



## TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Evaluación****Evaluación independiente del programa  
por país de la OIT para Zambia: 2001-2007****I. Introducción**

1. El presente informe sumario subraya las principales conclusiones y recomendaciones de una evaluación independiente del programa por país de la OIT para Zambia. Se basa en una evaluación de los enfoques utilizados, de los progresos alcanzados en materia de estrategias y resultados en el plano nacional, y de las lecciones extraídas que sirven para formular la estrategia futura del programa de trabajo decente por país de Zambia (PTDP). La evaluación también aborda la cuestión del posicionamiento de la OIT respecto de sus mandantes, de los organismos interlocutores de la ONU y del contexto más amplio del desarrollo nacional, e incluye recomendaciones para fortalecer la contribución de la OIT a Zambia. El informe completo se puede consultar en el sitio web de la OIT sobre evaluaciones <sup>1</sup>.

**II. Estrategia y marco de programación  
en el plano de los países**

2. En años recientes, Zambia se ha recuperado de una crisis de su economía. Sus niveles de desarrollo humano, que disminuyeron de manera constante a partir de 1990, indican una modesta recuperación desde principios de 2002, lo cual hace pensar que el crecimiento se está traduciendo, aunque de manera lenta, en un empleo de base amplia y en la creación de riqueza.
3. El Gobierno de Zambia inició su Quinto Plan Nacional de Desarrollo (FNDP) para 2006-2010. En él se articulan cinco prioridades clave en materia de políticas sectoriales vinculadas con los mercados de trabajo y el empleo, que a su vez se derivan de la Política Nacional de Empleo y Mercado de Trabajo (NELMP).

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/Countryprogramme/lang--en/index.htm>.

4. La OIT ha apoyado activamente a Zambia para que avance en la aplicación del Programa de Trabajo Decente desde su introducción como marco básico de políticas y estrategias de la OIT en 2000. Desde 2004, el programa de apoyo de la OIT para Zambia se ha basado en la NELMP, la cual a su vez ha servido de base para el PTDP. El diseño del PTDP también se basa claramente en las intervenciones que ha llevado a cabo la OIT a través de proyectos aplicados en años anteriores e integra varios enfoques que se están aplicando en Zambia. En los últimos seis años, el apoyo financiero total de la OIT suma algo menos de 25 millones de dólares de los Estados Unidos en recursos extrapresupuestarios y aproximadamente 3 millones de dólares de los Estados Unidos en recursos del presupuesto ordinario e ingresos de apoyo a los programas para la Oficina de Lusaka de la OIT desde 2000; este apoyo ha incluido el envío de misiones técnicas desde la Oficina Subregional de Harare y desde la sede.
5. Se han identificado tres prioridades principales para el PTDP de Zambia:
  - más y mejores empleos para los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidades, respaldados por mejores sistemas de información sobre el mercado de trabajo;
  - respuesta a los retos del VIH y el SIDA en el mundo del trabajo, y
  - eliminación del trabajo infantil, particularmente sus peores formas.

### **III. Conclusiones y recomendaciones**

6. La evaluación de Zambia concluye que la OIT ha diseñado un marco operativo integral a través del PTDP de Zambia, que combina eficazmente su ventaja comparativa en el campo técnico con las prioridades conexas del país. La evaluación concluye también que la OIT ha estado innovando para ajustarse a un proceso muy dinámico de modificación de las estrategias globales de asistencia conjunta del Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de ayuda al desarrollo. El programa de la OIT en Zambia ha respondido a las oportunidades que ofrece el nuevo entorno de la ayuda creando alianzas para la formulación de políticas, el aumento de la capacidad y la aplicación o financiación conjunta de nuevos programas.
7. Sin embargo, en la evaluación también se han identificado varios puntos débiles. Están relacionados con el enfoque operativo, la integración técnica y las capacidades de aplicación. El mayor reto con que se encuentra la Oficina de la OIT en Lusaka es su capacidad para responder a la evolución reciente de las instituciones y las políticas en Zambia, y para capitalizar las oportunidades que se presentan a fin de contribuir a la prioridad nacional de lograr «una riqueza amplia y la creación de empleos a través de la participación ciudadana y los avances tecnológicos».

#### **La pertinencia de la OIT en Zambia**

8. La labor de la OIT tiene gran importancia en Zambia en estos momentos. Es un hecho que reconocen ampliamente tanto el Gobierno como los interlocutores sociales. La OIT en Zambia también ha contribuido a poner de relieve la discrepancia entre los objetivos gubernamentales declarados de un crecimiento del empleo de base amplia y el limitado apoyo explícito de la comunidad internacional para el desarrollo. Actualmente, sólo la OIT, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Zambia (MLSS), y hasta cierta medida los interlocutores sociales, apoyan activamente la estrategia del FNDP relativa al sector del empleo.

9. Se reconocen las contribuciones únicas de la OIT en el marco de las prioridades en materia de trabajo decente, pero la escala y la sostenibilidad de las capacidades son motivo de preocupación. Esto se debe sobre todo a la necesidad ampliamente reconocida de que hay que ampliar el empleo y la protección social de la población, la cual ha seguido registrando altas tasas de pobreza e indicadores de desarrollo humano bajos.
10. En los últimos años, la OIT se ha integrado más en el sistema de las Naciones Unidas. La estrategia actual del programa de la OIT en Zambia de ampliar las alianzas sectoriales en el Gobierno y el MANUD ha dado mucha satisfacción. Además de las alianzas que se han desarrollado, existen nuevas oportunidades, por ejemplo, el hecho de que varios ministerios gubernamentales han recibido el mandato de mejorar los medios de subsistencia de las zonas rurales y de las personas vulnerables.
11. Es necesario reforzar los beneficios legislativos obtenidos gracias a los proyectos regionales de apoyo a la administración del trabajo en aras de su sostenibilidad. En los PTDP se incluyen otras áreas del programa nacional de protección social tales como las cuestiones de género, el VIH y el SIDA en el lugar de trabajo y la eliminación del trabajo infantil, que también requieren un aumento permanente de la capacidad del MLSS y de los interlocutores tripartitos para asegurar la sostenibilidad de estas capacidades.
12. Para lograr más avances con el Programa de Trabajo Decente es necesario aumentar su presencia en el propio sistema de supervisión interna del Gobierno que sirve de guía para la aplicación del FNNDP. Es necesario fortalecer los sistemas de supervisión de la NELMP, y facilitar la contribución del MLSS a la presentación de informes de más alto nivel. La encuesta sobre la fuerza de trabajo efectuada en 2008 proporciona una oportunidad para realizar estudios centrados en áreas críticas de la política de empleo.

### **Recomendaciones**

- 1) La Oficina de la OIT en Lusaka, con el apoyo de la sede, debería preparar en coordinación con el MLSS una nota conceptual, canalizada a través de la estrategia del Gobierno en materia de política macroeconómica, sobre la manera de integrar la situación del empleo en Zambia en la supervisión global de la FNNDP, de modo que la nota pueda contribuir a la evaluación intermedia de la FNNDP prevista para finales de 2008.
- 2) La Oficina de la OIT en Lusaka debería integrar de manera más directa estos aspectos de política macroeconómica en su estrategia relativa al PTDP, e incluso más concretamente la manera de comparar las encuestas sobre la fuerza de trabajo de 2005 y de 2008 a fin de evaluar los cambios registrados en la situación del empleo en Zambia, identificar prioridades de programación y determinar las necesidades, y enfocar las discusiones sobre políticas.
- 3) La OIT debería aprovechar los próximos exámenes intermedios de 2008 del MANUD y de la FNNDP para asegurarse de que las cuestiones del empleo y de género estén cubiertas en el mandato e incluidas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en el marco y los indicadores de supervisión de la FNNDP.

### **Participación y asociación tripartita**

13. En Zambia, los interlocutores tripartitos se enfrentan actualmente a un entorno de apoyo institucional debilitado. Esto les impide participar de manera eficaz en la aplicación del PTDP. En la actualidad, gran parte de los recursos dirigidos a la Federación de

Empleadores de Zambia, al Congreso de Sindicatos de Zambia y a la Federación de Sindicatos Libres se utilizan para objetivos ajenos a la aplicación del PTDP. Se indica que varios actores internos de la OIT hacen muy pocos intercambios por lo que se refiere a planes de trabajo y actividades.

14. La liberalización económica ha hecho cada vez más complejas las relaciones tripartitas, lo cual requiere un nuevo énfasis en el diálogo social. Es importante que la OIT examine cómo reorientar sus estructuras internas para responder de manera más eficaz.

### **Recomendaciones**

- 4) La Oficina de la OIT en Lusaka debería proceder a constituir un comité consultivo tripartito para la aplicación del PTDP de Zambia y trabajar con este comité para combinar los recursos técnicos y formular un plan de acción más coordinado.
- 5) La Oficina Regional para África debería colaborar con la Oficina de la OIT en Lusaka para formular planes de trabajo anuales relacionados con el PTDP que determinen las distintas actividades que se han de emprender y garantizar la realización de un conjunto de actividades coordinadas y transparentes. Hace falta una mejor coordinación dentro de la estructura regional de la OIT para garantizar que los recursos disponibles permitan dar un pleno apoyo a los interlocutores tripartitos. La Oficina Subregional de Harare y la Oficina de la OIT en Lusaka también deberían celebrar reuniones conjuntas periódicas para formular estrategias coherentes de apoyo a los interlocutores sociales dentro del campo más amplio del PTDP.
- 6) La Oficina debería encontrar medios para seguir ayudando a los interlocutores tripartitos a asegurar más avances en el fortalecimiento de la administración del trabajo y en la concertación de acuerdos tripartitos a fin de garantizar la integración de los convenios ratificados de la OIT en las próximas reformas legislativas de la ley sobre relaciones laborales e industriales y la ley sobre el empleo de Zambia.

### **Enfoque y coherencia del diseño y estrategias del programa por país**

15. El programa de la OIT en Zambia tiene un buen enfoque en relación con el contexto más amplio de la ONU y los donantes internacionales. Por otra parte, los resultados y estrategias del PTDP deben estar mejor integrados en el marco de la estructura de la OIT para ser más eficaces. Para ello, es necesario prestar una atención sostenida al aumento de la coherencia y al grado de integración horizontal y vertical en la OIT.
16. La Oficina de la OIT en Lusaka ha empezado a reformular su estrategia relativa a la movilización de recursos y a las nuevas iniciativas de apoyo técnico. Sin embargo, a estos efectos es necesario mejorar la coordinación con otras partes de la OIT. Muchos de los actores interesados estimaban que la Oficina de la OIT en Lusaka debía centrarse menos en proyectos piloto que requieren unidades para la aplicación de proyectos y más en un aumento de la capacidad institucional de sus mandantes y de otros interlocutores nacionales, manteniendo vínculos con los actuales mecanismos de apoyo presupuestario del FNDP en aras de la sostenibilidad.
17. Por lo que se refiere al VIH y el SIDA en el lugar de trabajo, la OIT tiene un claro papel que desempeñar para ayudar a vincular las políticas nacionales con la aplicación real en el plano de la empresa. En la empresa y en la industria hace falta una supervisión más integral de la calidad de las intervenciones y del apoyo que se está proporcionando. Los

actores nacionales y de la ONU desean contar con la participación de la OIT para colmar esas lagunas.

18. La OIT está promoviendo el doble objetivo del crecimiento del empleo y la protección de los trabajadores. Anteriormente este modelo se centraba principalmente en el sector del empleo formal, pero en la actualidad necesita ser revitalizado en el contexto de la economía informal en sentido amplio vinculada a cada una de las prioridades del PTDP.

### **Recomendaciones**

- 7) La Oficina debería planificar con urgencia cómo movilizar recursos en relación con el VIH y el SIDA en el lugar de trabajo. Una misión técnica debería diseñar un medio apropiado para mejorar la acción de la OIT en esta área prioritaria, y garantizar una colaboración más eficaz entre los interlocutores sociales de Zambia, el Consejo Nacional contra el SIDA, la Coalición de Empresas de Zambia contra el VIH/SIDA y las redes conexas que se ocupan de las políticas y prácticas en el lugar de trabajo.
- 8) La Oficina de la OIT en Lusaka debería consolidar su labor concentrándose en la economía informal a fin de hacerla más visible y tangible. También debería revisar las prioridades y los enfoques de intervención para aumentar su apoyo a las personas que trabajan en la economía informal.
- 9) En el futuro, la movilización de recursos debería armonizarse con las estrategias y enfoques orgánicos del PTDP de Zambia y reforzarlos. No deberían emprenderse proyectos aislados del marco del PTDP desde el punto de vista técnico y operativo. La Oficina debería evaluar de manera específica propuestas de integración adecuada en las estrategias, instituciones y procesos nacionales y aprobar únicamente aquellas que reúnen los criterios convenidos. También se recomienda que la Oficina mejore el asesoramiento al personal de las oficinas exteriores sobre cómo movilizar recursos en el marco de estrategias de asistencia conjunta de los donantes y en el contexto del MANUD.

### **Pruebas de las repercusiones directas e indirectas de la contribución de la OIT**

19. En la evaluación se hallaron pruebas de la contribución de la OIT y de sus repercusiones en muchos niveles. Las repercusiones fueron más obvias entre los interlocutores tripartitos, que han internalizado de manera significativa las contribuciones técnicas de la OIT en sus propios programas y operaciones y han utilizado de manera eficaz el apoyo que han recibido en tiempos difíciles. Habida cuenta de su sólido historial de asociación tripartita en el país, la Oficina de la OIT en Lusaka era la más idónea para influir en el FNDP ya que contribuyó a dar mayor visibilidad al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS) y al sector laboral en su conjunto. De resultas de ello, las cuestiones relativas al empleo, los derechos de los trabajadores y la protección social han obtenido un mayor reconocimiento en el sistema de las Naciones Unidas, y en menor medida entre los interlocutores para la cooperación y las instituciones financieras internacionales.
20. Las actividades de aumento de la capacidad y las actividades piloto con los interlocutores tripartitos y con otros actores han constituido una gran parte del programa de la OIT en Zambia y han sido valiosas. Sin embargo, habida cuenta de los retos orgánicos actuales para los mandantes de la OIT, y de la evolución del entorno económico, no se ha podido evaluar la sostenibilidad de la capacidad. Los mandantes de la OIT pueden ayudar a los mandantes a supervisar este aspecto y proporcionar las informaciones necesarias.

21. Es necesario llevar un mejor registro de los resultados y las repercusiones del programa por país de la OIT. El PTDP de Zambia tiene un marco basado en los resultados con indicadores vinculados a los ocho resultados del perfil. Sin embargo, la Oficina de la OIT en Lusaka debe desarrollar planes de supervisión para cada uno de esos resultados, lo cual dará también un enfoque más preciso y específico a los resultados que se buscan. También hacen falta progresos en los planes destinados a introducir un formato normalizado para vincular las operaciones del PTDP y permitir el acceso a todos los planes de trabajo e informes sobre los avances, tanto en el caso de los proyectos como en el de los resultados. Por último, la Oficina de la OIT en Lusaka puede tratar de obtener sinergias más fuertes entre el PTDP y los sistemas de supervisión del rendimiento del MLSS.

### **Recomendaciones**

- 10) La Oficina de la OIT en Lusaka debería trabajar con el MLSS para garantizar que haya vínculos operativos fuertes con los marcos de supervisión y evaluación del desarrollo nacional a fin de garantizar una mejor integración en un plan de trabajo nacional para la aplicación del PTDP. Esta actividad debería ir acompañada de la prestación de apoyo para el desarrollo de la capacidad.
- 11) La Oficina de la OIT en Lusaka debería proceder rápidamente a revisar y finalizar el marco de resultados actual y un calendario para la supervisión de los resultados del PTDP.

### **Eficiencia e idoneidad de las disposiciones orgánicas de la OIT**

22. La Oficina Regional, la Oficina Subregional y la Oficina de la OIT en Lusaka han hecho progresos impresionantes en la definición de una visión y el establecimiento de prioridades en Zambia, y actualmente se centran en cómo garantizar que el programa esté orientado hacia el país y sea más conocido en Zambia.
23. Ahora bien, los diferentes papeles y responsabilidades de las tres oficinas no siempre son claros y las prácticas actuales están algo superadas desde la introducción de los PTDP. Es necesario reexaminarlas para garantizar que las misiones técnicas respondan en mayor medida a los compromisos que implica el PTDP y que se conviertan en parte integrante de la ejecución de planes de trabajo específicos vinculados con el PTDP.
24. La Oficina de la OIT en Lusaka cuenta con muy poco personal, lo cual no ha permitido mantener una calidad constante en las actividades de apoyo y coordinación de la labor relativa a la utilización de un enfoque integrado del programa por país. Las capacidades actuales están fragmentadas en gran medida según los proyectos.

### **Recomendación**

- 12) Se recomienda que la Oficina de la OIT en Lusaka formule una estrategia que cree sinergias entre el personal y las funciones de apoyo financiadas con cargo al presupuesto de cooperación técnica y al presupuesto ordinario, a fin de crear un enfoque orgánico más eficiente y eficaz de la aplicación. Además, las nuevas iniciativas de movilización de los recursos deberían incorporar en lo posible estas estrategias a fin de garantizar una mayor coherencia y eficiencia.

#### **IV. Comentarios de la Oficina sobre la evaluación**

25. La Oficina Regional para Africa acoge con agrado la conclusión general de que el proceso del PTDP ha logrado posicionar estratégicamente a la OIT como un interlocutor para el desarrollo innovador en la creación de asociaciones para la formulación de políticas, el aumento de la capacidad y la aplicación o la financiación conjunta de nuevos programas.
26. La Oficina Regional señala con cierta preocupación el hecho de que sólo la OIT, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Zambia (MLSS), y hasta cierta medida los interlocutores sociales, apoyan una estrategia del FNNDP para el sector del empleo. Por esta razón, es necesario trabajar más para generalizar en el plano nacional las cuestiones del pleno empleo y el trabajo decente, subrayando sus respectivas contribuciones al alivio de la pobreza.
27. La Oficina Regional señala que el nuevo entorno de la ayuda proporciona a la OIT la oportunidad de exponer de manera visible el papel que desempeña en el desarrollo del Programa de Trabajo Decente. El examen intermedio de 2008 del MANUD y del FNNDP debería constituir el punto de partida para que la OIT integre mejor los PTDP en ambos procesos.
28. Por lo que se refiere a la «participación y asociación tripartitas», la Oficina Regional señala que los fondos de la OIT a veces se canalizan fuera del marco del PTDP. Esta cuestión se está abordando a través del aumento de la capacidad regional en materia de gestión basada en los resultados y programación en todos los niveles.
29. A fin de corregir la observación según la cual «hay demasiado pocos intercambios entre distintos actores internos de la OIT por lo que se refiere a planes de trabajo y actividades», la Oficina Regional planea introducir un mayor grado de coordinación convirtiendo el PTDP en un marco de programación eficaz para todas las intervenciones de la OIT.
30. La Oficina Regional continuará su labor con las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores a fin de garantizar que se refuercen las capacidades de los trabajadores y de los empleadores. Se desplegarán más esfuerzos para garantizar que las próximas reformas legislativas tengan en cuenta los convenios ratificados de la OIT.

#### **V. Comentarios de los mandantes de Zambia**

31. El Gobierno de la República de Zambia considera que el informe es muy oportuno. Ha tomado la iniciativa de establecer un comité directivo nacional de interlocutores tripartitos y otros interlocutores (NSC) para coordinar la aplicación del PTDP de Zambia. Está previsto que la OIT ayude en la formulación del plan de aplicación del PTDP, así como con las herramientas de supervisión.
32. El Gobierno de Zambia observa que el programa de trabajo decente por país, a través de la primera prioridad del PTDP, reconoce el problema del desempleo, sobre todo entre los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidades. También reconoce que el problema es aún más grave en la población rural. El Gobierno desea recibir las intervenciones relacionadas con el PTDP que responderán a todas las prioridades identificadas, y en particular a la arriba mencionada.
33. El Gobierno está de acuerdo con la observación del equipo de evaluación de que es necesario que la OIT se concentre menos en los proyectos piloto y más en el aumento de la capacidad institucional. Esta observación está en conformidad con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005). Se alienta a la OIT a que cumpla las

disposiciones de la Declaración y planifique la aplicación del proyecto enfocándola hacia un aumento de la capacidad y la sostenibilidad.

34. La Federación de Empleadores de Zambia (ZFE) y el Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU) están de acuerdo con la postura adoptada por los evaluadores independientes acerca de la estrategia a nivel del país y del marco de programación. Acogen con agrado la recomendación relativa a la necesidad de reforzar el tripartismo, y subrayan la necesidad de contar con programas que aumenten la capacidad del MLSS y de los interlocutores sociales. La ZFE y el ZCTU tienen una gran necesidad de aumentar su capacidad específica en relación con el VIH y el SIDA en el lugar de trabajo. La ZFE está dispuesta a tomar la iniciativa en la lucha contra el VIH y el SIDA en el lugar de trabajo, y el ZCTU desea poner en práctica programas bipartitos que aumenten la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en este campo.
35. *La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que pida al Director General que tenga en cuenta las conclusiones y recomendaciones arriba mencionadas, así como las deliberaciones de la Comisión, para seguir dando apoyo a Zambia en el proceso del PTDP.*

Ginebra, 7 de octubre de 2008.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 35.