



## Consejo de Administración

316.ª reunión, Ginebra, 1.º-16 de noviembre de 2012

GB.316/PFA/7/2

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

**PFA**

**Fecha:** 4 de octubre de 2012

**Original:** inglés

### SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

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

#### Finalidad del documento

En el presente documento se reseñan las conclusiones y recomendaciones de tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas durante 2012. En ellas se abarcaron las estrategias de la OIT para: 1) integrar políticas de empleo incluyentes; 2) promover un enfoque del trabajo decente específico para cada sector, y 3) apoyar el Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) en la India. En la sección final del resumen de cada evaluación figuran distintas recomendaciones que requieren acciones de seguimiento. Se invita al Consejo de Administración a que refrende las recomendaciones y solicite al Director General que apoye su aplicación (véase el proyecto de decisión en el párrafo 165).

**Objetivo estratégico pertinente:** Todos, pero en particular empleo y diálogo 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 2012-2013.

**Unidad autora:** Unidad de Evaluación (EVAL).

**Documentos conexos:** OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa (Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010)*; «Orientación futura del Programa de Actividades Sectoriales y actividades propuestas en 2008-2009» (documento GB.298/STM/1); «Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular: el camino a seguir» (documento GB.313/POL/7).



*Índice*

|                                                                                                                                 | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Parte I. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la integración de políticas de empleo incluyentes .....       | 1             |
| Introducción .....                                                                                                              | 1             |
| Criterios de evaluación.....                                                                                                    | 1             |
| Enfoque operativo .....                                                                                                         | 1             |
| Resultados y conclusiones .....                                                                                                 | 2             |
| Recomendaciones.....                                                                                                            | 5             |
| Respuesta general de la Oficina .....                                                                                           | 9             |
| Parte II. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT relativa al trabajo decente específico para cada sector .....     | 10            |
| Introducción .....                                                                                                              | 10            |
| Objeto y ámbito de aplicación.....                                                                                              | 10            |
| Criterios de evaluación.....                                                                                                    | 10            |
| Metodología .....                                                                                                               | 11            |
| Enfoque operativo y resultados de la evaluación .....                                                                           | 11            |
| Conclusiones concretas .....                                                                                                    | 13            |
| Conclusiones .....                                                                                                              | 15            |
| Lecciones aprendidas y recomendaciones.....                                                                                     | 15            |
| Recomendaciones.....                                                                                                            | 16            |
| Respuesta general de la Oficina .....                                                                                           | 19            |
| Parte III. Evaluación independiente del apoyo de la OIT al Programa de Trabajo Decente por País para la India (2007-2012) ..... | 19            |
| Introducción .....                                                                                                              | 19            |
| Criterios de evaluación.....                                                                                                    | 19            |
| Enfoque operativo y conclusiones de la evaluación.....                                                                          | 20            |
| Igualdad de género .....                                                                                                        | 23            |
| Desempeño general .....                                                                                                         | 23            |
| Lecciones aprendidas y recomendaciones.....                                                                                     | 25            |
| Respuesta general de la Oficina .....                                                                                           | 28            |
| Respuesta de los mandantes tripartitos .....                                                                                    | 29            |
| Proyecto de decisión.....                                                                                                       | 30            |



## **Parte I. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la integración de políticas de empleo incluyentes**

### **Introducción**

1. La evaluación abarca la estrategia global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su contribución para ayudar a los Estados Miembros a mejorar sus políticas de empleo productivo, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos para el período comprendido entre 2006 y 2011. La estrategia está específicamente relacionada con la manera en que la Oficina cumplirá con sus obligaciones asociadas a los Marcos de Políticas y Estrategias para los períodos 2006-2009 y 2010-2015 y los resultados del Programa y Presupuesto pertinente.
2. La evaluación independiente se basa en un ejercicio inicial para identificar cuestiones clave, tras el cual se llevó a cabo un examen preliminar exhaustivo de estudios, informes y documentos sobre programas, un examen de cartera organizado por país y entrevistas a miembros del personal, mandantes de la OIT y colegas del sistema de las Naciones Unidas. Se realizaron cuatro misiones a países y tres estudios de casos documentales.

### **Criterios de evaluación**

3. En la evaluación se abordaron las cinco grandes cuestiones siguientes:
  - i) ¿Hasta qué punto es pertinente la estrategia de la OIT de apoyo a las políticas nacionales de empleo como propuesta para responder a las exigencias mundiales y nacionales en materia de políticas de empleo (en relación con sus causas y desafíos subyacentes)?
  - ii) ¿En qué medida la estrategia es eficaz para avanzar hacia la consecución de los resultados previstos?
  - iii) ¿En qué medida la estrategia de la OIT se presta a una aplicación eficiente en el marco de un enfoque de gestión basado en los resultados?
  - iv) ¿Hasta qué punto la actuación de la OIT ha incidido para que las políticas nacionales de empleo tiendan hacia un marco centrado en el objetivo global de la generación de empleo decente y productivo, que tenga especialmente en cuenta a los grupos vulnerables, y esté basado en la acción coordinada de los distintos ministerios competentes, los interlocutores sociales y las principales instituciones en materia de política económica?
  - v) ¿El diseño y aplicación de las intervenciones de la OIT ha permitido optimizar la sostenibilidad a nivel nacional?

### **Enfoque operativo**

4. El mecanismo principal para orientar el enfoque de la OIT en lo que respecta a la coordinación y la cooperación en materia de políticas (de empleo) a nivel nacional figura en el artículo 1.1 del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que

establece que: «con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido».

5. La estrategia para incorporar políticas de empleo incluyentes a los marcos nacionales, sectoriales y locales, integrada desde 2006 en el marco de la OIT, cobró una importancia específica en el Programa y Presupuesto para 2010-2011. Antes de 2010, esta estrategia se reflejaba en los resultados generales que tenían por objeto situar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales (2006-2007) y adoptar políticas coherentes que propicien el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza (2008-2009).
6. Actualmente, el impacto de la Oficina se define a través de los objetivos del indicador 1.1 de los resultados. En el caso del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, se definen de la manera siguiente:

Número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, integran políticas y programas de empleo nacionales, sectoriales o locales en sus marcos de desarrollo, cuyos resultados respondan a los criterios siguientes:

- Marcos nacionales de desarrollo que dan prioridad al empleo productivo, el trabajo decente y las oportunidades de obtener ingresos en sus estrategias de análisis macroeconómicos, sectoriales o de estímulo económico.
  - En consulta con los interlocutores sociales, se han desarrollado políticas nacionales de empleo y/o estrategias sectoriales pormenorizadas, que han sido aprobadas por el gobierno (gabinete, parlamento o comités interministeriales).
7. Los evaluadores elaboraron un modelo para ilustrar su comprensión del contexto, las intervenciones, los resultados previstos y el impacto a largo plazo de la estrategia de la OIT centrada en los resultados. La estrategia parte de los marcos del ámbito de la gobernanza para entender mejor la situación de las políticas de empleo y macroeconómicas en los países; promover los objetivos en materia de empleo en los marcos nacionales de desarrollo; apoyar la formulación y la aplicación de políticas nacionales de empleo; y prestar atención a los aspectos relacionados con el empleo en las respuestas a la crisis financiera.
  8. Estas iniciativas se basan en el desarrollo de conocimientos a través, principalmente, de la investigación y el análisis, las alianzas, el diálogo social tripartito, la coordinación y la coherencia de las políticas y la promoción y la creación de capacidad. Los objetivos de desempeño a nivel nacional se miden de dos maneras: 1) los marcos y planes nacionales de desarrollo dan prioridad al empleo productivo, el trabajo decente y las oportunidades de obtener ingresos en sus estrategias de análisis macroeconómicos, sectoriales y de estímulo económico, y 2) las políticas nacionales de empleo y/o las estrategias sectoriales se elaboran en consulta con los interlocutores sociales y son aprobadas por el gobierno.

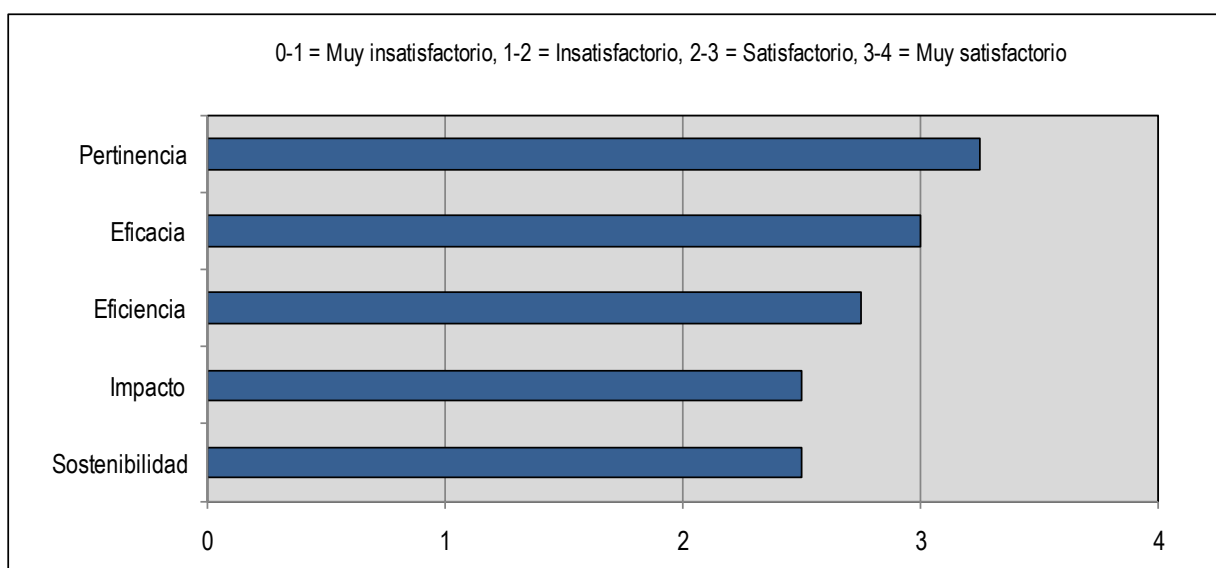
## Resultados y conclusiones

9. En el presente informe se esbozan diversos factores que indican el desempeño de la estrategia de la OIT encaminada a apoyar la elaboración de políticas nacionales de empleo integradas e incluyentes. Algunos de esos factores son los siguientes: la OIT goza de una visibilidad y de una presencia crecientes a nivel internacional respecto de las cuestiones

relativas a las políticas de empleo; cuenta con un liderazgo sólido y un excelente abanico de competencias técnicas para respaldar la prestación de sus servicios y herramientas; se apoya en sólidas redes y alianzas tripartitas nacionales, y goza de una buena reputación por su base de conocimientos técnicos y su integridad organizativa en los países donde desarrolla su labor.

10. En lo que respecta a su eficacia operativa, la OIT ha demostrado su fiabilidad al completar su programa de trabajo y cumplir las metas de desempeño durante los últimos tres bienios. La rentabilidad de los resultados generados durante la fase de adopción de las políticas nacionales de empleo se considera adecuada. Por último, la OIT ha adaptado sus enfoques como consecuencia de la crisis internacional de las finanzas y del empleo que afecta actualmente a casi todos los Estados Miembros.
11. No obstante, la OIT podría aumentar la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de su estrategia y su capacidad articulando una visión a más largo plazo de la forma en que se puede apoyar a los países en todas las fases del ciclo relativo a las políticas de empleo. A nivel interno, esto supondría introducir cambios en la configuración actual del apoyo técnico vinculado a la política de empleo con el fin de aumentar la coherencia de los mensajes de la OIT en materia de políticas a nivel nacional. Por último, la mejora del marco de rendición de cuentas y la orientación de la estrategia hacia los resultados podrían favorecer los esfuerzos por generar resultados relativos a la aplicación a nivel nacional. En el gráfico 1 se muestran las puntuaciones generales obtenidas en la evaluación.

**Gráfico 1. Calificación general de los criterios de evaluación**



#### **A. Pertinencia**

12. Hasta la fecha, la estrategia de la OIT en materia de políticas nacionales de empleo ha resultado ser pertinente para ayudar a los países y a la Oficina a poner en consonancia las necesidades nacionales y las respuestas de la OIT en lo que respecta a cuestiones temáticas, procesos de aprendizaje, fortalecimiento de la capacidad, innovación en materia de políticas y refuerzo del diálogo social. La Oficina ha podido seleccionar países que desean elaborar políticas nacionales de empleo y adaptar las intervenciones a las situaciones de estos últimos. En la evaluación se reconoce a la OIT el mérito de promover la concienciación mundial acerca de estas cuestiones y la comprensión de los tipos de

intervenciones en materia de políticas con las que los países pueden hacer frente a sus problemas de empleo. Las peticiones de los países se han atendido satisfactoriamente, al igual que las solicitudes de herramientas y directrices formuladas por los encargados de la elaboración de políticas. Hasta la fecha, el apoyo de la OIT a las políticas nacionales de empleo ha sido altamente pertinente para la aplicación de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y de los mandatos señalados en la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional de la OIT <sup>1</sup>.

## **B. Eficacia**

13. En cuanto a los procesos relativos a las políticas nacionales de empleo, la estrategia y los medios de acción de la OIT han sido generalmente eficaces desde su formulación hasta su adopción. Los medios de acción tienen que perfeccionarse aún más para apoyar con eficacia las fases de aplicación. También es necesario multiplicar los esfuerzos en lo que respecta al desarrollo de los conocimientos, las alianzas, la coherencia y la coordinación de políticas en todas las fases, y las limitaciones institucionales que afectan a la aplicación de las políticas nacionales de empleo. Los interlocutores sociales han afianzado su posición durante las deliberaciones en materia de políticas más allá de los programas tripartitos tradicionales. Se han realizado importantes logros respecto del fortalecimiento de la capacidad. No obstante, los interlocutores sociales y, en particular, los sindicatos suelen hacer frente a problemas adicionales para aprovechar plenamente estos esfuerzos. En esfuerzos anteriores puede verse el carácter evolutivo de la estrategia de apoyo al proceso relativo a las políticas nacionales de empleo, y en la Oficina ya hay un cierto entendimiento y debate acerca de las direcciones futuras de dicho apoyo. En general, los elementos y las acciones de las diferentes unidades de la OIT son complementarios; sin embargo, tal y como se refleja en el informe completo, existen algunas actividades que se solapan y que se deberían ajustar.

## **C. Eficiencia**

14. La calidad, la cantidad y la oportunidad de los servicios y productos ponen de manifiesto un buen aprovechamiento de los recursos. La coordinación y la comunicación internas y externas se consideraron adecuadas. El enfoque estructural actual del apoyo a la elaboración de políticas nacionales de empleo tal vez sea demasiado independiente. El conjunto de indicadores existente para el objetivo estratégico del empleo no favorece un entendimiento claro de los resultados, los logros y los progresos de los países en el marco de las iniciativas más amplias de la OIT en materia de políticas de empleo, lo que puede reforzar la fragmentación interna. La prestación repetida de asistencia a países con arreglo a los mismos indicadores de resultados o a indicadores de resultados solapados no refleja adecuadamente el apoyo prestado ni los progresos que se están realizando en el marco del ciclo de políticas a largo plazo. El seguimiento de las diferencias en materia de eficiencia entre los procesos relativos a las políticas nacionales de empleo de los distintos países se lleva a cabo sin que exista un conjunto definido de normas mínimas de calidad acerca de la formulación de políticas nacionales de empleo. Los especialistas en empleo que desarrollan su labor sobre el terreno no están distribuidos de forma suficientemente coherente para ayudar a los países que están recibiendo o recibirán apoyo en materia de políticas nacionales de empleo. En particular, el apoyo brindado a países africanos parece insuficiente.

---

<sup>1</sup> OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

## **D. Impacto/grado de cambio**

15. Se aprecia la necesidad de un debate institucional más amplio sobre la formulación de políticas de empleo, y ya se han introducido cambios en la forma en que se enfocan y utilizan los conceptos relativos a las políticas de empleo. En algunos países se ha observado un cambio inicial en el mecanismo institucional para este debate, consistente en la mejora de la calidad del programa temático para el diálogo tripartito. El Convenio núm. 122 está estrechamente relacionado con el apoyo a las políticas nacionales de empleo y es útil para hacer avanzar los debates al respecto. No obstante, la eficacia podría reforzarse facilitando una comprensión más clara de los servicios y herramientas necesarios para cumplir las condiciones establecidas en el Convenio.

## **E. Sostenibilidad**

16. Las condiciones mínimas necesarias para sustentar el proceso de formulación de las políticas nacionales de empleo están bien establecidas, aunque el seguimiento que realizan los países de dichas políticas tras su aprobación sigue siendo escaso. Esto se debe en parte a las limitaciones presupuestarias nacionales y a cuestiones relacionadas con la coordinación gubernamental interna, así como al hecho de que las herramientas y los servicios para estas fases previstos en la estrategia de la OIT son muy recientes. Los procesos relativos a las políticas nacionales de empleo brindan una oportunidad para mejorar los marcos institucionales, de conocimientos y de capacidades si en ellos se hace partícipes a los interlocutores sociales. Los estudios de casos por país ponen de manifiesto que esto no es automático y que pueden surgir situaciones en que grupos específicos acaban encontrándose en situaciones desfavorables. Se tendrá que prestar más atención a esto.

## **Recomendaciones**

### **Recomendación 1**

17. Investigar exhaustivamente la naturaleza de la demanda nacional, incluidas las capacidades y la voluntad política de los funcionarios superiores encargados de la planificación para llevar a cabo un proceso de elaboración y aplicación de políticas nacionales de empleo; fomentar las iniciativas relativas a las políticas nacionales de empleo promoviendo sólidos mecanismos institucionales para diseñar, presupuestar y aplicar políticas de empleo integradas.

### **Respuesta de la Oficina**

18. La Oficina está de acuerdo con esta recomendación y, de hecho, analiza sistemáticamente la naturaleza de la demanda de políticas nacionales de empleo, la cual se refleja en las prioridades del PDTP y/o es comunicada oficialmente por las más altas autoridades. También entabla desde el principio un diálogo con las autoridades, en particular con el ministerio de planificación, para evaluar el compromiso nacional y asesorar sobre la forma de promover la coherencia y la coordinación en las diferentes esferas y fases de la planificación del desarrollo y de la adopción y aplicación de las políticas. No obstante, esto no elimina completamente el riesgo de desfase entre los ciclos de planificación y elaboración del presupuesto, habida cuenta de que los países tienen diferentes plazos y de que, en última instancia, las autoridades de planificación y finanzas y/o los parlamentos han de lograr un equilibrio entre prioridades concurrentes y cambiantes.

**Recomendación 2**

19. Mejorar la plasmación de las conclusiones de una evaluación integrada de las necesidades del mercado de trabajo en políticas y definiciones de actividades que previsiblemente produzcan los cambios deseados; definir un conjunto mínimo de condiciones macroeconómicas en un determinado país que podrían considerarse favorables para la generación de empleo; y evaluar la probabilidad de que estas condiciones se materialicen o no cambien de forma significativa.

Respuesta de la Oficina

20. Los exámenes y diagnósticos exhaustivos de las políticas que se realizan al inicio de los procesos relativos a las políticas nacionales de empleo proporcionan a los encargados de la formulación de políticas información básica sobre las opciones de políticas alternativas destinadas a generar más y mejor empleo que se discuten en entornos tripartitos. En una selección de países se elaboran hipótesis y previsiones basadas en modelos. Esta práctica se ampliará como seguimiento de esta recomendación. En lo que respecta a los marcos macroeconómicos favorables al empleo, la Oficina lleva aumentando su capacidad de análisis y asesoramiento desde 2010, en particular mediante la elaboración de un producto de ámbito mundial para la fijación de objetivos de empleo en 2013-2014, el cual contendrá recomendaciones sobre la forma de lograr que los marcos macroeconómicos favorezcan el empleo en diversos contextos y se utilizará para brindar asesoramiento en materia de políticas.

**Recomendación 3**

21. Realizar más estudios comparativos y utilizar la base mundial de conocimientos de la OIT para compartir información sobre combinaciones viables de políticas. Elaborar orientaciones e intensificar el apoyo a los marcos nacionales de seguimiento y evaluación relativos a la aplicación de las políticas nacionales de empleo, y elaborar herramientas para apoyar esta labor de una forma más directa.

Respuesta de la Oficina

22. La Oficina está de acuerdo con esta recomendación. Una vez completada, la nueva base mundial de conocimientos sobre políticas de empleo que se está creando facilitará la elaboración de estudios comparativos. Esto complementará la serie de estudios de países sobre políticas de empleo y los ejemplos comparativos de prácticas idóneas que ya están integrados en los productos mundiales. Con respecto a los mecanismos de seguimiento y evaluación, tras la evaluación se ha puesto en marcha una nueva iniciativa para examinar y comparar las prácticas de los países y difundir las conclusiones correspondientes de aquí a 2014.

**Recomendación 4**

23. Fomentar la visión del compromiso y los procesos tripartitos que tanto los mandantes como el personal deberían adoptar. Esto podría contribuir a aliviar las tensiones y a moderar las expectativas acerca del resultado de los procesos. Añadir elementos a las necesidades de la OIT en materia de fortalecimiento de las capacidades para abordar las diferentes capacidades de los sindicatos y grupos de empleadores, e informar acerca de los resultados de las investigaciones de forma que sean comprensibles para una audiencia más amplia.

## Respuesta de la Oficina

24. El compromiso y el diálogo tripartitos son esenciales para el enfoque de la Oficina, tal y como se subraya en los resultados de la evaluación. En lo que respecta a la primera parte de la recomendación, la Oficina destaca que en la nueva guía sobre las políticas nacionales de empleo que se ha publicado recientemente se codifica la visión y las medidas prácticas, sobre la base del examen del compromiso de los interlocutores sociales. Las diferencias de capacidad y, en ocasiones, la fragmentación entre los interlocutores sociales representan verdaderos desafíos al tomar en consideración la variedad y complejidad de los temas que se abordan en un ciclo de políticas de empleo. Cuando se puedan movilizar recursos, se multiplicarán las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad a nivel nacional para cada interlocutor social, junto con el diálogo tripartito. Otra medida práctica adoptada en el presente bienio es la adaptación de la guía sobre las políticas nacionales de empleo a una audiencia sindical.

## Recomendación 5

25. Promover la labor inicial encaminada a vincular las políticas nacionales de empleo con el proceso y las instituciones generales de formulación de políticas, incluidos los procesos de elaboración de presupuestos y de seguimiento y evaluación en países específicos. Hacer en general un uso más directo de los procesos de planificación gubernamentales y adoptar nuevos métodos de trabajo que sirvan para apoyar mejor las prioridades y los procesos dirigidos por los países. Promover la labor emergente relativa a los exámenes de los presupuestos y del gasto público, de forma que los gobiernos puedan identificar posibles recursos.

## Respuesta de la Oficina

26. Esta recomendación coincide en parte con las recomendaciones 1 y 3, por lo que las respuestas formuladas respecto de estas dos últimas recomendaciones también se aplican parcialmente a esta. La Oficina promoverá las innovaciones relativas a las herramientas de diagnóstico y aplicación, incluidas las metodologías de seguimiento y evaluación y de examen del gasto público. No obstante, la aplicación de estas últimas metodologías requiere importantes recursos.

## Recomendación 6

27. Intensificar la promoción de los objetivos y los convenios internacionales para su uso en el marco de las políticas nacionales, y vincular esto al debate emprendido en las Naciones Unidas acerca del establecimiento de una agenda mundial de desarrollo para la etapa posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2015. La OIT debería aprovechar las enseñanzas extraídas de los procesos relativos a las políticas nacionales de empleo para dilucidar de qué forma se podría poner énfasis en las políticas de empleo en un futuro programa mundial y cómo dichas políticas se podrían poner en marcha en los países y atraer una atención mayor de la que actualmente reciben en el marco del Convenio núm. 122 y los ODM.

## Respuesta de la Oficina

28. La Oficina ha promovido e integrado las metas de empleo previstas en el ODM 1 desde 2005. En el marco de los preparativos de la Agenda para el desarrollo después de 2015, estos esfuerzos de promoción se han intensificado a nivel nacional y mundial, así como la colaboración con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el G-20 y el proceso posterior a Río+20, con miras a poner un mayor énfasis en la promoción del

empleo y obtener apoyo multilateral. Las enseñanzas extraídas de las experiencias de los países con las políticas nacionales de empleo se utilizan constantemente en estos procesos.

### **Recomendación 7**

29. Definir una estrategia más explícita con miras a lograr apoyo internacional y asegurar el establecimiento de marcos institucionales sólidos para el período posterior a la aprobación de las políticas nacionales de empleo, en particular mediante alianzas a más largo plazo con los asociados para el desarrollo con las que poder financiar el apoyo a la aplicación de dichas políticas. Estudiar formas en las que la OIT podría colaborar de forma más estrecha con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el análisis de las cuestiones relativas al empleo en el marco de consultas sobre políticas macroeconómicas.

#### **Respuesta de la Oficina**

30. La Oficina ayuda a los países en la fase de aplicación posterior a la adopción a través de numerosas estrategias operativas y actividades de fortalecimiento de la capacidad cuya medición está sujeta a otros indicadores (por ejemplo, el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo, el empleo juvenil, los indicadores del mercado de trabajo y la respuesta a la crisis). Como seguimiento de esta recomendación, esta estrategia se hará más explícita y visible. Se generalizará la práctica actual de ayudar a los países a elaborar planes integrados de aplicación que actúen como catalizadores para la movilización de recursos y el establecimiento de alianzas con los equipos de las Naciones Unidas en los países, las instituciones de Bretton Woods, la Unión Europea y los donantes. Se intensificará la cooperación con el FMI respecto del examen de las dimensiones relativas al empleo de las consultas previstas en el artículo IV <sup>2</sup>, sobre la base de las investigaciones realizadas por la Oficina al respecto. La Oficina está preparando un plan de acción para dar seguimiento a las conclusiones adoptadas por la CIT en su reunión de 2012 (*La crisis del empleo de los jóvenes: un llamado a la acción*). Este plan incluye actividades para promover el establecimiento de alianzas más sólidas con los bancos regionales de desarrollo y una estrategia de movilización de recursos para el empleo juvenil.

### **Recomendación 8**

31. Incorporar los resultados referentes a la política de empleo a un marco de resultados coherente del Programa y Presupuesto para 2014-2015, mediante la inclusión de una meta adicional en el indicador 1.1 para medir los progresos realizados en un ciclo genérico de formulación y aplicación de políticas de empleo. Comparar los indicadores existentes relativos a los resultados del Programa y Presupuesto con la labor subyacente, con el fin de identificar posibles casos de duplicación y fragmentación, y examinar la dotación de personal en la sede y en las regiones para adaptar sus niveles a la demanda de políticas nacionales de empleo.

#### **Respuesta de la Oficina**

32. La Oficina conviene en que es necesario revisar los indicadores del resultado 1.1. Esta revisión debería posibilitar un apoyo más explícito a la aplicación de las políticas tras su elaboración; la introducción de flexibilidad mediante el reconocimiento de las múltiples modalidades que pueden adoptar la adopción y la aplicación de las políticas de empleo; y una vinculación más estrecha con las estrategias operativas y las actividades dirigidas a

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, el FMI celebra debates bilaterales con los miembros, normalmente cada año.

destinatarios concretos, como los jóvenes, que se abarcan en otros indicadores y resultados. Esta revisión se emprenderá durante la preparación del próximo MPE.

### **Recomendación 9**

33. Modernizar la estrategia de movilización de recursos para apoyar las políticas nacionales de empleo en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) y del desarrollo nacional. La Oficina debería destinar tiempo y recursos suficientes para poner en marcha un proceso de planificación exhaustiva regido por el consenso nacional sobre las acciones prioritarias.

#### **Respuesta de la Oficina**

34. La limitación de los recursos (financieros y de personal en las oficinas exteriores y en la sede) dificulta que se brinde un apoyo adaptado, oportuno y ampliado desde la fase de diagnóstico hasta la fase de fortalecimiento de la capacidad y de formulación y aplicación de políticas, ya que cada bienio es preciso atender un elevado número de solicitudes de países (aproximadamente 60). En la evaluación se ha observado el alto nivel de eficiencia en el uso de los recursos disponibles. El principal desafío consiste en movilizar más recursos en consonancia con la creciente demanda, especialmente en el contexto de la crisis. La Oficina proseguirá los esfuerzos actuales de movilización de recursos extrapresupuestarios para apoyar a los países y elaborar herramientas de ámbito mundial, facilitar el mantenimiento de diálogos tripartitos fundados, fortalecer la capacidad de los mandantes y reforzar el equipo mundial de la Oficina encargado de las políticas de empleo.

### **Recomendación 10**

35. Elaborar una guía exhaustiva para que los procesos internos de trabajo conjunto de la OIT respalden la formulación y aplicación de una política de empleo en el contexto de un ciclo más amplio de políticas nacionales en materia de trabajo decente. Esta guía no debería limitarse a promover los procesos, sino que en ella se deberían incluir los resultados que se han de lograr mediante el trabajo conjunto, como datos sobre la forma en se ha incrementado el énfasis sobre las políticas en fases fundamentales del proceso. Considerar cómo hacer para que las evaluaciones de las políticas relativas a los PTDP y los diagnósticos referentes a las políticas nacionales de empleo se complementen entre sí.

#### **Respuesta de la Oficina**

36. La experiencia de la Oficina respecto de la elaboración de políticas nacionales de empleo está sirviendo de base para la formulación de la nueva metodología de análisis de las políticas de ámbito nacional en materia de trabajo decente, cuyo objetivo es apoyar la elaboración de políticas de empleo en un marco de trabajo decente más amplio.

### **Respuesta general de la Oficina**

37. La Oficina acoge con satisfacción estas conclusiones y celebra tomar nota de que en el informe se reconocen los importantes progresos realizados. La Oficina hace suyas las conclusiones relativas a la eficacia, la innovación y el impacto, incluido el creciente reconocimiento internacional de la Organización y la buena reputación de que goza por su base de conocimientos técnicos y su integridad organizativa. La Oficina desearía subrayar la conclusión relativa a las sólidas redes y alianzas tripartitas que se han establecido.

## Parte II. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT relativa al trabajo decente específico para cada sector

### Introducción

38. En marzo de 2011, entre las propuestas formuladas para la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (2012), el Consejo de Administración examinó la posibilidad de celebrar una discusión general sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En previsión de la discusión general, EVAL propuso un plan de trabajo de tres años renovable en el que se contemplaba una evaluación de la estrategia de las actividades de la OIT relacionadas con el «trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (Better Work y óptica sectorial)» a través de la evaluación del resultado 13. La Comisión de Programa, Presupuesto y Administración aprobó el plan de trabajo en la 312.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración.
39. Finalmente, el Consejo de Administración no aprobó la propuesta de celebrar una discusión sobre las cadenas mundiales de suministro en la reunión de la Conferencia. Por consiguiente, en consulta con los mandantes y otras partes interesadas, se limitó el ámbito de la evaluación de alto nivel a las contribuciones del Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) y del programa Better Work en relación con el resultado 13: *Se aplica un enfoque del trabajo decente específico para cada sector*. Además, en esta evaluación se examinan otras contribuciones de unidades y departamentos a la estrategia de la OIT relativa a la promoción del trabajo decente en el ámbito sectorial.

### Objeto y ámbito de aplicación

40. La evaluación tiene por objeto evaluar la estrategia de la OIT relativa a un enfoque de trabajo decente específico para cada sector. La evaluación toma como punto de partida la estrategia descrita en el Programa y Presupuesto y retomada en los planes de trabajo basados en los resultados (PTBR), y tiene en cuenta la evolución de la estrategia de la OIT y de los indicadores desde los bienios 2006-2007 y 2008-2009 hasta el inicio del MPE para 2010-2015.

### Criterios de evaluación

41. En las evaluaciones de alto nivel de la OIT se suele analizar la pertinencia y validez de la estrategia, su eficiencia y eficacia, el impacto de los resultados y su sostenibilidad potencial. Se formulan dos o tres preguntas de evaluación específicas para cada criterio a fin de orientar la recopilación de datos.
- Pertinencia – ¿en qué medida la estrategia basada en los resultados ha dado respuesta a las prioridades y necesidades de los mandantes?
  - Eficiencia – ¿se han implementado de manera eficiente los elementos de la estrategia?
  - Eficacia – ¿en qué medida se ha logrado cumplir el resultado 13?
  - Impacto – ¿cómo fortaleció la OIT la capacidad de los mandantes tripartitos para alcanzar el resultado 13?

- Sostenibilidad – ¿qué recomendaciones pueden formularse y qué lecciones pueden extraerse a fin de mejorar la sostenibilidad de los logros del resultado 13?

## Metodología

42. En la evaluación se aplicó un enfoque metodológico mixto que permitía enmarcar las evaluaciones en construcciones causales, sistémicas y normativas. El diseño de la evaluación basada en los resultados era un diseño post-test con un sólo grupo, compatible con el enfoque metodológico mixto, que ponía de manifiesto que, al igual que los factores relativos a la aplicación, la estrategia relativa al resultado 13 había evolucionado de manera significativa a lo largo del período de evaluación. Para recopilar datos, se recurrió al análisis documental, las entrevistas semiestructuradas, la observación directa, las encuestas y dos estudios de caso específicos.

## Enfoque operativo y resultados de la evaluación <sup>3</sup>

43. Durante la última década, la OIT ha promovido el trabajo decente a través del análisis de cuestiones sociales y laborales en sectores económicos concretos a escala nacional e internacional. Mediante el examen de cuestiones relacionadas con el desarrollo y de las dificultades específicas de cada sector, la OIT ayuda a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a elaborar políticas y programas destinados a mejorar las oportunidades económicas y las condiciones de trabajo en cada sector. En el MPE para 2010-2015, la OIT ha establecido dos indicadores a fin de reflejar los progresos relativos a la consecución del resultado y la estrategia:
  - Número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, aplican normas, repertorios de recomendaciones prácticas o directrices de alcance sectorial.
  - Número de Estados Miembros en los que los mandantes, con el apoyo de la OIT, adoptan medidas significativas para promover el Programa de Trabajo Decente en sectores específicos.
44. Una de las principales conclusiones de la evaluación es que, además de la estrategia de derecho relativa al trabajo decente específico para cada sector expresada en el Marco de Políticas y Estrategias y el Programa y Presupuesto y reiterada en el plan de trabajo basado en los resultados, también existe una estrategia de hecho contenida en el Programa de Actividades Sectoriales — un documento del Consejo de Administración que se publica cada dos años.
45. En cuanto a su relevancia estratégica, el sistema vigente consiste en un conjunto de planes elaborados en el marco de un procedimiento del conjunto de la Oficina para la preparación y aplicación del Programa y Presupuesto (basados en los resultados), mientras que las actividades del Programa de Actividades Sectoriales se planifican en virtud de un procedimiento diferenciado y autónomo. Por lo tanto, existe el riesgo de que este sistema pueda plantear contradicciones.
46. El equipo de evaluación ha constatado que tanto el Programa y Presupuesto como el Programa de Actividades Sectoriales plantean problemas complejos, que se abordan en las siguientes subsecciones de este documento.

<sup>3</sup> El equipo no puntuó el desempeño global en los criterios de evaluación porque, debido a la dificultad para evaluar el resultado 13, no fue posible establecer normas de desempeño respecto de las cuales se pudiera demostrar su validez y fiabilidad.

**A. Estrategia de programa y presupuesto**

47. El equipo de evaluación ha observado que el marco de resultados del Programa y Presupuesto no sirve para medir con eficacia todas las contribuciones de las diversas unidades de la OIT al trabajo decente en el ámbito sectorial.
48. El marco lógico del programa Better Work, que contiene un objetivo de desarrollo, objetivos intermedios, resultados y actividades, permitía calcular con relativa facilidad la contribución del programa Better Work al indicador 13.2 del marco de resultados de Programa y Presupuesto.
49. Ahora bien, al equipo de evaluación le resultó más difícil medir las contribuciones del Departamento de Actividades Sectoriales y otras unidades de la OIT al marco de desempeño del resultado 13. El principal problema estriba en la falta de coherencia entre el Programa y Presupuesto, basado en los resultados, y el Programa de Actividades Sectoriales, basado en las actividades.
50. Las actividades previstas en el Programa de Actividades Sectoriales no contribuyen necesariamente de forma directa y mensurable a generar los cambios registrados en los indicadores relativos al resultado 13 del Programa y Presupuesto. También se detectaron problemas técnicos en el modo en que se formularon los indicadores y, en particular, los criterios de medición. Esto llevó al equipo de evaluación a la conclusión de que, en general, los indicadores del Programa y Presupuesto carecen de fundamento para medir el desempeño del resultado 13.
51. El equipo de evaluación también constató que, debido a la estrategia adoptada, en los planes de trabajo basados en los resultados no se vincularon los recursos con el resultado 13 (esto es, debido a decisiones y asignaciones estratégicas explícitas que implican, entre otras cosas, que se tenga en cuenta el Programa de Actividades Sectoriales). Al equipo le resultó difícil identificar vínculos claros entre el resultado, el análisis estratégico, las prioridades estratégicas, la planificación operativa y la asignación de recursos.

**B. Estrategia del Programa de Actividades Sectoriales**

52. La información obtenida por el equipo de evaluación a través de entrevistas con los interlocutores clave, que fue cuidadosamente cotejada para determinar su validez, sugiere que las propuestas contenidas en el Programa de Actividades Sectoriales para 2010-2011 y para 2012-2013 que los mandantes formularon al Departamento de Actividades Sectoriales fueron fruto de una consulta parcial.
53. Además, los órganos consultivos sectoriales, compuestos por los coordinadores de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), representantes de las correspondientes federaciones sindicales internacionales, interlocutores sectoriales de la OIE y coordinadores regionales de los gobiernos, trabajaron en estrecha colaboración con los especialistas sectoriales para determinar el ámbito de trabajo. Una opinión que el equipo de evaluación recabó en reiteradas ocasiones fue que éste es el mecanismo que los trabajadores y los empleadores utilizan para gestionar las actividades sectoriales.
54. A raíz de la aprobación del Programa de Actividades Sectoriales por el Consejo de Administración, la Oficina tiene el mandato de celebrar las reuniones sectoriales y demás actividades especificadas utilizando todas las partidas que se han de asignar al efecto en el presupuesto. Como tales, el Programa de Actividades Sectoriales y los órganos consultivos

sectoriales se revelan como los impulsores de la planificación, organización, dirección y control de la labor de SECTOR — en otras palabras, de su gestión.

### **C. *Un enfoque del trabajo decente específico para cada sector***

55. A pesar de las divergencias entre las estrategias del Programa y Presupuesto y del Programa de Actividades Sectoriales, el equipo de evaluación halló indicios de trabajo decente específico en cada sector. Estos indicios se presentan en los capítulos 4 a 6 del informe. El equipo de evaluación observó que la colaboración entre las diversas unidades que contribuyen al logro del resultado 13 es insuficiente.
56. Parte del desafío al que ha de responder la OIT consiste en hallar un mecanismo para integrar la labor sectorial de las diversas unidades con miras a lograr sinergias y economías de escala. Muchos de los entrevistados sugirieron que, cuando procediera, la adopción de un enfoque sectorial en los PTDP tal vez contribuiría a dar una respuesta a ese problema.
57. El equipo de evaluación identificó y documentó un estudio de caso relativo a una iniciativa que sienta precedentes respecto de la adopción de un enfoque sectorial en el ámbito del trabajo decente: el programa piloto sobre trabajo decente llevado a cabo en Marruecos en 2002. Este programa podría servir de modelo para futuras iniciativas.

## **Conclusiones concretas**

58. Las conclusiones específicas que se presentan a continuación se abordan en el marco de los criterios de pertinencia, validez, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad descritos en el párrafo 31.

### **A. *Pertinencia***

59. El equipo de evaluación analizó la pertinencia de manera matizada, examinándola desde la perspectiva del contenido, la estrategia y las necesidades de los mandantes.

#### **Contenido**

60. Los documentos examinados pusieron de relieve que el Consejo de Administración ha tomado medidas para que las actividades sectoriales de la OIT sean más congruentes con las estructuras de empleo mundiales, mediante el fomento de una mayor especificidad sectorial.
61. Los datos de la encuesta pusieron de manifiesto que, a medida que aumenta la especificidad de las actividades sectoriales, éstas resultan más difíciles de coordinar e integrar en los programas técnicos intersectoriales de la OIT. A consecuencia de ello, disminuye la posibilidad de coordinar la labor interdepartamental dentro de la OIT y aumenta la dificultad para integrar las actividades sectoriales en las prioridades de otros departamentos técnicos y programas de países.

#### **Importancia estratégica**

62. El sistema vigente consiste en un conjunto de planes de trabajo elaborados en el marco de un procedimiento del conjunto de la Oficina para la preparación del Programa y Presupuesto, mientras que la labor relativa al Programa de Actividades Sectoriales se

planifica en virtud de un procedimiento diferenciado y autónomo. Esto tiende a generar problemas de coherencia.

#### Necesidades de los mandantes

63. A fin de determinar la pertinencia de las diversas actividades sectoriales para los mandantes empleadores y trabajadores, el equipo de evaluación se entrevistó con las federaciones sindicales internacionales y a los representantes de los socios de la OIE. Se pidió a los encuestados que evaluaran en qué medida se ajustaban a sus necesidades las actividades, los resultados y el seguimiento. En opinión de los encuestados, el Programa de Actividades Sectoriales era el que más se adecuaba a sus necesidades, y los PTDP los que menos.

### **B. Eficiencia**

64. La existencia de dos estrategias relativas al trabajo decente específico para cada sector es fuente de ineficiencia. Diversas fuentes consultadas denuncian que se derrocha tiempo y energía tratando de conciliar ambas.
65. Además, en la medida en que se puede considerar que los mandantes «gestionan» el Programa de Actividades Sectoriales debido al modo en que se llevan a cabo sus procesos, esto resulta ineficaz dado que constituye un canal de gestión duplicado o paralelo.

### **C. Eficacia**

66. El equipo de evaluación halló indicios de trabajo decente específico para cada sector. No obstante, también constató que el marco de resultados del Programa y Presupuesto compite con los resultados de los programas por país, lo que resta eficacia a la labor sectorial de la OIT. Además, el Módulo de Gestión Estratégica no permite evaluar de manera sistemática las contribuciones de las unidades de la OIT. Por consiguiente, no se puede determinar con exactitud la eficacia de las estrategias relativas al resultado 13.

### **D. Impacto**

67. Las reuniones sectoriales son uno de los principales medios utilizados con objeto de aumentar la capacidad de los mandantes para mejorar las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, en particular en los sectores del comercio, los productos químicos, la construcción, la minería, los servicios postales y el transporte. Si bien estas reuniones sirven para colmar lagunas en materia de conocimientos técnicos, parece ser que la falta de seguimiento limita su impacto potencial.

### **E. Sostenibilidad**

68. En un informe relativo al Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bruce Jenks afirma lo siguiente: «la globalización y la aparición de desafíos mundiales que exigen respuestas colectivas ofrecen una oportunidad extraordinaria para que las funciones normativa y de investigación del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo cobren un nuevo significado»<sup>4</sup>. Esta perspectiva repercute en la orientación futura del enfoque de

---

<sup>4</sup> B. Jenks: *Emerging issues in development operations. A report prepared for the United Nations Department of Economics and Social Affairs* (DAES, Nueva York, 2012).

la OIT relativo al trabajo decente específico para cada sector y en el modo en que se evalúa.

## Conclusiones

69. A continuación figura un resumen de las conclusiones y un análisis de sus repercusiones y de su significado.

### A. *Gestión y gobernanza*

70. La gestión y la gobernanza de la labor sectorial de la OIT se solapan. En los párrafos 33 a 36 se analizan las consecuencias de este solapamiento.

### B. *Programa y Presupuesto*

71. Uno de los efectos involuntarios de la configuración actual del sistema relativo al Programa y Presupuesto es que, en lugar de fomentar la colaboración, genera rivalidad entre los miembros del personal, las unidades y los departamentos. En lo que atañe al resultado 13, esto supone que SECTOR, que no dispone de especialistas en el terreno, no suele poder ofrecer el tipo de apoyo necesario para competir por el logro de los resultados de los programas por país en igualdad de condiciones que las unidades que sí cuentan con especialistas en el terreno.
72. *Rendición de cuentas.* La evaluación ha puesto de relieve que las actividades sectoriales de la OIT se suelen determinar a través de procesos políticos, en lugar de aplicar un enfoque de gestión basada en los resultados. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, esto plantea problemas evidentes. No se puede responsabilizar a SECTOR por los indicadores previstos en el Programa y Presupuesto cuando la labor relativa a las actividades sectoriales se planifica en virtud de un procedimiento diferenciado y autónomo, sobre el cual carece de control.
73. *Evaluar a la OIT y su labor.* La globalización y la aparición de desafíos mundiales que exigen respuestas colectivas ofrecen una oportunidad extraordinaria para que la labor normativa del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo cobre un nuevo significado. Ahora bien, la dificultad para evaluar la labor sectorial de la OIT, que es esencialmente normativa, puede impedir que la Oficina demuestre su ventaja comparativa en el ámbito sectorial.

## Lecciones aprendidas

- **Lección 1:** la imprecisión de la definición del término «sector» ha creado confusión respecto de la labor sectorial de la OIT y ha impedido entablar un debate fructífero en torno a esta cuestión. Por ejemplo, además de los 22 sectores reconocidos por SECTOR, también se recurre a este término para referirse a sectores genéricos, sectores económicos, subsectores y otras unidades organizativas. Por consiguiente, es importante establecer definiciones comunes con objeto de facilitar un diálogo útil sobre una cuestión específica.
- **Lección 2:** en el marco de la evaluación, el Departamento de Estadística de la OIT (STAT) efectuó un análisis que finalmente no se incluyó en el informe. En dicho análisis se atraía la atención sobre la diferencia entre la tipología de sectores utilizada por SECTOR y la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las

actividades económicas, utilizada por las Naciones Unidas y por el Departamento de Estadística de la OIT. Se ha llegado a la conclusión de que la existencia de diversas tipologías limita la posibilidad de comparar la labor sectorial de la OIT y la de otras organizaciones.

- **Lección 3:** el Programa y Presupuesto y el Programa de Actividades Sectoriales son productos de dos subsistemas de la OIT que difieren mucho entre sí. Si el Consejo de Administración optara por armonizar ambos productos, según se recomienda en la sección siguiente, es probable que fuera necesario integrar o sincronizar ambos subsistemas y sus procesos respectivos.

## **Recomendaciones**

### **Recomendaciones 1 y 2**

74. **Recomendación 1:** a fin de abordar el problema de la «doble gobernanza», se deberían armonizar las estrategias del Programa y Presupuesto y del Programa de Actividades Sectoriales relativas al trabajo decente específico para cada sector.
75. **Recomendación 2:** se deberían revisar y clarificar las funciones y las responsabilidades de gestión y gobernanza de la labor sectorial de la OIT.

#### **Respuesta de la Oficina**

76. En la evaluación se observa que SECTOR está sujeto a dos procesos de programación paralelos: el Programa y Presupuesto y el Programa de Actividades Sectoriales. Estos procesos suelen dar lugar a conjuntos de prioridades diferentes, que si bien son igualmente válidos y deseables, han de atenderse con recursos limitados. A raíz de ello, los recursos disponibles se distribuyen entre una multitud de reuniones, iniciativas y tareas que corren el riesgo de fracasar en el intento de repercutir de forma tangible en uno de estos conjuntos de prioridades. La Oficina ya ha sometido esta cuestión a los órganos consultivos y ha tomado medidas para alinear mejor ambos procesos de fijación de prioridades al elaborar las propuestas de Programa y Presupuesto para 2014-2015. Con miras a garantizar una mayor coherencia a largo plazo en los resultados relativos al establecimiento de prioridades, la Oficina presentará propuestas que serán examinadas por el Consejo de Administración.

### **Recomendación 3**

77. Se deberían estudiar diversas posibilidades de integrar SECTOR y el programa Better Work con objeto de lograr sinergias y economías de escala.

#### **Respuesta de la Oficina**

78. La Oficina estudiará la posibilidad de mejorar la integración de SECTOR y el programa Better Work, consciente de que la estructura de gestión del programa Better Work se enmarca en una alianza entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional.

### **Recomendación 4**

79. Una auditoría de género reciente sugiere que la mayor atención a la igualdad de género puede repercutir positivamente en el desempeño de SECTOR en relación con la

incorporación de las consideraciones de género. El equipo de evaluación apoya esta recomendación.

#### Respuesta de la Oficina

- 80.** La auditoría de género a la que se hace referencia en la evaluación puso de manifiesto que, si el Consejo de Administración concediera más peso a la igualdad de género al establecer las prioridades que guiarán la labor de SECTOR, es posible que se favorezca el desempeño del Departamento en este ámbito. Esta recomendación se pondrá de relieve en los debates del órgano consultivo sobre el Programa de Actividades Sectoriales para 2014-2015, a fin de velar por que se le preste la debida atención a lo largo del próximo bienio.

#### **Recomendación 5**

- 81.** Para trasladar su labor al terreno, SECTOR y el Centro Internacional de Formación (TURIN) deberían seguir colaborando en el ámbito de las reuniones sectoriales, y en particular las que se celebran en las regiones.

#### Respuesta de la Oficina

- 82.** SECTOR y el Centro Internacional de Formación de Turín (Centro de Turín) han acordado recientemente ámbitos prioritarios de colaboración, incluida la preparación, la celebración y el seguimiento de reuniones sectoriales, en particular en el ámbito de la formación. El Centro de Turín también participará en la elaboración y promoción de herramientas sectoriales.

#### **Recomendación 6**

- 83.** A fin de integrar la labor sectorial de las diversas unidades que contribuyen al resultado 13, la OIT debería considerar la posibilidad de adoptar un enfoque sectorial en los PTDP, cuando proceda.

#### Respuesta de la Oficina

- 84.** Los evaluadores observan que, dado que muchos PTDP no abordan cuestiones relativas a sectores específicos, se estaría desaprovechando la oportunidad de responder con eficacia a los problemas reales en materia de trabajo decente en los países. Para solucionar este problema, SECTOR estudiará diversas formas de participación activa en la formulación de contribuciones para la próxima generación de PTDP. Además, la Oficina estudiará diversas posibilidades para formar a funcionarios seleccionados de las oficinas exteriores a fin de aplicar un mayor enfoque sectorial al diseñar los PTDP.

#### **Recomendaciones 7 y 8**

- 85. Recomendación 7:** La OIT debería seguir buscando el equilibrio entre el enfoque cada vez más específico para cada sector que solicitan los mandantes y la orientación intersectorial de muchos departamentos técnicos de la OIT.
- 86. Recomendación 8:** El marco de resultados del Programa y Presupuesto por el que se mide la contribución del trabajo decente específico para cada sector se debería revisar con objeto de promover la colaboración entre los departamentos que contribuyen al trabajo decente a escala sectorial y disminuir la rivalidad entre ellos.

#### Respuesta de la Oficina

- 87.** Los evaluadores señalan con acierto que el enfoque sectorial del trabajo decente debería aplicarse al conjunto de la Oficina, y no limitarse a un solo departamento. La Oficina concuerda en que existen mayores probabilidades de alcanzar los objetivos de trabajo decente a escala sectorial y macroeconómica a través de una aplicación más amplia e integrada de los enfoques sectoriales. La participación de otras unidades técnicas debería ampliarse a las reuniones sectoriales, la investigación específica para cada sector y la promoción de normas y herramientas sectoriales, habida cuenta de que todos estos factores podrían contribuir a alcanzar las metas fijadas en el marco de diversos resultados, y no sólo del resultado 13. Los rápidos cambios en el mundo del trabajo, en particular la importancia creciente de las cadenas mundiales de suministro, ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque sectorial del trabajo decente. Durante la preparación del Programa y Presupuesto para 2014-2015, la Oficina ha examinado más detenidamente las metas de los 19 resultados y reflexionará acerca de cómo integrar mejor el enfoque sectorial en el programa más amplio de trabajo de la OIT.

#### **Recomendación 9**

- 88.** Se debería revisar el Módulo de Gestión Estratégica a fin de incluir información cuantitativa y cualitativa relativa al seguimiento que resulte útil para valorar de manera adecuada la naturaleza transversal del enfoque de la OIT sobre trabajo decente específico para cada sector.

#### Respuesta de la Oficina

- 89.** Las lagunas advertidas en el Módulo de Gestión Estratégica en relación con el seguimiento de la información sobre trabajo decente específico para cada sector se han puesto en conocimiento de la Oficina de Programación y Gestión.

#### **Recomendación 10**

- 90.** SECTOR debería definir concretamente el seguimiento que se ha de dar y explicar con claridad cómo procederá después de una reunión sectorial para aumentar el impacto de su labor.

#### Respuesta de la Oficina

- 91.** A fin de garantizar el seguimiento sistemático de las conclusiones y recomendaciones de las reuniones sectoriales aprobadas por el Consejo de Administración, la Oficina propone que éstas se conviertan en elementos de trabajo reglamentarios y recurrentes. Cuando proceda, la responsabilidad del seguimiento incumbirá, además de a SECTOR, a otras unidades competentes, incluido el Centro de Turín.

#### **Recomendación 11**

- 92.** Es posible que las dificultades para evaluar la labor sectorial, que es esencialmente de carácter normativo, exijan que la OIT emprenda tareas de investigación y desarrollo sobre métodos que permitan que esta labor se valore adecuadamente en el futuro Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## Respuesta de la Oficina

93. La Oficina determinará qué se puede hacer para mejorar la comprensión del valor de la labor sectorial, en consulta con asociados del sistema común de las Naciones Unidas.

## Respuesta general de la Oficina

94. La Oficina ha tomado debida nota de las conclusiones de la evaluación de alto nivel y tomará las medidas necesarias para aplicar estas recomendaciones. Se había determinado ya que dos observaciones y recomendaciones clave — el hecho de que SECTOR obedezca a dos estructuras de gobernanza paralelas y la conveniencia de una utilización más amplia del enfoque sectorial en el ámbito del trabajo decente en toda la Oficina — planteaban desafíos de envergadura.

## Parte III. Evaluación independiente del apoyo de la OIT al Programa de Trabajo Decente por País para la India (2007-2012)

### Introducción

95. La visión central del 11.º Plan Quinquenal (2007-2012) de la India consiste en iniciar un proceso de desarrollo que garantice una amplia mejora de la calidad de vida de la población. Sus principales componentes tienen como objetivo: un rápido crecimiento para reducir la pobreza y crear empleos, el acceso a servicios esenciales de salud y educación, la igualdad de oportunidades, el empoderamiento a través del desarrollo de la educación y las calificaciones, la creación de oportunidades de empleo basadas en el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural, la sostenibilidad ambiental, el reconocimiento de la función de la mujer y la buena gobernanza.
96. El Programa de Trabajo Decente por País para la India (2007-2012) se ajusta a las prioridades y los enfoques del 11.º Plan Quinquenal.
97. En este informe se presentan los análisis, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación independiente del apoyo brindado por la OIT al PTDP para la India (2007-2012). La evaluación, que se basó en un examen documental, una misión independiente de evaluación, la celebración de consultas y entrevistas con importantes partes interesadas, se efectuó entre diciembre de 2011 y abril de 2012.

### Criterios de evaluación

98. La evaluación independiente se basó en cinco criterios fundamentales:
- i) la pertinencia del programa de apoyo de la OIT para abordar los desafíos del desarrollo nacional y las prioridades en materia de trabajo decente;
  - ii) la coherencia entre la definición de un enfoque programático, la integración de los instrumentos de la OIT utilizados y la coordinación con otros actores del desarrollo;

- iii) la eficiencia, medida sobre la base de los costos administrativos y de la puntualidad de la ejecución;
- iv) la eficacia de las intervenciones y del programa en su conjunto;
- v) la sostenibilidad de los logros de los programas y proyectos y las repercusiones de los resultados.

## Enfoque operativo y conclusiones de la evaluación

99. El PTDP (2007-2012) es un reflejo de un programa que ha evolucionado desde finales de los años 1990. Los proyectos anteriores sentaron las bases para desarrollar las tres prioridades actuales y los cuatro resultados conexos. Los nuevos proyectos consisten principalmente en extender los modelos a nuevos lugares. Sin embargo, algunas de las nuevas iniciativas, tales como las políticas de apoyo para el empleo y el desarrollo de las calificaciones, la promoción de un piso de protección social, y la igualdad de género en el mundo del trabajo (trabajadores domésticos), coincidieron con el lanzamiento del PTDP (2007-2012). Las conclusiones clave de esta evaluación se han organizado de acuerdo con las prioridades estratégicas y los resultados del PTDP.

### A. ***Prioridad estratégica 1: Mejores oportunidades de trabajo productivo para las mujeres y los hombres, en particular para los jóvenes y los grupos vulnerables, sobre todo a través del desarrollo de las competencias***

Resultado 1: Trabajo decente y productivo integrado en políticas socioeconómicas a través de investigaciones orientadas a la formulación de políticas/a la acción

- 100. El Ministerio de Trabajo y Empleo, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores han expresado su satisfacción con las contribuciones técnicas del PTDP. Las contribuciones de la OIT se podían identificar fácilmente en la formulación de la Política Nacional de Empleo y de la Política Nacional de Desarrollo de las Calificaciones, que se elaboraron mediante un proceso muy inclusivo y participativo. Los resultados más destacados de esta colaboración fueron los materiales de divulgación y la puesta a disposición oportuna de expertos nacionales e internacionales para llevar a cabo varios estudios sectoriales y proporcionar asesoramiento técnico <sup>5</sup>.
- 101. La Política Nacional de Desarrollo de las Calificaciones fue aprobada inmediatamente, pero el proyecto de la Política Nacional de Empleo aún es objeto de debates. Se sostiene que esta política tiene un alcance muy amplio y que ello dificultaría la obtención de consensos.
- 102. Si bien los esfuerzos y contribuciones de la OIT en relación con el resultado 1 han sido muy apreciados por los mandantes nacionales, muchas de las actividades se podrían haber programado de manera más estratégica. Aunque se haya garantizado la obtención de

<sup>5</sup> Esto incluye la elaboración del Marco Nacional de Calificaciones Profesionales, sistemas nacionales de información sobre el mercado de trabajo, evaluaciones de las repercusiones del empleo, y nuevas disposiciones institucionales para reexaminar el Consejo Nacional para la Formación Profesional (NCVT).

resultados de manera más eficiente y efectiva, también hubiera sido necesario centrarse más en la sostenibilidad.

- 103.** Se determinó que el desempeño global respecto del resultado 1 fue medianamente *satisfactorio*, pero su desempeño en términos de eficiencia y sostenibilidad fue *insatisfactorio*.

Resultado 2: Enfoques integrales elaborados para abordar el trabajo decente y productivo en una selección de sectores y estados, con énfasis en las trabajadoras

- 104.** El apoyo de la OIT al programa relativo a la Iniciativa de Desarrollo de las Calificaciones (SDI) en una selección de conglomerados en la India contribuyó a los esfuerzos del Gobierno para ampliar la formación profesional. La OIT facilitó la participación y consulta de múltiples partes interesadas y proporcionó apoyo técnico para elaborar el plan de estudios. En la evaluación se determinó que la ejecución del programa SDI con los trabajadores domésticos ayudó a los beneficiarios a desarrollar competencias para la vida cotidiana, pero no necesariamente competencias profesionales.
- 105.** El Proyecto para el desarrollo de las calificaciones y la formación profesional de las personas afectadas por el tsunami (OIT-CIOSL/APRO-ICTU) ayudó a la población de dos distritos costeros del sur de la India afectada por el tsunami a reconstruir sus medios de vida, al dar participación a organizaciones de trabajadores en la rehabilitación de trabajadores de la economía informal como mecanismo de respuesta a la catástrofe.
- 106.** El PTDP se centró en el diálogo social y en la cooperación en el lugar de trabajo a través del Programa de Mejora de las Fábricas (FIP), que mostró maneras eficaces de mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). La ejecución del módulo 1 del proyecto Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE) en la India ha dado rápidos resultados, a nivel de los conglomerados, ya que en el 70 por ciento de las empresas ha habido una evolución positiva por lo que se refiere a la motivación de los trabajadores y a su capacidad para tomar decisiones. Sin embargo, no hay indicios claros de que los resultados del proyecto sean sostenibles.
- 107.** En la mayoría de los proyectos correspondientes a este resultado hubo una estrecha coordinación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Quedó patente la coordinación que se estableció con otros organismos de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (en el caso de SCORE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el caso de la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (MNREGA).
- 108.** El desempeño en relación con el resultado 2 fue poco satisfactorio debido a que hacen falta una mayor coherencia y un aumento de las iniciativas piloto.

**B. *Prioridad estratégica 2: Extensión progresiva de la protección social, en particular en el contexto de la informalización***

Resultado 3: Políticas de protección social/programas formulados y extendidos progresivamente

- 109.** La OIT hizo importantes aportes técnicos para la integración del concepto de un piso nacional de protección social y de seguridad social en las políticas, así como en el próximo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) correspondiente a 2013-2017. La OIT asesoró a los mandantes sobre diferentes maneras de promover una

cobertura básica de seguro de salud con el Rashtriya Swath Bhima Yojana (RSBY) (régimen nacional de seguro social). A fin de apoyar la elaboración de legislación y de regímenes de protección social destinados a los trabajadores de la economía informal, la OIT hizo contribuciones técnicas durante los procesos de preparación de un informe global sobre la seguridad social y de formulación de una política nacional sobre seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente (2009). La OIT se asoció con varias organizaciones de trabajadores para desarrollar estrategias de integración de los trabajadores en la economía formal y de sindicación de los trabajadores de la economía informal a fin de facilitarles el acceso a los fondos de bienestar social.

110. La OIT respaldó el fortalecimiento del marco nacional de políticas relativas al VIH y el sida en el mundo del trabajo y de las capacidades del Ministerio de Trabajo y Empleo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las empresas públicas y privadas, y dio apoyo a las investigaciones sobre las repercusiones económicas del VIH y el sida. Esas actividades contribuyeron a la formulación de una política relativa al VIH y el sida por parte del sector público, que comprende 143 puestos de trabajo en la India.
111. La aplicación de este resultado tropezó con problemas como las limitaciones de los recursos y la falta de un especialista en seguridad y salud en el trabajo para apoyar y dar seguimiento a la política nacional y ampliar los esfuerzos a los sectores informales. No se tiene una idea clara de las repercusiones ni de la eficacia de los modelos de alianzas público-privadas para llegar hasta los trabajadores de la economía informal, y se requiere un plan de acción.
112. El desempeño del resultado 3 fue en gran parte *satisfactorio*.

### **C. Prioridad estratégica 3: Eliminación progresiva de las formas inaceptables de trabajo**

Resultado 4: Marco normativo reforzado para la eliminación de las formas inaceptables de trabajo

113. Desde 2008 la OIT lleva a cabo el proyecto «*Converging against child labour: Support for India's model*» (Fomentar la convergencia en la lucha contra el trabajo infantil: Apoyo al modelo de la India) en diez distritos de cinco estados de la India. La finalidad del proyecto es brindar asistencia a esos estados en la formulación y aplicación de políticas y actividades con plazos definidos, a través de una mejor convergencia con los planes, programas y estructuras nacionales existentes.
114. Antes de este proyecto, la OIT ejecutó, entre 2005 y 2009, un proyecto conjunto India-Estados Unidos sobre prevención y erradicación del trabajo infantil en sectores peligrosos identificados (INDUS), en 21 distritos de cinco estados. El grupo de trabajo sobre trabajo infantil creado en el marco del 11.º Plan Quinquenal elogió el proyecto INDUS por la eficacia de la participación de múltiples interesados y por haber introducido el concepto de un plan de acción estatal para la eliminación del trabajo infantil.
115. Entre otros logros alcanzados cabe citar la elaboración de un manual sobre la formación de grupos de ayuda mutua y la prestación de apoyo a esos grupos, así como el establecimiento de un centro estatal de especialistas en trabajo infantil, que ha contribuido a reducir la incidencia del trabajo infantil. Estos fueron algunos de los resultados principales del Proyecto OIT-IPEC sobre el trabajo infantil en el estado de Karnataka (KCLP) y del Proyecto para la erradicación del trabajo infantil en el estado de Andhra Pradesh (APSBP).
116. Algunas de las dificultades por las que atravesaron los proyectos para la erradicación del trabajo infantil antes mencionados están relacionadas con la sostenibilidad y las

posibilidades de reproducción limitadas de los productos correspondientes. Estas observaciones se reflejaron también en las evaluaciones independientes de los proyectos APSBP y KCLP.

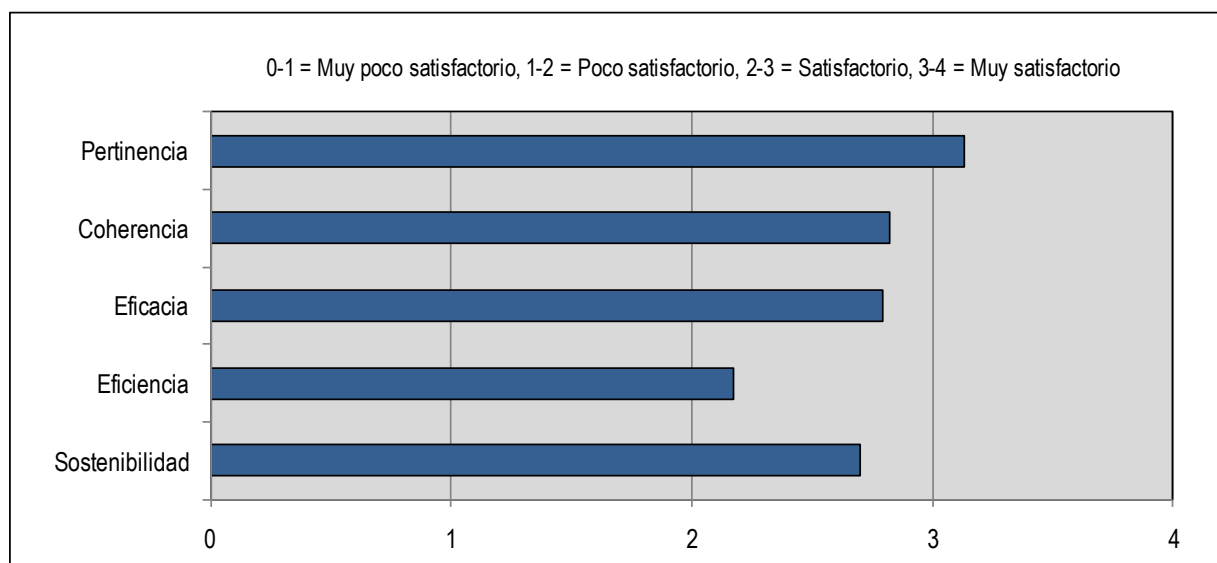
117. Con respecto a la servidumbre por deudas, la OIT desempeñó un papel activo en los planos normativo y operativo. Sus actividades en ese ámbito se remontan a 2001, en el marco del proyecto subregional sobre la prevención y eliminación del trabajo en condiciones de servidumbre en Asia Meridional (PEBLISA), que se aplicó en los estados de Andhra Pradesh, Orissa y Tamil Nadu. Como parte de un grupo de trabajo interministerial, la OIT revisó la ley de abolición del sistema de trabajo en régimen de servidumbre, y en 2007 presentó una nueva nota conceptual para la siguiente fase del proyecto PEBLISA, que dio lugar al proyecto sobre la reducción de la vulnerabilidad al trabajo en régimen de servidumbre en la India, aplicado en Tamil Nadu desde 2008. Con este proyecto se dio luz verde al enfoque basado en la convergencia de los mandantes tripartitos, lo que allanó el camino para reproducir ese mismo enfoque en cuatro estados de la India.
118. A pesar de estos logros, el análisis llegó a la conclusión de que a fin de abordar eficazmente la cuestión de la servidumbre por deudas, las intervenciones futuras de la OIT deberían adoptar un enfoque integral para facilitar los cambios sistémicos, tales como el acceso al crédito como suplemento a las prestaciones de protección social existentes para los trabajadores. La escasez de recursos humanos y la irregularidad de la financiación son otras limitaciones del proyecto sobre la reducción de la vulnerabilidad al trabajo en régimen de servidumbre. Si bien existe un marco jurídico e institucional impresionante que ha contribuido considerablemente a extinguir la práctica de la recogida manual de desechos en muchos estados, los resultados obtenidos han sido en general dispares.
119. Se consideró que el desempeño del resultado 4 fue *satisfactorio*.

## Igualdad de género

120. La OIT realizó contribuciones estratégicas para la promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo en la India: entre otras cosas, generó y compartió la base de conocimientos empíricos para la formulación de políticas fundamentadas y la ejecución de los programas, ayudó a elaborar mecanismos institucionales propicios para promover la igualdad de género; y facilitó actividades de promoción entre los interesados clave en cuestiones de género, especialmente en relación con el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) de la OIT, y la ley de igualdad de remuneración de la India. Asimismo, la OIT llevó a cabo un estudio conjunto con el Ministerio de Trabajo y Empleo sobre la protección de la maternidad, del que emanaron recomendaciones para ampliar la cobertura de las prestaciones de maternidad a las trabajadoras del sector informal.

## Desempeño general

121. La calificación general del PTDP de la India se sitúa en el límite superior del parámetro «satisfactorio», a pesar de la menor calificación asignada a la eficiencia (gráfico 2).

**Gráfico 2. Calificación general del PTDP de la India**

- 122.** La evaluación reveló que el PTDP tenía una gran correspondencia con las estrategias y programas de desarrollo del Gobierno de la India, así como con el MANUD. Asimismo, está bien alineado con los objetivos estratégicos de la OIT y con los resultados previstos en el Programa y Presupuesto.
- 123.** La OIT contribuyó a incorporar los elementos del trabajo decente en las políticas nacionales. La OIT está considerada como un organismo de recursos técnicos competente y de gran pertinencia que puede ayudar a reforzar la capacidad de los interlocutores sociales. Con sus esfuerzos contribuyó a crear el ambiente propicio para la ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- 124.** Aunque la asistencia brindada haya sido reducida debido a la relativa escasez de recursos, los proyectos han logrado alcanzar eficazmente sus objetivos de desarrollo. Se observaron resultados satisfactorios en lo que respecta a la eliminación del trabajo infantil, la reducción de la vulnerabilidad al trabajo en condiciones de servidumbre, la promoción de los derechos de las personas que viven con el VIH en el mundo del trabajo, el desarrollo de las competencias laborales y el fortalecimiento de capacidades de las entidades de ejecución asociadas.
- 125.** Por lo que se refiere a la eficiencia, el PTDP abarca una extensión geográfica amplia y dispersa, lo que ha planteado problemas para gestionar el programa y asegurar la rentabilidad. La mayoría de los proyectos comenzaron tardíamente y los fondos llegaron con retraso.
- 126.** Se llegó a la conclusión general de que era necesario prestar más atención a las estrategias de sostenibilidad de las intervenciones de la OIT, en especial con respecto a las posibilidades de reproducción de las iniciativas piloto y la apropiación de los resultados por los mandantes nacionales.

## Lecciones aprendidas y recomendaciones

127. Sobre la base de las conclusiones descritas más arriba, el equipo de evaluación presenta a continuación un conjunto de lecciones aprendidas y recomendaciones para que se tengan en cuenta al elaborar el nuevo PTDP de la India. Estas lecciones y recomendaciones se clasifican dentro de tres grandes categorías.

### Cuestiones estratégicas

128. Las lecciones aprendidas en relación con la pertinencia son: 1) el PTDP, como marco programático, potencia la pertinencia y la apropiación de las actividades de la OIT en el país, y 2) el análisis contextual, si bien está alineado con las prioridades nacionales, debería tener en cuenta los desafíos y las oportunidades en relación con los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente.
129. Las lecciones aprendidas en relación con la coherencia son: 1) el PTDP ayuda al Equipo de Trabajo Decente de la OIT para Asia Meridional y la Oficina de País de la OIT para la India (ETD/OP-Nueva Delhi) a centrarse en la labor normativa. El ETD/OP-Nueva Delhi debe incrementar sus actividades de promoción y divulgación del trabajo decente en colaboración con el Gobierno, con otros mandantes tripartitos y con los interlocutores sociales, y 2) la coherencia y la sinergia de las actividades de la OIT con las prioridades nacionales, la legislación, los programas gubernamentales, y otras actividades de los interlocutores sociales, contribuyen a potenciar el impacto y la sostenibilidad.

### Recomendación 1

130. En el próximo PTDP de la India, la promoción del Programa de Trabajo Decente en el sector informal debería seguir siendo una prioridad. La atención específica a grupos excluidos como los trabajadores de castas/tribus desfavorecidas, las mujeres trabajadoras, las personas que viven con el VIH y los migrantes, en el contexto de la economía informal, debería constituir un aspecto clave de esa prioridad con miras a la promoción de un crecimiento inclusivo y que favorezca a los pobres.

### Respuesta de la Oficina

131. La Oficina está de acuerdo con la conclusión que emanó del Taller tripartito celebrado en julio de que es necesario abordar prioritariamente la cuestión del sector informal en el próximo PTDP y esto ya se ha hecho constar en el nuevo proyecto de programa.

### Recomendación 2

132. En el próximo PTDP habría que considerar la elaboración de un enfoque más específico y completo respecto de la promoción del Programa de Trabajo Decente a nivel estatal, que implicaría la participación de los mandantes tripartitos nacionales y estatales en la fase de diseño en aras de lograr el consenso. Teniendo en cuenta el tamaño del país, la OIT debería tal vez seleccionar unos pocos estados alineados con el MANUD (2013-2017) para lograr ese objetivo, basándose en una evaluación de las divergencias en las condiciones de trabajo decente imperantes.

### Respuesta de la Oficina

133. La Oficina suscribe la idea expresada en la recomendación de que el PTDP debería tener una finalidad muy precisa y alinearse con las prioridades nacionales. Cuando se ponga a prueba el Marco de Políticas y Estrategias en dos estados abarcados por el MANUD en el

marco del resultado 1 del MANUD se tratarán de equilibrar las políticas y los programas del gobierno central y de los gobiernos de los estados.

#### Recomendación 3

- 134.** La OIT debería aprovechar su experiencia anterior de convergencia con el Gobierno, especialmente teniendo en cuenta la transformación de la situación económica de la India y la disponibilidad de recursos financieros. Esto podría incluir el intercambio de recursos humanos y financieros con los mandantes tripartitos, especialmente con el Gobierno y las organizaciones de empleadores.

#### *Respuesta de la Oficina*

- 135.** La Oficina toma nota de las esferas prioritarias que se proponen, entre ellas los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el empleo de los jóvenes, el desarrollo de las competencias laborales, el desarrollo de empresas sostenibles, el piso de protección social y la economía informal, y explorará nuevas modalidades de colaboración, especialmente con los mandantes nacionales y el sector privado, dada la importancia que está empezando a adquirir la India como país donante.

#### Recomendación 4

- 136.** El ETD/OP-Nueva Delhi debería seguir participando en las actividades de intercambio y gestión de conocimientos para el fomento de la cooperación Sur-Sur, así como fortalecer su capacidad de investigación y de formación para promover el Programa de Trabajo Decente en la subregión del Asia meridional.

#### *Respuesta de la Oficina*

- 137.** El ETD/OP-Nueva Delhi entablará un diálogo con la Secretaría de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional con miras a explorar posibilidades de colaboración sobre cuestiones de trabajo y empleo a nivel subregional y brindará asistencia técnica y servicios de facilitación al Gobierno en el marco de las medidas que éste adopte para poner en aplicación la Declaración de Intenciones firmada por el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y la OIT.

### **Cuestiones de programación**

- 138.** Una de las lecciones aprendidas en la esfera de la eficacia fue que los productos y servicios orientados a la demanda son más susceptibles de lograr resultados, de facilitar la apropiación de los resultados y de potenciar la sostenibilidad.
- 139.** Con respecto a la eficiencia, las lecciones aprendidas son: i) la identificación de los riesgos y de las estrategias para mitigarlos es fundamental para aumentar la eficiencia, y ii) la división del trabajo y las estrategias de comunicación interna/externa tienen repercusiones en la eficacia organizativa y en la eficiencia de la ejecución.

#### Recomendaciones 5 a 8

- 140. Recomendación 5:** El ETD/OP-Nueva Delhi debería concentrarse más en mejorar las capacidades del personal en la aplicación de los principios y prácticas de gestión basada en los resultados de la OIT durante el ciclo de los programas y proyectos.
- 141. Recomendación 6:** Los proyectos de implantación piloto en el terreno deberían programarse de tal modo que incluyan estrategias claras de reproducción y sostenibilidad.

Por regla general, la OIT debería considerar que este tipo de proyectos en la India complementan sus aportaciones previas en materia de asesoramiento y de políticas.

- 142. Recomendación 7:** Si bien el Ministerio de Trabajo y Empleo es el ministerio central que actúa como principal interlocutor del ETD/OP-Nueva Delhi, la OIT debe implicarse de manera proactiva con otros ministerios centrales.
- 143. Recomendación 8:** El ETD/OP-Nueva Delhi debería implicarse más en el diseño y la gestión de los proyectos mundiales y regionales, y en la prestación de apoyo técnico a esos proyectos. Esto contribuiría a una ejecución más eficaz y eficiente y a una mayor armonización con el PTDP de la India.

### *Respuestas de la Oficina*

- 144.** La Oficina está decidida a seguir impartiendo formación técnica a su personal de nivel intermedio sobre la formulación y aplicación de los PTDP. La aplicación de la gestión basada en los resultados a todos los departamentos es fundamental para que el PTDP tenga un desempeño más eficaz. No menos importante es la dotación suficiente de recursos humanos, a fin de que la compleja Oficina de la OIT en Delhi pueda gestionar los PTDP de manera oportuna y eficiente.
- 145.** En ese contexto, la Oficina estudiará el posible desarrollo de herramientas de gestión para facilitar el seguimiento del PTDP. A tal fin, aplicará el enfoque de la gestión basada en los resultados, especialmente por lo que respecta a las organizaciones de trabajadores y de empleadores (recomendación 5).
- 146.** La Oficina prestará mayor atención a las estrategias relacionadas con la sostenibilidad y la posibilidad de reproducción del proyecto en la fase de diseño para todos los nuevos proyectos, velando por que éstas posean un marco lógico claro y una evaluación de los riesgos asumidos, con independencia de las fuentes de financiación (recomendaciones 6 a 7).
- 147.** La Oficina y los mandantes procederán a un análisis SWOT (puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas) y establecerán vínculos con las prioridades de los mandantes tripartitos, que se basarán en sus puntos fuertes.
- 148.** La Oficina acoge con agrado la recomendación 8 de ampliar la colaboración con otros ministerios centrales, en consulta con el Ministerio de Trabajo y Empleo.

### **Cuestiones operativas**

- 149.** Una de las lecciones generales aprendidas es que el documento del PTDP debería elaborarse como un documento de estrategias y dar cuenta de las interconexiones entre los resultados a diferentes niveles del marco de resultados. Además, el documento debería definir la contribución de los mandantes tripartitos y de los asociados para el desarrollo a la consecución de los resultados.

### **Recomendación 9**

- 150.** Fortalecer la Unidad de Programación del ETD/OP-Nueva Delhi, que debería centrar sus actividades en la supervisión del proyecto y el apoyo a la aplicación, el seguimiento y la evaluación, y el seguimiento de las decisiones relativas a la supervisión y la revisión a mitad de período.

*Respuesta de la Oficina*

- 151.** Para abordar esta cuestión la Oficina se propone aumentar la formación en la gestión basada en los resultados, la rotación de tareas, así como proceder a una reorganización con el fin de incrementar la eficacia de la unidad de programación.

**Recomendación 10**

- 152.** Hay margen para mejorar la eficiencia de los medios de acción del PTDP de la India (por ejemplo, proyectos, servicios de asesoramiento). El ETD/OP-Nueva Delhi podría considerar la adopción de medidas para acelerar la puesta en marcha de los proyectos aprobados, racionalizar las corrientes de financiación, y mejorar la planificación, revisión y documentación de sus iniciativas.

*Respuesta de la Oficina*

- 153.** La Oficina toma nota de la necesidad de seguir mejorando la eficiencia y la eficacia, y en especial, de acelerar la puesta en marcha de los proyectos de cooperación técnica y la contratación de personal de apoyo para los PTDP. Espera con interés la oportunidad de estrechar la cooperación entre las diferentes unidades técnicas y administrativas de la sede y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico con miras a lograr ese objetivo.

**Recomendación 11**

- 154.** Teniendo en cuenta el papel preponderante que desempeñó el ETD/OP-Nueva Delhi en la formulación del MANUD (2013-2017), la OIT debería estudiar la posibilidad de mejorar sus estrategias de comunicación y coordinación para aumentar la coherencia y las sinergias con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo que trabajan con arreglo a mandatos similares, sin dejar de centrarse por ello en los cometidos fundamentales de la OIT.

*Respuesta de la Oficina*

- 155.** En 2011 se creó una plataforma para aumentar la coherencia y las sinergias entre los organismos de las Naciones Unidas, mediante el establecimiento de un nuevo MANUD. El programa de la OIT se ha orientado claramente a la consecución de un resultado conjunto relacionado con el crecimiento inclusivo. Las medidas adoptadas para poner en práctica ese resultado brindarán a la Oficina de la OIT en Delhi la oportunidad de trabajar más estrechamente con otros organismos de las Naciones Unidas y seguir desarrollando actividades en el plano estatal sobre la promoción del trabajo decente a ese nivel.

**Respuesta general de la Oficina**

- 156.** La Oficina acoge con satisfacción las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación independiente. Desea expresar su agradecimiento al Ministerio de Trabajo y Empleo, a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y a los gobiernos de los estados por su participación y su firme voluntad de contribuir a este esfuerzo colectivo. Las recomendaciones ayudarán sin duda a mejorar el diseño, la planificación y la ejecución del próximo PTDP (2013-2017), tanto en la India como en otros países de la región.
- 157.** La Oficina aprecia los resultados positivos obtenidos en las esferas de la pertinencia y la eficacia. También valora que se hayan señalado claramente los aspectos que pueden mejorarse. Habrá que prestar una mayor atención a esos aspectos en el contexto del próximo PTDP.

## Respuesta de los mandantes tripartitos

158. Los mandantes tripartitos han tomado nota de las conclusiones y recomendaciones elaboradas por el equipo de evaluación y alientan al ETD/OP-Nueva Delhi a que utilice esas aportaciones cuando formule el próximo PTDP. Los mandantes reconocen asimismo que, a pesar de las limitaciones de recursos del ETD/OP-Nueva Delhi, se han hecho esfuerzos considerables para responder a las solicitudes de apoyo técnico de los mandantes en el momento oportuno. Del mismo modo, los interlocutores tripartitos felicitan al equipo de evaluación por la puntualidad y la utilidad de las conclusiones y las recomendaciones dimanantes de la evaluación. Las conclusiones generaron una valiosa y fructífera discusión tripartita sobre las esferas específicas que podrían resultar de interés para el próximo PTDP de la India (2013-2017) y pusieron de manifiesto la importancia de compartir el acervo de competencias y los servicios técnicos de la OIT.
159. El grupo tripartito estimó que el PTDP debería tener una finalidad muy precisa, estar alineado con las prioridades nacionales y reflejar fielmente las políticas de la OIT. En ese sentido, los mandantes expresan su conformidad con las recomendaciones 1 a 3 y subrayan la importancia de llevar adelante el plan de acción propuesto por la Comisión para la Discusión Recurrente sobre los Principios y Derechos Fundamentales en la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En el próximo PTDP debería otorgarse especial importancia a la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT sobre el trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182) y a la prestación de apoyo técnico para la pronta ratificación de los Convenios núms. 87 y 98. Los interlocutores sociales están de acuerdo en que el programa debería centrarse en la creación de empleo decente, el desarrollo y sostenibilidad de las empresas, el empleo juvenil, el desarrollo de las competencias laborales y el desarrollo de la iniciativa empresarial.
160. Como se sugiere en este grupo de recomendaciones, es necesario abordar los problemas que plantea el sector informal, fomentar la transición hacia la economía formal y, en particular, facilitar la sindicación de los trabajadores del sector informal. Debe seguir siendo prioritario fortalecer los distintos elementos de los pisos de protección social fijados a nivel nacional. Del mismo modo, la SST es una esfera que requiere mayor atención. La aplicación de las leyes laborales al nivel de la base y la necesidad de mejorar la eficacia del mecanismo de control de la aplicación de esas leyes con la participación activa de los Estados siguen constituyendo retos considerables. El fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales contribuirá de manera importante a alcanzar esos objetivos. Es esencial prestar una atención permanente a la igualdad de género como tema transversal. Al abordar estas cuestiones, habría que establecer un orden de prioridades en materia de actividades y recursos, y potenciar al mismo tiempo las sinergias y la convergencia con las experiencias y los recursos de los mandantes tripartitos.
161. Los mandantes también hicieron suya la recomendación 4, que apela al fomento de la cooperación Sur-Sur y la gestión de conocimientos para Asia meridional. Los mandantes animan al equipo OIT-Nueva Delhi a asumir un papel más proactivo para asegurar que las iniciativas mundiales y regionales de la OIT se arraiguen debidamente y mantengan su pertinencia en el contexto de la India. Los mandantes exhortan a potenciar la innovación y el valor añadido de la OIT en los programas nacionales.
162. Los miembros tripartitos apoyaron sin reservas las recomendaciones 5 a 8 sobre las cuestiones de programación y animaron al ETD/OP-Nueva Delhi a prestar mayor atención, en su ciclo de programación, a la aplicación de los principios de gestión basada en los resultados, haciendo participar a los mandantes tripartitos nacionales en la formulación, el seguimiento y la aplicación del próximo PTDP. Esa mayor participación de los mandantes tripartitos se refleja también en las directrices relativas a los PTDP vigentes. También las

iniciativas piloto deberían contar con la participación de los mandantes nacionales, como medio de incrementar las sinergias.

- 163.** Por último, los mandantes tripartitos suscriben la idea en la que se apoyan las recomendaciones 9 a 11 relativas a las cuestiones operativas. Teniendo en cuenta las excelentes contribuciones técnicas de la OIT y la limitación de recursos, los mandantes tripartitos exhortan a que se examinen detenidamente los recursos existentes y se revisen las prioridades en cuanto a su uso a fin de garantizar que las esferas de atención prioritaria enumeradas más arriba se aborden con eficacia y eficiencia.
- 164.** Los interlocutores tripartitos consideraron que el principal obstáculo a la consecución óptima de los resultados del PTDP eran los pocos recursos asignados al ETD/OP-Nueva Delhi, que no guardan proporción con el tamaño de la fuerza laboral india, tanto en términos de financiación como de personal técnico. Esto sería aún más pertinente para el próximo PTDP, por cuanto está previsto llegar a la economía informal, que abarca el 94 por ciento de la fuerza laboral del país. Los interlocutores tripartitos estimaron que asignar tan sólo el 2,5 por ciento de los fondos a una sexta parte de la fuerza laboral mundial que reside en la India es una medida sumamente desproporcionada y el porcentaje debe multiplicarse al menos por seis. De manera análoga, debe ampliarse proporcionalmente el personal técnico.

*Original firmado por:*

A. C. Pandey, Secretario Adjunto del Ministerio de Trabajo y Empleo, Gobierno de la India

Sr. R. A. Mital, Secretario Nacional, Hind Mazdoor Sabha (trabajadores)

Sr. B. P. Pant, Secretario del Consejo de Empleadores de la India

### ***Proyecto de decisión***

- 165.** *El Consejo de Administración solicita al Director General que tome en consideración las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de las tres evaluaciones independientes que se presentan en este resumen y apoye su puesta en práctica.*