



Consejo de Administración

319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/PFA/8

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

PFA

Fecha: 28 de agosto de 2013

Original: inglés

OCTAVO 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. 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 refrende las recomendaciones y solicite al Director General que tome las medidas necesarias para su aplicación (véase el proyecto de decisión en el párrafo 131).

Objetivo estratégico pertinente: Todos, pero en particular empleo y protección social.

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: Ninguna.

Seguimiento requerido: El curso dado a las recomendaciones se comunicará al Consejo de Administración a través del informe de evaluación anual de 2013-2014.

Unidad autora: Unidad de Evaluación (EVAL).

Documento conexo: GB.319/PFA/7.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Parte I. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: Los trabajadores y las empresas se benefician de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo (resultado 6).....	1
Introducción	1
Enfoque operativo	2
Resumen de las conclusiones	3
A. Pertinencia, capacidad de respuesta y valor añadido.....	3
B. Coherencia.....	4
C. Eficacia.....	4
D. Eficiencia.....	7
E. Impacto.....	7
F. Sostenibilidad	7
Valoración global de la estrategia.....	7
Enseñanzas extraídas	8
Recomendaciones	9
Respuesta de la Oficina.....	10
Parte II. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para promover las empresas sostenibles y el trabajo decente (resultado 3).....	12
Introducción	12
Enfoque operativo	13
Resumen de las conclusiones	13
A. Pertinencia y coherencia.....	13
B. Eficiencia.....	13
C. Impacto y sostenibilidad.....	16
Valoración global de la estrategia.....	16
Enseñanzas extraídas	16
Recomendaciones	17
Respuesta de la Oficina.....	18
Parte III. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para promover el trabajo decente en la región árabe: una evaluación conjunta de Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado.....	21
Introducción	21
Enfoque operativo	21
Resumen de las conclusiones	23
A. Pertinencia	23
B. Coherencia.....	24

C. Eficiencia.....	24
D. Eficacia.....	25
E. Impacto.....	26
F. Sostenibilidad.....	26
Valoración global de la estrategia.....	27
Enseñanzas extraídas.....	27
Recomendaciones.....	28
Respuesta de la Oficina.....	30

Introducción

1. En el presente informe se ofrece un resumen de las conclusiones de tres evaluaciones independientes de alto nivel llevadas a cabo en 2013 por la Unidad de Evaluación de la OIT. Todas las evaluaciones se han basado en los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) en lo relativo a su pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, a través del análisis de la labor de la OIT tanto en los países seleccionados como en el ámbito mundial. Se ha aplicado una escala de seis puntos, de «muy insatisfactoria» a «muy satisfactoria», para valorar las conclusiones de la evaluación. Las evaluaciones de alto nivel tienen por objeto generar información sobre el desempeño institucional en el contexto del sistema de gestión basada en los resultados de la OIT, y se espera que contribuyan a la toma de decisiones sobre políticas y estrategias, así como a la rendición de cuentas.
2. Las evaluaciones independientes efectuadas en 2013 abarcan el período de 2008 a 2012 y versan sobre las siguientes cuestiones:
 - i) la estrategia de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo;
 - ii) la estrategia de la OIT para la promoción de las empresas sostenibles y el trabajo decente; y
 - iii) la estrategia de la OIT para promover el trabajo decente en la región árabe: una evaluación conjunta de Jordania, Líbano y el territorio palestino ocupado.

Parte I. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: Los trabajadores y las empresas se benefician de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo (resultado 6)

Introducción

3. La protección de los trabajadores frente a los accidentes y las enfermedades es un elemento fundamental del mandato de la OIT y está consagrado en el Preámbulo de su Constitución. Su importancia como componente esencial del trabajo decente queda reflejada en la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo aprobada en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo ¹.
4. Los pilares fundamentales de la estrategia global incluyen la instauración y el mantenimiento de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a nivel nacional y la introducción de un enfoque de sistemas para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SST) en el ámbito nacional y empresarial. En la estrategia se plantea un plan de acción de la OIT para su aplicación en cinco áreas principales: i) promoción,

¹ OIT: Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: una estrategia global, *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión, Ginebra, 2003.

sensibilización y actividades de movilización; ii) instrumentos de la OIT; iii) asistencia y cooperación técnicas; iv) elaboración, gestión y difusión de conocimientos; y v) colaboración internacional.

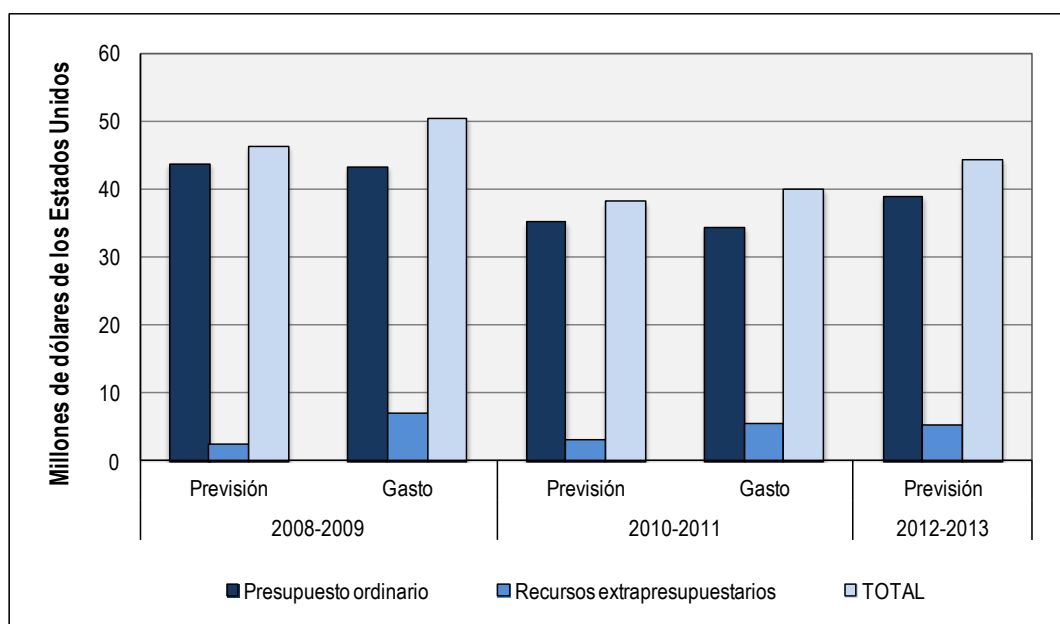
5. Se atribuyó al Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) la responsabilidad de ejecutar la estrategia global de SST, de conformidad con el marco estratégico contenido en el resultado intermedio 3b del Programa y Presupuesto para 2008-2009 y en el resultado 6 del Programa y Presupuesto para los bienios 2010-2011 y 2012-2013. Los cinco objetivos principales de SafeWork son los siguientes:
 - i) elaborar políticas y programas de prevención nacionales para proteger a los trabajadores en ocupaciones y sectores peligrosos;
 - ii) ampliar la protección efectiva a los grupos de trabajadores vulnerables que no están amparados por las medidas de protección tradicionales;
 - iii) preparar mejor a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para garantizar el bienestar de los trabajadores, la SST y la calidad de la vida laboral;
 - iv) aumentar el reconocimiento del impacto social y económico de la mejora de la protección de los trabajadores a través de la adopción de medidas de SST; y
 - v) mantener y ampliar una red de instituciones y organizaciones que actúen a escala internacional, racionalizar la base de conocimientos sobre SST y promover las políticas de la OIT.
6. La evaluación de la estrategia tuvo lugar en un período de transición y reforma institucional, durante el cual SafeWork pasó a integrarse en el Departamento de Gobernanza y Tripartismo. Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación tienen por objeto contribuir a los esfuerzos constantes de la Oficina por mejorar su estructura orgánica y su estrategia relativa a la ejecución de su mandato global en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, así como por alcanzar sus objetivos.
7. Los resultados de la evaluación se basan en la información recopilada mediante exámenes documentales, estudios de casos y entrevistas a más de un centenar de personas, y en los datos extraídos de 54 encuestas.

Enfoque operativo

8. La OIT ha adoptado políticas y actividades estratégicas específicas para promover sus metas globales en materia de SST. El marco de políticas consiste en el resultado 6 relativo a la seguridad y la salud en el trabajo, que es especialmente relevante, el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo (2003) y el Plan de acción (2010-2016) para alcanzar un amplio grado de ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002 y Convenio núm. 187), adoptado por el Consejo de Administración en su 307.^a reunión (marzo de 2010).
9. Estas políticas y estrategias tienen por objeto mejorar la situación de la SST en todo el mundo, alentando a los responsables de la toma de decisiones y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que se comprometan a mejorar sus sistemas e infraestructuras nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

10. En el Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013, la Oficina ha previsto una asignación de 38,9 millones de dólares de los Estados Unidos con cargo al presupuesto ordinario y un gasto estimado de 5,4 millones con cargo a recursos extrapresupuestarios para la aplicación de la estrategia global en materia de SST (gráfico 1). Esto representa un incremento de 3,8 millones en comparación con la asignación con cargo al presupuesto ordinario del bienio anterior, que ascendía a 35,1 millones de dólares de los Estados Unidos. Los recursos extrapresupuestarios también registran un ligero aumento de 2,3 millones de dólares de los Estados Unidos.

Gráfico 1. Presupuesto correspondiente al resultado 6 (presupuesto previsto y gastos)²



11. A pesar del vivo interés mundial por promover la SST, desde 2008 el aumento de los recursos extrapresupuestarios destinados a financiar la cooperación técnica ha sido insignificante. Los programas de SST a escala nacional han salido adelante con la ayuda de un número reducido de donantes.

Resumen de las conclusiones

A. *Pertinencia, capacidad de respuesta y valor añadido*

12. La estrategia global en materia de SST y la estrategia del Programa y Presupuesto con respecto al resultado 6 se sustentan en la ventaja comparativa que ofrece la OIT al producir una serie de productos de interés que complementan los esfuerzos mundiales y nacionales por mejorar las capacidades relativas a la SST. Por ejemplo, se han vinculado las condiciones de SST a la labor relativa al fomento del empleo y las empresas sostenibles (resultados 1 y 3). En esta misma línea, en el marco del asesoramiento sobre políticas de SST se respaldó la participación tripartita en la formulación de los programas nacionales de SST, y en las actuaciones en el lugar de trabajo se utilizaron cursos y material de formación relativos al diseño de programas nacionales de SST y a la gestión de riesgos con objeto de promover la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Estas actividades tenían por objeto fortalecer la influencia de los interlocutores sociales y el

² Estas cifras corresponden a los informes sobre la aplicación del Programa para 2008-2009 y 2010-2011, y al Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013.

diálogo social (resultados 9, 10 y 12) y dar respuesta a las solicitudes de un grupo asesor consultivo de carácter tripartito sobre cuestiones de SST en el ámbito sectorial (resultado 13).

13. A pesar del importante reconocimiento otorgado a SafeWork en su capacidad de núcleo técnico de la SST, el nivel de implicación proactiva del programa se consideró irregular y en algunos casos inexistente. La evaluación concluyó que con frecuencia SafeWork carecía de un enfoque estratégico y de una estrategia operativa capaces de optimizar la ventaja comparativa de la OIT en ese ámbito.

B. Coherencia

14. La OIT se ha valido de su función de entidad asesora y aglutinadora para concienciar sobre las cuestiones de SST y la necesidad de aplicar las normas. Esta labor se ha llevado a cabo gracias a las excelentes relaciones de trabajo que SafeWork mantiene con importantes instituciones, como organizaciones internacionales, institutos técnicos nacionales, universidades, asociaciones profesionales y centros de formación y de información. De este modo, el programa ha podido seguir ejerciendo un papel predominante en el ámbito internacional³. No obstante, la labor relativa a la promoción y el establecimiento de alianzas ejerce una fuerte presión sobre el personal y los recursos disponibles e impide que SafeWork saque el máximo provecho de esas redes y alianzas.
15. Las conclusiones de la evaluación ponen de manifiesto que podría mejorarse la colaboración con aquellos interlocutores internos que ya se están haciendo eco de los intereses de los donantes, como el programa Better Work, el Servicio del VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo (ILO/AIDS), el Programa Empleos Verdes, el Proyecto Mejores Fábricas para Camboya y el programa Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR). A pesar de que se ha colaborado con otros departamentos cuyo ámbito de trabajo abarca actividades relacionadas con la SST, esta colaboración ha sido desigual y puntual. En general, sería beneficioso que SafeWork se involucrara más en los proyectos de cooperación técnica durante la fase de identificación y diseño para dotar de mayor protagonismo a la creación de capacidad y la sostenibilidad.
16. Los estudios de casos⁴ llevados a cabo para esta evaluación ponen de relieve la desigual calidad de los proyectos de cooperación técnica propuestos por SafeWork en lo que atañe a la aplicación de un marco basado en los resultados. Sólo en algunas propuestas se proporcionaban detalles sobre el análisis de la situación, del cliente y de los resultados, la identificación de las estrategias y supuestos, los planes de gestión y los procesos de aplicación. Además, en las evaluaciones y los informes sobre el avance del proyecto no se contrastaban los progresos con los objetivos.

C. Eficacia

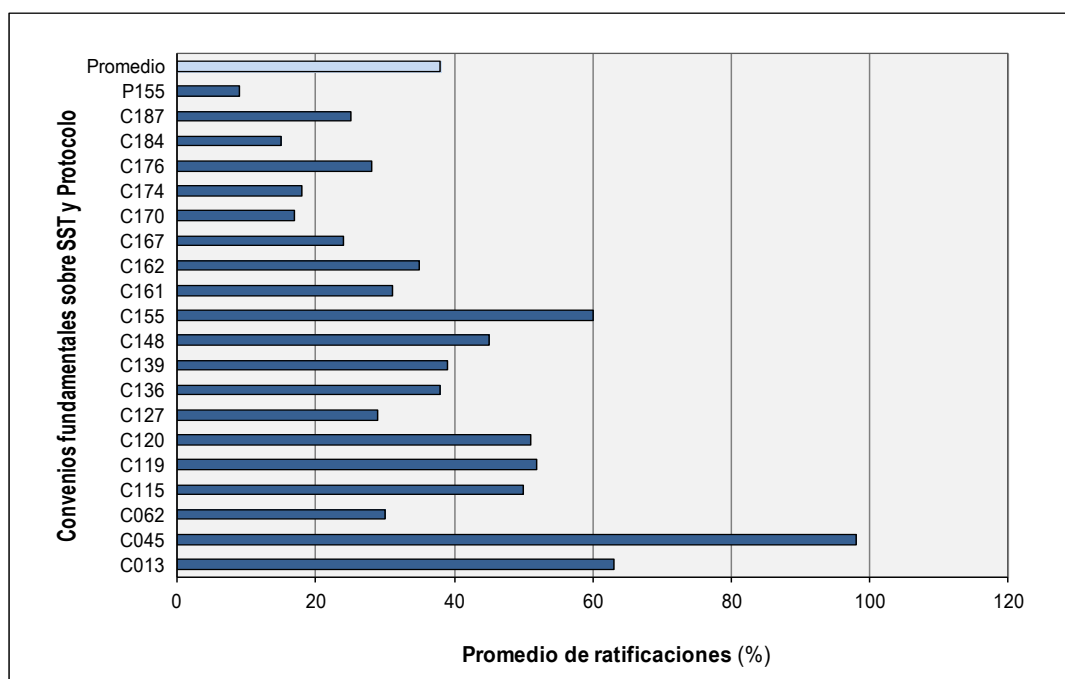
17. La OIT ha adoptado más de 40 normas y 40 repertorios de recomendaciones prácticas sobre SST. Cerca de la mitad de todos los instrumentos de la OIT están directa o indirectamente relacionados con la SST. Hasta el momento, la tasa de ratificación de esos

³ SafeWork considera que las direcciones de SST, las inspecciones de trabajo y el personal encargado de la SST en los sindicatos y las organizaciones de empleadores a nivel nacional en los Estados Miembros son socios clave del programa.

⁴ Se prepararon ocho estudios de caso, correspondientes a los siguientes países: Camboya, India, Indonesia, Kazajstán, Kirguistán, Federación de Rusia, Viet Nam y la Comunidad de Estados Independientes.

instrumentos ha sido limitada, con un promedio de 39 ratificaciones para cada uno de los 19 convenios fundamentales sobre SST. Sólo nueve países han ratificado el Protocolo al Convenio núm. 155 (gráfico 2) ⁵.

Gráfico 2. Ratificaciones de los convenios fundamentales sobre SST y del Protocolo al Convenio núm. 155



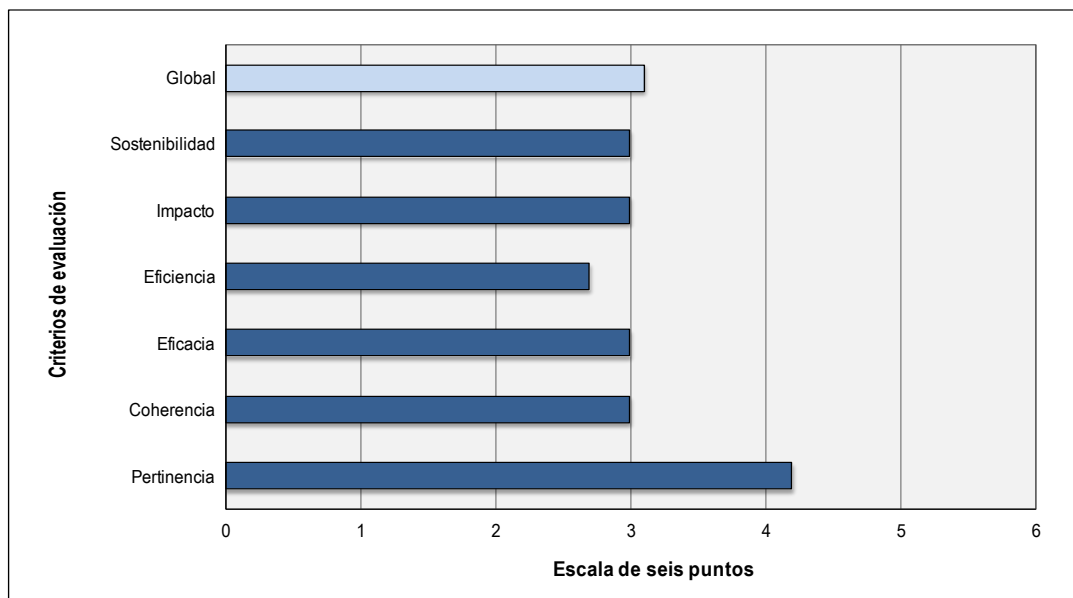
18. El lanzamiento de programas nacionales de SST se ha visto obstaculizado por la falta de fondos de cooperación técnica para el fomento de la capacidad sobre la ejecución y cumplimiento de las directivas y leyes nacionales en materia de SST. Se está dando prioridad al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y las organizaciones locales para elaborar e implementar cambios en las políticas a raíz de la ratificación de los convenios de la OIT, o de la aplicación de las normas y repertorios de recomendaciones prácticas en materia de SST.
19. La igualdad de género, que está contemplada en la estrategia global y en los resultados de los programas de los países, se ha integrado en los convenios sobre SST, las publicaciones del programa, los materiales de formación y las medidas adoptadas. Ahora bien, los objetivos relativos a la igualdad de género en el marco de la estrategia del resultado 6 no están debidamente documentados.
20. Se determinó que la eficacia del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) de la OIT era «medianamente satisfactoria». La adquisición de productos de conocimientos y bases de datos pertinentes correspondientes a los países recibió una puntuación especialmente baja. Los mandantes y los expertos observaron también que los recursos y productos de interés para los países de ingresos medios y bajos

⁵ En el contexto de la OIT, los protocolos están vinculados a un convenio que pueden revisar o complementar parcialmente. Los protocolos están abiertos a la ratificación de los Estados que ya están vinculados por el convenio, o que ratifican ambos instrumentos simultáneamente.

eran inadecuados. Sin embargo, los expertos en SST acceden con regularidad al CIS para recabar información sobre SST en su labor a nivel nacional ⁶.

21. La eficacia del CIS como plataforma de conocimientos mundial recibió una valoración satisfactoria. Sin embargo, la utilidad de la enciclopedia sobre SST se consideró «medianamente satisfactoria». Algunos de los obstáculos más importantes para la eficacia de los servicios del CIS son la falta de herramientas prácticas, dado que los materiales son demasiado técnicos para que puedan servir como referencia general, y el carácter marcadamente europeo o estadounidense de los productos de conocimiento, que impide que puedan aplicarse en configuraciones institucionales de bajos recursos o poco afianzadas.
22. La evaluación apunta a la importancia de mejorar la visibilidad del CIS como polo de conocimientos sobre SST a nivel nacional. Los encuestados de todas las categorías también indican que el CIS debería revisar la información y la base de datos para que sea más pertinente, práctica y accesible a través de una plataforma interactiva y fácil de usar. En general, si bien la pertinencia del CIS se valoró satisfactoriamente, la eficiencia ⁷ y la eficacia ⁸ se consideraron «medianamente insatisfactorias» (gráfico 3).

Gráfico 3. CIS: puntuación global según los criterios de evaluación



Escala de seis puntos: 1 = muy insatisfactorio, 2 = insatisfactorio, 3 = medianamente insatisfactorio, 4 = medianamente satisfactorio, 5 = satisfactorio y 6 = muy satisfactorio.

⁶ Otras fuentes de información sobre SST que se utilizan con frecuencia: Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales (ACGIH); Sociedad Estadounidense de Ingenieros de Seguridad (ASSE); Centro Canadiense de Salud y Seguridad en el Trabajo (CCOHS); Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA); Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC); Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo (IOSH); Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (NIOSH) de los Estados Unidos; Consejo de Seguridad Nacional (NSC) de los Estados Unidos; Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (US-OSHA); y la Organización Mundial de la Salud.

⁷ La eficiencia se mide en términos de competitividad y generación y utilización de recursos (por ejemplo, se invirtió mucho en publicar la enciclopedia de SST sin estudiar su utilidad real).

⁸ La eficacia se mide en términos de compra y divulgación de las bases de datos nacionales, actualización de perfiles de SST, apoyo a la aplicación de la estrategia de la OIT en materia de SST y coordinación con las redes nacionales.

D. Eficiencia

23. Las pruebas recopiladas durante la evaluación indican que SafeWork podía haber mejorado la eficiencia de las actividades de SST mediante una mejor coordinación y comunicación entre el personal de la sede y del terreno y una mejor gestión del proyecto.
24. SafeWork se ha beneficiado con la descentralización de las responsabilidades de apoyo técnico a los equipos de trabajo decente (ETD). Ahora bien, los flujos de información entre el personal del proyecto, la oficina exterior y la sede no están bien definidos y a menudo diluyen la responsabilidad por la ejecución del proyecto. La implementación eficiente de la cooperación técnica regional e interregional a menudo requiere que los ETD participen en la comunicación, la coordinación y el apoyo técnico.

E. Impacto

25. El apoyo de la OIT al fortalecimiento de los sistemas de SST ha tenido un impacto considerable en la mejora de las condiciones de SST en los Estados Miembros a través de las actividades de fomento de la capacidad, concienciación y asistencia técnica destinadas a reforzar los sistemas nacionales de SST. A pesar de que la ratificación de las normas internacionales del trabajo relativas a la SST sigue planteando problemas, los gobiernos han hecho grandes progresos para reforzar la protección de la SST en los marcos jurídicos nacionales. Se detectan limitaciones considerables en la recopilación de datos a nivel nacional, los sistemas de control, la concienciación en el lugar de trabajo — en particular en sectores desatendidos como la agricultura, las pequeñas empresas y la economía informal — y la calidad y presentación de informes de las inspecciones.
26. Si bien las intervenciones de la OIT, por ejemplo en el marco del programa Better Work y el Proyecto Mejores Fábricas para Camboya, podrían convertir a los países socios en opciones de abastecimiento ético para los compradores y consumidores mundiales y contribuir a solucionar los problemas materiales o más visibles, aún están pendientes de resolver diversas cuestiones relativas a los derechos de los trabajadores⁹.

F. Sostenibilidad

27. La solidez técnica de la OIT y las relaciones duraderas que la OIT ha establecido gracias al proceso tripartito la sitúan en una posición idónea para contribuir a la sostenibilidad de los resultados en materia de SST. Ahora bien, la imprevisibilidad de los recursos extrapresupuestarios incide negativamente en la sostenibilidad del impacto de la OIT, dado que la Organización depende de las capacidades institucionales existentes para seguir desempeñando su labor de un modo sostenible.

Valoración global de la estrategia

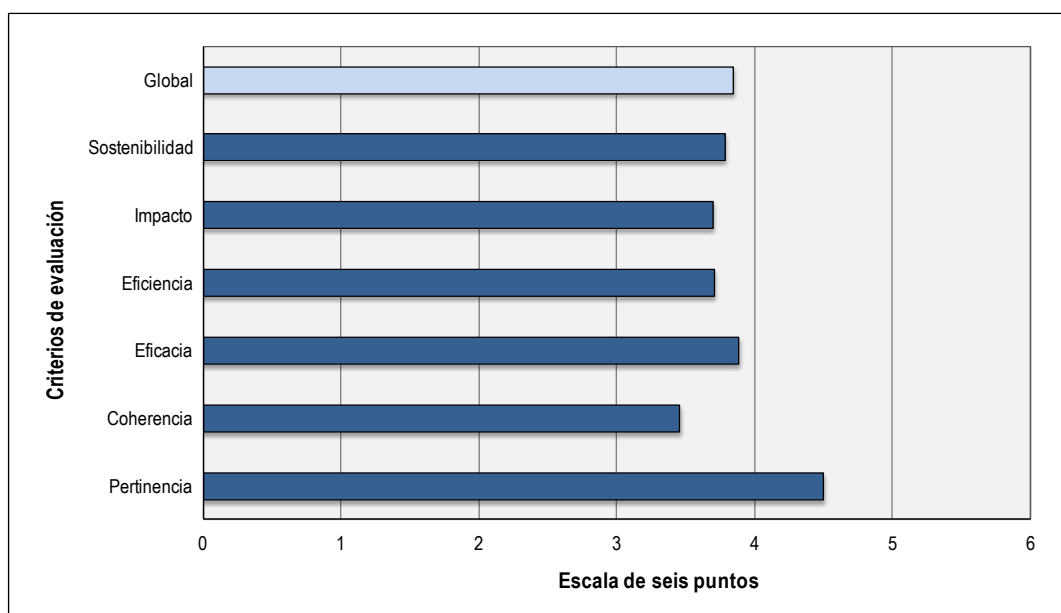
28. La puntuación global¹⁰ del desempeño de la estrategia global en materia de SST basada en los criterios de evaluación pone de manifiesto que, aunque se consideraba que la

⁹ Como la vulneración de la libertad sindical y la negociación colectiva por los directivos, los abusos de los supervisores a los trabajadores, la insuficiencia de la atención médica y la licencia de enfermedad y las prácticas de contratación discriminatorias.

¹⁰ Se basa en las puntuaciones compuestas de las oficinas de país, los ETD, los mandantes tripartitos, los expertos externos y las observaciones de los equipos evaluadores.

pertinencia de la estrategia era «satisfactoria», su coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad resultaron «medianamente satisfactorios» (gráfico 4).

Gráfico 4. Puntuación global del desempeño



Escala de seis puntos: 1 = muy insatisfactorio, 2 = insatisfactorio, 3 = medianamente insatisfactorio, 4 = medianamente satisfactorio, 5 = satisfactorio y 6 = muy satisfactorio.

Enseñanzas extraídas

- Las actividades de promoción y establecimiento de alianzas ejercen una fuerte presión sobre el personal y sobre los recursos. Esta labor se podría gestionar de un modo más eficiente si se racionalizaran las relaciones entre las partes y se definieran y priorizaran sus respectivas funciones. Para ello, será necesario definir las ventajas comparativas de cada unidad técnica y establecer sinergias, teniendo en cuenta que la SST es una cuestión transversal que afecta a diversos ámbitos de la labor de la OIT.
- SafeWork necesita conocer a la perfección las ventajas comparativas y la división del trabajo para poder identificar las prioridades y sinergias entre las organizaciones externas y las unidades internas.
- Una de las prioridades del programa es lograr una alta tasa de ratificación y aplicación de las normas existentes; los recursos limitados de que se dispone se deberían utilizar de un modo eficaz para promover la ratificación y aplicar las normas más recientes.
- Para recabar apoyos en favor de la aplicación de las normas de SST a escala nacional, se deberían reforzar las capacidades locales para facilitar la medición del cumplimiento de los indicadores de SST. Esto supondría analizar la situación en profundidad, lo que sería útil para la cooperación técnica a largo plazo.
- La elaboración de documentación técnica, en colaboración con otros organismos internacionales asociados, debería ajustarse a las necesidades específicas de los mandantes. A tal efecto deberían concebirse enfoques de comunicación creativos, que incluyeran productos informativos para distintas categorías de usuarios.

- Existe un gran potencial para que SafeWork instaure programas y estrategias nacionales a largo plazo, que podrían tener repercusiones duraderas. Ya se están diseñando iniciativas de programación integrada sobre trabajo infantil, formación para las pequeñas y medianas empresas (PYME) y divulgación en las economías agrícolas y rurales, así como en colaboración con ILO/AIDS. Algunas de estas iniciativas ya han recibido financiación. Resultan prometedores los esfuerzos por desplegar este potencial a través del diseño de proyectos innovadores y la colaboración con interlocutores internos que ya están dando respuesta a las prioridades de los donantes.
- También es necesario establecer un proceso de comunicación estrechamente controlado para garantizar un flujo de información constante y un seguimiento oportuno entre el personal de la sede y el de las oficinas exteriores.

Recomendaciones

Recomendación 1

- 29.** A fin de que su programa en materia de SST siga siendo pertinente, la OIT debería asegurarse de que SafeWork cumpla su mandato estratégico relativo a la adopción de una estrategia operativa basada en ámbitos de acción prioritarios que se haga eco de las necesidades de los mandantes de ratificar e implementar los convenios correspondientes y velar por su aplicación. Esta estrategia debería prever el apoyo técnico que necesitan las oficinas exteriores de la OIT para alcanzar los resultados establecidos en los programas de los países beneficiarios que tengan por objeto crear una base de conocimientos global y completa sobre medidas de prevención y un entorno más propicio para el cumplimiento de las normas de SST en el lugar de trabajo.

Recomendación 2

- 30.** La Oficina tiene que mejorar su estrategia de promoción y establecimiento de alianzas en el marco del programa de SST para aumentar su impacto y dar mejor servicio a los socios y grupos de beneficiarios más importantes. La coherencia y la complementariedad entre las instituciones y entre los componentes del programa debería promoverse mediante iniciativas nacionales y regionales bien definidas.

Recomendación 3

- 31.** Fiel a su intención de dar mayor apoyo a las capacidades nacionales para aplicar los convenios fundamentales en materia de SST, la Oficina debería potenciar los mecanismos de los países que estén específicamente vinculados al desarrollo de políticas y programas. Esto permitiría mejorar la medición de los indicadores de SST sobre trabajo decente para reflejar con mayor fidelidad los progresos alcanzados en el marco a largo plazo de la programación de SST en los países.

Recomendación 4

- 32.** El Servicio de Género, Igualdad y Diversidad debería prestar apoyo a SafeWork en la elaboración de una programación que tenga en cuenta la dimensión de género, mediante la adopción de procedimientos más sistemáticos que garanticen la incorporación de las consideraciones de género a mayor escala, en particular en el diseño y la definición de las iniciativas y prioridades de programación. A tal efecto, se debería prestar mayor atención a

la recopilación, medición y análisis de género sistemáticos de los datos de SST para determinar las diferencias entre los hombres y las mujeres en el ámbito de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

Recomendación 5

33. Considerando los avances en los sistemas, productos y tecnologías de la información sobre SST a nivel mundial, así como la aparición de nuevos proveedores de información, el CIS de la OIT debería revisar la producción y divulgación de productos y herramientas de información sobre SST. Se podría proceder a esta revisión en el marco del examen más amplio de la estrategia de gestión de los conocimientos de la Oficina y su política de recuperación de gastos respecto de la divulgación de información, también en lo relativo a la actualización de la Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT.

Recomendación 6

34. El personal de las oficinas exteriores debería participar sistemáticamente en las actividades de desarrollo y ejecución de los proyectos de cooperación técnica en materia de SST. Deberían establecerse procesos bien definidos que rijan la labor desempeñada con los ETD y con la sede a fin de reducir al mínimo los cuellos de botella que impiden una ejecución eficiente de la cooperación técnica, y con objeto de optimizar los sistemas en toda la Oficina.

Recomendación 7

35. Las intervenciones de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo deben obedecer a una estrategia global sobre SST y, lo que es más importante, al mandato normativo de la OIT en la materia con el fin de garantizar que salgan a la luz las vulneraciones de los derechos de los trabajadores, y en particular las infracciones menos patentes.

Recomendación 8

36. La Oficina debe involucrar de forma activa a los mandantes tripartitos para aumentar la sostenibilidad de sus resultados de SST. Esto exigirá el establecimiento de alianzas estratégicas sólidas, así como de una metodología bien definida en la Organización para apoyar y coordinar la participación de los mandantes.

Respuesta de la Oficina

37. En su 104.^a reunión (2015), en la que se celebrará una discusión recurrente sobre la protección social, la Conferencia Internacional del Trabajo examinará los logros, las carencias y los futuros desafíos de la labor de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo que se presentan en esta evaluación. La Oficina ha tomado debidamente nota de las recomendaciones y manifiesta su acuerdo al respecto. En los siguientes párrafos se da respuesta a las ocho recomendaciones formuladas en el resumen de la evaluación.

Recomendación 1

38. El programa de la Oficina sobre SST seguirá centrado en el establecimiento de políticas y programas nacionales de prevención, el fortalecimiento de los marcos jurídicos y la priorización de medidas que den una respuesta eficaz a las necesidades de los mandantes.

Recomendaciones 2 y 4

39. Habida cuenta de que la SST es una cuestión transversal que afecta a numerosas áreas de la labor de la OIT, se potenciarán las sinergias mediante su integración sistemática y una mejor cooperación entre los resultados y los programas, en particular en los ámbitos del fomento del empleo, las empresas sostenibles, las actividades sectoriales, el VIH y el sida, el diálogo social, los trabajadores migrantes, los mejores trabajos, los empleos verdes y la igualdad de género.

Recomendación 3

40. Con respecto a la pertinencia y el contenido de la estrategia sobre SST, las decisiones en materia de políticas de la Conferencia Internacional del Trabajo orientarán la labor de la Oficina. Sin embargo, la Oficina reconoce la necesidad de poner un mayor énfasis en apoyar las capacidades nacionales para aplicar instrumentos esenciales de SST y mejorar la medición de los indicadores de SST en el contexto del marco de trabajo decente.

Recomendación 5

41. Aunque se valoró satisfactoriamente la eficacia del CIS como plataforma mundial de conocimientos sobre SST, la eficacia y eficiencia de sus servicios y productos se consideraron «medianamente satisfactorias». Por consiguiente, se tomarán las iniciativas necesarias para mejorar la plataforma mundial de conocimientos sobre SST con el fin de que se convierta en un instrumento pertinente, práctico, fácil de usar y fácil de aplicar en las configuraciones institucionales de bajos recursos o poco afianzadas.

Recomendación 6

42. La cooperación técnica seguirá siendo un instrumento importante para la estrategia operativa en materia de SST y un medio para proporcionar asistencia directa a los mandantes. Dado que la irregularidad de los recursos extrapresupuestarios se ha convertido en un factor determinante, se explorarán a fondo las posibles alianzas con la comunidad de donantes y la intensificación de la cooperación interinstitucional con importantes interlocutores en el ámbito de la SST a escala mundial, regional y nacional a fin de garantizar la sostenibilidad de las mejoras alcanzadas y las medidas futuras.

Recomendación 7

43. Se procederá a un examen detallado del informe de evaluación y de sus recomendaciones para estudiar posibles ajustes a cualquier aspecto de la labor de la Oficina que pudiera aportar más mejoras en la aplicación de los instrumentos de SST. Esto se logrará otorgando una mayor atención al mandato normativo de la OIT sobre las normas de SST y asegurando que salgan a la luz las vulneraciones de los derechos de los trabajadores, y en particular las infracciones menos patentes.

Recomendación 8

44. Para que las mejoras de la SST sean palpables y aumente la sostenibilidad de los resultados producidos, la Oficina procurará que los mandantes tripartitos se involucren más en la formulación de las prioridades, estrategias operativas y medidas concretas relativas a la SST. Si bien su participación está asegurada en la sede, ésta podría mejorar a escala nacional y regional. Por consiguiente, dada la diversidad de las situaciones de SST y de las necesidades de los mandantes, se mejorará la coordinación entre la sede y las oficinas

exteriores en el diseño y la implementación de los resultados de los programas por país con objeto de que la ejecución de los proyectos sea más eficiente.

Parte II. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para promover las empresas sostenibles y el trabajo decente (resultado 3)

Introducción

- 45.** Esta evaluación considera los progresos realizados y las cuestiones que deben abordarse en relación con la aplicación de las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.^a reunión (2007) ¹¹. En dichas conclusiones se recalca que la promoción de empresas sostenibles es una herramienta importante para el logro del trabajo decente, el desarrollo sostenible y la innovación que a la larga mejora los niveles de vida y las condiciones sociales. Las empresas sostenibles son una fuente principal de crecimiento, creación de riqueza, empleo y trabajo decente en la mayoría de los países. Promover las empresas sostenibles implica fundamentalmente fortalecer las instituciones y los sistemas de gobernanza que hacen prosperar a las empresas, y alentarlas a llevar a cabo sus actividades de manera sostenible. Para ello es indispensable conciliar las necesidades y los intereses de la empresa con la aspiración de la sociedad de seguir un modelo de crecimiento que respete los valores y principios del trabajo decente, la dignidad humana y la sostenibilidad del medio ambiente. Para lograr estos objetivos es necesario establecer nuevas modalidades de cooperación entre los gobiernos, las empresas y la sociedad en su conjunto.
- 46.** Dada la amplitud de las medidas adoptadas, el alcance de la evaluación se limitó al período que va de 2007 a 2012. Se prestó especial atención a tres indicadores del resultado 3 del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015:
- i) reforma de los marcos normativos o de políticas con el fin de introducir mejoras en un entorno propicio para las empresas sostenibles;
 - ii) puesta en práctica de políticas de desarrollo de la iniciativa empresarial y programas de creación de empleo productivo y trabajo decente, y
 - iii) puesta en práctica de programas para fomentar la adopción de prácticas empresariales responsables y sostenibles.
- 47.** Tras un examen de los documentos y un ejercicio de delimitación del alcance de carácter preliminar se llevaron a cabo misiones sobre el terreno en Kenya, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania, se examinó la documentación de las actividades emprendidas en Indonesia, Perú y Zambia, y se realizó una encuesta de los especialistas de la OIT en el terreno sobre desarrollo de empresas. Se llevaron a cabo cerca de 60 entrevistas con informantes clave.

¹¹ OIT: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, *Actas Provisionales* núm. 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, Ginebra, 2007.

Enfoque operativo

48. Se pidió específicamente a la Oficina que se centrara en proporcionar respuestas prácticas y orientadas en función de la demanda sin perder de vista los elementos clave de la sostenibilidad y el trabajo decente. En 2009, en respuesta a las conclusiones formuladas por la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT definió una estrategia basada en tres pilares:
- i) crear las condiciones necesarias para que las empresas sostenibles prosperen y creen puestos de trabajo;
 - ii) ofrecer estímulos a los empresarios para que cumplan sus aspiraciones de crear empresas, y
 - iii) potenciar lugares de trabajo sostenibles y responsables que conjuguen el incremento de la productividad y la disminución de la huella medioambiental con mejores condiciones de trabajo y relaciones laborales.
49. En relación con estos elementos existen tres cuestiones transversales: igualdad de género y empoderamiento; mejora y formalización de las empresas informales; y sostenibilidad medioambiental, ecologización de las empresas y empleos verdes. La estrategia está en marcha y en junio de 2013 se consolidó aún más a raíz de las discusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre desarrollo sostenible.

Resumen de las conclusiones

A. *Pertinencia y coherencia*

50. La evaluación estableció que en la puesta en práctica de la estrategia sobre empresas sostenibles la Oficina está avanzando en la buena dirección. En efecto, en el marco establecido en 2007, la Oficina ha elaborado o perfeccionado herramientas y materiales de gran calidad, producido numerosos estudios y análisis de gran importancia, y participado en el diálogo sobre políticas en colaboración con los mandantes tripartitos y los organismos interlocutores de las Naciones Unidas.
51. Sin embargo, el nivel de esfuerzos desplegados en relación con los distintos indicadores ha sido muy desigual, dedicándose más esfuerzos y recursos a los programas y proyectos de fomento de la capacidad empresarial que a otros pilares. En términos generales, la estrategia se basa en conocimientos técnicos básicos indispensables para mantener productos clave y fomentar la innovación. No obstante, las operaciones mundiales y en los países se financian en gran medida mediante recursos de cooperación técnica. A pesar de un gasto en cooperación técnica de aproximadamente 80 millones de dólares de los Estados Unidos por bienio, muchos proyectos siguen siendo demasiado independientes, ya que utilizan diferentes sitios web, marcos de resultados y prácticas de presentación de informes.

B. *Eficiencia*

52. A nivel de los países, se han introducido innovaciones para fomentar la mejora de las prácticas en el lugar de trabajo y propiciar la actualización de los materiales, lo que permitirá abordar de forma más eficaz los derechos y la protección de los trabajadores. Sin embargo, la breve duración de los proyectos, las restricciones sobre el uso de los recursos movilizados, así como la amplia distribución geográfica y sectorial de las intervenciones,

han dado como resultado que el uso para el que estaban pensados sólo se esté cumpliendo de forma parcial.

- 53.** Los enfoques innovadores que se están empleando para abordar la cuestión del entorno propicio, incluidas las evaluaciones orientadas hacia las políticas, pueden mejorar el impacto y la sostenibilidad de los proyectos de la OIT. La tendencia a realizar evaluaciones más analíticas del entorno propicio es una forma importante de relacionar el desarrollo de empresas con una discusión más amplia sobre el empleo y el trabajo decente en el plano de las políticas nacionales, siempre que dichas evaluaciones abarquen los desafíos en materia de trabajo decente que afectan a las empresas. Hasta la fecha, pocas estrategias de trabajo decente a nivel de los países apoyadas por la OIT consideran que el desarrollo de empresas del sector privado va más allá de su potencial de creación de empleo.
- 54.** La OIT registra numerosos ejemplos de casos en los que se ha logrado fortalecer la capacidad de los mandantes para entender las necesidades de las empresas, lo cual permite un tratamiento más adecuado del entorno de políticas y reglamentos que hace posible un crecimiento con trabajo decente. Ahora bien, el examen de los proyectos muestra que la transición desde un enfoque basado en gran medida en la cooperación técnica y con un énfasis muy marcado en la formación requiere tiempo, y que tal vez los donantes podrían no estar dispuestos a financiarla tan fácilmente. La vinculación del sector privado y el desarrollo de empresas sostenibles con el debate más amplio de la política nacional en materia de trabajo decente parece ofrecer un potencial mucho mayor; sin embargo, aún no existen pruebas concretas sobre la manera como ello ha funcionado hasta el momento.
- 55.** En muchos países la OIT carece de la perspectiva analítica que se requiere para forjar una visión a más largo plazo a nivel de los países con vistas a la aplicación de un enfoque estratégico e integrado en materia de trabajo decente. Sin ello, las oficinas de país de la OIT tienden a abordar el desarrollo de empresas con enfoques pragmáticos y a más corto plazo, que son el tipo de enfoques que los gobiernos exigen y los donantes financian, pasando por alto generalmente las oportunidades para introducir cambios más sistemáticos y a más largo plazo, con la esperanza de ofrecer soluciones sencillas a problemas complejos.
- 56.** El desarrollo de empresas constituye una cuestión prioritaria para los mandantes, como se refleja en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). Los estudios de caso efectuados para la presente evaluación muestran que este carácter prioritario no siempre se ha traducido en una visión coherente y a más largo plazo de los PTDP con respecto a las iniciativas de desarrollo de empresas sostenibles de la OIT. Los proyectos y los donantes todavía estructuran en gran medida la acción de la OIT a nivel de los países, que a veces ha sido vista como excesivamente impulsada por la oferta. Sin embargo, en su enfoque sobre cooperación para el desarrollo, los principales organismos donantes de la OIT han integrado el desarrollo del sector privado como un elemento fundamental, y la base en materia de cooperación técnica con que cuenta la OIT para poner en práctica la estrategia es muy importante.
- 57.** La presente evaluación no hizo demasiado hincapié en productos bien establecidos como los programas «Inicie y Mejore su Negocio» (IMESUN) y «Conozca su Negocio» (KAB), pese a haber establecido que ambos son objeto de demanda y que la calidad del servicio que prestan goza de buena reputación. Con sus proyectos, la Oficina también ha promovido estrategias locales y sectoriales de empresas sostenibles, que recientemente han sido ampliadas de modo que incluyan estrategias de ecologización de las empresas y creación de empleos verdes, todo lo cual ha abierto perspectivas alentadoras en ámbitos tales como el acceso al empleo de grupos vulnerables, el trabajo peligroso en las PYME y la identificación de oportunidades de creación de empleo. Cabe destacar la excelente labor realizada para fomentar la capacidad empresarial de las mujeres. Un esfuerzo más

concentrado y más orientado a los sectores, comunidades y grupos vulnerables permitiría una mejor definición de los objetivos, aumentaría la visibilidad y podría tener una mayor repercusión.

58. Se han hecho importantes avances en el análisis y desarrollo de las cadenas de valor, sobre todo por lo que respecta a las herramientas y la conceptualización; la ejecución de este trabajo exige una integración continua en el diseño de las propuestas de cooperación técnica y un entorno de programación flexible y a más largo plazo que incluya la programación conjunta con otras organizaciones. Los datos sugieren que esta transición ya se está produciendo.
59. La aplicación de prácticas responsables y sostenibles en el lugar de trabajo ha sido promovida a través de una iniciativa de gran envergadura y suficientemente desarrollada, el programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR), financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) del Gobierno de Suiza y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD). En la fase piloto inicial se extrajeron ideas y enseñanzas de ocho estudios de caso por país; las fases subsiguientes se han dedicado a perfeccionar y ampliar la promoción de prácticas decentes en el lugar de trabajo a nivel nacional, sectorial y de las empresas. No obstante, la dependencia de dos donantes plantea riesgos incómodos en este campo de trabajo tan prometedor, que podría desaparecer de no contar con una financiación sostenida.
60. Se estableció que el trabajo realizado para promover las asociaciones de empresas y las empresas cooperativas tenía un enorme potencial pero que en la actualidad no estaba suficientemente desarrollado, en gran medida a causa de la escasez de recursos y al hecho de que, hasta ahora, había pocos ejemplos de sistemas cooperativos en la cooperación técnica para el desarrollo de pequeñas empresas. Es necesario, pues, centrarse en modelos innovadores que resulten atractivos para los jóvenes empresarios y respondan a sus necesidades mediante sólidos resultados empresariales y beneficios de valor añadido, en el marco de un sistema cooperativo. Estos objetivos comerciales no son incompatibles con los programas sociales de las instituciones de cooperación. El elemento de financiación social que se añadió recientemente a la composición de la estrategia ofrece otros medios para revitalizar los enfoques cooperativos que incorporan servicios financieros y conocimientos técnicos.
61. La base de conocimientos sobre empresas sostenibles, que incluye estudios, guías y otros productos recientes, es extraordinaria. Aunque se están difundiendo estos conocimientos técnicos mediante la creación de plataformas y sistemas interactivos a los que pueden acceder las empresas, sus proveedores de servicios y los mandantes que brindan apoyo y orientación para el desarrollo de pequeñas empresas, su difusión sigue siendo fragmentaria. También habría que reducir los obstáculos internos y externos con que tropiezan los usuarios y conjugar el contenido y los mensajes de modo que abarquen el Programa de Trabajo Decente, de carácter más amplio.
62. Actualmente no existen pautas de orientación ni mecanismos de coordinación claros en la Oficina que permitan determinar de qué manera la estrategia de empresas sostenibles podría aprovechar dichos recursos a más largo plazo a efectos del desarrollo de estrategias para pequeñas empresas a nivel de los países.
63. La colaboración eficaz con el sector privado, en calidad de inversores y donantes, será cada vez más decisiva para los resultados de trabajo decente. Es indispensable que esta colaboración no se limite a las alianzas con el sector privado, y en este sentido la Oficina está procurando articular una estrategia que resulte viable.

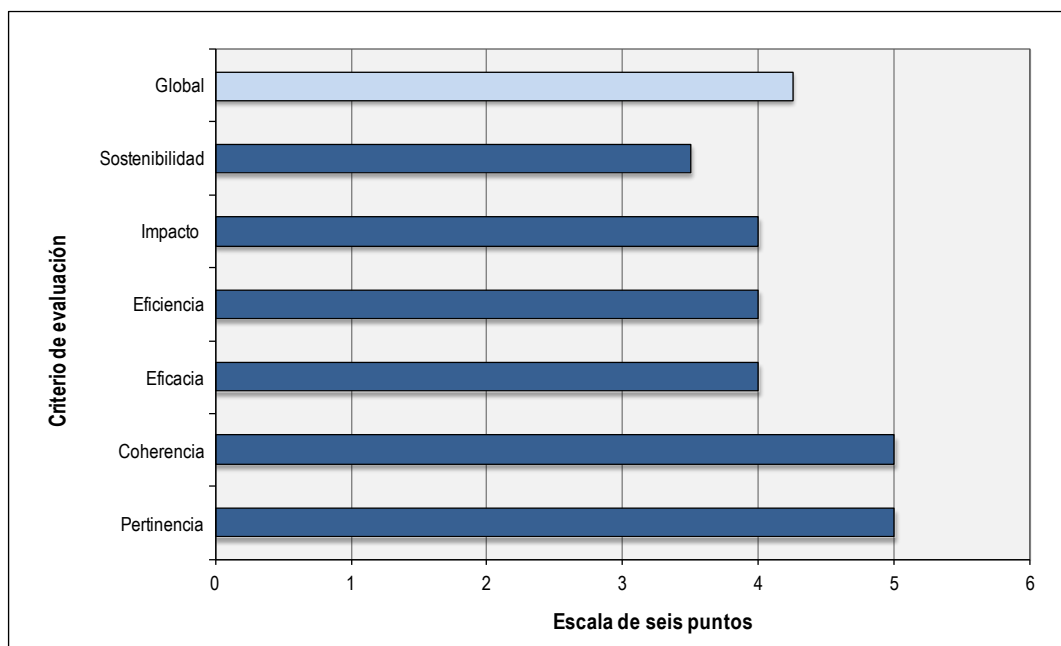
C. Impacto y sostenibilidad

64. La Oficina ha desarrollado metodologías y efectuado estudios para evaluar el impacto de sus productos mejor establecidos, incluidos los programas Conozca su Negocio (KAB) e Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN), y los resultados de esos estudios documentan actividades de creación de empleo. Aunque es una práctica claramente establecida, aún no se utiliza de forma sistemática el seguimiento de resultados para cerciorarse de la calidad o la estabilidad de los empleos creados por las empresas. De ahí que sea escasa la información sobre la sostenibilidad de estos puestos de trabajo. Por lo que respecta a la sostenibilidad de la capacidad de la OIT para establecer y mantener niveles elevados de calidad, la base de recursos y la competencia técnica del personal son motivos para mostrarse optimistas.

Valoración global de la estrategia

65. La valoración global del desempeño de la estrategia para promover la creación de empresas y el trabajo decente basada en los criterios de evaluación muestra que la pertinencia y coherencia de la estrategia eran «satisfactorias» y la eficacia, la eficiencia y el impacto se puntuaban como «medianamente insatisfactorias», mientras que la sostenibilidad se aproximaba en la escala a la puntuación correspondiente a «medianamente satisfactoria» (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Puntuación global del desempeño



Escala de seis puntos: 1= muy insatisfactorio, 2= insatisfactorio, 3= medianamente insatisfactorio, 4= medianamente satisfactorio, 5= satisfactorio, 6= muy satisfactorio.

Enseñanzas extraídas

66. Debido a la amplitud de la presente evaluación pudieron extraerse numerosas enseñanzas, pero en este resumen sólo pueden indicarse unas pocas.

- La labor relativa a la política del «entorno propicio» ha puesto de manifiesto que resulta difícil revisar las leyes y reglamentos para fomentar el crecimiento sostenible

de las empresas si las instituciones competentes no tienen la voluntad o la capacidad para introducir cambios. Abordar este problema representará un desafío importante para las iniciativas destinadas a crear un entorno propicio. La planificación y el seguimiento de la mejora la capacidad y las prácticas institucionales serán factores decisivos para reforzar el proceso de cambio.

- A nivel de las empresas se reconoce cada vez más que la calidad del trabajo incide considerablemente en la productividad y la rentabilidad. De igual importancia, aunque menos estudiado, es el efecto de la productividad y la rentabilidad en las situaciones de empleo de los trabajadores. En último término, las empresas sostenibles tienen por objeto lograr un círculo virtuoso cuyo resultado sea crear y mantener trabajo decente. Las actividades futuras deberán ampliar y reforzar las empresas con el fin de generar nuevos puestos de trabajo; no obstante, es necesario que tales actividades se encaminen de forma prioritaria a determinar si se está logrando crear ese círculo virtuoso y, en su caso, de qué manera se está logrando.

Recomendaciones

Recomendación 1

67. La OIT debería establecer evaluaciones normalizadas para los países con el fin de determinar las prioridades y respuestas integradas en materia de trabajo decente en los contextos específicos de los países, en los que las empresas sostenibles puedan articularse de forma más eficaz.

Recomendación 2

68. La Oficina debería dar prioridad a unos cuantos países para establecer en ellos una visión y una estrategia a más largo plazo para el desarrollo de empresas sostenibles, concediendo un plazo de tiempo adecuado para el despliegue de todas las dimensiones del modelo de empresas sostenibles, incluidos los elementos esenciales de la sostenibilidad social y medioambiental.

Recomendación 3

69. La Oficina debería buscar de forma más activa alianzas de colaboración público-privadas con fundaciones sin fines de lucro que puedan adoptar estrategias a más largo plazo para el desarrollo de pequeñas empresas a nivel de los países.

Recomendación 4

70. En el pilar de la iniciativa empresarial, la Oficina debería integrar el seguimiento y la evaluación de datos, así como la medición de indicadores clave, a fin de hacer un seguimiento de los progresos en la mejora de los derechos y condiciones de trabajo de los trabajadores en empresas recientemente constituidas o reforzadas.

Recomendación 5

71. La Oficina debería modificar la programación de modo que la esfera de importancia decisiva en materia de «productividad y condiciones de trabajo en las PYME» se relacione de forma más directa con los conocimientos técnicos de la OIT en el ámbito de las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y otros tipos de derechos y

medidas de protección, integrando componentes con vistas a un tratamiento más sustantivo de estas dimensiones.

Recomendación 6

72. La Oficina debería garantizar que las estrategias sobre iniciativa empresarial de los jóvenes y desarrollo de empresas de jóvenes, así como el empleo juvenil, estén concebidos, programados y relacionados entre sí de forma coherente.

Recomendación 7

73. La Oficina debería seguir impulsando proyectos de mayor envergadura, más integrados y más orientados hacia las políticas a fin de emprender iniciativas políticamente delicadas respecto de la creación de entornos propicios para las empresas, estableciendo alianzas de colaboración con las Naciones Unidas cuando la escala del proyecto justifique que se incurra en costos de transacción más altos.

Recomendación 8

74. La Oficina debería concluir la revisión de los productos clave para el desarrollo de empresas, incorporando nuevas tecnologías de la comunicación y modernizando las que ya existían, de modo que esté en condiciones de responder de forma más adecuada a las necesidades de los usuarios internos y externos que puedan prolongarse más allá del período de ejecución de proyectos concretos; además, la Oficina debería mancomunar los recursos destinados a los proyectos en el ámbito de la cooperación técnica con el objeto de desarrollar e implantar oportunamente nuevas herramientas informáticas.

Recomendación 9

75. Tras superar exitosamente una etapa centrada en la reforma legislativa, la Oficina debería reposicionar la labor en el ámbito de las cooperativas con el fin de propiciar un mayor desarrollo de las cooperativas sobre el terreno y reflejar el creciente interés en la economía social.

Recomendación 10

76. Convendría que la Oficina adaptara los enfoques de desarrollo empresarial de la OIT relacionados con la economía y los empleos verdes a sus principales ventajas comparativas, vinculándolos con los interlocutores de las Naciones Unidas para la prestación de servicios de asesoramiento en tecnologías verdes, ámbito en que la ventaja comparativa de la OIT es más limitada.

Respuesta de la Oficina

77. La Oficina acoge con satisfacción la conclusión de la evaluación según la cual la estrategia que se aplica desde 2010 es muy pertinente y su aplicación sigue la dirección acertada ya que presta asistencia a los mandantes nacionales con productos de gran calidad para responder al desafío prioritario de desarrollar empresas sostenibles.
78. La Oficina reconoce que los resultados obtenidos son aún muy dispares y acoge las recomendaciones formuladas con algunas reservas. El enfoque del entorno propicio para las empresas aún está en proceso de elaboración, aunque tiene ahora una cobertura más

amplia y resulta más eficaz para obtener resultados en materia de políticas. Asimismo, se está produciendo un cambio gradual en la labor relacionada con las cooperativas, que de estar enfocada a la exitosa prestación de servicios de asesoramiento sobre la reforma legislativa se orienta ahora a la creación y gestión de cooperativas y empresas de la economía social. Se trabajará de forma muy activa en ambos ámbitos. En particular, el enfoque del entorno propicio seguirá constituyendo una prioridad a efectos del desarrollo e implantación progresiva de productos en el próximo bienio.

Recomendación 1

79. Con el fin de articular más eficazmente el desarrollo de empresas en los programas reglamentarios y de políticas es sin duda indispensable vincular ese objetivo más estrecha y coherentemente con los marcos institucionales y de políticas, tanto en los sistemas de mercado como en la esfera de política. Debe señalarse que a menudo resulta difícil para los mandantes influir en las carteras correspondientes, por ejemplo en las carteras de finanzas, infraestructuras y políticas industriales y comerciales.

Recomendaciones 2 y 3

80. La evolución que ha tenido lugar recientemente en las carteras de las empresas muestra que los proyectos son más importantes e integrados, pero que los recursos del presupuesto ordinario de la sede se asignan a un número más reducido de resultados de los programas por país. En 2013, los nuevos créditos aprobados para actividades de cooperación técnica por un monto total de 40 millones de dólares de los Estados Unidos se asignaron a cuatro proyectos. Se considera positiva la propuesta de adoptar estrategias y compromisos a más largo plazo; sin embargo, en la actualidad los procesos generales de planificación y formulación del presupuesto no cuentan con el apoyo de la OIT ni de la mayoría de los interlocutores y donantes nacionales. La Oficina estima que esta idea es muy positiva pero, a la luz de la experiencia, no cree que las fundaciones garanticen compromisos a más largo plazo que la tradicional asistencia oficial para el desarrollo. Los procedimientos que rigen actualmente las alianzas público-privadas también dificultan la movilización de recursos significativos de donantes del sector privado. Además, habría que consolidar la colaboración con el sector privado en lugar de concebirla simplemente como una fuente de recursos extrapresupuestarios; el potencial más importante en este sentido residiría al parecer en aunar fuerzas y potenciar la capacidad y los conocimientos técnicos del sector privado con el objeto de promover el trabajo decente en empresas sostenibles.

Recomendación 4

81. En cuanto a la recomendación 4, ya se están tomando medidas al respecto y todos los productos del Departamento de Empresas están estableciendo modelos de intervención que deben satisfacer requisitos estrictos para la medición de los resultados en términos de los resultados de trabajo decente. Para las dimensiones del trabajo decente, los marcos lógicos e indicadores correspondientes incluyen medidas aproximadas que pueden evaluarse y someterse a seguimiento.

Recomendaciones 5 y 6

82. En el marco del Programa y Presupuesto para 2012-2013, se está trabajando en un producto global sobre productividad y condiciones de trabajo en las PYME en colaboración con el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS), el Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo (TRAVAIL) y el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medioambiente (SafeWork). Las esferas

homónimas de importancia decisiva iniciaron funciones en mayo de 2013 y se asignaron fondos para un primer plan de trabajo conjunto que se está poniendo en práctica con el concurso de unidades adicionales de la Oficina en la sede y las oficinas exteriores. El Departamento de Empresas ha participado en múltiples discusiones con el coordinador de empleo juvenil y la esfera de importancia decisiva en materia de empleo juvenil, las cuales deberían contribuir a garantizar la coherencia de los distintos elementos de la estrategia de empleo juvenil.

Recomendación 7

- 83.** Por lo que respecta a las alianzas de colaboración con las Naciones Unidas, el Departamento de Empresas está explorando posibilidades de trabajar con otros organismos de las Naciones Unidas en lo tocante al desarrollo de las cadenas de valor (por ejemplo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Centro Internacional de Formación de la OIT) y a la productividad (por ejemplo con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Sin embargo, en lo que concierne a la cuestión del entorno propicio, las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo son los socios más prometedores.

Recomendación 8

- 84.** La recomendación se acoge con satisfacción. La revisión del producto más importante y que más se ha utilizado hasta la fecha (el programa IMESUN) concluirá a finales de 2013 y se está avanzando en el trabajo relativo al programa de Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer (WED). Debido a la escasez de recursos humanos y materiales, la modernización deberá proceder de forma secuencial y no podrá abarcar varios productos al mismo tiempo.

Recomendación 9

- 85.** La Oficina estima que el hecho de que la economía rural haya sido identificada como una esfera de importancia decisiva representa una oportunidad importante para utilizar el nuevo producto sobre gestión de cooperativas denominado «My.Coop». La prestación de apoyo práctico y el desarrollo de la economía social forman parte de la respuesta de la OIT a la crisis en Grecia.

Recomendación 10

- 86.** La aplicación de las Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.^a reunión (2013), así como el seguimiento de la iniciativa verde propuesta por el Director General ofrecerán importantes oportunidades. Se ha establecido una estrecha alianza de colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la ONUDI para fomentar la creación de capacidades y la prestación de asistencia a efectos del diseño y aplicación de políticas nacionales para una mayor sostenibilidad medioambiental. En febrero de 2013, el PNUMA, la OIT, la ONUDI y el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) firmaron un Memorando de Entendimiento sobre la Alianza para una Economía Verde cuyos recursos iniciales ya han sido movilizados.

Parte III. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para promover el trabajo decente en la región árabe: una evaluación conjunta de Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado

Introducción

- 87.** El alcance del estudio incluía los programas de la OIT en el Líbano, Jordania y el territorio palestino ocupado ¹² entre 2008 y 2012, abarcando de ese modo dos bienios y medio (Programa y Presupuesto de 2008-2009, 2010-2011 y 2012). Además, la evaluación analizaba en qué medida la Oficina Regional de la OIT para los Estados árabes (OR-Estados Árabes) había podido brindar un apoyo satisfactorio a esos programas ¹³.
- 88.** La Unidad de Evaluación dirigió la evaluación, en coordinación con la OR-Estados Árabes. Las evaluaciones específicas corrieron a cargo de consultores independientes mientras que un equipo de consultores internacionales trianguló los datos y finalizó el análisis conjunto.
- 89.** Los métodos empleados para la recopilación de datos incluyeron exámenes de los documentos pertinentes, entrevistas con las principales partes interesadas, incluidos los mandantes tripartitos y los interlocutores sociales, y consultas con miembros del personal de la OR-Estados Árabes.
- 90.** El Líbano, Jordania y el territorio palestino ocupado se enfrentan a unas condiciones políticas y económicas difíciles. En los últimos años, la primavera árabe ha influido en la situación social, política y económica del Líbano y de Jordania, en particular tras la llegada de refugiados procedentes de la República Árabe Siria y la consiguiente presión que estos han ejercido sobre el empleo, los recursos y las infraestructuras en las naciones de acogida. Ninguna de ellas dispone de una oficina de la OIT plenamente desarrollada de modo que, en gran medida, la responsabilidad de llevar a la práctica los compromisos de la OIT recae en la OR-Estados Árabes, que también es parte interesada.
- 91.** La OIT debe resolver los graves problemas relacionados con el trabajo decente que plantean las condiciones económicas y laborales, en particular un crecimiento económico débil, una tasa de desempleo relativamente elevada, un desarrollo de las capacidades insuficiente, una baja tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo, unos derechos laborales de los migrantes frágiles, una protección social inadecuada y una escasa observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Enfoque operativo

- 92.** El Programa de Acción Árabe para el Empleo (Programa de Acción del Foro Árabe sobre el Trabajo) constituye el marco general para las intervenciones de la OIT en la región

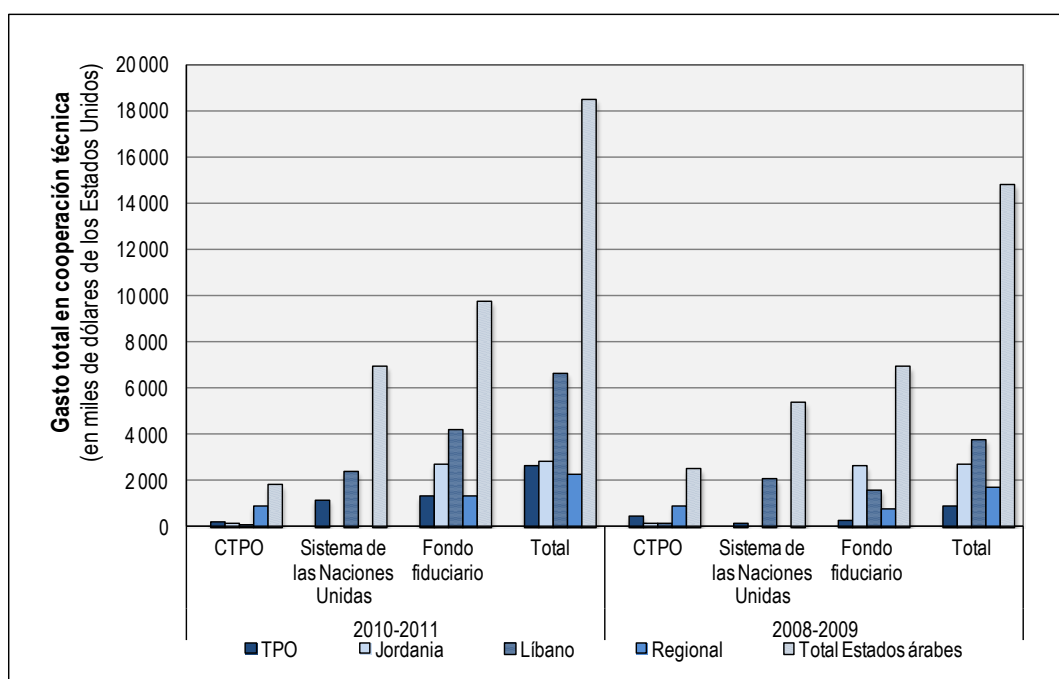
¹² Solamente Jordania disponía de un PTDP en vigor, mientras que el Líbano y el territorio palestino ocupado contaban con estrategias de trabajo decente y están elaborando sus primeros programas de trabajo decente.

¹³ La agrupación se realizó de acuerdo con la OR-Estados Árabes, sobre la base de los elementos comunes en términos de déficits en materia de trabajo decente, así como del enfoque del programa de la OIT, la elevada concentración de actividades de la OIT en la región y la estrecha implicación de la OIT con la comunidad de las Naciones Unidas.

árabe¹⁴. Además del Programa de Acción del Foro Árabe sobre el Trabajo, las estrategias de trabajo decente y los marcos de desarrollo específicos para cada país han constituido los cimientos sobre los que se ha asentado la cooperación de la OIT en Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado.

93. El perfil financiero¹⁵ muestra que el gasto total en concepto de cooperación técnica para la región en el bienio 2010-2011 ascendió a 18 465 000 dólares de los Estados Unidos, una cifra que supera prácticamente en un 20 por ciento la del bienio 2008-2009. Tanto en el territorio palestino ocupado como en el Líbano, el gasto en concepto de cooperación técnica en 2010-2011 fue significativamente superior al del bienio 2008-2009, mientras que en Jordania esta cantidad se mantuvo en unos niveles relativamente constantes y registró un incremento marginal. Asimismo, entre 2008-2009 y 2010-2011 los gastos con cargo a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) en la región árabe aumentaron en un 30 por ciento¹⁶.

Gráfico 6. Perfil financiero: bienios 2008-2009 y 2010-2011



¹⁴ El Programa de Acción del Foro Árabe sobre el Trabajo se elaboró durante el Foro Árabe sobre el Trabajo, celebrado en 2009. Está en consonancia con el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y el Decenio Árabe para el Empleo (2010-2020). Sus principales prioridades son: el trabajo decente, el crecimiento sostenible y la recuperación; la mejora de la gestión de la migración laboral; el empleo y el desarrollo; la creación de unos sistemas de protección social adecuados y la protección de las personas; el fortalecimiento de las normas internacionales del trabajo y de los derechos de los trabajadores; el diálogo social y el tripartismo para el análisis de las crisis y la respuesta a estas; la promoción de empresas sostenibles para la creación de empleo y su conservación; y las iniciativas y las alianzas regionales.

¹⁵ De acuerdo con la *Aplicación del programa de la OIT en 2008-2009*, Anexo VIII, pág. 218 y Anexo IV, pág. 207; y la *Aplicación del programa de la OIT en 2010-2011*, Anexo VI, pág. 133 y Anexo III, pág. 129.

¹⁶ En el caso de la región de los países árabes, el gasto con cargo a la CSPO fue de 1 506 000 dólares de los Estados Unidos en 2008-2009 y de 1 953 408 dólares de los Estados Unidos en 2010-2011.

Resumen de las conclusiones

A. *Pertinencia*

94. Las estrategias y prioridades en materia de trabajo decente identificadas en Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado están en consonancia con las esferas prioritarias que se señalan en el Programa de Acción del Foro Árabe sobre el Trabajo, así como con las prioridades de los planes nacionales de desarrollo. No obstante, la existencia de múltiples marcos nacionales de desarrollo (por ejemplo, en Jordania y el territorio palestino ocupado) o su ausencia (como sucede en el Líbano) plantean distintos desafíos a la hora de alinear prioridades y estrategias. Las conclusiones de la evaluación sugieren que la OR-Estados Árabes ha intentado armonizar las necesidades y las prioridades identificadas por los mandantes nacionales pese a los cambios frecuentes en las cúpulas políticas y en los marcos de desarrollo. El aumento de la presencia del Programa de Trabajo Decente en el marco de las Naciones Unidas ¹⁷ ha contribuido a mejorar la pertinencia de las estrategias de trabajo decente. No obstante, se señaló que la capacidad para adecuarse al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) plantea un desafío de carácter general en ese entorno volátil.
95. Uno de los principales puntos fuertes de la Oficina es la implicación de los mandantes tripartitos en los procesos de toma de decisiones sobre reformas legislativas y en materia de políticas y sobre los mecanismos de aplicación en Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado.

Cuadro 1. Programa de la OIT en Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado

País	Marcos nacionales y de las Naciones Unidas para el desarrollo por los que se guía la labor de la OIT	Resultados del Marco de Políticas y Estrategias (MPE) de la OIT que se abordan mediante resultados de programas por país «específicos»
Jordania	Programa Nacional de Jordania (2006-2015), Programa Ejecutivo de Desarrollo (2011-2013), Estrategia Nacional de Empleo (2011-2020), y MANUD (2013-2017). La OIT está presente en cuatro de los cinco resultados del MANUD	17 de los 19 resultados del MPE (con arreglo a los cuatro objetivos estratégicos del MPE)
Líbano	No hay ningún plan nacional ni estrategia de empleo concreta en vigor. Se siguieron otros marcos disponibles, como París III, las declaraciones ministeriales o las estrategias sectoriales. La OIT está presente en cuatro de los cinco resultados del MANUD (2010-2014).	9 de los 19 resultados del MPE (con arreglo a los cuatro objetivos estratégicos del MPE)
Territorio palestino ocupado	Programa Palestino de Empleo según lo dispuesto en el Plan Palestino de Reforma y Desarrollo (2008-2010) y en el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2013). Planes de Respuesta a Mediano Plazo, fase I, 2009-2010, y fase II, 2011-2013. Se está elaborando el MANUD (2013-2017), en el que la OIT tiene una presencia activa, junto con los mandantes.	7 de los 19 resultados del MPE (con arreglo a los objetivos estratégicos 1, 3 y 4 del MPE)

96. La evaluación señaló la gran preocupación que albergaban los mandantes por la llegada de refugiados de Siria durante los últimos dos años. Esta preocupación está relacionada con el desempleo, la presión sobre las infraestructuras y las instalaciones y una protección social insuficiente. Otra de las dificultades señaladas estaba relacionada con la colaboración con nuevas organizaciones de trabajadores. Sería preciso revisar los déficits y las alianzas en materia de trabajo decente a la luz de estos nuevos avances, a fin de adaptar y comunicar mejor la estrategia de la OIT en los próximos años. Este nuevo escenario obliga a la OIT a

¹⁷ El territorio palestino ocupado concluyó su primer MANUD en agosto de 2013. Anteriormente, Naciones Unidas siguió, en el territorio palestino ocupado, sendos planes bienales de respuesta a mediano plazo en 2009-2010 y 2011-2013.

adoptar una actitud más flexible, tanto en lo que respecta a sus alianzas como al marco de intervención, a fin de dar respuesta a las expectativas de los mandantes nacionales en un entorno política e institucionalmente incierto.

B. Coherencia

- 97.** Los proyectos nacionales (financiados con fondos para la cooperación técnica o con cargo a la CSPO) estaban en consonancia con los objetivos y los resultados del Marco de Estrategias y Políticas de la OIT. Ninguno de los proyectos examinados en esta evaluación se consideró irrelevante para el contexto o las prioridades nacionales en materia de desarrollo aplicables durante el período de evaluación, pese a que se cuestionó la inversión en un proyecto relacionado con el VIH y el sida en Jordania.
- 98.** Si bien se tomó nota de la colaboración efectiva a través de programas conjuntos de las Naciones Unidas, existe margen para mejorar la coherencia con las Naciones Unidas y otros organismos donantes que desempeñan mandatos similares, especialmente en el territorio palestino ocupado y en el Líbano. La evaluación también observa las limitaciones en materia de recursos humanos y la falta de una coordinación adecuada entre el personal del proyecto, lo que provoca que existan múltiples canales de comunicación con los mandantes. A la luz de las conclusiones de la evaluación, tal vez sea necesario revisar los acuerdos de coordinación entre el personal del proyecto, la unidad del programa regional y el Equipo de Trabajo Decente.
- 99.** La ausencia de un marco global de resultados en el Líbano y el territorio palestino ocupado ha complicado la medición de los resultados de más alto nivel. Un metaestudio independiente de las evaluaciones de los proyectos de cooperación técnica ¹⁸ también señala que los marcos de resultados en los proyectos de cooperación técnica carecían, por lo general, de solidez, en particular en el análisis de las necesidades y la definición de indicadores, parámetros de referencia y marcos lógicos. Los importantes retrasos en la fase depuesta en práctica a menudo acarrearón cambios en las estrategias, lo que impidió que los marcos de resultados originales se pudiesen aplicar según lo previsto.

C. Eficiencia

- 100.** El análisis muestra que un porcentaje abrumador de la financiación (78 por ciento de los fondos totales para cooperación técnica en la región) se ha destinado al objetivo estratégico núm. 1 (Empleo) ¹⁹. Esto concuerda con el apoyo que presta la Oficina a actividades de desarrollo de medios de vida, calificaciones y empresas en la región. No obstante, de este indicador también se desprende que el resto de pilares del Programa de Trabajo Decente no recibe la debida atención, hecho que no refleja las preferencias de los donantes en materia de financiación.
- 101.** En lo que respecta a los proyectos, la falta de los recursos humanos requeridos a nivel nacional ha provocado retrasos tanto en los procedimientos como en la ejecución, con la consiguiente pérdida de eficiencia. La eficiencia en la realización de proyectos de cooperación técnica también se ha visto lastrada de manera significativa por un nivel bajo de recursos y por una duración poco realista de los proyectos. Otros obstáculos que se

¹⁸ OIT: *Results of ILO technical cooperation activities in the Arab States region: A synthesis of project evaluations, 2008-2012* (Ginebra, 2012). En el informe se analizan los resultados de 22 evaluaciones de proyectos de cooperación técnica en la región, incluidos aquellos que se han llevado a cabo en los tres países abarcados en la presente evaluación.

¹⁹ *Ibíd.*

señalaron guardaban relación con los cambios frecuentes en la cúpula a nivel nacional (ministerial).

D. Eficacia

- 102.** En Jordania, las iniciativas de la OIT contribuyeron significativamente a la elaboración de políticas y al desarrollo de marcos nacionales ²⁰. Las iniciativas para promover la igualdad de género fueron muy eficaces. Los servicios y los productos técnicos de la OIT contribuyeron a fomentar el Programa de Trabajo Decente en sectores económicos concretos (Mejores Trabajos de Jordania) al promover los derechos de los trabajadores migrantes, mejorar los sistemas de inspección del trabajo y fortalecer el diálogo social entre organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- 103.** Los factores que contribuyeron a la eficacia de las intervenciones de la OIT son: el buen perfil financiero de la OIT en Jordania, unas infraestructuras apropiadas, una elevada capacidad de absorción, las buenas relaciones con los mandantes nacionales, en particular con el Gobierno, y una situación política relativamente más estable. No obstante, las conclusiones de la evaluación sugieren que una mayor coherencia entre las distintas actividades beneficiaría al programa.
- 104.** En el territorio palestino ocupado, las contribuciones de la OIT al Programa conjunto de igualdad de género y empoderamiento de la mujer del Fondo para el logro de los PDM (F-ODM) propiciaron una mejora en términos de igualdad de género de resultados de un aumento de la participación de las partes interesadas, así como de una mejora en los servicios y las actividades de creación de capacidad para las mujeres trabajadoras. Las iniciativas de la Oficina llevaron a los mandantes a adoptar varios productos de la OIT ²¹, establecer un marco de seguridad social, desarrollar una política de salario mínimo basada en el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), mejorar el diálogo social, establecer una política nacional de empleo, promulgar una ley sobre las Pyme acorde con las normas internacionales del trabajo y revitalizar el comité nacional tripartito.
- 105.** Entre los factores que contribuyeron decisivamente a los avances destacan la sólida relación entre la OIT y los interlocutores sociales y la elevada calidad de los productos, mientras que entre las lagunas identificadas figuran los retrasos en los procedimientos y la falta de una estrategia clara y de medios para colaborar con nuevas organizaciones de trabajadores. Se señaló la pérdida significativa de terreno en la esfera de la formación profesional, una pérdida que coincidió con la decisión del Gobierno nacional de aliarse con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) pese a la existencia de una alianza a largo plazo con la OIT. Otros factores que coartaron los progresos fueron lo limitado de los recursos humanos a nivel nacional y la elevada dependencia respecto de la

²⁰ Algunos de los marcos más destacados en Jordania se ocupan de: el trabajo infantil (Marco Nacional sobre el Trabajo Infantil), el salario mínimo, la igualdad de remuneración, el VIH y el sida en el lugar de trabajo, el piso de protección social, la puesta en marcha del Consejo Económico y Social y el Consejo Nacional Tripartito del Trabajo, el establecimiento de un fondo de maternidad, las Pyme (Estrategia Nacional sobre las Pyme), la racionalización de la formación sobre iniciativa empresarial, la inspección del trabajo (Estrategia Nacional sobre la Inspección del Trabajo) y el empleo (Estrategia Nacional sobre el Empleo).

²¹ Se incluyó el programa Conozca su Negocio en los programas de estudios nacionales de formación profesional, se elaboró un perfil nacional de SST, se adoptó una herramienta estadística sobre trabajo infantil y se aplicó efectivamente una herramienta de Auditoría Participativa de Género en el territorio palestino ocupado.

OR-Estados Árabes para dar respuesta a las necesidades en materia de asistencia técnica en un escenario dinámico.

106. En el Líbano, las más altas esferas reconocieron la asistencia de la OIT a las reformas del sistema de pensiones y de atención médica. El apoyo de la Oficina también contribuyó a fortalecer el sistema de administración del trabajo, instigar la reforma institucional de la Oficina Nacional de Empleo, establecer el sistema de bolsa de trabajo electrónica, mejorar el acceso de los refugiados palestinos al trabajo decente a través de los Centros de los Servicios de Empleo e introducir un código de conducta para las agencias de empleo privadas. La OIT también prestó apoyo a una legislación progresista en favor de los trabajadores migrantes y de los trabajadores domésticos migrantes, así como de la lucha contra la trata y las formas peligrosas de trabajo infantil.
107. Se observa que, pese a que la cartera de proyectos es impresionante, mejoró la complementariedad tanto entre los proyectos como con proyectos de otras organizaciones sobre temas similares. Es preciso prestar más atención a la promoción del diálogo social y a la creación de capacidad de los mandantes.
108. En general, el equipo de evaluación observa que un uso mayor de la evaluación de riesgos podría haber ayudado a entender mejor el impacto de las crisis regionales en las relaciones laborales y profesionales. Los equipos regionales y del país podrían haber aprovechado la experiencia de la Oficina con los refugiados palestinos para dar respuesta a la evolución de la crisis de los refugiados en Siria.

E. Impacto

109. Conjuntamente (a nivel subregional), el mayor impacto se ha dado en las esferas del empleo y la protección social. Este impacto es evidente en la promulgación de leyes nacionales, códigos y decretos gubernamentales, la introducción de reformas sistémicas, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, la adaptación y utilización de productos globales y una mayor inclusión de las prioridades en materia de trabajo decente en los marcos de las Naciones Unidas a nivel nacional.
110. La contribución de la OIT a las cuestiones transversales de la igualdad de género y la creación de capacidad de los mandantes es considerable. Para mantener estos resultados y sobreponerse a los déficits en materia de trabajo decente, los países deberían centrarse en mejorar el diálogo social y la aplicación de normas y reglas.

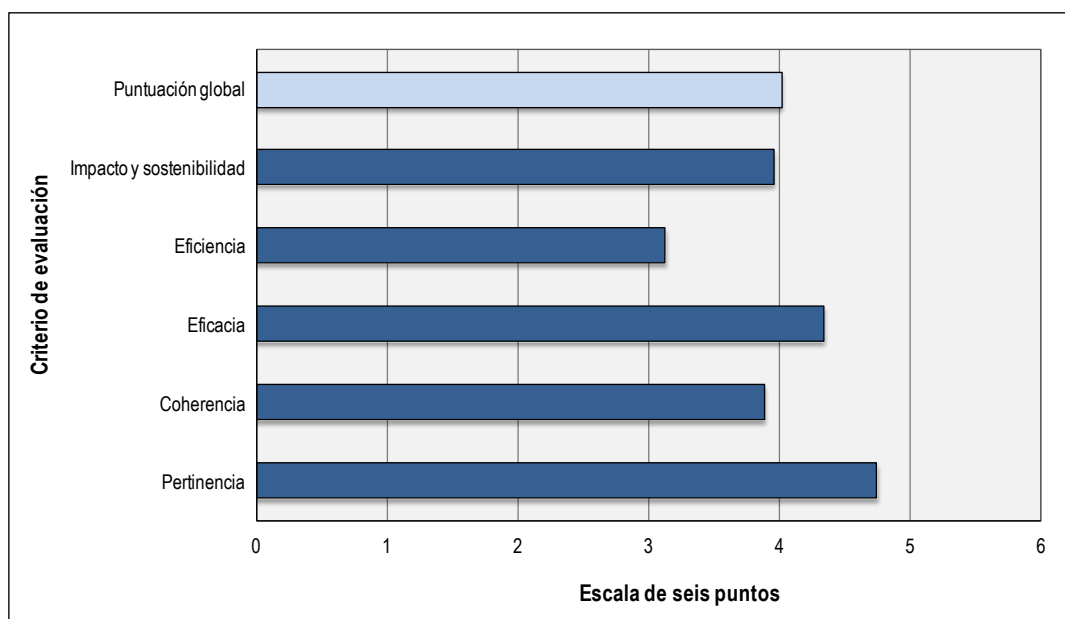
F. Sostenibilidad

111. Pese a la falta de oficinas de país plenamente desarrolladas, la OIT ha podido inscribir sus operaciones en Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado en programas de trabajo decente. Los exámenes y enmiendas legislativas y en materia de políticas, una mayor coordinación interministerial y la creación de capacidad de los ministerios de trabajo y otros mandantes podría redundar positivamente en la sostenibilidad de las iniciativas. No obstante, algunos de los proyectos de cooperación técnica, en particular los proyectos a corto plazo, tienen que hacer frente a una serie de dificultades a la hora de sostener ese impacto. En particular, dos de los obstáculos principales para mantener los resultados a nivel nacional son los cambios frecuentes en el marco o las prioridades nacionales de desarrollo (especialmente tras la primavera árabe) y las lagunas en términos de capacidad entre los mandantes para promover y sostener los resultados alcanzados con el apoyo de la OIT.

Valoración global de la estrategia

112. La valoración global²² de los criterios de evaluación muestra el buen resultado cosechado por los criterios de pertinencia y eficacia de las estrategias en materia de trabajo decente, que obtuvieron una puntuación «satisfactoria». Por su parte, la coherencia, eficiencia, impacto y sostenibilidad se consideraron «medianamente satisfactorios». No obstante, la puntuación global combinada se sitúa en el tramo bajo de la horquilla correspondiente a la calificación «satisfactoria».

Gráfico 7. Puntuación global del desempeño



Escala de seis puntos: 1=muy insatisfactorio, 2=insatisfactorio, 3=medianamente insatisfactorio, 4=medianamente satisfactorio, 5=satisfactorio, 6=muy satisfactorio.

Enseñanzas extraídas

- Disponer de una estrategia de trabajo decente es importante para enmarcar el mandato de la OIT en los contextos nacionales y articular claramente las necesidades y las expectativas de los mandantes. Al mismo tiempo, la complementariedad en los programas es necesaria para una contribución óptima a los resultados en materia de trabajo decente.
- En aquellos países en los que la estabilidad política plantea un desafío, centrarse en las reformas legislativas y en materia de políticas con participación tripartita contribuye a lograr unos resultados sostenidos.

²² Las evaluaciones utilizan una escala de 6 puntos en la que el 1 equivale a «muy insatisfactorio» y el 6, a «muy satisfactorio». Las puntuaciones se basaron en el análisis del desempeño respecto de los criterios de evaluación empleados en los informes de país. Cada uno de los criterios de evaluación se dividió en subcriterios, que se puntuaron de acuerdo con la misma escala. En consecuencia, la puntuación obtenida en los criterios generales tiene en cuenta la de los criterios secundarios. Por último, los resultados de cada país se emplearon para calcular el total a partir de las notas obtenidas en cada criterio (doble suma). En la puntuación combinada global también se incluyeron los análisis del metaestudio de las evaluaciones de la cooperación técnica en la región de los países árabes.

- La colaboración estratégica con los interlocutores sociales en esferas de interés común es necesaria para aprovechar las fortalezas respectivas y ampliar la difusión. En otras palabras, transformar la competencia en colaboración es el camino para seguir avanzando en aquellos contextos en los que escasean los recursos.
- La capacidad de respuesta al contexto y a las necesidades de los mandantes es necesaria para mantener la ventaja comparativa de la OIT en la región. Para ello se necesitan sistemas y enfoques flexibles, y utilizar también de manera flexible los recursos financieros y técnicos, en particular en contextos locales dinámicos.

Recomendaciones

Recomendación 1

- 113.** Los programas de trabajo decente en la región deben ser flexibles: la OIT debería subrayar ante los mandantes que la Oficina es un asociado para el desarrollo a largo plazo (en lugar de un organismo de respuesta a crisis humanitarias). El Programa de Trabajo Decente y el Programa de Acción del Foro Árabe sobre el Trabajo deberían seguir siendo referencias fundamentales de la estrategia futura de la OIT en la región. Los programas de trabajo decente de la región deben ser flexibles para adaptarse a las nuevas necesidades en materia de asistencia técnica a nivel nacional.

Recomendación 2

- 114.** Preparar a los mandantes tripartitos para forjar consensos sobre la colaboración con nuevas organizaciones de trabajadores: la Oficina debe tener en cuenta la rapidez con la que cambian las prioridades de los mandantes y de las nuevas organizaciones de trabajadores a fin de optimizar su difusión y pertinencia.

Recomendación 3

- 115.** Desarrollar y compartir la estrategia de la OIT para abordar la cuestión de los refugiados sirios en el Líbano y Jordania: la inestabilidad política en la región y los cambios resultantes en las prioridades y los motivos de preocupación plantean un desafío. Al mismo tiempo, la cuestión del flujo de refugiados es una realidad que no se puede pasar por alto en futuros programas de trabajo decente. Tal y como sugiere la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)²³, hay que prestar un apoyo a largo plazo en términos de empleo y generación de ingresos a todos los refugiados sirios, dentro y fuera de los campamentos. Habría que tener en cuenta la dilatada experiencia y los conocimientos especializados de la OIT en situaciones de respuesta a la crisis al elaborar una estrategia que aborde las necesidades de los refugiados sirios en materia de trabajo decente.

Recomendación 4

- 116.** Más coordinación con las Naciones Unidas y los interlocutores sociales a nivel de la programación: pese a los buenos ejemplos registrados en términos de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, se sugiere una mayor armonización con otros

²³ ACNUR: *From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency* (Ginebra, Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2013).

organismos donantes que trabajan en cuestiones de interés común. Esto es especialmente importante para aprovechar los recursos técnicos y financieros y evitar la duplicación de iniciativas.

Recomendación 5

- 117.** Basarse en la labor pasada en materia de igualdad de género en el mundo del trabajo: habría que seguir reforzando los notables avances cosechados en la incorporación de las cuestiones de género y los derechos de las mujeres trabajadoras. En proyectos futuros debería considerarse la posibilidad de abordar cuestiones relacionadas con las capacidades, el empleo, y los derechos y la protección de las trabajadoras migrantes y de las trabajadoras refugiadas. En este sentido, habría que seguir explorando las oportunidades para establecer programas conjuntos con las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la Oficina debería considerar la pertinencia de desglosar, según criterios de género, los resultados obtenidos a través de los indicadores apropiados tanto en los proyectos como en los programas o los PTDP.

Recomendación 6

- 118.** Mayor énfasis en la notificación de los resultados utilizando enfoques de gestión basados en los resultados: de acuerdo con las conclusiones de la evaluación, la notificación de los progresos y los resultados suele basarse en los proyectos, mientras que los resultados globales de los programas no se consignan adecuadamente. Una explicación plausible de este hecho la encontramos en la falta de un programa de trabajo decente en el Líbano y el territorio palestino ocupado. Los futuros programas de trabajo decente en dichas zonas brindarán una oportunidad para definir el marco de resultados y establecer sistemas de seguimiento y de presentación de informes, inclusive sobre el PTDP, que sean robustos y tengan mayor alcance que los informes bienales sobre los programas.

Recomendación 7

- 119.** Más coordinación y complementariedad entre los proyectos y el personal: la evaluación señala que habría que seguir mejorando la coordinación y la complementariedad entre los proyectos. La OR-Estados Árabes tal vez desee plantearse la posibilidad de elaborar un sistema concreto de examen y coordinación encaminado a mejorar la complementariedad. Conforme el Líbano y el territorio palestino ocupado preparan sus primeros programas de trabajo decente, también puede estudiarse la posibilidad de adoptar un mecanismo más firme de coordinación a nivel local. En la medida de lo posible, habría que promover la gestión y la toma de decisiones descentralizadas.

Recomendación 8

- 120.** Iniciativas a nivel regional para la difusión de las buenas prácticas y los resultados obtenidos con el apoyo de la OIT: la evaluación señala varios ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a los procesos que se han seguido para alcanzar resultados importantes en las esferas de la igualdad de género, los derechos y la protección de los trabajadores migrantes y refugiados, la protección social, el desarrollo de las calificaciones y el desarrollo empresarial y las políticas relacionadas con el trabajo y el empleo. Sin embargo, apenas se aportaron pruebas de un aprendizaje transversal. Es necesario dar más visibilidad a la labor de la OIT en foros nacionales y regionales, especialmente entre la comunidad de donantes.

Respuesta de la Oficina

- 121.** La OR-Estados Árabes celebra haber tenido la oportunidad de examinar su estrategia y sus operaciones en tres zonas clave de la región. La situación política y económica de la región es claramente compleja y muchos de los países que están bajo la responsabilidad de la OR-Estados Árabes han vivido cambios de envergadura en los últimos años. La estructura y los procedimientos de la OR-Estados Árabes son únicos y se concibieron para reflejar las necesidades y las realidades regionales, si bien es evidente que existe la necesidad de revisarlos para garantizar que representen la mejor manera posible de abordar las necesidades de los mandantes tripartitos en un entorno dinámico.
- 122.** La OR-Estados Árabes acepta las recomendaciones que se proponen y formula las siguientes observaciones:

Recomendación 1

- 123.** La OR-Estados Árabes reconoce que debe ser más ágil a tenor de la fluidez de la situación regional actual. La Oficina ya ha adoptado distintos enfoques en proyectos que verán la luz próximamente, pero estudiará asimismo el recurso a hipótesis y a otros métodos para seguir siendo flexible y mantener su capacidad de respuesta.

Recomendación 2

- 124.** La Oficina ya está fomentando el diálogo y la mejora de las relaciones con organizaciones representativas nuevas o ya existentes. La OR-Estados Árabes revisará sus actividades en esta esfera para identificar la posibilidad de incorporar métodos o enfoques nuevos.

Recomendación 3

- 125.** La OR-Estados Árabes lleva un tiempo elaborando su enfoque sobre la crisis de los refugiados de Siria y sigue adelante con esta labor. La situación cambia a gran velocidad, y son muchos los actores que están presentes y que trabajan sobre el terreno; aun así, la OR-Estados Árabes participa en distintas iniciativas multilaterales para abordar los problemas asociados al número creciente de refugiados.

Recomendación 4

- 126.** La OR-Estados Árabes participa activamente en el diálogo y la coordinación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones. Por ejemplo, la OR-Estados Árabes se ha asociado con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en proyectos clave; asimismo, se están examinando caso por caso otras oportunidades en las que la complementariedad es posible. La Oficina ya ha realizado esfuerzos para ampliar su labor con otros organismos (en particular, su labor reciente en el Yemen) y revisará su capacidad para trabajar con otros asociados.

Recomendación 5

- 127.** Se reconoce sobradamente la importancia de la labor en este ámbito. Se ha tomado buena nota del problema que plantea en la región la discriminación por motivos de género y la baja tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo, y el trabajo en cuestiones de género es un pilar fundamental de la labor que se lleva a cabo en la región. Recientemente, la OR-Estados Árabes ha incorporado a su plantilla a un estadístico

regional, y estudiará qué otros medios pueden contribuir a reflejar las consideraciones de género en el diseño de proyectos y las evaluaciones estadísticas.

Recomendación 6

- 128.** La OR-Estados Árabes es consciente de que la falta de programas de trabajo decente en el territorio palestino ocupado y el Líbano puede haber ensombrecido la comunicación de los resultados sobre el terreno. La Oficina aprovechará la oportunidad para revisar sus actividades a nivel local y garantizar que los sistemas de seguimiento y presentación de informes reflejan las iniciativas y los resultados sobre el terreno.

Recomendación 7

- 129.** La OR-Estados Árabes es consciente de que puede ser necesario revisar y modificar la estructura y los procedimientos únicos de la Oficina para hacerse eco de las necesidades de los mandantes y mejorar la aplicación de proyectos en las distintas zonas en las que trabaja. La Oficina ya ha reconocido muchos de los problemas en este sentido y el año pasado tomó medidas para mejorar la coordinación en aquellas zonas en las que no hay una oficina de la OIT. En Jordania y el Yemen se han destinado recursos adicionales para garantizar una mejora de la coordinación y la cooperación; en otros lugares se han llevado a cabo iniciativas similares, en función de las necesidades.

Recomendación 8

- 130.** En el pasado, la Oficina organizó diversas actividades regionales, que en algunos casos permitieron mostrar distintas iniciativas regionales. Entre estas actividades se incluyen eventos relacionados con los trabajadores domésticos, los salarios, la trata de personas y los derechos de la mujer. La Oficina también está trabajando para tender puentes con el resto de la región del Oriente Medio y el África Septentrional.

Proyecto de decisión

- 131.** *El Consejo de Administración solicita al Director General que tome en consideración las conclusiones, recomendaciones y enseñanzas extraídas de las tres evaluaciones independientes de alto nivel que se presentan en este resumen y apoye su debida puesta en práctica.*