



Consejo de Administración

322.^a reunión, Ginebra, 30 de octubre – 13 de noviembre de 2014

GB.322/PFA/7

Sección de Programa, Presupuesto y Administración
Segmento de Auditoría y Control

PFA

Fecha: 30 de septiembre de 2014

Original: inglés

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Discusiones sobre las evaluaciones de alto nivel: Estrategias y Programas de Trabajo Decente por País

Finalidad del documento

En este documento se presenta un resumen de las conclusiones y recomendaciones de tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas en 2013 y 2014. En la sección final del resumen de cada evaluación figura un conjunto de recomendaciones que requieren medidas de seguimiento, así como la correspondiente respuesta de la Oficina. Se invita al Consejo de Administración a que tome en consideración las conclusiones, las enseñanzas extraídas y las recomendaciones de las evaluaciones y a que solicite al Director General que adopte las medidas necesarias para su aplicación (véase el proyecto de decisión en el párrafo 140).

Objetivo estratégico pertinente: Todos los objetivos estratégicos.

Repercusiones en materia de políticas: En la sección final del resumen de cada evaluación figura un conjunto de recomendaciones, cuya aplicación podría tener repercusiones en materia de políticas.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Gastos relacionados con el personal existente, gastos de misión y gastos imprevistos.

Seguimiento requerido: El curso dado a las recomendaciones se comunicará al Consejo de Administración a través del informe de evaluación anual de 2014-2015.

Unidad autora: Oficina de Evaluación (EVAL).

Documento conexo: GB.322/PFA/6.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Parte I. Evaluación independiente de las estrategias de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo (resultados 14, 15, 16 y 17)	1
Finalidad de la evaluación	1
Enfoque operativo	2
Resumen de las conclusiones.....	3
Recomendaciones	8
Respuesta de la Oficina	10
Parte II. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente (resultado 19).....	11
Finalidad de la evaluación	11
Enfoque operativo	11
Resumen de las conclusiones.....	13
Recomendaciones	18
Respuesta de la Oficina	20
Parte III. Evaluación independiente de las estrategias y actividades de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT en el Norte de África: 2010-2013.....	22
Finalidad de la evaluación	22
Enfoque operativo	22
Resumen de las conclusiones.....	23
Recomendaciones	28
Respuesta de la Oficina	30

Introducción

1. En este documento se presenta un resumen de las conclusiones y recomendaciones de tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas por la Oficina de Evaluación de la OIT (EVAL) entre diciembre de 2013 y julio de 2014 en el marco del plan de trabajo renovable de EVAL para las evaluaciones de alto nivel. Mediante la aplicación de los criterios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, estas evaluaciones determinan el desempeño de: las estrategias y acciones establecidas por la OIT para ayudar a los Estados Miembros y los interlocutores sociales a promover y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo; las estrategias de la OIT para fomentar políticas coherentes sobre trabajo decente; y las estrategias y actividades para los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) en el Norte de África.
2. Las evaluaciones de alto nivel se fundamentan en exámenes de documentos, misiones de evaluación independientes, consultas y entrevistas con las partes interesadas, así como encuestas electrónicas a los mandantes, partes interesadas, funcionarios de la OIT y las Naciones Unidas y personal de cooperación técnica. Las evaluaciones permiten rendir cuentas al Consejo de Administración de la OIT y poner de manifiesto las enseñanzas extraídas respecto de los factores que influyen en el desempeño y el impacto de la OIT. Los criterios de desempeño y la metodología de clasificación utilizados son conformes a los protocolos de la OIT correspondientes¹.

Parte I. Evaluación independiente de las estrategias de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo (resultados 14, 15, 16 y 17)

Finalidad de la evaluación

3. Esta evaluación abarca el período de 2008 a 2014 y en ella se examina el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que son los siguientes:
 - a) conocimiento y ejercicio generalizados del derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva (resultado 14);
 - b) se elimina el trabajo forzoso (resultado 15);
 - c) se elimina el trabajo infantil, dando prioridad a la eliminación de sus peores formas (resultado 16), y
 - d) se elimina la discriminación en el empleo y la ocupación (resultado 17).

¹ *High-level evaluation protocol for outcome strategy evaluation* (protocolo de evaluación de alto nivel para la evaluación de la estrategia basada en los resultados) y *High-level evaluation (HLE) protocol for DWCP evaluation* (Protocolo de evaluación de alto nivel para la evaluación de los PTDP); véase también *ILO policy guidelines for results-based evaluation* (Directrices de política de la OIT para la evaluación basada en los resultados)

4. La evaluación se basa en las conclusiones de 17 estudios de caso que permiten analizar con mayor detenimiento el contexto de los países ²; se presta una atención especial al cumplimiento de los resultados de los programas por país y a la elaboración de productos globales, con objeto de determinar en qué medida éstos han contribuido al logro de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se efectuó una encuesta de evaluación cuantitativa y cualitativa entre los mandantes nacionales en países seleccionados, así como entre el personal interesado de la sede de la OIT, los equipos de trabajo decente, las oficinas de país y el personal de programas y proyectos.

Enfoque operativo

5. En relación con esta evaluación, dos aspectos de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998 resultan particularmente significativos. En primer lugar, la Declaración establece que todos los Estados Miembros «tienen un compromiso ... de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales». En segundo lugar,

... se reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos ... a respaldar esos esfuerzos:

- a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;
 - b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, y
 - c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.
6. A pesar de que esta evaluación no toma en consideración la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, dos aspectos de ésta resultan relevantes a la hora de evaluar las estrategias y la acción de la OIT para el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En primer lugar, en la Declaración de 2008 se establece que los cuatro objetivos estratégicos relativos al empleo, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente». En la Declaración de 2008 se hace referencia reiterada a la interrelación entre estos objetivos. En segundo lugar, la Declaración de 2008 reafirma la importancia de la Declaración de 1998 y establece que los principios y derechos fundamentales en el trabajo tienen una gran trascendencia «no sólo como derechos sino también como condiciones propicias», y que la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva «son particularmente importantes para permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos».
 7. Por último, la evaluación radica en el marco de gestión basada en los resultados de la OIT. Las estrategias e indicadores de los cuatro resultados relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo del Marco de Políticas y Estrategias se utilizaron como criterio de referencia para evaluar las diversas medidas adoptadas. El Programa y Presupuesto tenía una importancia crucial en esta evaluación, dado que sentaba las bases para las

² Asia: China, *India*, *Indonesia*, Filipinas, Sri Lanka; Estados árabes: Jordania; África: Egipto, *Senegal*, Sudáfrica, *Zambia*; Europa: Armenia, Azerbaiyán, Georgia; América Latina: *Brasil*, El Salvador, Guatemala. Sólo se visitaron los países que figuran en cursiva, el resto se evaluó de forma documental.

estrategias relativas a los resultados de ámbito mundial, la planificación basada en los resultados, la gestión de la ejecución y las herramientas de presentación de informes que la Oficina había preparado para documentar las medidas de apoyo a los Estados Miembros para el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que la OIT había adoptado o tenía previsto adoptar.

Resumen de las conclusiones

Pertinencia

8. Las estrategias y acciones examinadas corresponden en gran medida a las necesidades de ámbito mundial recogidas en los exámenes anuales y los informes globales, así como a las necesidades nacionales expresadas en los PTDP, y ello a pesar de algunas incoherencias detectadas en las estrategias de alto nivel que sirven de guía para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto por los mecanismos de control.
9. La evaluación relativa a la pertinencia se llevó a cabo comparando las estrategias y acciones con las necesidades en el plano mundial y nacional expresadas por los mandantes. Una segunda medición comparó las estrategias y acciones con las deficiencias detectadas por los órganos de control de la OIT.
10. El examen puso de relieve que no todas las estrategias relativas a los resultados de ámbito mundial respondían a las necesidades de los mandantes en todo el mundo o subsanaban las deficiencias detectadas por los mecanismos de control. Sin embargo, se observa cierta consonancia con estos mecanismos, si bien ésta no es sistemática ni completa.
11. El componente relativo al diálogo tripartito previsto en el proceso de programación de los PTDP aumenta la pertinencia, puesto que permite expresar las necesidades relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Si no está presente el diálogo tripartito, el PTDP podría no ser pertinente. Ahora bien, una descripción amplia de otras prioridades no relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo brindaría a la Oficina la ocasión de subsanar deficiencias para convertir sistemáticamente los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la piedra angular del logro del trabajo decente. Los estudios de caso de los países ponen de manifiesto lo siguiente:
 - a) por lo general, se satisfacen las necesidades en materia de asistencia y cooperación técnicas identificadas en el informe anual;
 - b) la asistencia y la cooperación técnicas son pertinentes para las prioridades mundiales establecidas en la resolución de 2012 de la Conferencia Internacional del Trabajo y en los planes de acción anteriores a 2012;
 - c) las deficiencias en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo detectadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se resuelven mediante actividades de cooperación técnica, si bien no parece que se trate de un vínculo totalmente causal y los resultados obtenidos consignados en los informes de aplicación con respecto al correspondiente resultado del Programa y Presupuesto sólo a veces corresponden con el nivel de satisfacción registrado por la Comisión, y
 - d) resulta pertinente el apoyo prestado por la Oficina para dar respuesta a las deficiencias detectadas en el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo cuyo ejercicio es inherentemente progresivo. Entre éstos figuran los principios y derechos relacionados con el trabajo infantil y la discriminación.

Coherencia y valor añadido

12. Se pueden citar ejemplos de actividades en las que se combinan los cuatro principios consagrados en la Declaración de 1998, según se establece en la Declaración de 2008. Sin embargo, mientras los resultados relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo correspondan a unidades orgánicas independientes, el llamamiento a la sinergia formulado en la Declaración de 2008 es el único incentivo global para que los directivos fusionen y combinen la financiación del presupuesto ordinario vinculada a los resultados. No se da ese tipo de limitaciones en el uso de los recursos extrapresupuestarios, en cuyo ámbito existen diversos proyectos en los que se combinan dichos principios en un único marco de proyecto.
13. Los proyectos vinculados a los resultados ajenos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo están secundando los esfuerzos de los mandantes por garantizar el logro de esos principios y derechos. La profundidad y el alcance varía en función de los proyectos. No existe una estrategia completa para la incorporación sistemática de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la labor del conjunto de la Oficina, a pesar del mandato contemplado en la Declaración de 2008.
14. Las actividades correspondientes a las estrategias y acciones ajenas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se han examinado tienen efectos positivos en los ámbitos relacionados con estos principios y derechos. Por ejemplo, la lucha contra la discriminación por el VIH y el sida en el mundo del trabajo (resultado 8) está claramente relacionada en todos los aspectos con el resultado 17 relativo a la discriminación en el empleo y la ocupación. Estos vínculos no son uniformes y no siempre se reconocen o se someten a supervisión, pero existen o pueden existir.
15. Los estudios de casos y las encuestas de los países arrojan resultados dispares en lo relativo a la integración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los documentos programáticos de las Naciones Unidas. Si bien el personal de las Naciones Unidas demostró tener un conocimiento limitado de la Declaración de 1998, conoce las cuatro categorías de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y es consciente de la importancia que revisten para la OIT. Aunque hay casos de sinergia y coordinación, suelen ser una excepción a la norma. Se observa que los factores institucionales limitan la sinergia operativa real y es posible que los casos de éxito sean excepcionales.
16. Hay variaciones considerables en el tratamiento que se da en los PTDP a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. No existe una justificación estratégica coherente para el establecimiento de prioridades entre los distintos principios y derechos fundamentales en el trabajo, ni tampoco debería haberla dado que la política de la OIT prevé que las exigencias de los mandantes sean el principal factor que determina el contenido de los PTDP, a pesar de las obligaciones contempladas en la Declaración de 1998.

Eficacia

17. La Comisión de Expertos ha tomado nota de los casos en que se han registrado progresos respecto de la subsanación de deficiencias en el ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a raíz del apoyo prestado por la Oficina a los mandantes. Sin embargo, los estudios de caso realizados en el marco de la evaluación sugieren que la capacidad del órgano de control para recopilar toda esta información es limitada. Gracias al apoyo de la Oficina a las mejoras en el ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se pueden producir avances positivos a un nivel en el cual el mero seguimiento de los convenios ratificados no logra plasmarlos.

18. El examen de las evaluaciones de los proyectos pone de relieve que el nivel de eficacia es en general satisfactorio. Ahora bien, las puntuaciones obtenidas en las encuestas realizadas entre los directores de oficina y los mandantes son más dispares, y en ocasiones el nivel no es satisfactorio.
19. Se alude a factores comunes que contribuyen a la eficacia de las actividades y que se pueden considerar como buenas prácticas. No obstante, no está demostrado que la Oficina utilice de forma sistemática esos factores en sus actividades de apoyo a los mandantes con respecto al logro de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Algunos factores reflejan la eficacia organizacional, y otros la eficacia operativa. Implican disponer de personal local que conozca las necesidades de los mandantes y las perspectivas de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a fin de que estos resultados se integren en las instituciones de esos países.
20. No es posible medir la eficacia del mecanismo de examen anual para canalizar la asistencia y la cooperación técnicas, porque no hay indicadores estratégicos que midan la ejecución de estas actividades en función de las solicitudes formuladas en el examen anual.

Eficiencia

21. El sistema de planificación basada en los resultados aplicado por la Oficina tiene por objeto que las unidades en el terreno puedan proporcionar a los mandantes el apoyo de toda la Oficina. También se han hecho esfuerzos para desvincular la gestión y la presentación de informes de resultados de las unidades orgánicas mediante la creación de la figura de coordinadores de resultados, que son responsables de los resultados pero no necesariamente de las unidades orgánicas. Estos esfuerzos se ven limitados cuando los resultados del Programa y Presupuesto y los recursos del presupuesto ordinario asignados al efecto corresponden a las unidades orgánicas.
22. Habida cuenta de que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo está estrechamente relacionado con el control de la aplicación de los convenios fundamentales, la decisión del Director General de 2013 relativa a la creación de un Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (FUNDAMENTALS) encargado de coordinar los resultados al respecto resulta adecuada, siempre que se mantenga una colaboración estrecha y sustancial con otras unidades.
23. Tal vez sea más acertado asociar los resultados de los programas por país a varios resultados del Programa y Presupuesto, pero esto debe llevarse a cabo con la debida cautela para evitar que proliferen los resultados de programa por país, lo que afectaría a la eficiencia. De hecho, se están asignando recursos al apoyo relacionado con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pero éstos no se reconocen como tales debido al modo en que los proyectos se vinculan con los resultados de los programas por país.
24. La adopción de un marco programático compuesto por las esferas de importancia decisiva (ACI) y las diez esferas de resultados contribuye a colmar la brecha entre las unidades orgánicas y abre la oportunidad a presentar informes de resultados más amplios.
25. Los recursos extrapresupuestarios presentan desequilibrios evidentes: la eliminación del trabajo infantil acapara más fondos que las demás categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a pesar de que el trabajo infantil ha atraído considerablemente menos recursos en los últimos años. Esta divergencia queda especialmente patente cuando los recursos se presentan en relación con los resultados 14, 15, 16 y 17.
26. Actualmente, los productos globales se usan rara vez como mecanismo para mejorar la eficiencia, esto es, para ofrecer un apoyo común en materia de principios y derechos

fundamentales en el trabajo a los mandantes en todo el mundo. Al parecer, se utilizan como mecanismo de movilización de recursos cuando éstos escasean. Se está recurriendo a proyectos multinacionales por su mayor eficiencia.

27. En la evaluación se ha tomado nota de ejemplos de sinergia con organismos de las Naciones Unidas y otros interesados, si bien son de carácter excepcional y se carece de pruebas suficientes respecto de la puesta en común de recursos. La colaboración es posible, pero se fundamenta en cuestiones prácticas y en el interés de las organizaciones participantes.

Impacto

28. Las acciones de la OIT han favorecido los esfuerzos de los mandantes por subsanar las deficiencias en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo. En lo que atañe a la libertad sindical y de asociación, el derecho de negociación colectiva y el trabajo forzoso, en particular cuando las deficiencias sólo pueden paliarse mediante enmiendas legislativas, las acciones pueden ser reales pero su impacto en los resultados puede verse frenado o bloqueado debido al carácter político de los procesos legislativos nacionales.
29. A largo plazo, el impacto en última instancia del apoyo de la OIT a los mandantes respecto del cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo supone un desafío que el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en un esfuerzo loable, ha afrontado directamente. Sería conveniente examinar y validar dicho esfuerzo para aplicarlo en las otras tres categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ello estaría en consonancia con la estrategia de establecer una base de conocimientos para cada principio y derecho fundamental en el trabajo.

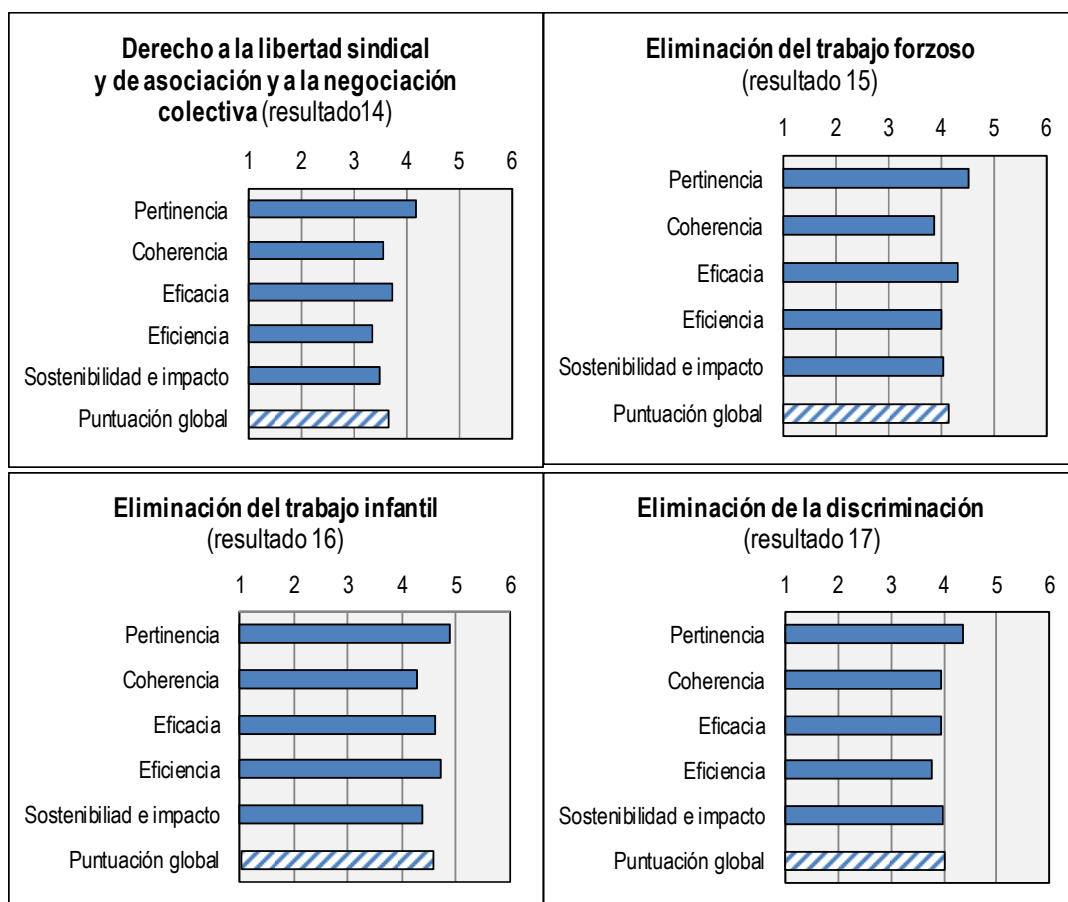
Sostenibilidad

30. La elaboración de marcos jurídicos apropiados y el desarrollo de la capacidad institucional adecuada para aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo es crucial para la sostenibilidad. Se reconoce ampliamente que se debe contar con ambos factores para que los resultados sean sostenibles. Ahora bien, el desarrollo de estos elementos de forma individual para cumplir con los requisitos de control no responde necesariamente a este criterio, dado que no transmite el conocimiento profundo necesario para fortalecer la sostenibilidad.

Desempeño general

31. En el gráfico 1 se ilustra la evaluación global de cada criterio correspondiente a los cuatro resultados del Programa y Presupuestos relacionados con los principios y derechos fundamentales en el trabajo (resultados 14 a 17). La evaluación puso de manifiesto que el desempeño general era «medianamente satisfactorio» pero los gráficos muestran variaciones en cada criterio (entre «medianamente insatisfactorio» y «medianamente satisfactorio»), con la excepción del resultado 16, que tiende hacia un desempeño «satisfactorio».

Gráfico 1. Desempeño general de las estrategias de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, por criterio de evaluación y por resultado



Nota: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = medianamente insatisfactorio; 4 = medianamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio.

Enseñanzas extraídas

- 32. Enseñanza 1:** Las pruebas recopiladas por el equipo de evaluación sugieren que, en general, no hay una comprensión clara de la Declaración de 1998, incluso entre los asociados. Este problema se podría solucionar mediante la adopción de una estrategia inclusiva que abarque las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo como base para el Programa de Trabajo Decente. Dicha estrategia tendría una doble finalidad: i) contribuir a difundir los principios y derechos fundamentales en el trabajo para que se reconozcan más ampliamente y con mayor facilidad, y ii) ofrecer un marco para elaborar estrategias operativas interrelacionadas y complementarias respecto de cada uno de los cuatro principios.
- 33. Enseñanza 2:** Se deberían fortalecer las capacidades de los mecanismos de control y seguimiento ya establecidos para supervisar las actividades de seguimiento y el cumplimiento. Sin embargo, se debería mantener y reforzar la distinción entre la aplicación de los convenios y la promoción de los principios, aunque deben seguir fortaleciéndose mutuamente.
- 34. Enseñanza 3:** La estrategia del «punto de partida» constituye un enfoque pragmático y viable para mejorar el respeto de los derechos. Esto se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones en los estudios de caso y los análisis de los PTDP. Es importante que los encargados de formular los programas y proyectos utilicen estrategias de punto de

partida pertinentes tanto para abordar las esferas prioritarias identificadas como para luchar por el avance de los derechos cuando resulte conveniente desde el punto de vista táctico.

- 35. Enseñanza 4:** El apoyo de la Oficina a los mandantes de la OIT para hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede estar fragmentado, orientarse a un proyecto concreto y ser de largo plazo, lo que socavaría su eficacia, impacto y sostenibilidad. Esto se debe a que la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo exige tiempo y esfuerzo. El enfoque de gestión basada en los resultados de la Oficina contribuye a que se sepa exactamente en qué lugar del marco más amplio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo encaja cada medida. No obstante, las restricciones derivadas del vínculo entre cada uno de los resultados de los programas por país y cada uno de los resultados del Programa y Presupuesto, que se centran en medidas aplicadas durante un bienio, ha aumentado la dificultad para fortalecer los vínculos entre los distintos resultados del Programa y Presupuesto.
- 36. Enseñanza 5:** El interés local por subsanar las deficiencias en las actividades relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo alienta la acción local, mejorando naturalmente la pertinencia del apoyo de la OIT, lo que al mismo tiempo puede aumentar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los resultados. Sería interesante que la Oficina identificara a los actores locales — individuos o instituciones — que tengan un interés claro en la labor de establecimiento de prioridades, respeto y apoyo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el país. La Oficina debería redoblar esfuerzos por reconocer esta dinámica, y elaborar y aplicar estrategias y acciones en consecuencia. Esta situación también se ha observado en las organizaciones y órganos regionales que tienen interés en que se respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por consiguiente, también se podría aplicar a escala regional.

Recomendaciones

- 37. Recomendación 1:** Establecer una estrategia que fortalezca el concepto y el programa de la Declaración de 1998 utilizando metodologías que introduzcan incentivos en favor de los **resultados de los principios y derechos fundamentales en el trabajo** en las actividades o proyectos que no estén directamente relacionados con éstos. Para mantener la coherencia con las políticas establecidas en la Declaración de 2008, las medidas de apoyo al cumplimiento de cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo previstas en la Declaración de 1998 deberían ejecutarse de modo a promover la comprensión y el cumplimiento de las demás categorías.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
FUNDAMENTALS	Media	Medio – seguimiento de la discusión recurrente de 2012	Sí

- 38. Recomendación 2:** Elaborar y aplicar una estrategia de fortalecimiento de capacidad para incrementar el conocimiento técnico, programático y operativo del personal acerca de la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como base para la consecución de los resultados de los programas por país, el PTDP y el Programa y Presupuesto. Inicialmente, el FUNDAMENTALS debería colaborar con otras unidades para examinar y catalogar de qué manera su labor apoya a los mandantes para hacer cumplir las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, de modo que se puedan volver a aplicar esas técnicas.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
FUNDAMENTALS, con unidades técnicas ajenas	Media	Medio – un bienio	Sí – tiempo de trabajo del personal

- 39. Recomendación 3:** Para comprender mejor y, en última instancia, afrontar los desafíos planteados en el informe anual en virtud del seguimiento de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, **elaborar y aplicar estrategias de entrada con criterios para medir el desempeño y establecer un control sistemático de los exámenes anuales solicitados respecto de la asistencia y cooperación técnicas con miras a promover el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.**

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
FUNDAMENTALS	Media	Medio – antes del próximo Programa y Presupuesto	Sí – tiempo de trabajo del personal

- 40. Recomendación 4:** **Elaborar otros métodos para la promoción de la Declaración de 1998 que se puedan aplicar a todos los países, hayan ratificado o no los convenios.** Estos métodos deberían diferenciarse de los mecanismos habituales de control de las normas internacionales del trabajo y trascender la capacidad actual del sistema. Los enfoques sistemáticos a nivel de país deberán contar con la participación de los interlocutores sociales. Pueden consistir en exámenes *inter pares* regionales, análisis más exhaustivos, y estudios de viabilidad para detectar y revelar las deficiencias percibidas por los mandantes nacionales y regionales, con independencia del estado de ratificación de los convenios por los países.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
FUNDAMENTALS	Baja	En el próximo bienio	Sí – tiempo de trabajo del personal

- 41. Recomendación 5:** **El FUNDAMENTALS debería colaborar con el Departamento de Programación y Gestión Estratégicas (PROGRAM) para asegurarse de que en la elaboración de las ACI y las esferas de resultados se prevean indicadores específicos sobre el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.**

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PROGRAM, FUNDAMENTALS	Media	18 meses	No se conocen

- 42. Recomendación 6:** **Colaborar con el Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores (PARDEV) para preparar en la sede y en el terreno una estrategia de preparación de documentos de licitación que responda a la tendencia de los donantes a recurrir a los concursos públicos, y reforzar las capacidades al respecto.** Se debería disponer de una capacidad descentralizada al nivel adecuado que abarque al personal técnico. Deberá entregarse a la sede de la Oficina la información relativa a los requisitos de licitación de los donantes.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, FUNDAMENTALS	Alta	En curso	Sí – tiempo de trabajo del personal

- 43. Recomendación 7: Desarrollar y utilizar conocimientos técnicos nacionales y locales para garantizar la sostenibilidad y reducir los costos de apoyo.** Consolidar el conocimiento y la experiencia de los recursos nacionales con miras a que su utilización sea más eficaz, eficiente y generalizada ³.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Unidades técnicas de FUNDAMENTALS	Media	Dos años	No se conocen

Respuesta de la Oficina

- 44.** La Oficina acoge con satisfacción las conclusiones de las evaluaciones de alto nivel sobre las estrategias y acciones de la OIT en apoyo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, habida cuenta de que servirán de base para el proceso de examen y planificación estratégicos que está llevando a cabo el recién establecido FUNDAMENTALS. Cinco grupos de trabajo se encargan de efectuar dicho examen, respecto de los temas siguientes: 1) estrategias mundiales y alianzas exteriores clave; 2) servicios de asesoramiento de la OIT en materia de políticas, modelos de intervención y alianzas internas; 3) movilización de recursos; 4) investigación y gestión del conocimiento, y 5) estrategia y campañas de comunicación.
- 45. Recomendaciones 1, 3 y 4:** La Oficina reconoce las dificultades que plantea examinar las estrategias relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el marco de cuatro resultados diferentes y de sus correspondientes resultados de programa por país, así como en el marco de los resultados ajenos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y/o los exámenes anuales. Ahora bien, se han tomado diversas medidas para superar estas dificultades. En primer lugar, el proceso de reforma ha reunido las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo en una estructura de gestión unificada, con objeto de dotarse de una estrategia consecuente, coherente y complementaria. En segundo lugar, el proceso de examen y planificación estratégicos del FUNDAMENTALS dará lugar a la preparación de una nueva estrategia operativa, que incorporará las recomendaciones formuladas en esta evaluación. Por último, en los resultados del próximo Programa y Presupuesto se eliminará la distinción entre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a fin de facilitar la presentación de informes de resultados.
- 46. Recomendación 2:** Esta recomendación se hace eco de un componente del plan de acción sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo para 2012-2016. En el curso de orientación para nuevos funcionarios organizado por el Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos (HRD) se incluirá a partir de ahora una sesión dedicada a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se están celebrando reuniones con otras unidades para estudiar cómo intensificar la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a través de su labor. Si bien el FUNDAMENTALS del Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE) se encargará de orientar la labor de promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en toda la Oficina, hay que reconocer que, dada la naturaleza de las estrategias en la materia, una amplia participación de la Oficina es imprescindible y determinará el alcance de la aplicación de estas recomendaciones.

³ Documento GB.303/16 (Rev.), párrafo 74.

- 47. Recomendación 5:** Se reconoce la importante función que cumple el marco de gestión basada en los resultados en la incorporación sistemática de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la asignación de recursos, y el control y la presentación de informes de resultados. La Oficina agradece cualquier comentario sobre las observaciones que constan en el informe de evaluación acerca del uso óptimo del marco de gestión basada en los resultados para favorecer la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En la preparación del Programa y Presupuesto para 2016-2017 se ha tenido en cuenta la recomendación relativa a la incorporación de indicadores específicos sobre el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las ACI y en las esferas de resultados. Dos Servicios — Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED) y FUNDAMENTALS — han emprendido conjuntamente un útil proceso para establecer y proponer criterios de medición sobre igualdad y no discriminación como cuestión transversal que afecta a todos los resultados. También se ha forjado una cooperación fluida con el personal que gestiona el resultado relativo a la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo en lo que se refiere a la definición del contenido en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo, criterios de medición e indicadores. Se ha emprendido una colaboración similar para incorporar sistemáticamente los principios y derechos fundamentales en el trabajo en otros resultados pertinentes.
- 48. Recomendaciones 6 y 7:** Se aceptan sin reservas estas recomendaciones, que, junto con las enseñanzas extraídas y otros puntos clave de la evaluación, formarán parte de las orientaciones para la preparación y aplicación de la estrategia relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Parte II. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente (resultado 19)

Finalidad de la evaluación

- 49.** La evaluación independiente de la estrategia de la OIT relativa a la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente analiza la estrategia global de la Oficina que tiene por objeto ayudar a los Estados Miembros a adoptar políticas de trabajo decente coherentes mediante enfoques integrados y a determinar los principales logros alcanzados, así como los posibles retos que se planteen con el fin de extraer enseñanzas y buenas prácticas. Se espera que éstas faciliten la toma de decisiones en la labor futura de la OIT en ese ámbito.
- 50.** Se prepararon estudios de caso respecto de siete países: Argentina, Armenia, Brasil, Filipinas, Indonesia, República de Moldova y República Unida de Tanzania. En total, se realizaron 103 entrevistas al personal de la OIT, los mandantes y los socios de las Naciones Unidas.

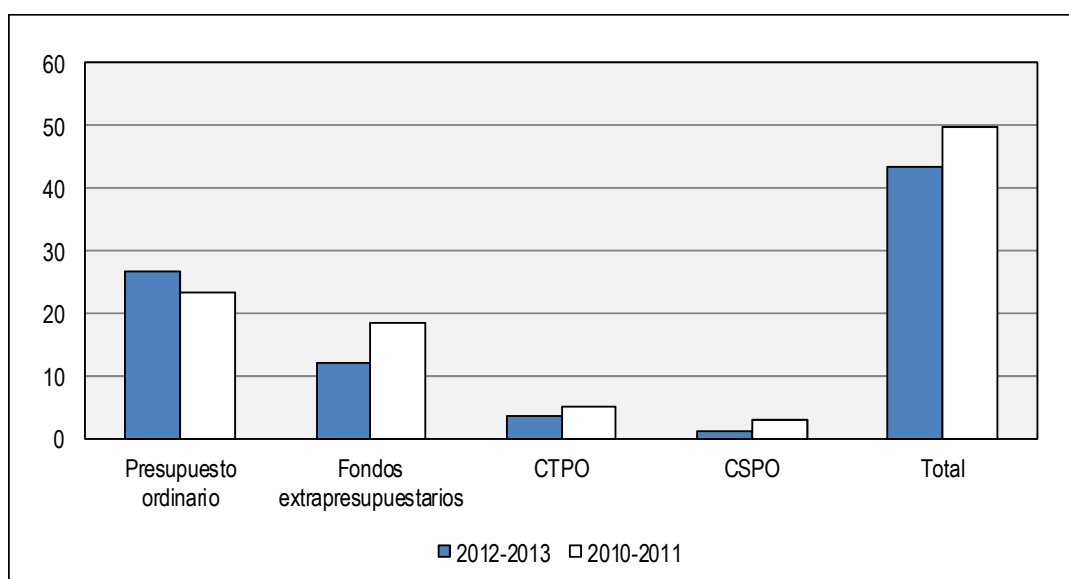
Enfoque operativo

- 51.** En los Estados Miembros, así como en las organizaciones internacionales, y entre ellas, el reconocimiento de la importancia de disponer de políticas coherentes para alcanzar el objetivo del trabajo decente ha crecido desde la publicación del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de 2004; la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sobre la

Generación de Empleo y el Trabajo Decente de 2006; y la Comunicación de la Comisión Europea sobre la promoción del trabajo decente para todos de 2006. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 dio un nuevo impulso a la difusión del principio según el cual los esfuerzos encaminados a promover los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente deberían formar parte de una estrategia integrada tanto en el plano nacional como en el plano mundial.

- 52.** En el marco del resultado 19 se prevé dar apoyo a los Estados Miembros a fin de que adopten un enfoque global e integrado para alcanzar el objetivo del trabajo decente y se fomenta la colaboración con otros organismos multilaterales con el propósito de promover la incorporación del Programa de Trabajo Decente en sus políticas y programas. Además, se requiere que la OIT desempeñe un papel importante en materia de asesoramiento y gestión de los conocimientos por intermedio de la sede, las oficinas regionales, los equipos de trabajo decente y las oficinas de país. Dos indicadores principales miden el resultado:
- a) el número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, sitúan el objetivo del trabajo decente como un elemento cada vez más central de la formulación de políticas, y
 - b) el número de organismos internacionales o instituciones multilaterales clave que, mediante la colaboración con la OIT, incorporan el trabajo decente en sus políticas y programas.
- 53.** Cabe subrayar que los avances realizados por la Oficina en relación con estos dos indicadores se han beneficiado considerablemente de las contribuciones hechas a otros resultados del Marco de Políticas y Estrategias (MPE) que son pertinentes para la coherencia de las políticas. La evaluación y la determinación de las contribuciones plantearon un reto, dado que los resultados previstos requieren la adopción de un enfoque transversal en la Oficina, y que la cuestión de la incorporación del trabajo decente no es fácil de integrar en la estructura basada en los resultados.
- 54.** El monto total de las asignaciones para el bienio 2012-2013 ascendió a 38 167 605 dólares de los Estados Unidos (con exclusión de la Cooperación Técnica con cargo al Presupuesto Ordinario (CTPO)), lo que representa un aumento de casi el 16 por ciento con respecto a las asignaciones correspondientes al bienio 2010-2011. Los gastos registrados durante el bienio 2012-2013 (incluida la CTPO) ascendieron a 43 343 084 dólares de los Estados Unidos, en comparación con 49 725 056 dólares (incluida la CTPO) durante el bienio 2010-2011 (gráfico 2). En el último bienio, los fondos con cargo al presupuesto ordinario y a fuentes extrapresupuestarias previstos para el resultado 19 aumentaron en comparación con el bienio anterior. El total de los fondos extrapresupuestarios superó ampliamente los montos previstos. Los gastos con cargo a la CTPO disminuyeron en casi un 30 por ciento entre el bienio 2010-2011 y el bienio 2012-2013.

Gráfico 2. Gastos correspondientes al resultado 19 por fuente de financiación, 2010-2011 y 2012-2013
(millones de dólares de los Estados Unidos)



Nota: CTPO: Cooperación Técnica con Cargo al Presupuesto Ordinario; CSPO: Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario. Todas las cifras citadas en relación con los recursos previstos provienen de la planificación del programa y presupuesto para el bienio correspondiente (Programa y Presupuesto para 2010-2011, pág. 85, y Programa y Presupuesto para 2012-2013, pág. 99). Las cifras relativas a los gastos provienen de los informes finales relativos a la aplicación del programa y el presupuesto de los bienios correspondientes.

55. Del análisis de los resultados previstos en el marco de los programas por país se desprende que las iniciativas regionales y mundiales recibieron la mayor parte del apoyo de la cooperación técnica con cargo a fondos extrapresupuestarios, lo que indica que aún es escaso el apoyo de los donantes para las actividades relativas a la coherencia de las políticas y la incorporación del trabajo decente llevadas a cabo en el plano de los países.

Resumen de las conclusiones

Pertinencia

56. La OIT siguió el ritmo de la evolución de la situación mundial y mantuvo un diálogo intenso con otros organismos internacionales. Esto llevó a que los mandantes de la OIT adoptaran el Pacto Mundial para el Empleo en 2009 y a que se abrieran nuevas modalidades de iniciativas conjuntas con las principales organizaciones internacionales (por ejemplo, la Unión Europea (UE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el G-20). El objetivo era promover la adopción de políticas macroeconómicas que tuvieran en cuenta tanto la demanda como la oferta de los mercados de trabajo, así como un crecimiento económico inclusivo y estable, y la cohesión social. En general, la OIT ha sabido aprovechar estas vías de acción para promover el Programa de Trabajo Decente.
57. Las actividades llevadas a cabo por la OIT en los países con el fin de incorporar el trabajo decente en los programas y las políticas nacionales están en armonía con las prioridades establecidas en los planos regional y nacional. Este proceso se vio facilitado por el hecho de que los PTDP de la segunda generación se prepararon de manera mucho más consultiva y se ajustaron a los planes nacionales de desarrollo.

58. En todos los países objeto de la presente evaluación, la estrategia correspondiente al resultado situó el empleo en el centro de las políticas de desarrollo, con especial énfasis en el fortalecimiento de las alianzas sociales y el diálogo social. Esta estrategia tiene mayor pertinencia cuando los PTDP se basan en evaluaciones exhaustivas de las necesidades que, sin embargo, en ciertos casos se consideraron inadecuadas. Si bien se reconoce en mayor medida el papel que cumple el trabajo decente en la reducción de la pobreza, es necesario analizar de manera más precisa el vínculo que existe entre ambos.
59. En ciertos casos, la combinación de la estrategia correspondiente al resultado con la estrategia de país corresponde a las prioridades de los mandantes tripartitos. El mecanismo tripartito de la OIT y su larga experiencia en materia de trabajo decente, que son sus principales ventajas, son valorados por las organizaciones multilaterales a nivel mundial. La OIT emprendió iniciativas, de manera independiente o conjuntamente con otros socios internacionales, que corresponden a la necesidad de desarrollar indicadores a efectos de medir el trabajo decente, si bien habría sido útil proceder a una mejor evaluación de las capacidades estadísticas existentes en cada país.

Coherencia y complementariedad

60. La coherencia vertical entre las actividades de la sede, las oficinas regionales y las oficinas de país ha sido desigual. Si bien hay ejemplos positivos (como la cooperación entre la OIT y el FMI), se necesita una mayor coherencia en la medición del trabajo decente. Un gran número de iniciativas⁴ destinadas a medir los progresos en términos de trabajo decente requieren que se logre una mayor coherencia en los países y entre ellos y que se preste más atención a la formación y a la creación de capacidades analíticas e institucionales a nivel local.
61. La coherencia horizontal entre los elementos de la estrategia del resultado en un determinado país también podría mejorarse a través de los PTDP.
62. Esta estrategia es complementaria en alto grado de otras iniciativas llevadas a cabo a nivel mundial⁵. En el plano local, la complementariedad con otras iniciativas de las Naciones Unidas es importante, pero lo es en menor grado con las estrategias de otras organizaciones internacionales, aunque se han observado ejemplos de cooperación fructífera, por ejemplo, con el FMI y la Comisión Europea.

Eficacia

63. Como resultado de las iniciativas que emprendió en relación con la coherencia de las políticas, la OIT logró establecer alianzas mundiales para la incorporación del trabajo decente. Entre estas iniciativas, cabe citar los esfuerzos desplegados para incorporar el Programa de Trabajo Decente en la respuesta de los organismos multilaterales a la crisis mundial con el Pacto Mundial para el Empleo; la labor realizada con otros organismos, por ejemplo, el diálogo OIT-FMI sobre políticas para promover el trabajo decente y el crecimiento inclusivo, sostenible y equitativo; la contribución de la OIT a las discusiones sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, en la que se destaca la prioridad dada al empleo, al trabajo decente y al crecimiento inclusivo; y las

⁴ Por ejemplo, los análisis por país elaborados en relación con el Pacto Mundial para el Empleo, los estudios sobre el crecimiento con equidad y los informes sobre las tendencias laborales y sociales.

⁵ Por ejemplo las negociaciones de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 conducidas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), las iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas frente a la crisis y la respuesta del G-20 a la crisis mundial.

actividades iniciadas a través del G-20. Esta labor se vio facilitada por el hecho de que muchas organizaciones internacionales han incorporado en su programa los principales conceptos del trabajo decente, por ejemplo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷ y la Comisión Europea⁸. El Departamento de Integración de Políticas⁹ y el Departamento de Estadística participaron intensamente en las actividades de incorporación y medición del trabajo decente. El proyecto conjunto OIT-Comisión Europea sobre el seguimiento y la evaluación de los progresos del trabajo decente se utilizó eficazmente para reforzar estas iniciativas. Sin embargo, en cierta medida, la falta de coherencia interna constituye una amenaza para la eficacia de esta iniciativa, puesto que se realizan numerosas evaluaciones¹⁰ simultáneamente.

- 64.** La OIT colaboró exitosamente con los mandantes nacionales a fin de lograr la incorporación de los conceptos del trabajo decente en los planes nacionales de desarrollo y las políticas correspondientes. La importancia de esta incorporación varía según los países. En lo referente a la incorporación del trabajo decente en las políticas sectoriales, se destacan varios ámbitos en los que la mayoría de los países registraron éxitos significativos¹¹. En otros, el éxito fue relativo o poco importante. Uno de los principales triunfos de la OIT consiste en haber logrado que las políticas y los programas tomen en consideración las preocupaciones de las mujeres trabajadoras relativas al trabajo decente.
- 65.** En general, las iniciativas destinadas a desarrollar las capacidades institucionales en materia de incorporación del trabajo decente resultaron eficaces, aunque sería conveniente centrarse en mayor medida en la creación de capacidad institucional sostenible. También es preciso evaluar con mayor precisión la eficacia relativa de la creación de capacidad en comparación con la prestación de apoyo jurídico y reglamentario desde un comienzo. En general, se consideró que la creación de capacidad es menos eficaz si el entorno no es adecuado.
- 66.** Las estadísticas del trabajo resultaron esenciales para promover la incorporación del trabajo decente y aportar datos fehacientes para la formulación de políticas. Esta labor y la iniciativa relativa a la elaboración de indicadores de trabajo decente y de perfiles de trabajo decente por país se reforzaron mutuamente y respaldaron la creación de capacidad nacional en materia de análisis. Sin embargo, a ese respecto, se necesitó mayor coherencia respecto

⁶ En el sitio web conjunto FAO-OIT sobre «Alimentación, agricultura y trabajo decente» se ofrece información acerca de la incorporación del trabajo decente en las políticas y los programas de la FAO (<http://www.fao-ilo.org>).

⁷ La Junta Ejecutiva del PNUD adoptó el Pacto Mundial para el Empleo y lo incorporó como objetivo institucional en las actividades operacionales de la organización (2010).

⁸ El Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005) y el Programa para el cambio de la Comisión Europea (2011).

⁹ A raíz del proceso de reforma, el Departamento de Cooperación Multilateral (MULTILATERALS) asumió algunas de las responsabilidades del Departamento de Integración de Políticas.

¹⁰ Esto incluye los perfiles de trabajo decente por país, los análisis realizados en el marco del Pacto Mundial para el Empleo, los estudios sobre el crecimiento con equidad y los informes sobre las tendencias laborales y sociales.

¹¹ Entre los ejemplos notables cabe citar: la eliminación de las peores formas de trabajo infantil; la eliminación del trabajo forzoso y la trata de personas; la promoción del empleo de los jóvenes; la mejora de la gobernanza de la migración laboral; y la aplicación de políticas antidiscriminatorias en el lugar de trabajo.

de los enfoques adoptados, lo que aún es necesario, junto con una mejor evaluación del grado de apropiación nacional, un plan de sostenibilidad y la difusión de mensajes más claros en relación con los objetivos perseguidos. Además, es necesario alentar a los ministerios competentes a utilizar los perfiles y otras herramientas para realizar análisis y establecer referencias.

67. Se ha comprobado que los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los programas conjuntos de las Naciones Unidas reflejan en buena medida las preocupaciones relativas al trabajo decente. La guía práctica de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) permitió incorporar el trabajo decente en las políticas nacionales y los MANUD en los países donde la guía se puso a prueba. Sin embargo, la eficacia de su aplicación fue baja ¹².
68. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular demostraron ser un importante vector para promover la incorporación del trabajo decente, tanto a través de programas especiales como en el marco de alianzas regionales formales.

Eficiencia

69. Por lo general, los mecanismos de gestión vertical de la OIT permitieron respaldar una mayor incorporación del trabajo decente. Sin embargo, persisten algunos problemas como los relacionados con la coherencia vertical y la disponibilidad de expertos a nivel regional y local para prestar apoyo técnico en actividades de cooperación de alto nivel, así como para responder de manera oportuna a las solicitudes de asistencia técnica de los mandantes nacionales.
70. Hay indicaciones de que los recursos financieros se están utilizando de manera eficiente y de que se están obteniendo recursos para algunas iniciativas mundiales clave. A nivel nacional, la corta duración de los proyectos (poco realista en relación con los resultados definidos), así como los retrasos de los trámites de aprobación, puesta en marcha y transacción, reducen su eficiencia en el tiempo.
71. En algunos países, la visibilidad de la OIT es relativamente baja, lo que en última instancia dificulta la incorporación del trabajo decente. Esto se debe principalmente a la falta de una estrategia de comunicación más amplia. Por otra parte, hasta el momento, los sistemas de aprendizaje institucional no apoyan suficientemente el intercambio de conocimientos y experiencias relacionadas con la incorporación del trabajo decente.

Potencial de impacto y sostenibilidad

72. La incorporación del trabajo decente en el plano de las políticas por parte de los organismos internacionales y multilaterales, incluidas las consultas relativas a la agenda para el desarrollo después de 2015, constituye una base sólida para lograr su sostenibilidad. La inclusión de elementos de trabajo decente en los MANUD progresó a nivel nacional. No obstante, se necesitan programas de las Naciones Unidas más integrados a nivel local para lograr una incorporación sostenible del trabajo decente, como se observa en el caso de los países que participan en la iniciativa «Unidos en la acción».

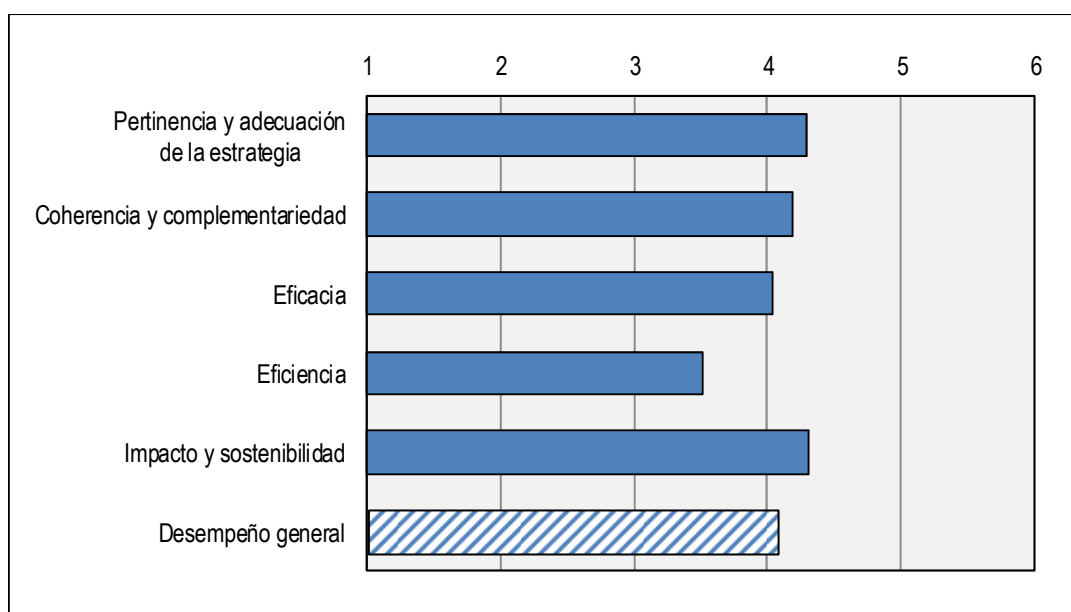
¹² Véanse la evaluación independiente del proyecto: *Developing the UN CEB toolkit within the decent work campaign*, diciembre de 2010, y los estudios de caso por país objeto de la presente evaluación.

73. La sostenibilidad de las actividades de incorporación del trabajo decente en la legislación y las políticas permitirá lograr impactos a largo plazo, si bien es preciso hacer frente a los desafíos que se plantean en materia de aplicación.
74. La sostenibilidad de los resultados en términos de medición del trabajo decente es elevada en los países donde las capacidades nacionales ya existían o se incrementaron durante la aplicación del programa. En otros, es necesario dar prioridad a modalidades sostenibles de formación y creación de capacidad a nivel nacional.
75. Las principales limitaciones de la sostenibilidad son un bajo nivel de apropiación y financiación nacionales (en algunos países); la falta de los conocimientos técnicos especializados necesarios; la falta de claridad en relación con el compromiso de la OIT de seguir prestando apoyo; y una coherencia horizontal insuficiente en la OIT.

Evaluación general de la estrategia

76. La puntuación indica que el desempeño general es «medianamente satisfactorio», por comparación con la puntuación del criterio relativo al «impacto y sostenibilidad», que es más alta (gráfico 3). Esto puede explicarse por el hecho de que la Oficina ha logrado incorporar el trabajo decente en los programas de varios organismos mundiales e internacionales, con una alta probabilidad de que ese apoyo prosiga. Asimismo, se observaron varias actividades de incorporación del trabajo decente en la legislación y las políticas nacionales.

Gráfico 3. Desempeño general de la estrategia para promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente



Nota: El sistema de calificación se basa en la escala de seis puntos siguiente: 1 = muy insatisfactorio, 2 = insatisfactorio, 3 = medianamente insatisfactorio, 4 = medianamente satisfactorio, 5 = satisfactorio, 6 = muy satisfactorio. En el gráfico figuran las puntuaciones compuestas proporcionadas por los miembros del equipo de evaluación, sobre la base de las informaciones proporcionadas por los mandantes, y sus propias evaluaciones de los estudios de caso por país, así como las evaluaciones obtenidas en la sede.

Enseñanzas extraídas

77. La ventaja comparativa de la OIT se optimiza cuando los servicios de asesoramiento y asistencia técnica se prestan en respuesta a nuevas situaciones nacionales y/o situaciones de crisis. El Programa de Trabajo Decente goza de mayor aceptación cuando los gobiernos reconocen el déficit, y se muestran abiertos al diálogo y a nuevos enfoques de política. Asimismo, una estrecha interacción con otros asociados para el desarrollo, como los organismos multilaterales que operan en un país, contribuye a la incorporación de los conceptos del trabajo decente a través de una base de colaboración más amplia.
78. El establecimiento de relaciones de colaboración con una gama más amplia de organismos gubernamentales impulsará la visibilidad de la OIT y permitirá evitar situaciones en las que varios ministerios realizan reformas sin que exista una coordinación entre ellos. El establecimiento de relaciones estrechas con un mayor número de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y grupos de reflexión reforzará los esfuerzos de promoción y la visibilidad.
79. Mediante acciones bien coordinadas entre las oficinas regionales y nacionales se podrá maximizar el impacto. La experiencia adquirida con las actividades de medición del trabajo decente (concretamente, la elaboración de perfiles de trabajo decente por país) ofrece un panorama contrastado. En algunos países, ciertos indicadores e iniciativas paralelas redujeron la coherencia del enfoque y el alcance de su impacto.
80. El marco de la iniciativa «Unidos en la acción» ha demostrado ser eficaz para estimular la realización de programas conjuntos entre otros organismos de las Naciones Unidas y la OIT, y ha facilitado la incorporación del trabajo decente en los programas y las políticas.
81. La creación de capacidad en sí no produce resultados significativos si no se resuelven los principales problemas estructurales. En tales circunstancias, los recursos destinados a la creación de capacidad podrían asignarse a otros objetivos, lo que permitiría lograr una mayor eficiencia de los resultados.
82. Lograr la incorporación del trabajo decente en la legislación y en las políticas nacionales sólo es un primer paso. Las actividades de sensibilización relativas al programa de reforma deberían recibir un mayor reconocimiento, puesto que son un elemento importante de creación de capacidad, y deberían reforzar el interés de los usuarios de los servicios.
83. Las oficinas nacionales de estadística de los Estados Miembros disponen de capacidades diferentes que requieren diferentes niveles de participación en lo que respecta a la elaboración de indicadores de trabajo decente y de perfiles de trabajo decente por país. El proceso de identificación y elaboración de indicadores es más eficaz en los países que tienen una larga experiencia de trabajo con la OIT en el perfeccionamiento de las estadísticas del trabajo.

Recomendaciones

84. **Recomendación 1: Proseguir los esfuerzos de incorporación del trabajo decente llevados a cabo actualmente a nivel mundial aprovechando las experiencias del pasado.** Sin lugar a dudas, el concepto de trabajo decente como instrumento del desarrollo humano ha ganado una mayor aceptación y la OIT ha forjado fuertes alianzas en el marco del Programa de Trabajo Decente. El paso siguiente debería consistir en colaborar con organismos específicos a fin de aplicar este programa en los países. Al mismo tiempo, es importante evaluar y promover los aspectos complementarios que existen entre los programas mundiales y las iniciativas de incorporación del trabajo decente.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
MULTILATERALS y oficinas de país	Alta	Mediano plazo (próximo MPE)	Sí

- 85. Recomendación 2: Elaborar estrategias y procesos para que los organismos multilaterales se centren con más eficacia en la incorporación del trabajo decente.** La estrategia de la OIT para la incorporación del trabajo decente en las políticas y programas de los organismos multilaterales y financieros debería aplicar un enfoque específico e intensivo. La atención debería centrarse en los resultados sostenibles que deben alcanzarse conjuntamente en un período determinado. Además, debería existir en una clara coincidencia entre los mandatos y las posibilidades de aprovechamiento de las ventajas comparativas. Por último, deberían promoverse las actividades de seguimiento de los resultados.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
MULTILATERALS	Media	Mediano plazo	Sí

- 86. Recomendación 3: Seguir reforzando la ventaja comparativa de la OIT en materia de trabajo decente y estadísticas del trabajo.** Para que aumente el interés de las instituciones multilaterales y financieras por los datos empíricos sobre los vínculos existentes entre el trabajo decente y el desarrollo económico y social sostenible, la OIT debe cumplir un papel claramente definido. Por otra parte, los mandantes esperan que la OIT respalde el fortalecimiento de sus propias capacidades de medición del trabajo decente. En consecuencia, la OIT debe seguir desarrollando su ventaja comparativa en ese ámbito. Se debe velar por asegurar la disponibilidad de expertos a nivel regional y local.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
MULTILATERALS, STATISTICS	Alta	Mediano plazo (próximo MPE)	Sí (presupuesto para productos de conocimiento y tiempo de trabajo del personal)

- 87. Recomendación 4: Elaborar y difundir una estrategia clara sobre los enfoques futuros para la medición del trabajo decente.** La falta de claridad del programa de medición del trabajo decente, que se observa actualmente, debe subsanarse. Las evaluaciones anteriores y las entrevistas realizadas con los mandantes durante la presente evaluación también indican que se emplea una gran diversidad de modelos analíticos. Si bien los productos son muy apreciados por su calidad, existe una confusión entre el uso de diferentes estudios y análisis y lo que se debería utilizar como referencia definitiva para la formulación de los PTDP o las discusiones sobre las políticas. La Oficina debe aclarar esta cuestión con las oficinas de país, y ofrecerles un cierto margen de acción para la presentación de informes acerca de los logros alcanzados.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Sede (Directora General Adjunta de Políticas)	Alta	Corto plazo	No

- 88. Recomendación 5: Definir con claridad el mandato de la OIT en materia de medición e incorporación del trabajo decente en el próximo Marco de Políticas y Estrategias.** Dado que la Oficina prepara un nuevo marco estratégico para después de 2015 y procede a definir áreas prioritarias de trabajo, es importante que convierta sus intenciones con respecto a la medición y la incorporación del trabajo decente en resultados mensurables que puedan ser objeto de informes. Por consiguiente, la estructura organizativa

correspondiente y el marco de resultados deberían definirse claramente y armonizarse con el futuro marco estratégico.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Sede (Directora General Adjunta de Políticas)	Alta	Corto plazo	No

- 89. Recomendación 6: Dar prioridad a la asistencia destinada a resolver problemas estructurales frente a la creación de capacidad, en caso de que estos problemas planteen un reto importante.** Esto permitiría un mayor arraigo del Programa de Trabajo Decente. La creación de capacidad por sí sola no produce resultados significativos en entornos que se caracterizan por tener marcos reguladores débiles que rigen todos los aspectos del trabajo decente, desde la legislación y las políticas sectoriales hasta la legislación y las políticas relativas a la libertad sindical y el diálogo social. La mejora de estos marcos dará una base más sostenible a los esfuerzos de creación de capacidad. Además, la colaboración con los mandantes acerca de cuestiones de política y reglamentación constituye en sí misma una forma eficaz de creación de capacidad.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de país	Media	Largo plazo	Es necesario establecer prioridades para la asignación de recursos

- 90. Recomendación 7: Mejorar las evaluaciones de la sostenibilidad en la etapa de diseño, teniendo en cuenta el criterio de sostenibilidad al concebir las iniciativas.** Las necesidades de creación de capacidad de los organismos de ejecución gubernamentales son demasiado amplias. Esto, sumado a las limitaciones financieras y la alta rotación de personal a las que se enfrentan muchos gobiernos, puede plantear un reto en términos de sostenibilidad. Por lo tanto, debería realizarse una evaluación de las necesidades en una etapa inicial a fin de que estas necesidades puedan abordarse de manera más realista.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
MULTILATERALS y oficinas de país	Alta	Largo plazo	No

Respuesta de la Oficina

- 91. Recomendaciones 1 y 2:** La Oficina coincide plenamente en que es importante que siga desplegando esfuerzos en el plano mundial a los efectos de la incorporación del trabajo decente en los programas y las políticas nacionales. En los últimos años, ha logrado avances importantes en la promoción del trabajo decente, en particular, como parte de la respuesta a la crisis financiera y económica gracias a la labor relativa al Pacto Mundial para el Empleo, las iniciativas conjuntas del sistema de las Naciones Unidas en situaciones de crisis y el apoyo prestado al G-20. Sin embargo, logros como los obtenidos no deben darse por descontados. Por consiguiente, la Oficina centrará sus esfuerzos en aquellas organizaciones cuyos mandatos y aspectos complementarios permitirán asegurar el mayor impacto. La Oficina también es consciente de que la finalización y aprobación de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 creará nuevas oportunidades y planteará nuevos desafíos para la incorporación del Programa de Trabajo Decente. En el plano de los países, la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas implica necesariamente participar en la programación conjunta de las actividades realizadas en el marco de la iniciativa «Unidos en la acción» y seguir armonizando los PTDP con las prioridades de los MANUD.

92. Recomendación 3: Desde 2009, la OIT ha hecho progresos en la mejora de sus actividades en el campo de la estadística mediante el refuerzo de las capacidades de los estadísticos del trabajo regionales de África, las Américas y Asia. También ha redefinido su base de datos institucional y la ha fusionado con la base de datos ILOSTAT. Se identificaron enormes carencias en la disponibilidad de datos, y la Oficina se ha propuesto aumentar su presencia a nivel nacional para subsanarlas y dar apoyo a los países en la producción de estadísticas básicas del trabajo e indicadores de trabajo decente. Se determinó que el establecimiento de alianzas con los donantes era esencial para esta tarea, al igual que la necesidad de fortalecer la capacidad de la Oficina para prestar apoyo técnico oportuno y pertinente en la producción de estadísticas básicas a partir de encuestas, registros administrativos y otras fuentes, así como de crear sistemas de información sobre el mercado de trabajo que permitan hacer el seguimiento de los programas de trabajo decente en el terreno. Al perfeccionar los conceptos estadísticos que permiten obtener las variables que más interesan al mundo del trabajo (tales como el trabajo, el empleo, la subutilización de la fuerza de trabajo y la informalidad), la Oficina logró promover cambios importantes en la forma en que los países definen y recopilan la información; estos cambios deben ser objeto de seguimiento y aplicarse en el terreno, con el apoyo de la OIT. A este respecto, es importante tener en cuenta que esta labor es muy importante para respaldar la incorporación del trabajo decente en el plano de los países, ya que implica mantener discusiones con los mandantes y con otros organismos de desarrollo. Se considera que la OIT es el organismo encargado de las normas y las definiciones estadísticas relativas al trabajo decente, y esta función contribuye a los esfuerzos de incorporación del trabajo decente.

93. Recomendación 4: En marzo de 2013, los delegados a la 317.^a reunión del Consejo de Administración examinaron el programa de la OIT sobre la medición del trabajo decente e indicaron que la preparación de los perfiles de trabajo decente por país concluiría al final del bienio 2012-2013 y que se llevarían a cabo evaluaciones de la labor efectuada. Pues bien, se han realizado dos evaluaciones: una evaluación independiente del proyecto OIT-Comisión Europea sobre el seguimiento y la evaluación de los progresos del trabajo decente, y un balance del programa más amplio de la OIT sobre la medición del trabajo decente. Se preparó un documento de información sobre las evaluaciones para la 322.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2014) que se examinará en la Sección Institucional. La Oficina suministra regularmente información al Consejo de Administración acerca de la evaluación del programa de trabajo sobre la elaboración de indicadores de trabajo decente y perfiles por país. Reconoce que tendrá que seguir reflexionando para determinar cuál es la mejor forma de asegurar la racionalización de los diferentes productos analíticos que han sido elaborados en los últimos años con el objeto de atender las necesidades de los mandantes.

94. Recomendación 5: En la evaluación del resultado 19 se observó que la incorporación del trabajo decente debería reflejar los esfuerzos desplegados respecto de todos los resultados del marco estratégico, y que este resultado no se combinaba muy bien con los otros 18 resultados «temáticos». En las propuestas de Programa y Presupuesto y el proyecto de plan estratégico de transición para el período 2016-2017, se incluirá, en el nuevo resultado relativo a la gobernanza denominado «promoción del trabajo decente», una serie de elementos clave del anterior resultado 19 relativos a la labor realizada por la OIT en el marco del sistema multilateral y en el plano de los países. También se hará hincapié en los esfuerzos hechos por la Oficina en materia de comunicación para dar mayor protagonismo al Programa de Trabajo Decente. La Oficina espera con interés recibir las orientaciones del Consejo de Administración respecto del futuro del programa sobre la medición del trabajo decente, a fin de decidir en qué lugar del Marco de Políticas y Estrategias convendría colocarlo.

- 95. Recomendaciones 6 y 7:** Garantizar la existencia de una infraestructura institucional básica y/o de un entorno propicio para que la creación de capacidad sea útil y tenga un impacto es una cuestión importante que va más allá de la labor realizada en el marco del resultado 19. Esta cuestión se refiere al enfoque adoptado por la Oficina para apoyar a los países través de los PTDP y los proyectos de cooperación técnica. En varias evaluaciones, entre las cuales la del proyecto OIT-Comisión Europea sobre el seguimiento y la evaluación de los progresos del trabajo decente, realizada en el marco del resultado 19, se citan las lecciones extraídas en lo referente a la selección de países y las dificultades que plantea la aplicación de un único enfoque para la programación y el diseño de los proyectos. Lo mismo se aplica a la cuestión de garantizar la sostenibilidad. La Oficina toma nota con interés de la observación formulada en la evaluación según la cual en sus esfuerzos de creación de capacidad debería aplicar criterios más selectivos y estratégicos.

Parte III. Evaluación independiente de las estrategias y actividades de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT en el Norte de África: 2010-2013

Finalidad de la evaluación

- 96.** La presente evaluación de alto nivel es la primera evaluación conjunta de las estrategias y actividades de la OIT en materia de trabajo decente realizada en la subregión del Norte de África. La evaluación analiza el apoyo que la Oficina suministra a los gobiernos y a los interlocutores sociales de Argelia, Egipto, Eritrea, Libia, Marruecos, Sudán, Sudán del Sur y Túnez en sus esfuerzos por hacer frente a los déficit de trabajo decente. Con ese fin se evaluaron las prioridades estratégicas subregionales, las estrategias y hojas de ruta por país, los proyectos de cooperación técnica y las actividades de asistencia técnica llevadas a cabo entre 2010 y 2013. El objetivo fundamental de la evaluación es determinar la medida en que las estrategias y actividades de la OIT han apoyado eficazmente las prioridades establecidas por los mandantes nacionales y los esfuerzos que han hecho con el fin de corregir los déficit de trabajo decente.

Enfoque operativo

- 97.** En el contexto de la Primavera Árabe, la OIT tenía una posición estratégica, puesto que se estimaba que su mandato y los servicios que presta serían muy solicitados. En esta situación, era necesario dotar al Equipo de Trabajo Decente para África Septentrional y Oficina de País para Egipto, Eritrea y Sudán (ETD/OP-El Cairo) y a la Oficina de País para Egipto, Eritrea y Sudán (OP-Argel) con recursos suficientes que pudieran utilizarse con cierta flexibilidad, y que la Oficina Regional para África (OR-África) y la sede tuvieran una capacidad de respuesta suficiente para suplir las necesidades de recursos motivadas por el crecimiento exponencial de las oportunidades y operaciones. Estas necesidades no se podrían atender adecuadamente con el nivel de recursos del que disponían las oficinas mencionadas antes de los movimientos de insurrección. La situación también exigía actuar con agilidad y flexibilidad tanto en las oficinas de país como en otros niveles operativos.
- 98.** Las intervenciones de la OIT atendieron los déficit de trabajo decente mediante la organización de programas de desarrollo de la iniciativa empresarial, la formulación de políticas destinadas a llevar a la práctica las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y el fortalecimiento del diálogo social. Desafortunadamente, la demanda de la subregión fue superior a los esfuerzos desplegados,

si bien la pertinencia de las estrategias y actividades llevadas a cabo por la OIT en la subregión es incuestionable.

99. En el período subsiguiente a los movimientos de insurrección ocurridos en el Norte de África se necesitó con urgencia la ayuda de la OIT, lo que generó nuevas oportunidades de acción tanto a nivel nacional como local. Estas nuevas oportunidades se centraron en las actividades destinadas a crear trabajo informal tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Esta manera de proceder sigue siendo la norma para muchas economías de la subregión. Por consiguiente, las estrategias y los programas de la OIT se ajustan a los futuros resultados de los programas por país relativos al empleo rural e informal que se prevé incluir en el Programa y Presupuesto para 2016-2017, lo que comprende también las esferas de importancia decisiva para 2014-2015.

Resumen de las conclusiones

Pertinencia

100. En ausencia de Programas de Trabajo Decente por País plenamente desarrollados, que en algunos casos se paralizaron durante la fase de proyecto inmediatamente antes de la grave crisis de inestabilidad política, la OIT elaboró hojas de ruta no vinculantes. En éstas se proporcionaba orientación estratégica y se aseguraba la pertinencia y coherencia de las actividades de los programas y proyectos y de los correspondientes resultados de los programas por país que se habían creado a partir de 2011. El equipo de evaluación consideró que estas actividades eran sumamente pertinentes para las prioridades nacionales, a pesar de la gran inestabilidad política e institucional de la subregión.
101. Además, la evaluación consideró que estas hojas de ruta y los resultados de los programas por país correspondientes se ajustaban al mandato de la OIT, a los resultados del Programa y Presupuesto y a la estrategia en el Norte de África para 2011-2015, pues reflejan las prioridades y las preocupaciones expresadas en los planes y programas nacionales de desarrollo establecidos por los gobiernos, así como las prioridades de los interlocutores sociales. En efecto, a lo largo del período considerado se observa que la prioridad acordada al trabajo decente y a las necesidades de empleo, protección social y diálogo social ha sido constante o ha aumentado. El establecimiento de marcos detallados para la aplicación de los Programas de Trabajo Decente por País sigue siendo una prioridad. Sin embargo, para que sean eficaces, es necesario abordar la cuestión de la capacidad técnica de la OIT y de sus socios en la subregión, en particular en materia de migraciones, trata de personas y protección social.
102. A pesar de los esfuerzos de la OIT por formular estrategias u hojas de ruta apropiadas para los países del Norte de África que están viviendo un proceso de transición, algunos de los principales mandantes nacionales entrevistados, por ejemplo, los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, los principales donantes, los interlocutores de las Naciones Unidas y algunos miembros del personal de la OIT no conocían esos documentos. Esto pone de relieve el hecho de que estas estrategias corresponden a una necesidad inmediata y provisoria en países en transición para los que no existe un Programa de Trabajo Decente por País completo, y que las instituciones asociadas han experimentado una elevada rotación de personal durante ese período. No obstante, dos cuestiones requieren atención inmediata: i) la irregularidad de la participación tripartita en la formulación de las estrategias y las hojas de ruta existentes, y ii) la importancia de la comunicación interna y externa para la consecución efectiva de los objetivos estratégicos establecidos en las estrategias y las hojas de ruta. Estas últimas siguen siendo pertinentes, sobre todo en la medida que se ajustan a los resultados del Programa y Presupuesto, a los resultados de los programas por país y a las prioridades nacionales.

Coherencia y valor añadido

- 103.** Las dos principales ventajas comparativas de la OIT son su carácter tripartito y su marco de normas internacionales del trabajo. Convendría poner en práctica estas ventajas con más vigor y darles mayor visibilidad, en particular considerando el aumento de las sinergias con otros organismos y programas conjuntos de las Naciones Unidas y con los socios que carecen de esos recursos fundamentales. No obstante, de las encuestas realizadas en el Norte de África se desprende que los proyectos y las actividades de asistencia técnica de la OIT han contribuido a mejorar la comprensión de las normas de la OIT, lo que sienta las bases de la labor que aún debe realizarse para aplicar y cumplir los principios y los derechos fundamentales en el trabajo.
- 104.** La evaluación reveló la necesidad de adoptar enfoques de diseño y aplicación más sistemáticos basados en análisis de la situación por país, evaluaciones de riesgo y referencias apropiadas a fin de garantizar mayor coherencia y eficacia del apoyo de los donantes. Algunos observadores externos han advertido cierta falta de coherencia en las operaciones de la OIT, en parte por falta de información acerca de la labor de la OIT, así como a causa de su representación poco clara o insuficiente. Aunque bien intencionada, la decisión de la Oficina Regional de la OIT para África (OR-África) de asignar la responsabilidad de la gestión de los proyectos realizados en el Norte de África (excepto Argelia) a la OP-El Cairo y de mantener la representación «política» para el Magreb en la Oficina de País de Argel puede haber creado mayor confusión.
- 105.** La OIT tiene conciencia de las deficiencias de capacidad y organización que impiden la posibilidad de que aumenten las sinergias, la coherencia y el valor añadido de las actividades que realiza en la subregión. El logro de una mayor coherencia fue objeto de extensos debates en la OIT en la región del Norte de África. Las decisiones adoptadas en el retiro realizado en febrero de 2014 indican que se ha asumido el compromiso de tratar esta cuestión.

Eficacia

- 106.** Las intervenciones de la OIT no han tenido la eficacia prevista en el momento de su preparación, en gran parte a causa de problemas como la escasa participación tripartita, la capacidad limitada de los servicios de administración del trabajo, la complejidad de los procedimientos administrativos, la disponibilidad limitada de recursos internos, las ineficiencias de los servicios de apoyo financiero y administrativo de la sede, el clima de tensión política existente en los países de la región y los problemas de seguridad experimentados por la OIT al realizar su labor en situaciones de crisis, con el agravante de que algunas de las actividades de cooperación y asistencia técnicas son demasiado ambiciosas y de muy corta duración, lo que limita la posibilidad de alcanzar todos los resultados previstos.
- 107.** Además, la eficacia de las intervenciones de la Oficina ha sido obstaculizada por la falta de comunicación y cooperación entre las oficinas pertinentes de la OIT de la región, lo que creó una confusión entre los mandantes acerca de sus respectivas funciones y responsabilidades, y redujo su representación en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Debido a su presencia limitada en los países de la subregión, la OIT ha perdido oportunidades importantes relacionadas con su mandato (por ejemplo, los proyectos de empleo que realiza el PNUD y otros programas de desarrollo en los que participan varios organismos).
- 108.** Esto no significa que el personal de la Oficina y el personal de los proyectos realizados en el Norte de África no haya sido diligente. Todos los miembros del personal que cumplen funciones técnicas, de programación, gestión de proyectos, administración o apoyo han

demostrado mucho dinamismo, competencia y altruismo en su trabajo. Así, se han ganado la reputación de ser empleados y funcionarios públicos sumamente eficaces y comprometidos. No obstante, no se ha aprovechado todo el potencial de algunos miembros del personal ni todos sus conocimientos, en particular en los casos en que los especialistas técnicos podrían haber tenido una mayor participación en la programación a fin de que las normas internacionales del trabajo, los principios y los derechos en el trabajo, y las cuestiones de género se integraran en todos los proyectos.

Eficiencia

109. Pese a no contar con personal suficiente para cumplir las funciones administrativas y operativas, el ETD/OP-El Cairo demostró en general una gran eficiencia. En efecto, el personal de los programas y los proyectos asumió un gran número de tareas. El brusco aumento de los programas y los numerosos cambios políticos y socioeconómicos ocurridos exigieron una gestión ágil e ingeniosa, lo que dio lugar al establecimiento de relaciones de estima mutua y solidaridad entre los colegas de la OIT de la región. A pesar de la escasez de personal, la OIT hizo aportes significativos a la reforma política y legislativa, si bien el impacto de esos logros dependerá del apoyo que se preste y de los recursos de personal que se asignen en el futuro. La firma de un contrato social en Túnez y la elaboración de políticas nacionales de empleo en Túnez, Marruecos y Sudán son buenos ejemplos de la eficiencia de los servicios de asesoramiento técnico de la OIT. Cabe destacar dos estudios comisionados por la OP-Argel sobre los desafíos, las perspectivas y las políticas para el empleo y el crecimiento y sobre las estimaciones, las tendencias y las políticas de la economía informal de Argelia. El equipo de evaluación considera que las oficinas de la OIT del Norte de África han alcanzado en gran medida los resultados previstos, dentro de los límites de la situación excepcional de la época y del clima de inestabilidad reinante.
110. Los frecuentes cambios políticos y los nombramientos de nuevos ministros afectaron sistemáticamente la eficiencia del proyecto. En los estudios de caso por país se indica de qué manera la inestabilidad política e institucional afectó la ejecución eficiente de los programas y proyectos e hizo peligrar la consecución de los resultados esperados. La evaluación de alto nivel observa que las plataformas tripartitas de coordinación, como los comités directivos que se han instituido en algunos proyectos, constituyen una buena práctica que convendría reproducir en todos los proyectos a fin de propiciar una mayor eficiencia en la ejecución, la eficacia y el impacto de los programas, así como en su pertinencia y coherencia.
111. Los cambios de gestión previstos para el ETD/OP-El Cairo y la OP-Argel en el curso de la presente evaluación podrían brindar la oportunidad de modificar la asignación de recursos de la OIT a las prioridades estratégicas. Se necesita capacidad técnica adicional en ámbitos como la protección social, el diálogo social, las migraciones y la trata de personas a fin de hacer frente al aumento de la carga de trabajo del ETD/OP-El Cairo, y atender los déficit de trabajo decente de la subregión.

Impacto

112. Los compromisos asumidos por los gobiernos y los interlocutores sociales y los esfuerzos que éstos realicen determinarán en última instancia los resultados y el impacto de las estrategias y acciones de la OIT. En la mayoría de los proyectos objeto de esta evaluación, aún constituye un desafío mantener el impulso más allá de su duración, a menudo demasiado corta, si se quiere alcanzar un impacto significativo.
113. El equipo de evaluación observó que el personal de la OIT había participado de manera intensa en la prestación de servicios de asesoramiento, la utilización de productos o

herramientas de difusión de conocimientos, la creación de capacidad y la gestión de los proyectos. Sin embargo, estimó que algunas de estas actividades se habían realizado de manera dispersa con insuficiente dirección estratégica, lo que dio lugar a la duplicación de los esfuerzos y a la reducción al mínimo de las sinergias entre los proyectos y los organismos. Esta clásica vulnerabilidad interinstitucional podría obstaculizar toda perspectiva de impacto, así como también debilitar la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

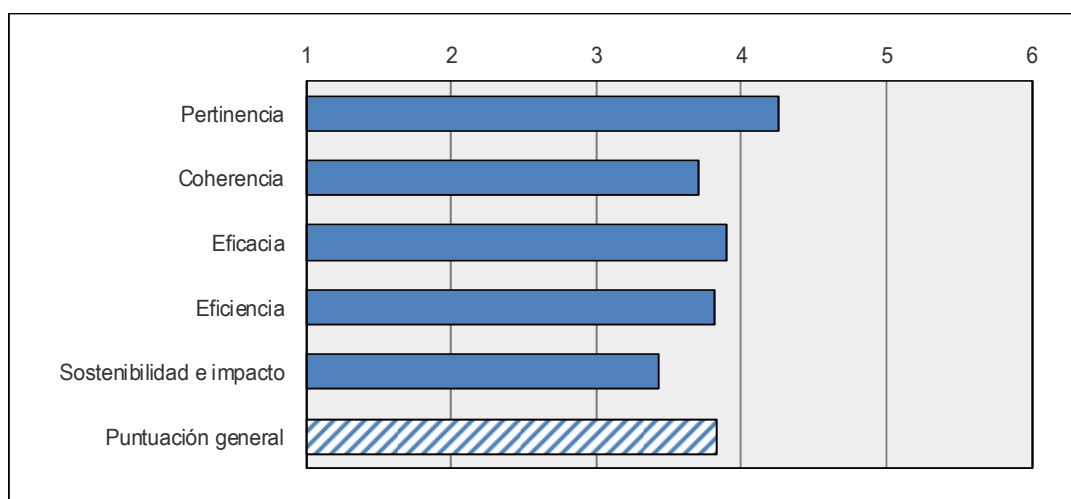
- 114.** Los resultados, las repercusiones y la sostenibilidad de las acciones de la OIT han sido difíciles de medir debido a la falta de datos en materia de seguimiento y evaluación a nivel de proyectos y programas, tanto en la OIT como entre los interlocutores nacionales que participaron en la ejecución de los mismos. La presente evaluación permitió confirmar las conclusiones de varios informes de evaluación de proyectos y programas que atribuyen esta falta de datos a: i) la escasa evaluabilidad de los marcos lógicos de los proyectos; y ii) la inadecuación de los marcos de seguimiento y evaluación apropiados o su inexistencia a nivel de proyectos, países o de la subregión. Este problema ha sido resuelto en lo que respecta a los proyectos ejecutados en el segundo bienio objeto de la evaluación.

Sostenibilidad

- 115.** Por último, la escasa capacidad de muchas instituciones gubernamentales, la importante rotación de personal, la falta de voluntad política y el insuficiente compromiso de los gobiernos, así como la necesidad de una mayor responsabilización respecto de los resultados por parte de los interlocutores sociales obstaculizan fundamentalmente la sostenibilidad. Además, la corta duración de ciertos proyectos y la capacidad limitada de la OIT en lo que respecta a la programación, el seguimiento y la consolidación de los resultados pueden debilitar las perspectivas de sostenibilidad. La evaluación de alto nivel consideró que las estrategias de sostenibilidad no eran explícitas en la mayoría de las operaciones examinadas. En algunos casos se adoptaron decisiones tácticas con el propósito de producir resultados y garantizar su sostenibilidad. Esto es particularmente frecuente en las actividades de creación de capacidad destinadas al personal permanente de los ministerios, aparentemente con el propósito de lograr cierta continuidad a pesar de los frecuentes cambios de gobierno y garantizar la sostenibilidad de los insumos.
- 116.** Ciertas actividades, en las que participan plenamente los mandantes, también cuentan con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, lo que crea un compromiso cívico durante el ciclo de los proyectos, si bien también supone el riesgo de reducir la sostenibilidad dado que la capacidad y los recursos financieros y humanos de estas organizaciones son limitados. No obstante, su papel en la ejecución de los proyectos y su función en los comités directivos nacionales o los comités consultivos de proyecto han contribuido a la sostenibilidad de los programas de la OIT y a alcanzar los resultados de los proyectos, así como también a reforzar el tripartismo y a incrementar el sentido de responsabilización respecto de los proyectos a nivel local.

Desempeño general

- 117.** La puntuación general de los criterios de evaluación demuestra que la pertinencia, la coherencia, la eficacia y la eficiencia se aproximan al rango «medianamente satisfactorio» o se sitúan en su extremo superior. Los resultados relativos al impacto y la sostenibilidad son inferiores y se acercan al rango «medianamente insatisfactorio». El desempeño general también se aproxima al rango «medianamente satisfactorio». Este resultado debe considerarse en el contexto de los numerosos obstáculos antes expuestos.

Gráfico 4. Desempeño general de las estrategias de trabajo decente en el Norte de África

Nota: El sistema de calificación se basa en la escala de seis puntos siguiente: 1 = muy insatisfactorio, 2 = insatisfactorio, 3 = medianamente insatisfactorio, 4 = medianamente satisfactorio, 5 «satisfactorio», 6 «muy satisfactorio». En el gráfico figuran las puntuaciones proporcionadas por los miembros del equipo de evaluación sobre la base de las evaluaciones realizadas por el personal de la OIT, las informaciones comunicadas por los mandantes y de su propia evaluación hecha a partir del análisis de documentos, de entrevistas y de estudios de caso por país.

Enseñanzas extraídas

- 118. Enseñanza 1:** El potencial y las competencias singulares de la OIT aseguran la participación continua de los mandantes en la programación y la planificación de proyectos y su ejecución. En teoría, ésta es la manera de promover la apropiación y mejorar la ejecución. Ahora bien, esta labor requiere mucho personal con competencias técnicas específicas, el establecimiento de una estrecha colaboración entre los especialistas, y el refuerzo de las capacidades en materia de gestión basada en los resultados aplicada al diseño de proyectos.
- 119. Enseñanza 2:** En el documento sobre la estrategia para el Norte de África se reconoce la importancia de la protección social como uno de sus tres pilares, si bien la OIT no ha podido prestar servicios en ese ámbito. Las enseñanzas extraídas de los estudios de caso indican la importancia y los resultados potenciales que tendría la ejecución en todos los países de la región de un proyecto de protección social que reciba el apoyo de los especialistas competentes de los equipos de trabajo decente. Todos los países necesitan apoyo para mejorar la protección social como parte integrante e indispensable de los servicios de asistencia para el desarrollo prestados por la OIT.
- 120. Enseñanza 3:** Las iniciativas regionales y subregionales deben ser objeto de exámenes periódicos a fin de asegurar su continua adecuación a las necesidades específicas de cada país; también deben realizarse análisis de riesgo que tengan en cuenta las capacidades existentes a nivel nacional y subregional para apoyar su correcta ejecución.
- 121. Enseñanza 4:** En vista de que los materiales de formación y de conocimiento producidos por la OIT que se utilizan en la subregión son populares y eficaces, sería conveniente invertir en métodos y otros recursos para ampliar el intercambio de conocimientos, compilar y registrar las evaluaciones y realizar un oportuno seguimiento. Entre los materiales de conocimiento que son necesarios y solicitados en toda la región figuran los estudios y los documentos de asesoramiento en materia de políticas de la OIT relativos al empleo informal y rural. También se necesita más información sobre las normas de la OIT y su aplicación, que en lo posible debería facilitarse en árabe.

- 122. Enseñanza 5:** La actual división de funciones y responsabilidades entre la OP-El Cairo y la OP-Argel es a primera vista difícil de imaginar en la práctica. La separación de la representación política (a cargo de la OP-Argel) y la responsabilidad técnica y administrativa (a cargo de la OP-El Cairo) ha establecido una falsa dicotomía que crea nuevos obstáculos para las operaciones subregionales, que son complementarias.
- 123. Enseñanza 6:** La rápida respuesta de la OIT ante nuevas oportunidades ha creado la necesidad de incrementar las capacidades en lo que atañe a las cuestiones administrativas y de programación. El brusco aumento del volumen de las operaciones gestionadas por el ETD/OP-El Cairo también creó la necesidad de asignar recursos adicionales a los programas de las oficinas de país en función del aumento del volumen de la cartera de cooperación técnica de la Oficina para la subregión del Norte de África.
- 124. Enseñanza 7:** La mejora de la comunicación con los equipos de las Naciones Unidas en los países, los mandantes nacionales, los interlocutores sociales y ciertos medios de comunicación contribuiría a que se conociera mejor la labor de la OIT y aumentaría su pertinencia en el plano nacional.
- 125. Enseñanza 8:** La coordinación interna y externa ha sido insuficiente a causa de las ambigüedades de las funciones y las responsabilidades de representación de la OIT, lo que ha tenido efectos negativos sobre la pertinencia y coherencia de las actividades de la OIT en la subregión, así como también sobre la forma en que se perciben desde fuera de la Organización. La OIT posiblemente haya perdido oportunidades de efectuar programas y prestar servicios por ese motivo.

Recomendaciones

- 126. Recomendación 1:** La preparación de un Programa de Trabajo Decente por País plenamente desarrollado sigue siendo un objetivo y una prioridad para la mayoría de las partes interesadas. Los programas y proyectos de la OIT que se realizan en la subregión deberían evolucionar y pasar de la modalidad de respuesta a la crisis a intervenciones que sean más sostenibles y se basen en un diálogo social sólido y una participación tripartita durante todo el ciclo de los programas o proyectos. Para ello es necesario formular estrategias y/u hojas de ruta operativas a mediano y largo plazo en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, y disponer de una estrategia de trabajo decente para la subregión que prevea la plena participación de los mandantes nacionales y los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de los procesos de seguimiento y evaluación.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-El Cairo, en estrecha coordinación con la OP-Argel y la OR-África	Alta	Seis meses	No se conocen

- 127. Recomendación 2:** En las operaciones que la OIT realiza en el Norte de África, debería reforzarse la participación de los especialistas de los equipos de trabajo decente en todas las etapas del ciclo de programación y de proyecto, desde el comienzo hasta la evaluación. Esta práctica requiere la organización de reuniones de personal más frecuentes y mejor integradas a fin de aumentar el intercambio de experiencias y conocimientos especializados entre los miembros del personal de la OIT de toda la subregión.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-El Cairo, OP-Argel	Media	Seis meses	Ninguna repercusión prevista

- 128. Recomendación 3:** La OIT debería establecer una plataforma subregional de intercambio de conocimientos, accesible en árabe, a fin de promover una mayor colaboración entre los especialistas de los equipos de trabajo decente, las oficinas de país, el personal de los proyectos y los mandantes tripartitos de toda la subregión. Esta plataforma ofrecería un acceso más fácil a los informes de ejecución, las evaluaciones, los estudios temáticos y otros productos de difusión del conocimiento a través de una interfaz en tres idiomas (árabe, francés e inglés) interconectada con los sitios web de la OIT.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-El Cairo, OP-Argel	Media	12 meses	Se necesita una asignación moderada a importante en función de los servicios de infraestructura y apoyo suministrados por la sede

- 129. Recomendación 4:** Se debería crear y mantener una base de datos sobre actividades de formación con el fin de disponer de una herramienta valiosa para realizar el seguimiento, el control y la formulación de las actividades de creación de capacidad y presentar informes al respecto. Esta base de datos podría formar parte de un sistema de gestión de los conocimientos más amplio diseñado y mantenido con la participación de los consejeros técnicos principales, los equipos de trabajo decente y la dirección, a fin de garantizar un fácil acceso a los materiales de formación.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-El Cairo, OP-Argel	Media	12 meses	Podrían necesitarse recursos adicionales

- 130. Recomendación 5:** Para actuar en situaciones de crisis y tomar medidas al respecto, la OIT debe considerar tres cuestiones importantes que inciden en la eficacia y eficiencia de sus operaciones en la subregión: i) la escasez de competencias laborales para abordar las áreas que son prioritarias para la subregión; ii) el establecimiento de calendarios poco realistas para la creación y aplicación de programas y proyectos que han de ejecutarse en situación de crisis, y iii) la falta de formación, sistemas y equipos para llevar cabo actividades en una gran variedad de entornos logísticos y de seguridad.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-El Cairo, OP-Argel	Media	12 meses	Podrían necesitarse recursos adicionales

- 131. Recomendación 6:** La capacidad y los recursos financieros deberían corresponder al volumen de la cartera de cooperación técnica. En el caso de la subregión del Norte de África, la disparidad entre la capacidad de la Oficina y el volumen del programa subregional y de la cooperación técnica podría poner en peligro la consecución de los resultados de la estrategia de la OIT para la subregión. La OIT debería abordar la falta de recursos y de capacidad en tiempo real, en lugar de esperar a que se proceda a ajustes en el nuevo bienio.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PROGRAM y OR-África	Alta	Seis meses	Es necesario reajustar la asignación de recursos

- 132. Recomendación 7:** El ETD/OP-EI Cairo debe colaborar con los coordinadores nacionales y la OP-Argel para ayudarles a elaborar una estrategia de comunicación con los equipos de las Naciones Unidas en los países, los mandantes nacionales y el público en general. Esto supondría la adopción de una política de difusión de experiencias exitosas, entre otras cuestiones, mediante la creación de productos y canales de comunicación que alimentarían los sitios web de las oficinas de país y promoverían el establecimiento de una cooperación más estrecha con ciertos medios de comunicación.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-EI Cairo	Media	12 meses	Ninguna asignación prevista

- 133. Recomendación 8:** La OIT debe abordar las necesidades de representación en los países de la subregión en los que la OIT no tiene oficina. La presente evaluación de alto nivel ha demostrado que la OIT debería estar mejor representada en las reuniones de los equipos en los países, los equipos directivos superiores y los equipos de coordinación de proyectos de las Naciones Unidas. Con ese fin, convendría designar a funcionarios internacionales para representar a la OIT en las reuniones de coordinación importantes.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Sede y OR-África	Alta	Seis meses	Se necesitan recursos adicionales

Respuesta de la Oficina

- 134.** La Oficina acoge con satisfacción el informe de la evaluación independiente de alto nivel sobre las estrategias y las actividades de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT en el Norte de África, así como sus conclusiones, enseñanzas extraídas y recomendaciones. Éstas contribuirán a mejorar la aplicación del programa de la OIT dentro y fuera de la subregión. La Oficina toma debida nota de sus conclusiones y formula los comentarios siguientes.

- 135.** La Oficina se propone tomar en consideración muchas de las útiles observaciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe, puesto que respaldan la labor de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación técnica y los Programas de Trabajo Decente por País que realizan los equipos de trabajo decente, las oficinas de país y la oficina regional. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- formular estrategias operativas a mediano y largo plazo mediante la aplicación de un enfoque más participativo en el marco de una estrategia de trabajo decente de la OIT para la subregión;
- realizar análisis de riesgo apropiados, en particular en los países afectados por conflictos, con el fin de tomar decisiones informadas y oportunas en materia de gestión y ejecución de programas;
- aumentar la participación de especialistas en todas las etapas de la programación y el ciclo de los proyectos, desde su inicio hasta la evaluación;
- mejorar la coordinación y la comunicación con los equipos de las Naciones Unidas en los países, los mandantes nacionales y los interlocutores sociales.

Además, la Oficina toma nota de lo siguiente.

- 136. Recomendaciones 1 y 2:** En 2015, la Oficina apoyará el diseño de Programas de Trabajo Decente en los países del Norte de África en el marco de la estrategia subregional de trabajo decente de la OIT, comenzando con Argelia y Egipto. La Oficina reconoce que la ampliación en esos países de las perspectivas en materia de política, desarrollo y trabajo decente es propicia para el diseño de marcos de planificación a mediano y largo plazo. En la preparación de los Programas de Trabajo Decente por País y los proyectos de cooperación técnica, la Oficina garantizará la plena participación de los especialistas técnicos pertinentes, el personal de los proyectos de cooperación técnica, las partes interesadas y los organismos de las Naciones Unidas. En 2015, la Oficina apoyará la creación de Programas de Trabajo Decente por País en Egipto, Marruecos y Túnez, como mínimo.
- 137. Recomendaciones 3 y 4:** La Oficina reconoce la importancia que tiene una plataforma subregional de intercambio de conocimientos para fomentar una mayor colaboración entre el personal y los mandantes tripartitos de toda la subregión y fuera de la misma. Para poner en práctica esta recomendación, colaborará con los departamentos pertinentes de la sede. Por otra parte, el ETD/OP-El Cairo creará una base de datos sobre formación a efectos de seguimiento, presentación de informes e intercambio de información sobre sus actividades de creación de capacidad con el apoyo de la Oficina Regional para África y los departamentos pertinentes de la sede.
- 138. Recomendaciones 5, 6 y 8:** La Oficina Regional para África reconoce que es necesario actuar con más agilidad dada la situación de inestabilidad que reina en la región. La Oficina ha adoptado ya diferentes enfoques para la gestión de los proyectos. No obstante, también investigará diferentes hipótesis y otros métodos para seguir siendo flexible y mantener su capacidad de reacción. Estas recomendaciones se revisarán teniendo en cuenta el contexto específico de cada país, de conformidad con las recomendaciones formuladas en el examen de las actividades en el terreno y en las directrices pertinentes de la OIT.
- 139. Recomendación 7:** La Oficina conviene en que es importante disponer de un buen sistema de comunicación, así como también elaborar y aplicar planes de comunicación que estén en armonía con la estrategia de comunicación mundial a fin de fortalecer los vínculos con los mandantes, los socios y los interlocutores sociales. Con el apoyo de los equipos de comunicación establecidos a nivel mundial y regional, el ETD/OP-El Cairo y el ETD/OP-Argel establecerán y pondrán en práctica planes de comunicación para las oficinas de país.

Proyecto de decisión

- 140. *El Consejo de Administración solicita al Director General que tome en consideración las conclusiones, las enseñanzas extraídas y las recomendaciones (párrafos 37 a 43, 84 a 90 y 126 a 133) de las tres evaluaciones independientes de alto nivel que se presentan en este resumen y adopte las medidas necesarias para su aplicación.***