

Consejo de Administración

337.^a reunión, Ginebra, 24 de octubre – 7 de noviembre de 2019

GB.337/PFA/7

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

PFA

Fecha: 4 octubre de 2019

Original: inglés

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

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

Finalidad del documento

En este documento se presenta un resumen de las constataciones y recomendaciones de tres evaluaciones independientes de alto nivel efectuadas en 2019 y las respuestas de la Oficina. La parte I se refiere a la estrategia y las actividades de la OIT en pro de la formalización de la economía informal, 2014-2018. La parte II abarca la evaluación independiente de alto nivel de las alianzas de colaboración público-privadas de la OIT, 2008-2018. En la parte III se examina la evaluación independiente de alto nivel del programa de trabajo de la OIT en cuatro países miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) seleccionados (Lesotho, Madagascar, Sudáfrica y República Unida de Tanzania), 2014-2018. Se invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones y solicite al Director General que tome las medidas necesarias para su aplicación (véase el proyecto de decisión en el párrafo 132).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado/eje de política transversal 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 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.332/PFA/8; GB.331/PFA/8; GB.326/POL/7.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Parte I. La estrategia y las actividades de la OIT en pro de la formalización de la economía informal, 2014-2018.....	1
Finalidad y alcance	1
Resumen de las constataciones	2
Conclusiones.....	7
Recomendaciones	7
Respuesta de la Oficina.....	11
Parte II. Evaluación independiente de alto nivel de las alianzas de colaboración público-privadas de la OIT, 2008-2018.....	13
Finalidad y alcance	13
Resumen de las constataciones	14
Evaluación general.....	18
Conclusiones.....	19
Recomendaciones	20
Respuesta de la Oficina.....	23
Parte III. Evaluación independiente de alto nivel del programa de trabajo de la OIT en una selección de cuatro países miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (Lesotho, Madagascar, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania), 2014-2018	25
Finalidad y alcance	25
Resumen de las constataciones	26
Evaluación general.....	30
Conclusiones.....	30
Recomendaciones	31
Respuesta de la Oficina.....	33
Proyecto de decisión.....	35

Introducción

1. En este documento se presenta un resumen de las conclusiones de tres evaluaciones de alto nivel efectuadas por la Oficina de Evaluación de la OIT (EVAL) en 2019¹. Las tres se efectuaron aplicando los criterios de evaluación internacionalmente aceptados, a saber, pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Los datos obtenidos con diferentes métodos (estudios documentales, estudios de síntesis de evaluaciones de proyectos conexos, entrevistas, encuestas y visitas sobre el terreno) fueron triangulados para asegurar su coherencia y fiabilidad². Se aplicó una escala de calificación de seis puntos — de «muy insatisfactoria» a «muy satisfactoria» — para complementar las conclusiones. Las evaluaciones tienen por objeto generar información sobre el desempeño institucional en el contexto del sistema de gestión basada en los resultados de la OIT, y se espera que contribuyan a la toma de decisiones sobre políticas y estrategias, así como a la rendición de cuentas.

Parte I. La estrategia y las actividades de la OIT en pro de la formalización de la economía informal, 2014-2018

Finalidad y alcance

2. La evaluación abarcó las actividades de la OIT en pro de la formalización de la economía informal como una esfera de importancia decisiva (2014-2015) y, posteriormente, como resultado 6 en materia de políticas del Programa y Presupuesto de la OIT para 2016-2017 y del Programa y el Presupuesto para 2018-2019. Habida cuenta del carácter transversal del resultado 6, en la evaluación también se tomaron en consideración los vínculos con otros resultados³, aunque la mayor parte de la labor se centró en las actividades que abordan directamente la formalización de la economía informal en el marco del resultado 6. En un esfuerzo por garantizar la validez y la fiabilidad de las conclusiones, éstas se verificaron empleando múltiples métodos y fuentes, tal como se indica en el párrafo 1⁴.

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: www.ilo.org/eval/Evaluationreports/lang--es/index.htm (a partir del 30 de septiembre de 2019).

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 En particular los relacionados con el empleo, el desarrollo empresarial, la protección social, las condiciones de trabajo, la administración del trabajo y el apoyo a los mandantes.

⁴ Los datos relativos a la Argentina, Camboya, Costa Rica, Nepal, Senegal y Zambia se obtuvieron a través de misiones sobre el terreno, mientras que los relativos a Jordania y Ucrania se obtuvieron a través de exámenes de documentos y entrevistas por Skype. Se realizó un examen recapitulativo que abarcó 38 evaluaciones de proyectos del período 2014-2018. Se entrevistó a un total de 200 personas y 54 miembros del personal de la OIT y 21 mandantes respondieron a la encuesta en línea.

Resumen de las constataciones

A. Constataciones generales

3. La formalización de la economía informal se considera generalmente como un marco de acción con un objetivo a largo plazo. Aunque los esfuerzos realizados en este sentido durante el período de evaluación son encomiables, la evaluación consideró que sólo son el principio de un proceso que debe centrarse aún más en seguir desarrollando, adaptando, divulgando y ejecutando actividades destinadas a la formalización de la economía informal.

B. Pertinencia

Constatación principal 1: *La estrategia de formalización, como se recoge en los documentos relativos al Programa y Presupuesto de la OIT, responde a las necesidades de los países y las inquietudes mundiales respecto de la economía informal. Cuanto más elevados son los niveles de sensibilización mayor es la pertinencia.*

Constatación principal 2: *Algunas partes interesadas consideran la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) como una estrategia de la OIT y no como un instrumento normativo que brinda orientaciones sobre las políticas, la legislación y la práctica. Esto parece indicar que los países no se identifican adecuadamente con este instrumento normativo.*

4. No existe una única estrategia de la OIT específicamente definida, sino varios documentos clave ⁵ que ayudan a comprender el enfoque general con respecto a la formalización. A efectos de esta evaluación, se consideró que los documentos relativos al Programa y Presupuesto para 2016-2017 y para 2018-2019 eran la base de la estrategia de la OIT.
5. La estrategia de la OIT y los principales ámbitos de intervención de la esfera de importancia decisiva y el resultado 6 son pertinentes en general con respecto a las necesidades de los países. Sin embargo, existen amplias diferencias entre los países y las partes interesadas principales. El diseño de la estrategia de la OIT para el resultado 6 es pertinente, de manera evidente y directa para responder a las inquietudes y estrategias mundiales en materia de formalización de la economía informal. Las partes interesadas señalaron que la Recomendación núm. 204 y la estrategia de la OIT contribuyen en gran medida a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 y, más concretamente, de la meta 8.3 ⁶.

C. Coherencia

Constatación principal 3: *Los elementos principales de la estrategia de la OIT para respaldar la Recomendación núm. 204 son coherentes y las actividades están armonizadas con la estrategia, pero las sinergias con otros resultados que contribuyen al resultado 6 a menudo no están claras.*

⁵ Documentos [GB.325/POL/1/1](#); [GB.329/POL/2](#); [GB.329/PV](#), párrafos 440 a 457.

⁶ Meta 8.3: Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

6. Los productos globales y los resultados pertinentes de los programas por país de la OIT en conjunto están en consonancia con el resultado 6 y sus indicadores. Los documentos que orientan la labor de la OIT relativa a la formalización de la economía informal son coherentes con todas las metas del Programa y Presupuesto. El grado en que los resultados de los programas por país están vinculados al resultado 6 y sus indicadores varía de un país a otro. La estrategia de la OIT integra parcialmente los ejes de política transversales de la Organización ⁷.
7. En general, las partes interesadas consideran que la estrategia de la OIT para respaldar la aplicación de la Recomendación núm. 204 es coherente, aunque estiman que en la práctica se aplica de manera fragmentada. En la evaluación se constató que la labor llevada a cabo en el marco de otros resultados ha tenido un impacto en el resultado 6 y viceversa. Sin embargo, las pruebas de que se han creado sinergias entre el resultado 6 y otros resultados son pruebas parciales.
8. Algunos de los países estudiados no cuentan con un resultado de programa por país específico relativo al resultado 6, pero incluyen en otros resultados medidas que guardan una relación menos directa con la formalización.

D. Eficacia

Constatación principal 4: *Las limitaciones de recursos menoscabaron la eficacia de la OIT. La mayoría de los resultados de los programas por país y de los productos mundiales seguía careciendo de una financiación suficiente.*

Constatación principal 5: *A pesar de la ausencia de una unidad técnica específica para apoyar este resultado, la planificación y la supervisión se gestionaron eficazmente a través del equipo de coordinación por resultado más amplio. Sin embargo, las sinergias en la etapa de ejecución son limitadas, ya que el sistema de presentación de informes no ofrece ningún incentivo particular que fomente la colaboración.*

Constatación principal 6: *Los progresos en las actividades de sensibilización y de creación de capacidad y conocimientos, inclusive en materia de estadísticas y diagnósticos, fueron notables, pero los progresos alcanzados en la adopción oficial de leyes y políticas en pro de la formalización fueron menos evidentes.*

Constatación principal 7: *El tripartismo y el diálogo social estaban bien integrados en la estrategia y las actividades de la OIT, pero la participación de representantes de la economía informal merece una mayor atención de todas las partes interesadas.*

Constatación principal 8: *Si bien existen muchos enfoques que apoyan la formalización (por ejemplo, iniciativas relativas a la protección social, al cumplimiento de la normativa o a un sector específico), centralizarse demasiado en uno de ellos podría ir en detrimento del enfoque integrado que preconiza la Recomendación núm. 204.*

Constatación principal 9: *El énfasis en el género, el diálogo social y las normas como ejes de política transversales era el adecuado, pero es necesario centrarse más en la inclusión de personas con vulnerabilidades específicas y en una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental.*

9. Había un número limitado de resultados de los programas por país vinculados al resultado 6 (52 resultados se comunicaron en el marco de 42 resultados previstos en los programas por país ⁸ para el bienio 2016-2017 y está previsto que se comuniquen 54 resultados para 2018-2019). Los resultados de los programas por país y los proyectos de cooperación para el desarrollo conexos carecían, en su mayor parte, de la financiación suficiente, como revelan los informes de seguimiento y se reitera en el estudio de síntesis de los informes de evaluación. Aunque los resultados de los programas por país contabilizados en el marco de otros resultados son pertinentes para la estrategia de la OIT, es difícil obtener una visión

⁷ Se trata de las normas internacionales del trabajo, el diálogo social, la igualdad de género y la no discriminación y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental.

⁸ Datos del Cuadro interactivo de resultados sobre trabajo decente de la OIT.

global de los resultados debido a las limitaciones del sistema vigente de planificación y presentación de informes, que no permite que un resultado del programa por país esté vinculado a más de un resultado.

- 10.** El resultado 6 no está respaldado por una unidad técnica específica, sino por un equipo de coordinación por resultado. El equipo se amplió para incluir a miembros de las unidades técnicas pertinentes con el fin de fomentar la colaboración, así como de complementar y contribuir a la ejecución de la estrategia y las actividades de la OIT orientadas hacia la formalización. Esta medida contribuyó a la planificación y la supervisión en colaboración. Sin embargo, los mecanismos para estimular las sinergias para la aplicación del resultado 6 fueron insuficientes. El incentivo para crear sinergias es limitado cuando es algo que no se exige de manera expresa entre los requisitos para la presentación de informes sobre resultados.
- 11.** El análisis de los resultados comunicados para el bienio 2016-2017 reveló que la OIT había superado las metas correspondientes a dos de los tres indicadores (indicadores 6.1 y 6.2) y había alcanzado la meta correspondiente al tercer indicador (indicador 6.3)⁹. Los progresos han sido particularmente satisfactorios en relación con la sensibilización, la creación de capacidad, el diagnóstico y la manera de abordar los déficits de trabajo decente en la economía informal por medio del fortalecimiento de las medidas de cumplimiento de la legislación. La OIT fue más eficaz en los casos en que los gobiernos y los interlocutores sociales eran receptivos al concepto de formalización.
- 12.** Aunque se han realizado esfuerzos notables para formular marcos jurídicos y de política relacionados con la formalización, la adopción oficial de políticas o de hojas de ruta en la materia fue limitada. El apoyo débil de los gobiernos, los cambios en las prioridades políticas y los procesos burocráticos fueron los factores principales que limitaron las perspectivas de las medidas a largo plazo en el plano nacional.
- 13.** El principio del tripartismo se ha promovido y cumplido adecuadamente en la aplicación de la estrategia de la OIT. El nivel de participación de los mandantes en la formulación y ejecución de iniciativas específicas de formalización varía en función del país. Sin embargo, no se maximiza la participación activa de los representantes de la economía informal. Es necesario afrontar los numerosos desafíos que plantea el posicionamiento de la economía informal en el diálogo social en general, y es necesario afrontarlos con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- 14.** Se valoran de forma muy positiva la formación impartida por el Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín) y otros talleres internacionales y nacionales relacionados con la economía informal. Esto incluye las consultas y las publicaciones realizadas por la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) en relación con la Recomendación núm. 204. La formación permitió aumentar los conocimientos, la sensibilización y el interés en el tema. Sin embargo, los mandantes esperan que la OIT brinde más apoyo técnico para los aspectos relativos a la aplicación.
- 15.** Algunos enfoques de la formalización se aceptan más comúnmente que otros. Los países se muestran muy interesados en utilizar la protección social como medio para incentivar la formalización. Algunos países son muy partidarios de reforzar los mecanismos de cumplimiento de la legislación. Aunque todos estos mecanismos son útiles para hacer la

⁹ Indicador 6.1: Estados Miembros que han actualizado sus marcos jurídicos, de políticas o estrategias para facilitar la transición a la formalidad; indicador 6.2: Estados Miembros en los que los mandantes han fomentado actividades de sensibilización sobre la informalidad y mejorado la base de conocimientos en la materia a fin de promover y facilitar la transición a la formalidad; indicador 6.3: Estados Miembros en los que al menos uno de los mandantes ha adoptado medidas para promover la igualdad de género y atender las necesidades de los grupos vulnerables al facilitar la transición a la formalidad.

transición a la economía formal, el énfasis excesivo en un incentivo en detrimento de otros puede llevar a la pérdida del enfoque integrado deseado que se preconiza en la Recomendación núm. 204. Existe un riesgo similar muy evidente en países que tienden a adoptar solamente enfoques sectoriales con respecto a la formalización.

16. Se constató que las iniciativas que incluían servicios de desarrollo empresarial ofrecían incentivos y apoyo práctico para la formalización.
17. Los países tienen experiencia y demuestran interés con respecto al aumento del uso de las tecnologías digitales como medio para incentivar a los actores de la economía informal a hacer la transición a la economía formal, por ejemplo, mediante el uso de medios digitales para registrar, hacer un seguimiento y ofrecer formación y otros servicios a los actores de la economía informal.
18. Se determinó que la atención prestada a los ejes de política transversales era adecuada respecto de algunos aspectos, como el género y el diálogo social, pero muy limitada o inexistente respecto de otros. Las normas del trabajo se cubren principalmente en la elaboración de marcos jurídicos y de política. En general, la atención que se presta a la dimensión de género en las herramientas, los diagnósticos y los marcos jurídicos y de políticas de la OIT centrados en la formalización tanto a nivel mundial como nacional es adecuada. Se presta muy poca o ninguna atención a otras cuestiones de género, como los retos particulares a los que se enfrentan los hombres, las empresas de mujeres y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales. Se abordan de forma muy limitada las cuestiones relacionadas con la no discriminación de otros grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, las personas afectadas por el VIH y los refugiados. Se presta poca o ninguna atención a una transición justa a la sostenibilidad ambiental.
19. Si bien la OIT ha participado en actividades de sensibilización con asociados internacionales a través de plataformas regionales y mundiales, todavía no se han adoptado una postura y un programa comunes en materia de formalización.
20. La labor de la OIT relativa a la formalización toma en consideración las cuestiones señaladas por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, en particular respecto de la protección social, la protección de los trabajadores y la representación de los trabajadores y los empleadores en la economía informal. Esto se desprende claramente del número creciente de investigaciones y publicaciones sobre la economía de plataformas y el uso de la tecnología para formalizar sectores habitualmente informales.

E. Eficiencia

Constatación principal 10: *El resultado no recibió suficiente financiación a lo largo del período de aplicación, pero recibió fondos sustanciales de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO). En general, las actividades y los productos fueron gestionados de forma eficiente en función de los costos.*

21. El resultado 6 recibió menos fondos que para otros resultados. Fue el resultado con el nivel más bajo de financiación, a saber, entre el 3 y 4 por ciento del conjunto de las asignaciones. No existe un presupuesto administrativo para el resultado. Sin embargo, se sitúa en el tercer puesto (entre los diez resultados en materia de políticas) en lo que respecta a gastos con cargo a la CSPO. En conjunto, las actividades relacionadas con «sensibilización y creación de conocimientos» y «creación de capacidad» recibieron asignaciones mucho más elevadas que la labor relacionada con el «marco jurídico, estratégico y de política». El reto que se citaba con más frecuencia en todos los niveles y por todas las partes interesadas era la falta de recursos. El equipo de evaluación toma nota de que, a pesar de las dificultades experimentadas para obtener recursos para el resultado 6, la ejecución de las actividades ha sido eficiente en función de los costos, dentro de la financiación disponible.

22. El sistema actual de coordinación, aplicación y seguimiento no es viable si los jefes de los equipos de coordinación por resultado no tienen un mandato claro ni autoridad sobre la asignación de recursos, la aplicación y los vínculos entre los resultados.

F. Impacto y sostenibilidad

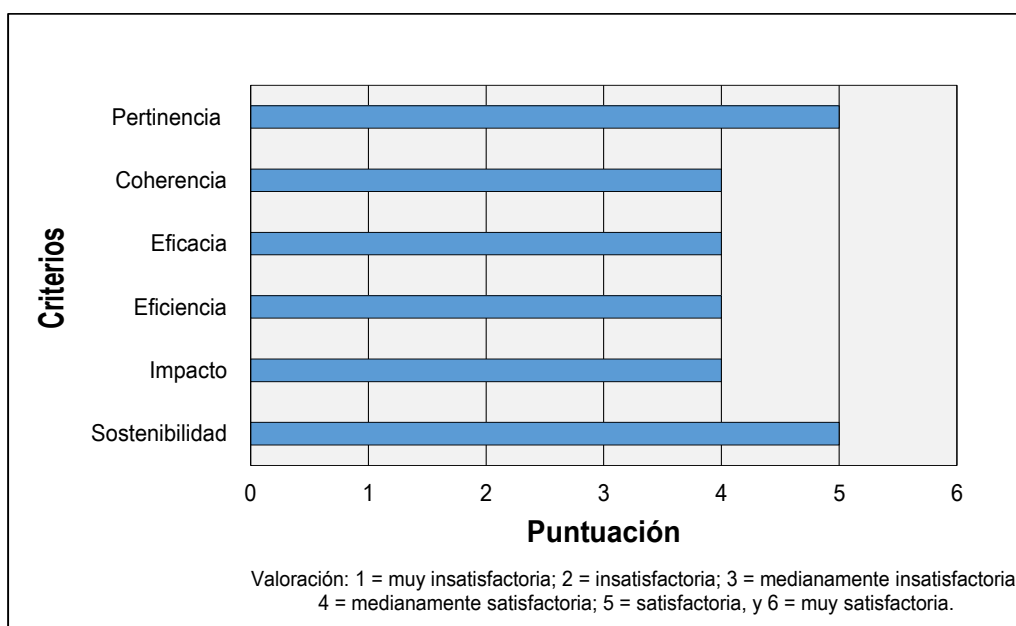
Constatación principal 11: *La labor realizada para mejorar las capacidades, las herramientas y las políticas es la principal área de impacto hasta ahora, pero se podría lograr un mayor impacto y sostenibilidad mediante actividades más específicas y la mejora de la representación de los actores de la economía informal.*

23. La estrategia y las actividades de la OIT han permitido mejorar la capacidad, proveer herramientas necesarias y mejorar las políticas en pro de la formalización de la economía informal. Sin embargo, para lograr las metas de la Recomendación núm. 204 se necesita más tiempo y esfuerzos más específicos, una menor fragmentación y que la voz y la representación de los actores de la economía informal sean más fuertes.
24. El apoyo que la OIT presta a los mandantes tiene el potencial de entrañar cambios a largo plazo en la comprensión y los enfoques de los procesos de formalización. Las actividades de creación de capacidad de la OIT en el plano nacional están bien dirigidas hacia organizaciones e instituciones que pueden complementar y mantener los logros conseguidos a través de las actividades de la OIT.

G. Evaluación general

25. Sobre la base de las puntuaciones ¹⁰ obtenidas a través de una encuesta en línea y una evaluación que realizó el equipo de evaluación, se determinó que el desempeño global de las actividades de la OIT en materia de formalización de la economía informal fue satisfactorio (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Desempeño en función de los criterios: Formalización de la economía informal



¹⁰ 1 – muy insatisfactoria; 2 – insatisfactoria; 3 – medianamente insatisfactoria; 4 – medianamente satisfactoria; 5 – satisfactoria, y 6 – muy satisfactoria.

Conclusiones

26. La estrategia y las actividades de la OIT orientadas hacia la formalización de la economía informal están en consonancia con la Recomendación núm. 204 y responden a las necesidades de los países. A pesar del alcance y los recursos limitados, se han realizado progresos notables en lo que respecta a la sensibilización, la creación de conocimientos y el fortalecimiento de las capacidades. Se necesitan actividades más coherentes para que los países introduzcan reformas progresistas en materia de política y legislación. Los mandantes esperan que se siga brindando apoyo para la aplicación de estrategias de formalización, de una manera acorde con sus contextos nacionales.
27. La OIT ha logrado integrar las normas, el diálogo social y el tripartismo en su estrategia y actividades, pero es necesario prestar una mayor atención para responder a las necesidades específicas de los grupos vulnerables en la economía informal. Según la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (Declaración del Centenario), el camino a seguir es un enfoque equilibrado que incorpore diferentes puntos de acceso, como la protección social, la administración del trabajo, un entorno empresarial propicio y la sostenibilidad empresarial, y que se sustente en la inclusión y la representación de los actores de la economía informal.

Recomendaciones

Recomendación 1

28. *Establecer una colaboración más intensiva entre los departamentos de la OIT y entre la sede y las oficinas exteriores, en materia de formalización de la economía informal utilizando una teoría del cambio a nivel mundial, que incorpore claramente las aportaciones de los niveles regionales y nacionales.*

Se necesita una colaboración mucho más intensiva, integrada y continua para alcanzar el resultado 6. Se requiere una visión general clara del objetivo de formalización con una narrativa sólida que describa la teoría del cambio. La narrativa debería incluir una explicación clara de las expectativas y descripciones de las funciones de los actores para la consecución de los objetivos de la teoría del cambio. Debería incluir asimismo una descripción explícita de los mecanismos de coordinación, seguimiento y presentación de informes en la que se especifique cómo se medirán los avances hacia la formalización.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Directora General Adjunta de Políticas (DDG/P); Director General Adjunto de Programas Exteriores y Alianzas (DDG/FOP)	Alta	Corto	Bajas

Recomendación 2

29. *Desarrollar y aplicar planes bien articulados en materia de alianzas mundiales, regionales y nacionales, a través de inventarios centrados en las posibles sinergias e iniciativas conjuntas. Establecer y ampliar mucho más la cooperación Sur-Sur, incluyendo el intercambio de experiencias sobre modelos de intervención.*

Es necesario intensificar la labor de promoción y sensibilización a todos los niveles para el desarrollo y la implementación de alianzas para la formalización de la economía informal. La elaboración de un inventario ayudará a identificar mejor a los potenciales asociados para las actividades y la financiación que han de apoyar el proceso de formalización. Se pondrá especial énfasis en garantizar que los gobiernos y los interlocutores sociales se identifiquen plenamente con procesos que sean inclusivos y progresivos de formalización y los promuevan.

También es necesario promover la inclusión de la formalización de la economía informal en la programación de los donantes y de los organismos de ejecución. Las alianzas en materia de formalización de la economía informal deberían integrarse en los sistemas del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, indicar claramente las funciones y las acciones conjuntas y estimular la asignación de recursos al nivel de los países.

Se debería prestar especial atención a la función que desempeña el sector privado, inclusive con respecto al establecimiento de alianzas estratégicas y los vínculos entre la economía formal e informal. La cooperación Sur-Sur es particularmente pertinente para los países cuyas economías se encuentran en las primeras etapas de formalización.

La OIT debería fomentar, por lo tanto, la toma de decisiones basadas en datos empíricos sobre formalización que provengan de asociados afines y de mandantes, y en la experiencia sobre el terreno.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P; DDG/FOP	Alta	Corto	Bajas

Recomendación 3

- 30.** *Reforzar la atención sobre el diagnóstico, con inclusión de la elaboración de estadísticas y de una base de conocimientos a fin de establecer metodologías para la formalización de la economía informal.*

Para una programación eficaz de la formalización se requiere conocer con claridad la magnitud de la economía informal y otros factores como la diversidad, la dispersión, la vulnerabilidad y las condiciones de trabajo que encontramos en ella. Debería prestarse especial atención a la evaluación del lugar que ocupa la economía informal en las cadenas de valor y su vinculación con la sostenibilidad medioambiental. Hay que asegurarse de que las estadísticas y la investigación en materia de economía informal se difundan y se utilicen para realizar un seguimiento de los avances hacia la formalización. La evaluación debería incluir un inventario detallado de las organizaciones de la economía informal existentes, y por extensión sus objetivos, fortalezas, debilidades, potencial de colaboración y otros factores.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P; Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY); Departamento de Estadística (STATISTICS); Departamento de Empresas (ENTERPRISES)	Mediana	Largo	Altas

Recomendación 4

31. *Continuar fortaleciendo las capacidades relacionadas con la formalización de la economía informal, garantizando a la vez la difusión de los conocimientos y las competencias entre los funcionarios gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, los representantes de los actores de la economía informal y otros grupos de la sociedad civil pertinentes.*

Deben seguir fortaleciéndose las capacidades técnicas y conceptuales para ofrecer servicios y soluciones adaptados a las necesidades de la economía informal. También es muy importante promover la alfabetización de los actores de la economía informal para apoyar sus procesos de formalización. El fortalecimiento de la capacidad debería tener un enfoque a largo plazo del desarrollo de los conocimientos y las competencias. Esto incluye la sensibilización del público general para cambiar los comportamientos y las prácticas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P; ACTRAV; Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP); Centro de Turín	Media	Largo	Medianas

Recomendación 5

32. *Apoyar a nivel nacional la formulación de estrategias sobre formalización de la economía informal, aumentando considerablemente la atención prestada a los métodos de planificación de la promoción para la adopción de estrategias nacionales.*

Es necesario seguir apoyando la formulación participativa de estrategias, hojas de ruta y marcos jurídicos y normativos en materia de formalización de ámbito nacional, allí donde sea necesario, y prestar mayor atención a la planificación de la promoción para lograr que se adopten estos documentos.

Las estrategias nacionales, las hojas de ruta y las iniciativas de formalización directa deberían cubrir la articulación de las normas del trabajo, la creación de un entorno empresarial propicio, las cuestiones de género, la no discriminación, el diálogo social y la transición justa hacia la sostenibilidad ambiental. Las hojas de ruta y las iniciativas de formalización directa deberían prever estrategias de salida claras desde el inicio.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P; DDG/FOP	Alta	Largo	Altas

Recomendación 6

33. *Apoyar el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social sobre la inclusión de las cuestiones relativas a la economía informal en los programas de los mandantes, y hacer énfasis en la prestación de apoyo a las organizaciones de trabajadores y de empleadores para el establecimiento de alianzas con actores de la economía informal con el fin de garantizar una representación y una toma de decisiones inclusivas.*

Es necesario promover unos mecanismos formales permanentes para el diálogo social con una amplia participación social e institucional de la economía informal (o de actores que

antes se encontraban en la economía informal pero ahora se han formalizado). También es necesario promover un mejor acceso a la información, el crédito, los mercados y la innovación y a mecanismos para la protección de los derechos dirigidos a las empresas y los trabajadores informales.

Deberían desarrollarse mecanismos para ampliar la participación en las organizaciones de trabajadores y de empleadores de actores de la economía informal reconociendo los obstáculos y las limitaciones jurídicas. Debería alentarse a los actores de la economía informal (inclusive mediante leyes y políticas de apoyo) para que apliquen los principios de la libertad sindical y se afilien al tipo de organización que les corresponda. Debería proporcionarse apoyo técnico para permitir a las asociaciones y cooperativas de la economía informal fortalecer su voz de forma independiente o unirse a organizaciones existentes.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P; Unidad de Diálogo Social y Tripartismo (DIALOGUE); ACTRAV; ACT/EMP	Alta	Medio	Medianas

Recomendación 7

34. *Tomar medidas más sustantivas para que los temas del género, la diversidad y las cuestiones relativas a la no discriminación de las personas vulnerables se incluyan en la planificación y la aplicación de las medidas sobre formalización de la economía informal.*

Es necesario incluir la formalización de la economía informal en las estrategias y políticas nacionales relativas a las cuestiones de género, las personas afectadas por el VIH, las personas con discapacidad, los refugiados y otras personas vulnerables. El tema de la inclusión de los grupos vulnerables podría introducirse en una adenda o integrarse en las políticas y las estrategias nacionales. Debería prestarse atención al género en términos generales y a las cuestiones relativas al género y la no discriminación de todos los grupos vulnerables. Las evaluaciones de las necesidades de los grupos vulnerables en relación con la formalización deberían incluirse como parte de las recomendaciones 3 y 5. Debería añadirse un objetivo claro en relación con la participación de las mujeres, las personas afectadas por el VIH, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables en las políticas y estrategias nacionales y deberían escucharse sus voces en las discusiones sobre la formalización de la economía informal.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P	Media	Medio	Medianas

Recomendación 8

35. *Desarrollar mecanismos de apoyo técnico para promover el desarrollo de las tecnologías digitales para incentivar y respaldar la formalización de la economía informal a nivel nacional.*

Es necesario proporcionar una plataforma y estimular el intercambio de experiencias y el uso de tecnologías digitales para acelerar una formalización eficaz y eficiente. También es necesario hacer especial hincapié en las tecnologías para: el registro y el seguimiento de la formalización; la gestión de servicios como la protección social, los servicios financieros y

de desarrollo empresarial, y los servicios de gestión de la logística de mercado; y proporcionar oportunidades de aprendizaje y otros servicios a actores de la economía informal. Deberían realizarse estudios más amplios para examinar cómo y dónde se están utilizando ya las tecnologías digitales en relación con la formalización a nivel mundial y deberían difundirse orientaciones prácticas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P	Media	Medio	Medianas

Recomendación 9

36. *Permitir la vinculación de un resultado de programa por país o un producto mundial a más de un resultado en materia de políticas.*

Esta recomendación es un incentivo sumamente pertinente para los temas de carácter transversal, en los que los avances hacia un resultado dependen de la labor que se realiza para otros resultados y la complementan. Aunque el equipo de evaluación es consciente de que existen riesgos como la duplicación de la presentación de informes, es esencial que puedan establecerse vinculaciones múltiples, como se ha señalado ya en otras evaluaciones. Los líderes de los equipos de coordinación de resultados deberían tener un mandato más fuerte y más autoridad y deberían crearse incentivos para la colaboración.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Director General Adjunto de Gestión y Reforma (DDG/MR); Departamento de Programación y Gestión Estratégicas (PROGRAM)	Alta	Medio	Medianas

Respuesta de la Oficina

Recomendación 1

37. La Oficina desarrollará una teoría del cambio a escala mundial, basada en un examen de las necesidades y prioridades de los países, la Declaración del Centenario, el Programa y Presupuesto para 2020-2021, la Recomendación núm. 204 y los ODS. Cada región adaptará esta teoría del cambio a sus circunstancias específicas. Se definirá una forma de trabajo en la que se especificarán las responsabilidades de toda la Oficina con respecto a la coordinación, la aplicación y el seguimiento de las actividades relacionadas con la transición a la economía formal.

Recomendación 2

38. La Oficina dará a conocer y a comprender mejor entre los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los donantes y los asociados el significado y los beneficios de la formalización, en particular en relación con los ODS. Organizará actividades de promoción relacionadas con la Recomendación núm. 204 y participará en reuniones mundiales y regionales de las Naciones Unidas para promover la transición a la economía formal. Se elaborará un inventario de las intervenciones actuales de

los organismos de las Naciones Unidas y los donantes para apoyar el establecimiento de alianzas, en particular en el contexto del marco de cooperación para el desarrollo sostenible. Se promocionará la cooperación Sur-Sur y triangular para estimular el intercambio de conocimientos y la colaboración entre los países.

Recomendación 3

39. La Oficina complementará las orientaciones existentes en materia de diagnóstico con herramientas normalizadas para diferentes componentes y desarrollará orientaciones detalladas para hacer un seguimiento de los avances en el contexto de los sistemas de control mejorados de la Oficina. Continuará fortaleciendo la capacidad de los mandantes para participar en la elaboración y la validación de un diagnóstico de la informalidad o realizarlo en su totalidad. Fortalecerá la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para la recopilación regular de estadísticas sobre la economía informal, inclusive en relación con el indicador 8.3.1 de los ODS, que se ha confiado a la OIT (Proporción de ocupación informal en el sector no agrícola, desglosada por sexo). Producirá nuevas estimaciones mundiales y regionales relativas al alcance y la naturaleza del empleo informal.

Recomendación 4

40. La Oficina continuará fortaleciendo las capacidades de los mandantes para diseñar, aplicar y supervisar estrategias de formalización, particularmente a través del Centro de Turín. Esto se adaptará de acuerdo a la teoría del cambio. Se hará más hincapié en la prevención de la informalización del empleo formal, en los grupos vulnerables y en el esfuerzo constante para proponer modalidades complementarias de aprendizaje y difusión (por ejemplo, las plataformas de intercambio de conocimientos). También se hará hincapié en la creación de alianzas con asociados y en la movilización de recursos para garantizar que estas actividades tengan una amplia cobertura.

Recomendación 5

41. La Recomendación núm. 204 ha dado lugar al desarrollo de estrategias de formalización en muchos países, que deberían ponerse en práctica. Para potenciar su pertinencia, la Oficina seguirá alentando su formulación participativa. En particular, apoyará la construcción de un entendimiento común de las cuestiones que discutirán los actores implicados, fortalecerá sus capacidades y fomentará la participación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en el diálogo social mediante el desarrollo de sus relaciones con organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas.

Recomendación 6

42. La Oficina elaborará material informativo para ayudar a los interlocutores sociales a incluir en sus filas y ofrecer servicios a trabajadores y unidades económicas de la economía informal. También apoyará la participación de los interlocutores sociales en el diálogo social bipartito y tripartito sobre actividades dirigidas a facilitar la transición a la formalidad. Se elaborará un programa de formación para las organizaciones de empleadores y de trabajadores en materia de diálogo social y organización como medio para facilitar la transición a la formalidad.

Recomendación 7

43. Se prestará más atención a los trabajadores de la economía informal que son particularmente vulnerables a los déficits de trabajo decente, para permitirles superar los obstáculos a los que se enfrentan en su transición hacia la economía formal. La Oficina promoverá la sensibilización sobre las limitaciones específicas a las que se enfrentan estos grupos para formular las estrategias nacionales. Se producirán herramientas didácticas sobre la prestación de servicios de guardería, y otros servicios de atención, de calidad y a precios asequibles, y sobre el acceso a tales servicios, para que los mandantes conozcan mejor los beneficios y las modalidades existentes y puedan desarrollar tales servicios en sus países.

Recomendación 8

44. La oficina documentará las prácticas relativas al uso de las tecnologías para facilitar la transición a la economía formal. Incrementará la difusión de este material, incluso mediante sesiones específicas en cursos de formación y actividades de difusión de conocimientos. Las ventajas del uso de las tecnologías para facilitar la transición a la economía formal se tendrán en cuenta de forma más sistemática cuando se proporcione asistencia a nivel de los países.

Recomendación 9

45. Para avanzar en la reforma del sistema de las Naciones Unidas y en el nuevo marco de resultados de la OIT para 2020-2021 es necesario replantear los actuales sistemas de planificación y control del trabajo. En este contexto se tendrá en cuenta la pertinencia y viabilidad de la introducción de cambios basados en la recomendación.

Parte II. Evaluación independiente de alto nivel de las alianzas de colaboración público-privadas de la OIT, 2008-2018

Finalidad y alcance

46. En marzo de 2016, el Consejo de Administración solicitó una evaluación independiente de las alianzas de colaboración público-privadas, citando su «valor añadido» y sus «modelos de intervención» únicos ¹¹. La finalidad de la evaluación es informar al Consejo de Administración sobre las fortalezas y debilidades de la modalidad, para que las tengan en cuenta en documentos programáticos y de política pertinentes, como el Programa y Presupuesto de la OIT y su estrategia de cooperación para el desarrollo 2020-2025.
47. El alcance de la evaluación comprendía los enfoques, estrategias, resultados y logros de las alianzas de colaboración público-privadas en todo el mundo, durante el período 2008-2018. También examinaba las alianzas de colaboración público-privadas como modalidad de financiación y de prestación de servicios, y valoraba el valor añadido que proporcionaban. Las tipologías de las alianzas de colaboración público-privadas se identificaban mediante

¹¹ Documento [GB.326/POL/7](#).

estudios de caso, utilizando ejemplos individuales de alianzas como ilustraciones del trabajo en cada una de ellas ¹².

Resumen de las constataciones

A. Pertinencia

Constatación principal 1: *El número total de alianzas de colaboración público-privadas se ha incrementado considerablemente durante el período 2008-2018, sin embargo, en términos de volumen financiero, todavía representan sólo una pequeña proporción de los recursos totales de la OIT, y su potencial se encuentra muy desaprovechado.*

Constatación principal 2: *Aunque algunas unidades, de forma individual, han diseñado a menudo enfoques adaptados del papel de las alianzas de colaboración público-privadas, la OIT carece de una estrategia común para toda la Oficina respecto a su uso para apoyar los resultados en materia de políticas y los ODS.*

Constatación principal 3: *El actual uso del término «alianza de colaboración público-privada», como categoría única que engloba la totalidad de las alianzas de la OIT con todos los actores no estatales, no es estratégico y tiene un valor operativo limitado. Los distintos tipos de asociados presentan dificultades distintas y su gestión depende de las características específicas de cada alianza de colaboración.*

Constatación principal 4: *Las alianzas de colaboración público-privadas centradas en el desarrollo de las competencias, la introducción de las normas internacionales del trabajo de la OIT a lo largo de las cadenas mundiales de suministro y la financiación innovadora pueden aportar valor añadido complementando y mejorando los conocimientos especializados y las capacidades de la OIT.*

48. Muchas alianzas de colaboración público-privadas no requieren contribuciones financieras significativas del organismo asociado, por lo que las estadísticas no respaldan la opinión generalizada de que las colaboraciones público-privadas no son más que una fuente de financiación alternativa. El volumen financiero total de las alianzas de colaboración público-privadas desde 2008 hasta julio de 2019 es de 123 millones de dólares de los Estados Unidos, con una media aproximada de 11,2 millones de dólares de los Estados Unidos al año. Esto constituye menos del 3 por ciento del presupuesto anual total de la OIT, de 400 millones de dólares de los Estados Unidos, o el 6 por ciento de los fondos voluntarios extrapresupuestarios, según se refleja en el Programa y Presupuesto para 2018-2019.
49. En diversas entrevistas las partes interesadas revelaron que, tal como ellas las perciben, las distintas unidades de la Oficina pueden tener planes propios y claros para la utilización estratégica de las alianzas de colaboración público-privadas, a falta de una estrategia

¹² Las nueve tipologías de alianzas de colaboración público-privadas eran: 1) componente central de un programa mundial; 2) para creación de redes y promoción; 3) con un alcance que se ampliará a lo largo del tiempo; 4) centradas en la influencia en las políticas; 5) para apoyar actividades de cooperación para el desarrollo con investigación; 6) para apoyar actividades de cooperación para el desarrollo únicamente; 7) de sectores específicos; 8) para apoyar actividades de cooperación para el desarrollo con la participación de asociados, y 9) centradas en la investigación y el intercambio de información. Se realizaron exámenes en profundidad en cinco países (Bangladesh, Côte d'Ivoire, Etiopía, Myanmar y Turquía); los países fueron seleccionados por su experiencia con las alianzas de colaboración público-privadas y la existencia de múltiples casos que correspondieran a más de una tipología de alianza. El equipo de investigación entrevistó a más de 100 partes interesadas. Se distribuyeron las encuestas utilizando una base de datos mundial de mandantes (tasa de respuesta del 18 por ciento), asociados (tasa de respuesta del 13 por ciento) y personal de la OIT (tasa de respuesta del 9 por ciento).

empresarial para la identificación y uso proactivo de esas alianzas ¹³. Esto ahonda la opinión muy extendida de que se están perdiendo oportunidades. Por lo tanto, las alianzas de colaboración público-privadas se están infrautilizando como herramienta para apoyar los resultados en materia de políticas de la OIT ¹⁴.

- 50.** Actualmente, «alianza de colaboración público-privada» es un término general que se utiliza para describir la colaboración de la OIT con cualquier interlocutor no estatal¹⁵. Se hace poca o ninguna distinción entre una alianza de colaboración de la OIT con una institución de investigación, una organización no gubernamental establecida, una fundación privada con responsabilidad social de empresa, una fundación respaldada por un individuo o una familia, o una empresa, privada o cotizada en bolsa: todas están sujetas a unos mecanismos de selección y diligencia debida similares y se gestionan mediante modalidades e instrumentos similares. Sin embargo, los riesgos y problemas que presenta cada una de ellas son diferentes, como lo es la naturaleza de cada alianza de colaboración.
- 51.** Las alianzas de colaboración público-privadas se han utilizado con diversos grados de eficacia para abordar determinadas áreas temáticas, como el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. El desarrollo de las competencias profesionales y la introducción de las normas internacionales del trabajo de la OIT a lo largo de las cadenas de suministro mundial son áreas de intervención en las que la aplicación de la modalidad de la alianza de colaboración público-privada tendría especial valor estratégico para la OIT. La OIT está utilizando cada vez más estas alianzas de colaboración público-privadas específicas que podrían convertirse en un componente básico de su programación a escala mundial. Estas áreas de trabajo se benefician significativamente del aprovechamiento de la capacidad tanto de los gobiernos como del sector privado. Las alianzas de colaboración público-privadas utilizadas para facilitar el uso de la financiación innovadora para la protección social, los seguros y las finanzas, aunque todavía están dando sus primeros pasos, tienen también un gran potencial, especialmente si pueden movilizar recursos adicionales para la aplicación de las políticas.

¹³ Algunos documentos e iniciativas estratégicas como la iniciativa relativa a las empresas incluyen las alianzas de colaboración público-privadas, pero no se centran explícitamente en ellas.

¹⁴ Como revelan las entrevistas con miembros del personal de la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico, la Oficina Regional de la OIT para África, la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, la Oficina de País de la OIT para el Brasil (OP-Brasil), la Oficina de País de la OIT para Etiopía, Djibouti, Somalia, Sudán y Sudán del Sur, y para el Representante Especial ante la Unión Africana y la CEPA (OP Addis Abeba), la Oficina de País de la OIT para Côte d'Ivoire, Benin, Burkina Faso, Malí, Níger y Togo (OP Abiyán), la Oficina de País de la OIT para Turquía (OIT-Ankara), y el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina de País de la OIT para Europa Oriental y Asia Central (ETD/OP-Moscú), y varias entrevistas con miembros del personal de la OIT en Ginebra.

¹⁵ *Alianzas de colaboración público-privadas*, Aviso del Director General, IGDS, Número 81 (Versión 1), 14 de julio de 2009.

B. Coherencia

Constatación principal 5: *El proceso de diligencia debida para aprobar las alianzas de colaboración público-privadas al inicio de una colaboración es importante, pero, actualmente, muchas partes interesadas lo ven como algo impredecible y poco claro. En ocasiones, esto ha causado incertidumbre, retrasos evitables o la pérdida de posibles alianzas y ha amenazado con empañar la reputación de la OIT como socio fiable y responsable.*

Constatación principal 6: *Muchas alianzas de colaboración público-privadas suelen empezar siendo relativamente pequeñas, pero pueden evolucionar y crecer. Los instrumentos actualmente disponibles no parecen ofrecer suficiente margen, en términos de gestión de una relación creciente, para permitir ajustes y crecimiento, y no se comprenden suficientemente en la OIT para su utilización eficaz en la práctica.*

52. Aunque algunos encuestados caracterizan los procedimientos para la aprobación de las alianzas de colaboración público-privadas como ineficientes, al parecer, sólo han causado el rechazo de cuatro propuestas de alianza de colaboración público-privada. Por el momento, no hay estadísticas sistemáticas sobre el tiempo que se requiere para la aprobación de una propuesta inicial de alianza de colaboración público-privada ¹⁶. Se argumenta que los posibles retrasos o indecisiones pueden haber causado una pérdida de interés en diversas ocasiones. En casos extremos, se ha requerido la intervención del Director General para la aprobación de alianzas de colaboración público-privadas que se consideraban de importancia estratégica.
53. El actual sistema tiene un enfoque estático de las alianzas de colaboración público-privadas, en el que la OIT parece dirigir su evolución desde la sede. Esto limita el papel de las regiones y su capacidad para ser flexibles y desarrollar nuevas alianzas de colaboración o para modificar las existentes en función de las necesidades y oportunidades que surjan.

C. Eficacia

Constatación principal 7: *Las alianzas de colaboración público-privadas han demostrado su valor añadido al ayudar a la OIT a lograr resultados en materia de políticas en múltiples programas. El enfoque de la cadena de suministro ha resultado especialmente eficaz y es adecuado para las alianzas de colaboración. La eficacia de las alianzas de colaboración público-privadas relacionadas con las cadenas de suministro y la sostenibilidad de sus resultados varían en función de las grandes diferencias en el diseño de tales alianzas en los distintos países.*

Constatación principal 7: *La eficacia de las alianzas de colaboración público-privadas orientadas a la investigación varía en función de las disposiciones adoptadas para utilizar los resultados y asegurar la sostenibilidad de las actividades, bien con financiación externa o bien mediante el desarrollo de la capacidad.*

54. Dependiendo de que se haya hecho o no una labor suficiente de diseño y planificación proactiva, las alianzas de colaboración público-privadas han demostrado ser una modalidad eficaz para abordar los déficits de trabajo decente a lo largo de las cadenas mundiales de suministro de un sector o una industria. Un reciente examen recapitulativo de la labor de la OIT en las cadenas mundiales de suministro reveló que se podría considerar trabajar por la consecución de cualquiera o de todos los objetivos estratégicos fundamentales del Programa de Trabajo Decente en el contexto de las cadenas mundiales de suministro ¹⁷. La eficacia de

¹⁶ Las solicitudes de un nuevo acuerdo con un asociado existente o aprobado se tramitan actualmente por la vía rápida y su aprobación suele resolverse en tres días hábiles, con arreglo al procedimiento de no objeción.

¹⁷ Oficina de Evaluación de la OIT y Oficina de la Directora General Adjunta de Políticas: *An independent synthesis review of ILO global supply chain interventions undertaken between 2010-2019 with a focus on lessons learned: What works and why* (borrador), 17 de julio de 2019, pág. 4.

las alianzas de colaboración público-privadas para abordar los déficits de trabajo decente depende en gran medida de que se hayan diseñado de forma eficaz y proactiva, y de que se reconozca con claridad y se explote adecuadamente el valor añadido de cada parte interesada.

55. Por lo general, las alianzas de colaboración público-privadas producen los resultados previstos de forma muy satisfactoria. En el caso de las alianzas de colaboración con empresas privadas, los asociados no suelen implicarse en la ejecución y dejan los aspectos técnicos y de gestión en manos de la OIT. Muestran, no obstante, un gran interés en el seguimiento detallado de los avances en la aplicación y se observa que algunos de ellos solicitan con frecuencia datos relativos a los resultados.
56. Por lo general, el diseño se negocia con los asociados, especialmente en el caso de las empresas privadas y las fundaciones. Los resultados y el potencial impacto de las alianzas de colaboración público-privadas varían considerablemente, incluso entre las colaboraciones con el mismo asociado en diferentes países. Las diferencias en el diseño y las condiciones del mercado de trabajo son algunos de los factores que más influyen en los resultados, el impacto y la sostenibilidad potenciales, incluso en lo relativo a la creación de capacidad. En consecuencia, la mayoría de las fortalezas y debilidades concuerdan con las de otros proyectos de cooperación para el desarrollo. En la valoración de las evaluaciones finales y la evaluación de alto nivel de las decisiones en materia de diseño se observaba la ausencia generalizada de una estrategia clara para asegurar la continuidad y la sostenibilidad.
57. La OIT y sus asociados tienden a considerar la eficacia sólo en términos de la calidad de los productos de la investigación y la satisfacción de sus usuarios inmediatos. Sin embargo, los países no siempre tienen la capacidad o la voluntad de utilizar los datos mejorados como insumos para sus políticas nacionales. Estas dificultades afectan particularmente a los conjuntos de datos de ámbito mundial. En este tipo de alianzas de colaboración público-privadas resulta evidente que se necesita más atención e innovación para permitir el uso constructivo de datos producidos por las investigaciones como insumos para la resolución de problemas de ámbito nacional y regional.

D. Eficiencia

Constatación principal 9: *En general, las partes interesadas expresaron su satisfacción con la eficiencia de las alianzas de colaboración público-privadas. Cuando estas conllevaban unas relaciones de trabajo estrechas, en particular con empresas privadas o fundaciones, se indicó a menudo que las prácticas de trabajo del sector privado habían contribuido a mejorar la eficiencia en la ejecución.*

58. Cabe señalar que, en las alianzas de colaboración público-privadas relacionadas con las cadenas de suministro, así como en las relativas al desarrollo de las competencias laborales y el empleo de los jóvenes, las actividades y los resultados propuestos se entregaban a menudo en su totalidad y antes de la fecha establecida. Muchos tipos de proyectos de alianzas de colaboración público-privadas presentaban un alto grado de eficiencia, comparable o superior al de los proyectos «estándar» de la OIT, aunque muchos presentaban también retrasos en sus etapas iniciales cuando el asociado estaba todavía familiarizándose con las disposiciones reglamentarias de la OIT.
59. En relación con la eficiencia de las alianzas de colaboración público-privadas, los aspectos negativos que evocaron comúnmente las partes interesadas tienen que ver con el proceso previo al inicio de la colaboración y con los retrasos causados por las diferentes culturas operativas. La mayoría de las partes interesadas estaban satisfechas con el funcionamiento de la alianza de colaboración público-privada y no consideraban que la burocracia hubiera sido excesiva. Los gobiernos señalaban que, en muchos casos, las alianzas de colaboración

público-privadas habían avanzado más rápidamente que la colaboración con los donantes convencionales, que, a menudo, tenían procedimientos relativamente inflexibles, en particular para hacer cambios en las alianzas de colaboración público-privadas o en los detalles o la dirección del proyecto.

60. En lo que respecta a la eficiencia operacional, por lo general, los asociados indicaron que estaban satisfechos con el desempeño de la OIT. Era así especialmente cuando para la gestión de las actividades a nivel de los países había un equipo dedicado al proyecto en la oficina regional o en la oficina del país. Se observa un menor nivel de eficiencia en las alianzas de colaboración mundiales o regionales gestionadas desde la sede, que a menudo trataban cuestiones de investigación.

E. Sostenibilidad

Constatación principal 10: *La sostenibilidad es uno de los ámbitos en los que se encuentran las mayores deficiencias en el diseño y la aplicación de la mayoría de las alianzas de colaboración público-privadas, incluidas las realizadas con empresas privadas.*

61. La sostenibilidad es un ámbito que presenta deficiencias. Muchas evaluaciones finales señalan la falta de consideración por la sostenibilidad. Una causa subyacente es la ausencia de marcos lógicos o teorías del cambio, o la debilidad de los mismos. Algunas partes interesadas comunicaron que hay una expectativa de resultados a corto plazo y que la sostenibilidad a largo plazo no aparece como una de las principales prioridades para la OIT o sus asociados en las alianzas de colaboración público-privadas.

F. Impacto

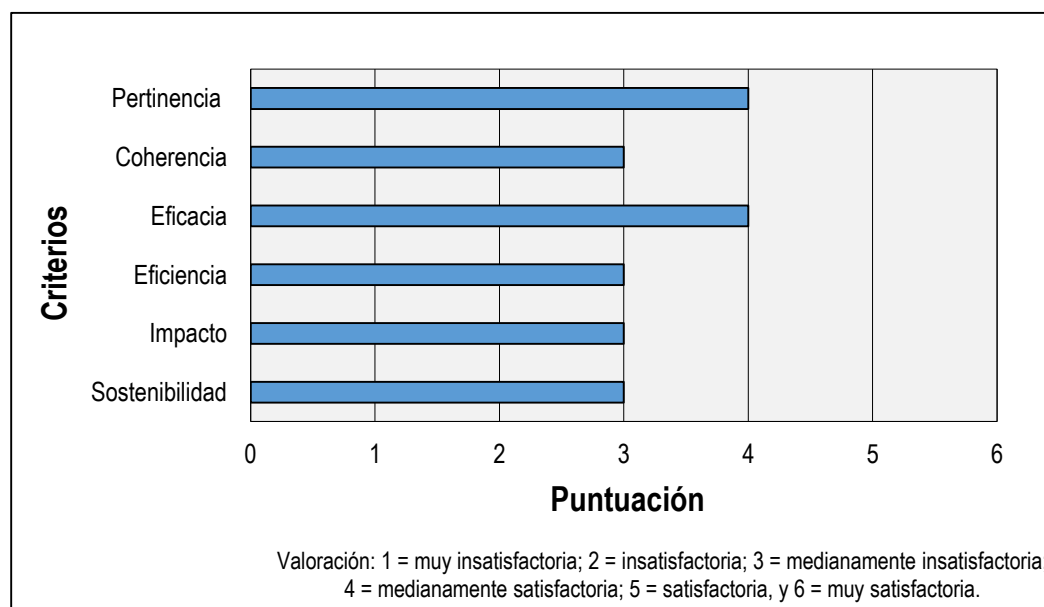
Constatación principal 11: *El potencial de impacto de las alianzas de colaboración público-privadas es alto, pero se ve afectado negativamente por la duración y el diseño de las mismas. Cabe señalar también que es difícil establecer el impacto, pues no se recogen datos relativos al seguimiento a este nivel.*

62. La evaluación de alto nivel ha encontrado dificultades para establecer el impacto. Las alianzas de colaboración público-privadas tienden a no definir con claridad su impacto deseado y ninguna de las que se han examinado incluían una teoría del cambio en su diseño. Por lo tanto, en general, no se ha realizado un seguimiento de los avances o del impacto real y la falta de datos o indicadores fiables ha hecho difícil establecer el impacto a nivel de la industria, el sector o el país.

Evaluación general

63. Las calificaciones de cada uno de los criterios de evaluación se han establecido valorando, por un lado, el desempeño de las alianzas de colaboración público-privadas como modalidad de apoyo a las actividades de la OIT y, por otro, los méritos individuales de la contribución que hace cada una de las alianzas de colaboración público-privadas a los resultados en materia de políticas (véase el gráfico 2). Por lo general, la «puntuación como modalidad» bajaba las calificaciones generales en la mayoría de los criterios.

Gráfico 2. Desempeño por criterios: alianzas de colaboración público-privadas



Conclusiones

64. Algunas alianzas de colaboración público-privadas, cuando se han posicionado estratégicamente y su diseño ha sido adecuado, han logrado incrementar la eficacia de las actividades de los programas de la OIT en apoyo de sus resultados en materia de políticas mundiales y los ODS. Para que esto suceda de manera más consistente, la OIT debería ser más proactiva en el posicionamiento y la selección de estos asociados y aprender de su creciente experiencia en el diseño de alianzas de colaboración público-privadas para incrementar al máximo su eficacia, sostenibilidad e impacto. Actualmente no hay ningún enfoque general coherente para la recopilación y el análisis de datos sobre el desempeño y el valor añadido de las alianzas de colaboración público-privadas.
65. Los asociados de las alianzas de colaboración público-privadas deberían escogerse de forma más estratégica según su valor añadido potencial, su contribución sustantiva potencial a los resultados de la OIT y, por último, su impacto potencial. Es necesario efectuar una selección y un control de las alianzas de colaboración público-privadas más sistemáticos, transparentes y con mecanismos de rendición de cuentas. La OIT debería diferenciar entre las principales categorías de alianzas de colaboración público-privadas para llevar a cabo una diligencia debida más sistemática, basada en el tipo de asociado y el tipo de alianza específicos, y gestionar su ejecución de manera más eficaz. Es importante desarrollar protocolos e instrumentos adaptados para apoyar esta labor.
66. Es necesario que los memorandos de entendimiento o los acuerdos a largo plazo reflejen la naturaleza de las nuevas relaciones entre la OIT y las entidades privadas; estas relaciones se suelen establecer a un nivel modesto, mientras los asociados se familiarizan con los métodos de trabajo del otro, y luego se desarrollan si las partes encuentran que la relación es efectiva y beneficiosa para ambas. Los instrumentos firmados deberían verse como herramientas para la gestión de las relaciones, que deberían ser suficientemente flexibles dentro de un marco general para poder acoger los cambios y el crecimiento y no retrasar demasiado la ejecución por la necesidad de recibir la aprobación de la sede para cada cambio operativo.

Recomendaciones

Recomendación 1

67. *La OIT debería adoptar medidas para lograr que las alianzas de colaboración público-privadas se conviertan en una modalidad más comúnmente aceptada y frecuente de aplicar el Programa de Trabajo Decente y los ODS. El carácter tripartito de la OIT constituye una excelente base para utilizar amplia y eficazmente las alianzas de colaboración público-privadas en apoyo de los objetivos estratégicos de la Organización, pero actualmente estas alianzas están infrutilizadas.*

Sería necesario considerar, entre otras cosas, medios para comprender y documentar mejor las expectativas de cada asociado con respecto a las alianzas de colaboración público-privadas; incrementar la identificación estratégica de asociados potenciales con los que se podrían establecer relaciones duraderas; examinar el proceso de diligencia debida correspondiente sobre la base de la naturaleza de tales alianzas, incluso cuando se trata de relaciones entre múltiples asociados; asegurar el examen e intercambio continuo de experiencia con las alianzas de colaboración público-privadas, en el marco de un enfoque estratégico, y potenciar el carácter y el contenido de los acuerdos con el fin de facilitar el establecimiento de alianzas de colaboración de larga duración.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores (PARDEV), junto con todas las entidades pertinentes necesarias para institucionalizar la recomendación	Alta	Vinculado a la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo	En el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 2

68. *La OIT debería tomar cada uno de los resultados en materia de políticas que figuran en el documento sobre el Programa y Presupuesto, y analizar qué alianzas de colaboración potenciales se deberían cultivar de forma estratégica y proactiva con el fin de avanzar hacia el logro de los resultados previstos y de los ODS conexos.*

Estas alianzas de colaboración público-privadas deberían estructurarse de tal manera que se maximice el valor añadido por cada interlocutor específico. Es necesario realizar un análisis sistemático de las capacidades, los puntos fuertes y el ámbito de influencia de cada asociado potencial, así como una valoración clara de lo que puede aportar, a fin de sentar la base conceptual para la colaboración con entidades concretas, sin olvidar la especificación del valor añadido.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/P con DDG/FOP, las regiones y PARDEV, para asegurar la cobertura necesaria	Alta	En relación con la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo	Recursos limitados para el análisis inicial; aplicación y uso en el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 3

69. *Deberían promoverse las alianzas de colaboración público-privadas que tengan por finalidad ampliar el alcance de las normas del trabajo, impulsar el desarrollo de las competencias laborales en las cadenas mundiales de suministro e incrementar los recursos de financiación innovadores para la protección social y las finanzas sociales, pues la OIT tiene grandes posibilidades de beneficiarse de los conocimientos especializados y la experiencia de los asociados privados.*

La OIT puede utilizar los conocimientos especializados y la experiencia de los asociados privados para ayudar a definir, conjuntamente con los gobiernos, los empleadores y las instituciones financieras privadas, soluciones para el problema de los déficits de trabajo decente, particularmente en el contexto de la promoción generalizada de las normas del trabajo y de las prácticas de negociación colectiva en las fábricas, el desarrollo de competencias laborales y las finanzas sociales. Ello requerirá el desarrollo de la capacidad interna de la OIT a nivel técnico, a fin de asegurar una colaboración digna de crédito con los futuros asociados.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, junto con los departamentos que sean necesarios para institucionalizar la recomendación	Alta	En relación con la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo	En el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 4

70. *La OIT debería reconocer diferentes categorías de alianzas de colaboración público-privadas para distintos tipos de asociados, y que para cada categoría han de aplicarse procedimientos diferentes de identificación, formulación, evaluación y aprobación, ejecución, gestión y supervisión.*

La OIT podría distinguir entre por lo menos dos tipos de asociados para establecer alianzas de colaboración público-privadas (entidades del sector privado y actores no gubernamentales) y reservar los procedimientos de examen más estrictos para aquellas alianzas que comportan riesgos más altos o plantean cuestiones particularmente complejas en lo que respecta a su diseño y aplicación. Esto incluiría procedimientos y normas claros de diligencia debida, para exigir, por ejemplo, que ciertas disposiciones relativas a las alianzas y al diseño de los proyectos de estas alianzas aborden problemas de aplicación complejos y reduzcan los riesgos.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, junto con todas las entidades pertinentes necesarias para institucionalizar la recomendación (ACTRAV, ACT/EMP, DDG/P, Oficina del Director General (CABINET))	Alta	Medio	En el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 5

71. *Deberían institucionalizarse claramente los procedimientos de evaluación, autorización y supervisión de las alianzas de colaboración público-privadas, para aumentar el grado de transparencia y la rendición de cuentas.*

Entre otras cosas, debería desarrollarse un mecanismo de evaluación que facilite el diálogo y las consultas en relación con el examen y la aprobación de las nuevas alianzas de colaboración público-privadas, el estudio de prórrogas o cambios controvertidos con respecto al alcance de las alianzas existentes, y la supervisión general con arreglo a los requisitos establecidos, aportando una documentación completa sobre el proceso con el fin de proporcionar una base sólida para la toma de decisiones.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, junto con todas las entidades pertinentes necesarias para institucionalizar la recomendación	Alta	Medio	En el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 6

72. *Las alianzas de colaboración público-privadas deberían formularse tomando en cuenta los principios fundamentales de diseño que permitan maximizar su eficacia, dando prioridad a la sostenibilidad y al potencial de generar impacto en las etapas de concepción, puesta en práctica y gestión.*

En el proceso de negociación de las alianzas de colaboración público-privadas y en su fase de diseño deberían utilizarse principios fundamentales de diseño y contenido; por ejemplo, se debería establecer una teoría clara relativa a los cambios en la que se tomen en cuenta la posibilidad de que haya contribuciones que generen impacto y sostenibilidad institucional, y la posible sostenibilidad de los resultados definidos, en particular la duración adecuada de las alianzas con miras a alcanzar los resultados deseados.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, junto con todas las entidades pertinentes necesarias para institucionalizar y aplicar la recomendación	Alta	En relación con la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo	Limitadas, en relación con cierto grado de desarrollo de los instrumentos y la capacidad; ejecución en el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 7

73. *Deberían diseñarse memorandos de entendimiento y acuerdos a largo plazo con asociados privados que sirvan de marco para la gestión de las relaciones a largo plazo.*

Los acuerdos deberían contener los principios rectores, el alcance y los resultados deseados de las alianzas de colaboración público-privadas, pero también deberían proporcionar un grado suficiente de flexibilidad para que la relación con los asociados pueda desarrollarse y transformarse hasta rebasar, de ser necesario, el formato original y pueda redimensionarse y lograr un mayor grado de eficacia e impacto.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, junto con todas las entidades pertinentes necesarias para institucionalizar la recomendación	Alta	En relación con la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo	En el marco de los recursos disponibles, pero con implicaciones de política

Recomendación 8

74. *Cada alianza de colaboración público-privada debería comprender un proceso de seguimiento y evaluación eficaz de los resultados y medios para medir su impacto y el de otros programas de asociados que tratan de alcanzar resultados similares.*

El seguimiento y la evaluación de los resultados y la medición del impacto deberían constituir un elemento explícito del diseño y la puesta en práctica de las alianzas de colaboración público-privadas; deberían identificar indicadores que puedan ser recopilados fácilmente en el curso de la existencia de las alianzas, en particular con miras a la evaluación del valor añadido por estas alianzas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
PARDEV, DDG/FOP, DDG/P, regiones y países	Alta	En relación con la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo	Limitadas durante el desarrollo del proceso; en el marco de la cooperación para el desarrollo y los recursos del presupuesto ordinario una vez que el proceso está en marcha

Respuesta de la Oficina

75. La Oficina acusa recibo de las conclusiones emitidas por la evaluación de alto nivel y toma debida nota de sus recomendaciones. En lo tocante a la evaluación de los recursos necesarios para llevar a la práctica cada una de las recomendaciones, la Oficina llama la atención sobre el hecho de que en 2016 se cedió al funcionario de grado P4 que ocupaba el puesto responsable de las alianzas de colaboración público-privadas financiado con fondos del presupuesto ordinario. Dicho cargo deberá ser liberado y reemplazado adecuadamente con el fin de dar curso a las recomendaciones. Además, es necesario que se confirmen las necesidades de recursos ocasionales y que se sigan analizando las repercusiones en materia de financiación.

Recomendación 1

76. En líneas generales, la Oficina está de acuerdo con la recomendación, si bien tiene presente la diversidad de las funciones y contribuciones de las empresas y fundaciones privadas, y reconoce la necesidad de establecer diferencias entre los múltiples tipos de alianzas de colaboración público-privadas y de procedimientos internos de verificación conexos. La Oficina tomará en consideración la posibilidad de incorporar un procedimiento de diligencia debida.

Recomendación 2

77. La Oficina está de acuerdo con la recomendación 2, la cual se basa en las acciones pasadas y en curso que tienen por objeto forjar alianzas que beneficien a todas las partes en el marco de resultados en materia de políticas y de los principales programas, en particular los programas de referencia y las iniciativas en las regiones, de la OIT.

Recomendación 3

78. La Oficina no está de acuerdo con la recomendación. Es a la Oficina a quien corresponde evaluar la pertinencia de los temas o sectores específicos abarcados por las alianzas de colaboración público-privadas. En la discusión mantenida por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2019 se definió el camino a seguir en el ámbito de los mecanismos de financiación innovadores.

Recomendaciones 4 y 5

79. La Oficina está de acuerdo con la utilización de enfoques diferenciados para el establecimiento de alianzas de colaboración público-privadas. De hecho, ya dispone de una clasificación de estas estructuras, que toma como referencia las definiciones de las Naciones Unidas, y estudiará la forma de mejorar su control, en la medida en que se trata de una modalidad basada en diferentes tipos de interacción.
80. La Oficina tomará en consideración la posibilidad de revisar los procedimientos de las alianzas de colaboración público-privadas y los procesos de evaluación y examen, teniendo en cuenta, según sea pertinente, el proceso de reforma de las Naciones Unidas y su enfoque común con respecto a la debida diligencia para las alianzas del sector privado. La Oficina reconoce la necesidad de mantener el mismo nivel de flexibilidad con el fin de desarrollar sistemas específicos adaptados a sus necesidades particulares y a sus procesos internos de adopción de decisiones. Asimismo, la Oficina reconoce la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, y se ha dotado de un mecanismo de evaluación, autorización y supervisión del desarrollo de proyectos de cooperación para el desarrollo, que engloba las alianzas de colaboración público-privadas que perciben contribuciones financieras. Por otra parte, la Oficina examinará la manera de abreviar el proceso de autorización, posiblemente conviniendo un calendario para las respuestas en el marco de las disposiciones que actualmente se aplican a las alianzas, contexto en el que ACTRAV y ACT/EMP desempeñan un papel destacado.

Recomendación 6

81. La Oficina está parcialmente de acuerdo con la recomendación. Dado que muchas alianzas de colaboración público-privadas no conllevan repercusiones financieras, la gran mayoría de las alianzas de esta índole (establecidas con universidades y organizaciones no gubernamentales para llevar a cabo colaboraciones ocasionales) no pueden ser calificadas de proyectos de cooperación para el desarrollo. Cuando las alianzas sí constituyen proyectos de este tipo continuarán beneficiándose de las directrices vigentes.

Recomendación 7

82. La Oficina no está plenamente de acuerdo con la recomendación 7. La mayoría de las alianzas seguirán estando sometidas a plazos determinados y restringidas a actividades y países específicos. La Oficina estudiará la oportunidad de mantener los marcos amplios plurianuales en la gestión de las relaciones a largo plazo.

Recomendación 8

83. La Oficina está de acuerdo con la recomendación relativa a las alianzas de colaboración público-privadas que funcionan como proyectos de cooperación para el desarrollo, contexto en el que las prácticas establecidas son ya aplicables. La Oficina reitera que la mayoría de las alianzas constituyen colaboraciones estratégicas situadas fuera del ámbito de dichos proyectos y que, por tal motivo, tales alianzas carecen de recursos financieros.

Parte III. Evaluación independiente de alto nivel del programa de trabajo de la OIT en una selección de cuatro países miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (Lesotho, Madagascar, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania), 2014-2018

Finalidad y alcance

84. Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) de cada región se evalúan cada cinco años. En 2019, correspondía efectuar la evaluación de la región de África y EVAL examinó el programa de trabajo de la OIT en una selección de cuatro países miembros de la SADC¹⁸, a saber Lesotho, Madagascar, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania, desde 2014 hasta 2018. A fin de garantizar la validez y la fiabilidad de las conclusiones, se utilizaron múltiples métodos y fuentes para efectuar las verificaciones, como se indica en el párrafo 1 del presente documento.

¹⁸ La SADC es una organización intergubernamental con sede en Gaborone, Botswana. Su objetivo consiste en promover la cooperación y la integración socioeconómica, y apoyar la cooperación política y en materia de seguridad entre 16 Estados del África Meridional.

Resumen de las constataciones

A. Pertinencia

Constatación principal 1: *Los cuatro PTDP correspondían a las necesidades de los interesados, a los marcos para el desarrollo regionales, nacionales e internacionales y a los planes estratégicos y el Programa y Presupuesto de la OIT para el período examinado. Hay aspectos que se pueden mejorar.*

Constatación principal 2: *Aunque los PTDP estaban armonizados con los ODS, a menudo era de manera circunstancial.*

Constatación principal 3: *Los mandantes no se identifican con esta labor y algunos asociados tienen expectativas poco realistas de los PTDP.*

85. A partir del examen de la documentación y de las entrevistas, la evaluación determinó que los cuatro PTDP eran ampliamente pertinentes para atender las necesidades de los mandantes. Este alto nivel de pertinencia se debía a las extensas consultas que se celebraban entre los mandantes nacionales: gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la OIT.
86. Esta constatación contradice en cierto modo la percepción que se tiene del personal de la OIT a nivel subregional (Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT para el África Oriental y Meridional y Oficina de País de la OIT para Sudáfrica, Botswana, Eswatini y Lesotho (ETD/OP-Pretoria) y en los países (por ejemplo, en Lesotho, Sudáfrica y, hasta cierto punto, en la República Unida de Tanzania), donde se estima que el enfoque de los PTDP de la OIT no se ajusta en todas las circunstancias a los modelos nacionales actuales o las prioridades nacionales reales.
87. Se señalaron algunas áreas en las que el nivel de pertinencia podía ajustarse mejor a las necesidades de los mandantes. Por ejemplo, la identificación nacional seguía siendo un problema, sobre todo en relación con la gestión y la movilización de recursos una vez que se firmaban los PTDP.
88. Los cuatro PTDP que se analizaron para esta evaluación están bien armonizados con los marcos para el desarrollo nacionales, regionales e internacionales. Se constató que los PTDP de Madagascar y de la República Unida de Tanzania eran más flexibles y estaban mejor adaptados a los cambios de contexto que los de Lesotho y Sudáfrica.
89. En la mayoría de los casos, la armonización con los ODS era circunstancial. Sin embargo, los PTDP de nueva generación (PTDP para 2018-2023 de Lesotho y Sudáfrica) integran mejor los ODS. Los PTDP están armonizados con el Marco de Políticas y Estrategias de la OIT para 2010-2015 y con los resultados del Programa y Presupuesto bienal.
90. La magnitud de la asistencia integral que los asociados esperaban recibir de la OIT para aplicar los PTDP indican que para algunos de ellos los PTDP son proyectos de donantes. Además, varios asociados en Lesotho y Sudáfrica dijeron que los interlocutores sociales tienden a considerar los PTDP como un programa por país de la OIT y no como un programa conjunto, razón por la cual ven a la OIT como un donante y no como un asociado igualitario.
91. Para los asociados nacionales y el personal de la OIT en Lesotho, Sudáfrica y la República de Tanzania el programa de trabajo decente de la SADC (2013-2019) tiene una capacidad de convocatoria necesaria que le permite establecer objetivos regionales para los Estados miembros. Los asociados en Madagascar, sin embargo, no participaron mucho en programas de la SADC apoyados por la OIT.

B. Coherencia

Constatación principal 4: *Los PTDP se basaban en análisis exhaustivos, pero no en teorías del cambio y tenían varias fallas de diseño que impedía armonizarlos del todo con la gestión basada en los resultados.*

Constatación principal 5: *Los comités directivos nacionales hacen un seguimiento de la aplicación de los PTDP. Sin embargo, hay varios factores que limitan la eficacia de estos comités.*

92. La evaluación determinó que los diseños de los PTDP se basaban en análisis exhaustivos del contexto de los países y de los retos que había que abordar. Sin embargo, los documentos no incluían una teoría del cambio para explicar de qué manera las intervenciones propuestas permitirían alcanzar los resultados deseados.
93. Los documentos de los PTDP también tenían algunas fallas de diseño. Los vínculos o la relación de causalidad entre las prioridades, las actividades, los productos y los resultados no siempre estaban bien definidos. Por esta razón, los PTDP no se ajustaban completamente al enfoque de la gestión basada en los resultados.
94. Con respecto a las disposiciones de seguimiento y presentación de informes, los estudios de caso por país demuestran que, salvo en el caso de la República Unida de Tanzania, la OIT apoyó la creación o el fortalecimiento de estructuras tripartitas nacionales encargadas de dirigir la aplicación de los PTDP y de hacer un seguimiento de los avances en este contexto.
95. Los diferentes comités directivos nacionales establecidos organizaron reuniones sobre la aplicación de los PTDP nacionales y de los programas de trabajo decente regionales de la SADC. También sirvieron de plataforma para el seguimiento regular de los programas, al permitir que los mandantes pudieran seguir de cerca la puesta en aplicación. Sin embargo, varios factores entorpecieron el seguimiento de los PTDP y de los programas de trabajo decente de la SADC.

C. Eficacia

Constatación principal 6: *Los PTDP produjeron resultados notables en circunstancias difíciles.*

Constatación principal 7: *Los resultados del eje de política transversal pertinente fueron desiguales. Hacen falta mejoras en materia de igualdad de género y de no discriminación.*

Constatación principal 8: *El nivel de conocimientos y de participación que tenían los asociados nacionales en relación con los programas de trabajo decente de la SADC variaba mucho de un caso a otro, y esto limitó las posibles sinergias entre los PTDP y los programas de trabajo decente de la SADC.*

96. Un examen de las constataciones de los estudios de caso por país demuestra que los PTDP produjeron varios resultados notables. Colectivamente, los PTDP abordaban los resultados 1 a 9 del Programa y Presupuesto. Sin embargo, el nivel de inversión y la intensidad de la actividad variaba según los objetivos. Además, 64 resultados de los programas por país quedaban registrados en el software financiero de la OIT, en los informes sobre la aplicación y en los cuadros interactivos. Lo que hacía que estos logros fueran significativos eran los retos con que se enfrentaban los PTDP.
97. Los cuatro estudios de caso identificaron algunos problemas comunes que tuvieron los países para alcanzar los resultados previstos de los PTDP; por ejemplo, los resultados establecidos eran demasiado ambiciosos, los mandantes tenían una limitada capacidad técnica y limitaciones presupuestarias, los comités directivos tenían poca capacidad para gestionar los PTDP, algunos ministerios y organismos gubernamentales tenían una noción limitada del

tripartismo y la colaboración con otros organismos gubernamentales y de las Naciones Unidas era limitada. La evaluación también detectó retos propios de cada país.

98. Las normas internacionales del trabajo y el diálogo social fueron el eje de política transversal con respecto al cual se obtuvieron más resultados. Por lo que se refiere a la igualdad de género y a la no discriminación, globalmente, aún queda mucho por hacer. La integración de la sostenibilidad ambiental en los PTDP como eje de política transversal fue limitada.
99. Los conocimientos que tenían los asociados nacionales acerca de los programas de trabajo decente de la SADC y su grado de participación en estos programas eran muy variables. En Madagascar, tuvieron poca participación, mientras que en Lesotho, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania tuvieron una modesta participación. En cuanto a la eficacia del programa de trabajo decente de la SADC, se hicieron avances en la labor regional y técnica. Sin embargo, hubo pocos progresos en la labor promocional y en el intercambio de información.

D. Eficiencia

Constatación principal 9: *Los recursos financieros de la OIT generalmente estaban bien administrados. Los recursos financieros de la OIT procedían de diversas fuentes. Sin embargo, el recurso a diferentes tipos de financiación no produjo necesariamente diferentes niveles de eficiencia ni contribuyó a alcanzarlos.*

Constatación principal 10: *Los gastos de la OIT estaban repartidos de manera desigual entre los resultados del Programa y Presupuesto y los resultados de los programas por país.*

Constatación principal 11: *Con respecto a la eficiencia de los mecanismos de gestión, se constató que la asistencia técnica que brindaba el ETD era desigual.*

Constatación principal 12: *La capacidad de la OIT para contribuir a realizar cambios positivos en los programas de trabajo decente nacionales no dependía del monto del presupuesto sino de la existencia de factores contextuales favorables.*

100. El análisis de datos cuantitativos identificó dos tipos de eficiencia, la derivada de la financiación y la derivada de las modalidades de gestión. Los recursos financieros de la OIT procedían de diferentes fuentes. Por ejemplo, en Sudáfrica, una gran parte de la financiación de la cooperación para el desarrollo provenía del propio Gobierno. En cambio, en otros países, la financiación provenía en gran parte de la OIT y de los acuerdos de sub beneficiarios concertados con otros organismos de las Naciones Unidas. El recurso a diferentes tipos de financiación no produjo necesariamente diferentes niveles de eficiencia ni contribuyó a alcanzarlos.
101. Los recursos financieros de la OIT generalmente estaban bien administrados. Los mandantes de la OIT subrayaron que era necesario aumentar los niveles de financiación, pero que en general el apoyo de la OIT ofrecía una buena relación costos-eficacia, con algunas excepciones. En términos generales, los gastos respetaban los planes de trabajo bienales y se centraban en un número limitado de resultados de los programas por país. Esto permitió hacer avances.
102. En los cuatro estudios de caso por país, los gastos de la OIT se repartieron de manera desigual entre los resultados del Programa y Presupuesto y los resultados de los programas por país. Los niveles de recursos dependían mucho de las prioridades de los donantes, aunque el grado de dependencia de los donantes variaba de un país a otro.
103. Con respecto a la eficiencia de las modalidades de gestión, se consideró que la asistencia técnica suministrada por el programa de trabajo decente era desigual. Se constató que en Sudáfrica, donde está basado el programa de trabajo decente, el apoyo fue fuerte. Mientras que en Madagascar se consideró que fue bajo. Además, esto indica que el programa de

trabajo decente tal vez no está preparado del todo para proporcionar asistencia técnica en diversas lenguas.

- 104.** La evaluación reveló muchos ejemplos en los que la OIT proporciona un apoyo eficaz a los asociados en los países utilizando recursos relativamente limitados. Esto indica que la capacidad de la OIT para contribuir a aportar cambios positivos en los programas de trabajo decente nacionales no depende del monto del presupuesto sino de la existencia de otros factores contextuales (tales como una participación de los asociados) favorables.
- 105.** En cambio, en ciertos casos, el hecho de hacer gastos importantes contribuyó de manera limitada a los objetivos de los PTDP. Globalmente, el recurso a distintos tipos de financiación (por ejemplo, los fondos de cooperación para el desarrollo, la financiación con cargo a la CSPO y el presupuesto ordinario de la OIT) no produjo necesariamente diferentes niveles de eficiencia. Cada fuente de financiación implicaba oportunidades y limitaciones.
- 106.** De acuerdo con un estudio de síntesis de 23 informes de evaluación, los proyectos de los cuatro estudios de caso de países utilizaron los recursos de manera eficiente, por ejemplo, en algunos casos los recursos sirvieron para obtener otros fondos, en otros se dedicó más del 60 por ciento de los fondos a actividades para el desarrollo (más que a sufragar los gastos generales), y en otros los fondos se distribuyeron de manera adecuada entre los países participantes y los componentes de las actividades. Esto concuerda con las constataciones del equipo de evaluación.

E. Impacto

Constatación principal 13: *Desarrollar las capacidades de los mandantes permite hacer avances en la consecución de los objetivos de trabajo decente de los países.*

- 107.** En los cuatro países seleccionados para esta evaluación, la OIT ayudó a los mandantes a comprender mejor el Programa de Trabajo Decente. Además, desarrolló sus capacidades para analizar sus necesidades e integrarlas en los PTDP. Esto permitirá mejorar las capacidades institucionales pertinentes para seguir avanzando en la consecución de los objetivos de país en materia de trabajo decente.
- 108.** A nivel de los países, se pueden fomentar grandes avances en la consecución del Programa de Trabajo Decente a través de: mejoras de la legislación laboral; una mejor armonización de las legislaciones nacionales con las normas internacionales del trabajo; la elaboración de regímenes de seguridad social; la promoción del empleo; una mejora de los medios de subsistencia; el desarrollo de la capacidad de los mandantes; actividades para apoyar la adquisición de competencias, los aprendizajes profesionales y la iniciativa empresarial; la transición a la economía formal; salarios mínimos, y la migración internacional.

F. Sostenibilidad

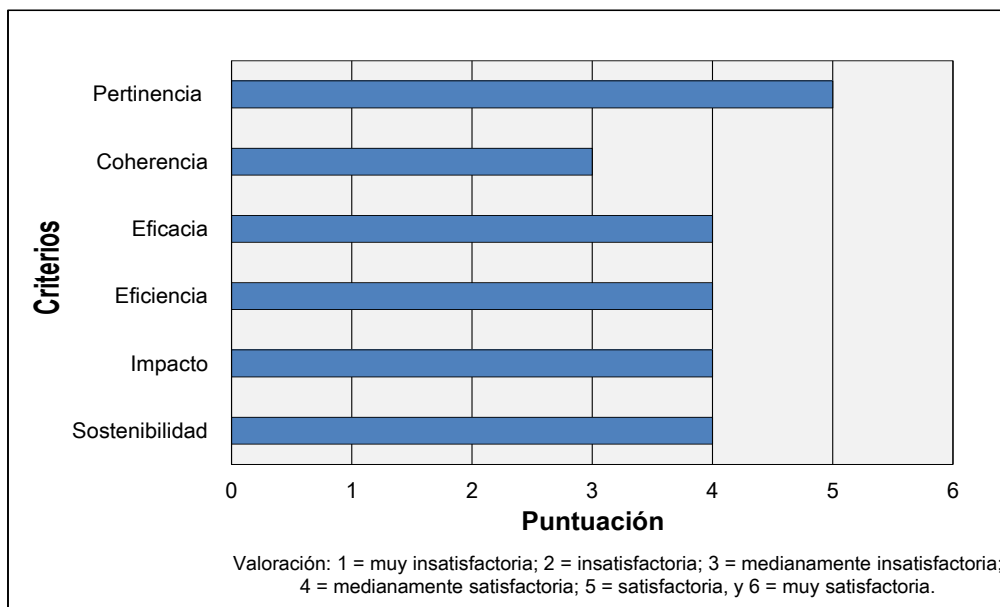
Constatación principal 14: *Los elementos básicos de la sostenibilidad, en gran medida, son el fruto de un apoyo de alta calidad por parte de la OIT, de un mejor diálogo social y de cambios positivos de legislación.*

- 109.** La evaluación determinó que las probabilidades de poder mantener, de aplicar o de ampliar los logros de los PTDP dependen en gran medida de que los actores nacionales se identifiquen plenamente con las iniciativas, de las capacidades institucionales de los mandantes, de una gobernanza eficaz y del apoyo continuo de la OIT.

Evaluación general

110. La calificación general del desempeño de la OIT en la subregión se basó en un examen de documentos, misiones sobre el terreno, estudios de caso y en los resultados de encuestas en línea que efectuaron los participantes en las actividades de la OIT (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Desempeño por criterio: Programa de trabajo de la OIT en una selección de países miembros de la SADC



Conclusiones

- 111.** Los PTDP eran el producto de extensas consultas celebradas entre la OIT y los mandantes nacionales. Desafortunadamente, después de la fase de diseño de los PTDP, el nivel de participación de los interlocutores sociales disminuyó durante la fase de aplicación y seguimiento de los progresos del programa. En estas condiciones no se podía garantizar la adecuación continua de los PTDP a las necesidades de los mandantes.
- 112.** Aparentemente fue difícil adaptar los PTDP al contexto debido a que no había herramientas y procesos sólidos para el seguimiento y la presentación de informes, razón por la cual la OIT y sus mandantes no sabían cuándo ajustar los programas a los cambios de sus respectivos entornos externos.
- 113.** Las prioridades de los programas de trabajo decente de la SADC siguen siendo importantes desde las perspectivas nacionales. Sin embargo, es necesario que las decisiones regionales se reflejen a nivel nacional y que se efectúen seguimientos tripartitos de sus resultados. Además, es necesario que los Estados miembros asignen recursos para aplicar las decisiones de la SADC, lo cual requiere una mayor voluntad política. Hasta el momento se han tomado pocas medidas concretas con respecto a estos dos elementos.
- 114.** Se efectuó un análisis de datos cualitativos relacionados con los retos con que se enfrentan los PTDP. Se identificaron trece retos distintos. Sin embargo, sólo dos de estos 13 retos — una limitada capacidad técnica (dos países) y una limitada capacidad financiera (tres países) — se repitieron en más de un país. Esto indica que los retos de los PTDP están muy vinculados al contexto específico de cada país.

- 115.** La OIT hace un trabajo muy eficaz de coordinación, comunicación e intercambio de conocimientos, según indicaron los asociados. Precisaron que la OIT podría comunicar con más inmediatez en algunos casos y que podría hacer un seguimiento más sólido de las decisiones adoptadas en las reuniones. Algunos asociados estratégicos expresaron una gran frustración con la labor de comunicación y el grado de compromiso de la OIT, y subrayaron que la dirección de la oficina por país debería prestarles más atención.
- 116.** La OIT estableció estrategias para respaldar los logros obtenidos gracias a los PTDP. Las estrategias de sostenibilidad consistían en: vincular o integrar los resultados prioritarios de los PTDP y de los resultados de los planes de acción gubernamentales o sectoriales, desarrollar la capacidad de la gente y de las instituciones encargadas de implementar los PTDP, y crear nuevas instituciones o departamentos dentro de las instituciones asociadas (estructuras nacionales, subnacionales y locales) con misiones específicas de largo plazo para garantizar la sostenibilidad de los resultados de los PTDP.
- 117.** A pesar de los resultados positivos obtenidos, los asociados expresaron preocupación en cuanto a la sostenibilidad debido a los altos niveles de rotación del personal, entornos políticos difíciles, falta de una identificación plena de los actores nacionales con las iniciativas, recursos insuficientes y una débil capacidad institucional. El principal obstáculo para la sostenibilidad es un entorno poco propicio.
- 118.** Además, algunos mandantes consideran los PTDP como programas de la OIT por país, es decir que ven a la OIT como un donante y no como un asociado igualitario.

Recomendaciones

Recomendación 1

- 119.** *Reforzar las capacidades de los interlocutores sociales. Los planes de desarrollo de la capacidad deberían identificar las necesidades de cada grupo de mandantes en la materia y proponer enfoques para la prestación de servicios que puedan atender de manera óptima estas necesidades*¹⁹.

Al planificar el desarrollo de la capacidad se debería conceder claramente prioridad a: las intervenciones más estratégicas tras una evaluación de las necesidades, la ventaja comparativa de la OIT, la selectividad estratégica, y la cooperación con las principales organizaciones externas que prestan apoyo en materia de desarrollo de la capacidad. Esos planes deberían incluir mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar la medición y la evaluación del aumento de las capacidades institucionales. Podrían reforzarse las consultas internas con ACT/EMP y ACTRAVI para involucrar a los interlocutores sociales.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-Pretoria, oficinas de país, DDG/FOP/Centro de Turín, ACT/EMP, ACTRAV	Alta	Mediano plazo	Medianas

¹⁹ OIT: *An independent evaluation of ILO's capacity development efforts 2010–2017*, Ginebra, 2018.

Recomendación 2

- 120.** *Tomar en consideración un método para diseñar unos PTDP que tengan más en cuenta las necesidades de los países interesados.*

El personal de la OIT destinado a la región (ETD/OP-Pretoria) y a una selección de países estimaba que se hubiera logrado un mayor impacto si al diseñar los PTDP se hubieran tomado más en cuenta las necesidades de los países. Los PTDP podrían estar mejor adaptados al nivel de desarrollo de los países, a los diferentes trasfondos históricos y socioeconómicos, y podrían centrarse de manera más precisa en una selección de prioridades nacionales. Este método para diseñarlos también permitiría tener en cuenta las actividades que realizan en el país otros organismos de las Naciones Unidas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/MR, PROGRAM, Oficina Regional para África, ETD/OP-Pretoria	Alta	Mediano plazo	Bajas

Recomendación 3

- 121.** *Esforzarse más activamente para coordinar y promover la participación de los asociados en todos los aspectos de la programación relativa al trabajo decente (por ejemplo, la dirección, la puesta en práctica, la movilización de recursos y la evaluación).*

Para poner en práctica esta recomendación sería necesario desarrollar las capacidades de los trabajadores y de los empleadores, así como de los ministerios y organismos públicos, para convertirlos en participantes activos. Posteriormente, la OIT tendría que crear oportunidades para los asociados a fin de involucrarlos y tendría que apoyar su participación.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
DDG/MR, DDG/FOP, PROGRAM, Oficina Regional para África, ETD/OP-Pretoria, oficinas de país, mandantes nacionales, comités directivos nacionales de los PTDP, Organismos de las Naciones Unidas	Alta	Mediano plazo	Bajas

Recomendación 4

- 122.** *Redoblar esfuerzos para promover la igualdad de género y la no discriminación.*

Los ejes de política transversales de la igualdad de género y la no discriminación no están suficientemente integrados en los PTDP. En todos los países, la OIT y los mandantes nacionales deberían hacer esfuerzos para asegurar que los principios de igualdad de género y no discriminación estén integrados en el diseño y la puesta en práctica de los PTDP y que se tomen en consideración en la estrategia de la OIT para influir en la elaboración, la formulación y la aplicación de las políticas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-Pretoria, oficinas de país, mandantes nacionales, comités directivos nacionales de los PTDP	Alta	Mediano plazo	Bajas

Recomendación 5

123. *Proporcionar asistencia técnica ad hoc para cuestiones de contenido y de procedimiento.*

La evaluación constató que los actores necesitaban asistencia técnica para cuestiones de contenido, por ejemplo, para temas de trabajo y empleo, y que entre los asociados nacionales de algunos países había una alta demanda de asistencia técnica para asuntos de procedimiento (por ejemplo, para cuestiones relacionadas con la planificación, el presupuesto, la gobernanza y los procesos de seguimientos y evaluación).

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
ETD/OP-Pretoria, oficinas de país, mandantes nacionales, comités directivos nacionales de los PTDP	Alta	Mediano plazo	Medianas

Recomendación 6

124. *Actualizar el programa de trabajo decente de la SADC para responder más eficazmente a las condiciones y retos actuales, tanto a nivel regional como a nivel de los Estados miembros de la SADC.*

Por otra parte, deberían redoblarse los esfuerzos de sensibilización para dar a conocer mejor el programa de trabajo decente de la SADC entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores de los países miembros, y crear las sinergias necesarias y aumentar la coordinación entre ambos programas.

Unidades responsables	Prioridad	Plazo	Repercusiones en materia de recursos
Oficina Regional para África, ETD/OP-Pretoria, oficinas de país, ministerios de trabajo, organizaciones de trabajadores y de empleadores, comités directivos de los PTDP, secretaría de la SADC	Mediana	Mediano	Medianas

Respuesta de la Oficina

125. La Oficina acoge con satisfacción el informe de evaluación y está plenamente de acuerdo con cuatro de las seis recomendaciones y toma nota de las otras dos. Agradece a los mandantes tripartitos de la subregión su participación en esta evaluación y las contribuciones que han aportado.

Recomendación 1

126. La Oficina está de acuerdo con la recomendación y tomará medidas de seguimiento para:
- i) seguir apoyando a las oficinas por país y los equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente (ETD/OP) a fin de identificar, planificar y emprender actividades de desarrollo de la capacidad como parte de los procesos de elaboración y aplicación de los PTDP, en el contexto del plan operativo global de actividades de la Oficina, y ii) asegurar que los planes para desarrollar la capacidad de los mandantes estén diseñados con el objetivo de maximizar y mantener la eficacia, la eficiencia y el grado de identificación de los actores con unos servicios que faciliten la obtención de avances con respecto a los resultados en materia de trabajo decente y que incorporen un plan de seguimiento de los resultados.

Recomendación 2

127. La Oficina toma nota de esta recomendación para el conjunto de la Oficina, que se está implementando como parte de la iniciativa liderada por el Departamento de Programación y Gestión Estratégicas (PROGRAM) para respaldar el desarrollo de una nueva generación de PTDP como parte de la labor del equipo de trabajo de la OIT sobre la gestión basada en los resultados. Se espera que, sobre la base de esa iniciativa, se impartan orientaciones sobre el diseño de documentos PTDP de alta calidad armonizados con los marcos de cooperación para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y basados en las necesidades de cada país en relación con los ODS. La Oficina Regional para África respaldará la aplicación de las orientaciones por parte de los ETD/OP.

Recomendación 3

128. La Oficina está de acuerdo con esta recomendación y asegurará que: i) los ETD/OP organicen formaciones para los mandantes nacionales y para los equipos que redactan los PTDP acerca de la preparación de planes de seguimiento y evaluación basados en los resultados; ii) los ETD/OP trabajan estrechamente con los mandantes tripartitos nacionales y con otros asociados nacionales para la aplicación y con otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, para desarrollar un plan de movilización de recursos como parte del proceso de preparación y aplicación de los PTDP; iii) los ETD/OP preparan y aplican un sólido plan de promoción y comunicación como parte del PTDP que se elabora, y iv) los ETD/OP facilitan el intercambio de conocimientos y la cooperación Sur-Sur en el proceso de elaboración y de aplicación de los PTDP, por ejemplo, en Sudáfrica, los comités directivos nacionales para los PTDP (Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra) son financiados por el Gobierno.

Recomendación 4

129. La Oficina está de acuerdo con la recomendación y seguirá apoyando los ETD/OP a organizar formaciones destinadas a los mandantes nacionales y al equipo que redacta los PTDP sobre la inclusión de la igualdad de género y la no discriminación en los PTDP.

Recomendación 5

130. Se toma debidamente nota de la recomendación. Sin embargo, esta recomendación no requiere medidas de seguimiento.

Recomendación 6

- 131.** La Oficina está de acuerdo con la recomendación y: i) asegurará una amplia participación de los Estados miembros de la SADC durante el desarrollo de la próxima fase del programa de trabajo decente de la SADC, y ii) asegurará la armonización entre los PTDP de los Estados miembros de la SADC y los programas de trabajo decente de la SADC.

Proyecto de decisión

- 132.** *El Consejo de Administración solicita al Director General que tome en consideración las recomendaciones de las tres evaluaciones independientes de alto nivel presentadas en el documento GB.337/PFA/7 (párrafos 28-36, 67-74 y 119-124) y adopte medidas para asegurar su adecuada aplicación.*