

Resumen de las conclusiones



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Resultados en materia de trabajo decente de las intervenciones de la OIT sobre fomento del empleo

Lecciones extraídas de las evaluaciones, 2003-2013

EVALUATION
UNIT

Resultados en materia de trabajo decente de las intervenciones de la OIT sobre de fomento del empleo

*Lecciones extraídas de las evaluaciones,
2003-2013*

Organización Internacional del Trabajo

Mayo 2014

Unidad de Evaluación

Preparado por

Bénédicte Fonteneau, Huib Huyse e Ignace Pollet

Resumen de las conclusiones

Antecedentes, finalidad y alcance del estudio

Las políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles es el tema de la discusión recurrente sobre el empleo¹ que se celebra durante la reunión de 2014 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). Esta evaluación recapitulativa tiene por objeto contribuir a esta discusión al brindar un resumen de los resultados y las lecciones extraídas de varias fuentes de datos de la OIT, a fin de esclarecer qué funciona y por qué en el ámbito del fomento del empleo y el trabajo decente. En la recapitulación se examinaron evaluaciones del período 2003-2013 relativas a las intervenciones en el ámbito de fomento del empleo, efectuando una evaluación de los resultados relacionados con el Programa de Trabajo Decente, de carácter más amplio.²

El estudio se centra en las intervenciones que condujeron a un cierto grado de institucionalización de los resultados de los proyectos. Estos resultados pueden identificarse en términos del cambio en el comportamiento, las prácticas, las políticas o las interacciones entre los actores que demuestran una mayor atención y un aumento de los esfuerzos destinados a promover el trabajo decente. Identificar dichos cambios es especialmente pertinente, ya que es probable que se traduzcan en la responsabilización respecto del Programa de Trabajo Decente.

Más específicamente, la finalidad de esta evaluación recapitulativa es documentar:

1. *Los resultados y cambios observados a nivel de país:* que demuestran la atención efectiva respecto del objetivo de conseguir más y mejores empleos, como se refleja en las políticas, las instituciones y los reglamentos del mercado de trabajo ; y
2. Los mecanismos mediante los cuales las *intervenciones técnicas de la OIT* han contribuido a los resultados y cambios a nivel de país.

Estas perspectivas de evaluación se han concretado en una serie de subpreguntas, prestando especial atención a los cambios observados, los mecanismos utilizados, la sostenibilidad de las intervenciones, y el aprovechamiento de las lecciones específicas extraídas de las intervenciones de la OIT en relación con esos temas. Las dimensiones del trabajo decente que se han tenido en cuenta en esta evaluación son: los derechos de los trabajadores, la protección social, el diálogo social, la igualdad de género y los grupos vulnerables. El material de investigación fundamental de esta evaluación recapitulativa estuvo integrado por 44 evaluaciones finales de las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo que tuvieron lugar entre 2003 y 2013. También se incorporaron al material de investigación cinco evaluaciones temáticas de las estrategias de la OIT y ocho estudios de la OIT sobre los vínculos existentes entre el fomento del empleo y las dimensiones del Programa de Trabajo Decente. En el Anexo 1 se expone información detallada sobre la metodología.

¹ OIT. *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles, Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014.*

² En la evaluación, examinamos específicamente *los derechos de los trabajadores, la protección social, y el diálogo social* como componentes fundamentales del Programa de Trabajo Decente, junto con dos temas relacionados con la igualdad de oportunidades, más específicamente, *los grupos vulnerables* y la posición de las mujeres en el mercado de trabajo.

Conclusiones y lecciones extraídas

Conclusiones

Esta evaluación recapitulativa confirmó que la utilización de las ventajas comparativas de la OIT (estructura y representación tripartita, convenios internacionales y conocimientos especializados en el apoyo político) aumenta la probabilidad de lograr un impacto en los Programas de Trabajo Decente de los países. Se constató que el grado de realismo en la planificación de objetivos, plazos y alcance de los proyectos era un factor igualmente decisivo para su éxito. De forma similar, el establecimiento de proyectos multinacionales puede ser fuente de oportunidades para el intercambio de buenas prácticas, pero esto también requiere un enfoque estratégico para seleccionar los países, tomando en consideración los diferentes contextos nacionales, internacionales y regionales. La evaluación también reveló que muchos proyectos no reciben el apoyo de sistemas de seguimiento y evaluación (S&E) adecuados que les permitirían hacer un balance de los resultados en materia de trabajo decente y ampliar las conclusiones de los proyectos piloto. Por último, pese a que la OIT ha desarrollado un amplio abanico de herramientas y enfoques metodológicos (por ejemplo, sobre cuestiones de género), la evaluación puso de manifiesto algunas carencias en cuanto al intercambio de conocimientos entre las intervenciones de la OIT.

Creación de empleo: El apoyo a la creación de empleo mediante medidas de política o intervenciones técnicas es una empresa impredecible, difícil de conseguir en el plazo del ciclo de un proyecto, complicada de verificar y que siempre plantea desafíos a la hora de atribuir resultados a los esfuerzos realizados. La mayoría de las evaluaciones de la OIT apenas incluían conclusiones acerca de la medida en que una intervención ha conducido o conducirá a la creación de empleos sostenibles. Las limitaciones que presentan las evaluaciones de proyectos a este respecto pueden explicarse por el hecho de que a menudo es necesario completarlas antes de que los proyectos concluyan oficialmente, por lo que estas se basan en estimaciones o documentación del proyecto incompleta acerca de los resultados obtenidos durante la duración del proyecto. Únicamente unos pocos proyectos proporcionaban recursos suficientes para realizar evaluaciones del impacto o evaluaciones *ex-post* adecuadas.

Se constató que el potencial que tiene una intervención para generar empleo depende de tres factores:

- la estrategia o combinación de estrategias elegida;
- la calidad de la aplicación; y
- la medida en que un proyecto centraba sus esfuerzos explícitamente en el empleo, en lugar de crear condiciones previas.

Las estrategias más habituales para generar empleo eran: el desarrollo de competencias, los programas con alto coeficiente de mano de obra, la promoción de la iniciativa empresarial, la promoción de la economía social, las políticas activas del mercado de trabajo, la facilitación del diálogo de las partes interesadas locales, y el apoyo en la formulación de políticas. Estas estrategias se diferenciaban entre sí en términos del enfoque de intervención elegido (relativo a la oferta, relativo a la demanda, equilibrio entre la oferta y la demanda, y la labor en pro de un entorno propicio) y los destinatarios a los que van dirigidas (personas, empresas, instituciones, gobiernos). Se concluyó que, aplicadas en el contexto adecuado, cada una de estas estrategias tiene un valor específico propio.

El desarrollo de competencias (apoyo a la educación y formación técnica y profesional, formación en el empleo, etc.) es una estrategia frecuentemente utilizada para brindar a las personas los medios necesarios a fin de que encuentren trabajo. El estudio mostró que el desarrollo de competencias es particularmente útil como medida complementaria a las

políticas activas del mercado de trabajo o combinado con la facilitación del diálogo local entre los interlocutores sociales y/u otros actores clave. Las intervenciones que se centraban en las obras públicas que requieren una utilización intensiva de la mano de obra tenían efectos inmediatos en el empleo (expresados frecuentemente en un número de días de trabajo), pero a menudo no había información disponible sobre las perspectivas de continuidad en el empleo. Por lo general, la promoción de la iniciativa empresarial requiere un plazo de tiempo extenso para que los efectos en la creación de empleo sean visibles. Gracias a una responsabilización conjunta fructífera y una focalización precisa, ciertas intervenciones, como el programa “Inicie y Mejore su Negocio” (IMESUN) en China, han dado sus frutos en materia de creación de empleo durante el período de vida del proyecto. Los proyectos que promovían políticas activas del mercado de trabajo como estrategia para crear empleo generaron resultados tangibles en materia de empleo, en particular en los países de ingresos medianos. La estabilidad política y la capacidad razonable de absorción de la economía formal se consideran elementos importantes para lograr este resultado.

La facilitación del diálogo de las partes interesadas locales, en ocasiones una estrategia de empleo eficaz, podía adoptar la forma de desarrollo económico local. Sin embargo, también puede surgir del diálogo social entre interlocutores tripartitos locales, mediante el cual las competencias, la orientación profesional y la creación de empleo se incluyen en las negociaciones destinadas a prevenir huelgas y otras acciones de protesta. Por último, los efectos de instaurar un clima político e institucional propicio para la creación de empleo habitualmente solo son visibles a largo plazo. Por tanto, una combinación de esto último con los componentes que generan resultados tangibles a corto y medio plazo puede tener efectos favorables para las intervenciones que se centran en el apoyo en materia de políticas y la creación de capacidad.

Protección social: La protección social como elemento complementario al fomento del empleo solo se incluía de forma explícita en seis de las 44 evaluaciones. Las intervenciones técnicas de la OIT abordaban la protección social mediante tres estrategias principales: actividades de sensibilización, creación de capacidad y fortalecimiento/ampliación de las iniciativas nacionales existentes de protección social. Todo parece indicar que, para que el apoyo en materia de políticas sea eficaz en el ámbito de la protección social, es necesario que esté en consonancia con las prioridades de desarrollo del país y reciba el pleno apoyo de los responsables nacionales de la formulación de políticas.

En lo que respecta a la creación de una base de apoyo, las intervenciones de la OIT ayudaron a los mandantes nacionales de la OIT para que volvieran a examinar los vínculos existentes entre empleo, protección social y reducción de la pobreza. La OIT también contribuyó a desarrollar nuevos y exhaustivos sistemas de protección social sostenibles que abordaban una variedad de sectores, riesgos y mecanismos financieros. Este enfoque es particularmente pertinente en contextos en los que los sistemas existentes de seguridad social ya no son capaces de responder a la realidad socioeconómica actual y donde otros programas (a menudo promovidos por donantes) funcionan de manera aislada y sin coordinación alguna a nivel nacional. En la misma línea, la evaluación puso de manifiesto que los mecanismos de intervención en los que participan actores no tradicionales (como la sociedad civil, el sector privado, varios ministerios y administraciones públicas distintos del Ministerio de Empleo y/o Trabajo) pueden contribuir a una articulación mejorada y renovada de las políticas en materia de protección social y empleo. Este enfoque es incluso más eficaz cuando los países socios pueden decidir la composición del comité directivo tripartito nacional y/o del ministerio encargado de coordinar los proyectos. En lo que se refiere a los programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de la mano de obra, la evaluación

identificó datos que vuelven a confirmar la importancia que reviste concebir dichos programas tanto desde la perspectiva de la creación de empleo como de la perspectiva de la protección social a fin de movilizar plenamente su potencial para la protección social.

Igualdad de género: La aplicación de una perspectiva de género a las intervenciones en el ámbito de fomento del empleo es un requisito específico de la OIT contemplado en sus políticas y directrices. Esto incluiría generar datos de las actividades del proyecto desglosados por sexo. A pesar de la identificación sistemática de los aspectos relativos a las cuestiones de género en los planes del proyecto, solo siete informes de evaluación contenían información sobre los resultados o los cambios en materia de género más allá del nivel de productos.

Pese a reconocer esta deficiencia, las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo han mostrado que es viable incluir las cuestiones relativas a la mujer y al género en los programas de empleo con un alto coeficiente de mano de obra, suponiendo que las estrategias están bien reflejadas y contextualizadas al entorno sociocultural específico. Para que la integración de las cuestiones de género sea adecuada y significativa, es necesario que el gobierno, la OIT y otros asociados para el desarrollo interioricen las políticas durante períodos prolongados de tiempo. Además, los informes de evaluación pusieron de manifiesto que la incorporación de la perspectiva de género a las intervenciones en el ámbito de fomento del empleo requiere metodologías apropiadas y estrategias explícitas. La mera presencia de herramientas no es suficiente: tener acceso al personal de proyectos con experiencia previa en la incorporación de la perspectiva de género, así como organismos especializados, y asegurar que se consagran el tiempo y los recursos suficientes son condiciones fundamentales para que se desarrolle con éxito.

La estructura tripartita de la OIT representa una ventaja comparativa a fin de instaurar un clima propicio para las mujeres en el trabajo mediante el fomento de políticas y prácticas encaminadas a la igualdad de género por parte de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes que participan en el proyecto. De este modo, la OIT puede trabajar hacia la institucionalización de la incorporación de la perspectiva de género a nivel de país e inducir cambios a largo plazo en lugar de limitar los logros del proyecto a los resultados fijados en el mismo en relación con las trabajadoras. Por último, la evaluación puso de manifiesto que las cuestiones de género combinadas con otros grupos vulnerables (jóvenes desempleados, niños trabajadores, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, etc.) pueden plantear obstáculos específicos a la aplicación de proyectos, a menos que se puedan identificar cuestiones comunes.

Grupos vulnerables: Si bien la mitad de los informes de evaluación (22) hacían referencia a los grupos vulnerables, solo cinco informes de evaluación mencionaban los grupos vulnerables en el contexto del diseño del proyecto. Diez evaluaciones mencionaban los grupos vulnerables al exponer una visión de conjunto de la aplicación del proyecto (nivel de productos). Siete evaluaciones mencionaban los grupos vulnerables a nivel de los resultados y, de estas, solo unas pocas formulaban perspectivas de sostenibilidad de dichos resultados. La evaluación demostró que la eficacia a la hora de abordar las necesidades en materia de empleo de los grupos vulnerables depende de la responsabilización de los encargados de la formulación de políticas y de la capacidad de los asociados en la ejecución. La selección de beneficiarios de grupos vulnerables bien definidos tiene una mayor probabilidad de generar resultados sostenibles cuando va acompañada de i) la formulación de políticas elaboradas y

apropiadas por el gobierno; y/o ii) la creación de capacidad de las instituciones para llevar la política a la práctica. Los estudios mostraron que el éxito de seleccionar grupos vulnerables específicos depende de:

- el contexto (subsistencia o estancamiento en contraposición al crecimiento económico);
- el tipo de vulnerabilidad (por ejemplo, opiniones y prejuicios estereotipados en contraposición a la discapacidad);
- la interpretación de lo que quiere decir exactamente “eficaz” (beneficios directos en contraposición a resultados a largo plazo); y
- el tipo de métodos de selección utilizados (por ejemplo, selección en contraposición a la autoselección).

Además, el grado de eficacia debería sopesarse en base a los objetivos establecidos: inclusión en el sistema del mercado laboral, pleno empleo, igualdad de oportunidades, etc. Para que la inclusión de los grupos vulnerables tenga efectos duraderos, deberá concebirse una estrategia destinada específicamente a los grupos vulnerables para cada uno de los componentes de la intervención. Esto supone un desafío para los diseñadores de los proyectos, así como para el equipo de gestión, pero las recompensas son notables cuando se diseñan estrategias apropiadas. Por último, es probable que la gestión a nivel nacional, en lo que respecta a los grupos vulnerables, constituya un desafío en los países que han atravesado situaciones de conflicto o aquellos en crisis, puesto que se dará prioridad a la población “general” antes que a los grupos bien definidos. Las intervenciones deberían adaptar su enfoque para poder lograr un impacto sostenible en estos casos.

Derechos de los trabajadores: Alrededor de dos tercios de los 44 informes de evaluación contenían referencias a los efectos en los derechos de los trabajadores, aunque estas a menudo eran limitadas en términos de alcance e información. Solo un tercio (15) de los informes identificaba objetivos de proyecto que se referían explícitamente a los derechos de los trabajadores. En este grupo, se identificaban diferentes mecanismos para abordar los derechos de los trabajadores; la mayoría de los informes se centraba en las mejoras a nivel de políticas y a nivel intermedio, y, en menor medida, a nivel microeconómico. La evaluación concluyó que las intervenciones en el ámbito de fomento del empleo tenían un impacto sustancial en los derechos de los trabajadores cuando las cláusulas de trabajo estaban estructuralmente integradas. Esto ocurría, en particular, con las subcontrataciones para las obras públicas que requieren una utilización intensiva de la mano de obra y cuando los proyectos movilizaban y/o creaban capacidad entre los interlocutores sociales en el ámbito de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, la creación de nuevos puestos de trabajo no conduce automáticamente a más trabajo decente permanente, en particular cuando estos se crean en obras públicas que requieren una utilización intensiva de la mano de obra o en el sector informal. Otra constatación recurrente en la evaluación se refería al éxito relativamente alto de la labor de la OIT en materia de políticas y su competencia en la formulación de normas y directrices. Se identificaron varios ejemplos en los que proyectos de la OIT contribuyeron a reformar la legislación y los reglamentos en materia laboral, fortalecieron la aplicación efectiva de la legislación laboral, y desarrollaron la capacidad de los interlocutores sociales para llevar a cabo actividades sobre cuestiones relacionadas con el trabajo decente. Se constató que, en los informes de evaluación, el análisis acerca de los factores cruciales de éxito en la labor en materia de políticas relativas a los derechos de los trabajadores era limitado. Algunos informes de evaluación señalaban la importancia del apoyo prestado por el liderazgo político como un factor crítico, así como los servicios de facilitación de la OIT entre los interlocutores sociales. Otros indicaban la importancia de poder mostrar un éxito indirecto en un ámbito específico, que a continuación impulsara un cambio en otras esferas de política conexas, en lugar de intentar introducir un cambio simultáneo en múltiples ámbitos de política mediante diseños de proyectos integrados.

Diálogo Social: Casi todos los proyectos incluían un componente de diálogo social en el sentido de que, en la mayoría de casos, los interlocutores sociales al menos forman parte de los grupos directivos de los proyectos. Alrededor de un tercio (14) de las 44 intervenciones mencionaban actividades o resultados relacionados con el diálogo social. Tan solo uno de los proyectos seleccionados tenía el diálogo social como objetivo principal. Las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo están fortaleciendo el diálogo social mediante dos estrategias principales:

- la participación de los interlocutores sociales en los procesos/las estructuras consultivos o de toma de decisiones relacionados con las intervenciones (por ejemplo, comités directivos, comités técnicos); y
- estrategias de creación de capacidad, en particular respecto de temas emergentes o enfoques innovadores que se aplican en respuesta a los desafíos contemporáneos en materia de empleo.

En ambos casos, estas estrategias tienen el potencial de contribuir a reforzar las estructuras existentes de diálogo social, así como las relaciones entre los interlocutores sociales. Además, teniendo en cuenta que las intervenciones de la OIT a menudo abordan temas o desafíos emergentes, las intervenciones también pueden contribuir a la toma de conciencia y al establecimiento de un programa para los interlocutores sociales respecto de cuestiones que en gran medida pasaban inadvertidas.

Lecciones extraídas

La evaluación formuló dos principales lecciones extraídas:

- La creación de capacidad es un componente esencial de las estrategias encaminadas a fortalecer el diálogo social, y debería estar adaptada a las necesidades y los intereses específicos de los distintos interlocutores. La participación de las mujeres en el diálogo social puede impulsarse mediante mecanismos aplicados en el marco de intervenciones en el ámbito de fomento del empleo, como el desarrollo de capacidad de las mujeres empresarias, y mecanismos destinados a institucionalizar la participación de las mujeres.
- Las intervenciones en el ámbito de fomento del empleo pueden contribuir activamente a revitalizar las estructuras existentes de diálogo social, que deben fortalecerse en términos de su capacidad para abordar o influenciar las cuestiones y políticas del mercado de trabajo. La evaluación señaló, por ejemplo, que, mediante la participación de los interlocutores sociales en los comités directivos de los proyectos, varias intervenciones contribuyeron a renovar la dinámica existente del diálogo social. Esto sucedía, en particular, cuando los temas iniciados mediante las intervenciones eran más acordes a los intereses de los interlocutores sociales que a su programa formal, en ocasiones obsoleto.

Conclusiones generales

La evaluación recapitulativa identificó conclusiones generales que están relacionadas con la contribución específica que la OIT está realizando a los resultados a nivel nacional con los interlocutores y las estructuras sociales.

- Las intervenciones en el ámbito de fomento del empleo constituyen puntos de entrada de gran potencial para abordar todas las dimensiones del Programa de Trabajo Decente.

Abordar estas dimensiones es una medida particularmente efectiva cuando las intervenciones se focalizan en las prácticas y políticas de las partes interesadas clave para integrar el Programa de Trabajo Decente. Una de las ventajas de las intervenciones técnicas es que estas no solo permiten a los actores integrar el Programa de Trabajo Decente más allá del nivel de política, sino también aplicarlo a las actividades operacionales de su sector, las instituciones competentes y/o las preocupaciones específicas. Abordar las dimensiones del Programa de Trabajo Decente puede seguir caminos inesperados, pero nunca ocurre totalmente por casualidad. La síntesis de las conclusiones demostró que cada uno de los objetivos del Programa de Trabajo Decente, así como las cuestiones transversales como la igualdad de género o los grupos vulnerables, requieren unos conocimientos especializados, recursos humanos, marcos institucionales propicios y alianzas estratégicas específicos para cada uno de ellos. Además, la evaluación constató que el Programa de Trabajo Decente no siempre se incluye explícitamente en el diseño o la aplicación de las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo. Esta situación se ve agravada como consecuencia de los breves plazos de tiempo habituales y los limitados presupuestos destinados a aplicar complejas intervenciones con múltiples componentes y partes interesadas, así como por la falta de teorías del cambio estratégicas³ para la incorporación sistemática del Programa de Trabajo Decente. Esto a menudo conduce a una situación en la que los equipos de proyecto se ven confrontados a tantas dificultades y se centran tanto en lograr los objetivos de fomento del empleo en el plazo establecido y con los recursos disponibles, que el Programa de Trabajo Decente se percibe como un añadido para el que faltan recursos, tiempo y compromiso político. Aunque el material de investigación no permitía extraer conclusiones definitivas al respecto, parece que en ocasiones se han perdido oportunidades para impulsar el Programa de Trabajo Decente mediante un enfoque más sistemático y a más largo plazo en las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo.

- La evaluación identificó varios ejemplos en los que las intervenciones de la OIT incluían un componente de “demostración”, que permitía probar nuevos enfoques para abordar el fomento del empleo y las dimensiones específicas del Programa de Trabajo Decente a nivel microeconómico y a nivel intermedio. Aunque puede haber razones de peso para trabajar con proyectos piloto y demostraciones, la evaluación mostró que los proyectos piloto tendían a estar mal concebidos, sin procesos de supervisión ni de aprendizaje y sin ninguna teoría del cambio explícita sobre cómo se podrían ampliar o adaptar los componentes a los procesos de política gestionados a nivel nacional.
- La influencia en el ámbito de las políticas es una función en la que la OIT sistemáticamente marca la diferencia, junto con su función normativa. Como organización internacional fortalecida por las normas jurídicas internacionales y los sólidos conocimientos técnicos en el ámbito de fomento del empleo (tanto en la sede

³ La Teoría del Cambio puede definirse de la siguiente manera: Cada programa está repleto de creencias, suposiciones e hipótesis sobre cómo sucede el cambio –sobre el modo en que funcionan las personas, o las organizaciones, o los sistemas políticos o los ecosistemas–. La teoría del cambio consiste en articular todas estas suposiciones subyacentes sobre cómo sucederá el cambio en un programa. (Traducción de la definición de Rogers, citada por Vogel en “*Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development*”, DFID, 2012).

como en las oficinas exteriores), la OIT consigue influenciar a los interlocutores sociales y a las administraciones nacionales para que consideren crear más y mejores trabajos. Los efectos pueden amplificarse cuando las intervenciones están en consonancia con los procesos nacionales, y cuando cuentan con la participación de los interlocutores sociales y proporcionan servicios de desarrollo de la capacidad bien concebidos a las partes interesadas clave. Asimismo, la influencia en el ámbito de las políticas tiene un gran alcance y es más sostenible cuando las intervenciones de la OIT están en consonancia con las prioridades o las preocupaciones nacionales. Varios informes de evaluación documentaron la importancia que tiene la participación de los interlocutores sociales en las diferentes etapas de la aplicación del proyecto. Por último, los resultados en materia de trabajo decente tienden a incrementarse aún más cuando la estrategia del proyecto ayuda a los interlocutores sociales y a la administración del trabajo a desarrollar su capacidad para entender, tratar y abordar de forma más efectiva el modo más apropiado de llevar a la práctica el Programa de Trabajo Decente en función del contexto, el tema de empleo o el sector.

Recomendaciones que se desprenden del estudio

A fin de fortalecer la contribución de las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo a la aplicación de los múltiples objetivos del Programa de Trabajo Decente, este estudio sugiere que se tomen en consideración las siguientes recomendaciones.

Recomendación 1 – Hacer que las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo funcionen más eficazmente para apoyar el Programa de Trabajo Decente mediante la mejora de las teorías del cambio de los proyectos y la inclusión de factores dinamizadores en el diseño de programas y proyectos.

En la fase de consulta inicial entre la OIT y los países asociados, así como durante el proceso de elaboración del diseño del proyecto (identificación y formulación), debería prestarse más atención a examinar qué elementos de las intervenciones relacionados con el fomento del empleo brindan la oportunidad de abordar las dimensiones del Programa de Trabajo Decente, ya sea mediante un enfoque integrador o un enfoque focalizado. Esta atención debería dar lugar a teorías del cambio equilibradas y traducirse en términos de estrategias, recursos humanos y recursos financieros. Estos componentes adicionales del trabajo decente deberían formar parte del marco de supervisión y evaluación, e incluirse entre los puntos de discusión de las reuniones periódicas de los grupos directivos tripartitos.

Recomendación 2 – Evitar los riesgos de un déficit de aprendizaje prestando la suficiente atención a los resultados en el ámbito del trabajo decente en las evaluaciones de los proyectos de las OIT.

Tan solo un número limitado de los informes de evaluación de la OIT que integran la evaluación recapitulativa prestaba la suficiente atención al nivel de resultados, tanto en lo que respecta a los objetivos de fomento del empleo como a los objetivos en materia de trabajo decente. Este hecho limita el potencial de conocer los avances realizados en la consecución de los objetivos en materia de trabajo decente. En primer lugar, para que mejore la disponibilidad de datos a nivel de resultados, es necesario fortalecer los procesos de supervisión y evaluación de los proyectos de la OIT. En segundo lugar, pese a que los recursos disponibles para las evaluaciones independientes son limitados, los mandatos de las evaluaciones deberían incluir requisitos para que se realice un esfuerzo más sistemático en la recopilación de datos a nivel de resultados, examinando las actividades y los mecanismos aplicados y su posible contribución (o efecto negativo inverso) para originar cambios sostenibles.

Recomendación 3 – Incluir el apoyo en materia de políticas para la puesta en práctica del Programa de Trabajo Decente como parte de todas las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo.

Tomando como base el principio de que la OIT tiene una clara ventaja comparativa para influenciar la reflexión, la formulación y la aplicación de las políticas que abordan las dimensiones del Programa de Trabajo Decente, se recomienda que el apoyo en materia de políticas sea un componente sistemático de las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo. Además, la cuestión de la influencia en el ámbito de las políticas debería integrarse en todos los componentes, estrategias y actividades de las intervenciones. Con el apoyo brindado por los conocimientos técnicos y los enfoques de creación de capacidad, las intervenciones de la OIT podrían reunir más factores propicios que contribuyan a conseguir resultados sostenibles.

Recomendación 4 – Asegurar que la creación de capacidades de las partes interesadas clave que participan en las instituciones, los mecanismos y los reglamentos del mercado de trabajo, más allá de los mandantes primarios de la OIT, sea un elemento clave de todas las intervenciones de la OIT.

La manera en que se aborda el Programa de Trabajo Decente y cómo se aplica de forma efectiva a nivel de país depende del papel desempeñado y de las decisiones tomadas por los actores que participan en las instituciones, los mecanismos y los reglamentos del mercado de trabajo. Desde esa perspectiva, apoyar la aplicación del Programa de Trabajo Decente mediante las intervenciones de la OIT en el ámbito de fomento del empleo implica el desarrollo de capacidad adecuado de estos actores. Estas capacidades deberían incluir el conocimiento y las competencias que permiten a los interlocutores sociales y a las administraciones nacionales pertinentes adoptar decisiones eficaces y basadas en los datos. Las estrategias de creación de capacidad deberían tener en cuenta las necesidades y características de cada actor. Además, las estrategias de creación de capacidad no deberían limitarse a los mandantes tradicionales de la OIT, sino que también deberían beneficiar a otras partes interesadas pertinentes que, dependiendo de la cuestión específica o de la política de que se trate, pueden contribuir potencialmente a la aplicación del Programa de Trabajo Decente.

ANEXO 1: Metodología

Esta evaluación se realizó en tres etapas. En la primera etapa, tomando como base un abanico de criterios de búsqueda, la OIT utilizó sus bases de datos para identificar una lista exhaustiva de todas las evaluaciones pertinentes de las intervenciones en materia de fomento del empleo. Esto dio como resultado una lista de 108 evaluaciones, así como una serie de otros estudios pertinentes publicados por la OIT y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La segunda etapa utilizó una minuciosa lista de verificación para identificar todos los informes de evaluación que cumplieran los criterios de calidad y pertinencia definidos previamente en colaboración con la Unidad de Evaluación de la OIT. Al término del proceso, se habían seleccionado 44 evaluaciones. En la tercera y última etapa, los informes seleccionados fueron analizados utilizando una matriz metodológica para identificar y realizar un inventario de la información pertinente sobre los resultados relativos a la creación de empleo y los efectos sobre el Programa de Trabajo Decente. Además de las conclusiones relativas a los resultados, la evaluación también reveló importantes hallazgos acerca de los procesos de ejecución de proyectos y el contexto en el que las intervenciones se llevaban a cabo.

De las 44 evaluaciones finales seleccionadas, nueve se centraban principalmente en el desarrollo de competencias, 10 en la creación de empleo con alto coeficiente de mano de obra, 10 en la creación de otros tipos de empleo (excluidas las obras públicas que requieren una utilización intensiva de la mano de obra), 10 en la promoción de las empresas y la iniciativa empresarial, y cinco en otros temas o estrategias (como la creación de capacidad). Puesto que la mayoría de los proyectos combinaban dos o más estrategias, los proyectos se agruparon en ciertas partes del análisis según su estrategia predominante y en otras partes de acuerdo a otras características. Debido a la naturaleza específica de los programas de cooperación técnica de la OIT, la gran mayoría de las evaluaciones se situaba en países de bajos ingresos, y en menor medida en países de ingresos medianos.

Esta evaluación encontró una serie de limitaciones en términos de falta de datos en los informes de evaluación que podrían permitir extraer conclusiones sólidas sobre algunas de las cuestiones objeto de examen, y la medida en que estos informes proporcionan un panorama completo de los proyectos. En primer lugar, la medida en que las intervenciones técnicas de la OIT abordan uno o más componentes del Programa de Trabajo Decente dista sustancialmente entre las evaluaciones de los proyectos. Además, varios informes de evaluaciones únicamente exponían de forma breve o superficial los efectos del proyecto en el Programa de Trabajo Decente. Para el grupo encargado del examen no siempre quedaba claro si esto se debía a la falta de ciertos elementos en el mandato de la evaluación, a la falta de datos sólidos de supervisión y evaluación, o si fueron omitidos por el evaluador. En la misma línea, varios informes de evaluación contenían información limitada de los antecedentes relativos a las actividades del proyecto y/o sobre el entorno operativo más amplio del proyecto. Además, como las evaluaciones de proyectos de la OIT casi siempre se realizan antes de que finalice el proyecto, cuando los cambios previstos pueden no haberse plasmado aún plenamente, es complicado establecer los resultados y el impacto, y resulta difícil determinar las relaciones causales con la intervención. Por último, se consideró que el número de informes de evaluación en la muestra para cada tipo de intervención era por lo general demasiado bajo como para extraer conclusiones concluyentes sobre el conjunto de la población, ya que abarcan realidades geográficas e institucionales muy diferentes. Esto

limitaba la posibilidad de que el grupo encargado del examen estableciera teorías sólidas sobre qué funciona para quién y en qué contexto.