OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Consejo de Administración

GB.300/PFA/13/3
300.ª reunión

Ginebra, noviembre de 2007

Comisión de Programa, Presupuesto y Administración

PFA

PARA DECISION

DECIMOTERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Evaluaciones

c) Evaluación independiente del programa por país de la OIT para Argentina: 2001-2006

I. Introducción

1. Con miras a poder extraer lecciones y buenas prácticas de las experiencias de la primera generación de programas de trabajo decente por país (PTDP), en noviembre 2005, el Consejo de Administración aprobó y promulgó la nueva política y estrategia de evaluación para la OIT (GB.294/PFA/8/4), estableciendo el requisito de realizar evaluaciones independientes de los programas de trabajo decente por país (PTDP) de la OIT. Esta es la primera evaluación del programa de trabajo decente por país para Argentina y la región de las Américas.

Objetivos y metodología de la evaluación

2. El propósito de la evaluación era contar con un análisis independiente de los logros del programa nacional de la OIT en Argentina durante el período 2001-2006 con el fin de destacar las lecciones aprendidas, a fin de orientar el desarrollo ulterior de la estrategia de la OIT para Argentina. La evaluación tomó en cuenta áreas en las que la colaboración de la OIT resultó más y menos efectiva en términos de apoyo a los esfuerzos nacionales para el logro del objetivo de trabajo decente.

3. La evaluación fue dirigida por la Unidad de Evaluación (EVAL) en estrecha coordinación con la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (OR) y la Oficina de la OIT en Argentina. El equipo de evaluación estuvo compuesto por tres personas: el evaluador externo además de dos funcionarios de evaluación de la OIT.

4. La evaluación se benefició también de la participación de los mandantes tripartitos nacionales, particularmente a través de su participación en el taller de mandantes que tuvo como objetivo discutir y validar los hallazgos y conclusiones.

II. Argentina: de la crisis generalizada a los problemas de desarrollo específicos

5. Luego de cuatro años de continua recesión, pobreza y desempleo en aumento, combinados con baja confianza de los consumidores e inversores, a fines de 2001 y principios de 2002, las autoridades del Gobierno adoptaron un conjunto de medidas que paralizaron el funcionamiento del sistema financiero, conllevaron la suspensión del servicio de la deuda pública con acreedores privados y el abandono de la convertibilidad, acentuando la incertidumbre en el entorno legal y normativo, con graves consecuencias sobre la producción de bienes y servicios, y altísimos costos sociales. Durante el primer semestre de 2002 se prolongó el intenso ritmo de caída del empleo asociado a la disminución de la actividad agregada, que también lo hizo de manera acelerada.

6. A fines de 2002, Argentina había acumulado en cuatro años una caída del 20 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), dejando a más de la mitad de la población bajo la línea de pobreza. La persistente declinación del PIB provocó una desaceleración del crecimiento del empleo, que aumentó a una tasa anual algo inferior al 1 por ciento entre mayo de 1998 y fines de 2000. Hacia octubre de 2001, la ocupación total se ubicaba más de dos puntos por debajo de la correspondiente a mayo de 1998. La desocupación afectó con similar intensidad a los trabajadores de diferentes características, pero cabe destacar los altos niveles que alcanzó en el caso de los jefes de hogar: a principios de los noventa, sólo alcanzaba a alrededor de un 3 por ciento y se situó en el 12 por ciento hacia fines del 2001.

La normalización institucional y sus instrumentos sociales

7. La grave realidad social impulsó medidas de emergencia tendientes a compensar a la población de menores recursos. La pieza central de la política de asistencia la constituyó el Plan de Emergencia Social impulsado por el diálogo argentino. Este plan estuvo destinado a aportar soluciones para los más necesitados a través de programas de alimentación, salud, vivienda, retención escolar y, principalmente, transferencia de ingresos a los sectores más pobres o desocupados. Dichos programas fueron cofinanciados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

8. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue, sin lugar a dudas, el más visible y vasto con cerca de dos millones de beneficiarios que recibían un subsidio de 150 pesos (equivalentes a 50 dólares de los Estados Unidos) por mes. Su cobertura se extendió rápidamente. El monto distribuido en 2002 fue de 760 millones dólares de los Estados Unidos, y se elevó a más de 3.000 millones de dólares de los Estados Unidos el año siguiente. Esta última cifra representaba casi el 1 por ciento del PBI y el 5,2 por ciento del total del gasto del sector público federal.

9. El moderado aumento del ingreso medio real y la mejora de la distribución de las remuneraciones de los ocupados que se observa desde principios de 2003, junto con el generalizado incremento del empleo iniciado el año anterior, fueron factores que contribuyeron a la disminución que registró la concentración de los ingresos de los hogares y la pobreza a lo largo del proceso de recuperación. La incidencia de la pobreza y la indigencia, por su parte, se redujeron de los máximos alcanzados en septiembre de 2002, 57,5 por ciento y 27,5 por ciento de la población al 27 por ciento y 9 por ciento, respectivamente, en el segundo semestre de 2006.

III. Hacia la programación de un programa nacional de trabajo decente

Pertinencia de los programas en el contexto económico, político y social

10. Las intervenciones cumplidas por la OIT durante el período objeto de evaluación estuvieron enmarcadas en objetivos estratégicos cuyo desarrollo confluye en 2005 con el Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD). Dichas intervenciones se realizaron dentro del marco de prioridades estratégicas y de las variables políticas, económicas y sociales que estuvieron presentes durante el período 2001-2006. Ello implica que las tareas desarrolladas tuvieron por objetivo lograr la pertinencia de la asistencia técnica que fue brindada en un contexto significativamente cambiante.

11. Las condiciones nacionales imperantes evidenciaron la necesidad de abordar el fortalecimiento institucional del Estado y la coordinación de sus políticas públicas en torno a objetivos socialmente compartidos con el resto de los mandantes. Como consecuencia, la asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) fue condición básica para reposicionar el rol del Estado como principal garante de los derechos fundamentales en el trabajo y promotor activo de políticas dirigidas al crecimiento económico con empleo decente.

Incorporación y adaptación del concepto de trabajo decente

12. El enfoque sobre el trabajo decente queda plasmado en el programa para Argentina cuando, en 2003, a solicitud de la Oficina, el Gobierno argentino, en acuerdo con el sistema de las Naciones Unidas, incluyó dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el «Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente.»

13. Asimismo, la ley nacional núm. 25877, llamada de «Ordenamiento del régimen laboral», sancionada en 2004, establece en su artículo 7 que «El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.» La Oficina de la OIT en el país cooperó en la redacción de este proyecto de ley.

14. El concepto de trabajo decente, y la necesidad de promoverlo, ha sido incluido en normas legales, presupuestales, declaraciones y desarrollado también en discursos del Presidente de la Nación, Ministros de Trabajo y Ministros de Relaciones Exteriores, así como en los pronunciamientos de los actores sociales en diferentes foros y ha sido recogido y analizado en múltiples artículos periodísticos.

15. El concepto de trabajo decente comienza a ser incluido, ya desde el año 2003, en diversas declaraciones y ámbitos regionales e internacionales tales como el «Consenso de Buenos Aires» de 2003, el «Acta de Copacabana» de 2004 — ambos firmados por los Presidentes de Argentina y Brasil. Luego, en la Conferencia Regional de Empleo celebrada a instancias de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR en Buenos Aires, en abril de 2004 se concluyó con una Declaración firmada por los Ministros de Trabajo de los Estados Miembros en la que se recoge buena parte de las propuestas planteadas por la OIT en el documento presentado para su discusión donde se afirma que «En razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los países del MERCOSUR, en tanto Miembros de la OIT, asumen que el trabajo decente es condición

fundamental para el desarrollo sostenible de los países Miembros y para el éxito de la integración económica de la región.»

16. Finalmente, la Cuarta Cumbre de Presidentes de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, incluye a solicitud del Canciller argentino la reunión titulada «Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática». La OIT figuró prominentemente en la agenda de la reunión donde el Director General expuso la visión estratégica de la OIT, de ahí que la Declaración de la Cumbre recoge en forma importante el concepto de trabajo decente.

IV. Implementación del programa de la OIT para Argentina

17. El fuerte compromiso del Gobierno y la sociedad de Argentina con los principios del trabajo decente culminó en junio de 2004 con la firma del Memorando de Entendimiento por parte del Director General de la OIT, el Ministro de Trabajo y los representantes de empleadores y trabajadores argentinos ante el Consejo de Administración. En él se acuerda la ejecución del Programa Nacional de Trabajo Decente – PNTD (2005-2007) y se fija el marco programático del mismo. De acuerdo con el Memorando de Entendimiento, el programa se articula en dos ejes: el primer eje se refiere a la integración de políticas económicas y sociales de modo que otorguen primacía a los objetivos en materia de creación de empleo decente. El segundo eje se refiere a las políticas del MTESS en cinco áreas prioritarias:

- políticas activas de empleo y formación;
- políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo;
- Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil;
- políticas para la mejora de los ingresos del trabajo;
- políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo, y
- políticas referidas a la adecuación del sistema de previsión social.

18. A partir de este marco programático se delineó el programa de asistencia técnica, el cual recogió las demandas locales, particularmente del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta la capacidad de respuesta y las ventajas comparativas de la OIT tanto en la región como en la sede. Desde comienzos de 2002, la OIT destinó un volumen apreciable de recursos técnicos y financieros para apoyar a Argentina durante la crisis. Este flujo no había existido durante toda la década anterior al período considerado en este informe. El Consejo de Administración aprobó en 2002 el proyecto «Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina», financiado con fondos del superávit 2000-2001.

19. Adicionalmente, con el apoyo del Program InFocus de la OIT de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (IFP/CRISIS), se obtuvo una importante contribución del Gobierno italiano para la ejecución del Programa Integrado de Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina-AREA. En su ejecución, que comenzó en 2004, también participa Italia Lavoro, agencia de dicho Gobierno. El mismo se encuentra integrado, al igual que otros proyectos, en el PNTD y tiene entre sus principales objetivos «Contribuir a la mejora de las condiciones de empleo y empleabilidad en Argentina.» Sus líneas estratégicas son:

apoyar al MTESS en el proceso de innovación de políticas activas de empleo, en la mejora de los servicios de empleo y la formación profesional de la población trabajadora y en la puesta en marcha de estrategias de desarrollo económico local».

Asistencia técnica y medios de acción

20. Durante casi toda la década anterior al período considerado en el informe, la cooperación técnica de la OIT en Argentina no contó con una programación nacional de amplio espectro y continuidad suficiente ni con los recursos económicos correspondientes para llevarla adelante.

21. El primer Memorando de Entendimiento suscrito por el Gobierno argentino, los representantes ante el Consejo de Administración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la OIT, data de marzo de 2002. En él se fijaron los lineamientos del Programa Especial de Cooperación Técnica que fuera financiado y monitoreado por el IFP/CRISIS. Este resultado está vinculado a la urgencia de la crisis argentina.

22. En materia de asistencia técnica, la OIT se convirtió en el apoyo técnico del MTESS colaborando además con el fortalecimiento institucional del mismo. Al comienzo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que otorgaba subsidios a beneficiarios masivamente desempleados, fue el pilar de la asistencia del Gobierno y contó con la colaboración de la OIT.

23. Los programas de cooperación técnica, principalmente el «Programa Especial de Cooperación Técnica» del IFP/CRISIS, «Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina» y el «Programa Nacional de Trabajo Decente – PNTD (2005-2007)», formularon múltiples estudios, leyes, decretos, reuniones y talleres. Los programas se articularon en función de objetivos a mediano y largo plazo, especialmente el PNTD, dando prioridad, cuando mejora la situación socioeconómica y a solicitud del MTESS, a la asistencia técnica directa.

Movilización de recursos

24. El análisis incorpora los recursos utilizados por la OIT en Argentina durante el período de evaluación para la consecución de las prioridades estratégicas, y algunas prioridades particulares de los programas de cooperación técnica. El 51,90 por ciento de los recursos totales del período surgió de programas nacionales de cooperación técnica, un 27,68 por ciento de proyectos regionales y solamente un 20,42 por ciento provino del presupuesto ordinario.

25. El 23,30 por ciento de los recursos se aplicó a actividades relacionadas con la prioridad núm. 1, el 58,76 ciento a la prioridad núm. 2, mientras que el 8,89 por ciento, el 5,89 por ciento y el 3,14 por ciento se atribuyeron, respectivamente, a las prioridades núms. 3, 4 y a las prioridades transversales.

26. En el anexo 1 se presenta la información sobre gastos presupuestarios en la Oficina de la OIT en Buenos Aires para el período considerado en la evaluación. Debe notarse, al respecto, que hasta 2005 la información se presenta por bienio, por lo que se incluye información sobre el año 2000 que está fuera del período de análisis. La información muestra el gasto de recursos presupuestarios [1].

[1] Fuente: Oficina de la OIT en Argentina a pedido del Consultor.

La colaboración tripartita

27. El Ministerio de Trabajo ha tenido el doble carácter de principal asociado a las actividades de la OIT y de principal beneficiario de las mismas. Las relaciones con el MTESS han tenido muy buenos resultados tanto para la OIT, y su Oficina en Argentina, como para el propio Ministerio. Así es visto por los propios actores institucionales y personales.

28. La relación política e institucional de la OIT con la Confederación General del Trabajo (CGT) ha sido muy buena. Así ha sido evaluada por los participantes. Esta relación ha permitido importantes resultados que han dado origen a memorandos de entendimiento y acuerdos de cooperación técnica. El trabajo conjunto durante la crisis y la incorporación del concepto de trabajo decente son ejemplos de ello. En materia específica de actividades en el área de la cooperación técnica, éstas se han concentrado en algunas acciones de fortalecimiento institucional, capacitación y promoción en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

29. La relación política e institucional con la Unión de Industrias Argentinas (UIA) ha sido muy buena en la visión de los propios protagonistas. La dedicación de la UIA al tripartismo parece responder a la vocación de algunas personas que mantienen el seguimiento de los temas, con la aceptación del resto de la institución.

30. La importancia del mecanismo de participación tripartita se vio reflejada en diferentes actividades pero, particularmente, en la participación desarrollada en diversas instancias de diálogo social y en la participación de mandantes en mecanismos de seguimiento tripartito tales como los Comités de Coordinación o Comités Consultivos integrados por la Oficina de la OIT en Argentina, departamentos de la sede, oficinas regionales, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en representación del Gobierno argentino y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

Colaboración con otras instituciones de cooperación internacional

31. Como ya se ha expresado, el período de evaluación estuvo marcado en sus inicios por el diálogo social, donde las Naciones Unidas y todo el sistema tuvieron una labor preponderante y coordinada. Terminado ese período y pese a la existencia de acuerdo de cúpula para actuar coordinadamente, ello no se produjo. La oficina del PNUD no pudo lograr el incentivo suficiente para vencer los obstáculos de su propia administración y los de las otras entidades del sistema, por lo que no han existido marcos de coordinación ni puntos de contacto operativos salvo para algunas iniciativas puntuales.

32. Las relaciones con las instituciones de cooperación internacional han sido muy buenas en general. La sola enumeración de los proyectos llevados a cabo con financiamiento de estas fuentes es una muestra de ello. El Programa AREA, que ha resultado una de las contribuciones más importantes de la OIT en materia de recursos, tiene origen en la cooperación italiana. La cooperación española también ha sido significativa, especialmente a través de proyectos regionales. Sería interesante que pudiera contarse con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para proyectos especialmente diseñados para Argentina. Estados Unidos y Canadá también han realizado valiosos aportes.

Eficacia organizativa

33. El proceso de evaluación del programa de trabajo decente para Argentina incluyó un ejercicio de autoevaluación con el grupo de apoyo al PNTD liderado por el equipo de

evaluación. El ejercicio involucró a funcionarios de la OIT en Buenos Aires, al equipo del programa AREA, algunos especialistas técnicos de las oficinas subregionales en Santiago y Lima además de la Oficina Regional en Lima. La metodología consistió en una encuesta puntualizada, una matriz de valoración y una discusión conjunta sobre los resultados que se realizó por videoconferencia. Se abordaron temas relacionados con:

- expresión de la misión y visión del programa;
- desarrollo y ejecución de estrategias;
- capacidad de desarrollar alianzas y de lograr influencia política;
- gestión y colaboración interna;
- capacidades para generar y usar información sobre el desempeño del programa para mejorar e innovar.

34. Por otro lado, el evaluador independiente desarrolló una matriz en la que se establecen las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (riesgos) en la Oficina de la OIT en cada fase del programa y en su implementación, destacando su posicionamiento político, su acervo humano, sus características organizativas y sus recursos económicos.

35. Ambos ejercicios identificados coinciden en sus hallazgos sobre oportunidades y riesgos que enfrenta la OIT en Argentina en base a la experiencia ganada durante la gestión y supervisión del programa. A continuación se agrupan los hallazgos validados por ambos ejercicios:

Fortalezas

- Experiencia técnica en programación.
- Experiencia técnica en ejecución de actividades de cooperación técnica de la Oficina de la OIT en Argentina.
- Liderazgo que aporta el concepto de trabajo decente local e internacionalmente — la OIT ha afirmado ese liderazgo.
- Presencia institucional de la OIT basada en el respeto técnico y político de otros actores de la sociedad argentina, especialmente a nivel político y del Estado.
- La Oficina de la OIT en Argentina ha contado con un importante apoyo e intercambio tanto de la sede de la OIT en Ginebra como de la dirección regional.

Oportunidades

- El tema del empleo como prioridad sobre la calidad del empleo.
- Antecedente de alta ejecución puede implicar mayores demandas futuras por parte del principal socio de la OIT en Argentina: el Estado.
- El nuevo Gobierno estará, con un alto grado de probabilidad, en la misma sintonía filosófica con las bases sentadas por el presente Gobierno.
- El MTESS cuenta con una importante estructura técnica y logística, especialmente en comparación con otras dependencias del Estado.

- Consolidación de las organizaciones de trabajadores y empleadores: la articulación institucional, y el tripartismo especialmente, cuenta con mandantes (trabajadores y empleadores) comprometidos con el concepto de trabajo decente, relaciones reforzadas con la OIT; e institucionalmente consolidadas.

- La situación de las instituciones multilaterales mejor coordinada por medio de nuevos acuerdos interorganismos y la participación del MTESS.

Debilidades

- La estructura de las fuentes de recursos es preocupante por la magnitud relativa de las fuentes de recursos ordinarios en comparación con los recursos extraordinarios de los programas de cooperación.

- La medición del desempeño del PNTD y del PTDP se ve afectada por la falta de indicadores, metas e hitos evaluables, debido a la falta de herramientas y de una cultura de la medición de los resultados y del desempeño de sus programas.

Riesgos

- Disminución del flujo de donaciones ahora que los donantes puedan no estar tan dispuestos a desembolsar aportes para Argentina una vez que han comprobado que el país se ha alejado de la crisis.

- La posibilidad de cambios jerárquicos del personal del Gobierno, particularmente en el caso de un Ministerio de Trabajo cuya sintonía con la OIT a nivel programático y personal ha sido estrecha hasta el presente.

Resultados

36. Los resultados presentados a continuación corresponden a actividades específicas que fueron realizadas sin una medición del desempeño o logro mediante indicadores establecidos. Los resultados esperados se han correspondido con los objetivos trazados, pero solamente pueden evaluarse cualitativamente. Una evaluación con mayores elementos cuantitativos solamente podría hacerse con resultados esperados más acotados y mejor definidos, así como con indicadores de logro asociados correspondientemente con igual precisión conceptual.

37. Sin embargo, es importante mencionar que esta falencia es reconocida por muchos de los funcionarios entrevistados, así como también lo es su solución: más y mejor capacitación en la correcta formulación de objetivos, resultados esperados e indicadores de logro.

V. Resultados por prioridad estratégica

38. El aporte de la OIT a los diversos sistemas de indicadores ha permitido obtener importantes resultados. La creación y puesta en marcha de un Sistema de Indicadores de Trabajo Decente (SITD) (que incluye la incorporación de nuevas dimensiones como las de dignidad y seguridad, bienestar y equidad, y libertad, así como la dimensión de género y su vínculo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y el Subsistema de Indicadores de Gestión de Relaciones Laborales son ejemplos de ello.

39. Ya que el PNTD sólo entró en vigor en marzo de 2005, su marco programático no se puede aplicar retroactivamente a las actividades que se realizaron antes de su conclusión. Por esta razón, se toman los cuatro pilares del concepto de trabajo decente como marco

programático de referencia porque desde el principio éstos determinaron el apoyo a Argentina después de la crisis. Cada programa planteó sus propios objetivos en función del momento político y económico, de la demanda local — en particular del Ministerio de Trabajo.

Prioridad 1: promover y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo

40. Los principales resultados relacionados con este objetivo estratégico se pueden agrupar en los siguientes temas:

- erradicación del trabajo infantil;
- promoción de los principios y derechos fundamentales;
- trabajo decente y su relación con los principios y derechos fundamentales;
- libertad sindical y derechos fundamentales, y
- pueblos indígenas y tribales.

41. Como temática específica, la erradicación del trabajo infantil es la que presenta resultados más importantes y articulados. Se han obtenido resultados en la gestión estratégica y política (creación de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil). La ejecución de las actividades de cooperación técnica del programa contó con fuentes de recursos propios de la OIT, de la cooperación internacional y del sector privado empresarial a través de proyectos de responsabilidad social de las empresas. El programa es financiado principalmente por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL), la AECI y la participación de la UNICEF.

42. Cabe mencionar algunos de los resultados logrados por los mandantes a los que podrían atribuirse aportes técnicos y apoyo institucional brindado por la OIT:

- Apoyo a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR y, especialmente, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social argentino en la organización de la Conferencia Regional de Empleo, como resultado de la cual se logró la declaración firmada por los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que recoge buena parte de las propuestas contenidas en el documento presentado por la OIT por primera vez en la región.

- Asimismo, en noviembre de 2005 se realizó en Mar del Plata, Argentina, la Cuarta Cumbre de las Américas. La Oficina Regional siguió muy de cerca esta iniciativa desde su gestación sobre el título que determinó el temario de la reunión, que fue propuesto por la Cancillería argentina: «Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática.» El Director General fue especialmente invitado a participar y a exponer la visión estratégica de la OIT. La Declaración recoge en forma importante el concepto de trabajo decente.

Prioridad 2: crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con el objeto de que dispongan de ingresos y empleo decentes

43. Los principales resultados relacionados con esta prioridad se pueden agrupar en los siguientes temas:

- empleo y, más particularmente, trabajo decente;
- desarrollo local;
- formación profesional;
- mejora de la distribución del ingreso, y
- inclusión del concepto de género.

44. El trabajo decente ha constituido el eje conceptual del trabajo de la Oficina de la OIT en Argentina. Por ello, y más allá de los importantes resultados políticos logrados en esta prioridad — que incluyen el haber impuesto el concepto a nivel político y técnico — en materia de empleo y, particularmente de trabajo decente, pueden considerarse los más significativos. Este concepto se incorporó tempranamente a las primeras cooperaciones técnicas y se consolidó en el PNTD. Los resultados en materia de desarrollo local y formación profesional pueden asociarse al del empleo y el trabajo decente porque tienen por objetivo mejorar las condiciones y la calidad del empleo y porque forman parte de los componentes que propone el Programa AREA.

45. Italia Lavoro aportó sus conocimientos y experiencias en el establecimiento de oficinas de empleo y más del 50 por ciento de los recursos del programa fueron dirigidos a este objetivo. Los otros, de formación y desarrollo local, intentaban ampliar la posibilidad de empleabilidad.

Prioridad 3: ampliar la cobertura y la eficacia de la protección social

46. Los principales resultados relacionados con este objetivo estratégico se pueden agrupar en los siguientes temas:

- seguridad social y sistema provisional;
- empleo no registrado e informalidad;
- inspección del trabajo;
- prestaciones por desempleo, y
- seguridad y salud en el trabajo.

47. Se han obtenido importantes resultados mediante las actividades relacionadas con el trabajo, las prestaciones por desempleo y la formalización del empleo no registrado. Los resultados obtenidos en el tema seguridad social y sistema previsional han sido destacados, particularmente por la Secretaría de Seguridad Social del MTESS, que los calificó como un aporte sustantivo a su propio fortalecimiento institucional a través de las diversas

actividades de asistencia técnica, investigaciones, capacitaciones, talleres y, muy especialmente, la transferencia de conocimientos y herramientas de la OIT al Ministerio.

Prioridad 4: fortalecer el tripartismo y el diálogo social

48. Los principales resultados relacionados con este objetivo estratégico se pueden agrupar en los siguientes temas:

- diálogo social;
- fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores, y
- fortalecimiento de la negociación colectiva.

49. Los resultados más significativos del diálogo social estuvieron situados en el área estratégico-política. La mencionada participación de la OIT en el diálogo argentino fue importante no solamente en términos de su contribución a sus objetivos generales sino también en términos de haber dado origen al desarrollo posterior de la cooperación técnica. La discontinuidad del diálogo social, por razones políticas generales, desvinculó a la OIT de temas macroeconómicos que influyen en el trabajo y de relaciones que afectaron su acción tripartita.

VI. Lecciones y recomendaciones

50. De lo expuesto anteriormente, se deduce que la relación entre Argentina y la OIT durante el período de evaluación se cierra con un resultado muy positivo y que se comienza una nueva etapa de características diferentes.

51. Argentina ha superado la crisis económica, pero quedan secuelas importantes como la desigualdad en la distribución de los ingresos, la precariedad del empleo y el trabajo no registrado, entre otras.

52. Antes de la elección de un nuevo Gobierno, se estará elaborando un nuevo Programa de Trabajo Decente que ya no contará con los aportes extraordinarios proporcionados a raíz de la crisis aunque, al mismo tiempo, la aspiración — tanto de la OIT como de Argentina — será mantener la relevancia que se lograra en el período evaluado.

53. En resumen, la actividad económica y social de Argentina tuvo éxito con la utilización de la acción de la OIT, que apostó y ganó con la decisión inicial de apoyar a Argentina en la crisis.

54. Se presentan las siguientes lecciones a ser consideradas en la elaboración del próximo PTDP:

- Si bien los resultados pueden ser evaluados cualitativamente, una evaluación cuantitativa sería imposible dado que los resultados esperados son demasiado amplios y a veces se confunden, incluso con objetivos macroeconómicos globales del Gobierno argentino.
- Lo mismo puede decirse de algunos indicadores de logro relacionados con el seguimiento de la aplicación del programa del país. Se ha constatado en varias ocasiones la escasez de información sobre el uso de recursos técnicos y financieros aportados por las distintas misiones de la OIT en apoyo al programa.

- Parece imposible, como se ha dicho, mejorar la relevancia política surgida en la comunidad de objetivos entre el país y la OIT por lo que como aspiración habría que tratar de mantener el clima existente y seguir aprovechando las oportunidades de acción que se vayan presentando.

- Por más que los programas sean adecuados, los funcionarios que a todo nivel se elijan para actuar en el futuro deberían tener las condiciones técnicas y humanas para adecuarse a las características del país.

- La Oficina de la OIT en Buenos Aires carece de personal técnico para participar en la discusión de los programas por lo que sería imprescindible contar con un especialista permanente. Esto, y lo pequeño de la escala actual de la Oficina, debería hacer revisar su estructura interna con miras a optimizar los recursos.

- Lograr un mayor equilibrio entre las fuentes de recursos económicos y las estructuras organizacionales correspondientes, es un factor importante a considerar en vista del desequilibrio actual de las fuentes ordinarias de recursos en comparación con los recursos extraordinarios de los programas de cooperación. En estos momentos los recursos del Programa AREA son mayores a los del resto de la Oficina por lo que podría suceder que, en caso de consolidarse esta situación, el Programa AREA terminase siendo un programa independiente, llegándose a esta situación por el peso de los hechos y no por una decisión meditada.

- Además de la obtención de los recursos, es importante tratar de asegurar la regularidad de los mismos, ya que ese fue uno de los problemas del pasado, que conspiró con la utilización eficiente de los mismos.

- Resulta por supuesto muy importante explorar la obtención de recursos de otras fuentes. En primer lugar, por ejemplo, la participación en préstamos de organismos financieros internacionales ya otorgados o a otorgarse. Hay experiencias, como en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el Ministerio de Trabajo, pero podría ampliarse a recursos de esta fuente otorgados a los Ministerios de Desarrollo Social y Economía y Producción en áreas como pobreza, PYMES y desarrollo local.

- La Oficina de la OIT debería tener una clara y abierta política de difusión que fije objetivos concretos en relación con los diferentes públicos a los que estará dirigida; de este modo, los programas podrán contemplarla e insertarse en función de sus propios objetivos.

55. Además de tomar en cuenta las lecciones ya enumeradas, se presentan a continuación recomendaciones prioritarias para consideración del Consejo de Administración para su aprobación:

Recomendaciones

Supervisión y evaluación de los resultados del PTDP

1. La capacitación del personal técnico y de los mandantes para utilizar nuevos procedimientos y métodos adoptados por la OIT en relación con la programación, la aplicación, la supervisión y la evaluación de los PTDP y sus actividades de apoyo técnico requiere un enfoque más estratégico dentro del contexto de un plan institucional de capacitación sobre gestión basada en los resultados.

2. Se requiere un mejor registro de los recursos presupuestarios destinados al apoyo que brindan las misiones técnicas al programa. Esto permitiría una mejor documentación del aporte técnico y presupuestario de la OIT al país.

Aspectos organizativos e institucionales

3. El éxito obtenido en la programación de la asistencia técnica a los mandantes dentro del marco del PNTD creará mayor demanda para la asistencia de la OIT. La Oficina deberá realizar un análisis de su capacidad instalada para poder responder a futuras demandas de cooperación.

4. La Oficina de la OIT en Buenos Aires carece de personal técnico para participar de la discusión de los programas por lo que sería imprescindible contar con un especialista permanente. Esto, y lo pequeño de la escala actual de la Oficina, debería hacer revisar su estructura interna con miras a optimizar los recursos.

Programas de cooperación técnica

5. Asegurar que la Oficina de la OIT cuente con fondos necesarios para realizar sus obligaciones de supervisión de todos los proyectos dentro del PTDP; con inclusión de los programas de cooperación con cargo a fondos extrapresupuestarios.

6. La Oficina de la OIT en Argentina necesita desarrollar una estrategia para aumentar y diversificar las fuentes de recursos extrapresupuestarios para poder seguir contando con apoyos tan significativos para el programa como el de la cooperación italiana.

Vínculos con otros socios

En un contexto de menor disponibilidad de recursos, la coordinación con el sistema de Naciones Unidas y otros organismos de cooperación internacional resulta imprescindible para maximizarlos. Existen mandatos para hacerlo, por lo que se debe intentar superar las resistencias locales que, a veces por inercia, dificultan la coordinación.

7. El PTDP debería incluir un plan de acción para identificar y acceder a fondos de préstamos de organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) que contienen componentes de asistencia técnica que se refieren a temas vinculados a las áreas aquí tratadas como, por ejemplo, desarrollo local y fortalecimiento de sindicatos y asociaciones productivas.

8. Sería deseable una mayor participación de la CGT y la UIA en la gestión del programa, mediante la celebración de consultas con ambas organizaciones sobre sus prioridades.

Comentarios de la Oficina sobre la evaluación

56. La Oficina acoge positivamente el informe de evaluación independiente del PTDP para Argentina: 2001-2006 y las conclusiones y recomendaciones presentadas en este resumen ejecutivo.

57. Conscientes de la importancia de fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación, la Oficina concuerda con la primera y segunda recomendación e informa que ha iniciado varias acciones que llevarían a su cumplimiento. Estas actividades están dirigidas a formar funcionarios de las unidades de programación y a especialistas de las oficinas de la región para que puedan transmitir a los constituyentes metodologías e instrumentos de planificación de los que dispone la OIT.

58. Respecto a la tercera recomendación, ya se está implantando en la medida en que las actividades de asistencia técnica y las misiones están vinculadas, en el presupuesto estratégico, a cada uno de los resultados previstos en la programación del país, los cuales derivan de las prioridades establecidas en los respectivos programas de trabajo decente.

59. La Oficina Regional ha constituido un Grupo Regional de Apoyo al Trabajo Decente, a través del cual las oficinas de la región tienen la facilidad de demandar apoyo multidisciplinario en las áreas de especialidad que requieran, lo que atenderá la sugerencia realizada en la cuarta recomendación. Además de ello, la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina apoya permanentemente las necesidades técnicas de la Oficina de Argentina, con su equipo de especialistas.

60. En lo referente a la quinta recomendación, se indica que la capacidad técnica de la Unidad de Programación y Cooperación Técnica Regional será acrecentada con la incorporación de un especialista en evaluación y seguimiento de programas y proyectos para dar abasto a la demanda de apoyo a las oficinas de la región.

61. La Oficina indica que, a diferentes niveles, se vienen explorando el uso de recursos provenientes de otras instituciones de cooperación. Asimismo, se ha iniciado una estrategia para incrementar la capacidad de movilizar recursos extrapresupuestarios, de acuerdo a lo planteado en la sexta y séptima recomendaciones.

62. La Oficina está de acuerdo en que la implementación de los programas de capacitación en diseño, monitoreo y evaluación, ya programados, incidirá positivamente en la capacidad de producir y elaborar mejores proyectos y nutrirá la elaboración del próximo PTDP. La Oficina ya ha comenzado el proceso de capacitación al que se refiere la primera recomendación.

63. La Oficina coincide plenamente con la octava recomendación sobre la oportunidad que la elaboración del próximo PTDP brinda para involucrar más directamente a las organizaciones de trabajadores y empleadores en su elaboración. La propuesta de la Oficina es enmarcar la asistencia que la OIT brinde a los países teniendo como referente general el Programa de Trabajo Decente.

64. ***La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que solicite al Director General que tenga en cuenta los datos y las recomendaciones expuestos anteriormente, junto con las deliberaciones de la Comisión, para seguir apoyando a Argentina a través del programa de trabajo decente por país de la OIT.***

Ginebra, 16 de octubre de 2007.

Punto que requiere decisión: párrafo 64.

Anexo

Cuadro. Ejecución del presupuesto por prioridad estratégica [1]
Programa de la OIT para Argentina 2000-2007
(en dólares de los Estados Unidos)

Actividad	Presupuesto total del proyecto	Gasto total para Argentina			
		2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006
Prioridad estratégica núm. 1: promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo					
1. Presupuesto ordinario de la OIT (incluye CTPO)	129.699	12.708	5.704	77.122	34.165
2. Proyectos de cooperación técnica					
a) Proyectos nacionales	352.246	0	12.631	318.131	21.484
b) Proyectos regionales	1.934.743	509.081	530.265	743.295	152.102
Total prioridad estratégica núm. 1	**2.416.688**	**521.7890**	**548.600**	**1.138.548**	**207.751**
	23,30%	**49,0%**	**36,64%**	**23,18%**	**7,16%**
Prioridad estratégica núm. 2: crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes					
1. Presupuesto ordinario de la OIT (incluye CTPO)	481.459	8.781	269.125	136.496	67.057
2. Proyectos de cooperación técnica					
a) Proyectos nacionales	5.032.300	97.942	33.424	2.754.537	2.146.397
b) Proyectos regionales	584.465	143.933	270.812	73.014	96.706
Total prioridad estratégica núm. 2	**6.098.224**	**250.656**	**573.361**	**2.964.047**	**2.310.160**
	58,78%	**23,54%**	**38,29%**	**60,35%**	**79,65%**
Prioridad estratégica núm. 3: realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos					
1. Presupuesto ordinario de la OIT (incluye CTPO)	886.515	194.021	180.901	282.600	228.993
2. Proyectos de cooperación técnica					
a) Proyectos regionales	35.399	0	4.154	19.245	12.000
Total prioridad estratégica núm. 3	**921.914**	**194.021**	**185.055**	**301.845**	**240.993**
	8,89%	**18,22%**	**12,36%**	**6,15%**	**8,31%**
Prioridad estratégica núm. 4: fortalecer el tripartismo y el diálogo social					
1. Presupuesto ordinario de la OIT (incluye CTPO)	309.314	46.782	125.943	128.600	8.282
2. Proyectos de cooperación técnica					
a) Proyectos regionales	301.970	51.521	42.893	148.634	58.922
Total prioridad estratégica núm. 4	**611.284**	**98.303**	**168.836**	**276.941**	**67.204**
	5,89%	**9,23%**	**11,28%**	**5,64%**	**2,32%**
Prioridades transversales					
1. Presupuesto ordinario de la OIT (incluye CTPO)	311.335	0	21.571	230.409	59.355
2. Proyectos de cooperación técnica					
a) Proyectos regionales	14.803	0	0	0	14.803
Total prioridades transversales	**326.138**	**0**	**21.571**	**230.409**	**74.158**
	3,14%	**0,00%**	**1,44%**	**4,69%**	**2,56%**
Gran total	**10.374.248**	**1.064.769**	**1.497.423**	**4.911.790**	**2.900.266**

[1] Estas cifras reflejan los gastos registrados por la Oficina de Buenos Aires.