Evaluation Summaries

International Labour Office

Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL)

Búsqueda Rápida

Países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana.

Evaluación intermedia: Enero 2009

Modo de evaluación: Independiente

Área técnica: Empleo juvenil

Gestión de la Evaluación: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Equipo de Evaluación: José Carlos Galdo, Arancha Villarejo.

Inicio del proyecto: Noviembre 2005

Final del proyecto: Octubre 2009

Código del proyecto:
RLA/05/04M/SPA (MTAS)

RLA/05/05M/SPA (AECI)

Donante: Gobierno de España (MTAS y AECI) (US$ 5'540,605 dólares).

Palabras clave: promoción del empleo juvenil

Antecedentes & Contexto

Resumen de la finalidad del proyecto, la lógica y la estructura

PREJAL tiene como objetivo fundamental contribuir a la puesta en marcha del compromiso alcanzado en la Declaración del Milenio de "elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo". En particular, el Proyecto PREJAL tiene 3 objetivos específicos:

(1) sensibilizar a los gobiernos, actores sociales y organizaciones juveniles sobre la problemática juvenil,
(2) analizar y discutir políticas y programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad para jóvenes y,
(3) desarrollar experiencias de formación e inserción laboral basadas en la demanda, dirigida a 12,000 jóvenes pobres.

El Proyecto PREJAL se inscribe dentro de los esfuerzos de la Red de Empleo de los jóvenes (REJ) del Secretario General de la Naciones Unidas (ONU) y del Programa Global de Empleo y el Programa de Empleo de los Jóvenes de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). El Proyecto se ejecuta a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina Internacional del Trabajo y es financiado con recursos del Gobierno de España y de un grupo de empresas españolas bajo la coordinación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)[1].

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

Situación actual del proyecto

[1] Fundación Telefónica, Fundación Adecco, Fundación del Real Madrid, Endesa Internacional, Santander y Prosegur.

La falta de oportunidades para encontrar un empleo digno y productivo es un problema estructural para los jóvenes de América Latina. En este contexto, la lógica de intervención de PREJAL es relevante porque enfrenta un problema estructural que afecta directamente a una porción significativa de individuos cuyo desarrollo laboral es importante para la estabilidad política y social de la región. Es pertinente porque las acciones del Proyecto son coherentes con los objetivos específicos del Proyecto. En particular, las acciones del Proyecto van más allá del ámbito de un programa temporal de capacitación y/o empleo para impulsar políticas de empleo en favor de los jóvenes. La focalización es consistente con los estudios que muestran que el empleo juvenil tiene además un rostro bien definido. La estructura temporal de la intervención es oportuna dado el pico histórico en la región de jóvenes entre 15 y 24 años con problemas estructurales para acceder a empleos decentes.

Objeto, ámbito de aplicación y clientes de la evaluación

El presente informe de evaluación intermedia focaliza sus esfuerzos en:

(i) identificar las fortalezas y debilidades del diseño, la estrategia de intervención, y la ejecución del proyecto a la fecha;
(ii) evaluar la gestión del proyecto considerando su estructura organizativa; los niveles de descentralización de las actividades y de los servicios ofrecidos con respecto tanto a los recursos humanos y financieros disponibles como a las capacidades institucionales y de gestión;
(iii) identificar los eventuales cuellos de botellas que atrasaron o impidieron la ejecución de las actividades, la utilización de los recursos y su conformidad con los objetivos específicos;
(iv) evaluar la eficiencia y eficacia de la ejecución del proyecto; proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto a la fecha.

Metodología de evaluación

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

Principales conclusions & hallazgos

- En aquellos países de alto desarrollo en los objetivos del Proyecto se puede explorar una estrategia más focalizada geográficamente que replique y adapte las actividades realizadas por el Proyecto a una escala regional. Este es un reto bastante interesante y oportuno que podría implementarse en una segunda etapa del Proyecto y con participación de empresas locales. Hay cierto consenso en los interlocutores del Proyecto tanto en Chile como en Argentina sobre la necesidad y la viabilidad del Proyecto en una escala regional.

- El ámbito de interacción publico/ privado es un aspecto novedoso del Proyecto PREJAL. Sin embargo, hay una gran ausencia de diálogo entre OIT/PREJAL y las empresas privadas participantes respecto al objetivo 3 del programa, lo que ha generado fuertes cuestionamientos a la legitimidad y efectividad de este objetivo. Como resultado, hay una falta de articulación de los objetivos 1 y 2 con el objetivo

3, lo que ha implicado en la práctica dos estrategias distintas, dos formas de operar distintas.

- El Proyecto PREJAL cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de sus actividades, plasmado en 5 documentos semestrales de evaluación. Es sin duda un acierto del Proyecto la sistematización de las actividades de seguimiento y monitoreo pues ha permitido la generación de conocimiento, la identificación de las fortalezas y debilidades del Proyecto, así como un cuidadoso análisis de los avances y dificultades en la gestión y ejecución del Proyecto. No obstante, dichos informes no disponen de un seguimiento cuantitativo de las actividades ni de los indicadores propuestos para su seguimiento.

- Los objetivos 1 y 2 del programa se han cumplido de manera muy heterogénea en los países de intervención del Proyecto. Argentina y Chile son los dos países donde se ha logrado un alto desarrollo en términos de sensibilización y discusión de políticas de empleo decente y productivo para la juventud. Los acuerdos y/o compromisos alcanzados con la participación del tripartito no se lograron emular en Perú y Brasil a pesar de los esfuerzos del Proyecto, nunca fueron una posibilidad real en Colombia y México, y son una posibilidad poco factible en República Dominicana y Honduras.

- Se han identificado 5 factores cuya convergencia podría explicar el relativo alto desarrollo de los objetivos 1 y 2 en Argentina y Chile: (i) cuando el tema de empleo juvenil es un tema de declarada prioridad (emblemático) en el gobierno; (ii) cuando existe una fuerte cultura de diálogo en el tripartito; (iii) cuando existe madurez en los actores sociales respecto a la necesidad de llegar a acuerdos concretos; (iv) cuando existen espacios construidos de entendimiento y ausencia de conflicto entre los empresarios y los sindicatos, (v) cuando la economía tiene un desempeño relativamente bueno.

- El análisis de la estructura de costos del Proyecto PREJAL revela una distribución ineficiente de recursos para cualquier Proyecto de inversión pública o privada. Los gastos en recursos humanos han consumido cerca del 35% del presupuesto total del programa, porcentaje muy por encima de lo recomendado para cualquier tipo de inversión social en países desarrollados o en desarrollo. Este es un tema muy sensitivo e importante que trasciende la mecánica de operaciones de PREJAL e involucra directamente las políticas de operación y contratación de personal en la Organización Internacional del Trabajo.

- La política de contratación de recursos humanos en el Proyecto PREJAL no siguió un plan y/o metodología de trabajo definida. Está orientada por el propio desarrollo de las actividades de PREJAL en los distintos países donde se ejecuta el Proyecto. En particular, la corta y esporádica duración de los contratos de los coordinadores nacionales fue un desacierto del Proyecto ya que incide en la sostenibilidad futura del Proyecto en los países participantes.

- La campaña de comunicación, una actividad clave del Proyecto PREJAL, se ha desarrollado de manera poco satisfactoria. Se han identificado 8 factores que explican los pobres resultados obtenidos entre los que destacan: (i) la ausencia de una estrategia de comunicaciones coordinada desde el inicio de operaciones del Proyecto (ii) la

ausencia de una contraparte técnica en el equipo PREJAL que ha imposibilitado una mayor fluidez técnica con la firma seleccionada, (iii) el desconocimiento de los mecanismos contractuales y de operación de la OIT por parte de la firma seleccionada.

Recomendaciones

Principales recomendaciones y seguimiento

- PREJAL tiene un diseño complejo a la vez que novedoso. El involucramiento de agentes públicos y privados, así como diversas instancias al interior de la OIT (Ginebra, Madrid, Lima), hacen de PREJAL una experiencia piloto compleja, heterogénea, con niveles de cooperación y coordinación bastante intrincadas y al mismo tiempo con una estructura de gestión bastante centralizada y costosa. **Hay necesidad de flexibilizar procedimientos, pagos, y contratación de recursos humanos.**

- **Es recomendable que se incorpore como una actividad del Proyecto los esfuerzos ante los gobiernos nacionales para el establecimiento de un "Fondo para el Diálogo Social" que institucionalice y facilite un mayor diálogo entre empresarios y sindicatos respecto a la problemática del empleo juvenil. Hay un antecedente en Chile que pude ser estudiado y adoptado.**

- Una potencial crisis económica en la región va a alterar significativamente las prioridades de los interlocutores del programa e incrementar los niveles de desconfianza entre ellos. Lamentablemente, es una variable externa al Proyecto. **Creemos conveniente que, ante la ausencia de coordinadores nacionales, se formalice el involucramiento de personal de las oficinas nacionales de la OIT en el monitoreo de los resultados alcanzados por el Proyecto a la luz de los cambios en la situación económica de los países beneficiarios. Es importante reforzar las alianzas conseguidas, impulsar los acuerdos obtenidos, y diseminar los conocimientos adquiridos.**

- El diálogo iniciado por el Proyecto con los empresarios respecto a la problemática del empleo juvenil se concentró fundamentalmente en la convocatoria a las mayores organizaciones empresariales (ej., CONFIEP en el Perú) y/o a las que ostentan la representación legal de los empresarios frente a la sociedad civil (ej., UIA en Argentina). **Es necesario identificar e incluir en este diálogo a las organizaciones empresariales sectoriales que tienen una aproximación más detallada y programática respecto a las problemática del empleo juvenil. Por ejemplo, la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) brinda cursos de capacitación cortos cuyos perfiles se adecuan bastante a los criterios del Proyecto PREJAL.**

- **Es recomendable fomentar la participación de empresas locales en los esfuerzos futuros de PREJAL.** Hay un sesgo ideológico en algunos interlocutores que ven al Proyecto como algo totalmente "foráneo". El involucramiento de empresas locales le dará mayor sostenibilidad a los esfuerzos del Proyecto de generar capacidades locales y una mayor legitimidad frente a algunos interlocutores que ven en el Proyecto una "maquinaria de promoción política de empresas españolas".