



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Evaluaciones**c) Evaluación de programas por país: Filipinas****I. Introducción**

1. En noviembre de 2005, el Consejo de Administración adoptó la nueva política y estrategia de la OIT en materia de evaluación¹, en la que se pedía a la OIT que realizase evaluaciones independientes de los programas por país de la OIT que promueven el trabajo decente. En un principio, se iba a realizar por lo menos una evaluación al año con el fin de contar con una apreciación independiente de los avances obtenidos y la experiencia adquirida. Los resultados de la evaluación debían servir para identificar las prácticas óptimas en los programas de trabajo decente por país (PTDP).
2. Siguiendo esta política global, la OIT ha evaluado su programa de apoyo a Filipinas². El hecho de elegir a Filipinas se debe en parte a su largo historial de apoyo al tripartismo y a que fue uno de los primeros Estados Miembros en adoptar explícitamente «el trabajo decente y el empleo productivo» como objetivo de desarrollo en su plan de desarrollo nacional. En dicho plan se considera el trabajo decente como el instrumento clave para reducir la pobreza.
3. El objeto de la evaluación del programa por país de Filipinas es ofrecer una apreciación independiente de los enfoques adoptados y los avances obtenidos, así como señalar las experiencias adquiridas para seguir desarrollando la estrategia. La evaluación, que se centra en el enfoque y las actividades de programación de la OIT, tiene visión de futuro e incluye recomendaciones sobre la forma de centrarse en las prioridades, reforzar las estrategias y mejorar la eficacia organizativa.
4. La Unidad de Evaluación (EVAL) se encargó de la evaluación en estrecha colaboración con la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico (OR-Bangkok) y la Oficina Subregional de la OIT (OSR-Manila). El equipo estuvo compuesto por tres personas: un

¹ Véase el documento GB.294/PFA/8/4.

² El presente documento es un resumen del informe de evaluación completo, que puede consultarse en la dirección siguiente: www.ilo.org/eval.

evaluador externo y dos funcionarios de evaluación de la OIT. Asimismo, la evaluación contó con la participación periódica de los mandantes tripartitos nacionales, en especial cuando hubo que decidir sobre el ámbito de aplicación y el proceso a seguirse.

5. Habida cuenta de que esta evaluación de programa por país es la primera que se realiza en el marco de la nueva política de evaluación de la OIT, en la metodología se hizo hincapié en las experiencias documentadas del caso filipino para su aplicación en otros ámbitos. Los principales aspectos cubiertos fueron:
 - a) la función y pertinencia de la OIT en Filipinas, su nicho y ventaja comparativa, así como la experiencia asociativa con las Naciones Unidas;
 - b) la participación y asociación tripartitas;
 - c) la atención especial y la coherencia del diseño y las estrategias del programa;
 - d) la manifestación de resultados directos e indirectos de la contribución de la OIT, y
 - e) la eficacia y conveniencia de las disposiciones organizativas.

II. Estrategia a nivel de país y marco de programación

Función y pertinencia de la OIT en Filipinas

6. Filipinas sigue enfrentándose a desafíos importantes en materia de desarrollo, entre los que cabe destacar la pobreza crónica en las zonas rurales y el aumento de la población pobre en las zonas urbanas. El rápido crecimiento de la población no se ha visto acompañado por la creación de un número suficiente de puestos de trabajo que responda a la demanda. Además, de los empleos creados muchos se encuentran en la economía informal o son de mala calidad. Para el programa de desarrollo del Gobierno es imprescindible que se resuelvan las cuestiones del mercado laboral y se garantice un trabajo decente que permita obtener unos ingresos adecuados. La OIT ha colaborado estrechamente con los mandantes tripartitos para analizar los marcos de política en materia de empleo y competitividad, el desarrollo de la economía local y las medidas necesarias para mejorar la situación de la economía informal.
7. Filipinas cuenta con un largo historial de diálogo social y las instituciones creadas se han transformado en mecanismos legítimos para resolver las complejas cuestiones del mercado laboral. La OIT ha contribuido enormemente y continúa apoyando activamente los esfuerzos realizados para reforzar el diálogo tripartito, en especial para dirigirse a un espectro económico y social más amplio y así abarcar mejor a las mujeres, las pequeñas empresas y las personas activas en la economía informal.
8. La contribución de la OIT forma parte asimismo de un esfuerzo más grande de las Naciones Unidas por responder a las principales causas subyacentes de la pobreza y la exclusión, como son el desigual desarrollo económico y la propiedad de los activos, una gobernanza débil y el acceso desigual a las oportunidades y a los servicios sociales básicos.
9. En general, el programa de la OIT y las medidas que lo acompañan han demostrado «encajar» bien en las prioridades nacionales referentes al Programa de Trabajo Decente. Además, la OIT ha centrado su trabajo en las áreas prioritarias donde las normas, los derechos y el diálogo social son esenciales.

Conveniencia del marco de programación cambiante de la OIT

- 10.** El marco de programación de la OIT en Filipinas ha sufrido un cambio importante en los últimos años. Este cambio ha estado provocado en parte por unas reformas más amplias, que incluyen la introducción de la formulación estratégica del presupuesto y la programación basada en los resultados de la OIT en el marco de los países³. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 creó un impulso favorable a la consolidación del programa de desarrollo internacional en torno a una serie limitada de objetivos fundamentales. Los llamamientos a la armonización entre los diversos organismos de las Naciones Unidas dieron como resultado la creación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Estos procesos se vieron reforzados cuando los organismos internacionales adoptaron la Declaración de París de 2005⁴, en la que se instaba a los organismos a aplicar principios de apropiación de los países, alineación, armonización, gestión de los resultados y responsabilidad mutua.
- 11.** El programa de trabajo decente por país de la OIT en Filipinas, redactado por primera vez en 2005, es el producto final de un proceso de cinco años que supuso: i) dos generaciones del plan nacional de acción relativo al trabajo decente (NPADW); ii) un nuevo Plan de desarrollo de Filipinas a medio plazo para 2004-2010 (MTPDP), y iii) dos generaciones de evaluaciones comunes de las Naciones Unidas para los países y dos versiones del MANUD basadas en esas evaluaciones comunes. En el cuadro 1 se proporciona la cronología de estos procesos y la «hoja de ruta» para comprender el actual contexto del programa.

Cuadro 1. Hoja de ruta para el PTDP en Filipinas

Actividad	Calendario	Aspectos positivos	Cuestiones por resolver
La OIT participa en el MANUD I a través del equipo de las Naciones Unidas en el país	1998-2003	El Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD) vinculó las actividades de la OIT con las áreas de cooperación prioritarias de las Naciones Unidas	Definición del MANUD poco precisa, con sólo orientaciones vagas sobre cómo fijar expectativas y gestionar los procesos a través de los que contribuyen los organismos
Redacción del plan nacional de acción relativo al trabajo decente	2001	Pasos importantes para conseguir un consenso tripartito en torno a un número limitado de prioridades acordadas	El programa de trabajo de la OIT permaneció fragmentado y su apoyo seguía abarcando demasiadas áreas de trabajo
Elaboración inicial de un programa piloto sobre trabajo decente	2002-2003	Los esfuerzos de la OIT se centraron en cuatro áreas de trabajo prioritarias, y se hizo hincapié en la movilización de recursos	El programa de trabajo de la OIT permaneció fragmentado y continuamente se requerían actividades que escapaban a las áreas prioritarias
Creación de un Comité consultivo tripartito sobre trabajo decente	2002	Proporcionó un foro periódico para debatir cuestiones y estrategias; fomentó el intercambio y el diálogo, y se concretó un programa de colaboración para abordar cuestiones prioritarias	La gobernanza no estaba clara en términos de composición, toma de decisión y funciones y responsabilidades; se utilizó un enfoque basado en los resultados poco desarrollado en relación con la planificación integrada

³ Antes de 1999, la OIT elaboraba documentos sobre objetivos por país en los que se hacía hincapié en las actividades que se iban a desarrollar durante el bienio. No obstante, con la introducción de la formulación estratégica del presupuesto, se debe prestar más atención a la responsabilidad de los resultados y a vincular los recursos con resultados más estratégicos.

⁴ *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad*, 2 de marzo de 2005, Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Actividad	Calendario	Aspectos positivos	Cuestiones por resolver
Elaboración de una evaluación común para los países para redactar un MANUD II	2003-2004	Las cuestiones relativas al trabajo decente se integraron en las evaluaciones comunes y en el MANUD; los programas de la OIT apoyaron cuatro de los cinco resultados del MANUD	Se prestó poca atención a los intentos de los organismos por obtener resultados colectivos; existió una escasa comprensión a nivel de las Naciones Unidas sobre cómo funcionarían las evaluaciones comunes y el MANUD, disfunciones entre la programación de las Naciones Unidas y la OIT
Diálogo relativo al MTPDP (plan de desarrollo de Filipinas a medio plazo)	2004	El Gobierno pidió que las políticas laborales se guíen por principios basados en el trabajo decente y productivo	No se produjeron cambios específicos en los programas y las asignaciones presupuestarias
Desarrollo de un programa común: 2005-2007	2004	Se consolidaron y reconfirmaron las áreas prioritarias de atención y colaboración tripartita en relación con el nuevo MTPDP para 2005-2009	No existen indicadores suficientes para centrar los resultados esperados y los calendarios; la amplia cobertura de las áreas hace difícil su aplicación
Redacción de un PTDP	2005	Se incorporaron los principales componentes en dos áreas prioritarias clave. Se realizó un plan de aplicación para los productos y los resultados	Todavía no existe ninguna matriz de resultados. La elaboración de vínculos entre el MANUD y el programa común tripartito nacional sigue sin realizarse

12. A principios de 2001, los mandantes tripartitos de Filipinas trabajaron estrechamente con la OIT para adoptar un NPADW que se ajustase al plan de desarrollo del país a medio plazo. El Comité consultivo tripartito sobre trabajo decente de Filipinas trata desde entonces de llevar adelante la elaboración, aplicación, control y revisión o actualización del plan nacional. Desde 2004, el NPADW ha evolucionado y se ha transformado en un «Programa común», recalando así su función de establecer el marco de trabajo de la OIT. Para completar todo esto, recientemente se creó el programa de trabajo decente por país (PTDP), cuyo plan de aplicación sirve ahora de plan operativo a la OIT para prestar apoyo a los mandantes en la aplicación de sus planes de acción.

Progresión del MANUD y del NPADW

13. La Oficina ha servido de punta de lanza para dos evoluciones importantes en materia de programación, sin prácticamente una hoja de ruta para guiar a la OSR-Manila y a los mandantes. Como consecuencia de ello hubo cierta ambigüedad en cuestiones como: i) los vínculos y aspectos complementarios de los marcos de programación, y ii) las responsabilidades de la Oficina con respecto al marco de programación de la OIT, al programa común tripartito nacional y al MANUD. Asimismo, ahora parece que se ha comprobado que el nivel de esfuerzo para apoyar los dos programas (es decir el MANUD y el NPADW) ha sido extremadamente alto. No obstante, habida cuenta de que se trataba de un ejercicio sin precedentes en Filipinas, el proceso puede considerarse positivo. Los principales actores participaron activamente en el proceso y los propios interlocutores sociales no ocultan su orgullo por haber llegado a puntos en común sobre diversas cuestiones polémicas. Este período de cinco años ha sido, en efecto, una curva de aprendizaje muy pronunciada para todos los que han participado en él.

14. La Oficina no ha sido ni clara ni eficaz en el despliegue de los programas por país. No lo ha sido principalmente por no proporcionar orientación y apoyo coherentes en relación con los procesos de planificación de las Naciones Unidas y los mandantes. Parece ser que estos procesos han sido complejos, poco claros y han llevado mucho tiempo tanto a la

OSR-Manila como a los mandantes. Aunque esto refleje una característica dinámica del sistema de las Naciones Unidas en general, en cierta forma, la Oficina ha reproducido el proceso en el contexto de la estructura tripartita en Filipinas. A medida que la Oficina continúa haciendo hincapié en un desarrollo de una estrategia sólida, se puede obtener más eficacia a través de procesos de gestión y orientación más centrados.

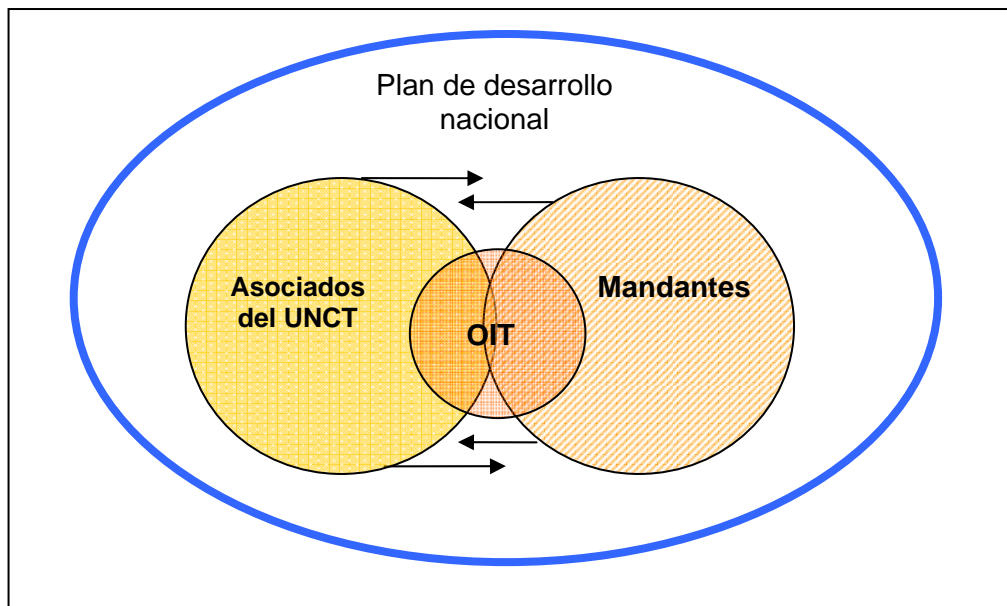
Adoptar y mantener una actitud orientada a los resultados

15. Durante el período de esta evaluación (2000-2005), el programa por país de la OIT se basó en los cuatro objetivos estratégicos, con conexiones poco definidas, pero en desarrollo, con el MANUD y el NPADW. No obstante, durante el período 2005-2006, el PTDP se ha formalizado y se está incorporando un enfoque, basado en los resultados, más formal. En general, el PTDP se ajusta bien a las prioridades de los mandantes, pero todavía no cuenta con el nivel necesario de detalle para su plena rendición de cuentas — la definición de productos y resultados. La OSR-Manila ha obtenido avances, en especial en lo que se refiere a sensibilizar a los mandantes nacionales y a otros interlocutores sobre su responsabilidad respecto de los resultados. Entre los mensajes claros que se han enviado cabe destacar:
- la función de la OIT es apoyar un programa nacional de trabajo decente más amplio, pero ante la falta de recursos, los esfuerzos de la Oficina deberían concentrarse en una proporción pequeña, pero estratégica, donde tenga más posibilidades de influir;
 - la obtención de resultados es responsabilidad de todos, y
 - el mandato de la OIT es promover la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo, y como tal debe iniciar y ser la voz que fije las prioridades en este contexto, incluso cuando se trate de cuestiones sensibles desde el punto de vista político.
16. La Oficina ha modificado su programación para reflejar de forma progresiva consideraciones de orden práctico que tienen que ver con los recursos y las capacidades técnicas disponibles. No obstante, de las entrevistas mantenidas con el personal de la OIT y con los mandantes se desprende que la Oficina no ha sabido definir claramente a los mandantes ni a los interlocutores de las Naciones Unidas su visión a nivel de país. Aunque el Programa de Trabajo Decente proporcione un marco general, no es en sí mismo suficiente para proporcionar esa visión (es decir, se trata de un conjunto general de conceptos que no necesariamente se adaptan a Filipinas ni al contexto del mercado laboral). Ello hace difícil que la Oficina pueda establecer prioridades claras que permitan un vínculo a una estrategia articulada de forma más clara y que, al mismo tiempo, estén apoyadas por presupuestos y calendarios realistas.

Asociaciones estratégicas en pro del desarrollo nacional

17. La OIT se encuentra en condiciones, a través del MANUD y el NPADW, de vincular el trabajo decente y la representación y acción tripartita con el marco más amplio de las Naciones Unidas y, por implicación, con el marco de desarrollo nacional. No obstante, hasta ahora ha existido muy poca superposición operativa entre estos dos tipos de redes de asociados (véase el gráfico 1 a continuación); se trata de una situación desafortunada dado que muchas de las cuestiones y de la naturaleza del trabajo son constantes en ambos marcos. Aunque cabe señalar algunas iniciativas conjuntas, la interacción entre los actores ha sido muy limitada.

Gráfico 1. Configuración actual de los asociados en relación con los marcos por país



- 18.** El programa de la OIT de apoyo a Filipinas se ha transformado gracias a un proceso de consultas por etapas que ha incorporado continuamente los intereses de los mandantes, el Programa de Trabajo Decente global tal y como se articula en el Programa y Presupuesto de la OIT, y el marco de desarrollo y las operaciones por país del equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países (UNCT). El Comité consultivo tripartito sobre trabajo decente se está transformando en un foro efectivo de planificación y coordinación estratégicas. No obstante, su labor podría recibir un mayor apoyo si se hiciese hincapié en reforzar el diálogo social sobre cuestiones clave, pero difíciles (por ejemplo, la flexibilidad y la protección del mercado laboral), y se definiesen de forma más clara las responsabilidades y la toma de decisiones.
- 19.** Para los mandantes nacionales, existen responsabilidades claras respecto del marco de desarrollo nacional, mientras que para la OIT, su apoyo se va a canalizar cada vez más a través de un programa consolidado de las Naciones Unidas. Esta situación crea ambigüedad en cuanto a los mecanismos de gobernanza de la Oficina a nivel nacional. Cabe preguntarse, por ejemplo, ante quién es responsable la Oficina y cómo debe proceder a ello, o cómo van a participar los mandantes en el proceso del MANUD mientras se procede a una consolidación y armonización de las Naciones Unidas a nivel nacional.
- 20.** La OIT ha participado y continúa participando en programas conjuntos con las Naciones Unidas. Colabora de forma relativamente eficaz con otros organismos de las Naciones Unidas en la planificación, la movilización de recursos, la aplicación del MANUD y la presentación de informes y exámenes conjuntos. La OIT está comenzando ahora a mejorar su eficacia a través de procesos de racionalización, aunque todavía queda mucho por hacer. Además, deben mejorarse aún más los mecanismos y la división de funciones y responsabilidades entre los organismos de las Naciones Unidas.
- 21.** Para otros interlocutores que participan en la aplicación, el reto sigue siendo la sostenibilidad. La Oficina debe ayudarles a crear la capacidad necesaria para recaudar fondos adicionales. A más largo plazo, las ONG y otros grupos comunitarios que participan en los proyectos de la OIT deben ir pensando en adoptar un modelo propio del sector privado y un enfoque de tipo empresarial.

22. La OIT ha demostrado un compromiso constante por establecer un proceso de diálogo y consultas con los mandantes nacionales. La Oficina se ha propuesto ampliar la naturaleza representativa del Comité directivo tripartito y ha propuesto que se amplíe su composición. No obstante, de las entrevistas mantenidas con diversos interlocutores, que han trabajado estrechamente con la OIT durante años, se desprenden sentimientos encontrados sobre la función y el nivel de las consultas con la OIT. Algunos entrevistados consideraban que la OIT propone más ideas de las que solicita y que las contribuciones de los interlocutores sociales a veces reciben menos peso cuando no se conforman a los parámetros de la OIT. Varios entrevistados señalaron además que les confundía la amplia gama de actividades que siempre estaban en marcha y no les quedaba claro de qué forma esas actividades contribuirían, en general, a aplicar los NPADW. No obstante, los interlocutores sociales también reconocen que para establecer un consenso tripartito se necesita mucho tiempo y recursos y que la OIT es la única organización con el mandato y los recursos técnicos necesarios para mantener ese impulso y guiar en la aplicación del programa.
23. El buen funcionamiento de los comités tripartitos crea oportunidades para coordinar programas conjuntos que la Oficina no debería dejar pasar. En general, se ha de promover mejor la visión común y el programa compartido de trabajo decente, lo que permitirá que las contribuciones destacadas de los miembros tripartitos influyan en los procesos. Muchos organismos no conocen suficientemente estas ventajas comparativas.

Atención especial y eficacia del apoyo técnico de la OIT en Filipinas

24. El apoyo de la OIT a Filipinas está gestionado directamente por la OSR-Manila, que cuenta con el apoyo técnico adicional de la Oficina Regional de Bangkok y la sede de Ginebra. Desde 2001, el programa de cooperación técnica de la OSR-Manila ha contado con poco más de 10 millones de dólares de los Estados Unidos procedentes de recursos extrapresupuestarios, de los cuales cerca de la mitad se han utilizado para luchar contra el trabajo infantil. Estos recursos vienen a añadirse a los aproximadamente 6 millones de dólares que se calcula ha destinado la OSR de su presupuesto ordinario para Filipinas durante el mismo período.
25. Las intervenciones de la OIT han sido muchas y en general dispersas entre las cuatro categorías estratégicas de trabajo decente. Se estima que el nivel del trabajo ha sido alto y en general muy eficaz. El trabajo realizado gracias a los recursos de la cooperación técnica se ha destinado a: i) proteger a los trabajadores domésticos; ii) eliminar el trabajo infantil en sectores específicos y aplicar un programa de duración determinada global para abordar las peores formas de trabajo infantil; iii) reforzar la estructura vinculada a los ingresos y la productividad en el sector rural; iv) facilitar el empleo de los jóvenes y el desarrollo de calificaciones profesionales; v) promover la igualdad de género y los derechos de los pueblos indígenas, y vi) contribuir a integrar el trabajo decente en los ámbitos nacional, regional y comunitario. Gran parte de ese trabajo contó con apoyo de los recursos destinados a la cooperación técnica.
26. Las iniciativas se han integrado en la asistencia técnica con cargo al presupuesto ordinario que respalda un enfoque del trabajo decente basado en las normas y los derechos. Los conocimientos técnicos de la OSR han servido para apoyar la ratificación y aplicación de las normas de la OIT, incluido el examen tripartito de las dificultades que subsisten para ratificar el resto de los convenios fundamentales de la OIT, y para dar prioridad a los convenios relativos a la inspección del trabajo y las normas del sector marítimo. Asimismo, se han realizado labores en cuestiones transversales como la igualdad de género, la integración de los interlocutores sociales a través de más iniciativas de creación de capacidades y la participación directa en la planificación y puesta en marcha de los proyectos.

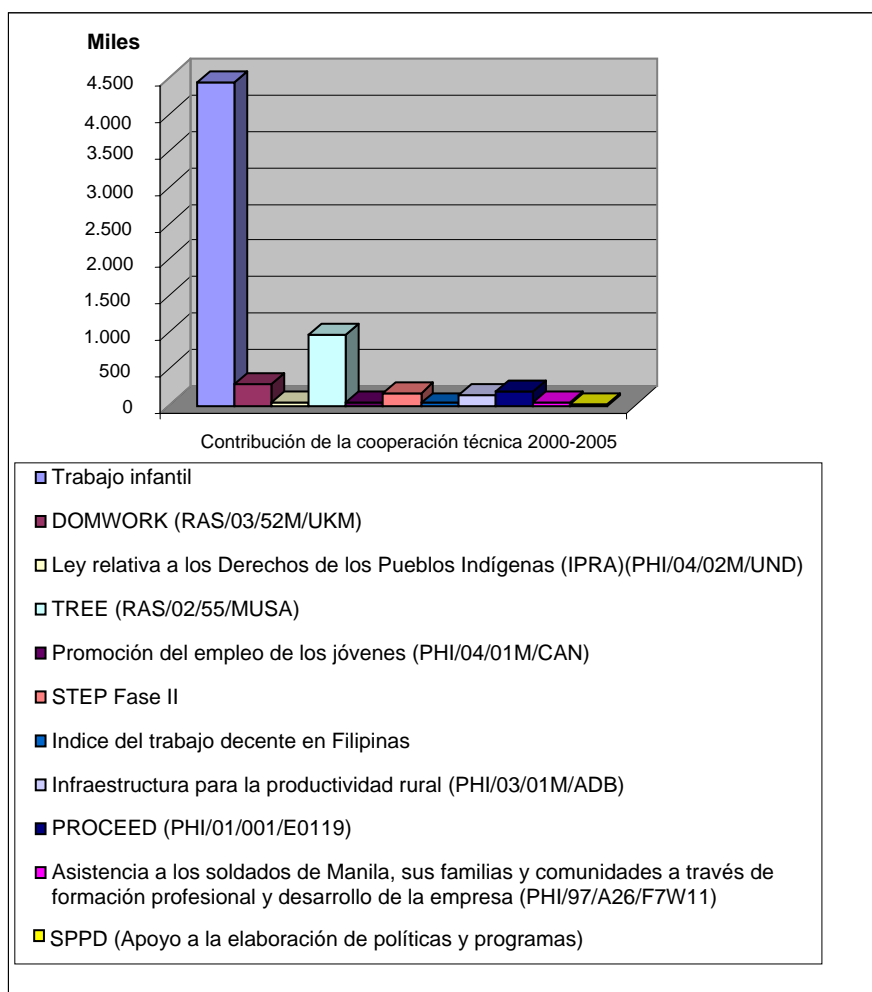
27. En el gráfico 2 se proporciona un desglose de las intervenciones del programa por país de la OIT⁵. En el gráfico 3 se muestra el desglose de la cooperación técnica extrapresupuestaria en Filipinas, por proyecto.

Gráfico 2. Prioridades del NPADW y apoyo de la OIT, basados en el plan de trabajo del programa común de 2004

Derechos en el trabajo	<p>NPADW: <i>Compromiso conjunto para apoyar la ratificación de convenios prioritarios y reforzar la aplicación en la práctica de ciertos convenios de la OIT ya ratificados. Además, se llegó al compromiso conjunto de extender las normas a los hombres y mujeres del sector informal, de tratar la incidencia del trabajo peligroso y las peores formas de trabajo infantil, y de promover la protección jurídica y social de los trabajadores extranjeros.</i></p>
	<p>OIT: La OIT ha apoyado la promoción de la ratificación y aplicación de los convenios relativos a la migración, el trabajo forzoso, los trabajadores del sector marítimo, los pueblos indígenas y otras cuestiones importantes a través del asesoramiento técnico, los programas de formación y la orientación, tanto formal como informal, proporcionada a los interlocutores. Asimismo, la OIT ha apoyado los esfuerzos de los interlocutores sociales, especialmente el Gobierno, por reforzar la aplicación de los convenios ratificados. Aunque se ha avanzado mucho, todavía existen algunos cuellos de botella en materia legislativa, y la aplicación de ciertos convenios ha sido incompleta e ineficaz hasta la fecha.</p>
	<p>OIT: La OIT ha proporcionado apoyo financiero y técnico a gran escala para luchar contra las peores formas de trabajo infantil en Filipinas. El programa sobre el trabajo infantil ha contribuido en gran medida a que se desplieguen esfuerzos nacionales para luchar contra el trabajo infantil.</p>
Empleo	<p>NPADW: <i>Se está de acuerdo en que crear más oportunidades de trabajo decente es un complemento importante y necesario para las políticas macroeconómicas del Gobierno. Asimismo, se ha examinado la necesidad de abordar las tensiones que existen en torno al aumento de los ingresos y la «conservación» de los puestos de trabajo debido a la baja productividad y a que los graduados universitarios y quienes abandonan la escuela no tienen las calificaciones que corresponden a las nuevas oportunidades de empleo.</i></p>
	<p>OIT: El apoyo de la OIT a este objetivo ha supuesto hacer hincapié en los pobres, las mujeres, los jóvenes y demás grupos desfavorecidos. Asimismo, la OIT ha apoyado la creación de empleo en las microempresas y en las PYME, fomentado el empleo local y el espíritu empresarial, y apoyando el empleo juvenil.</p>
Protección social	<p>NPADW: <i>Cabe destacar la escasa cobertura que existe en todos los aspectos de la seguridad social, por lo que se dio prioridad a ampliar la cobertura de la seguridad social y el seguro por enfermedad a las poblaciones excluidas. Asimismo, se consideró importante ampliar la cobertura a los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores domésticos, los trabajadores filipinos que regresan del extranjero y demás trabajadores vulnerables. Por último, el programa hizo hincapié en la necesidad de promover la seguridad y la salud y las condiciones laborales en el lugar de trabajo.</i></p>
	<p>OIT: El apoyo de la OIT se concentró en proteger a los trabajadores domésticos y en ampliar la protección social a las mujeres vulnerables, principalmente a través de los sistemas de seguro por enfermedad. La OIT ha proporcionado intervenciones mixtas para abordar de manera general la protección del trabajo y el VIH/SIDA en el lugar de trabajo.</p>
Diálogo social	<p>NPADW: <i>Entre los problemas señalados por los interlocutores sociales figuraban la falta de acceso y participación en el diálogo social de las mujeres y otros grupos vulnerables de la sociedad. Se dio prioridad a comprender las cuestiones y a desarrollar nuevas herramientas y modelos sobre la libertad sindical y la negociación colectiva. Asimismo, se destacó la necesidad de crear las capacidades que permitan a los interlocutores sociales y otros actores no tradicionales una representación apropiada de sus sectores. Otra área de atención fue la mejora de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el fomento de un debate y un diálogo más informado sobre cuestiones relacionadas con el empleo.</i></p>
	<p>OIT: La OIT proporcionó asistencia técnica para desarrollar el diálogo social y establecer asociaciones a nivel de política nacional, lo que permitió a los mandantes concluir el Acuerdo social sobre paz laboral y estabilidad. La OIT apoyó a los interlocutores sociales clave en sus intentos por reforzar su capacidad organizativa para aumentar el número de miembros y mejorar la representación a través de nuevos servicios y productos para los miembros.</p>

⁵ Una evaluación detallada de la eficacia de tales intervenciones se ofrece en el informe completo.

Gráfico 3. Desglose de la cooperación técnica con cargo a fondos extrapresupuestarios en Filipinas, por proyecto



Observaciones generales sobre el apoyo técnico de la OIT

- 28. Coherencia.** Existe un diálogo continuo con los mandantes en relación con la importancia relativa que ha de concederse a diversos componentes de la estrategia del NPADW. Al examinar la labor realizada, se desprende que el proceso de planificación no sólo debería tener en cuenta la importancia relativa que se concede a varias iniciativas, sino que también debería considerar la influencia que el momento y la escala pueden tener en los cambios que se produzcan. En ese sentido, el apoyo de la OIT parece estar bastante disperso y, en muchas áreas, no contar con niveles clave de actividad. Quizás, y como consecuencia de ello, exista una falta de integración y vínculos entre los programas de la OIT como por ejemplo el empleo juvenil, la formación profesional y las intervenciones destinadas específicamente a apoyar a grupos vulnerables como los trabajadores domésticos o los niños trabajadores.
- 29. Economías formal e informal.** La OIT ha concebido su programa tanto para la economía formal como para la informal, valiéndose de la cooperación técnica para realizar actividades piloto a nivel local y realizando actividades que enlacen con la influencia de políticas. El apoyo que ha prestado tanto a los actores de la economía formal como de la informal se ha realizado en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, y ha incluido la investigación, los servicios de asesoramiento y la creación de capacidad institucional. Ante las realidades del actual mercado laboral de Filipinas, es necesario

centrar la atención en la economía informal tanto de las zonas rurales como de las urbanas. La mayoría de los trabajadores filipinos se beneficiarían de un aumento de las calificaciones y la productividad, de mayores ingresos y de una mejor protección de los trabajadores vulnerables a través de esfuerzos destinados a formalizar la economía informal. Todo ello sugiere que hay que desarrollar más estrategias tripartitas para abordar la cuestión del trabajo decente de los trabajadores y las empresas de la economía informal.

30. **Estrategias de desarrollo locales.** Filipinas ha transferido una parte importante de su toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales, lo que plantea desafíos a la hora de adoptar políticas y emprender reformas. En ese sentido, es importante evaluar en qué medida las iniciativas a nivel local aportan y pueden aportar cambios importantes. Cabe señalar las pocas iniciativas integradas de desarrollo local propuestas por la OIT que pueden servir de punto de entrada para influir en las políticas y prácticas transferidas. Ello sugiere que la OSR-Manila debe trabajar más estrechamente con los interlocutores sociales para evaluar la posibilidad y eficacia de las iniciativas propuestas a nivel local antes de proceder a su aplicación.
31. Se están acelerando los esfuerzos por aumentar la visibilidad de la OIT a nivel local y, por ejemplo, la dirección de la Oficina ha visitado diversos proyectos y participado en foros a nivel local. Esta mayor presencia también ha tenido efectos positivos en la motivación y la buena voluntad de los interlocutores locales.

III. Eficacia organizativa

32. Para mejorar la eficacia de la OIT ha de prestarse atención a las políticas y prácticas internas que configuran su entorno operativo. Por lo tanto, como parte de la evaluación, se consideraron las principales dimensiones organizativas habilitadoras frente a las normas de rendimiento.
33. **Gestión en función de los resultados.** El análisis de los datos de las entrevistas y las observaciones realizadas sobre el flujo de trabajo de la Oficina sugieren que existe una familiaridad y unos «conocimientos técnicos» desiguales por parte del personal y de los mandantes sobre la planificación y aplicación estratégica en general y sobre los PTDP en particular. El equipo de la OSR-Manila se beneficiaría de un apoyo más directo y de un intercambio de experiencias con la OIT. Además, el apoyo a la creación de capacidad de la Oficina y los mandantes para diseñar, evaluar y revisar los documentos de los proyectos de forma que reflejen mejor la estrategia de los PTDP sería muy útil.
34. Un examen exhaustivo de las iniciativas recientes sugieren que la Oficina ha llevado a término sus estrategias hasta el punto de articular estrategias de salida, pero no ha realizado un examen sistemático del seguimiento. La Oficina ha movilizado recursos en forma de proyectos. Aunque en gran medida esté determinado por los donantes, el enfoque sigue reflejando en parte una mentalidad de proyecto que no favorece se aborden cuestiones de sostenibilidad una vez que la financiación de la cooperación técnica desaparece; entonces la responsabilidad de la Oficina y de los mandantes para seguir adelante con la iniciativa parece decaer.
35. La Oficina comienza ahora a abordar estas cuestiones, tanto en lo que se refiere a sus propios procesos internos como el apoyo a los mandantes para que mejoren su propia atención en los resultados. El actual desarrollo y acabado de un PTDP formal es en teoría un logro importante para la Oficina, especialmente si el PTDP puede establecerse como un plan de trabajo «vivo y que respira» que el personal pueda asumir como suyo y en el que se delimiten claramente las responsabilidades, la rendición de cuentas y los recursos.

36. La administración de la OSR-Manila está ampliando la visión de la Oficina y de forma más explícita determinando cuáles son los vínculos directos e indirectos entre el PTDP y otras cuestiones más amplias como la reducción de la pobreza y el logro de los ODM. Está surgiendo una lógica clara sobre los programas, con estrategias de alto nivel que repercuten en niveles semiestructurados de acciones y productos. Todavía no hay resultados con indicadores y metas de avances asociados, ni sistemas para supervisar y examinar, aunque se está avanzando progresivamente en este área. La OSR-Manila se beneficiaría ahora de una planificación de los procesos de gestión del ciclo de los programas, en la que se asignase la responsabilidad para cada tarea específica y se estableciesen unos plazos estrictos para su realización.
37. **Responsabilidad y toma de decisiones internas.** La OSR-Manila ha sabido innovar en sus esfuerzos recientes por reorganizar los sistemas y las prácticas internas de forma que apoyen mejor un enfoque estratégico de la programación a nivel de país. La creación de cinco equipos de trabajo básicos para ocuparse de las iniciativas clave en materia técnica y administrativa está introduciendo flexibilidad y mejorando la respuesta a las oportunidades y los retos relacionados con la estrategia. La OSR-Manila está añadiendo a todo esto un intercambio regular para garantizar una actividad integrada y una planificación de los recursos que apoyen los resultados clave del PTDP.
38. No obstante, la OSR-Manila continúa exhibiendo un enfoque algo fragmentado en ciertas iniciativas, en parte debido a la escasa comunicación y coordinación que existe con la sede y otras partes de la región en relación con iniciativas más amplias con componentes en Filipinas. Estos enfoques intraregionales e interregionales son difíciles de coordinar y seguir la trayectoria desde una perspectiva nacional. Asimismo, no resulta fácil comprender e informar sobre cómo apoyan los resultados de los países. En algunos casos, la OSR-Manila no está bien informada de antemano sobre estas iniciativas y tiene dificultades para explicar a los mandantes su integración en la estrategia acordada a nivel de país. Una visión y un marco sobre el trabajo decente más claros podrían garantizar una coherencia entre las iniciativas.
39. **Movilización de recursos.** En el desarrollo y aplicación de su programa de apoyo a Filipinas, la Oficina trabaja en un contexto presupuestario limitado, en el que prácticamente todas las iniciativas dependen de la disponibilidad de recursos financieros externos. Durante el período 2000-2005, la Oficina pudo movilizar recursos para una serie de iniciativas que se ajustan bien al NPADW. Ello sugiere que los donantes valoran positivamente el enfoque más estratégico adoptado por la Oficina y los mandantes nacionales.
40. En un contexto de constantes cambios en las modalidades de ayuda, la Oficina reconoce la necesidad de adoptar enfoques más innovadores para desarrollar su programa y, con tal fin, está empezando a buscar alternativas de apoyo extrapresupuestario. La OSR-Manila está realizando actualmente un ejercicio de «búsqueda de donantes», con objeto de determinar sinergias y áreas de interés mutuo con varios donantes específicos para movilizar recursos locales. Además de identificar fuentes posibles para obtener recursos extrapresupuestarios, este ejercicio también está contribuyendo a hacer que la Oficina sea visible dentro de la comunidad de desarrollo de Filipinas y a conseguir que los posibles interlocutores en materia de desarrollo se den cuenta del mandato y las capacidades únicas de la OIT.
41. La OSR también está explorando la posibilidad de aprovechar las asociaciones público-privadas o hacer un fondo común de recursos procedentes de un consorcio de diferentes donantes. Muchos de los donantes principales se comprometen ahora en modalidades de financiación más descentralizadas; asimismo, están más dispuestos a las colaboraciones estratégicas a nivel de país con organismos especializados como la OIT.

- 42. Sistemas de gestión del conocimiento y resultados.** La estrategia de la OIT de apoyo al trabajo decente en Filipinas reconoce la necesidad de generar conocimientos a través de la investigación, la evaluación, el desarrollo de herramientas y la adaptación de los productos técnicos a las necesidades locales. Todas las iniciativas de cooperación técnica examinadas disponen de componentes de conocimientos bien definidos que se integran en intervenciones multifacéticas.
- 43.** No obstante, las actuales prácticas de la Oficina en materia de compartición y gestión de los conocimientos han sido menos coherentes. El acceso a muchos de los documentos más importantes no está centralizado y la memoria institucional del trabajo realizado es muy pobre. Esta situación se reproduce en la OSR, donde la gestión de los conocimientos se considera una de las capacidades más importantes que requiere mejora. No obstante, la dirección de la OSR es consciente de este problema y se ha comprometido a mejorar la situación.
- 44.** La OSR-Manila también se caracteriza por una comunicación todo menos que estratégica, pero está tomando medidas para revisar su estrategia en materia de comunicaciones, a través de la mejora del sitio web, la creación de un sistema de archivos electrónicos, la introducción de boletines informativos electrónicos, y está explorando nuevas formas de comunicarse con las partes interesadas. Tales iniciativas deberían verificarse para evaluar su utilidad.
- 45.** En general, muchos de los sistemas de comunicación e información a nivel de las OSR forman parte de las redes más grandes de la Oficina; la orientación y el apoyo de Ginebra y la OR de Asia deben ser más oportunas y eficaces en abordar las lagunas que existen en materia de capacidad.
- 46. Supervisión y examen para evaluar los resultados.** Como ocurre con muchos organismos en fase de reforma, el diseño y utilización de indicadores de resultados y el establecimiento de prácticas para supervisar y examinar los avances obtenidos se dejan a menudo para una segunda fase. En Filipinas, ni el PTDP ni el NPADW ni el MANUD disponen de un programa basado en los resultados como debe ser, en el que se señalen los resultados, los indicadores posibles y los mecanismos de supervisión, verificación y evaluación. No obstante, en todos los casos se están dando los primeros pasos para poner en marcha esos elementos.
- 47.** En lo que respecta al MANUD II, la OSR-Manila se está encargando de supervisar y evaluar una de las cinco áreas de cooperación y ha comenzado a preparar el esquema de los productos del PTDP en torno a cuatro resultados, con la intención de presentar informes periódicos sobre la marcha de las actividades. Los esfuerzos dedicados a introducir una matriz de resultados en el NPADW se han visto impedidos por las dificultades a que se enfrentan los mandantes para realizar su propia planificación basada en los resultados y en los recursos.

Niveles de indicadores y sistemas de control y evaluación

- **Programa y Presupuesto** (metas para indicadores, presentación de informes anuales sobre la marcha de las actividades para el Informe de aplicación)
- **MANUD** (matriz/indicadores de resultados, estudios de referencia, informes anuales sobre la marcha de las actividades, exámenes periódicos)
- **PTDP** (indicadores a nivel de resultados, informes sobre la marcha de las actividades basados en indicadores, exámenes bienales sobre el programa por país)
- **Proyecto** (marco lógico con indicadores, informes sobre la marcha de las actividades, y evaluaciones a mitad y fin de período)

48. La OSR-Manila se ha visto aún más limitada por la actual ambigüedad que existe sobre cómo deben configurarse los diferentes niveles de «resultados». En un nivel, los actuales resultados del PTDP se enlazan con indicadores de un nivel superior descritos en el Programa y Presupuesto de la OIT para 2006-2007 — seis resultados del PTDP se corresponden con 14 indicadores diferentes del Programa y Presupuesto. Los mismos resultados del PTDP se basan en indicadores de resultados y en planes de control y evaluación de ocho proyectos diferentes de cooperación técnica. Por último, el PTDP servirá de puente para el MANUD, y la OSR proporcionará, en las iniciativas en las que participe, indicadores de resultados a nivel de productos del MANUD. Actualmente, se espera contribuir con estudios de referencia y supervisión de ocho de los productos. Dentro de este entramado, no está claro cómo se enlazan los diversos niveles de indicadores entre ellos ni cómo puede lograrse que todo el proceso sea más específico y eficaz.
49. La Oficina debe finalizar un plan de aplicación del PTDP que cuente con recursos, establecer unas condiciones de referencia o de base y especificar los avances importantes que deben realizarse durante el período de planificación. Ya se ha comenzado a trabajar en ello, aunque vincular los recursos por tipo sólo se ha hecho de manera somera y en los planes siguen incorporándose de forma muy vaga los recursos procedentes de otras partes de la Oficina o de las partidas del presupuesto ordinario correspondientes a la cooperación técnica. Mientras no se termine esta labor, la Oficina no está en condiciones de señalar ninguna insuficiencia de recursos ni de dar prioridad a las áreas en las que se pueden movilizar recursos.

IV. Recomendaciones

50. El programa de apoyo de la OIT a Filipinas ha sabido responder a las prioridades de los mandantes, ha sido coherente con los marcos de desarrollo nacional y está bien situado gracias a la colaboración con las Naciones Unidas y otros interlocutores. Las intervenciones realizadas han sido correctas y efectivas desde el punto de vista técnico. Los retos principales que se presentan para la próxima fase tienen que ver con la necesidad de una mayor atención, eficacia y responsabilidad.

Visión, estrategia y marco del programa

51. La Oficina debería:
- a) Ofrecer más orientación sobre gobernanza y responsabilidad en relación con el Marco de Políticas y Estrategias de la OIT, el MANUD y el Comité directivo tripartito nacional.
 - b) Centrar el apoyo técnico en crear más capacidades para que los interlocutores sociales puedan realizar una planificación estratégica y una gestión basada en los resultados, en las que se incluya la incorporación de una evaluación de los riesgos periódica y conjunta de la planificación, la adopción y la revisión. Para ello se puede tratar de incluir a los mandantes en el desarrollo de la cooperación técnica y en la formación de la gestión de los ciclos de los proyectos.

Asociaciones estratégicas

52. Los mandantes nacionales y la OSR deberían:

- c) Utilizar de forma más eficaz el Comité consultivo tripartito sobre trabajo decente para contribuir a consolidar y aplicar el NPADW. Es especialmente importante que se integre una perspectiva basada en los recursos en el proceso de planificación y que se evalúe periódicamente la efectividad en función de los costos de las intervenciones.
- d) Negociar en el marco del Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países un acuerdo más formal entre organismos sobre la división de la especialización de los programas y demás responsabilidades. Asimismo, se necesita claridad entre los asociados de las Naciones Unidas en cuestiones como los programas conjuntos o sobre la forma en que se ha de comprender, gestionar y promover la visibilidad de la asociación con las Naciones Unidas.

Composición y aplicación del programa

53. La OSR debería:

- e) Prestar más atención a los esfuerzos conjuntos con los mandantes en materia de promoción, concienciación pública y movilización de recursos y acciones para hacer realidad el Programa de Trabajo Decente.
- f) Realizar un simple examen de los recientes proyectos piloto para hacer un seguimiento e informar sobre la situación en que se encuentran varios años después de su aplicación. Un ejercicio de este tipo permitiría identificar cuáles son las acciones directas más efectivas que han de tener en cuenta la OIT, los interlocutores y los donantes, así como reforzar un diálogo continuo sobre las iniciativas para las que ya no se disponen de recursos extrapresupuestarios.
- g) Dentro de un sistema de gobernanza altamente transferido, el desarrollo local sigue siendo un punto de entrada importante para la OIT. La OSR-Manila puede reforzar aún más la aplicación de marcos y redes a nivel local, especialmente a través de una participación más activa de los mandantes.

Eficacia organizativa

54. La OR-Asia y la OSR deberían:

- h) Finalizar en el plazo de seis meses la matriz de resultados del PTDP y contar con información de referencia. Establecer unas prácticas de control y evaluación que aporten coherencia al MANUD, las actividades de los proyectos y los marcos de resultados basados en el Programa y Presupuesto de la OIT.
- i) Considerar la posibilidad de establecer metas de movilización de recursos de duración determinada en cada área prioritaria del PTDP y desarrollar estrategias para cumplir esas metas.
- j) Centrar el apoyo a los mandantes en el desarrollo de indicadores para el NPADW y establecer un sistema periódico de compartición de información y de consultas sobre los planes de trabajo y el control de las actividades en marcha.
- k) Compartir más las experiencias adquiridas a nivel de país en toda la Oficina.

V. Comentario de la Oficina sobre la evaluación

55. La Oficina valora positivamente esta evaluación. Tratándose del primer esfuerzo por evaluar la eficacia del apoyo general de la OIT a un país la evaluación representa un paso importante en la mejora de la gestión basada en los resultados y en la elaboración y puesta a prueba de un nuevo enfoque en materia de evaluación.
56. En la evaluación se examina hasta qué punto una serie de aportaciones de diferentes actividades de la OIT y de fuentes de financiación se unen para proporcionar coherencia e incidencia. Como es lógico, en la evaluación se señala que muchas de las diversas aportaciones no han dado necesariamente lugar a una elaboración de estrategia clara ni a unos resultados específicos.
57. En el informe se reflejan bien los cambios en los procesos de programación y diálogo social que se han producido durante el período de cinco años, en los que han intervenido dos generaciones del plan nacional de acción tripartito relativo al trabajo decente, el Plan de desarrollo de Filipinas a medio plazo y dos generaciones de evaluaciones anuales/MANUD, y desde 2005 del PTDP. Esta evolución ha sido un proceso de aprendizaje, en el que ha quedado claro que es muy importante contar con la participación y el apoyo no sólo de los mandantes tripartitos, sino también de un grupo mucho más grande de asociados estratégicos. En el informe también se destaca la importancia de hacer corresponder el Programa de Trabajo Decente con los marcos de desarrollo nacional.
58. Los diferentes tipos y la naturaleza variada de las actividades objeto del informe son un ejemplo del enfoque tradicional de los proyectos. Los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente a menudo se han abordado también en programas diferentes. Tales enfoques no se han concentrado realmente en un modelo de programación por país de la OIT integrado, y mucho menos en un programa por país de las Naciones Unidas coherente. La Oficina utilizará estos datos para mejorar la programación por país del trabajo decente y para explorar la posibilidad de obtener un apoyo extrapresupuestario global para un programa de trabajo decente por país integrado.
59. En el informe también se destaca los cada vez más complejos entornos en los que hay que trabajar para influir en unas políticas que promuevan el trabajo decente. La Oficina prestará mayor atención a crear la capacidad de los mandantes y del personal, en especial en materia de estrategias y gestión basada en los resultados, gestión de los conocimientos y sistemas integrados de elaboración, control y evaluación de programas. A nivel nacional, esta labor deberá realizarse en tándem con el sistema de las Naciones Unidas en general, que debe hacer frente a muchas de estas mismas cuestiones.
60. *El Comité tal vez estime oportuno recomendar al Consejo Administración que solicite al Director General que tenga en cuenta los datos y las recomendaciones expuestos anteriormente, junto con las deliberaciones del Comité, para seguir apoyando a Filipinas a través del programa de trabajo decente por país de la OIT.*

Ginebra, 5 de octubre de 2006.

Punto que requiere decisión: párrafo 60.