



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

Verificación y Seguimiento del Progreso en Trabajo Decente – V1: Informe, V2: Informes de los países Evaluación Final Independiente

Datos rápidos

Países: *Armenia, Bangladesh, Brasil, Camboya, Camerún, Indonesia, Níger, Perú, Filipinas, Ucrania, Zambia*

Evaluación: *Final independiente*

Fecha: *abril de 2014*

Gestión de la evaluación: *Departamento de Cooperación Multilateral – Margaret Mottaz-Shilliday*

Consultores de la evaluación: *Rafael Muñoz Sevilla (jefe de equipo), David McCormick, Nayra Bello, Juan M. Santomé*

Código OIT: *INT/07/15/EEC*

Donante y presupuesto: *Comisión Europea; 4 199 97 euros*

Palabras claves: *Trabajo decente, verificación, coordinación organizativa, gestión basada en los resultados*

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El trabajo decente se define como trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana y es un objetivo ampliamente compartido. En 2008, el concepto de trabajo decente pasó a formar parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuando éstos lo incorporaron en una nueva meta: "lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos,

incluidos las mujeres y los jóvenes", junto a cuatro indicadores.

Antes de iniciarse el proyecto OIT-CE "Verificación y Seguimiento del Progreso en Trabajo Decente" (MAP) muchos países en desarrollo y en transición ya estaban elaborando estrategias de trabajo decente para complementar sus estrategias de reducción de la pobreza. La promoción del trabajo decente ha sido un objetivo fundamental de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1999, que la Unión Europea (UE) y la Comisión Europea (CE) han subrayado sistemáticamente en sus declaraciones de política. Por consiguiente, era esencial desarrollar un mecanismo para verificar progreso, y que permitirse que los países pudiesen hacerlo por sí mismos. Hasta la fecha, la mayor parte de la verificación de las cuestiones laborales carecían del elemento "decente" y se concentraban principalmente en datos de empleo cuantitativos. Era necesaria una visión integrada que incluyese factores cualitativos, no sólo para medir el progreso, sino también para facilitar una formulación de políticas basada en la información adecuada. Con este telón de fondo, la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (2008) detalla que los Estados Miembros podrían considerar "el establecimiento de indicadores o estadísticas apropiados, de ser necesario con la ayuda de la OIT, para verificar y hacer el seguimiento del progreso llevado a cabo".

El Proyecto MAP se convirtió en el instrumento para poner a prueba un nuevo marco para medir el trabajo decente (en paralelo con otras iniciativas y otros recursos financieros) y fue sufragado por la CE en el contexto del Programa Temático *Invertir en las Personas (2007-2013)*. Daba cumplimiento al Pilar 4 "Otros aspectos del desarrollo humano y social", en particular en cuanto a los avances del empleo, el trabajo decente y la cohesión social en los países de la CE asociados. Se aplicó a través del Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION) de la OIT, en estrecha colaboración con el Departamento de Estadística (STATISTICS), otras unidades técnicas, oficinas regionales, subregionales y de países, y el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF) en Turín. Pasó a formar parte de una programación más amplia tanto a nivel de país como de la OIT.

La pronta conceptualización del proyecto MAP se basó en varias discusiones del Consejo de Administración de la OIT sobre la medición del trabajo decente. Se prepararon documentos de información para reuniones de expertos en talleres nacionales y regionales y se celebraron consultas entre la OIT y sus mandantes tripartitos (gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores). Este proceso se inició mucho antes de formular el proyecto. Proporcionaba un marco para el posterior diseño del mismo que incluía orientaciones apropiadas sobre los principios fundamentales y la metodología, la utilización de indicadores estadísticos y de contexto legal del trabajo decente, la elaboración de perfiles de trabajo decente de los países, una definición clara y precisa de trabajo decente que consolidaba las bases del proyecto, y la integración de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT que recoge el Programa de Trabajo Decente. Se insistió asimismo en la posibilidad de emprender un proyecto conjunto OIT-Comisión Europea (CE) sobre "verificación y seguimiento del progreso en trabajo decente en los países en desarrollo".

Tras la *Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente (septiembre de 2008)*, en octubre del mismo año la OIT preparó una propuesta para la medición del trabajo decente, que se discutió en las reuniones del Consejo de Administración de 2008 y 2009.

El proyecto MAP se aplicó durante cinco años (desde febrero de 2009 hasta diciembre de 2013). Los organismos gubernamentales, oficinas nacionales de estadística, organizaciones de trabajadores y de

empleadores e instituciones de investigación colaboraron para fortalecer la capacidad de los países en desarrollo y en transición para verificar y hacer el seguimiento del progreso en trabajo decente, desde los propios países. Los *Perfiles de trabajo decente por país* fueron el principal instrumento utilizado para verificar y hacer el seguimiento del progreso en trabajo decente en el plano nacional y en ocasiones subnacional. Los perfiles abarcaban diez esferas temáticas del trabajo decente. El proyecto cubría países de todas las principales regiones: África (Níger y Zambia); Asia (Bangladesh, Camboya, Indonesia y Filipinas); Europa (Ucrania), y América Latina (el Brasil y el Perú). A través de las actividades regionales, la metodología global para verificar y hacer el seguimiento del progreso en trabajo decente utilizada en el marco del proyecto se difundió más allá de los países participantes, ampliando su alcance en el plano internacional.

Metodología de la evaluación

La evaluación final independiente se llevó a cabo para analizar la eficiencia, efectividad, pertinencia, repercusión y sostenibilidad del proyecto, para examinar si lograba los objetivos establecidos y generaba los productos esperados, y calibrar el grado en que conseguía los resultados previstos. La evaluación también se llevó a cabo para detectar los puntos fuertes y los puntos débiles del diseño, la estrategia y la gestión del proyecto, así como para determinar las enseñanzas extraídas de las recomendaciones para su examen por la OIT de cara a futuras actividades de cooperación técnica y otras tareas a nivel de país relacionadas con la medición de los progresos en trabajo decente. Los evaluadores examinaron los documentos del proyecto, prepararon instrumentos de recopilación de datos y entrevistaron a representantes de la OIT y de la CE, así como a partes interesadas de todos los países participantes en el MAP y de otros dos países. Se entrevistó a un total de 120 personas interesadas, 45 de las cuales eran mujeres.

Hallazgos y conclusiones principales

Los resultados y las conclusiones abordan las cuestiones clave enumeradas en las bases y están presentados por categorías de evaluación principales: pertinencia, diseño del proyecto, efectividad, eficiencia, gestión del proyecto, repercusiones y sostenibilidad. Las enseñanzas clave extraídas también se han incluido en esta sección.

Pertinencia

Los objetivos, estrategias y metodologías del proyecto MAP se revelaron pertinentes para abordar los desafíos detectados por la OIT y sus mandantes en relación con la promoción y la medición del trabajo decente. No obstante, si bien las organizaciones de trabajadores y funcionarios de los ministerios de trabajo y las oficinas nacionales de estadística se involucraron activamente en el proyecto de medición del trabajo decente, la participación de la clase política y las organizaciones de empleadores de algunos países fue menor. La participación en el proyecto varió de un país a otro. Fue relativamente alta en el Brasil, Indonesia, Filipinas y Ucrania, y baja en el Perú y Camboya.

El proyecto mantuvo su pertinencia durante la aplicación del MAP, así como tras la finalización del mismo. La gran mayoría de los interlocutores nacionales entrevistados durante la evaluación señalaron la necesidad continuada de crear capacidad y solicitaron insistentemente más apoyo técnico (y financiero) para consolidar los logros alcanzados hasta entonces.

Diseño del Proyecto

El documento del proyecto se elaboró tras un largo proceso de consultas y negociaciones entre la sede de la OIT y los servicios de la Comisión Europea. La pronta conceptualización del programa, en particular las consultas de la OIT con sus mandantes tripartitos, se desarrolló con unas aportaciones intelectuales al proceso de formulación de gran nivel y rigor, y proporcionó información bien fundamentada y documentada a la metodología aplicable en la medición y seguimiento de los progresos en trabajo decente.

Los evaluadores concluyeron que el diseño del proyecto había seguido un enfoque descendente. Las oficinas de la OIT regionales y en los países, así como las partes interesadas nacionales, no fueron consultadas debidamente sobre el diseño del mismo. El marco lógico tenía algunos puntos débiles, a pesar de haberse revisado y mejorado en 2010 tras los resultados de la evaluación de la CE del sistema ROM (sistema de verificación basado en los resultados). Sorprendentemente, el documento del proyecto ("Contribution Agreement") pasaba totalmente por alto las cuestiones de género. Aunque se mencionaba someramente la necesidad de recopilar estadísticas desglosadas por sexo, no se

hacía referencia alguna a la importancia de promover el equilibrio de género en las numerosas actividades del proyecto, en particular en los talleres participativos. El marco lógico revisado carecía por completo de una perspectiva de género. Dicho esto, la lógica del proyecto estaba bien fundamentada y tanto la estrategia (intervenciones propuestas en los planos nacional, regional e internacional) como la metodología de la intervención (elaboración de plantillas de los índices de trabajo decente, recopilación y análisis de datos, elaboración de perfiles de países, y metodología global) abordaban de modo lógico las necesidades detectadas por la OIT y sus mandantes.

Efectividad

Los datos principales y secundarios recopilados por los evaluadores mostraban que todas las actividades planificadas a nivel mundial, regional y nacional se habían llevado a cabo de manera satisfactoria y que habían dado lugar a productos de calidad. El proyecto había logrado gran parte de los productos y resultados previstos. En términos generales, los interlocutores nacionales mejoraron y *augmentaron sus capacidades relacionadas con todos los aspectos del trabajo decente* (objetivo específico), a pesar de que algunos países contaban con un entorno poco favorable para conseguirlo. En los países con una situación inicial menos propicia, el proyecto MAP tuvo que abordar la promoción de los principios del trabajo decente antes de ocuparse de las actividades propias del proyecto.

Respecto de la aportación del MAP al Resultado 19 del Programa y Presupuesto de la OIT para 2012-2013, el proyecto consiguió considerable valor añadido en relación con la sensibilización. En cuanto al grado de implicación, se observaron diferencias sustantivas de un país a otro y entre los distintos grupos interesados. Por lo general, el grado de responsabilización a nivel político fue limitado en países como Camboya y el Perú, mientras que en otros como el Brasil, Indonesia, Filipinas, Ucrania y Zambia, la implicación de los mandantes fue en aumento. El proyecto contribuyó notablemente a situar las cuestiones relacionadas con el trabajo decente y la medición del mismo en los programas sociales y económicos de la mayoría de los países piloto.

Eficiencia

Todas las actividades del proyecto se llevaron a cabo

con excelencia y en los plazos establecidos. Los resultados previstos a corto plazo se lograron en todos los países, excepto en el Perú. Las normas técnicas eran muy exigentes a todos los niveles (nacional, regional e internacional) y todas las oficinas y los expertos de la OIT (sede, oficinas regionales y nacionales) participaron plenamente. La relación entre los recursos financieros invertidos y los resultados obtenidos fue satisfactoria, por lo que puede considerarse que el balance del proyecto fue positivo.

Gestión del Proyecto

En la aplicación se dieron factores negativos, en particular la dotación inadecuada de recursos humanos para gestionar y coordinar el proyecto MAP y unos requisitos administrativos excesivos por parte de la OIT y la CE. A pesar de las limitaciones constatadas, la gestión de proyecto en la sede y en las oficinas de la OIT regionales y de los países consiguió los resultados previstos a través de un nivel encomiable de dedicación y profesionalidad. Asimismo, la flexibilidad del proyecto permitió la introducción de los ajustes necesarios para su aplicación. Todas las actividades planificadas se llevaron a cabo en los plazos establecidos¹ y los evaluadores concluyeron que el proyecto se gestionaba de manera satisfactoria.

Repercusiones

El proyecto MAP tuvo repercusiones considerables:

i) a nivel mundial, a través de las pruebas piloto del marco de los indicadores de trabajo decente; la elaboración de manuales y bases de datos; la adopción de indicadores de trabajo decente; la integración del concepto de trabajo decente en la comunidad internacional; la organización de talleres internacionales para dar a conocer mejor los objetivos y la metodología del MAP, divulgar información, presentar estudios de casos e intercambiar prácticas óptimas, y a través de los debates sobre el futuro de la medición del trabajo decente;

¹ Durante el proceso de revisión del proyecto del informe de evaluación, la CE informó de que los productos globales del proyecto se estaban terminando al final del proyecto, lo que dejaba muy poco tiempo para revisión durante la duración del mismo, más concretamente el manual sobre la "metodología global para verificar y hacer el seguimiento del progreso en trabajo decente" (de la que la CE no ha recibido aún el proyecto previo al informe definitivo), y en menor medida un conjunto de herramientas de la CE para integrar el trabajo decente en la cooperación para el desarrollo.

ii) a nivel regional, a través de la sensibilización y la formación técnica a un gran número de participantes de países del MAP y de países ajenos al MAP, y de la coordinación con organización regionales, y

iii) a nivel nacional, a través del mejor conocimiento del Programa de Trabajo Decente y de la aplicación de la medición de los progresos realizados; el mayor conocimiento de las necesidades de los trabajadores y los empleadores, la mejora del *entorno favorable a través de actividades de sensibilización y otras medidas*; el perfeccionamiento de las capacidades técnicas de los interlocutores sociales, y la mejora de las estadísticas oficiales y el fortalecimiento de las capacidades nacionales (en distintos grados) para verificar y hacer el seguimiento del progreso en trabajo decente desde el propio país. El proyecto MAP también ha contribuido a aportar un valor añadido considerable en relación con el diálogo social en los países.

Sostenibilidad

Globalmente, los fundamentos de la sostenibilidad se establecieron en gran medida a través de una creación de capacidad técnica de gran calidad, actividades de sensibilización, apoyo de las partes interesadas a los principios del trabajo decente, en particular entre los órganos responsables de la formulación de políticas en algunos países, los cambios positivos introducidos en la legislación, y el fortalecimiento de una comunidad de "trabajo decente" en los planos nacional, regional e internacional.

Las principales limitaciones a la sostenibilidad son los recursos nacionales insuficientes en los países de bajos ingresos y la ausencia de un entorno favorable en algunos países, en particular la falta de responsabilización plena por parte de la clase política.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Recomendación 1: Mantener el apoyo a los esfuerzos nacionales dedicados a promover la verificación y el seguimiento del progreso en trabajo decente en los "países que participan en el

proyecto MAP" y ampliar las actividades a otros países que han solicitado asistencia y para los que resultaría beneficiosa. Se recomienda seguir perfeccionando el programa para medir y verificar el trabajo decente.

Recomendación 2: Mejorar el asentamiento en los países. Lo que significa tomar en consideración los contextos y necesidades específicos de los países para así adaptar las intervenciones.

Recomendación 3: La OIT debería contar con una política integrada sobre elaboración de perfiles de trabajo decente de los países y análisis del progreso en trabajo decente centrada en las necesidades de los mandantes. Debería aprovechar los conocimientos y pericia de los mandantes, integrar plenamente los conocimientos y experiencia de las oficinas de los países, las oficinas regionales, la sede y otros interlocutores en materia de desarrollo para conseguir una política de calidad, integrada y coherente.

Recomendación 4: La verificación y el seguimiento del progreso en trabajo decente debería integrarse en un único programa de la OIT, independientemente de los acuerdos de financiación suscritos para sus actuaciones a los distintos niveles.

Recomendación 5: La OIT y la CE deberían colaborar para integrar el trabajo decente en el marco de las políticas nacionales e internacionales.

Recomendación 6: La OIT debería fortalecer la armonización y los vínculos entre los distintos estudios de la OIT a nivel de país y el desarrollo de los PTDP/MANUD.

Recomendación 7: Sería útil que los países actualizaran sus perfiles periódicamente en función de la disponibilidad de datos y los pusiesen a disposición de las personas encargadas de formular las políticas, dándoles una amplia difusión. Los perfiles de los países podrían actualizarse por completo cada dos años y publicarse y difundirse electrónicamente.

Recomendación 8: Los indicadores del trabajo decente y los perfiles de los países pueden elaborarse a varios niveles: local, provincial, regional, según proceda. El valor añadido de elaborar dichos perfiles es considerable.

Recomendación 9: La OIT podría ayudar a los países a presentar informes periódicos y voluntarios sobre el progreso en trabajo decente, en particular en el marco del ciclo de los programas sobre trabajo decente de los países. Esto proporcionaría a los interlocutores tripartitos información precisa y tendría la ventaja adicional de mantener y mejorar los sistemas de información estadísticos y de contexto legal del trabajo decente.

Enseñanzas extraídas importantes



Factores específicos que se han revelado decisivos para crear un entorno favorable para la aplicación con éxito del proyecto MAP en los países piloto:

- El contexto y la situación de las economías de los países participantes en el proyecto MAP, incluido la capacidad para financiar adecuadamente las actividades del proyecto y ampliar la capacidad de las instituciones. A este respecto, el Brasil, por ejemplo, ha conseguido avanzar más que la mayoría de los países debido a su mayor fortaleza económica e institucional.
- La situación de los países piloto al inicio del proyecto en relación con las estadísticas sobre trabajo decente variaba mucho de uno a otro. Por consiguiente, el ritmo de aplicación y los resultados obtenidos han sido distintos. Así, por ejemplo, en Filipinas el progreso fue rápido en la medida en que la capacidad previa al inicio de la aplicación era buena (gracias a un proyecto anterior de la OIT sobre el mercado de trabajo y las estadísticas). El fortalecimiento de la capacidad y el alcance del apoyo a las oficinas nacionales de estadística también oscilaron de un país piloto a otro.
- El nivel de participación de las partes

interesadas. La OIT implicó a las partes e instituciones interesadas, y colaboró estrechamente con ellas en todos los países, con todo, el grado de participación se vio condicionado por varios factores, como los recursos limitados. En Zambia, por ejemplo, el grado de seguimiento de las organizaciones de trabajadores tras la aplicación del proyecto fue limitado.

- El grado de compromiso político, que varió de un país a otro. En el Brasil, el proceso ha avanzado mucho gracias a las elevadas capacidades nacionales y el gran compromiso político. En el Perú, la capacidad estadística es buena, pero el proceso se ha visto ralentizado por la ausencia de un consenso tripartito.
- El entorno general de cooperación. En algunos países, que propiciaron la aplicación del proyecto MAP e impulsaron sus resultados, el entorno de cooperación se reveló satisfactorio. En otros países, el entorno favorable inicial no lo fue tanto, como en Bangladesh y Camboya, donde el concepto de enfoque tripartito tardó en establecerse.

El **proceso tripartito de creación de consenso** utilizado por el proyecto MAP fue un factor determinante para su éxito. Las consultas tripartitas se utilizaron para determinar un conjunto de indicadores de trabajo decente y para aprobar proyectos de perfiles de trabajo decente de los países. Asimismo: a) han ayudado a crear una responsabilización nacional respecto de los indicadores de trabajo decente y a elaborar los perfiles (en distinto grado); b) han ayudado a aumentar el interés y la promoción del trabajo decente; c) han ayudado comprobar en detalle los perfiles, y d) han proporcionado una base para el diálogo social basada en hechos.

La disponibilidad de personal fue clave para el rendimiento del proyecto. Los países en los que personal del proyecto MAP designado tuvo disponibilidad plena (por ejemplo, el Brasil) o que contaron con un fuerte apoyo de las oficinas regionales de la OIT pudieron aplicar el proyecto con más eficiencia que aquellos países en los que a los puntos focales de la OIT se les asignaron las responsabilidades del proyecto MAP además de otras obligaciones. En mayor o menor medida, casi todos los países participantes registraron sobrecarga de trabajo.

La flexibilidad para adaptar el presupuesto y las actividades es esencial a la hora de abordar las distintas necesidades del país y apoyar la aplicación del proyecto. Para llevar a cabo cambios importantes eran precisos procesos largos y complicados, lo que dificultaba la adaptación del concepto del proyecto original a la situación y las necesidades locales. (Nota: La CE informó que las reasignaciones de las actividades del proyecto se efectuaron dentro del margen del 15 por ciento previsto en el artículo 9.2 de las Condiciones Generales y que sólo debían notificarse a la CE (justificándola adecuadamente). La posición de la CE al respecto siempre ha sido aceptar cualquier cambio justificado por la realidad y las necesidades del contexto específico de los países piloto.)

La experiencia, los programas y los recursos de la OIT (departamentos, expertos, oficinas regionales y nacionales), así como la colaboración y coordinación entre ellos, se han revelado decisivos para el éxito de la aplicación. El elevado nivel de colaboración y coordinación fue clave para lograr resultados y convertir los modelos del MAP en un proyecto viable.