

Resumen ejecutivo



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Protección efectiva para todos los trabajadores

Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo, 2004-2014

OFICINA DE
EVALUACIÓN

Protección efectiva para todos los trabajadores: enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo, 2004–2014

Organización Internacional del Trabajo

Mayo 2015

Oficina de Evaluación

Prefacio

El presente informe ha sido elaborado antes de la Discusión recurrente sobre protección social (protección de los trabajadores) en el marco de la 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2015. Es un encargo de la Oficina de Evaluación (EVAL) con objeto de contribuir a dicha discusión mediante la presentación de los resultados y las enseñanzas recogidas en una serie de evaluaciones escogidas y de publicaciones relevantes de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores, centrándose especialmente en los salarios, el tiempo de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo y la protección de la maternidad.

El informe ha sido elaborado por Maurizio Curtarelli, Vicki Donlevy y Anja Meierkord, de la Sección de Política e Investigación de Ecorys Reino Unido, y ha contado con el apoyo de Facundo Sabino Herrera y Victoria Pelka, que también pertenecen a la División de Política e Investigación de Ecorys Reino Unido.

El presente informe ha contado con las aportaciones de varios departamentos, servicios y funcionarios de la OIT, a los cuales desearía expresar mi agradecimiento: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY), el Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), el Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), Políticas (DDG/P), el Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), el Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED), el Servicio del VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo (ILOAIDS) y el Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT). Merecen especial reconocimiento Craig Russon, funcionario experto en evaluación de la OIT, que ha gestionado el proyecto conmigo; y Dahee Nam, funcionaria con contrato de corta duración de la Oficina de Evaluación de la OIT por su apoyo a las fases iniciales del proyecto. El informe completo, se publicará en inglés en papel, y estará disponible en el sitio web de la OIT. Asimismo, habrá un resumen ejecutivo disponible en francés y español.

Guy Thijs

Director
Oficina de Evaluación de la OIT

Resumen ejecutivo

Antecedentes, objeto y alcance del estudio

El informe, *Protección efectiva para todos los trabajadores: enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo, 2004–2014*, presenta las conclusiones de un amplio examen en el que se recapitulan las evaluaciones, los documentos de proyecto y los estudios relativos a las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores. Su finalidad consiste en contribuir al aprendizaje institucional sobre la efectividad de las intervenciones de la OIT en este ámbito mediante el análisis sistemático de los resultados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en materia de intervenciones para la protección de los trabajadores efectuadas por la OIT y por una selección de organizaciones internacionales durante la última década. Sobre la base de las evaluaciones y los estudios pertinentes con los que ya contamos, se espera que las conclusiones extraídas del análisis fortalecerán los conocimientos empíricos y servirán de referencia para la elaboración y aplicación de las medidas de protección de los trabajadores que la OIT y sus mandantes adopten en el futuro.

La protección de los trabajadores ha estado en el eje del mandato de la OIT desde su fundación en 1919. El preámbulo de la Constitución de la OIT establece los objetivos de la Organización en materia de tiempo de trabajo, salarios, y salud y seguridad, entre otros asuntos, que han seguido siendo prioridades de la labor de la OIT hasta hoy. Desde 1919, hay tres importantes declaraciones que han corroborado la importancia de la protección de los trabajadores como uno de los principios y directrices de la OIT: la Declaración de Filadelfia, de 1944; la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1988; y más recientemente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

La protección de los trabajadores es uno de los elementos clave del concepto de trabajo decente. El concepto de «Trabajo Decente» fue formulado por los mandantes de la OIT — gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores—, a finales de la década de 1990, como una manera de identificar las prioridades de la Organización. Se basa en el reconocimiento de que el trabajo es «fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos, y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas»¹. El concepto de trabajo decente sirve de base para fijar las prioridades de la agenda social, económica y política de los países y del sistema internacional, con el objetivo de alcanzar una globalización justa, propiciar un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible y reducir los índices de pobreza en todo el mundo.

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa —«[una] visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización²» establece cuatro objetivos estratégicos a través de los cuales aplicar la Agenda de Trabajo Decente: 1)

¹ <http://ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm> [consultada el 6 de marzo de 2015].

² *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008*, http://ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099768/lang--es/index.htm [consultada el 4 de marzo de 2015].

empleo; 2) protección social; 3) diálogo social; y 4) principios y derechos fundamentales en el trabajo. La protección de los trabajadores, que está integrada dentro de «la protección social» y de la «seguridad social», cumple un papel determinante en la Agenda de Trabajo Decente para la erradicación de la pobreza y la reducción de los riesgos y desafíos de carácter económico que afrontan los trabajadores como consecuencia de las grandes transformaciones que experimenta el mercado laboral. La protección de los trabajadores tiene por objeto promover condiciones de trabajo decentes y se centra en los aspectos económicos, temporales y físicos del individuo en su ámbito laboral: salarios, tiempo de trabajo y seguridad y salud en el trabajo (SST). Estos objetivos se ponen en práctica mediante las diversas actividades que realiza la OIT, tales como las intervenciones, los estudios y la investigación a nivel nacional.

El presente informe ha sido elaborado antes de la discusión recurrente sobre protección social (protección de los trabajadores) que tendrá lugar en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). Las discusiones recurrentes fueron introducidas como método de seguimiento de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa y con el fin de *«comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de los Miembros de la Organización con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos de la OIT, responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia»*³. En los años anteriores, las discusiones recurrentes se han centrado en los objetivos del empleo (2008 y 2014), la protección social (seguridad social) (2011), los principios y derechos fundamentales del trabajo (2012) y el diálogo social (2013).

El presente examen completa el informe recurrente redactado como base para la discusión recurrente que tendrá lugar en la reunión de la CIT de 2015, en la cual se ofrecerá una panorámica de las actividades de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores y se expondrán a grandes rasgos las posibles áreas en las que desarrollará su actividad para el futuro. El informe como tal se centra en las tres dimensiones fundamentales de la protección de los trabajadores, que figuran en la Declaración de la OIT de 2008: 1) la remuneración del trabajo (salarios); 2) el tiempo de trabajo; y 3) la seguridad y la salud en el trabajo. Pero también incluye otros asuntos relevantes como la seguridad en el empleo, la normativa que regula el empleo, el trabajo compartido, la negociación colectiva, los trabajadores con VIH y sida, la protección de la maternidad, la administración y la inspección del trabajo, y las condiciones laborales

Enfoque metodológico

El examen recapitulativo ha sido elaborado mediante la metodología rápida de evaluación empírica (de aquí en adelante REA, por sus siglas en inglés). Así se garantiza un análisis riguroso y sistemático y una valoración de las evaluaciones e investigaciones con las que contamos sobre esta materia, generando una mayor transparencia en los procedimientos y decisiones de evaluación, y teniendo en cuenta para ello los recursos limitados y el escaso tiempo de que hemos dispuesto para realizar dicho análisis. Los elementos esenciales de este planteamiento son: 1) la formulación de cuestiones bien definidas relativas a la investigación

³ *Ibíd.*, Part II (B) (i).

según la REA; 2) la definición de una estrategia de búsqueda (incluidas las fuentes esenciales) y un protocolo; 3) la definición de parámetros de inclusión, tales como la fecha de publicación, el ámbito geográfico, la lengua, el tipo de estudio y las preguntas que se formularán en la investigación; y 4) la selección e inclusión de la documentación seleccionada con arreglo a una serie de parámetros definidos en relación a la calidad de los datos empíricos.

Entre estos criterios hay que destacar los siguientes: 1) el grado de pertinencia del estudio en relación con las cuestiones formuladas en la REA; 2) la fiabilidad de las fuentes de información (cuando no son la OIT); 3) la consistencia de los métodos de investigación (incluidas las consideraciones en cuanto a la representatividad de la muestra y el uso de métodos experimentales o semi-experimentales); 4) el país de origen; y 5) evaluación, análisis y síntesis pormenorizados de la documentación seleccionada mediante un sistema minucioso de recopilación de datos antes de definir la base empírica común.

La OIT recopiló los documentos que debían tenerse en cuenta para el examen, procedentes principalmente de la base de datos de la Oficina de Evaluación (EVAL), y los remitió al equipo de investigación. Entre estos documentos figuran evaluaciones independientes de proyecto, informes de evaluación externa, informes sobre evaluaciones conjuntas y una serie de informes o estudios de evaluación de alto nivel sobre estrategias y programas. De un total de 223 documentos que fueron inicialmente considerados para el examen, se seleccionaron finalmente 89.

Una vez evaluados los informes fundamentales, el equipo de investigación los sometió a una síntesis de la información cualitativa en función del área temática (por ejemplo, salarios, tiempo de trabajo, SST), el tipo de intervención (por ejemplo, formación, asesoramiento técnico sobre proyectos de ley) y la región geográfica (Asia Sudoriental, Europa Central) con el fin de dar respuesta a cada una de las preguntas principales formuladas en la REA. En este sentido, las preguntas cruciales de la investigación fueron agrupadas en subconjuntos por orden de importancia con objeto de que la OIT lleve a cabo investigaciones adicionales en materia de protección de los trabajadores.

Los datos empíricos se muestran: 1) por la presentación de las intervenciones efectuadas en materia de protección de los trabajadores (¿qué tipo de intervenciones observamos?); 2) por la repercusión de los proyectos y otros aspectos derivados de su aplicación que resultaron especialmente eficaces (¿qué estrategias funcionan?); 3) por los beneficiarios de las intervenciones (¿a quiénes van destinadas?); y 4) por los factores que propiciaron el éxito y por los desafíos pendientes (¿por qué?). Atendiendo a esta información, se formulan conclusiones y recomendaciones.

Antecedentes: Convenios y recomendaciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores

Las normas internacionales del trabajo que adoptan la forma de convenios (legalmente vinculantes) y recomendaciones constituyen uno de los ejes fundamentales de las actividades de la OIT. Este cuerpo normativo establece y garantiza los principios fundamentales de la protección de los trabajadores y de los derechos del trabajo. Se apoya en las actividades de control de la OIT, así como en su asistencia directa a los países o a los grupos de países

mediante la formación, algunos métodos adicionales de asistencia técnica o la promoción y facilitación del diálogo social. La OIT ha adoptado varios convenios en materia de protección de los trabajadores.

En el ámbito de los salarios, la OIT ha adoptado convenios que han sido ratificados por un nutrido número de Estados Miembros, tales como el Convenio sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26); el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), que estableció la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor; el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), complementado por la Recomendación núm. R135). El Convenio núm. 100 es uno de los ocho convenios fundamentales de la OIT. El informe completo contiene una lista de los convenios relevantes en esta materia.

¿Qué tipo de intervenciones observamos?

Los datos disponibles sobre las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores ponen de manifiesto la complejidad de sus actividades en esta materia. Estas se caracterizan por diversos grupos meta (por ejemplo, interlocutores gubernamentales de alto nivel, mandantes de la OIT, y empleadores o trabajadores a título individual), un amplia y heterogénea gama de intervenciones (por ejemplo, formación, asesoramiento y apoyo técnicos, informes y publicaciones, acciones de difusión y sensibilización), y una serie de cuestiones que están comprendidas en el ámbito de la protección de los trabajadores (por ejemplo, cuestiones relativas a los salarios, el tiempo de trabajo y la SST). Distintos tipos de actividades suelen vincularse por lo general con determinados grupos meta a diversos niveles. Cabe señalar tres grupos principales de intervenciones.

En primer lugar, hay un grupo de actividades que tienen la finalidad de apoyar a los interlocutores sociales de alto nivel. En este caso, los grupos meta son normalmente los mandantes de la OIT a nivel estatal, así como foros internacionales e interesados que trabajan en el ámbito de la protección de los trabajadores. Por regla general, las intervenciones orientadas a este tipo de interlocutores ofrecen asesoramiento de alto nivel sobre políticas, en particular, durante las negociaciones previas a la ratificación de los convenios y recomendaciones de la OIT, mediante la introducción de nueva legislación en materia de protección de los trabajadores, y la creación de plataformas para el intercambio de información y su participación en este ámbito. El apoyo a los interlocutores de alto nivel se presta ya sea indirectamente mediante la creación de foros internacionales o nacionales, o mediante la participación en ellos, en el ámbito de la protección de los trabajadores o mediante la prestación de un asesoramiento más directo en materia de programas y el apoyo a la creación de órganos tripartitos. Además del establecimiento de estructuras tripartitas de carácter permanente, las intervenciones de la OIT incluyen también la organización de reuniones tripartitas sobre diversas cuestiones relativas a la protección de los trabajadores y la promoción del tripartismo y el diálogo social en los proyectos que guardan relación con esta materia.

En segundo lugar, hay otro conjunto de actividades que tiene la finalidad de apoyar al grupo de interlocutores de nivel intermedio, formado por aquellas comunidades activas en el ámbito de la protección de los trabajadores, como son los profesionales y otros agentes sociales, los legisladores y responsables políticos de nivel intermedio, las organizaciones de

mandantes de ámbito nacional, los comités tripartitos nacionales, los empleadores y los servicios de la inspección del trabajo. En este caso, las intervenciones se centran principalmente en la prestación de asesoramiento y el apoyo para formular estrategias, políticas, programas y directrices, en la difusión de información pertinente a nivel de profesional o experto, y en la supervisión y presentación de informes generales con objeto de favorecer y fortalecer la capacidad de los beneficiarios. Entre este tipo de intervenciones cabe destacar el suministro y el perfeccionamiento de una base de conocimientos empíricos para la formulación de políticas a través de publicaciones e informes, la elaboración de bases de datos temáticas, la organización de actividades para la creación de capacidades, tales como la formulación de directrices, y la organización de talleres técnicos dirigidos a la formación de los interesados sobre temas o aspectos relativos específicamente a la protección de los trabajadores.

Por último, hay un grupo de intervenciones que van destinadas a apoyar a los interlocutores sociales a nivel local. Entre estos, figuran actores sociales como los empleadores y los trabajadores, la población en general, así como los formadores y las asociaciones comerciales de ámbito local. Estas intervenciones tienen la finalidad, en primer lugar, de organizar actividades de información y sensibilización de la población mediante, entre otros métodos, la elaboración de materiales informativos y la creación de centros de información accesibles a los diversos grupos meta; y, en segundo lugar, de favorecer las aptitudes individuales a través de la capacitación y el apoyo técnico. Además de la formación de intermediarios, a este nivel se imparte también formación para la realización de dichas actividades, ya sea en actividades de sensibilización o en la formación de instructores. Por lo general, los grupos meta suelen ser determinadas empresas y trabajadores, aunque incluyen también a las agencias de contratación. Es muy frecuente que las intervenciones de carácter local comprendan también la formación para un abanico de interlocutores de diversos ámbitos.

¿Qué estrategias funcionan?

Los resultados y las repercusiones de las intervenciones de la OIT sobre los que disponemos de base empírica han sido agrupados de modo que reflejasen los efectos más significativos en todo el abanico de intervenciones objeto de examen. Sin embargo, cabe destacar que los datos empíricos sobre resultados y repercusiones que suministran los informes son sumamente variables; en algunos casos, por ejemplo, los resultados de los proyectos se consignan como producto. Además, en lo que se refiere a las intervenciones de la OIT, en algunos ámbitos relativos a la protección de los trabajadores, como son el tiempo de trabajo o la protección de la maternidad, disponíamos de pocos datos puesto que no contábamos con informes de evaluación de intervenciones en un determinado país en esta materia. No obstante, los resultados fundamentales que se desprenden de una serie de intervenciones pueden resumirse del modo siguiente:

- Ratificación de los convenios de la OIT y elaboración de textos legislativos de ámbito nacional o planes de acción estratégica.
- Expansión y fortalecimiento del diálogo social en el ámbito de la protección de los trabajadores en una amplia gama de países.
- Concienciación sobre la trascendencia y pertinencia de la protección de los trabajadores.

- Desarrollo de herramientas que serán útiles en el futuro, tales como materiales de formación, instrumentos para la gestión de recursos humanos y metodologías de investigación.
- Introducción de mecanismos de protección de SST en las empresas: en algunos casos, la necesidad de introducir sistemas de gestión en materia de SST o instrumentos de evaluación del cumplimiento se ha puesto de manifiesto por las pruebas pertinentes.

Varias evaluaciones señalan la importancia de las sinergias para alcanzar resultados favorables, por cuanto estas permiten aprovechar tanto las ventajas que ofrecen las economías de escala como los efectos de pasar a un nivel superior y más estratégico. Entre estas sinergias, figuran las que concurren entre proyectos e iniciativas, actores y recursos. Sin embargo, algunas evaluaciones ponen de manifiesto que no siempre se han aprovechado bien estas alianzas. En algunos informes de evaluación, se constata que la sinergia entre proyectos (y a veces entre equipos de proyectos) constituye un elemento crucial para el buen funcionamiento general de la intervención. Además, las asociaciones que se dan entre diversos actores sociales han cumplido, en algunos casos, un papel decisivo en el buen funcionamiento de las intervenciones. Los proyectos han fortalecido las redes locales y el intercambio de conocimientos entre las partes interesadas, en particular, cuando los mandantes de la OIT y otros actores han participado activamente en ellos. Esta participación puede traducirse también en un mayor compromiso con las organizaciones de la sociedad civil, implicándose más en las reuniones que estas celebran. Por último, en algunos casos, hay constancia de que la combinación de recursos ha facilitado el funcionamiento de las intervenciones.

En cuanto a los datos que avalan o garantizan la sostenibilidad de las intervenciones, esta es una cuestión que es objeto de discusión en varias evaluaciones, aunque de un modo relativamente limitado. Debe señalarse que, con frecuencia, cuando las evaluaciones fueron realizadas bien a mitad de período o al término del mismo, poco puede constatarse sobre la sostenibilidad de la intervención. Del examen de algunos proyectos se deduce que estos habían experimentado grandes retrasos en la fase de aplicación y no habían sido capaces de completar plenamente todas las actividades previstas, lo que dificultó dar con evidencias de sostenibilidad.

Hay varias intervenciones que se han ocupado, en diverso grado, de la igualdad de género. Algunos proyectos insistieron inequívocamente en la igualdad de género, prestando una especial atención a estas cuestiones y a la incorporación de la perspectiva de género en todos los resultados y tareas de modo que el diseño del proyecto estuviese teñido de conciencia de género. Tanto es así, que muchos de estos proyectos reconocen que muchas de las cuestiones relativas a la calidad del empleo deben abordarse de modo que predomine la perspectiva de género: por ejemplo, la perspectiva de género o la dinámica de las relaciones de poder influyen directamente en la mejora de la conciliación entre vida laboral y privada o en las condiciones de la seguridad y la salud en el trabajo.

¿A quiénes van destinadas? Beneficiarios y grupos meta

El análisis de los datos de la evaluación sobre la protección de los trabajadores ha permitido definir una variada gama de beneficiarios y grupos meta en este ámbito. Estos comprenden desde funcionarios del gobierno del país, responsables de políticas a nivel local, organismos encargados de hacer cumplir la ley, empleadores, organizaciones de empleadores y trabajadores, o empresas y trabajadores en diversos sectores económicos, hasta trabajadores de la economía informal, organizaciones de la sociedad civil, agencias de empleo, el público en general y los trabajadores migrantes. En la mayor parte de casos, los mandantes de la OIT participaron de alguna forma en las intervenciones, ya fuese en actividades para la creación de capacidades o en calidad de miembros de los comités directivos.

Atendiendo a los datos disponibles, cabe agrupar a los beneficiarios de las intervenciones en el ámbito de la protección de los trabajadores en tres grupos principales correspondientes al nivel de acción del beneficiario. A un nivel superior, los beneficiarios están representados por los países y sus gobiernos y las instituciones nacionales, altos responsables políticos y legisladores, y organizaciones de mandantes de máximo nivel. A un nivel intermedio, los beneficiarios son las comunidades globales y nacionales, como los profesionales y agentes, los expertos nacionales en las instituciones académicas y otros tipos de especialistas, legisladores y responsables políticos, las organizaciones de mandantes a nivel nacional, los comités tripartitos nacionales, los empleadores y los trabajadores, los formadores, las empresas locales o regionales y las asociaciones comerciales y, en algunos casos, incluso las organizaciones de la sociedad civil.

¿Y por qué? Factores de éxito y obstáculos

Un análisis transversal de las evaluaciones permite detectar cuáles son los factores clave para el éxito en cuanto a la realización de proyectos para la protección de los trabajadores que sean eficaces, lo cual plantea una serie de diversos aspectos de las intervenciones.

Los datos ponen de manifiesto claramente, por ejemplo, la importancia que reviste la creación de un marco de intervención general del proyecto, incluyendo un análisis de las necesidades reales (de cada país/actor que participe), un plan de trabajo claro, unos plazos para su aplicación, la definición de las responsabilidades fundamentales y la identificación de interlocutores externos, y una estimación de las oportunidades para las sinergias y del presupuesto previsto. De igual modo, la prueba pone de manifiesto la importancia de la capacidad de gestión.

Otro factor clave del éxito es la implicación y participación a todos los niveles de las partes interesadas (es decir, el gobierno, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil) y en todas las fases del proyecto. En particular, en las diversas intervenciones se destacó la importancia que reviste la participación de los interlocutores tripartitos, sin dejar de considerar crucial también la de otros interlocutores con objeto de adaptar la concepción del proyecto a su implementación en los correspondientes contextos locales.

Además, la participación de los beneficiarios de la intervención parece ser un aspecto decisivo para garantizar el diseño efectivo del proyecto y su sostenibilidad en el tiempo. Los datos con que contamos ponen de manifiesto el peso que tiene encontrar el grupo meta

correcto en cada intervención y hacerlo participar con el fin de facilitar una definición precisa de sus necesidades. No obstante, es evidente que esta participación puede presentar bastantes obstáculos.

Varias de las intervenciones de la OIT así como de otros organismos se han beneficiado de un planteamiento sinérgico en aquellos proyectos que se ocupaban de un área temática específica y otros temas afines. Del análisis de varios informes de evaluación se deduce que otro factor de éxito radica en la evaluación de los datos para que las intervenciones sean eficaces.

Por último, en el examen se pone de manifiesto que la adopción de un método de «organización basada en el aprendizaje» ha resultado especialmente eficaz en varios casos. En particular, algunos factores de éxito de los proyectos apuntan a lo importante que es la flexibilidad en la prestación de apoyos, incluyendo el principio de «intervención por encargo»; la aplicación de un enfoque práctico para integrar el aprendizaje continuo; y la introducción de un planteamiento flexible en el diseño del proyecto y en su gestión que compagine la normativa nacional con un proyecto «adaptado al destinatario» a nivel de empresa.

Sin embargo, los datos indican también que existen una serie de obstáculos en relación con la aplicación de las intervenciones.

La gestión de proyectos, la dotación del personal y la financiación son algunos de los problemas más habituales que se han subrayado. En particular, la gestión centralizada de proyectos parecer ser un asunto problemático en algunos proyectos que abarcan varios países, al tiempo que se considera inadecuado utilizar la herramienta analítica denominada Enfoque de Marco Lógico (EML) para cualquier tipo de intervención habida cuenta de su escasa flexibilidad. Otras evaluaciones han destacado que las cuestiones relativas a la dotación de personal incidieron negativamente en algunos proyectos. En otros casos, la financiación insuficiente o la reducción de los plazos de financiación han sido los principales obstáculos que ha tenido que superar la ejecución del proyecto. Los informes de evaluación señalaron también que los plazos que se imponen a la financiación de las intervenciones resultan a veces demasiado breves para inducir un cambio de actitud significativo en lo que respecta a costumbres muy arraigadas.

Otro problema que se plantea con frecuencia es el compromiso insuficiente con el proyecto por parte de actores fundamentales, una actitud que puede entorpecer la ejecución efectiva de las intervenciones. En algunos casos, los beneficiarios son reticentes a aceptar el apoyo porque los interlocutores gubernamentales administran servicios de apoyo. Las medidas de divulgación son más eficientes si se han construido previamente relaciones a nivel local con las comunidades, las autoridades y los actores de la sociedad civil.

En conclusión, hay que señalar que no siempre es fácil evaluar la efectividad de una intervención ni los factores clave que han propiciado el éxito o el fracaso de las intervenciones objeto de examen. Tal como se observa en los informes de evaluación, no siempre se definen claramente los marcos de seguimiento y evaluación de un proyecto (por ejemplo, las teorías de cambio) ni las actividades correspondientes. Los indicadores en el programa están más orientados hacia la producción que hacia los efectos del mismo, las

lógicas respecto a la teoría del cambio y la intervención pueden ser equívocas, y los indicadores de éxito no están siempre especificados o fijan objetivos que no son realistas.

Conclusiones y recomendaciones

Con el fin de apoyar la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones fundamentales de la OIT y su traducción en normas y prácticas en los Estados Miembros, la OIT lleva a cabo una gama extraordinariamente amplia de intervenciones en el ámbito de la protección de los trabajadores, sin parangón con las de ninguna otra organización internacional. Estas intervenciones determinan quiénes son los actores fundamentales a todos los niveles, desde las más altas instancias decisorias a escala nacional e internacional (es decir, legisladores, responsables de políticas, estructuras tripartitas nacionales) hasta los intermediarios clave (por ejemplo, sindicatos, organizaciones de empleadores, servicios de la inspección del trabajo) o los beneficiarios y grupos meta a nivel local (es decir, trabajadores, empleadores, organizaciones de formación). En lo que se refiere a los responsables de la toma de decisiones, las principales intervenciones en el ámbito de la protección de los trabajadores abarcan el asesoramiento de alto nivel orientado a la adopción de políticas y el establecimiento de mecanismos idóneos de diálogo social a escala nacional en relación con las negociaciones sobre la ratificación de los convenios y recomendaciones y con la introducción de nuevas leyes. A nivel intermedio, las intervenciones de la OIT incluyen el suministro de análisis e informes de expertos, la recopilación de datos en las bases de datos, la realización de cursos de capacitación y la elaboración de materiales de orientación. A nivel local, las intervenciones directas de la OIT incluyen actividades de difusión y sensibilización públicas, así como de formación y asesoramiento técnico. Entre los aspectos decisivos que inciden en las tendencias de las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores en el periodo objeto de examen hay que destacar «la Gran Recesión», el aumento de la migración, la aceleración del ritmo de la globalización y la evolución tecnológica. Las intervenciones en este ámbito presentan aspectos afines a las que se realizan en otros ámbitos y suelen aprovechar las sinergias con otras organizaciones, proyectos y temas.

Entre los principales efectos y resultados de las intervenciones de la OIT que se deducen del examen recapitulativo cabe destacar los siguientes: el apoyo a la ratificación de los convenios de la OIT y la elaboración de textos legislativos o planes de acción estratégica de ámbito nacional; la promoción y fortalecimiento del diálogo social; la sensibilización de varias de las principales partes interesadas sobre aspectos fundamentales de la intervención; el desarrollo de herramientas como materiales de formación, mecanismos para la recopilación de datos y guías; y la introducción de mecanismos en materia de protección de la SST en las empresas. Las conclusiones subrayan también la importancia que revisten los aspectos fundamentales de la aplicación de los proyectos, entre otros, la creación de sinergias, las condiciones que garantizan la sostenibilidad y la incorporación de la perspectiva de género. En lo que se refiere a las sinergias, los resultados de las evaluaciones destacan el efecto dinamizador del aprovechamiento de las coincidencias entre los temas y asuntos relativos a la protección de los trabajadores, los proyectos que se aplican en diversos ámbitos y los actores que se ocupan de aplicarlos. En lo que atañe a la sostenibilidad, las conclusiones demuestran que existe una deficiencia general de atención al hecho de garantizar la sostenibilidad del impacto de un proyecto durante la duración del mismo, así

como una deficiencia en la consideración y comprensión de este aspecto crucial en relación con el impacto constante que ejerce la labor de la OIT en la mayoría de las evaluaciones examinadas.

Del examen de las intervenciones se deducen, entre otros, los siguientes factores clave de su éxito: la gestión eficaz del proyecto y el diseño correcto de la estrategia de intervención; la participación y el compromiso efectivos de las partes interesadas; la definición y la participación inequívoca de los beneficiarios desde el inicio incluso de la intervención (y aún mejor desde la fase de diseño de la misma); el aprovechamiento de los logros obtenidos previamente en otros proyectos y la creación de sinergias con otras intervenciones; la recopilación de datos y la investigación antes de planificar una intervención (y también de fijar sus objetivos) y ejecutarla; y la aplicación de un enfoque de «organización en continuo aprendizaje». No obstante, algunos de los principales obstáculos que deben superar estas intervenciones se refieren a cuestiones relativas a: una ineficiente gestión del proyecto; la insuficiencia de personal o de personal capacitado; la falta de financiación y otras deficiencias en la financiación; la falta de reconocimiento del tiempo necesario para generar resultados; y, por último, la falta de compromiso por parte de los actores principales, como las partes interesadas o los beneficiarios.

Atendiendo a las conclusiones del presente examen, se han formulado una serie de recomendaciones fundamentales para potenciar la eficacia de las intervenciones en el ámbito de la protección de los trabajadores, que se explicitan a continuación:

1. Potenciación de los mecanismos de diálogo social.

El presente examen recapitulativo muestra claramente la importancia que reviste establecer y apoyar mecanismos efectivos para el diálogo social con el fin de introducir y mantener normas efectivas de protección del trabajo. El apoyo que proporcionan las intervenciones debería abarcar, entre otros aspectos, la creación de comisiones consultivas pertinentes, la sensibilización de todos los actores sobre la importancia del diálogo social, el suministro de datos y directrices sobre las mejores prácticas para respaldar la negociación colectiva, y la creación de capacidades para los actores principales en el proceso de diálogo social.

2. Alentar y facilitar la participación de representantes de las organizaciones y empresas.

Los datos de la evaluación ponen de manifiesto sin lugar a dudas la función crucial que cumplen las empresas y sus representantes a la hora de garantizar el éxito de las intervenciones en el ámbito de la protección de los trabajadores. Si los gobiernos les ofrecen protección legislativa y los representantes de las organizaciones de trabajadores luchan por mejorar las medidas destinadas a protegerles en el lugar de trabajo, los empleadores tienen la llave de la aplicación efectiva de dichas medidas a nivel local. La participación de estos en las intervenciones debería ser promovida y apoyada a todos los niveles, por ejemplo, mediante campañas de sensibilización específicamente orientadas (en particular, sobre las ventajas de mejorar la protección laboral) y mediante su participación en el diálogo social y en las actividades de formación.

3. Una atención creciente a la perspectiva de género.

Las evaluaciones de los proyectos corroboran el papel decisivo que desempeñan las estrategias para la incorporación efectiva de la perspectiva de género en el éxito de algunas intervenciones. El género constituye un importante elemento integrador de los diversos

ámbitos que abarca la protección de los trabajadores, por ejemplo, en los siguientes: las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres en materia salarial; las cuestiones relativas a la conciliación entre la vida laboral y la vida privada en materia de tiempo de trabajo; la protección de la maternidad; las cuestiones muy específicas de género relativas a la SST a causa de la segregación horizontal del mercado de trabajo; las diversas experiencias de los trabajadores migrantes y domésticos en relación con el género; y las cuestiones relativas al VIH y el sida. Muy pocas de las intervenciones examinadas tienen un planteamiento integral en el que se incorpore la perspectiva de género como tal. Reforzar la atención a la dimensión de género en el futuro, podría redundar en una mayor eficacia de las intervenciones.

4. Mayor aprovechamiento de las sinergias entre los diversos ámbitos de la protección de los trabajadores.

El examen hace hincapié en el hecho de que las intervenciones tienen mayor aceptación e impacto cuando se aprovechan las coincidencias entre los diversos temas y proyectos y los actores responsables de aplicarlos. Estas sinergias deberían ser promovidas activamente a todos los niveles, por ejemplo, en las intervenciones que tienen lugar a raíz de un proyecto por país, entre organizaciones internacionales o incluso en el seno de la propia OIT, donde debido al hecho de que la responsabilidad de los diversos ámbitos de protección de los trabajadores se encuentra distribuida entre varias unidades de la OIT, a menudo parece que existe poco diálogo e interacción entre los expertos. Promover estas sinergias, sin que ello vaya en detrimento de la atención que requiere cada campo de especialización, aumentaría la eficiencia y ampliaría su posible incidencia.

5. Garantizar una gestión eficaz del proyecto.

Muchos de los obstáculos para lograr intervenciones satisfactorias en el ámbito de la protección de los trabajadores que se ponen de relieve en las evaluaciones guardan relación con la falta de una gestión eficaz del proyecto. Las evaluaciones resaltan claramente la importancia capital de contar con un marco general y definido de proyecto de intervención, incluido un verdadero análisis de las necesidades (para cada país/actor participante), un plan de trabajo inequívoco, un calendario para su ejecución, la definición de las responsabilidades fundamentales, la identificación de interlocutores externos, oportunidades para propiciar sinergias y una estimación presupuestaria. No obstante, otras evaluaciones han hecho hincapié en la necesidad, dentro de este marco general, de una mayor flexibilidad y adaptabilidad a nivel local, en el caso de intervenciones que se efectúan en varios países o en varias regiones. Este elemento reviste cierta importancia en el caso de la protección de los trabajadores por el peso de los factores culturales y contextuales.

ANEXO 1: Metodología detallada

Metodología Rápida de Evaluación Empírica (REA)

A efectos del presente examen recapitulativo, en consonancia con la metodología habitual de ILO EVAL para los exámenes recapitulativos, hemos utilizado la **Metodología Rápida de Evaluación Empírica (REA)**, que garantizó un análisis riguroso y sistemático y una ponderación de las evaluaciones e investigaciones existentes en la materia, al tiempo que tiene en cuenta el tiempo limitado y el presupuesto disponible para esta tarea. Los elementos clave de este enfoque son:

- Formular preguntas claras para la investigación de la REA sobre la base del cuestionario perfilado en el mandato, previa consulta al equipo que integra ILO EVAL y las partes interesadas.
- La definición de una estrategia de búsqueda (incluyendo la definición de las fuentes básicas de información) y de un protocolo, en el que se definan los parámetros que deben figurar, como la fecha de publicación, el ámbito geográfico, la lengua, el tipo de estudio y las preguntas de la investigación.
- La selección y la incorporación de la documentación seleccionada con arreglo a una serie de parámetros definidos en relación a la calidad de los datos empíricos. Los criterios incluyen el grado de pertinencia del estudio en relación con las preguntas formuladas en la REA, el grado de pertinencia del estudio en relación con las cuestiones formuladas en la REA, la fiabilidad de las fuentes de información (cuando no son la OIT), la consistencia de los métodos de investigación (incluidas las consideraciones en cuanto a la representatividad de la muestra y el uso de métodos experimentales o semiexperimentales) y el país de origen.
- Evaluación, análisis y síntesis pormenorizados de la documentación seleccionada mediante un sistema minucioso de recopilación de datos antes de definir la base empírica común.

Definición del cuestionario de investigación

La formulación de las preguntas de la REA resulta fundamental para la evaluación posterior, puesto que constituyen el motor de todos los procedimientos de examen con arreglo a la REA y determinan la pertinencia de sus conclusiones. En su origen, las preguntas fueron elaboradas en consulta con el equipo de la Oficina de Evaluación y un conjunto más amplio de partes interesadas de la OIT. En el cuadro que presentamos más abajo figura la lista final de preguntas que informarán el examen.

Cuadro 1. Selección final de preguntas de la REA que informarán el examen

<p>¿Qué tipo de intervenciones observamos?</p>	<p>¿Cuáles son los principales tipos de intervención en el ámbito de la protección del trabajo? (por ejemplo, la formación, el asesoramiento técnico y la política de asesoramiento, etc.)</p> <p>¿Observamos tendencias en las intervenciones en materia de protección de los trabajadores?</p> <p>¿Las intervenciones van dirigidas sobre todo a áreas específicas de la protección de los trabajadores? (es decir, remuneración laboral/salarios, tiempo de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, otros)?</p> <p>¿O están integradas las diversas áreas del ámbito de la protección de los trabajadores en intervenciones específicas?</p> <p>¿Hay algún vínculo entre las intervenciones en materia de protección de los trabajadores y otras áreas de intervención de la OIT?</p>
<p>¿Qué funciona?</p>	<p>¿Qué resultados y repercusiones se observan como consecuencia de la intervención?</p> <p>¿Hay datos de que las intervenciones contribuyen al desarrollo sostenible?</p> <p>¿Hay datos de que las intervenciones contribuyen a un crecimiento incluyente?</p> <p>¿Hay datos de que las intervenciones contribuyen a la igualdad de género?</p> <p>¿Hay datos de que se generan sinergias positivas cuando las intervenciones se dirigen a ámbitos distintos?</p> <p>¿Hay datos de que las intervenciones han ampliado el ámbito de cobertura laboral y la protección que se dispensa a los trabajadores?</p> <p>¿Hay datos de que las intervenciones han fortalecido las capacidades institucionales de las partes interesadas (es decir, de los mandantes de la OIT)?</p> <p>¿A qué tipo de intervenciones se las puede considerar buenas prácticas?</p> <p>¿Cabe reproducir las intervenciones en otros contextos o países?</p>
<p>¿Para quiénes?</p>	<p>¿Cuáles son los grupos destinatarios o meta de las intervenciones?</p> <p>¿Cuál es el contexto de los resultados e impactos observados?</p> <p>¿Hay algunos grupos que se benefician más que otros de la intervención?</p> <p>¿Han extendido las intervenciones la protección laboral a las categorías vulnerables de trabajadores?</p>
<p>¿Y por qué?</p>	<p>¿Cuáles son los factores, mecanismos y circunstancias de éxito que podrían determinarse?</p> <p>¿Cuáles son los principales factores inhibidores que cabe determinar? (es decir, situaciones precarias, crisis económica, otras transformaciones en el contexto, problemas de aplicación, temas delicados políticamente).</p> <p>¿Bajo qué condiciones contribuyen más las intervenciones en materia de protección de los trabajadores al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las partes interesadas (es decir, los mandantes de la OIT)?</p>

Búsqueda de estrategia y protocolo

Atendiendo a la definición de las cuestiones REA, el equipo de investigación definió criterios para la inclusión de los documentos pertinentes que deben formar parte del examen. Estos criterios tuvieron en cuenta las cuestiones específicas y los objetivos generales del examen, además de las orientaciones adicionales suministradas por el equipo ILO EVAL. Se especificaron los criterios siguientes:

Tipo de documento: informes o estudios de evaluación relativos a las intervenciones efectuadas por la OIT, así como por otras organizaciones internacionales seleccionadas;

Autoría: informes y estudios firmados por la OIT y por otras organizaciones internacionales seleccionadas o en nombre de la OIT y de otras organizaciones internacionales seleccionadas;

Calidad del documento: únicamente se consideraron para el examen los informes y estudios de evaluación basados en documentos con pruebas empíricas, incluyendo resultados y conclusiones bien fundados (es decir, lecciones aprendidas y recomendaciones, etc.)

Ámbitos temáticos: las intervenciones en el ámbito de la protección de los trabajadores, en los términos definidos por la OIT y, en particular, las relativas a los ingresos/salarios del trabajo, el tiempo de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo, así como también a la seguridad en el empleo, las normas y criterios, la distribución del trabajo, la negociación colectiva, el VIH y sida, y condiciones laborales;

Tipo de intervención: las intervenciones efectuadas por la OIT en los ámbitos temáticos señalados más arriba (por lo general, la formación, el asesoramiento técnico y político, las campañas de información), e intervenciones comparables (también en términos de dimensiones) efectuadas por organizaciones internacionales seleccionadas;

Ámbito geográfico: las intervenciones de la OIT en un país específico (que aparezca en informes internacionales) o en más de un país o no específica de un país determinado;

Periodo de tiempo: los informes y estudios de evaluación realizados en el periodo comprendido entre 2004 y 2014 sobre las intervenciones que hayan concluido dentro de ese periodo;

Lengua de la evaluación/estudio: para el examen se consideraron documentos escritos en inglés, francés, alemán, italiano y español.

Los datos sobre los que se basa el examen abarca informes y estudios de evaluación (tanto publicados como no publicados) relativos a las intervenciones de protección del trabajo efectuadas por la OIT, recopilados internamente mediante la base de datos de la Oficina de Evaluación de la OIT, e incluye evaluaciones independientes del proyecto, informes de evaluación externa, informes sobre evaluaciones conjuntas y una serie de informes o estudios de evaluación de alto nivel sobre estrategias y programas

La búsqueda de documentación para los informes y estudios de evaluación realizados por una selección de organizaciones internacionales y gobiernos de países que se han incluido en la evaluación rápida ha correspondido a Ecorys. En este caso, únicamente se han incluido a efectos de análisis los documentos disponibles públicamente en el sitio web oficial.

Se idearon estrategias de búsqueda para todas las bases de datos mediante el uso de un vocabulario de control pertinente para cada base de datos. En los casos en los que no se disponía de ningún tesoro o no figuraba ninguna palabra clave en el vocabulario de control, se efectuó una búsqueda simple de texto libre. Las estrategias y los términos de búsqueda (palabras clave) —para la búsqueda en la base de datos y en el sitio web— fueron acordadas con el equipo de EVAL. La lista de palabras clave, que ha sido sometida a prueba durante la fase inicial y utilizada para seleccionar los documentos idóneos, es la siguiente:

- Protección de los trabajadores
- Condiciones de trabajo
- Seguridad y salud en el trabajo
- Seguridad del trabajo
- Salud en el trabajo
- Sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo
- Intercambio de información y conocimientos
- Trabajo peligroso
- Trabajo fatigoso
- Promoción de la salud y el bienestar en el lugar de trabajo
- Inspección sobre seguridad y salud en el trabajo
- Riesgo psicosocial en el lugar de trabajo
- Riesgo físico en el lugar de trabajo
- Inspección del trabajo
- Prevención de riesgos
- Estrés
- Riesgo para la salud
- Seguridad en el empleo
- Intensidad del trabajo
- Tiempo de trabajo
- Organización del trabajo
- Ordenación del tiempo de trabajo
- Gestión del tiempo de trabajo
- Equilibrio entre la vida profesional y privada
- Salario
- Renta
- Sueldo/s
- Remuneración
- Ingresos del trabajo

Además, en combinación con ellas, las siguientes palabras clave relativas a otras áreas de trabajo de la OIT:

- Diálogo social
- Relaciones de empleo
- Relaciones de trabajo
- Relaciones laborales
- Negociación colectiva
- Tripartismo
- Protección social
- Seguridad en el empleo
- Igualdad de género
- Género
- Crecimiento incluyente
- Desarrollo sostenible
- VIH y sida
- Normas del trabajo
- Migraciones del trabajo

El resultado de esta tarea fue una lista de las evaluaciones y estudios relevantes sobre las intervenciones en materia de protección de los trabajadores que fue examinada en el paso siguiente.

Lista de los datos/fuentes de información consultadas

Según los criterios señalados anteriormente, las siguientes organizaciones han sido avaladas como idóneas y consideradas como fuentes válidas de información

Organizaciones intergubernamentales:

- OCDE
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Banco Asiático de Desarrollo (BID)
- Banco Africano de Desarrollo (BAD)

A nivel europeo:

- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND)
- Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)
- Comisión Europea

Dentro del sistema de las Naciones Unidas:

- Grupo del Banco Mundial
- Organización Mundial de la Salud (OMS)

Organizaciones no-gubernamentales que operan internacionalmente a nivel global o europeo

- Confederación Sindical Internacional (CSI)
- Confederación Europea de Sindicatos (CES)
- Sindicatos Globales
- Instituto Sindical Europeo (ETUI)
- BUSINESSEUROPE
- Unión Europea de la Artesanía y de las Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME)
- Organización Internacional de Empleadores (OIE)
- Observatorio Social Europeo

La estrategia de categorización, la matriz y los criterios para el acopio de datos afines

Tras realizar la búsqueda, y a fin de incluir únicamente en el examen recapitulativo los estudios más pertinentes y con mejor calidad, el equipo de investigación utilizó un procedimiento de tres niveles para filtrar los resultados obtenidos, a saber: selección, categorización y ponderación. Vamos a explicar en qué consisten todos ellos:

La selección se llevó a cabo sobre la base del análisis de un compendio/resumen ejecutivo de cada documento, con objeto de excluir todas aquellas fuentes que no cumplieran los criterios de inclusión mencionados anteriormente. Se prestó especial atención a que figuraran únicamente las fuentes que pueden dar respuesta a una o varias de las preguntas de la REA especificadas más arriba.

La categorización de los datos fue realizada posteriormente mediante un cuadro comparativo pensado para tal fin (véase Anexo 2) que permitió determinar los elementos que ofrecen los mejores datos disponibles para satisfacer los requisitos previstos en el examen recapitulativo. Mediante la lectura de los resúmenes, los investigadores extrajeron datos sobre la pertinencia de los estudios al tema de examen (cuando lo estimaron oportuno), la credibilidad de los estudios, los métodos de investigación, la representatividad de la muestra (si se estima oportuno) y el país de origen. Gracias a esta categorización, al equipo encargado del examen estuvo en condiciones de seleccionar más de 80 documentos para evaluarlos y resumirlos dentro del periodo de tiempo que comprende el examen.

La ponderación de los elementos seleccionados se efectuó mediante un planteamiento sistemático. Sobre la base del modelo de categorización de los documentos, amplió la información aportando datos sobre el índice de calidad del enfoque metodológico de cada informe de investigación, así como sobre las conclusiones fundamentales extraídas de cada estudio, incluidos los resultados clave obtenidos y los principales factores que habrían propiciado o impedido el éxito.

Síntesis – respondiendo a las preguntas de la REA

Una vez ponderados los principales elementos de la documentación, el equipo de investigación resumió la documentación estructurándola en torno a un compendio de la base de datos de modo que respondiera a todas y cada una de las preguntas generales formuladas en la REA. Tras recopilar esta información, se elaboró una síntesis cualitativa temática, atendiendo a cada área de interés (por ejemplo, salarios, tiempo de trabajo, SST), tipo de intervención (por ejemplo, formación, asesoramiento técnico para la elaboración de proyectos de ley) y ámbito geográfico amplio (Sudeste Asiático, Europa Oriental). En este sentido, las preguntas fundamentales de la investigación se han resumido en diversos subconjuntos relevantes por si la OIT acometiera en el futuro otras actividades en materia de protección de los trabajadores, prestando la debida atención a la cuestión de la heterogeneidad del contexto. Algunos de los datos de la investigación/evaluación cubrían varias de estas dimensiones y, por tanto, fueron agrupados de acuerdo con su principal área temática