendable mejorar, tanto a nivel local, como para las contrapartes (AECID, OIT Ginebra, OIT España y mandantes en cada país) la difusión del impacto de los impactos del PdAPTDP, mediante páginas web, exposiciones, charlas u otros medios.

(5) OIT y donantes en futuras iniciativas debieran considerar los riesgos asociados al tiempo transcurrido entre el diseño del proyecto y su implementación, considerando metas prudentes y alcanzables en el tiempo de ejecución.

(6) OIT y donantes en futuras iniciativas en países MERCOSUR, debieran fomentar la cooperación horizontal entre coordinadores nacionales, generando conocimientos y aprendizajes mutuos

(7) OIT y donante, en futuras iniciativas que consideren a los países miembros de MERCOSUR, debieran reforzar la asesoría técnica y priorización de recursos en Paraguay.

(8) En caso de futuras iniciativas sería recomendable para OIT y donante, hacer un esfuerzo mayor en sistematizar los productos del PdAPTDP, derivados de los planes de trabajo, como estrategia para complementar los indicadores de procesos elaborados en el marco lógico revisado del proyecto.

(9) Sería conveniente que OP Brasilia realice esfuerzos para sistematizar y difundir la Conferencia de Empleo y Trabajo Decente, especialmente en los estados más avanzados como Bahía y Mato Grosso.