



Consejo de Administración

340.^a reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2020

Sección de Programa, Presupuesto y Administración

PFA

Segmento de Auditoría y Control

Fecha: 5 de octubre de 2020

Original: inglés

Séptimo punto del orden del día

Evaluaciones de alto nivel de las estrategias y los Programas de Trabajo Decente por País

Finalidad del documento

Este documento contiene un resumen de las constataciones y recomendaciones formuladas en tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas en 2020. La parte I se refiere a la estrategia y las actividades de la OIT para promover las empresas sostenibles en 2014-2019. La parte II abarca las estrategias y enfoques de la OIT en materia de investigación y conocimientos de 2010-2019. La parte III se refiere al programa de trabajo de la OIT en una selección de países andinos en América Latina en 2016-2019. Se invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones y solicite al Director General que tome las medidas necesarias para aplicarlas (véase el proyecto de decisión en el párrafo 139).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado más pertinente: Resultado funcional B: Gobernanza eficaz y eficiente de la Organización.

Repercusiones en materia de políticas: En la sección final del resumen de cada evaluación se incluye una serie de recomendaciones cuya aplicación tendrá repercusiones en materia de políticas.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Pudiera ser necesario introducir cambios en la asignación de recursos dentro de los límites del nivel del presupuesto aprobado.

Seguimiento requerido: El curso dado a las recomendaciones será examinado por la Oficina de Evaluación (EVAL) y por el Comité Consultivo de Evaluación y comunicado al Consejo de Administración por medio del informe de evaluación anual.

Unidad autora: Oficina de Evaluación (EVAL).

Documentos conexos: GB.340/PFA/6.

► Introducción

1. En este documento se presenta un resumen de las constataciones y recomendaciones formuladas en tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas en 2020 ¹. Las tres se realizaron aplicando los criterios de evaluación internacionalmente aceptados, a saber, pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Los datos obtenidos con diferentes métodos (estudios documentales, documentos recapitulativos de evaluaciones de proyectos conexos, entrevistas, encuestas y estudios de casos) fueron triangulados para asegurar su coherencia y fiabilidad ². Se aplicó una escala de calificación de seis puntos —de «muy insatisfactoria» a «muy satisfactoria»— para complementar las constataciones. Pese a que la labor preparatoria se había empezado antes de la pandemia de COVID-19, la mayor parte del proceso de evaluación se tuvo que realizar cuando los países ya habían impuesto confinamientos y restricciones a los viajes. Esto afectó el proceso de evaluación y hubo que adaptar los métodos utilizados ³. Las entrevistas se hicieron por videoconferencia y por teléfono. Se dio participación a consultores nacionales de una selección de países, quienes ayudaron a recolectar los datos necesarios para los estudios de casos. Es posible que este procedimiento haya limitado en cierto modo la posibilidad de validar los resultados comunicados por la Oficina desde el terreno, pero esta limitación se compensó con el uso de múltiples fuentes de pruebas.
2. El objetivo de las evaluaciones es generar ideas sobre el desempeño institucional en el contexto del sistema de gestión basada en los resultados de la OIT, con la intención de contribuir a la toma de decisiones sobre políticas, estrategias y rendición de cuentas. Las respuestas a la pandemia de COVID-19 afectarán inevitablemente la labor futura de la OIT. Las tres evaluaciones examinan la labor realizada a fin de proponer ideas sobre cómo emprender la labor futura en este nuevo contexto.

► Parte I. Estrategia y actividades de la OIT para promover las empresas sostenibles de 2014-2019

Finalidad y alcance

3. En la evaluación se examinaron documentos e informes de planificación estratégica, y se analizaron la puesta en aplicación y los resultados de los programas por país, productos mundiales, programas y proyectos que contribuyen al resultado, y el recurso aplicado ⁴. La evaluación abarcó el periodo de 2014-2019.

¹ El texto completo de los informes de evaluación proporciona datos adicionales para fundamentar las principales constataciones y conclusiones que se presentan en los resúmenes. Estos textos pueden consultarse en: <https://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/lang--es/index.htm>.

² Los estudios de casos por país o por tema utilizados en las evaluaciones, así como otra documentación complementaria, pueden solicitarse a través de la siguiente dirección de correo electrónico: eval@ilo.org.

³ OIT, *Implications of COVID-19 on Evaluations in the ILO: Practical Tips on Adapting to the Situation, Operating Procedures* (2020).

⁴ También se examinó un documento recapitulativo de 63 evaluaciones de proyectos pertinentes. Se seleccionaron diez países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Egipto, Ghana, Líbano, México, Myanmar, Perú, Tailandia, Túnez y

Resumen de las constataciones

A. Pertinencia

Constatación principal 1: Sigue habiendo una fuerte demanda por parte de los Estados Miembros que piden apoyo a la OIT, a través de todas las unidades y programas del Departamento de Empresas (ENTERPRISES), para promover empresas sostenibles, y el apoyo que se les ofreció se ajusta a las prioridades nacionales.

Constatación principal 2: Hay una tensión entre lo que la OIT considera como su visión y su enfoque contemporáneos y las actividades que realizó para seguir proporcionando y manteniendo productos que considera «tradicionales» o patrimoniales, como el curso de formación «Inicie y mejore su negocio» de ENTERPRISE.

Constatación principal 3: La labor de la OIT estuvo en conformidad con los principios de los principales instrumentos de política que guían la labor de ENTERPRISES, pese a que los mandantes les preocupaba que no se estuviera prestando suficiente atención a todos los elementos.

Constatación principal 4: La labor de la OIT relacionada con las empresas sostenibles prestó suficiente atención a las necesidades de los jóvenes y de las mujeres. Parecía prestar menos atención a otros grupos marginalizados.

Constatación principal 5: La labor de la OIT guardaba relación con las diversas necesidades y los niveles de desarrollo económico de los países objeto de evaluación.

4. La demanda de programas de formación empresarial sigue siendo especialmente fuerte, y para la OIT esto plantea algunos cuestionamientos acerca de su enfoque estratégico y de su inversión de los recursos.
5. La labor de la OIT para promover las empresas sostenibles se centra en las necesidades de los jóvenes, las mujeres y los refugiados. Aparentemente se presta menos atención a los grupos marginalizados, tales como las personas con discapacidad y los pueblos indígenas y tribales.
6. En el documento recapitulativo de 30 informes sobre la evaluación de proyectos sobre la promoción de empresas sostenibles se indicó que esta labor era muy pertinente.

B. Coherencia

Constatación principal 6: Actualmente no existe una estrategia general que proporcione un marco coherente para el conjunto de las actividades de la OIT relacionadas con las empresas sostenibles.

Constatación principal 7: La formulación de una estrategia para la labor de la OIT relacionada con las empresas sostenibles también proporcionaría una oportunidad para reflexionar sobre su enfoque actual y tomar en consideración algunas cuestiones difíciles.

Constatación principal 8: Se necesitan procesos que alienten a los representantes de los trabajadores a participar en mayor medida en el plan operacional, y a desarrollar sus conocimientos y su capacidad para ello.

Constatación principal 9: La labor de la OIT relacionada con las empresas generalmente complementa la de otros actores y está en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

7. Una estrategia general contribuiría a fomentar la colaboración y las alianzas de colaboración, y permitiría hacer un trabajo de reflexión sobre el enfoque actual, en particular si la OIT está recalcando las cuestiones apropiadas y si responde a tiempo, en vista de los nuevos retos que habrá que afrontar en el mundo posCOVID-19. Esta falta de estrategia puede comprometer la coherencia de la labor de la OIT relacionada con las empresas sostenibles y ello podría provocar insuficiencias en las labores de evaluación, promoción y financiación de algunas áreas de actividad.
8. La labor de la OIT relacionada con las empresas sostenibles, tal como se establece en los indicadores del Programa y Presupuesto y en la teoría general del cambio, refleja en términos generales las actividades que se están realizando. La labor de la OIT es muy coherente con los objetivos estratégicos de la Organización.

C. Eficacia

Constatación principal 10: La OIT siguió participando con las partes interesadas a diferentes niveles para fomentar sus objetivos para las empresas sostenibles. Los resultados fueron generalmente positivos.

Constatación principal 11: La OIT alcanzó el 60 por ciento de las metas del Programa y Presupuesto relacionadas con las empresas sostenibles durante el periodo examinado y superó con creces algunas metas.

Constatación principal 12: La labor relativa a la promoción y la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) se incrementó durante el periodo examinado, incluso a través de proyectos de cooperación para el desarrollo.

Constatación principal 13: El programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE) siguió creciendo y evolucionando durante el periodo examinado, pero el proceso de recopilación de datos sobre la eficacia a nivel de las empresas se podría mejorar.

Constatación principal 14: El Programa de Finanzas Sociales fue especialmente eficaz para promover el acceso de los grupos vulnerables a los seguros.

Constatación principal 15: La OIT ha integrado eficazmente los empleos verdes como un elemento transversal de su labor.

9. Los mejores resultados obtenidos por la OIT con respecto a las metas del Programa y Presupuesto son los relacionados con la aplicación de los programas de iniciativa empresarial. La labor relacionada con el programa Un entorno propicio para las empresas sostenibles (ESEE) superó su objetivo en un 127 por ciento en 2016-2017, pero este resultado se redujo ulteriormente a un 46 por ciento. En conjunto, los resultados sugieren que la OIT alcanza o supera las metas previstas en los indicadores relacionados con la asistencia directa a las empresas.
10. El análisis de la evaluación de los resultados de programa por país durante el periodo examinado mostró un recurso constante al programa SCORE y a las herramientas de desarrollo de la iniciativa empresarial, una concentración de la labor del programa ESEE en el bienio de 2016-2017, y una reducción del número de programas que fomentan la iniciativa empresarial de las mujeres, incluso en los resultados de programa por país.

D. Eficiencia

Constatación principal 16: Un análisis de los gastos reales comparados con los gastos previstos en los indicadores del Programa y Presupuesto mostró que el 72 por ciento del total se gastó en la elaboración y la aplicación de programas y políticas de iniciativa empresarial, y de este total un 18 por ciento se asignó a la promoción de prácticas empresariales responsables, y un 9 por ciento, a la mejora de un entorno propicio.

11. La falta de datos disponibles sigue siendo un obstáculo para hacer un análisis exhaustivo del seguimiento de la asignación de recursos. La falta de datos sobre el impacto impide hacer análisis de los costos-beneficios.
12. El análisis de la evaluación de los proyectos de cooperación para el desarrollo relacionados con las empresas sostenibles correspondientes a 2014-2019 identificó 227 proyectos con un presupuesto total de más de 25 millones de dólares de los Estados Unidos. Un 50 por ciento de los fondos totales fueron asignados a África, y en segundo lugar, a Asia y el Pacífico, con un 24 por ciento.

E. Posibilidades de impacto y sostenibilidad

Constatación principal 17: La OIT no se centra lo suficiente en medir el impacto a largo plazo y la sostenibilidad de su labor de promoción de las empresas sostenibles.

Constatación principal 18: La labor de seguimiento de la OIT tiende a centrarse en los productos, y los impactos solo se descubren si ulteriormente se pide una evaluación o un estudio más detallados.

Constatación principal 19: Se han realizado algunos trabajos para medir el impacto de los programas de iniciativa empresarial de la OIT, que en general se consideraron positivos.

Constatación principal 20: Los resultados en materia de trabajo decente notificados dejaron ver que estaban fuertemente vinculados con los ODS. La evaluación no permitió formular, a partir de los datos disponibles, ninguna conclusión que indique cuánto contribuye la labor de la OIT a alcanzar las metas de los ODS.

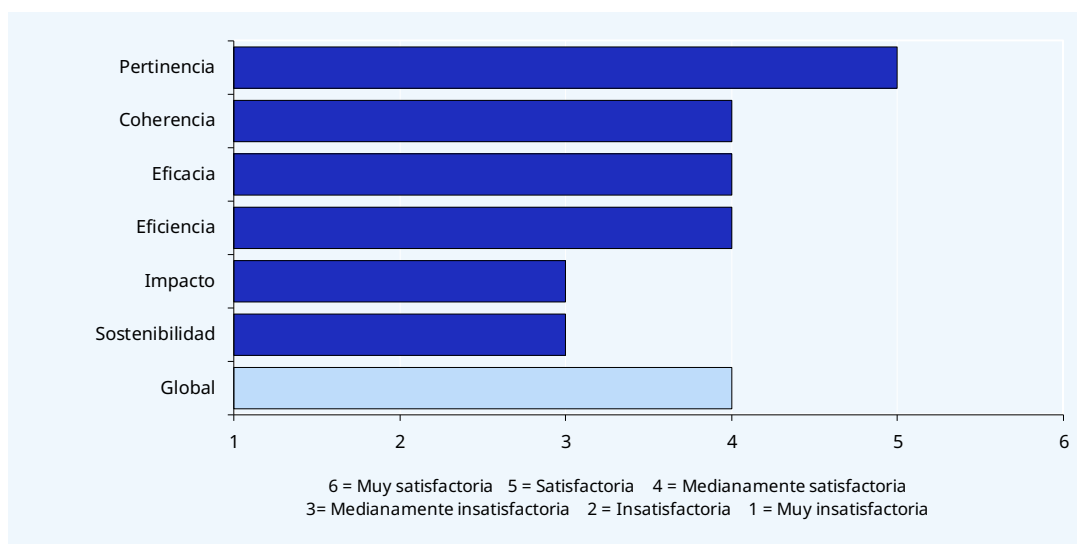
Constatación principal 21: Los resultados de las encuestas sugieren que tanto los mandantes como el personal estiman que la OIT ha mejorado su capacidad local para mantener su labor sin necesidad de apoyo o financiación adicionales.

13. La OIT despliega esfuerzos considerables para hacer un seguimiento de los resultados, pero únicamente cuando el proyecto está en curso. Debería centrarse más en lo que ocurre después y medir los resultados obtenidos para las empresas participantes, así como los cambios duraderos observados al inicio de todo el proceso en los sistemas e instituciones locales.
14. La labor de seguimiento de la OIT tiende a centrarse en los productos y, si estos son terminados durante la ejecución del programa, en los resultados; sin embargo, los impactos solo pueden apreciarse si posteriormente se pide una evaluación o un estudio detallado. Se deberían hacer más esfuerzos durante la fase de diseño de los proyectos a fin de tomar en consideración indicadores de impacto apropiados, y de establecer mecanismos que alienten un proceso apropiado de registro de datos.
15. La evaluación del impacto de esta labor sobre las empresas sostenibles reveló algunas valiosas enseñanzas para el diseño de los futuros programas, sobre todo los destinados a las mujeres, y demuestra que es importante desplegar más esfuerzos para evaluar el impacto.

Evaluación global

- 16.** El gráfico 1 presenta una evaluación global de los niveles de desempeño identificados para el resultado 4.

► **Gráfico 1. Calificación global de la evaluación por criterio**



Conclusiones y enseñanzas extraídas

- 17.** La labor de promoción de las empresas sostenibles que lleva a cabo la OIT es vital para alcanzar sus objetivos generales de trabajo decente. Y aunque a veces se considera que esta labor aborda en mayor medida las prioridades de los empleadores y de sus representantes, también es útil para los trabajadores y sus representantes, y merece una participación mayor y más activa de su parte. Estas actividades registran una fuerte demanda por parte de los Estados Miembros.
- 18.** Habría que dar más coherencia a estas actividades en conjunto, y convendría establecer un marco estratégico. Esto también podría fomentar la colaboración en toda la Organización, preparar el terreno para afrontar el difícil periodo que nos espera, y crear oportunidades para aplicar nuevas ideas.
- 19.** La labor de la OIT para promover las empresas sostenibles fue variada y muy eficaz —se completaron proyectos muy variados en diferentes ámbitos, que en términos generales alcanzaron sus objetivos.
- 20.** Un punto débil de la labor de la OIT relativa a las empresas sigue siendo la medición del impacto de estas actividades a largo plazo, lo cual limita la capacidad para evaluar la eficiencia, y en especial la capacidad para hacer análisis de los costos-beneficios.
- 21.** Los programas de formación empresarial siguen teniendo una alta demanda que responde a la necesidad de los Estados Miembros de encontrar soluciones prácticas para los problemas de mercado de trabajo. Hay varios aspectos que siguen siendo motivo de preocupación, a saber, la contribución que aportan estos programas al trabajo decente; su impacto, sostenibilidad y costos, y si el papel de la OIT debería consistir en innovar, hacer demostraciones y luego transferir estos conocimientos.
- 22.** La iniciativa empresarial puede ser un medio eficaz para empoderar a las mujeres y crear empleo, pero las mujeres siguen enfrentando obstáculos de género para iniciar o ampliar sus negocios. La OIT dispone de herramientas diseñadas para superar estos

obstáculos, pero estas herramientas no permiten garantizar que las partes interesadas se apropien de esta cuestión, de modo que habría que tomar medidas adicionales para asegurarse de integrar las cuestiones de género en todas las intervenciones.

23. En algunos casos, la labor de la OIT relacionada con las empresas ha tenido efectos beneficiosos y ha facilitado el diálogo en conflictos entre los interlocutores sociales. El hecho en sí de reunir a todos los interlocutores sociales ya es una manera de iniciar un diálogo y una colaboración.
24. Es importante integrar a los interlocutores sociales al principio de los proyectos, porque esto contribuye de manera significativa a la obtención de resultados.
25. Las respuestas elaboradas en el terreno podrían dar a conocer maneras más baratas y sostenibles de ejecutar programas que pueden tener un impacto y aplicarse fácilmente en mayor escala. Debería alentarse la participación local.

Recomendaciones

Recomendación 1

26. **Establecer un marco estratégico para la labor de la OIT relacionada con la promoción de empresas sostenibles que utilice como base y actualice el Acuerdo Marco sobre mercados laborales inclusivos de 2010, y que reoriente esta labor para responder a los retos del mundo posCOVID-19.**

Este marco permitiría aclarar importantes cuestiones estratégicas que no se contemplan en el Programa y Presupuesto. Así pues, debería:

- apoyar de forma directa a las empresas para que establezcan y mantengan condiciones de trabajo decente;
- determinar claramente las principales funciones del proyecto, haciendo la distinción entre las que buscan demostrar posibles enfoques de política y las que se centran simplemente en la actividad o el comportamiento de las empresas;
- examinar y establecer una lógica de intervención para el desarrollo y la promoción de empresas sostenibles en la que se tengan en cuenta los nuevos retos que ha planteado la pandemia, se reconozcan las fortalezas de la OIT y se haga hincapié en la innovación y la demostración, especialmente sobre el terreno;
- Considerar esta labor desde la perspectiva del conjunto de la Organización, más allá de las actividades, los programas y la estructura de ENTERPRISES, y establecer vínculos claros con otros servicios de la OIT para fomentar la formulación conjunta de las intervenciones y una colaboración holística, en lugar de enfoques basados en los productos;
- integrar la labor de la OIT en las cadenas mundiales de suministro y establecer objetivos estratégicos en esta esfera: la coordinación de esta labor a escala de la Oficina será fundamental;
- actualizar el enfoque de la OIT para lograr la igualdad de género y la inclusión de las personas con discapacidad y de las personas pertenecientes a otros grupos vulnerables y desfavorecidos, lo que incluye actualizar la estrategia de la OIT para promover la iniciativa empresarial de la mujer aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008 y velar por que se tenga en cuenta la perspectiva de género en todas las intervenciones;

- precisar la función del personal especializado sobre el terreno en el fomento de los objetivos de este marco estratégico, incluida la función que se espera de este personal en esferas de trabajo en las que pudiera no tener participación actualmente, e
- incorporar en la formulación de los programas elementos que alienten a las empresas a tomar medidas para mejorar su resiliencia.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES; Directora General Adjunta de Políticas (DDG/P) y Director General Adjunto de Programas Exteriores y Alianzas (DDG/FOP), oficinas regionales y equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente (ETD), Servicio de Género, Igualdad y Diversidad y del VIH y el sida en el mundo del trabajo (GED/ILOAIDS)	Alta	Corto	Bajas

Recomendación 2

- 27. Establecer un mecanismo más eficaz en el plano operativo para recabar las contribuciones de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) a fin de mejorar la formulación y la aplicación de los programas y de resolver cualquier problema que se plantee.**

A los mandantes les sigue preocupando que no se hayan resuelto las cuestiones pendientes relacionadas con algunos programas de la OIT. En entrevistas celebradas con representantes de ACT/EMP y ACTRAV, se indicó que la labor de comunicación sobre esas cuestiones podría mejorarse, en especial en el plano operativo, a fin de encontrar una solución.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISE, DDG/P ACT/EMP, ACTRAV	Alta	Largo	Bajas

Recomendación 3

- 28. Efectuar evaluaciones longitudinales del impacto y la sostenibilidad de un mayor número de proyectos, un año y tres años después de su finalización, sobre la base de los indicadores acordados en la etapa de formulación.**

Realizar actividades de seguimiento y evaluación de algunos proyectos permitiría obtener datos que podrían utilizarse para demostrar su eficacia ante los beneficiarios (a quienes se les podría solicitar una contribución al costo de los programas) y los donantes. Por lo menos, debería ser posible planificar y llevar a cabo exámenes para determinar si los sistemas y programas implantados en el marco de proyectos anteriores siguen en marcha después de tres años y, de ser así, en qué escala están funcionando.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores (PARDEV), Oficina de Evaluación (EVAL)	Alta	Mediano	Altas

Recomendación 4

29. Examinar diferentes enfoques que podrían aplicarse al proceso de ejecución y a las actividades de formación y de apoyo del programa SCORE a fin de determinar la modalidad que ofrezca la mejor relación calidad-precio y calidad-tiempo.

Debido a la dificultad de persuadir a las empresas de que paguen un precio realista por participar en el programa SCORE completo y al hecho de que la mayoría de ellas solo participan en el primer módulo, tal vez habría que reconsiderar la oferta en su forma actual. La promoción del programa se podría facilitar utilizando datos más completos sobre el desempeño que permitan destacar en mayor medida las mejoras obtenidas en materia de productividad. El programa SCORE debería fortalecer su propia capacidad y la de las empresas participantes para recopilar datos de mejor calidad que permitan determinar la modalidad más adecuada. Los servicios de consultoría técnica son muy apreciados por las empresas, pero deberían ofrecerse por un tiempo limitado y a partir de cierto momento deberían reservarse para las empresas que estén dispuestas a pagarlos a precios del mercado.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, DDG/P	Media	Largo	Altas

Recomendación 5

30. Examinar la elaboración de las evaluaciones del programa EESE a fin de promover la colaboración y la puesta en práctica.

El programa EESE ha dado resultados concretos en varios países y goza de reconocimiento entre las organizaciones de empleadores, pero algunas evaluaciones no han dado lugar a ninguna reforma de las políticas públicas. Podría ser conveniente: a) entablar un diálogo con el gobierno concernido al inicio de la evaluación, para determinar las esferas que habría que reformar; b) colaborar con otras organizaciones de empresas durante la evaluación, para que el programa final sea globalmente aceptable para el sector privado en su conjunto; c) trabajar con los sindicatos, para asegurarse de que las propuestas no tengan consecuencias adversas e imprevistas para el trabajo decente, y d) examinar cómo ha de continuar la labor después de la evaluación.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, DDG/P	Alta	Largo	Medianas

Recomendación 6

- 31. La Unidad de Empleos Verdes debería centrarse en la investigación y las políticas, algo que ya parece estar haciendo a satisfacción, y en incorporar una dimensión ecológica en todas las actividades de la OIT. Debería dejar de ocuparse de la ejecución directa de proyectos. Los proyectos de demostración que se estime oportuno o necesario gestionar deberían confiarse a otros equipos competentes de la OIT.**

La labor de la Unidad de Empleos Verdes tiene dos aspectos difíciles de conciliar porque se ocupa de una labor de reflexión y de reforma de las políticas, y también de la gestión de proyectos. Estas últimas competencias ya existen en otras unidades, de modo que no es necesario que la Unidad de Empleos Verdes también se encargue de esa función.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, DDG/P	Alta	Mediano	Bajas

Recomendación 7

- 32. Como parte de un nuevo marco estratégico, determinar claramente el lugar que ocupan los programas de formación empresarial en el enfoque general de la OIT.**

A menudo los países desean obtener una forma de asistencia visible y directa, y los programas de formación empresarial parecen ser la solución adecuada. En algunos casos estos programas están muy bien implantados y han perdurado, pero en muchos otros, se han aplicado como actividades a corto plazo vinculadas a proyectos, y con el tiempo se han ido abandonando o han seguido funcionando a escala muy reducida.

La OIT debe decidir si desea seguir ofreciendo este tipo de programas de esa manera y, de ser así, en qué circunstancias podría ofrecerlos. También debe mejorar su comprensión de los factores que permiten la integración efectiva de esos programas en los sistemas nacionales, y determinar a partir de qué escala se justifica la inversión en la ejecución.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, DDG/P	Media	Largo	Medianas

Recomendación 8

- 33. Promover y apoyar activamente la innovación para que la labor relativa a las empresas sostenibles responda de manera directa a cambios rápidos de situación en los Estados Miembros.**

Para aplicar esta recomendación habría que centrarse en la flexibilidad del diseño, la integración de un enfoque de sistemas de mercado, la rapidez de aplicación, la capacidad de aumentar la cobertura geográfica y la escala de acción, la relación costo-eficacia y la sostenibilidad. Si bien los modelos y programas existentes seguirán siendo útiles, es necesario innovar.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, DDG/P, DDG/FOP	Media	Largo	Altas

Recomendación 9

- 34. Asegurarse de que las propuestas de reforma de las políticas públicas contemplen medios para que los gobiernos puedan mejorar la resiliencia de sus economías; y examinar y modificar los programas de creación de capacidad a fin de tener en cuenta la necesidad de las empresas de adoptar medidas positivas para aumentar su resiliencia.**

La COVID-19 ha demostrado que demasiados países y empresas no comprenden muy bien qué se necesita para resistir las situaciones de desastre. Al igual que la ecologización y la reflexión sobre la igualdad de género, el fortalecimiento de la resiliencia debería ser parte integrante del programa de trabajo de los gobiernos y las empresas.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ENTERPRISES, DDG/P y DDG/FOP y PARDEV	Alta	Corto	Bajas

Respuesta de la Oficina

- 35.** La Oficina toma nota de las constataciones y recomendaciones de la evaluación. Reconoce la complejidad de la situación causada por la pandemia de COVID-19, que creó importantes obstáculos para el proceso de la evaluación y obligó a adaptar los métodos utilizados. Es una lástima, porque no pudieron recabarse algunas útiles informaciones. La Oficina agradece a la Oficina de Evaluación su informe y procurará aprovechar al máximo las constataciones y recomendaciones a fin de orientar mejor sus medidas y optimizar su aplicación.
- 36.** La Oficina desea destacar la labor realizada en materia de coherencia de las políticas internacionales, en la que se ha coordinado y ha colaborado con otras organizaciones internacionales, una cuestión que se examinó en el Segmento de Empresas Multinacionales de la Sección de Formulación de Políticas del Consejo de Administración.
- 37.** El resultado 4 del Programa y Presupuesto para 2020-2021 es claramente pertinente y con el tiempo se ha perfeccionado a fin de establecer un enfoque más centrado en el cumplimiento de los objetivos relativos a la promoción de las empresas sostenibles y de los objetivos estratégicos de la OIT.

Recomendación 1

- 38.** La Oficina acoge favorablemente esta recomendación, que se inscribe en el actual enfoque de la Oficina de desarrollar un marco estratégico global en materia de empresas sostenibles que vaya más allá del resultado 4 y en el que participen actores principales y asociados de la OIT en su conjunto. En lo que respecta a la constatación principal 2, pueden seguirse ambos enfoques para atender las solicitudes de los mandantes, ya que se complementan bien. La formulación de una estrategia general

clara contribuiría a demostrar en qué se complementan y cuándo y cómo se transfieren los programas de la OIT.

Recomendación 2

- 39.** Trabajar con los mandantes es un factor clave para promover con éxito las empresas sostenibles, y esta recomendación orientará la labor actual para intensificar la colaboración con ACT/EMP y ACTRAV, tanto en la sede como en las oficinas exteriores.

Recomendación 3

- 40.** La Oficina acoge favorablemente esta recomendación, que requiere reflexionar sobre los medios para obtener recursos y apoyo, y luego celebrar reuniones entre pares para determinar la metodología que se ha de utilizar.

Recomendación 4

- 41.** A fin de obtener mejor resultados, se ha rediseñado el programa SCORE, y ahora se compone de más de cinco módulos, de modo que ofrece nuevos programas de formación entre los que figuran: un curso de corta duración, un modelo de formación sobre igualdad de género, un curso sobre productividad (Etiopía), un programa de acompañamiento en hostelería y un módulo de responsabilidad social de las empresas.

Recomendación 5

- 42.** Como se indicó en el párrafo 9, fue sumamente difícil alcanzar las metas del programa EESE durante el último bienio. Dichas metas aumentaron en un 60 por ciento cada año y los criterios de medición cambiaron radicalmente, pasando de uno a tres indicadores, a la vez que se redujeron los fondos disponibles para su aplicación. Todo ello dio lugar a un examen del programa EESE, y en el actual Programa y Presupuesto figuran criterios de medición más adecuados.

Recomendación 6

- 43.** El Programa de Empleos Verdes requiere llevar a cabo proyectos para apoyar a los mandantes en la elaboración de políticas basadas en datos empíricos en el terreno, y tratar de incorporar la sostenibilidad ambiental en los resultados en materia de política, en los programas y en los proyectos. Estas dos dimensiones son complementarias e indispensables para que la OIT pueda integrar eficazmente la sostenibilidad ambiental en el Programa de Trabajo Decente. Todo replanteamiento debería permitir que el Programa cumpla ambas funciones.

Recomendación 7

- 44.** La Oficina acoge favorablemente esta recomendación.

Recomendación 8

- 45.** El mecanismo de innovación de las empresas, que se inscribe en la estrategia general de innovación de la OIT, se puso en marcha a finales de 2019 y empezó a funcionar plenamente en 2020. Poco tiempo después, se puso en marcha un mecanismo de innovación sobre empleos verdes. El objetivo es cumplir las recomendaciones a cabalidad. La Oficina toma nota de la necesidad de desarrollar las capacidades de los mandantes y del personal sobre el terreno en la esfera de la economía cooperativa y la economía social y solidaria.

Recomendación 9

46. Se trata de uno de los resultados previstos en el marco del mecanismo de innovación de las empresas.

► Parte II. Estrategias y enfoques de investigación y de gestión de los conocimientos de la OIT, 2010-2019

Finalidad y alcance

47. En la evaluación se examinaron las estrategias y enfoques aplicados por la OIT en las actividades de investigación y gestión de los conocimientos (IGC) ⁵ entre 2010 y 2018. La expresión «gestión de los conocimientos» alude al proceso completo de identificación, desarrollo, gestión e intercambio de los conocimientos y abarca una serie de productos de divulgación entre los que figuran productos y conocimientos derivados de la investigación. El final del periodo de la evaluación coincidió con el cronograma del Plan Estratégico de la OIT para 2018-2021, el Programa y Presupuesto para 2018-2019, el Programa y Presupuesto para 2020-2021, la Estrategia en materia de conocimientos 2018-2021 y, más recientemente, la Estrategia de investigación 2020-2021. Estas estrategias y planes sirvieron de base para la parte prospectiva de esta evaluación, cuyo propósito es apoyar a la OIT en sus próximas etapas ⁶.

Resumen de las constataciones

A. Pertinencia

Constatación principal 1: La formulación de estrategias y enfoques de IGC es pertinente para el marco de resultados de la OIT y se integra en él. También se ajusta al Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, al Plan Estratégico de Transición para 2016-2017, al Plan Estratégico para 2018-2021 y a los documentos relativos al Programa y Presupuesto correspondientes. Las estrategias y enfoques de IGC también contribuyen al logro de los ODS, porque la OIT ha sido designada la organización líder para la consecución del ODS 8 y es el organismo responsable de 14 indicadores relativos a muchos aspectos del trabajo decente.

Constatación principal 2: El enfoque «Una OIT» no se refleja de manera pertinente en la labor de IGC. La aplicación inconsistente de las estrategias en materia de conocimientos para 2010-2015 y 2018-2021, así como la incoherencia de las metodologías utilizadas, de los conocimientos técnicos y de la calidad de las estrategias y enfoques de IGC en toda la Oficina, son también factores que limitan la pertinencia y aumentan las ineficiencias.

⁵ Salvo indicación contraria, la sigla «IGC» se utiliza para designar la «investigación y gestión de los conocimientos».

⁶ Los datos se reunieron a través de un examen recapitulativo de evaluaciones; un examen documental; entrevistas a distancia con partes interesadas (118 entrevistas); nueve estudios de caso clasificados según los tipos de enfoques adoptados en materia de IGC; bases de datos y portales institucionales; productos de investigación a escala mundial; las estrategias y enfoques de IGC en los departamentos de la Cartera de Políticas, las estrategias y enfoques de IGC en los proyectos de cooperación para el desarrollo; iniciativas regionales de gestión de los conocimientos; las estrategias y enfoques de IGC de los programas mundiales (iniciativa de gestión de los conocimientos como parte integrante de la estrategia y enfoque temáticos mundiales); actividades mundiales de promoción del trabajo decente en el marco de los ODS; las estrategias y enfoques de IGC en la respuesta a las conmociones externas (que no se contemplan en el Programa y Presupuesto bienal y que requieren una reacción rápida); y encuestas en línea del personal (358 encuestados) y los mandantes (52 encuestados) de la OIT.

48. La pertinencia institucional de las estrategias y enfoques de IGC es un tema tratado desde hace mucho tiempo en la OIT y que se destacó en el Plan Estratégico para 2018-2021, cuando comenzó a figurar como el resultado funcional A. El Programa y Presupuesto para 2020-2021 contempla disposiciones para mejorar el enfoque «Una OIT» en la esfera de la IGC y contiene propuestas de los departamentos de la Cartera de Políticas (entre ellos el Departamento de Investigaciones (RESEARCH) y el Departamento de Estadística (STATISTICS)) sobre programas de investigación que, sin embargo, parecen solaparse considerablemente, lo cual indica que existen sinergias. La OIT ha apoyado la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde su creación y ha formulado y aplicado estrategias y enfoques de la IGC acordes con sus responsabilidades relativas a los ODS.
49. Entre las insuficiencias observadas cabe citar un recurso excesivo a los intercambios informales de conocimientos que compartimentan los procesos de formulación de las estrategias y enfoques de IGC. Al no existir una teoría del cambio ni una visión a largo plazo en la OIT, las principales fuentes para definir los programas en materia de estrategias y enfoques de IGC son endógenas y están vinculadas a la estructura de la Oficina (flujo de trabajo del personal y necesidades de las oficinas regionales y de país y de los departamentos de la OIT). Los donantes son otra fuente esencial, pero sus programas no siempre recogen las mismas prioridades y confieren una función menos destacada a los mandantes. Las buenas prácticas no son siempre reconocidas ni institucionalizadas con el apoyo del personal de dirección superior, y no se basan en una comprensión precisa del valor añadido de las estrategias y enfoques de IGC.

B. Coherencia

Constatación principal 3: La noción de investigación y gestión de los conocimientos, y sus implicaciones concretas, no se entienden de la misma manera en toda la Oficina. Esta situación compromete la coherencia de la labor de orientación de la OIT en materia de estrategias y enfoques de IGC a todos los niveles. Actualmente, prevalece un enfoque integrado de dichas estrategias y enfoques, en el cual la investigación contribuye a la gestión de los conocimientos y esta, a su vez, contribuye a la realización de nuevas investigaciones.

Constatación principal 4: Hay una brecha entre las expectativas de la OIT en materia de gestión de los conocimientos y los recursos que se asignan a esta labor, así como una falta de coherencia interna en la estructura y la gobernanza de la investigación y la gestión de los conocimientos.

Constatación principal 5: Muchas iniciativas sobre estrategias y enfoques de IGC no están bien fundamentadas desde el punto de vista económico porque no prevén planes de trabajo y de divulgación, marcos de resultados ni instrumentos que permitan llevar un control de los logros alcanzados y evaluar el desempeño.

50. Las orientaciones institucionales de la OIT en materia de investigación y de gestión de los conocimientos son complejas, y ambas actividades se desarrollan paralelamente con una evolución propia que determina su respectiva gobernanza institucional. Esto explica por qué hay diferentes visiones de la IGC en toda la Oficina.
51. Es necesario contar con el apoyo del personal de dirección superior para intensificar la aplicación de la Estrategia en materia de conocimientos 2018-2021 como una función continua de toda la Oficina y orientada a los mandantes. La coherencia podría mejorarse mediante el establecimiento de un marco de resultados de los productos de divulgación de conocimientos, con indicadores comparables a los de otros organismos de las Naciones Unidas.

C. Eficacia

Constatación principal 6: Las estrategias y enfoques de IGC forman parte fundamental del mandato de la OIT y han permitido alcanzar una amplia variedad de logros que abarcan tanto la formulación de investigaciones muy utilizadas como la creación de instrumentos de intercambio de conocimientos y el establecimiento de procesos prácticos de gestión de los conocimientos. El componente de investigación y desarrollo de los conocimientos de la respuesta de la OIT a la COVID-19 se perfila como un posible modelo eficaz para dichas estrategias y enfoques.

Constatación principal 7: La OIT elabora valiosos productos de divulgación de conocimientos que, al parecer, los gobiernos, interlocutores sociales y otras partes interesadas utilizan con mucha frecuencia. Las investigaciones y otros productos de divulgación de conocimientos gozan generalmente de un gran prestigio y se utilizan por su calidad y porque se considera que son pertinentes.

Constatación principal 8: Si bien las estrategias y enfoques de IGC permiten entablar colaboraciones productivas con asociados, no funcionan tan bien para fomentar el trabajo en equipo y una cultura del aprendizaje en un marco como el de la OIT, con una dinámica compartimentada y reacia al riesgo.

52. Las estrategias y enfoques de IGC ocupan un lugar central en la labor de la OIT y suelen mencionarse en la mayoría de sus proyectos, programas e iniciativas, aunque no siempre se incluyen de forma explícita en sus estrategias o teorías del cambio. La colaboración interna entre las unidades, la producción de publicaciones, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y la adopción de enfoques prácticos, tales como la elaboración de herramientas y de instrumentos de evaluación, son ejemplos de las estrategias y enfoques de IGC que más facilitan el acceso y la utilización de estas actividades a los mandantes.
53. El establecimiento de estrategias y enfoques de IGC sólidos plantea importantes dificultades institucionales a la OIT. El hecho de no poner en práctica una gestión del conocimiento denota una falta de coordinación, de apoyo institucional, y de capacidades e incentivos para fomentarla y promover los intercambios de información.

D. Eficiencia

Constatación principal 9: Los instrumentos presupuestarios y operativos actuales no están concebidos para hacer una distinción entre las inversiones y las actividades en materia de estrategias y enfoques de IGC, y por ello es muy difícil determinar la eficiencia debido a la falta de datos financieros.

Constatación principal 10: La gobernanza de las estrategias y enfoques de IGC carece de una coordinación estratégica. Si bien se coordinan las publicaciones derivadas de las investigaciones de alcance mundial, no sucede lo mismo con la mayoría de las demás investigaciones que se realizan en la Oficina. Del mismo modo, la gestión de los conocimientos se integra en la labor de los departamentos, sin que la Oficina haya establecido pautas institucionales suficientemente claras para definir prioridades y coordinar estas labores.

Constatación principal 11: Las estrategias y enfoques de IGC son esenciales para la aplicación efectiva del marco de la gestión basada en los resultados de la OIT, pese a que no se han incorporado plenamente en los programas, proyectos y actividades de seguimiento y evaluación.

Constatación principal 12: Los instrumentos de gestión de los conocimientos han contribuido a realizar progresos en la integración de la igualdad de género. Sin embargo, los progresos han sido mucho más moderados en relación con la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad o pertenecientes a grupos vulnerables.

- 54. Por la manera en que están diseñados, el Programa y Presupuesto y las demás herramientas prácticas no permiten consignar por separado los componentes de las estrategias y enfoques de IGC, lo que restringe la posibilidad de determinar su eficiencia. Entre los obstáculos que impiden mejorar la eficiencia figuran el bajo nivel de colaboración y de trabajo en equipo dentro de la Oficina, y la escasez declarada de personal disponible para informar y orientar/asesorar al público destinatario.
- 55. No hay una coordinación general de las estrategias y enfoques de IGC para fomentar una labor institucional estratégica y sinérgica. Si bien las investigaciones de alcance mundial (como los informes de referencia) se coordinan mediante el Programa y Presupuesto y el Comité de Publicaciones, otros trabajos de investigación sobre políticas no son objeto de coordinación institucional, pese a que responden a la demanda de los mandantes. La capacidad de liderazgo y la gobernanza en la esfera de la gestión de los conocimientos son aún más limitadas, porque no reciben un respaldo y una promoción suficientes de la alta dirección y tampoco reciben recursos de financiación adecuados.
- 56. Aunque se han integrado componentes de las estrategias y enfoques de IGC en los resultados en materia de políticas del Programa y Presupuesto y de los marcos de planificación estratégica, estos componentes no se formulan con precisión en los documentos de los programas y proyectos, los marcos de resultados y demás documentos institucionales de seguimiento y rendición de cuentas. Debido a la falta de marcos de resultados relativos a las estrategias y enfoques de IGC, actualmente es difícil determinar su contribución.

E. Posible impacto

Constatación principal 13: Los productos de las estrategias y enfoques de IGC de la OIT sirven de base para debates internacionales e influyen en las agendas y recomendaciones de política a escala mundial, por ejemplo a través del G-7, el G-20 y el sistema de las Naciones Unidas.

Constatación principal 14: Los productos de las estrategias y enfoques de IGC de la OIT inspiran e influyen a los Estados Miembros para formular y adoptar estrategias y programas, convenios colectivos y disposiciones normativas a escala nacional que contribuyen al avance de la justicia social y a la promoción del trabajo decente.

Constatación principal 15: Las organizaciones de trabajadores adoptan los productos de las estrategias y enfoques de IGC de la OIT para hacer avanzar y promover el trabajo decente.

Constatación principal 16: Las organizaciones de empleadores utilizan los productos de las estrategias y enfoques de IGC de la OIT con fines de aprendizaje y para fundamentar sus estudios técnicos.

- 57. Las estrategias y enfoques de IGC de la OIT se utilizan con fines de sensibilización y de promoción del trabajo decente y la justicia social, modelan y promueven las normas del trabajo e influyeron en los responsables de la toma de decisiones para mejorar las políticas de trabajo decente.
- 58. Asimismo, algunas estrategias y enfoques de IGC contribuyen a la rendición de cuentas y a la transparencia de la OIT, a su credibilidad en esferas como la de trabajos verdes y a su posicionamiento en ámbitos que no se asocian generalmente con la Oficina.
- 59. Se constató que los productos de divulgación de conocimientos tenían un mayor potencial para generar cambios cuando se basaban en el diálogo con los mandantes y los responsables de la toma de decisiones. En la OIT se siguen teniendo pocos conocimientos sobre la utilidad y el grado de aceptación de los productos de

investigación y de divulgación, y los mecanismos de rendición de cuentas también son limitados.

F. Sostenibilidad

Constatación principal 17: Los productos de las estrategias y enfoques de IGC de la OIT ofrecen unas perspectivas de sostenibilidad más sólidas cuando contribuyen al desarrollo de las capacidades y cuando sus resultados han influido en los programas y políticas nacionales.

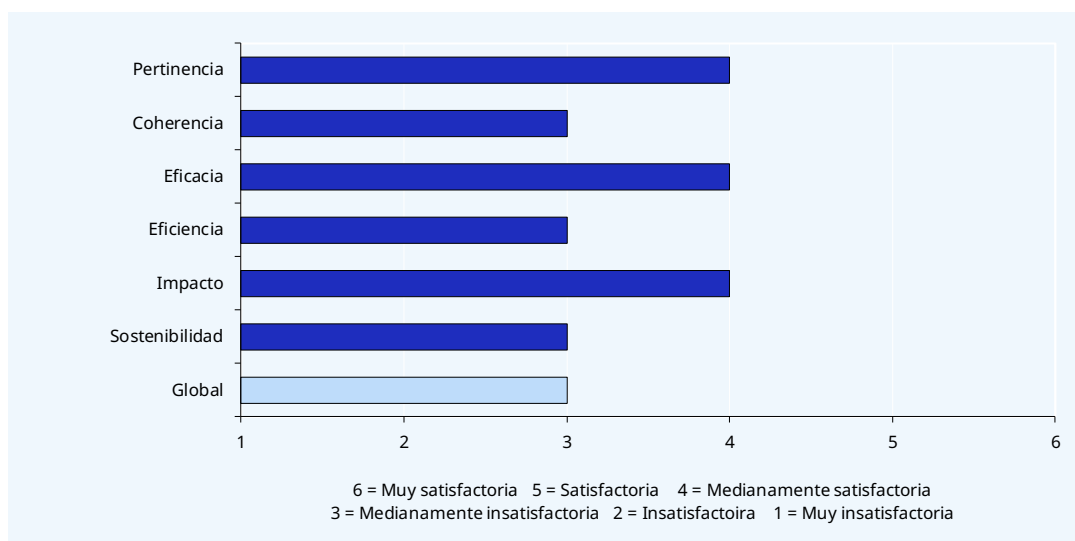
Constatación principal 18: A menudo, las estrategias y enfoques de IGC de la OIT experimentan dificultades financieras e institucionales y sus perspectivas de sostenibilidad son inciertas.

- 60. Las organizaciones de trabajadores y los gobiernos utilizaron las estrategias y enfoques de IGC de la OIT, y las organizaciones de empleadores las utilizaron en menor medida. Podrían obtenerse resultados sostenibles fomentando una orientación más diferenciada de esas estrategias y enfoques, en lo que concierne a la evaluación de las necesidades, a su diseño colaborativo y a su difusión.
- 61. A menudo las estrategias y enfoques de IGC no cuentan con estrategias de salida sólidas. Muchos proyectos de cooperación para el desarrollo no las contemplan o no tienen en cuenta las estrategias y enfoques de IGC en su ámbito de aplicación. En la evaluación se encontraron otros muchos ejemplos de estrategias y enfoques con dificultades de sostenibilidad financiera e institucional. Los procesos para generalizar los protocolos de validación y las buenas prácticas no están suficientemente formalizados.

Evaluación global

- 62. El gráfico 2 presenta una evaluación global de los niveles de desempeño determinados en relación con las estrategias y enfoques de IGC de la OIT.

► **Gráfico 2. Calificación de la evaluación de alto nivel**



Conclusiones y enseñanzas extraídas

- 63. Los productos de divulgación de conocimientos de la OIT son pertinentes y responden a las necesidades del mundo del trabajo a nivel mundial, regional y nacional. Son elaborados a partir de los datos únicos de la OIT, con el respaldo del marco de resultados

y de las estrategias institucionales que permiten determinar las necesidades a nivel mundial, regional y nacional, todo lo cual garantiza su pertinencia. Las estrategias y enfoques de IGC contribuyen a la consecución de los ODS, en particular el ODS 8 y los demás que han quedado bajo la responsabilidad de la OIT. La solidez del diseño de los productos de divulgación de conocimientos depende del grado de comprensión del valor añadido que se prevé que ofrezcan a todos los niveles.

- 64.** Las estrategias y enfoques de IGC son medianamente coherentes con las actividades de cooperación externa de la OIT, y con sus marcos internos y mundiales. La evaluación reveló que la investigación y la gestión de los conocimientos no se entendían de manera uniforme y que carecían de una estructura de gobernanza institucional a todos los niveles. Las estrategias y enfoques de IGC son poco coherentes con las políticas de la OIT en materia de gestión de los resultados. Esto explica las deficiencias para medir los avances en el logro de metas y el desempeño de sus productos y resultados.
- 65.** La OIT ha logrado grandes avances en el cumplimiento de su mandato y en la consecución de sus objetivos gracias a las estrategias y enfoques de IGC. Las partes interesadas citan estos trabajos de investigación como prueba en los debates celebrados a nivel mundial, regional y nacional. La colaboración en el conjunto de las Naciones Unidas y con otras instituciones ha mejorado la calidad de la labor realizada y ha ampliado su alcance. Sin embargo, la aplicación de esas estrategias y enfoques se ha visto obstaculizada por la deficiente jerarquización de las prioridades y el bajo nivel de operatividad de la gestión de los conocimientos, que comprende la falta de coordinación, de apoyo institucional y de capacidades en la materia, de infraestructura que permita un intercambio colaborativo y dinámico de los conocimientos, y de incentivos para su gestión y divulgación.
- 66.** Las estrategias y enfoques de IGC forman parte integrante del funcionamiento de la OIT, pero no hay estructuras institucionales de coordinación y gobernanza que garanticen el establecimiento de programas de forma consultiva y de procesos diferenciados de diseño, supervisión y rendición de cuentas. Los instrumentos presupuestarios y operativos actuales no están concebidos para articular inversiones y actividades relativas a esas estrategias y enfoques, lo que da lugar a una falta de estrategias u objetivos claros en la materia.
- 67.** Las estrategias y enfoques de IGC de la OIT ayudan a fundamentar los programas y las recomendaciones de política internacionales y nacionales, e influyen en ellos. Sin embargo, no hay muchos conocimientos sobre la utilidad y la aceptación de los productos de investigación y de divulgación de conocimientos ni sobre la rendición de cuentas, y esto puede reducir la capacidad para determinar y generalizar las buenas prácticas que aumentarían las probabilidades de impacto.
- 68.** Las estrategias y enfoques de IGC de la OIT contribuyen a la obtención de resultados sostenibles (por ejemplo, un cambio de políticas), y esta contribución puede fortalecerse a través de iniciativas específicas centradas en diversos aspectos que van desde su diseño hasta su difusión. Muchas de esas estrategias y enfoques no son sostenibles, y a menudo se proyectan con una financiación a corto plazo y/o con un plan de ampliación e institucionalización inadecuado, sin estrategias de salida o estrategias mal definidas.
- 69.** Las principales enseñanzas extraídas se refieren a la forma en que pueden emplearse adecuadamente la colaboración interna y el trabajo en equipo en la OIT en situaciones singulares, como la pandemia de COVID-19, y a la forma en que las iniciativas en materia de estrategias y enfoques de IGC que abarcan diferentes dimensiones y proyectos

pueden dar lugar a cambios, en particular cuando se basan en una teoría del cambio en la que se tiene en cuenta una estrategia de difusión dirigida.

70. Entre las buenas prácticas cabe citar: la investigación y el desarrollo de los conocimientos de la OIT sobre la pandemia de COVID-19 utilizando medios colaborativos en línea y herramientas digitales; el potencial de los equipos técnicos globales para facilitar la colaboración y el intercambio de conocimientos en el mundo; el recurso a un diálogo de base empírica con los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, y la investigación colaborativa, en casos en que la inclusión efectiva de los mandantes permite obtener resultados más sólidos.
71. Los mandantes apreciarían que en el futuro se desarrollen más investigaciones empíricas sobre los países, más infraestructuras para permitir un intercambio colaborativo y dinámico de los conocimientos, más investigaciones sectoriales basadas en datos empíricos y una mejor base de datos sobre las normas.

Recomendaciones

Recomendación 1

72. **La OIT debe desarrollar una visión a largo plazo de la investigación y la gestión de los conocimientos que se base en una teoría del cambio y cuente con un sólido marco de gestión basada en los resultados.**

La teoría del cambio permitiría determinar las vías causales para sistematizar la colaboración y las sinergias técnicas transversales, los enfoques multidimensionales, la generalización de las buenas prácticas y la institucionalización de las enseñanzas extraídas. El establecimiento de un marco de resultados e instrumentos conexos podría contribuir a evaluar con mayor precisión la relación calidad-precio (eficiencia), el alcance (eficacia), la aceptación y la utilización (impacto) y los beneficios sociales (sostenibilidad) de las estrategias y enfoques de IGC.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P, Director General Adjunto de Gestión y Reforma (DDG/MR), equipo estratégico sobre el conocimiento	Alta	Bienio en curso	Bajas

Recomendación 2

73. **La OIT debe conferir un liderazgo adecuado a las actividades de IGC y proporcionarles una estructura de gobernanza y una dotación de personal apropiadas.**

Es necesario dar a las estrategias y enfoques en materia de conocimientos un lugar estratégico en la estructura de la Organización y que el personal de dirección superior apoye la gestión de los conocimientos y mantenga estrechas relaciones con las unidades pertinentes. La estructura de gobernanza de las estrategias y enfoques de IGC debería propiciar la coordinación y fomentar las sinergias entre la investigación y la gestión de los conocimientos, mediante la asignación del personal requerido y la determinación de un ámbito de trabajo equilibrado (véase también la recomendación 3).

Para alcanzar este objetivo, debería establecerse una estructura de múltiples niveles que comprenda un comité de gestión y un equipo de proyecto interdepartamental.

La optimización de la coordinación de las estrategias y enfoques de IGC también debería basarse en las funciones del Comité de Publicaciones a fin de poder establecer una dirección estratégica a todos los niveles de la OIT que fortalezca la investigación y el desarrollo de los conocimientos, y mejore las condiciones de elaboración y la tipología de los productos de dichas estrategias y enfoques actualmente utilizados. Para ello, sería necesario, entre otras cosas, formular recomendaciones sobre el orden de prioridades para la producción de obras de investigación y de divulgación que se basen en un análisis estratégico de las necesidades en materia de conocimientos en el que se incluyan las demandas de los mandantes y las sinergias indispensables para aumentar su aceptación e influencia.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficina del Director General (CABINET), DDG/P (en particular RESEARCH y STATISTICS), en colaboración con otros departamentos de la Cartera de Políticas, DDG/FOP, Departamento de Gestión de la Información y de las Tecnologías (INFOTEC), representantes de las oficinas regionales y de país	Alta	Bienio en curso	Moderadas

Recomendación 3

- 74. La OIT debería continuar integrando la gestión de los conocimientos en toda la Organización y mejorar su operatividad mediante, por ejemplo, la adopción constante de medidas para crear una cultura de aprendizaje segura y abierta.**

Deberían proporcionarse orientaciones y apoyo prácticos al personal para facilitar la adopción y la aplicación de la gestión de los conocimientos, y para integrar su gestión, intercambio y seguimiento en los objetivos anuales del personal y en las actividades regulares. Sin embargo, a fin de que la colaboración y el intercambio de conocimientos progresen, la OIT debería crear un entorno de aprendizaje seguro y abierto.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P, DDG/FOP, DDG/MR, PARDEV, Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos (HRD)	Media	Bienio en curso	Bajas

Recomendación 4

- 75. Los equipos técnicos globales deberían seguir recibiendo apoyo y ampliándose a fin de que se instituyan como la práctica técnica multisectorial de la OIT en la que converjan diferentes conocimientos especializados que permitan resolver los**

problemas más acuciantes de los mandantes y, en última instancia, que la OIT cumpla sus objetivos estratégicos.

Los equipos técnicos globales, en su calidad de facilitadores del desarrollo y el intercambio de los conocimientos técnicos a escala mundial, deberían disponer de instrumentos en la materia, como plataformas de conocimientos y comunidades de práctica, a fin de que una comunidad de miembros más numerosa cree sinergias y comparta conocimientos sobre temas técnicos y transversales. Las experiencias de éxito de la OIT expuestas en el informe completo podrían servir de base para el diseño de esas plataformas y los servicios que se presten en las comunidades de práctica (como, por ejemplo, consultas y discusiones electrónicas). Los equipos técnicos globales deberían contar con las capacidades y los recursos que propicien el buen funcionamiento y la oferta eficaz de determinados productos y servicios.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P, DDG/FOP	Alta	2021-2023	Moderadas

Recomendación 5

76. La OIT debería acelerar la instalación de una infraestructura que facilite el intercambio de conocimientos y la colaboración.

Pese a las mejoras tecnológicas realizadas durante el último decenio, aún no se han atendido algunas de las principales necesidades de la OIT en la esfera de la gestión de los conocimientos. Los sitios SharePoint que se han creado en toda la Organización deberían utilizarse para desarrollar una arquitectura de gestión de contenidos dotada de procesos y capacidades que faciliten el intercambio de conocimientos transaccionales y operativos entre departamentos y oficinas (como informes de misión y mandatos) y de una taxonomía y unos metadatos internos que fomenten el uso de un lenguaje común. Esta arquitectura también debería facilitar la extracción de contenidos y establecer una clasificación más coherente de los contenidos en las plataformas internas y externas. Habría que focalizarse en crear un entorno integrado de colaboración e intercambio de los conocimientos.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
INFOTEC, DDG/P, Biblioteca de la OIT	Alta	2021-2023	Moderadas

Recomendación 6

77. RESEARCH debería aportar más conocimientos sistemáticos a los demás departamentos de la OIT y a los mandantes.

Si bien los conocimientos especializados de RESEARCH se recogen adecuadamente en informes de referencia y otras publicaciones, los demás departamentos de la OIT tienden a aprovecharlos de manera puntual. Existe una demanda sistémica para facilitar el acceso a los conocimientos especializados de RESEARCH, y ha aumentado el número de colaboraciones con los departamentos técnicos que buscan fortalecer los vínculos causales entre la investigación, la práctica y la formulación de políticas. Las oficinas regionales y las oficinas exteriores podrían beneficiarse de dichos conocimientos bajo la forma de aportaciones sobre su

posicionamiento estratégico, asesoramiento y conocimientos especializados en materia de investigación y desarrollo de los conocimientos para los mandantes y aportaciones para desarrollar la capacidad investigativa de los Estados Miembros.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P	Alta	Bienio en curso	Bajas

Recomendación 7

78. La OIT debería aprovechar su estructura tripartita y su presencia internacional para adaptar sus estrategias y enfoques de IGC a grupos específicos de partes interesadas.

A menudo las estrategias y enfoques de IGC de la OIT tratan conjuntamente sobre investigaciones y conocimientos que conciernen de forma general a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores. Algunos productos de divulgación de conocimientos, aunque pocos, iban dirigidos a un grupo específico de mandantes. La OIT podría considerar la posibilidad de diseñar con mayor frecuencia esos productos de forma diferenciada, lo que aumentaría sus probabilidades globales de aceptación, pero orientándose a un segmento específico de usuarios. La OIT debería seguir integrando las organizaciones de trabajadores y empleadores en los procesos institucionales pertinentes relativos a las estrategias y enfoques de IGC, y entablar un diálogo con esas organizaciones a diferentes niveles para mejorar la comprensión y el uso de dichas estrategias y enfoques. Podrían emplearse conocimientos específicos para promover un diálogo más productivo y empírico entre trabajadores y empleadores y entre partes interesadas.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
CABINET, DDG/P, ACT/EMP, ACTRAV	Media	Bienio en curso	Bajas

Respuesta de la Oficina

79. La Oficina acoge favorablemente la evaluación y aplicará las recomendaciones dentro de los límites del presupuesto aprobado para el bienio en curso de la siguiente manera:

Recomendación 1

80. La visión a largo plazo de las estrategias y enfoques de IGC se deriva de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. Esta visión se incluirá en el Plan Estratégico para 2022-2025 y se integrará en el Programa y Presupuesto bienal. La teoría del cambio está integrada en la estrategia general de la OIT para lograr avances en materia de trabajo decente en todos los resultados en materia de políticas. Se han establecido indicadores específicos en el marco del nuevo resultado funcional A, relativo a la mejora de los conocimientos y de la influencia de la Organización para promover el trabajo decente.

Recomendación 2

81. La Oficina está determinada a fortalecer la función de gestión de los conocimientos de la OIT de conformidad con las recomendaciones de la evaluación de alto nivel. Seguirá

celebrando consultas sobre el posicionamiento estratégico de las estrategias y enfoques en materia de conocimientos en la estructura orgánica e impartiendo orientaciones apropiadas para la gestión de los conocimientos.

Se seguirá trabajando para mejorar el funcionamiento del Comité de Publicaciones, a fin de que sea plenamente capaz de llevar a cabo un examen y un debate estratégico sobre las prioridades de la producción de las obras de divulgación de conocimientos y de cumplir a cabalidad su función de responsable de la calidad, oportunidad, pertinencia y coherencia del conjunto de publicaciones de la OIT. Se prestará especial atención a la mejora de las condiciones básicas de las actividades de investigación y desarrollo de los conocimientos, y a la tipología de los productos derivados de esas actividades.

Recomendación 3

- 82.** La Oficina promoverá una mejor cultura de la gestión de los conocimientos brindando más oportunidades al personal para que se familiarice con estos enfoques y metodologías, mediante cursos de formación y sitios internos de SharePoint que permitan acceder a guías y herramientas prácticas, e intercambiar ideas y buenas prácticas. La Oficina también establecerá mecanismos más claros para que los miembros de la dirección y del personal rindan cuentas de su desempeño a través del sistema de evaluación anual.

Recomendación 4

- 83.** La Oficina prestará más apoyo a los equipos técnicos globales para que desempeñen plenamente su función de vectores del desarrollo, el intercambio y la difusión de conocimientos técnicos a escala mundial. Sobre la base de un examen de sus necesidades que se realizará como medida de seguimiento de la evaluación de alto nivel, se pondrán a disposición enfoques y herramientas pertinentes de gestión de los conocimientos a fin de redoblar la colaboración, el trabajo en equipo y el intercambio de conocimientos.

Recomendación 5

- 84.** La Oficina procurará implantar programas informáticos (SharePoint y Office 365) para ofrecer un entorno integrado de colaboración e intercambio de conocimientos en toda la institución, y esto incluye la formulación de planes sobre datos maestros para mejorar la coordinación del intercambio de la información.

La OIT está ampliando su taxonomía temática interna y desarrollando una nueva taxonomía de los tipos de contenidos, los cuales son actualizados periódicamente por los administradores correspondientes y otros usuarios. Se proporcionarán materiales y formación de apoyo a los administradores y a los coordinadores de la gestión de los conocimientos.

La Oficina continúa centralizando la colección de todas las publicaciones y documentos de la OIT en su repositorio institucional, Labordoc, y comparte sus metadatos con instituciones académicas.

Recomendación 6

- 85.** La planificación de las actividades de investigación de toda la OIT y la elaboración de esos presupuestos se hacen a través del proceso de preparación del Programa y Presupuesto. Cada resultado incluye productos mundiales de investigación; las

actividades nacionales comprenden la investigación empírica de políticas, y el nuevo resultado funcional A para 2022-2023 permitirá intensificar la colaboración en investigación. Se pedirá a los líderes de los equipos de coordinación de resultados que se aseguren de que las iniciativas de investigación colaborativa entre los departamentos y entre las oficinas exteriores y la sede sean identificadas y exploradas. El personal especializado de las oficinas exteriores, incluido el de ACTRAV y ACT/EMP, se ocupará de establecer las necesidades de los mandantes tripartitos en la materia y el líder del equipo de coordinación de resultados se encargará de que sean atendidas adecuadamente.

Recomendación 7

- 86.** En el marco de su mandato general de garantizar la independencia de la labor investigativa, la Oficina se asegurará de que esta labor responda a las preocupaciones de los mandantes tripartitos. Aprovechará los conocimientos generados por los Estados Miembros y recibirá sistemáticamente las aportaciones que los interlocutores sociales realicen por conducto de los especialistas de ACT/EMP y ACTRAV. La organización sistemática de reuniones entre RESEARCH, ACT/EMP y ACTRAV permitirá establecer un vínculo con los conocimientos especializados de los interlocutores sociales y celebrar debates conjuntos sobre cómo atender sus preocupaciones.

La Oficina redoblará las actividades de utilización de sus conocimientos a fin de que sus productos de investigación sean más pertinentes, comprensibles y accesibles, y para ello procederá a identificar las partes interesadas y a colaborar con ellas en todas las etapas del proceso de investigación.

► Parte III. Evaluación independiente de alto nivel del Programa de Trabajo Decente de la OIT para los países andinos: Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela, 2016-2019

Finalidad y alcance

- 87.** En esta evaluación se examinó el Programa de Trabajo Decente de la OIT para los países andinos: Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela, 2016-2019. El Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina de País de la OIT para los Países Andinos (ETD/OP-Lima) fue el principal interlocutor para la labor de evaluación.
- 88.** Las constataciones formuladas en esta evaluación se verificaron utilizando diversos múltiples métodos y fuentes, a fin de asegurarse de su validez y fiabilidad ⁷.

⁷ Los datos se obtuvieron mediante un examen recapitulativo de 13 informes de evaluación; un estudio documental de 76 documentos; entrevistas a distancia con 114 partes interesadas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú; cuatro estudios de caso por país; y encuestas en línea a las que respondieron 88 miembros del personal y mandantes de la OIT.

Resumen de las constataciones

A. Pertinencia

Constatación principal 1: Los mandantes estimaban que la OIT les proporcionaba un apoyo positivo y pertinente.

Constatación principal 2: Los programas de la OIT estaban armonizados con las estrategias de desarrollo nacionales, regionales e internacionales, y con los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT.

Constatación principal 3: En los países andinos no había mecanismos de gobernanza tripartitos para los marcos estratégicos/programas de acción nacionales.

89. Los mandantes de la OIT consideraban que las actividades de apoyo de la OIT eran positivas y pertinentes. Valoran los avances alcanzados en el diálogo social y tripartismo. Sin embargo, algunos de ellos estimaban que la Oficina hubiera podido actuar de manera más proactiva a este respecto.
90. Los programas de la OIT para los países andinos estaban armonizados con las estrategias para el desarrollo nacionales, regionales y mundiales (con inclusión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los ODS), y con los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT.
91. Los mandantes no sentían como suyos los marcos de programas de la OIT, principalmente porque no participaron en su formulación. En cambio, sí se identificaban en cierta medida con los proyectos y con los resultados de los programas por país a los que estaban vinculados.
92. No había mecanismos de gobernanza tripartitos establecidos para los marcos estratégicos/programas de acción nacionales, como los que existen generalmente en los países donde se aplican Programas de Trabajo Decente.

B. Coherencia y validez del diseño

Constatación principal 4: Los principios de la gestión basada en los resultados no se aplicaron de manera estricta a los programas de la OIT y esto limitó su utilidad para las actividades de planificación, gestión, seguimiento y evaluación.

Constatación principal 5: Las partes interesadas tenían la impresión de que los programas fueron elaborados «desde una oficina» con un enfoque descendente.

93. Los principios de la gestión basada en los resultados no se aplicaron de manera estricta a los programas de la OIT. Por esta razón, se dudó que los marcos de programación pudieran evaluarse correctamente. No estaban bien estructurados y esto limitó su utilidad para las actividades de planificación, gestión, seguimiento y evaluación.
94. En un contexto no siempre propicio a un diálogo social constructivo, no fue posible diseñar en todos los casos un marco de programas para la subregión basado en una visión conjunta. Las prioridades y los resultados de los programas por país estaban diseñados con un enfoque descendente.

C. Reforma del sistema de las Naciones Unidas – Ajuste estratégico de los programas de promoción del trabajo decente

Constatación principal 6: La OIT logró que se incluyeran varios temas relacionados con el trabajo decente en los marcos para el desarrollo internacionales establecidos en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

Constatación principal 7: Si bien el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible podría proporcionar oportunidades de integrar cuestiones transversales de la OIT en la labor de diferentes organismos de las Naciones Unidas, también genera importantes dificultades. Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas a menudo no conocen bien la estructura tripartita de la OIT y la importancia del diálogo social.

95. La OIT logró que se incluyeran algunos temas relacionados con el trabajo decente en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en los nuevos Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible puestos en práctica en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.
96. Los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible podrían proporcionar oportunidades para integrar las cuestiones transversales de la OIT en la labor de diferentes organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, el ETD/OP-Lima tendrá que abordar los retos que afectan las capacidades de la Organización, el cumplimiento de su mandato y la eficacia de los resultados. Esos retos incluyen la competición que existe entre los organismos, el reparto de los recursos en porciones muy exiguas, los altos costos administrativos y la renuencia a tratar cuestiones importantes para la OIT.
97. La OIT no es un organismo residente en la mayoría de los países del estudio. Las consultas que mantienen las oficinas de país donde estaban basados los proyectos con el ETD/OP-Lima ocasionaron demoras, lo cual a su vez redujo el margen de maniobra de la OIT y retrasó la toma de decisiones.

D. Eficacia

Constatación principal 8: A pesar de los problemas encontrados para la aplicación de los respectivos marcos estratégicos, se alcanzaron importantes resultados.

Constatación principal 9: Se alcanzaron resultados notables con respecto a las normas internacionales del trabajo y el diálogo social. En el caso de la igualdad de género y a la no discriminación, en general aún queda mucho por hacer. Básicamente, ningún país ha integrado la cuestión de la sostenibilidad ambiental.

Constatación principal 10: La utilización de fondos fiduciarios, en particular en Colombia y el Ecuador ha sido un medio importante para asegurar la financiación continua de los programas apoyados por la OIT. Sin embargo, la utilización de estos fondos plantea algunos problemas en el momento de identificar las prioridades para asignarlos.

Constatación principal 11: La OIT no necesitaba un cuantioso presupuesto para aportar cambios positivos en el ámbito del trabajo decente. En cambio, si era indispensable poder contar con un volumen de financiación suficiente y estable.

98. Los cuatro países enfrentan retos comunes y retos que les son propios para aplicar sus respectivos marcos estratégicos. A pesar de ello, colectivamente contribuyeron a alcanzar los resultados 1 a 10 del Programa y Presupuesto. Los progresos alcanzados con respecto a 57 resultados de los programas por país se registraron en el Sistema Integrado de Información sobre los Recursos (IRIS).

- 99.** Los fondos fiduciarios aportaron una parte importante del presupuesto total en Colombia (el 70 por ciento) y en el Ecuador (el 57 por ciento). Estos fondos son un medio importante para asegurar una financiación continua, pero su utilización creciente también plantea algunos problemas. Por ejemplo, las prioridades de los asociados en la financiación (que son al mismo tiempo los países beneficiarios), no coinciden necesariamente con las establecidas por la OIT en sus marcos de programación nacionales.
- 100.** La capacidad de la OIT de aportar cambios positivos depende de un volumen suficiente y constante de financiación, del contexto nacional, de la administración y la gestión de la oficina de proyecto, del nivel de representatividad institucional, de la disponibilidad de servicios de apoyo técnico, de la calidad y la pertinencia de los proyectos, y de la capacidad de responder a las demandas nacionales e internacionales.

E. Eficiencia

Constatación principal 12: La mayoría de las actividades de la OIT fueron coordinadas con los mandantes de manera bilateral.

Constatación principal 13: Las oficinas de proyecto de la OIT, establecidas en los cuatro países, recibieron apoyo del ETD/OP-Lima; este apoyo consistió en la movilización de recursos y la prestación regular de apoyo técnico. Sin embargo, tuvieron dificultades debido a la rigidez de los procedimientos de programación, a las respuestas tardías del ETD/OP-Lima y a las limitaciones de presupuesto.

Constatación principal 14: Sobre todo en Colombia y en el Ecuador, los fondos fiduciarios han desplazado en el uso a los fondos multidonantes de cooperación para el desarrollo con cargo a fondos extrapresupuestarios (CDEP) que se utilizaban tradicionalmente.

Constatación principal 15: Los mandantes consideran que las oficinas de proyecto tienen capacidades técnicas de muy alto nivel. Sin embargo, pidieron estar más representados y mejorar la coordinación.

Constatación principal 16: El hecho de organizar la estructura de las oficinas de proyecto de la OIT a partir de un proyecto particular genera algunas insuficiencias.

Constatación principal 17: La relación costo-eficiencia de la programación estratégica de la OIT es globalmente buena.

- 101.** La OIT coordinó las actividades en los diferentes países, principalmente de manera bilateral (con el gobierno, los empleadores y los trabajadores). A pesar de ello, los mandantes en general apreciaron mucho esta manera de proceder.
- 102.** Las oficinas de proyecto de la OIT ⁸ recibieron apoyo a través de la movilización de recursos y la prestación de asesoramiento técnico de especialistas del ETD. Sin embargo, la rigidez de la programación y los retrasos administrativos dificultaron la puesta en práctica de los proyectos, y esto afectó la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de los resultados.

⁸ Las oficinas de proyecto son oficinas especiales establecidas a nivel nacional que se financian a partir de fuentes específicas para los proyectos. Su principal objetivo es gestionar la aplicación de programas para los cuales la OIT ha recibido fondos específicos destinados a los proyectos. No forman parte de la estructura permanente de la OIT, pero rinden cuentas a la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Estas oficinas de proyecto existen en los cuatro países andinos, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

- 103. La OIT tuvo dificultades para movilizar recursos para los países de ingresos medianos. Sería conveniente desarrollar una visión más estratégica que los donantes puedan apoyar.
- 104. Los fondos fiduciarios se han convertido en un importante componente del presupuesto total nacional para las intervenciones de la OIT, especialmente en Colombia y el Ecuador. Desde 2017, ha decaído el recurso a fondos multidonantes CDEP que se utilizaban tradicionalmente. Esto se debe a una reducción de la cooperación internacional en la región, combinada con un aumento de la capacidad de los países para financiar sus propias necesidades de desarrollo ⁹.
- 105. El hecho de organizar la estructura de las oficinas de proyecto de la OIT a partir de un proyecto particular generó insuficiencias técnicas y administrativas que impidieron articular correctamente los proyectos y los equipos.
- 106. En la evaluación se concluyó que la relación costo-eficiencia del apoyo de la OIT para la aplicación de los marcos de programación en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú era globalmente buena.

F. Posible impacto

Constatación principal 18: Si bien se consideró que los resultados en materia de trabajo decente alcanzados fueron globalmente positivos, la programación de la OIT debería ajustarse al contexto de cada país, para aumentar su posible impacto.

- 107. La OIT contribuyó a la promoción del trabajo decente de maneras diversas y positivas. Sin embargo, muchas partes interesadas estimaban que la programación debería ajustarse al contexto de cada país, a fin de aumentar su posible impacto.
- 108. Algunos de los ejemplos de impacto más citados en la evaluación eran: una mejor capacidad para influir en las políticas y los programas, avances en las relaciones tripartitas, progresos en el empleo rural, fortalecimiento de las administraciones y mejoras en la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

G. Sostenibilidad

Constatación principal 19: La buena reputación de la OIT contribuyó positivamente a la continuación de las intervenciones y a su éxito a lo largo del tiempo.

Constatación principal 20: La sostenibilidad se vio afectada por múltiples factores.

- 109. La ventaja comparativa y la alta calidad de la asistencia técnica de la OIT, su capacidad para dar participación a los mandantes tripartitos, y su papel en la formulación de políticas nacionales son factores que en conjunto contribuyeron positivamente a la continuación de las intervenciones en el tiempo. Por otra parte, había muchos factores que no permitían promover la sostenibilidad.

⁹ OIT, *Estudio sobre características, restricciones y oportunidades de los proyectos (XBDC) financiados con fondos del gobierno*, Oficina Regional de la OIT para América latina y el Caribe, 2019, 7.

H. Efectos de la pandemia de COVID-19 sobre el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones de la OIT en los países andinos

Constatación principal 21: A corto plazo, la pandemia de COVID-19 ha tenido importantes repercusiones sobre cuestiones fundamentales de nivel mundial y sobre las prioridades nacionales, y esto conlleva serias implicaciones para las necesidades inmediatas de los mandantes.

Constatación principal 22: A mediano plazo, los donantes y los gobiernos podrían dar menos prioridad a algunas normas fundamentales del trabajo de la OIT, a pesar de su importancia.

- 110.** La pandemia de COVID-19 ha tenido un serio impacto en los mercados de trabajo de los países andinos, y provocado un deterioro del diálogo social. Ha obligado a los gobiernos a llevar cuestiones de alta prioridad a la mesa de negociación. Por esta razón, a mediano plazo, algunas de las normas fundamentales del trabajo de la OIT se considerarán menos urgentes. Todavía es muy pronto para anticipar los efectos que tendrá a largo plazo la pandemia sobre esas normas fundamentales.
- 111.** Del mismo modo, los flujos de recursos presupuestarios aportados por donantes (incluidos los donantes nacionales) podrían modificarse, y provocar una reducción y/o una reorientación de las prioridades temáticas a las que se han de asignar.

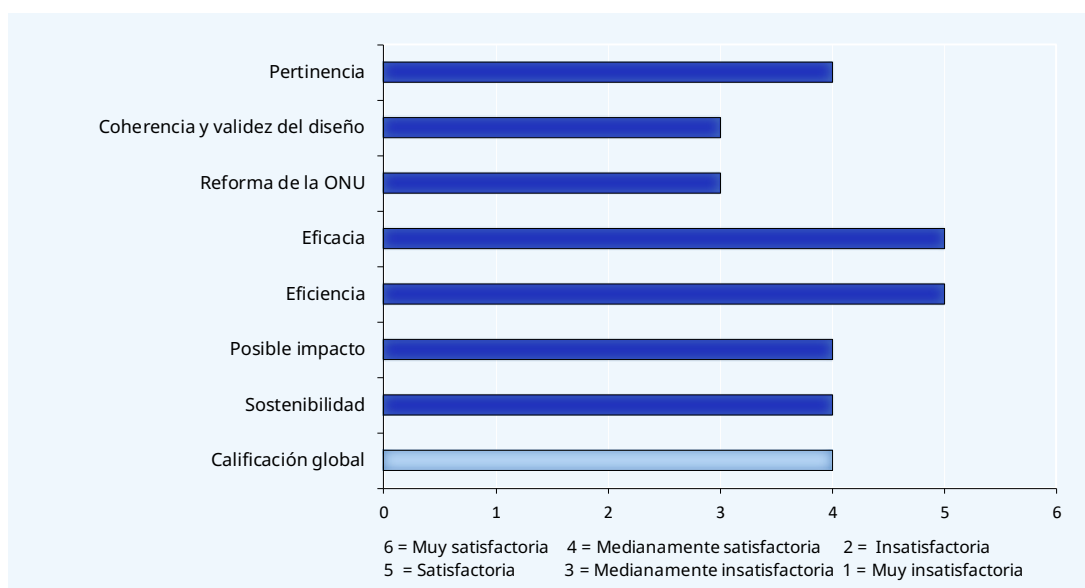
I. Consideraciones específicas en relación con la República Bolivariana de Venezuela

Constatación principal 23: A pesar de las difíciles circunstancias, la limitada asistencia técnica que proporciona la OIT en la República Bolivariana de Venezuela permitió continuar el diálogo con ciertos mandantes, en particular con la organización de empleadores FEDECAMARAS (Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela).

- 112.** Debido al contexto nacional, la OIT no formuló un marco de programación en la República Bolivariana de Venezuela. La limitada asistencia técnica que proporciona le permitió seguir manteniendo un diálogo con ciertos mandantes, en particular con la organización de empleadores FEDECAMARAS.
- 113.** La labor de la OIT en la República Bolivariana de Venezuela se centró en promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el contexto de su mandato normativo. El diálogo entre la OIT y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela fue esencial para facilitar la labor de la Comisión de Encuesta, que es el mecanismo de investigación de más alto nivel sobre la aplicación de las normas de la OIT.

Evaluación global

- 114.** La evaluación global de los resultados de la OIT que aparece a continuación se basa en un estudio documental, entrevistas con informantes clave, estudios de caso y resultados de encuestas en línea a las que respondieron mandantes y miembros del personal de la OIT (véase el gráfico 3).

► **Gráfico 3. Calificación global de la evaluación de alto nivel**

Conclusiones y enseñanzas extraídas

- 115.** Los marcos de programación de la OIT en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú respondían a las necesidades de los mandantes y estaban en consonancia con las prioridades de la OIT, las políticas nacionales y los ODS. Los mandantes no participaron en el proceso de diseño de los marcos, de modo que no se identificaban con ellos y tenían la sensación de que la coordinación estratégica era insuficiente.
- 116.** En un contexto no siempre propicio al diálogo social, no fue posible diseñar un marco de programación con una visión común para la subregión. Sin embargo, muchas partes interesadas estaban de acuerdo en que sería posible establecer acuerdos tripartitos a nivel macro que permitan establecer acuerdos institucionales básicos y formular ulteriormente, planes operacionales nacionales.
- 117.** Muchas partes interesadas declararon que el modelo de los Programas de Trabajo Decente por País no es una opción viable en el contexto actual en los países andinos. Sin embargo, coinciden en que es necesario adoptar modelos de programación estratégica de largo plazo.
- 118.** La reforma del sistema de las Naciones Unidas ofrecerá oportunidades para integrar las cuestiones de trabajo decente de la OIT en todos los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en la región andina, la Organización tendrá que abordar algunos importantes problemas que afectan sus capacidades, el cumplimiento de su mandato y la eficacia de sus actividades. Además, el hecho de que la OIT no es una organización residente en esos países limita su capacidad de participar y de influir en los marcos de programación nacionales de las Naciones Unidas.
- 119.** Los fondos fiduciarios y los fondos para la cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias desempeñaron un papel esencial en las operaciones de la OIT. Sin embargo, las prioridades de los programas establecidas por los asociados en la financiación no se corresponden siempre con las de los mandantes.

- 120.** La estructura orgánica actual de las oficinas de proyecto en los países no permitió responder a la necesidad de proporcionar un apoyo continuo a los mandantes una vez finalizado el proyecto, y también impidió la creación de sinergias entre los proyectos.
- 121.** La experiencia adquirida por la OIT durante la crisis económica y financiera de 2007 podría servir de orientación para formular las futuras políticas de empleo en los países andino durante la pandemia de COVID-19.
- 122.** La labor de la OIT en la República Bolivariana de Venezuela se centró en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el contexto de su mandato normativo. El diálogo entre la OIT y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela fue vital para facilitar la labor de la Comisión de Encuesta, que es que es el mecanismo de investigación de más alto nivel sobre la aplicación de las normas de la OIT.

Recomendaciones

Recomendación 1

123. Reforzar las estructuras tripartitas, el diálogo social y la respuesta a las necesidades de los mandantes.

El ETD/OP-Lima y las oficinas de proyecto en los países deberían redoblar esfuerzos para reforzar las estructuras y los procesos de diálogo tripartito a fin de proporcionar una asistencia mejor adaptada.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de proyecto del ETD/OP-Lima, ACTRAV, ACT/EMP	Alta	Corto a mediano	Dependen de los recursos existentes

Recomendación 2

124. Continuar la labor haciendo hincapié en la sostenibilidad de los resultados.

De acuerdo con las recomendaciones de la evaluación de las operaciones y las estructuras de la OIT en el terreno ¹⁰, convendría realizar un inventario sistemático de la demanda de actividades en el terreno, a fin de elaborar un plan para responder a las necesidades de los países en materia de actividades técnicas.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
OIT DDG/FOP, oficina regional, ETD/OP-Lima	Alta	Mediano	Dependen de los recursos existentes

Recomendación 3

125. Definir un marco de programación estratégica (con una gestión basada en los resultados) para la subregión andina, acompañado de un presupuesto y un plan de movilización de recursos adecuados.

¹⁰ OIT, *Independent evaluation of the ILO's field operations and structure 2010-2016*, 2017.

Con este modelo de marco estratégico la OIT podría establecer un programa más independiente del programa de los donantes.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de proyecto del ETD/OP-Lima, PARDEV, Departamento de Programación y Gestión Estratégica (PROGRAM)	Alta	Mediano	Medianas

Recomendación 4

126. Examinar la configuración de la estructura en el terreno utilizando modelos establecidos ¹¹.

Convendría llevar a cabo un examen de los modelos actuales ¹² de las estructuras de representación de la OIT en países donde no es una organización residente, tanto en el ETD/OP-Lima como en las oficinas de proyecto en los países, a fin de identificar las principales funciones, necesidades y retos.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de proyecto del ETD/OP-Lima, oficina regional	Alta	Mediano	Bajas

Recomendación 5

127. Formular un marco de programación estratégica para las oficinas de proyecto de la OIT en los países andinos.

Es necesario que las oficinas de proyecto en los países, conjuntamente con el ETD/OP-Lima, formulen un marco de programación para facilitar la planificación a mediano plazo (cuatro años) de las actividades de asistencia y cooperación de la OIT relacionadas con el trabajo decente, tras la celebración de consultas con los mandantes nacionales y otros actores pertinentes en el país, y basándose en un proceso de evaluación por país. Es igualmente necesario formular planes de seguimiento y evaluación, planes de sostenibilidad, así como planes de financiación/movilización de recursos para esos marcos de programación estratégica nacionales.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de proyecto del ETD/OP-Lima, oficina regional	Alta	Corto o mediano	Bajas-medianas

¹¹ Basado en OIT, *Independent Evaluation of ILO's Field Operations and Structure, Final Report*, septiembre de 2017, Oficina de Evaluación.

¹² En particular, las nociones de «Coordinador nacional», «Coordinador de país», «dirigido por un consejero técnico principal/un experto internacional», «compuesto por mandantes» y «funcionario consular honorario».

Recomendación 6

128. Mejorar el posicionamiento de la OIT en el marco de la aplicación, a nivel nacional, de la reforma de las Naciones Unidas.

A fin de posicionarse mejor como un organismo de representación tripartita, la OIT debería examinar el perfil de los equipos por país y determinar los recursos financieros que se requieren para las oficinas de proyecto, con objeto de reforzar tanto sus capacidades como su mandato.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de proyecto del ETD/OP-Lima, oficina regional, Departamento de Cooperación Multilateral (MULITILATERALS), DDG/FOP	Alta	Mediano	Medianas

Recomendación 7

129. Seguir contribuyendo después de la pandemia al fortalecimiento de los sistemas de protección social y las políticas activas de empleo ¹³.

Se recomienda que la OIT siga proporcionando asistencia a los gobiernos para extender la protección social y reforzar las políticas de empleo, con el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis, facilitar el acceso a los servicios médicos, y mitigar las repercusiones sociales y económicas de la pandemia, tanto a nivel de los hogares individuales, para garantizar un ingreso mínimo, como a nivel macroeconómico, mediante una estabilización de la demanda agregada.

Unidad responsable	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficinas de proyecto del ETD/OP-Lima, Departamento de Protección Social (SOCPRO), Departamento de Política de Empleo (EMPLOYMENT)	Alta	Mediano	Medianas

Respuesta de la Oficina

130. La Oficina acoge con satisfacción esta evaluación globalmente positiva y acepta en su integralidad cinco de las siete recomendaciones, y parcialmente las otras dos (es decir, las recomendaciones 3 y 5). Las recomendaciones aportan ideas importantes para mejorar el diseño, la aplicación y los resultados de los programas de acción actuales y futuros de la Oficina. La Oficina reconoce su utilidad y las pondrá en práctica, pero cuestiona algunas de las constataciones principales que se basan en pruebas obtenidas de fuentes alternativas y en especificidades nacionales, en particular con respecto a la utilización del enfoque descendente para la programación. La Oficina proporcionó informes de evaluación, misiones y detalles sobre talleres de programación que

¹³ Basado en OIT, *La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS*, Oficina de País de la OIT para los Países Andinos, mayo de 2020.

contradicen esa interpretación. También cabe mencionar que en la evaluación se hace una distinción entre la oficina de proyecto y el ETD/OP y que resulta innecesaria, porque en la práctica constituyen una sola estructura formal reconocida y sus actividades no pueden disociarse. También es importante señalar que la evaluación se llevó a cabo en su totalidad por medios virtuales, en circunstancias adversas debido a la pandemia de COVID-19.

- 131.** La Oficina desea expresar su agradecimiento a los mandantes tripartitos de la región andina por haber participado y contribuido a esta evaluación, a pesar de estar inmersos en la crisis más grave que han enfrentado sus países en la historia reciente.

Recomendación 1

- 132.** La Oficina está de acuerdo con la Recomendación 1, y reforzará las estructuras tripartitas y el diálogo social, empezando por las iniciativas de diálogo social existentes que impulsa proactivamente el ETD/OP. La Oficina promoverá el establecimiento o la consolidación de procesos más estructurados de consulta con los mandantes —y posiblemente con organismos tripartitos en algunos países— para asegurarse de que la asistencia técnica responda a necesidades específicas y contextualizadas.

Recomendación 2

- 133.** La Oficina está de acuerdo con la Recomendación 2, y emprenderá un inventario sistemático de la demanda de actividades en el terreno, a fin de elaborar un plan para responder a las necesidades de los países en materia de actividades técnicas.

Recomendación 3

- 134.** La Oficina está de acuerdo parcialmente con la Recomendación 3, y formulará marcos de programación nacionales, con inclusión de una estrategia de movilización de recursos acorde con las prioridades nacionales, con el apoyo de PARDEV.

Recomendación 4

- 135.** La Oficina está de acuerdo con la Recomendación 4. La Oficina ya está aplicando esta recomendación porque ya destinó a un funcionario en Colombia y asignó la función de coordinador de país a un miembro del personal con cargo al presupuesto ordinario. El ETD/OP integrará formalmente esas funciones en la descripción de puestos, cuando proceda.

Recomendación 5

- 136.** La Oficina está parcialmente de acuerdo con la Recomendación 5. El marco estratégico debería armonizarse con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. La duración de este marco estratégico dependerá del periodo de coincidencia de los ciclos del Marco de Cooperación y del Programa y Presupuesto. El marco estratégico se podrá diseñar aumentando la capacidad de la Unidad de Programación.

Recomendación 6

- 137.** La Oficina está de acuerdo con la Recomendación 6, y hará inversiones para asegurarse de que se organice un programa de formación, destinado al personal de cooperación para el desarrollo, más estructurado y exhaustivo sobre la estructura tripartita de la OIT, las normas internacionales del trabajo, los órganos de control y el Programa de Trabajo

Decente. La Oficina también diseñará un modelo de cofinanciación de las estructuras de administración y de apoyo de las oficinas de proyecto, a fin de reforzar su capacidad y de mejorar las relaciones con los mandantes y con el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 7

- 138.** La Oficina está de acuerdo con la Recomendación 7. La Oficina aumentará sus intervenciones relacionadas con las políticas activas de empleo y la protección social en particular a través de los proyectos de CDEP, así como las actividades de movilización de recursos en coordinación con la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y PARDEV.

► Proyecto de decisión

- 139.** El Consejo de Administración, por correspondencia, solicita al Director General que tome en consideración las recomendaciones de las tres evaluaciones independientes de alto nivel presentadas en el documento GB.340/PFA/7 (párrafos 26-34, 72-78 y 123-129) y adopte medidas para asegurar su adecuada aplicación.