

Organización Internacional del Trabajo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Revisión del Programa de País Nicaragua 2008 - 2011

Equipo de revisión:

Mauricio García Moreno, Consultor Externo

Sabas Monroy, Oficial de Monitoreo y Evaluación, Oficina Regional Lima

Walter Romero, Oficial de Programación, ETD/OP San José

Noviembre 2010

Índice de contenidos

Índice de contenidos	i
Lista de anexos	ii
Lista de tablas	iii
Lista de siglas o abreviaturas	iv
Resumen ejecutivo	v
1. Contexto y antecedentes del programa de país	1
a. Breve reseña del contexto social, político e institucional.....	1
b. Antecedentes del programa de país.....	2
2. Alcance y metodología de la revisión	4
a. Alcance de la revisión.....	4
b. Metodología de la revisión.....	5
3. Principales hallazgos	5
a. Revisión del diseño, alcance e implementación del programa de país	5
b. Progreso de los resultados del programa de país	13
4. Conclusiones y recomendaciones	25
Anexo 1	31
Anexo 2	31
Anexo 3	44
Anexo 4	44

Lista de anexos

Anexo 1	Formato de calificación para resumir los hallazgos del CPR
Anexo 2	Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados
Anexo 3	Lista de personas entrevistadas
Anexo 4	Términos de referencia

Lista de tablas

Tabla 1	Proyectos ejecutados en Nicaragua y su vinculación con los efectos directos del PTD.
Tabla 2	Nivel de ejecución de cada uno de los productos
Tabla 3	Progreso alcanzado rumbo a los resultados esperados

Lista de siglas o abreviaturas

IPEC	Programa internacional para la eliminación del trabajo infantil
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua 2008 – 2011.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Organizaciones de empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPE	Oficina de Proyectos Europeos
OT	Organizaciones de trabajadores
PNETD	Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno
PTD	Programa de Trabajo Decente (Marco de asistencia técnica de la OIT) Nicaragua 2008 - 2010
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TLC	Tratado de Libre Comercio
ETD/OP	Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para la América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Resumen ejecutivo

Antecedentes y contexto

Según los cálculos más recientes, en Nicaragua la pobreza afecta al 62% de la población total, mientras que el 32% se encuentra en pobreza extrema. La tasa neta de participación laboral es de 57% y la tasa de desempleo fue de 8% en 2008. El principal déficit estructural del mercado de trabajo nicaragüense es la calidad del empleo que genera la economía. El subempleo sigue siendo elevado, más del 30% de los trabajadores ocupados en el 2008 estaban subempleados.

Nicaragua es parte del Tratado de Libre Comercio firmado entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos. En este tratado, el país se comprometió a cumplir la legislación laboral y los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo de la OIT. Por esta razón, el cumplimiento de la legislación laboral reviste importancia económica y política.

Por otro lado, el diálogo social debe ser estimulado y reconocido como el camino para zanjar diferentes posiciones y alcanzar los consensos básicos acerca de cómo construir mejores condiciones sociolaborales que demandan y esperan los ciudadanos. La institucionalización del diálogo en el país está legalmente establecida, a través de las leyes que crean el Consejo Nacional del Trabajo, el Consejo Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y la Comisión Laboral del CONPES. Estos espacios legítimos de diálogo nacional en materia laboral requieren ser conformados, instalados y fortalecidos

El Programa de Trabajo Decente Nicaragua 2008 - 2011 se inscribe en los esfuerzos que la OIT ha venido promoviendo a nivel mundial para la creación de trabajo decente como la mejor estrategia de crecimiento con empleo de calidad y bienestar. Plantea tres prioridades: i) promover el cumplimiento efectivo y la aplicación de las normas internacionales del trabajo, ii) fortalecer la capacidad de los mandantes para elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y, iii) fortalecer el Consejo Nacional del Trabajo en cuanto a su capacidad de incidir en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas de desarrollo sociolaboral.

Metodología

El ejercicio de revisión fue de carácter interno, aunque contó con el apoyo de un consultor externo, quien tuvo las funciones de facilitar el proceso de revisión, recolectar y analizar la información, y redactar este informe.

Adicional a una revisión de la documentación relevante del PTD, se realizó una misión a San José y Managua entre el 23 y el 30 de septiembre de 2010, durante la cual se

realizaron entrevistas a los funcionarios de la OIT de las oficinas de San José y Nicaragua, así como a funcionarios del gobierno de Nicaragua, de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y de otras agencias de las Naciones Unidas.

Principales hallazgos y conclusiones

Relevancia del PTD. El PTD es pertinente en cuanto a los compromisos internacionales del país y en cuanto a las políticas nacionales. Si bien el documento abarca los temas prioritarios que requieren apoyo de la OIT, un análisis más exhaustivo que el realizado sobre las capacidades institucionales de Nicaragua habría sido beneficioso para establecer los efectos directos a alcanzar, de manera más acorde con la situación de los mandantes del país.

Socios, estrategias y relaciones interagenciales. La OIT ha establecido alianzas ventajosas para la ejecución del PND, tanto con el SNU como con otras organizaciones. El trabajo con las agencias del SNU en el marco del MANUD se realiza de manera coordinada. Por otro lado, los mandantes consideran relevante y necesario el trabajo que la OIT realiza en el país, al tiempo que califican de excelentes las relaciones con la organización y sus funcionarios, resaltando la pertinente y oportuna asistencia técnica recibida.

Orientación a gestión para resultados. Existen una serie de factores estructurales institucionales, que escapan a la gestión del ETD/OP, que limitan una adecuada gestión para resultados. Entre esos factores se encuentran los siguientes: inadecuada articulación entre el PTD y el sistema de clasificación presupuestaria del ETD/OP, y la insuficiente alineación entre el PND y la estructura orgánico-funcional del ETD/OP. Por otro lado, hay factores que pudieron haberse elaborado mejor durante el diseño del plan: los productos se enunciaron de manera amplia y general, y algunos indicadores se elaboraron sin guardar todas las características técnicas adecuadas.

Estructura organizacional. A pesar de las dificultades para ejecutar el PTD, las actividades y recursos de la OIT, se han centrado en las prioridades y efectos directos establecidos en el Plan. Los especialistas de la OIT tienen prestigio entre los mandantes y sus actividades son bien apreciadas. Además, la OIT atiende las demandas del gobierno de manera oportuna.

Diseminación de conocimientos. Es parte de la cultura observada de la OIT y de su personal diseminar y compartir la información. Los mandantes aprecian esta cualidad. Sin embargo, no hay un sistema que permita a los mandantes dar seguimiento al PTD.

Nivel de recursos. Se considera que para implementar cabalmente los planes y lograr el fortalecimiento de las capacidades institucionales que establece el PTD, se requería un abundante financiamiento por parte del Estado y de la cooperación internacional.

Puesto que no se prevé que tales recursos estén disponibles en el corto o mediano plazo, se considera que hay un desequilibrio entre los recursos disponibles y los objetivos planteados en el PTD.

Entrega de productos. Más de la mitad de los productos tiene aún un bajo nivel de ejecución, aunque debe tomarse en cuenta que solo han transcurrido las dos terceras partes del tiempo previsto para la implementación del PTD. La mayor parte de estos productos forman parte de las prioridades relacionadas con el diseño e implementación del PNETD y la operación y consolidación del CNT. Los productos que tienen un nivel de ejecución alto tienen que ver con la prioridad relacionada con la aplicación de la ley.

Uso de los productos. Se aprecia que las OT y las OE han usado provechosamente la mayoría de los productos generados por la OIT. Respecto al gobierno, se observa que algunos productos relacionados con el fortalecimiento institucional son procesados con lentitud, al tiempo que se observa que el gobierno usa y procesa con prontitud los productos orientados a producir bienes y servicios para la población.

Grado de avance de los resultados esperados. El mayor grado de avance del PTD se encuentra en la prioridad referida al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Las prioridades referidas al fortalecimiento de la capacidad institucional para el diseño e implementación de políticas de mediano y largo plazo muestran un nivel de ejecución bajo, aunque hay que resaltar que al programa aun le resta un año más de ejecución.

Recomendaciones

Relevancia del PTD. Para diseñar futuros PTD se recomienda incluir un análisis de supuestos y riesgos que tome en cuenta la situación política del país y las relaciones entre los mandantes. Se recomienda que solamente los contenidos de la planificación estratégica (análisis situacional y de involucrados, y diseño de prioridades y efectos directos) formen parte del PTD, y que la planificación operativa (diseño de productos y actividades, asignación de presupuesto y cronograma) sea un proceso interno tanto de los mandantes como de la OIT.

Socios, estrategias y relaciones interagenciales. Un aspecto susceptible de mejoras es proveer de más información a los mandantes y socios sobre otras áreas en las que trabaja la OIT, tales como los programas conjuntos, y que pudieran ser útiles para cumplir su misión institucional.

Orientación a gestión para resultados. A largo plazo es conveniente que la organización realice esfuerzos para alinear su estructura y sistemas hacia las operaciones centradas en los países y no únicamente en las regiones o en las áreas de especialización. El

nombramiento de encargados de país de entre los funcionarios presentes en los mismos como especialistas o encargados de proyectos podría ser una alternativa. A corto plazo, se sugiere que se mejore la técnica de elaboración de productos e indicadores, incluyendo la elaboración de un plan de monitoreo y evaluación que incluya tareas de seguimiento conjuntas con los mandantes. También es importante que se fijen responsables por la consecución de los efectos directos y de los productos.

Estructura organizacional. Se sugiere revisar la experiencia del ETD/OP en cuanto a la asignación de especialistas responsables por país en miras a identificar la mejor manera de fortalecer la gestión y coordinación de todos los elementos del PTD.

Diseminación de conocimientos. Se recomienda establecer mecanismos de difusión de las actividades que realiza el PTD de tal manera que los mandantes estén enterados no solo de aquello en lo que están involucrados sino de los esfuerzos que realizan otras instituciones para crear trabajo decente.

Nivel de recursos. Conviene insistir en que una adecuada gestión para resultados consiste, entre otras cosas, en una buena articulación entre la planificación estratégica y la operativa, entre el plan y el presupuesto. Es necesario introducir este elemento durante las discusiones para el diseño de los efectos directos y de los productos del PTD.

Entrega de productos. Se recomienda elaborar indicadores para cada uno de los productos. De esta manera se puede contar con información actualizada sobre el nivel de ejecución y usarla para la gestión del plan. Se recomienda también precisar más los productos en lugar del uso de genéricos.

Uso de los productos. Dado que una parte importante de la cooperación de la OIT con el país son actividades de capacitación convendría disponer de instrumentos que permitan establecer la eficacia de estos productos.

Grado de avance de los resultados esperados. Se sugiere identificar con los mandantes el conjunto de productos y efectos directos del PTD, seleccionar aquellos que se consideren prioritarios y viables de alcanzar, y determinar el punto al que se quiere llegar durante lo que resta de tiempo de ejecución.

Riesgos y oportunidades. Se reitera la importancia de ahondar en el análisis de riesgos y supuestos del PTD para futuras ediciones del mismo, a fin de considerar de manera más detallada aquellos factores del entorno que pueden afectar el cumplimiento de los resultados esperados.

1. Contexto y antecedentes del programa de país

a. Breve reseña del contexto social, político e institucional

Según los cálculos más recientes, en Nicaragua la pobreza afecta al 62% de la población total, mientras que el 32% se encuentra en pobreza extrema. La tasa de crecimiento de la economía nicaragüense fue del 3.2% en 2007 y en 2008; pero en 2009 la tasa se redujo a -1.5% debido a la crisis financiera internacional. La población total de Nicaragua se encuentra alrededor de 5.8 millones de habitantes, la población en edad de trabajar es de alrededor de 4 millones de personas, mientras que la población económicamente activa está conformada por 2.3 millones de personas. Esto significa que la tasa neta de participación es del 57%. Cerca de 184,000 personas estaban desocupadas en el 2008, lo que equivale a una tasa nacional de desempleo de un 8%. La mayoría de las personas desempleadas (75%) se encuentran en el área urbana, lo que significa una importante migración del campo a la ciudad y una consecuente presión por los servicios en el área urbana.

El principal déficit estructural del mercado de trabajo nicaragüense es la calidad del empleo que genera la economía. El subempleo sigue siendo elevado, más del 30% de los trabajadores ocupados en el 2008 estaban subempleados, porcentaje que se eleva a más del 45% en el área rural, debido a la altísima proporción de trabajadores en la economía informal y en la economía rural tradicional, que se desempeñan en actividades de muy baja productividad y nivel de ingreso. Más del 70% de los empleos que se crean anualmente se ubican en la economía informal y la pequeña actividad campesina. El 30% de los ocupados se emplea en actividades agropecuarias y un 48% desarrolla sus actividades como asalariados (en el sector rural este porcentaje baja a un 37%).

Al encontrar pocas oportunidades de empleo en su país, una importante cantidad de nicaragüenses emigran en busca de mejores oportunidades de vida y tras el deseo de alcanzar condiciones de trabajo decente. Según datos del Fondo Multilateral de Inversiones del BID, las remesas que recibió Nicaragua en el 2008 se estiman en 715 millones de US dólares, lo que representa aproximadamente el 12.2% del producto interno bruto del país. Estos ingresos han tenido una desaceleración anual de alrededor del 10% en los últimos años.

Las capacidades institucionales de Nicaragua para ejecutar las políticas públicas son limitadas, tanto por la fragilidad de sus instituciones como por la falta de recursos económicos del Estado y la ausencia de un número suficiente de cuadros técnicos estables en sus ministerios. En particular, se observa que las funciones de planificación

nacional a mediano plazo, y de seguimiento y evaluación de proyectos, programas y políticas aún se encuentran en una fase inicial de desarrollo.

Respecto al contexto político del país, es necesario mencionar que el diálogo entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores se ve opacado por las diferencias políticas entre los distintos actores. Aunque el diálogo nunca se ha llegado a bloquear, e incluso se han mantenido relaciones fructíferas en espacios específicos, la relación entre los mandantes no es lo suficientemente constructiva para producir consensos sobre temas estratégicos, y menos para aún para pasar de las propuestas a la acción. Por otro lado, el gremio de los empleadores atravesó por una etapa de fraccionamiento y debilidad que solo durante los últimos cuatro años ha empezado a superar. Las organizaciones de los trabajadores, en cambio, sufren de una gran atomización debida, en parte, a la posición que adoptan, de apoyo u oposición, frente al gobierno.

Otro aspecto de contexto que conviene mencionar es que Nicaragua es parte del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos. En este tratado, el país se comprometió a cumplir la legislación laboral y los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo de la OIT. Por esta razón, el cumplimiento de la legislación laboral reviste importancia económica y política.

b. Antecedentes del programa de país

El programa de país se inscribe en los esfuerzos que la OIT ha venido promoviendo a nivel mundial para la creación de trabajo decente como la mejor estrategia de crecimiento con empleo de calidad y bienestar, logrando una creciente conciencia al respecto en diferentes espacios supranacionales a nivel mundial, tales como la Cumbre Mundial de las Organizaciones de las Naciones Unidas en 2005, la IV Cumbre de las Américas en noviembre del 2005 y la Reunión del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en julio de 2006, entre otros.

Asimismo, el PTD toma explícitamente en cuenta la “Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y la República Dominicana” suscrita en Tegucigalpa, Honduras, el 30 de junio del 2005, con motivo del Foro Subregional Tripartito de Empleo. En esa declaración se menciona la necesidad de emprender acciones a favor de la generación de trabajo decente como una herramienta clave en la erradicación de la pobreza y la superación de las desigualdades. En igual sentido, en el marco de la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, que tuvo lugar en Brasilia en mayo de 2006, se aprobó la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente de la OIT, que propone políticas para el respeto a los derechos laborales fundamentales en el trabajo, la generación de más y mejores empleos a

través del crecimiento sostenido, mayor eficiencia y cobertura de la protección social y la promoción del tripartismo y el diálogo social.

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua 2008-2012 (MANUD, por sus siglas en español), firmado entre el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el Gobierno en abril del 2007, y los Objetivos del Milenio, (ODM) también constituyen referentes explícitos del PTD. En efecto, el MANUD establece varios resultados ligados con los objetivos del PTD.

En consideración a los marcos de política señalados anteriormente, el PTD establece 3 prioridades y 9 efectos para el período 2008 – 2011 y que son los siguientes:

Prioridades y efectos directos del programa de país

Prioridad 1: Promover el cumplimiento efectivo y la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

- Efecto directo 1.1: El país mejora el cumplimiento de la legislación laboral nacional, en particular aquella referido a los Convenios Fundamentales y Prioritarios de la OIT.
- Efecto directo 1.2: El Gobierno incorpora los principios de los Convenios Núms. 81 sobre la inspección del trabajo y 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), y sus respectivas Recomendaciones 81 y 133, en la modernización y fortalecimiento del sistema de inspección , con la participación activa de las OE y las OT.

Prioridad 2: Fortalecer al Gobierno, a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) y para mejorar la calidad y cobertura de los servicios que ofrecen.

- Efecto directo 2.1: Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) elaborado y ejecutado satisfactoriamente, con énfasis en el fomento del trabajo decente para los jóvenes, el mejoramiento del sistema de información sobre el mercado laboral y el fortalecimiento del servicio público de empleo y del sistema de formación profesional.
- Efecto directo 2.2: Plan de Empleo Juvenil y sus marcos operativo e institucional elaborados y validados tripartitamente.
- Efecto directo 2.3.: El INSS adopta y ejecuta reformas para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y la modernización de la gestión de los diferentes regímenes de seguridad social que administra, conducentes a la extensión de la cobertura de la seguridad social.
- Efecto directo 2.4: El Gobierno y los interlocutores sociales, a través de las Comisiones Nacionales, formulan y ejecutan programas, proyectos y estrategias tendientes a la reducción del trabajo infantil, así como de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
- Efecto directo 2.5: Mejorado el sistema de seguridad y salud en el trabajo.

Prioridad 3: Fortalecer el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) en cuanto a su capacidad de

incidir en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas de desarrollo sociolaboral.

- Efecto directo 3.1: El CTN constituido y consolidado.
- Efecto directo 3.2: Las propuestas de las OE y las OT son incluidas en la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias para el fomento del empleo y trabajo decente.

2. Alcance y metodología de la revisión

a. Alcance de la revisión

La revisión del programa de país Nicaragua 2008 – 2011 persigue evaluar el diseño, alcance e implementación de las intervenciones de la OIT en el país y al mismo tiempo busca brindar recomendaciones sobre los aspectos que pueden mejorar, especialmente en cuanto a la gestión basada en resultados. La revisión también considerará lo qué ha funcionado bien y las mejoras que podrían implementarse en el Programa de País a futuro, estableciendo qué es factible y qué debe priorizarse a la luz de los marcos de desarrollo nacional, de Naciones Unidas y de la OIT.

La revisión cubre el contenido del Programa de País desde septiembre de 2008 hasta agosto de 2010 de una manera comprehensiva y tiene dos componentes principales. El primero implica la revisión general de la pertinencia y adecuación del diseño del Programa, su alcance y relaciones y el desempeño durante su implementación. Esto se evalúa a la luz de cinco criterios principales:

- Relevancia, coherencia y ventaja comparativa de la OIT en el país
- Socios, estrategias y relaciones interagenciales
- Orientación a la gestión por resultados
- Eficiencia y eficacia de la estructura organizacional de la OIT
- Administración y diseminación del conocimiento

Un segundo componente de la revisión es una evaluación operativa específica de cada resultado (outcome) de país en aras de reportar el progreso hecho en forma de resultados tangibles, consecuencia directa de las contribuciones de la OIT. Los criterios básicos en este sentido son:

- Recursos empleados
- Entrega de productos
- Uso de los productos por los mandantes

- Progreso alcanzado rumbo a los resultados esperados
- Riesgos emergentes y oportunidades

En función de los hallazgos y conclusiones de la revisión, se presenta una matriz que asigna una calificación del 1 a 6 a cada uno de los criterios mencionados. La escala tiene los siguientes valores: 1 muy insatisfactorio, 2 insatisfactorio, 3 moderadamente insatisfactorio, 4 moderadamente satisfactorio, 5 satisfactorio y 6 muy satisfactorio. A pedido de la unidad de evaluación de la OIT, en el último capítulo el énfasis de las sugerencias se pone en lo metodológico más que en lo programático.

b. Metodología de la revisión

El ejercicio de evaluación fue de carácter interno. Contó con el apoyo de un consultor externo, quien tuvo las funciones de facilitar el proceso de revisión, recolectar y analizar la información, y preparar este informe. Para ello se dispuso de información producida por el programa como los informes ejecutivos sobre el estado de la ejecución de cada resultado, informes de los proyectos ejecutados en el país, estado actualizado de fondos presupuestados y ejecutados y otros documentos con información relevante.

Adicionalmente, se realizó una misión a San José y a Managua entre el 23 de septiembre y el 30 de septiembre de 2010, durante la cual se realizaron entrevistas a los funcionarios de la OIT de las oficinas de San José y Nicaragua, así como a funcionarios del gobierno de Nicaragua, de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y de otras agencias de las Naciones Unidas. La lista completa de personas entrevistadas se presenta en el anexo 1.

Además del consultor externo, el equipo de la misión estuvo conformado por el oficial de monitoreo y evaluación de la oficina regional de la OIT en Lima, el oficial de programación de la oficina de la OIT en San José y la especialista de Género de la oficina de la OIT en San José. Al final de la misión se realizó un taller de involucrados en el que se analizaron los hallazgos preliminares de la revisión.

3. Principales hallazgos

a. Revisión del diseño, alcance e implementación del programa de país

En esta sección se revisarán los siguientes factores:

- Relevancia de PTD en el país
- Socios, estrategias y relaciones interagenciales

- Orientación a la gestión por resultados
- Eficiencia y eficacia de la estructura organizacional de la OIT
- Administración y diseminación del conocimiento

Relevancia del PTD en el país

El PTD se inscribe en por lo menos cinco marcos de política o acuerdos oficiales del Estado de Nicaragua: el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009 – 2011, el Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una Agenda Laboral Subregional Tripartita, firmado en mayo del 2002; la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente, firmada en Tegucigalpa, Honduras en junio del 2005, y su Plan de Acción; y la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente de la OIT, definida en la Reunión Regional Americana de la OIT celebrada en Brasilia, Brasil en mayo del 2006. Además, incorpora objetivos establecidos en los Objetivos del Milenio (ODM) y en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua 2008-2012 (MANUD), firmado entre el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el Gobierno en abril del 2007.

El PNDH en su capítulo referido a los programas estratégicos señala que la política de empleo del gobierno está orientada a la restitución, tutela y promoción de los derechos laborales de los trabajadores y sus objetivos son el empleo, la seguridad y protección laboral y una adecuada compensación laboral. Adicionalmente, se menciona la necesidad de avanzar en la formulación de un Plan Nacional de Trabajo Digno.

Por otro lado, la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente menciona la necesidad de emprender acciones a favor de la generación de trabajo decente como una herramienta clave en la erradicación de la pobreza y la superación de las desigualdades. En igual sentido, la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente de la OIT que fue producida en el marco de la XVI Reunión Regional Americana de la OIT (Brasilia 2006) propone políticas para el respeto a los derechos laborales fundamentales en el trabajo, la generación de más y mejores empleos a través del crecimiento sostenido, mayor eficiencia y cobertura de la protección social y la promoción del tripartismo y el diálogo social.

Asimismo, el MANUD firmado entre el SNU y el Gobierno en abril del 2007, y los Objetivos del Milenio, (ODM) hacen claramente mención a los temas propios del Mandato de la OIT, en particular las prioridades y resultados Programa de Trabajo Decente para Nicaragua.

El PTD recoge adecuadamente los objetivos de todos estos instrumentos de política y acuerdos internacionales, y los plasma en un conjunto de prioridades y efectos directos que apuntan a fortalecer la capacidad institucional de los mandantes de la OIT

(gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores) para promover la creación de trabajo decente y la efectiva aplicación de la legislación nacional en materia laboral. Por lo dicho anteriormente, se concluye que el PTD es un instrumento pertinente con la situación del país, sus políticas y los intereses de los mandantes de la OIT.

No obstante la pertinencia del PTD a las políticas y acuerdos señalados, cabe resaltar que el cumplimiento de las prioridades y efectos directos establecidos en el Programa dependen de la verificación de un supuesto implícito: la voluntad política y la capacidad institucional de los mandantes de ejecutarlo. En el capítulo sobre el contexto general, el PTD analiza los siguientes aspectos: la situación socioeconómica y sociocultural del país, la legislación laboral y el diálogo social, y los compromisos internacionales y nacionales, pero no se profundiza en los aspectos relacionados con las capacidades institucionales y la dinámica política del país, aspectos muy importantes para realizar un adecuado análisis de riesgos, un insumo clave para establecer el supuesto mencionado anteriormente.

Socios, estrategias y relaciones entre agencias de cooperación

Los principales socios de la OIT en la implementación de PTD han sido las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas que, mediante la elaboración de un marco de asistencia para el desarrollo del país (MANUD), establecieron los objetivos a alcanzarse durante el período 2008 – 2012, definieron los recursos necesarios para implementar las acciones, y designaron a las agencias responsables de cada uno ellas. Una de las cinco áreas de cooperación del SNU es la reducción de las inequidades, la pobreza, el hambre y la desnutrición, para alcanzar el desarrollo humano sostenible y, uno de los efectos directos considerados dentro de este objetivo es el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la creación de empleo digno y la erradicación del trabajo infantil, aspectos que forman parte del PTD. El MANUD constituye un marco estratégico de mediano plazo que promueve una adecuada coordinación de las agencias del SNU, entre ellas la OIT, para una acción eficaz de cooperación con el país. Según el responsable del SNU, el MANUD ha permitido una adecuada interacción entre las agencias, y entre estas y las instituciones gubernamentales¹.

Adicionalmente, a partir de 2009, el SNU está ejecutando los *Programas Conjuntos Gobierno de Nicaragua Sistema de las Naciones Unidas*. El programa tiene como marco de referencia el MANUD y cuenta con fondos provenientes del Fondo PNUD-España para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por un monto total de 39.2 millones de dólares. La OIT participa en la ejecución de cuatro programas:

¹ Entrevista a Gero Vaagt, Representante (e) del SNU.

- De la retórica a la realidad: hacia la equidad de género y empoderamiento de las mujeres a través de la participación y prácticas de género en los Presupuestos Públicos.
- Gobernabilidad Económica del Sector Agua Potable y Saneamiento en la RAAN y la RAAS, Nicaragua.
- Revitalización cultural y desarrollo productivo creativo en la Costa Caribe de Nicaragua.
- Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua.

Estos programas han establecido mecanismos de coordinación y seguimiento para asegurarse la adecuada interacción entre las agencias del SNU. La acción conjunta del SNU en el marco del MANUD y de los Programas Conjuntos, ha permitido a la OIT introducir la perspectiva sobre el empleo decente en diversos programas y abrir la puerta a la participación de las organizaciones de empleadores y empleados, aspecto que inicialmente no estaba considerado. Además, la OIT ha tenido la oportunidad de trabajar en acciones con beneficiarios directos lo cual no solo abona a la buena imagen de la organización, sino que le posibilita contar con otros espacios para implementar la estrategia de trabajo decente.

Además, la OIT ha coordinado esfuerzos con otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (reformas al INSS), la Corporación Financiera Internacional (Better Work), USDOL (proyecto de verificación) y la OPE (proyecto de prevención del VIH/SIDA).

Respecto a la relación con los mandantes cabe hacer las siguientes puntualizaciones:

Existe una imagen positiva de la OIT como institución; en general se considera que las intervenciones de la organización son de calidad, que su compromiso con el país y los mandantes es serio, y que ha contribuido sustancialmente al desarrollo del país en los ámbitos de su competencia. Asimismo, los mandantes coinciden en que los funcionarios de la OIT poseen un buen nivel profesional. Consideran que la asistencia técnica que ellos brindan es adecuada, y que las actividades de capacitación efectuadas han mejorado la calidad de participación de los mandantes en las discusiones tripartitas. En varios casos, los entrevistados señalaron una gran satisfacción por la cooperación de la OIT.

Respecto al PTD, tanto las organizaciones de empleadores (OE) como las organizaciones de trabajadores (OT) opinaron que su participación en el diseño del programa pudo haber sido mayor, aunque expresaron su acuerdo con las prioridades y efectos establecidos. Algunos entrevistados plantearon que la estructura del PTD viene ya predefinida por la OIT y es poco flexible para adecuarla a las demandas

concretas y particulares de los mandantes. Además, opinaron que los objetivos del PTD son muy ambiciosos y que sería más pertinente elaborar un programa que incorpore actividades específicas pactadas con cada uno de los mandantes. Señalaron también que la falta de seguimiento conjunta al programa ha impedido que los mandantes lo tengan presente como el marco de referencia de la relación con la OIT.

Entre las organizaciones gubernamentales se observó diferentes grados de apropiación del PTD. Las autoridades del Ministerio del Trabajo consideraron que los objetivos establecidos en el programa han constituido un referente importante para la gestión del Ministerio y que son válidos hasta ahora. No obstante, la mayor parte de los objetivos en los que se constata un avance lento, están relacionados con el campo de acción de ese ministerio. En efecto, las prioridades del PTD relativas al diseño y ejecución del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y a la activación y consolidación del Consejo Nacional del Trabajo (CNT) han avanzado muy poco hasta el momento.

Los funcionarios de otras instituciones (INSS y Corte de Justicia) supieron identificar los efectos directos y las actividades del PDT en que su institución está involucrada y se observa que se responsabilizan por las actividades del PDT que los involucran.

Algunos especialistas de la OIT opinaron, por su parte, que el PTD no constituye un referente real para los mandantes sino para la OIT, pues no se han efectuado tareas de seguimiento a los acuerdos establecidos allí. Algunos señalaron, además, que el clima político de país hacía difícil el trabajo cooperativo de los mandantes y que esto ha obstaculizado seriamente el avance en las prioridades relativas al Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y a la activación del CNT.

Orientación a la gestión por resultados

Para analizar la forma y medida en que el PTD está orientado hacia el logro de resultados se analizarán los siguientes aspectos: i) el diseño de la cadena de resultados, ii) la articulación del plan con el presupuesto, ii) la articulación del plan con la estructura organizacional y, iv) el sistema de seguimiento y evaluación.

El PTD contiene los siguientes elementos de la cadena de resultados: objetivos de largo plazo (prioridades), objetivos de mediano plazo (efectos directos) y productos. No contiene ni actividades ni insumos. Cabe resaltar que en general existe coherencia lógica entre las prioridades y los efectos directos establecidos. Sin embargo, no ocurre lo mismo entre los efectos directos y los productos. Algunos productos no conllevan por si solos el logro de los efectos directos como en los siguientes ejemplos: a) para lograr el efecto directo 1.1 (aplicación efectiva de la ley) no son suficientes la capacitación a los mandantes y el mejoramiento de las destrezas de los encargados del proceso judicial laboral, pues se requiere además, entre otras cosas, reformas

institucionales que refuercen el cumplimiento de la ley y, b) para lograr la elaboración y ejecución satisfactoria del PNETD (efecto directo 2.1) no es suficiente la capacitación y la asistencia técnica a los mandantes, pues también se requiere asignar recursos públicos para la ejecución de las actividades.

Por otro lado, algunos de los productos están formulados de manera muy general. De los 26 productos que contiene el PTD 16 consisten en “programas de asistencia técnica o de capacitación”. La generalidad en el enunciado de los productos contrasta con la ambición de los efectos directos, lo cual indica una reflexión insuficiente en torno a las estrategias para conseguir los objetivos.

Respecto a la articulación entre el plan y el presupuesto, hemos visto ya que el PTD no ofrece información sobre los insumos, elemento central para diseñar el presupuesto. Adicionalmente, el PTD no cuenta con un documento de presupuesto pues el sistema de asignación de recursos de la OIT está estructurado de acuerdo al origen de las fuentes de financiamiento que pueden ser los recursos generales de la organización o los recursos provenientes de los donantes. Eso no significa que no existan recursos asignados para la ejecución de las actividades del PTD, sino que el sistema presupuestario y contable de la OIT no está basado en la lógica de los PTD. Esta debilidad dificulta el seguimiento de los recursos que se invierten en cada una de las prioridades y efectos directos del PTD pues limita la creación de un mecanismo que en *tiempo real* permita monitorear la ejecución financiera de los recursos que se asignan a los diferentes niveles de resultados (productos, efectos, prioridades).

Asimismo, la estructura organizacional de la OIT no está alineada con la lógica de los PTD. La división interna del trabajo en la oficina de la OIT está organizada según áreas de especialización (seguridad social, actividades con empleadores, género, etc) y no según países. Debido a lo expuesto, no existen responsables del PTD por países, sino más bien responsables de los distintos efectos directos. Aunque en los últimos años se ha asignado a cada especialista la coordinación de un país, la estructura formal en torno a las áreas de especialización es la que determina la dinámica de la organización. Un aspecto que ha contribuido a paliar esta situación ha sido la ubicación de las oficinas de todos los proyectos de Nicaragua en un mismo sitio, pues permite una mejor coordinación del trabajo. También es importante destacar los esfuerzos del ETD/OP en miras a evaluar el desempeño del personal en base a los resultados que obtiene en los países.

Respecto al sistema de seguimiento y evaluación, se observa que varios indicadores del PTD están formulados de una forma inadecuada. Así, se establece por ejemplo que “Porcentaje de acciones del PNETD ejecutadas satisfactoriamente” o “el aumento en el número de trabajadores afiliados a los diferentes regímenes de la seguridad social a partir del aporte de la OIT” indicadores cuya atribución a la acción de la OIT es

sumamente difícil de calcular y que dependen de una serie de factores que escapan, incluso, a la gestión de una sola institución del Estado. Estas circunstancias deberían considerarse en el análisis de riesgos y supuestos que acompañe a los indicadores.

Adicionalmente, hay que señalar que no se existe un plan de monitoreo del PTD que incluya no solo la definición de los indicadores para cada uno de los niveles de resultados (productos, efectos, prioridades) y de los ámbitos de gestión (eficiencia, eficacia, calidad), sino también fichas técnicas sobre cada indicador (forma de cálculo, frecuencia, datos, instrumentos, etc.), cronograma de actividades y responsables de la tareas.

Además, otros indicadores establecen condiciones ambiguas que son difíciles de evaluar, por ejemplo: “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y para la prevención de la explotación sexual comercial, *formulado, acordado tripartitamente y en ejecución*, incorporando las recomendaciones de la OIT”. Por otro lado, se observa que varios indicadores aún no cuentan con información de línea base debido a que no existe un instrumento para recopilar los datos (grado de percepción de los actores en efecto 1.2). Adicionalmente, no existen mecanismos de seguimiento y revisión tripartita de lo establecido en el PTD. Esta revisión intermedia, es la primera actividad que se realiza para tal efecto. No obstante, el ETD/OP si realiza actividades internas de seguimiento del plan mediante reuniones e informes periódicos. Una de esas actividades fue el taller de planeación del bienio en el que se reunió a todo el personal de la oficina en San José.

A todo lo anotado anteriormente, hay que sumar el hecho de que el desarrollo de los programas conjuntos con el SNU supuso una dotación adicional de recursos para la ejecución de acciones que no estaban previstas en el PDP, como es el caso de la construcción de sistemas de agua. Asimismo, la obtención de otros fondos como los de USDOL para el proyecto de diálogo social, redimensionaron los productos y actividades que inicialmente estaban relacionados con esa área.

Por las razones expuestas anteriormente, se concluye que los distintos elementos que conforman el ciclo de gestión institucional (planificación, estructura orgánico-funcional, presupuesto, sistema de seguimiento y evaluación) están alineados para dar respuesta a una estrategia de gestión anterior basada en la acción regional y en ámbitos temáticos (salud ocupacional, trabajo infantil, seguridad social, etc). La nueva estrategia, basada en los PTD, supone la necesidad de realinear los elementos del ciclo de gestión en torno a los objetivos estratégicos de cada país, de tal manera que la estructura orgánico funcional, la clasificación presupuestaria, el sistema de seguimiento y evaluación, la evaluación del desempeño del personal, se pongan al servicio de logro de los objetivos de los PTD. Aunque el PTD es un instrumento útil para guiar la acción

institucional en el país, todavía no es un factor estructurante de los sistema de gestión institucional.

Eficiencia y eficacia de la estructura organizacional de la OIT

A pesar de que, como se ha planteado anteriormente, el entorno organizacional no está adecuadamente alineado con el PTD, el ETD/OP y sus funcionarios realizan esfuerzos importantes para organizar sus actividades en torno a las prioridades y efectos directos establecidos en el plan. Efectivamente, la tabla 1 muestra que 9 de los 11 proyectos que se ejecutan en Nicaragua están directamente relacionados con alguno de los efectos directos establecidos en el PTD. Los otros dos, realizados en el marco de los programas conjuntos del SNU, contribuyen de manera tangencial al logro de algún efecto directo desarrollando buenas prácticas mediante proyectos localizados, tal es el caso del uso de mano de obra local para la construcción de los sistemas de agua (proyecto NIC/08/51/UND). Conviene anotar que los proyectos regionales guardan una relación más estrecha con el PTD que los proyectos nacionales constituidos en su mayoría por los programas conjuntos con el SNU.

Tabla 1

Proyectos ejecutados en Nicaragua y su vinculación con los efectos directos del PTD

Código	Nombre del proyecto	Efecto directo
Proyectos regionales		
RLA/05/03M/USA	Verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco	1.1
RLA/05/53P/SPA	Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil	2.4
RLA/08/11M/USA	Promoción del diálogo social	3.2
RLA/09/07/SPA	Inserción laboral	2.1
RLA/10/01/SPA	Observatorio laboral de Centroamérica y R. Dominicana	2.1
RLA/06/M03SPA	Fortalecimiento de los sindicatos	3.2
Proyectos nacionales		
NIC/08/50/UND	Equidad de género	2.1
NIC/08/51/UND	Agua potable y saneamiento en RAAN y RAAS	-
NIC/09/50/UND	Revitalización cultural y desarrollo productivo en la costa Caribe	-
NIC/09/52/UND	Empleo juvenil	2.2
NIC/09/51M/OPE	Prevención VIH/SIDA	2.5
	Proyecto Better Work	3.2

Para ejecutar estos proyectos e implementar los productos establecidos en el PTD de Nicaragua, la OIT cuenta con un grupo de especialistas en las siguientes áreas: seguridad social, normas internacionales del trabajo, empleo, actividades con empleadores, actividades con trabajadores, capacitación vocacional, género y, diálogo social y leyes laborales y, VIH/SIDA. Además, cuentan con un experto sobre trabajo infantil del IPEC. Este equipo cubre todas las áreas de experiencia profesional que

demanda la ejecución del PTD. Según se desprende de los testimonios recogidos entre los mandantes, este equipo de trabajo liderado por el Director del ETD/OP San José, ha contribuido eficazmente a llevar a cabo el mandato de la OIT y ha contribuido a generar una imagen de integridad, imparcialidad y profesionalismo de la organización.

Administración y diseminación del conocimiento

Tanto las estrategias contempladas en el PTD como los proyectos ejecutados en el país, contienen componentes importantes de diseminación de conocimientos conducentes a fortalecer el papel propositivo y activo de los mandantes en la generación y ejecución de medidas orientadas a crear empleo decente. Para ello, se acude a varios recursos institucionales que incluyen las abundantes actividades de capacitación previstas en los proyectos, las metodologías y buenas prácticas producidas por la organización y los espacios de intercambio y diálogo promovidos por el proyecto de diálogo social. Adicionalmente, los especialistas desempeñan un papel muy importante en la diseminación del conocimiento, en particular, entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Respecto a la difusión de información sobre el avance del PTD, se ha señalado ya que no han existido actividades o espacios de seguimiento con los mandantes.

b. Progreso de los resultados del programa de país

- **Recursos empleados**

El PTD no trae aparejado un presupuesto y esa es una limitación importante no solo para la gestión basada en resultados, sino para establecer la viabilidad de los objetivos que se plantean. Por otro lado, dado que la estructura contable de la OIT está basada en categorías de clasificación distintas a las del PTD, no es posible conocer de manera expedita la cantidad de recursos empleados en cada producto y en cada efecto directo. Estas limitaciones impiden establecer si el monto de recursos que la OIT ha invertido en el plan es el adecuado para cumplir sus funciones.

No obstante, si es posible establecer que para implementar cabalmente los planes y lograr el fortalecimiento de las capacidades institucionales que establece el PTD, se requería un abundante financiamiento por parte del Estado y de la cooperación internacional. Puesto que no se prevé que tales recursos estén disponibles en el corto o mediano plazo, se considera que hay un desequilibrio entre los recursos disponibles y los objetivos planteados en el PTD.

De todas maneras, cabe mencionar que la OIT ha gestionado exitosamente recursos económicos para la implementación del plan, pues ha dispuesto tanto de recursos generales propios como fondos de los gobiernos de España y de Estados Unidos.

- **Entrega de productos y avance de efectos directos**

Efecto directo 1.1: el país mejora el cumplimiento de la legislación laboral nacional, en particular aquella referida a los convenios fundamentales y prioritarios de la OIT.

La OIT y los mandantes están realizando pasos importantes para lograr este efecto directo. Los hitos más preponderantes han sido la implementación del proyecto de verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco y la elaboración de un código para introducir el procedimiento oral en los juicios laborales. Es necesario mencionar también que Nicaragua ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas (agosto 2010). Hay que relieves el hecho de que las reglas y beneficios del TLC son estímulos importantes para que el país avance en el cumplimiento de la legislación laboral.

Producto 1: Programa de capacitación elaborado y ejecutado sobre la aplicación efectiva, particularmente, de los Convenios Fundamentales y Prioritarios de la OIT, dirigido, fundamentalmente, al Gobierno, a las OE y a las OT.

En el marco del TLC con los Estados Unidos, los Ministerios de Trabajo y de Comercio o Economía de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana elaboraron en 2005 el documento: “La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”, conocido como el “Libro Blanco”. Este es un informe con recomendaciones tendientes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales, así como fortalecer las instituciones laborales en los países de la región. Con este propósito, los países partes solicitaron a la OIT que elaborara un análisis semestral del avance de cada país en el cumplimiento de la legislación laboral. Una vez elaborado, este informe se pone a consideración de los mandantes y se lo discute en conjunto. Hasta la fecha se han elaborado y discutido en Nicaragua cuatro de estos informes.

Las OE y las OT consideran que ante la falta de activación del CNT, las reuniones para discutir el informe se han convertido en un espacio de diálogo importante con el gobierno y afirman que el informe establece los aspectos en los que el gobierno debe avanzar. Los funcionarios del gobierno coinciden en la importancia de los informes y de su discusión. En todo caso, los informes son un instrumento objetivo que permite verificar el cumplimiento de la legislación

laboral. Por otro lado, su implementación ha permitido que los mandantes incrementen sus conocimientos sobre la legislación nacional y los convenios internacionales.

Producto 2: Programa de mejoramiento de aptitudes, habilidades y destrezas técnicas elaborado y ejecutado que contribuya a la eficiencia del proceso judicial laboral.

La OIT ha brindado asistencia técnica y capacitación a la Corte Suprema de Justicia para crear un código que permita introducir el procedimiento oral en los juicios laborales con la intención de hacer más eficiente la aplicación de la justicia. Hasta la fecha, se ha logrado redactar un código de procedimientos oral y bosquejar un proyecto para su implementación y financiamiento. Se prevé que la Corte apruebe el código en octubre de 2010 y la envíe en noviembre a la Asamblea Nacional para que la apruebe a inicios de 2011. Según las autoridades de la Corte, el proceso de redacción de los nuevos procedimientos ha sido exitoso y es un modelo a seguir en otros campos. La OIT también brindó capacitación a las OE y a las OT para que puedan participar de una manera informada en el proceso de discusión de las nuevas normas.

Efecto directo 1.2: el Gobierno incorpora los principios de los Convenios Núms. 81 sobre la inspección del trabajo y 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), y sus respectivas Recomendaciones 81 y 133, en la modernización y fortalecimiento del sistema de inspección, con la participación activa de las OE y las OT.

El gobierno puso en vigencia la Ley General de Inspección del Trabajo en base a la legislación internacional. Además, según los datos de los informes de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco se observa un proceso de modernización de la inspección del trabajo durante los últimos cinco años. El indicador más importante de ese fortalecimiento es el incremento del número de inspecciones que se triplicó entre 2005 y 2010. No obstante, conviene señalar que el presupuesto para inspecciones decreció en 6% entre 2009 y 2010. Aunque el fortalecimiento del sistema de inspección no sea un logro atribuible al PTD exclusivamente, pues viene verificándose desde 2005, la OIT sí ha contribuido de manera importante.

Producto 3: Documento de propuesta de modificaciones al marco normativo y administrativo del sistema de inspección del trabajo del MITRAB, de acuerdo a los principios de los convenios número 81 y 129.

En septiembre de 2008 se aprobó y entró en vigencia de la Ley General de Inspección del Trabajo.

Producto 4: Programa de acompañamiento técnico para la modernización y fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo, elaborado y ejecutado.

Se ha dotado al Ministerio del Trabajo de vehículos, equipos de computación, equipos de oficina y de un sistema electrónico de manejo de casos de inspección y conciliación.

Producto 5: Programa de capacitación elaborado y ejecutado para la tecnificación de los inspectores de trabajo y la incorporación de los principios contenidos en los convenios 81 y 129, con la participación activa de las OE y las OT.

Se proporcionó capacitación a los inspectores y conciliadores, especialmente sobre la legislación que deben aplicar.

Efecto directo 2.1: Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) elaborado y ejecutado satisfactoriamente, con énfasis en el fomento del trabajo decente para los jóvenes, el mejoramiento del sistema de información sobre el mercado laboral y el fortalecimiento del servicio público de empleo y del sistema de formación profesional.

Hasta el momento el gobierno no ha promulgado el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno. No obstante, a solicitud del Ministerio del Trabajo, la OIT elaboró un borrador del Plan que recoge la opinión de amplios sectores de la sociedad. Además, el Ministerio ha elaborado, también con el apoyo de la OIT, un proyecto de generación de empleo que se planea ejecutarlo a partir del siguiente año.

Producto 6: Programa de capacitación y de asistencia técnica elaborado y ejecutado, dirigido al MITRAB, sobre funciones de coordinación, seguimiento y evaluación del PNETD.

No es aplicable, pues no existe el PNETD.

Producto 7: Programa de capacitación y de asistencia técnica elaborado y ejecutado, dirigido al MITRAB, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores sobre los aspectos técnicos identificados en el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente.

No es aplicable, pues no existe el PNETD.

Efecto directo 2.2: Plan de Empleo Juvenil y sus marcos operativo e institucional elaborados y validados tripartitamente.

Hasta la fecha no se ha elaborado el Plan de Empleo Juvenil. No obstante, en agosto de 2009 empezó a ejecutarse el proyecto “Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua” en el marco de los programas conjuntos del

SNU. Uno de los objetivos del proyecto es mejorar la capacidad del país para implementar políticas en materia de empleo juvenil y, específicamente, apoyar a la Comisión Nacional de Empleo Juvenil para el diseño del Plan de Empleo Juvenil.

Producto 8: Propuesta técnica para desarrollar el Plan de Empleo Juvenil elaborada, presentada y adoptada tripartitamente.

La Comisión Nacional del Empleo Juvenil con el apoyo del proyecto “Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua” se encuentra elaborando el Plan.

Producto 9: Programa de asistencia técnica elaborado y ejecutado.

Se encuentra en ejecución.

Efecto directo 2.3: El INSS adopta y ejecuta reformas para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y la modernización de la gestión de los diferentes regímenes de seguridad social que administra, conducentes a la extensión de la cobertura de la seguridad social.

La OIT ha apoyado al INSS a partir de 2005 en la elaboración de un modelo actuarial que simula los flujos futuros de ingresos y gastos de pensiones considerando las estructuras actuales de activos y pensionados, además de un conjunto de supuestos demográficos, financieros y de bases biométricas. Este modelo permitió realizar las valuaciones actuariales de régimen de invalidez, vejez y muerte a partir del año 2005 hasta el 2008, elementos clave para la gestión técnica y financiera del INSS. Adicionalmente, en coordinación con el BID, la OIT brindaron asistencia técnica al INSS para que elabore reformas al sistema de pensiones. El INSS está preparando un proyecto de reformas que aun no ha sido discutido de manera tripartita.

Producto 10: Estudios actuariales y propuestas de reformas para el fortalecimiento y modernización del INSS, consultadas tripartitamente, conducentes a la extensión de la cobertura de la seguridad social.

Se realizaron los estudios actuariales y el INSS dispone de un proyecto de reformas llamado “Fortalecimiento del sistema de pensiones”. No obstante, el proyecto de reformas aún no ha sido difundido y no se lo ha discutido de manera tripartita.

Producto 11: Programa de asistencia técnica elaborado y ejecutado para acompañar la puesta en marcha de las reformas planteadas.

El plan de reformas no es conocido por las OE y las OT y aún no se oficializa.

Producto 12: Programa de capacitación técnica elaborada y ejecutada para la adecuada puesta en marcha de las reformas planteadas.

Se ha brindado capacitación a las OE y a las OE para que puedan participar de manera informada en las discusiones sobre las reformas. No obstante, aun no se han realizado los diálogos sobre el proyecto de reformas que plantea el INSS.

Efecto directo 2.4: El Gobierno y los interlocutores sociales, a través de las Comisiones Nacionales, formulan y ejecutan programas, proyectos y estrategias tendientes a la reducción del trabajo infantil, así como de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

La OIT apoyó al país para elaborar una *Hoja de Ruta para hacer de Nicaragua un país libre de trabajo infantil y de sus peores formas*² y contar así con un instrumento de programación y coordinación de las actividades que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales deben realizar para alcanzar las metas nacionales. El proceso incluyó la elaboración de un estudio sobre las políticas públicas que influyen en la erradicación del trabajo infantil y diversas consultas a los mandantes. Aunque el proceso de discusión y de elaboración de la propuesta ya concluyó, el gobierno aun no oficializa y publica la Hoja de Ruta de Nicaragua. Por otro lado, en el país se han ejecutado algunos proyectos puntuales tendientes a reducir el trabajo infantil.

Producto 13: Programa de asistencia técnica a la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador y a la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial elaborado y ejecutado.

El marco referencial para la asistencia técnica al país es la Hoja de Ruta y puesto que esta aun no se ha oficializado no existe un programa de asistencia técnica para las comisiones nacionales.

Producto 14: Programa de focalización de programas sociales para la prevención y erradicación del trabajo infantil elaborado y ejecutado.

² La Hoja de Ruta se define como el marco estratégico nacional para alcanzar las dos metas establecidas en la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (Brasilia 2006) en materia de trabajo infantil: 1) eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015 y, 2) eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020. Provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y el combate de sus peores formas y en la protección de las personas adolescentes trabajadoras.

La Hoja de Ruta incluye un conjunto de programas sociales necesarios para la prevención y erradicación del trabajo infantil pero como se mencionó, aún no se los pone en marcha. No obstante, se han ejecutado algunos programas aislados entre los que cabe mencionar el programa de acción directa de la OIT para la eliminación del trabajo infantil en las plantaciones de café Jinotega y, en la misma zona, el proyecto “Plan Cosecha” ejecutado por el Ministerio del Trabajo con el apoyo de Save the Children y los caficultores locales para reducir la presencia de los niños en las cosechas de café. Además, el MINTRAB ejecutó un proyecto para retirar niños trabajadores de las calles.

Producto 15: Propuestas técnicas para la generación de información nacional sobre trabajo infantil.

Durante el último trimestre de 2010, el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) aplicará la encuesta nacional de trabajo infantil a través de un módulo especial en la Encuesta Continua de Hogares.

Producto 16: Programa de asistencia técnica a las OE y a las OT elaborado y ejecutado.

Se ha brindado asistencia técnica a las OE y a las OT para la elaboración de la Hoja de Ruta.

Efecto directo 2.5: Sistema de seguridad y salud en el trabajo mejorado.

Se ha avanzado poco en este resultado. El único producto ejecutado ha sido el diagnóstico sobre los mecanismos y procedimientos utilizados en el registro y notificación de los accidentes y enfermedades profesionales. Además se han realizado actividades de capacitación sobre seguridad y salud en el trabajo para las OE y las OT.

Producto 17: Diagnóstico y propuestas para el fortalecimiento del Consejo Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (CNHST) como instancia de diálogo y concertación.

No se realizó este producto.

Producto 18: Documento de propuesta de una política nacional para mejorar las condiciones de trabajo, seguridad y salud, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a través del CNHST.

No se realizó este producto.

Producto 19: Documentos de propuestas técnicas que contengan estrategias y programas sectoriales de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades

profesionales en los sectores más peligrosos y/o prioritarios definidos con base en el diagnóstico nacional.

No se realizó este producto.

Producto 20: Programa de asistencia técnica y capacitación para mejorar las competencias del CNHST, INSS, MITRAB y otras instituciones participantes del sistema de seguridad y salud en el trabajo, en particular dirigida a representantes de las OE y de las OT.

Se han realizado acciones de capacitación y se han elaborado materiales de difusión sobre el sistema de seguridad y salud en el trabajo para las OE y a las OT.

Producto 21: Sistema nacional de información sobre registro y notificación de accidentes y enfermedades del trabajo creado y en funcionamiento, tomando en cuenta las necesidades de los empleadores y los trabajadores.

Se elaboró un diagnóstico sobre los mecanismos y procedimientos utilizados en el registro y notificación de los accidentes y enfermedades profesionales, pero no existe un sistema creado y en funcionamiento.

Efecto directo 3.1: El Consejo Nacional del Trabajo constituido y consolidado.

El Consejo Nacional del Trabajo fue creado en 2005 pero recién se instaló en 2010 y aun no ejerce sus funciones ni tiene recursos asignados para actuar. Aunque aún no se ha consolidado el CNT se ha fomentado o apoyado varios espacios de diálogo entre los mandantes, entre los que cabe citar los siguientes: i) discusión de los informes de verificación de los avances sobre el Libro blanco, ii) elaboración del proyecto para introducir el procedimiento oral en los juicios laborales, iii) elaboración de propuestas para la reforma a la seguridad social, iv) diálogo tripartito sobre el salario mínimo. Además, se han creado espacios de diálogo en proyectos o actividades específicas como el proyecto Better Work³, el proyecto para la erradicación del trabajo infantil en las plantaciones de café de Jinotega, y la comisión tripartita de la zona franca. Además, la OIT ha contribuido a la revitalización del Consejo Superior de la Empresa Privada (CONSEP). Adicionalmente, la OIT ha realizado actividades de capacitación que han fortalecido la capacidad de negociación y diálogo de las OE y las OT.

³ El Programa Better Work Nicaragua es impulsado por el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, la Organización Internacional del Trabajo y la Corporación Financiera Internacional (IFC), y consiste en certificar a las empresas textiles que operan bajo el régimen fiscal de zona franca que respetan los derechos de los trabajadores.

Producto 22: Propuesta para el plan de funcionamiento y fortalecimiento institucional del CNT para la discusión y consenso tripartito.

Puesto que el CNT no se encuentra en funcionamiento, no se ha realizado este producto.

Producto 23: Programa de seguimiento y acompañamiento técnico para la ejecución del plan, elaborado y ejecutado.

Puesto que el CNT no se encuentra en funcionamiento, no se ha realizado este producto.

Producto 24: Programa de capacitación para los representantes del Gobierno, de las OE y de las OT dirigido a fortalecer las capacidades de negociación y de diálogo social que lleven a lograr consensos que repercutan en el diseño y ejecución de políticas, programas y estrategias de desarrollo sociolaboral y productivo para el país.

Aunque aún no se ha consolidado el CNT se han creado varios espacios de diálogo social. En algunos de estos espacios, la OIT ha capacitado a los mandantes para fortalecer sus capacidades de negociación: i) discusión de los informes de verificación de los avances sobre el Libro blanco, ii) elaboración del proyecto para introducir el procedimiento oral en los juicios laborales, iii) elaboración de propuestas para la reforma a la seguridad social, iv) diálogo tripartito sobre el salario mínimo, Comisión Nacional de Zonas Francas. De acuerdo a las entrevistas con las OT y las OE, las actividades de capacitación realizadas por la OIT contribuyeron a mejorar sus capacidades de negociación y diálogo.

Efecto directo 3.2: Las propuestas de las OE y las OT son incluidas en la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias para el fomento del empleo y trabajo decente.

La inexistencia del PNETD y de la CNT ha restringido considerablemente la posibilidad de que las OE y las OT aporten a la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias. No obstante, como se ha señalado anteriormente, estas organizaciones han participado en algunos espacios de diálogo tripartito en los que han podido expresar su opinión, aunque las OE y las OT opinan que solo en el caso del diálogo sobre el salario mínimo su opinión se ha tomado en cuenta.

Producto 25: Diagnóstico de las OE y actualización del de las OT para definir su situación actual.

No se realizó este producto.

Producto 26: Programa de apoyo técnico y formación de las OE y de las OT para desarrollar sus capacidades de propuestas en temas específicos de su interés, elaborado y ejecutado.

No se realizó este producto.

A continuación se presenta una tabla que resume el nivel de avance en la ejecución de cada uno de los productos.

Tabla 2
Nivel de ejecución de cada uno de los productos

Nivel de ejecución	Número de identificación de los productos	Total N	Total %
Alto	1, 2, 3, 4, 10, 15, 24	7	27%
Medio	5, 8, 9, 16, 20	5	19%
Bajo	6, 7, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26	14	54%
Total		26	100%

Elaboración: propia

Se puede apreciar que más de la mitad de los productos aún tiene un bajo nivel de ejecución, aunque debe tomarse en cuenta que solo han transcurrido las dos terceras partes del tiempo previsto para la implementación del PTD. La mayor parte de estos productos forman parte de las prioridades relacionadas con el diseño e implementación del PNETD y la operación y consolidación del CNT. Los productos que tienen un nivel de ejecución alto tienen que ver con la prioridad relacionada con la aplicación de la ley.

- **Uso de los productos por parte de los mandantes**

En general se puede apreciar que las OT y las OE han usado provechosamente la mayoría de los productos generados por la OIT. En su opinión, las actividades de capacitación y asistencia técnica que realiza la OIT contribuyen al fortalecimiento de su gestión. Respecto al gobierno, se observa que los productos relacionados con el fortalecimiento institucional como la propuesta de PNETD, la asistencia técnica para el fortalecimiento de la CNT, la Hoja de Ruta para hacer de Nicaragua un país libre de trabajo infantil, y la asistencia técnica para la elaboración de reformas a la seguridad social, son procesados con lentitud. El gobierno ha expresado su voluntad por impulsar estos temas, pero aún no se ha consolidado su aplicación. Al mismo tiempo se observa

que el gobierno usa y procesa con prontitud los productos orientados a producir bienes y servicios para la población como el proyecto Better Work, los programas conjuntos del SNU, o el programa de generación de empleo.

- **Progreso alcanzado rumbo a los resultados esperados**

Ante la ausencia de la información sobre el nivel de avance de los indicadores, se ha optado por calificar el progreso realizado en cada uno de los efectos directos mediante una escala de tres niveles: avance alto, medio y bajo. En la siguiente tabla se puede apreciar la valoración del progreso de cada efecto directo. Se debe tener en cuenta que los fundamentos para la calificación se hallan en el análisis realizado en la sección sobre entrega de productos. Es necesario indicar, además, que los parámetros para calificar el grado de avance fueron dos: i) los enunciados de los efectos directos que, como se indicó en la sección de análisis del diseño del PTD, son ambiciosos y, ii) el tiempo transcurrido en la ejecución del PTD (dos tercios del tiempo programado).

Se puede apreciar en la tabla 2 que de los nueve efectos directos, dos tienen un alto nivel de avance, uno tiene nivel medio y los seis restantes han avanzado poco. El mayor grado de avance se encuentra en la prioridad referida al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, ámbito en el cual se observa un interés compartido por el gobierno, las OT y las OE en miras a cumplir los compromisos establecidos en el TLC firmado con los Estados Unidos. Por el contrario, las prioridades referidas al fortalecimiento de la capacidad institucional para el diseño e implementación de políticas de mediano y largo plazo muestran un nivel de ejecución bajo y, al mismo tiempo, son ámbitos en los que el gobierno y los mandantes no han establecido acuerdos. No obstante, se observa interés de los mandantes en realizar acuerdos puntuales para realizar actividades específicas en el corto plazo.

Tabla 3
Progreso alcanzado rumbo a los resultados esperados

Efectos directos del PTD	Nivel de avance	Comentario
1.1 El país mejora el cumplimiento de la legislación laboral nacional, en particular aquella referido a los Convenios Fundamentales y Prioritarios de la OIT.	Alto	El proyecto de "Verificación" y el de introducción del procedimiento oral en los juicios laborales sientan las bases para una mejor aplicación de la ley. El CAFTA es un incentivo positivo para el avance en este campo.
1.2 El Gobierno incorpora los principios de los Convenios 81 y 129 sobre la inspección del y sus respectivas recomendaciones 81 y 133, en la modernización y fortalecimiento del sistema de inspección, con la participación activa de las OE y las OT.	Alto	El sistema de inspección se ha fortalecido notablemente a partir de 2005. No obstante, es necesario asegurar la sostenibilidad de las actividades de fortalecimiento institucional y asegurar el presupuesto.
2.1 Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) elaborado y ejecutado satisfactoriamente.	Bajo	No se ha oficializado el PNETD y no existe claridad sobre si es o no de interés del gobierno hacerlo.
2.2 Plan de Empleo Juvenil y sus marcos operativo e institucional elaborados y validados tripartitamente.	Medio	El Plan de Empleo Juvenil aun no se ha elaborado. No obstante, el programa conjunto sobre empleo juvenil contempla la elaboración de dicho instrumento.
2.3. El INSS adopta y ejecuta reformas para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y la modernización de la gestión de los diferentes regímenes de seguridad social que administra, conducentes a la extensión de la cobertura de la seguridad social.	Bajo	Aunque se han realizado avances en la elaboración de diagnósticos y estudios, aun no se ha oficializado un plan de reformas al INSS.
2.4 El Gobierno y los interlocutores sociales, a través de las Comisiones Nacionales, formulan y ejecutan programas, proyectos y estrategias tendientes a la reducción del trabajo infantil y de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.	Bajo	Las comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil y contra la explotación sexual comercial son institucionalmente débiles. Se ha elaborado una Hoja de Ruta para eliminar el trabajo infantil pero no ha sido oficializada. Se están ejecutado pocos proyectos y de escasa envergadura en estas áreas.
2.5 Mejorado el sistema de seguridad y salud en el trabajo.	Bajo	Se ha avanzado poco en este tema, solamente se ha realizado un diagnóstico.
3.1 El CNT constituido y consolidado.	Bajo	El CNT aún no opera y tampoco se le ha asignado presupuesto.
3.2 Las propuestas de las OE y las OT son incluidas en la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias para el fomento del empleo y trabajo decente.	Bajo	Puesto que el CNT aun no opera, son escasos los espacios de definición y ejecución de políticas y programas en los que las OE y las OT has podido presentar sus propuestas.

- **Riesgos emergentes y oportunidades**

El mayor riesgo que ha enfrentado el PTD ha sido el ambiente de polarización política del país que ha sido un freno para poner en marcha planes y reformas institucionales de mediano plazo. Frente a estos riesgos, la OIT ha generado varios espacios de diálogo social que compensan de alguna manera la ausencia del CNT y, ha apoyado al gobierno en todas las iniciativas tendientes a desarrollar acciones a favor de la creación de oportunidades de trabajo decente. Asimismo, ha fortalecido a las OE y a las OE brindándole asistencia técnica y capacitación para que participen de manera informada en aquellos espacios de diálogo social. La OIT también ha sabido aprovechar el espacio que le ha brindado la ejecución de los programas conjuntos del SNU, para fortalecer su mensaje y crear buenas prácticas en favor del trabajo decente.

Puesto que resta solamente un año para la finalización del PTD, existe el riesgo de no cumplir con los efectos directos relativos al Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y a la Comité Nacional del Trabajo, que son el eje articulador de las prioridades 2 y 3. Efectivamente, el PTD establece que además de elaborarse el plan debía implementárselo satisfactoriamente con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Igualmente, respecto de la CNT establece que debía estar constituida y consolidada. Es poco probable que tales condiciones se cumplan. El riesgo de no cumplir con los compromisos establecidos en el plan es también una oportunidad para revisar los contenidos del PTD de manera que se ajuste mejor a las posibilidades, intereses y capacidades de los mandantes, a fin de que la OIT pueda enfocar más apropiadamente su apoyo.

4. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones de esta revisión del Programa de Trabajo Decente.

Relevancia del PTD

El PTD es relevante en cuanto a los compromisos internacionales del país y en cuanto a las políticas nacionales. Además, se ajusta al marco de trabajo de la OIT y del MANUF en el país. Esto es una impresión compartida entre la OIT, los mandantes y los socios: el documento abarca los temas prioritarios que requieren apoyo de la OIT y sobre los cuales fueron consultados los mandantes. No obstante, hay un déficit de análisis de las capacidades institucionales reales del país, de los riesgos y supuestos en los que se basan las estrategias, y de la situación de escasa cooperación entre los mandantes, lo cual torna ambiciosos los efectos directos que se han establecido.

Si bien el trabajo de la OIT y de sus especialistas resulta flexible en la práctica por su respuesta oportuna ante algunas circunstancias cambiantes, los mandantes y socios consideran el documento del PTD un tanto rígido en cuanto a sus resultados esperados. Opinan que el documento debería ser revisado periódicamente y adecuado a la realidad política del país, pues puede limitar el alcance de los efectos directos del plan.

Recomendaciones: Para diseñar futuros PTD se recomienda incluir un análisis de supuestos y riesgos que tome en cuenta la situación política del país y las relaciones entre los mandantes. Se recomienda que solamente los contenidos de la planificación estratégica (análisis situacional y de involucrados, y diseño de prioridades y efectos directos) formen parte del PTD, y que la planificación operativa (diseño de productos y actividades, asignación de presupuesto y cronograma) sea un proceso interno tanto de los mandantes como de la OIT. De esa manera el PTD se convierte en una guía de acción de mediano plazo para todos los actores, pero al mismo tiempo permite una flexibilidad suficiente para la programación de corto plazo de acuerdo a las circunstancias de cada mandante.

Socios, estrategias y relaciones interagenciales

La OIT ha establecido alianzas ventajosas para la ejecución del PND, tanto con el SNU como con otras organizaciones. El trabajo con las agencias del SNU en el marco del MANUD se realiza de manera coordinada. Por otro lado, los mandantes consideran relevante y necesario el trabajo que la OIT realiza en el país.

Las relaciones de la OIT y sus funcionarios con los mandantes son excelentes. Esta es una impresión común entre los entrevistados, quienes aprecian el apoyo de la OIT y consideran que la asistencia técnica que la organización brinda es pertinente y oportuna.

Las operaciones de la OIT enlazan en términos generales con lo planificado en el PTDP. Acaso los programas conjuntos no obedezcan estrictamente a resultados planteados en el documento, pero es comprensible si se considera que estos se formularon de manera posterior al PTDP y que los mismos implican la vinculación con áreas de trabajo de otras agencias. Vale la pena destacar el papel de los programas conjuntos al permitir a la OIT contar con presencia en el terreno y la oportunidad de trabajo directo con beneficiarios, al tiempo que permite involucrar a los mandantes en el trabajo de otras agencias de Naciones Unidas.

Recomendaciones: Un aspecto susceptible de mejoras es proveer de más información a los mandantes y socios sobre otras áreas en las que trabaja la OIT, tales como los programas conjuntos, y que pudieran ser útiles para cumplir su misión institucional.

Orientación a gestión para resultados

Existen una serie de factores estructurales institucionales, que escapan a la gestión del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para la América Central, Haití, Panamá y República Dominicana (ETD/OP), que limitan una adecuada gestión para resultados. Entre esos factores se encuentran los siguientes: inadecuada articulación entre el PTD y el sistema de clasificación presupuestaria del ETD/OP, y la insuficiente alineación entre el PND y la estructura orgánico-funcional del ETD/OP. Por otro lado, hay factores que pudieron haberse elaborado mejor durante el diseño del plan: los productos se enunciaron de manera amplia y general, y algunos indicadores se elaboraron sin guardar todas las características técnicas adecuadas. Adicionalmente, no existe un sistema de monitoreo que dé cuenta del avance de los indicadores y que sea usado por los mandantes para el seguimiento del Plan.

Recomendaciones: A largo plazo es conveniente que la organización realice esfuerzos para alinear su estructura y sistemas hacia las operaciones centradas en los países y no únicamente en las regiones o en las áreas de especialización. El nombramiento de encargados de país de entre los funcionarios presentes en los mismos como especialistas o encargados de proyectos podría ser una alternativa. A corto plazo, se sugiere que se mejore la técnica de elaboración de productos e indicadores. En particular, es conveniente trabajar en base a la técnica de la “teoría del proyecto” para identificar la lógica por la cual se pretende alcanzar los efectos mediante los productos. Esto es especialmente importante para los efectos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la implementación de las políticas públicas. En este campo es necesario establecer una secuencia que va desde el diseño de un sistema hasta su consolidación. Debe tenerse especial cuidado en identificar los pasos de esa secuencia y el punto al que se quiere llegar durante un período determinado. También es importante desarrollar sistemas de información que den cuenta de la situación de los indicadores de efecto y producto del PTD, en apoyo al seguimiento que los mandantes deberían hacer al avance del plan. También se sugiere elaborar un plan de monitoreo y evaluación que incluya la definición de los indicadores para cada uno de los niveles de resultados (productos, efectos, prioridades) y de los ámbitos de gestión (eficiencia, eficacia, calidad), fichas técnicas sobre cada indicador (forma de cálculo, frecuencia, datos, instrumentos, etc.), cronograma de actividades y responsables de la tareas. El plan de monitoreo debería incluir actividades de seguimiento con los mandantes. Finalmente, es importante que se fijen responsables por la consecución de los efectos directos y de los productos.

Estructura organizacional

A pesar de las dificultades para ejecutar el PTD, las actividades y recursos de la OIT, se han centrado en las prioridades y efectos directos establecidos en el Plan. Los

especialistas de la OIT tienen prestigio entre los mandantes y sus actividades son bien apreciadas. Además, la OIT atiende las demandas del gobierno de manera oportuna. No obstante, la estructura orgánica de la OIT basada en una lógica regional y de asistencia técnica basada en especialidades, limita el abordaje por país necesario para ejecutar el PTD.

Recomendaciones: Se sugiere revisar la experiencia del ETD/OP en cuanto a la asignación de especialistas responsables por país en miras a identificar la mejor manera de fortalecer la gestión y coordinación de todos los elementos del PTD. Podría considerarse a futuro, el nombramiento como encargados de país de entre los funcionarios de proyectos residentes en los mismos.

Diseminación de conocimientos

Es parte de la cultura observada de la OIT y de su personal diseminar y compartir la información. Los mandantes aprecian esta cualidad. Sin embargo, no existe un sistema que permita a los mandantes hacer seguimiento del PTD.

Recomendaciones: Se recomienda establecer mecanismos de difusión de las actividades que realiza el PTD de tal manera que los mandantes estén enterados no solo de aquello en lo que están involucrados directamente sino de los esfuerzos que realizan otras instituciones para crear trabajo decente, como los programas conjuntos, por ejemplo. Además, se requiere crear instrumentos y procedimientos conocidos y usados por los mandantes para hacer seguimiento del PTD.

Nivel de recursos

Se considera que para implementar cabalmente los planes y lograr el fortalecimiento de las capacidades institucionales que establece el PTD, se requería un abundante financiamiento por parte del Estado y de la cooperación internacional. Puesto que no se prevé que tales recursos estén disponibles en el corto o mediano plazo, se considera que hay un desequilibrio entre los recursos disponibles y los objetivos planteados en el PTD.

Recomendaciones: Conviene insistir en que una adecuada gestión para resultados consiste, entre otras cosas, en una buena articulación entre la planificación estratégica y la operativa, entre el plan y el presupuesto. Es necesario introducir este elemento durante las discusiones para el diseño de los efectos directos y de los productos del PTD.

Entrega de productos

Más de la mitad de los productos tiene aún un bajo nivel de ejecución, aunque debe tomarse en cuenta que solo han transcurrido las dos terceras partes del tiempo previsto

para la implementación del PTD. La mayor parte de estos productos forman parte de las prioridades relacionadas con el diseño e implementación del PNETD y la operación y consolidación del CNT. Los productos que tienen un nivel de ejecución alto tienen que ver con la prioridad relacionada con la aplicación de la ley.

Las operaciones de la OIT enlazan en términos generales con lo planificado en el PTD. Acaso los programas conjuntos no obedezcan estrictamente a los resultados planteados en el documento, lo cual se explica porque aquellos se generaron en el marco de una agenda más amplia. Vale la pena destacar el papel de los programas conjuntos al permitir a la OIT contar con presencia en el terreno y la oportunidad de trabajo directo con beneficiarios, al tiempo que ha permitido involucrar a los mandantes en el trabajo de otras agencias de Naciones Unidas.

Recomendaciones: Se recomienda elaborar indicadores para cada uno de los productos. De esta manera se puede contar con información actualizada sobre el nivel de ejecución y usarla para la gestión del plan. Se recomienda también precisar más los productos: en muchos casos se usan los genéricos “programa de capacitación” o “programa de asistencia técnica”, lo cual dificulta el seguimiento y la evaluación de lo que efectivamente se ha realizado.

Uso de los productos

Se aprecia que las OT y las OE han usado provechosamente la mayoría de los productos generados por la OIT. Respecto al gobierno, se observa que algunos productos relacionados con el fortalecimiento institucional como la propuesta de PNETD, la asistencia técnica para el fortalecimiento de la CNT, la Hoja de Ruta para hacer de Nicaragua un país libre de trabajo infantil, y la asistencia técnica para la elaboración de reformas a la seguridad social, son procesados con lentitud. Al mismo tiempo se observa que el gobierno usa y procesa con prontitud los productos orientados a producir bienes y servicios para la población como el proyecto Better Work, los programas conjuntos del SNU, o el programa de generación de empleo.

Recomendaciones: Dado que una parte importante de la cooperación de la OIT con el país son actividades de capacitación convendría disponer de instrumentos que permitan establecer la eficacia de estos productos.

Grado de avance de los resultados esperados

El mayor grado de avance se encuentra en la prioridad referida al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, ámbito en el cual se observa un interés compartido por el gobierno, las OT y las OE en miras a cumplir los compromisos establecidos en el TLC firmado con los Estados Unidos. Por el contrario, las prioridades referidas al fortalecimiento de la capacidad institucional para el diseño e implementación de

políticas de mediano y largo plazo muestran un nivel de ejecución bajo y, al mismo tiempo, son ámbitos en los que el gobierno y los mandantes no han establecido acuerdos. No obstante, se observa interés de los mandantes en realizar acuerdos puntuales para realizar actividades específicas en el corto plazo.

Recomendaciones: Se sugiere identificar con los mandantes el conjunto de productos y efectos directos del PTD, seleccionar aquellos que se consideren prioritarios y viables de alcanzar, y determinar el punto al que se quiere llegar durante lo que resta de tiempo de ejecución. Esto servirá de guía para concentrar los esfuerzos institucionales en las tareas más importantes.

Riesgos y oportunidades

Los mayores riesgos que ha enfrentado el PTD ha sido el ambiente político polarizado que ha limitado el progreso de los planes y reformas institucionales de mediano plazo. Frente a estos riesgos, la OIT ha generado varios espacios de diálogo social que compensan de alguna manera la ausencia del CNT y, ha apoyado al gobierno en todas las iniciativas tendientes a desarrollar acciones a favor de la creación de oportunidades de trabajo decente. Asimismo, ha fortalecido a las OE y a las OE brindándole asistencia técnica y capacitación para que participen de manera informada en aquellos espacios de diálogo social. La OIT también ha sabido aprovechar el espacio que le ha brindado la ejecución de los programas conjuntos del SNU, para fortalecer su mensaje y crear buenas prácticas en favor del trabajo decente.

Recomendaciones: Se reitera la importancia de ahondar en el análisis de riesgos y supuestos del PTD para futuras ediciones del mismo, a fin de considerar de manera más detallada aquellos factores del entorno que pueden afectar el cumplimiento de los resultados esperados. Dichos riesgos y supuestos deben incluirse en el Plan de Monitoreo del PTD.

Finalmente, conviene resaltar que el ejercicio de revisión no solo ha constituido un espacio clave de reflexión en el ámbito de la programación de los PTD y la implementación del trabajo de la OIT en Nicaragua y la subregión, sino que también ha resultado una importante oportunidad para que funcionarios y en especial, mandantes y socios conozcan en la teoría y sobre todo, de manera práctica, sobre la gestión basada en resultados en la OIT. De manera particular, el taller de devolución en Managua permitió a la misión brindar a los participantes elementos relevantes sobre este tema, de suma utilidad para su trabajo de la mano con la OIT y sus funcionarios.

Anexo 1

Tabla 1. Formato de calificación para resumir los hallazgos del CPR			
Criterios de desempeño y preguntas de investigación para la revisión general del diseño, alcance e implementación del Programa de País			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Relevancia y coherencia	4	<i>"OIT aporta al país el seguimiento y continuidad a políticas de estado."</i>	<i>"Se parte del Plan Nacional de Desarrollo Humano como marco del UNDAF."</i> <i>"Se requiere que los PTDP surjan de las necesidades de cada país, no de recetas estándar."</i> <i>"OIT debe trabajar de la mano con la agenda de cada país en sus requerimientos puntuales, no únicamente transversalizar planes subregionales."</i> <i>"Se cambió la modalidad de traer enlatados por la de talleres para la identificación de necesidades."</i> <i>"Se negocia el apoyo de la OIT conforme a líneas estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano".</i>
<i>Comentarios del evaluador:</i> <i>El PTD es relevante en cuanto a los compromisos internacionales del país y en cuanto a las políticas nacionales. No obstante, no parte de un análisis de las capacidades institucionales reales del país y de la situación de escasa cooperación entre los mandantes, lo cual torna ambiciosos los efectos directos que se han establecido.</i> <i>Recomendaciones:</i> <i>Rediseñar el PTD con los mandantes mediante un proceso de planificación estratégica participativa que fije prioridades con sus respectivos indicadores y metas, partiendo de la situación existente en el país y de la experiencia de ejecución del PTD. Se recomienda que solamente los contenidos de la planificación estratégica formen parte del PTD, y que la la planificación operativa (diseño de productos, asignación de presupuesto y cronograma) sea un proceso interno tanto de los mandantes como de la OIT. De esa manera el PTD se convierte en una guía de acción de mediano plazo para todos los actores, pero al mismo tiempo da flexibilidad para la programación de corto plazo.</i>			
B. Socios	6	<i>"La OIT ha generado confianza entre mandantes y socios. Se avanza en acrecentar el prestigio de la OIT."</i>	<i>"Nicaragua es un país ejemplo de cooperación interagencial, al grado de ser el primero en contar con un manual de operación para programas"</i>

		“Se ha logrado apropiación del PTDP por los mandantes.” “OIT participó en formulación del UNDAF pero no a alto nivel político.” “OIT abre las puertas para que los mandantes sean tomados en cuenta por el resto de agencias de Naciones Unidas.”	conjuntos de Naciones Unidas.” “Falta mayor vinculación entre diseño de programas conjuntos y la programación de las agencias.” “Siempre ha existido disposición y comunicación fluida de parte de la OIT.”
<i>Comentarios del evaluador</i> La OIT ha establecido alianzas ventajosas para la ejecución del PND, tanto con el SNU como con otras organizaciones. El trabajo con las agencias del SNU en el marco del MANUD se realiza de manera coordinada. Por otro lado, los mandantes consideran relevante y necesario el trabajo que la OIT realiza en el país. <i>Recomendaciones</i> No existen recomendaciones en este aspecto.			
C. Gestión por resultados	2	“Se requieren PTD más amplios, documentos que den líneas generales, más ágiles, flexibles, dotados de una visión más gerencial.” “La forma de presentación de la información presupuestaria en los sistemas actuales no obedece a una planeación por resultados. “	“El PTD debe replantearse, adecuarse a la realidad del país y actualizarlo.” “El PTD permite integrar en un formato las actividades que la OIT realizaba en sus diferentes temas, a manera de contar con un plan de trabajo para el país, no actividades dispersas”. “El PTD es útil como instrumento de gestión, pero debe ser más flexible para permitir medir resultados”. “Podría contarse con indicadores de producto, hitos intermedios que permitan evaluar el avance hacia los resultados”.
<i>Comentarios del evaluador</i> Existen una serie de factores estructurales institucionales, que escapan a la gestión de la oficina regional de la OIT, que limitan una adecuada gestión para resultados. Entre esos factores se encuentran los siguientes: inadecuada articulación entre el PTD y el presupuesto, e inadecuada articulación entre el PTD y la estructura orgánica. Por otro lado, hay factores, que pudieron haberse elaborado mejor durante el diseño del plan: los productos se enunciaran de manera muy amplia y general, y varios indicadores se elaboraron sin guardar las características técnicas adecuadas. Adicionalmente, no existe un sistema de información que de cuenta del avance de los indicadores y que sea usado por los mandantes para el seguimiento del Plan.			

Recomendaciones

A largo plazo es conveniente que la organización realice esfuerzos para alinear su estructura y sistemas hacia las operaciones centradas en los países y no en las regiones o en las áreas de especialización. A corto plazo, se sugiere que se mejore la técnica de elaboración de productos e indicadores. En particular, es conveniente trabajar en base a la técnica de la "teoría del proyecto" para identificar la lógica por la cual se pretende alcanzar los efectos mediante los productos. Esto es especialmente importante para los efectos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la implementación de las políticas públicas. En este campo es necesario establecer una secuencia que va desde el diseño de un sistema hasta su consolidación. Debe tenerse especial cuidado en identificar los pasos de esa secuencia y el punto al que se quiere llegar durante un período determinado. También es importante desarrollar sistemas de información que den cuenta de la situación de los indicadores de efecto y producto del PTD, en apoyo al seguimiento que los mandantes deberían hacer al avance del plan. También se sugiere elaborar una ficha técnica sobre cada indicador (forma de cálculo, frecuencia, datos, etc.) y asignar responsables de su cálculo. Finalmente, es importante que se fijen responsables por la consecución de los efectos directos.

D. Estructura organizacional	4	"Se requiere facilitar la gestión administrativa y dotar de personal adicional en áreas como Programación y Administración y Finanzas."	"El contacto a través de especialistas y ATP es permanente, dinámico y flexible."
------------------------------	---	---	---

Comentarios del evaluador

Las actividades y recursos de la OIT, a pesar de las dificultades para ejecutar el PTD, se han centrado en las prioridades y efectos directos establecidos en el Plan. Los especialistas de la OIT tienen prestigio entre los mandantes y sus actividades son bien apreciadas. Además, la OIT atiende las demandas del gobierno de manera oportuna. No obstante, la estructura orgánica de la OIT basada en una lógica regional y de asistencia técnica basada en especialidades, limita el abordaje por país necesario para ejecutar el PTD.

Recomendaciones

Se sugiere revisar la experiencia del ETD/OP en cuanto a la asignación de especialistas responsables por país en miras a identificar la mejor manera de fortalecer la gestión y coordinación de todos los elementos del PTD.

E. Difusión del conocimiento	4	"Se realizan reuniones mensuales con el equipo de especialistas y ATP para integración del trabajo." "No existe seguimiento o devolución sobre lo actuado ante los mandantes." "Falta documentar y socializar resultados al interior y exterior de la OIT." "Se requiere mayor	"No se ha dado seguimiento al PTD, no se ha revisado." "No se le ha dado al PTD el seguimiento que, por ejemplo, se le ha dado al Libro Blanco." "Se requiere mayor información sobre temas como los programas conjuntos". "Reunirse periódicamente con la OIT permitiría ir conociendo el avance en el PTD".
------------------------------	---	--	---

		<i>divulgación del PTD y afianzar el concepto de un programa integral, no proyectos aislados."</i>	
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>Es parte de la cultura observada de la OIT y de su personal diseminar y compartir la información. Los mandantes aprecian esta cualidad. Sin embargo, no existe un sistema que permita a los mandantes para el seguimiento del Plan.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Se recomienda establecer instrumentos y procedimientos conocidos por los mandantes para hacer seguimiento del PTD.</i>			
Calificación total	20		

Anexo 2

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
1.1 El país mejora el cumplimiento de la legislación laboral nacional, en particular aquella referida a los Convenios Fundamentales y Prioritarios de la OIT.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	6		
<i>Comentarios del evaluador</i> El programa conjunto sobre verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco ha sido una importante fuente de recursos para avanzar en este resultado. <i>Recomendaciones:</i> Ninguna			
B. Entrega de productos	5	“El Proyecto Verificación fortalece las capacidades y la cultura de cumplimiento de la legislación laboral.” “Se han desarrollado talleres, seminarios y propuestas para la modernización de la justicia laboral y la introducción de la oralidad”.	“El Proyecto Verificación fortalece mediante capacitación al Ministerio de Trabajo.” “Se ha recibido buena asesoría de OIT en el tema de derechos sindicales y normas.”
<i>Comentarios del evaluador</i> La mayoría de productos de este resultado han tenido un nivel de ejecución alto. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
C. Uso de los productos	5	“Se disemina información sobre el cumplimiento que los mandantes utilizan para la toma de decisiones.”	“La capacitación de la OIT en materia de normas internacionales ha permitido la apropiación de las mismas”. “Se partió del diagnóstico de OIT para la nueva propuesta de legislación laboral”.
<i>Comentarios del evaluador</i> Los mandantes han aprovechado las actividades realizadas por el proyecto de verificación y consideran que ha abierto espacios de diálogo fructíferos. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
D. Progreso de resultados	4	“Los talleres semestrales de presentación de avances del Proyecto Verificación son un espacio clave para el tripartismo.”	“Se ha ratificado el convenio 169 relativo a los pueblos originarios”. “Se ha incrementado la relevancia de lo laboral al interior del sistema judicial”.
<i>Comentarios del evaluador</i> La OIT y los mandantes están realizando pasos importantes para lograr este efecto directo. Los hitos más preponderantes han sido la implementación del proyecto de verificación del cumplimiento de los acuerdos del Libro Blanco y la elaboración de un código para introducir el procedimiento oral en los juicios laborales. Es necesario mencionar también que Nicaragua ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas (agosto 2010). Hay que relieves el hecho de que las reglas y beneficios del TLC son estímulos importantes para que el país avance en el cumplimiento de la legislación laboral. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	4		“La OIT tiene limitantes en su trabajo por las posiciones ideológicas de los sectores.” “Prejuicios entre los sectores dificultan avances.”

			<i>"La capacitación para jueces laborales es un área dónde se requerirá apoyo de la OIT".</i>
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>El proceso de implementación del procedimiento oral abrirá la oportunidad para difundir hacia un público amplio las normas internacionales sobre el trabajo y la filosofía del trabajo decente.</i> <i>El interés del gobierno y de los mandantes por cumplir los acuerdos establecidos en TLC con EU es una oportunidad importante para fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la ley.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ninguna</i>			
Calificación total	24		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
1.2 El Gobierno incorpora los principios de los Convenios 81 y 129 sobre la inspección del trabajo y sus respectivas recomendaciones 81 y 133, en la modernización y fortalecimiento del sistema de inspección, con la participación activa de las OE y las OT.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	5		
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>Los recursos invertidos por la OIT en el sistema de inspección son suficientes ya que ha venido fortaleciéndose desde hace cinco años de manera sostenida.</i> <i>Recomendaciones:</i> <i>Ninguna</i>			
B. Entrega de productos	5		<i>"Se ha recibido apoyo para la mejora de la calidad de la inspección laboral mediante la formulación de la legislación".</i>
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>La mayoría de productos de este resultado han tenido un nivel de ejecución alto.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ninguna</i>			
C. Uso de los productos	4		
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>La capacitación y la asistencia técnica brindada por la OIT han ayudado a fortalecer el sistema de inspección.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ninguna</i>			
D. Progreso de resultados	4	<i>"Se destacan logros en proceso de inspección."</i>	
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>El sistema de inspección se ha fortalecido notablemente a partir de 2005.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ninguna</i>			
E. Riesgos y oportunidades	4		<i>"OIT podría apoyar el fortalecimiento de los procuradores laborales."</i> <i>"El MINTRAB aún adolece de un déficit de recursos para la inspección."</i> <i>"Se requiere capacitar a funcionarios en inspección laboral".</i>
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>El interés del gobierno y de los mandantes por cumplir los acuerdos establecidos en TLC con EU es una oportunidad importante para fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la ley.</i> <i>Recomendaciones</i>			

<i>Es necesario asegurar la sostenibilidad de las actividades de fortalecimiento institucional de inspección y asegurar el presupuesto necesario para sus actividades.</i>			
Calificación total	22		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
2.1 Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) elaborado y ejecutado satisfactoriamente.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	4		
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>Se han movilizadod recursos de asistencia técnica para la elaboración del PNETD y de un programa de generación de empleo. .</i> <i>Recomendaciones:</i>			
B. Entrega de productos	3	<i>"El PTD debería medir indicadores ligados a la capacidad de delivery de la OIT respecto del PNETD."</i>	
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>No se ha elaborado el PNETD, no obstante la OIT apoyó al gobierno para elaborar un programa de generación de empleo.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ninguna</i>			
C. Uso de los productos	2		<i>"Gracias al apoyo de OIT se ha impulsado una propuesta para el PNETD"</i>
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>El gobierno ha usado poco la asistencia técnica de la OIT en este campo.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ninguna</i>			
D. Progreso de resultados	2	<i>"Las metas del PTDP respecto al PNETD son muy ambiciosas."</i>	
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>No se ha oficializado el PNETD y no existe claridad sobre si es o no interés del gobierno hacerlo.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Se recomienda discutir con los mandantes una agenda de objetivos prioritarios y metas que sirvan de guía de las políticas públicas en materia de empleo y trabajo. Esta agenda podría servir para que este y el próximo gobierno establezcan planes en alguna áreas sobre las que le interese avanzar.</i>			
E. Riesgos y oportunidades	2		<i>"Se espera contar con apoyo de OIT para gestionar fondos para implementar el PNETD".</i>
<i>Comentarios del evaluador</i> <i>No se realizó un análisis de riesgos y supuestos sobre el interés del gobierno en trabajar en el Plan. Existe el riesgo de que este efecto directo no se logre.</i> <i>Recomendaciones</i> <i>Ver recomendación anterior.</i>			
Calificación Total	13		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
2.2 Plan de Empleo Juvenil y sus marcos operativo e institucional elaborados y validados tripartitamente.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	5		
<i>Comentarios del evaluador</i> Los recursos que se están invirtiendo en materia de empleo juvenil son altos, pues se cuenta con fondos de uno de los programas conjuntos del SNU. <i>Recomendaciones:</i> Ninguna			
B. Entrega de productos	4		
<i>Comentarios del evaluador</i> Los productos previstos en este plan aun se están diseñando. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
C. Uso de los productos	4		
<i>Comentarios del evaluador</i> Los mandantes están involucrados en la elaboración del plan de empleo juvenil y en la ejecución del programa conjunto sobre empleo juvenil. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
D. Progreso de resultados	5	“Se han instalado mesas municipales de empleo juvenil”.	“Se ha consolidado la Comisión Nacional de Empleo Juvenil y mesas territoriales, al tiempo que se ha formulado el Plan Nacional de Empleo Juvenil.”
<i>Comentarios del evaluador</i> El diseño del plan está en proceso de elaboración y es probable que esté listo antes de finalizar el año 2010. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	3		
<i>Comentarios del evaluador</i> No se realizó un análisis de riesgos y supuestos.. El programa conjunto del SNU sobre empleo es una buena oportunidad para abordar esa problemática. <i>Recomendaciones</i> Realizar un análisis de riesgos y supuestos.			
Calificación total	21		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
2.3 El INSS adopta y ejecuta reformas para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y la modernización de la gestión de los diferentes regímenes de seguridad social que administra, conducentes a la extensión de la cobertura de la seguridad social.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	4		
Comentarios del evaluador Los recursos destinados a lograr este efecto han sido los adecuados para los productos y actividades cumplidas hasta el momento. Recomendaciones: Ninguna			
B. Entrega de productos	4	“Se han apoyado estudios actuariales y capacitaciones en preparación a la reforma del sistema.”	“La asistencia de la OIT se considera excelente, muy positiva”. “Los sindicatos reconocen la cercanía de la OIT en el tema de seguridad social”.
Comentarios del evaluador Se han entregado los productos necesarios para la elaboración de las reformas. Recomendaciones Ninguna			
C. Uso de los productos	5		“Gracias al acompañamiento de OIT se han desarrollado valuaciones en la rama de invalidez, vejez y muerte”
Comentarios del evaluador El INSS ha usado adecuadamente los productos entregados por la OIT. Recomendaciones Ninguna			
D. Progreso de resultados	4		“Se ha ampliado la cobertura de la seguridad social”. “OIT contribuyó a dotar a la institución de una visión diferente respecto a su trabajo de cara a la protección social”.
Comentarios del evaluador La OIT ha apoyado al INSS a partir de 2005 a elaborar un modelo actuarial y a realizar las valuaciones actuariales de régimen de invalidez, vejez y muerte a partir del año 2005 hasta el 2008, elementos clave para la gestión técnica y financiera del INSS. Adicionalmente, ha brindado asistencia técnica al INSS para que elabore reformas al sistema de pensiones. A pesar de ello, el INSS aun no dispone de un proyecto de reformas institucionales. El instituto está elaborando una propuesta pero sin la participación de los otros mandantes. Recomendaciones Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	3		“Falta lograr acercamientos entre empleadores y trabajadores en el tema de seguridad social”.
Comentarios del evaluador No se realizó un análisis de riesgos y supuestos.. Recomendaciones Realizar un análisis de riesgos y supuestos.			
Calificación total	20		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
2.4 El Gobierno y los interlocutores sociales, a través de las Comisiones Nacionales, formulan y ejecutan programas, proyectos y estrategias tendientes a la reducción del trabajo infantil y de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	3		
Comentarios del evaluador Los recursos destinados a cumplir este efecto directo han sido modestos. Recomendaciones: Ninguna			
B. Entrega de productos	3		"Se han desarrollado programas pilotos para erradicación del trabajo infantil en zonas cafeteras".
Comentarios del evaluador La efectividad en la entrega de los cuatro productos de este efecto ha sido heterogénea, mientras en unos casos se ha entregado el producto, en otros casos aun no se ha conseguido hacerlo. Recomendaciones Ninguna			
C. Uso de los productos	4		
Comentarios del evaluador El principal producto de este efecto es la Hoja de Ruta. Aunque las OE y las OT y funcionarios del Estado participaron en la elaboración de ese instrumento, el gobierno aun no lo ha oficializado. Recomendaciones Ninguna			
D. Progreso de resultados	3	"Se considera el mayor logro el establecimiento de una hoja de ruta para la erradicación del trabajo infantil."	"Hay avances en el tema de trabajo infantil, incluyendo legislación". "14,000 niños han sido retirados del trabajo infantil".
Comentarios del evaluador La OIT apoyó al país para elaborar una Hoja de Ruta para hacer de Nicaragua un país libre de trabajo infantil y de sus peores formas y contar así con un instrumento de programación y coordinación de las actividades que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales deben realizar para alcanzar las metas nacionales. El proceso incluyó la elaboración de un estudio sobre las políticas públicas que influyen en la erradicación del trabajo infantil y diversas consultas a los mandantes. Aunque el proceso de discusión y de elaboración de la propuesta ya concluyó, el gobierno aun no oficializa y publica la Hoja de Ruta de Nicaragua. Por otro lado, en el país se han ejecutado algunos proyectos puntuales tendientes a reducir el trabajo infantil. Recomendaciones Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	3	"Se tienen limitantes por la situación política del país. Se requiere fortalecer el perfil de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil."	
Comentarios del evaluador No se realizó un análisis de riesgos y supuestos sobre el interés del gobierno en fortalecer las Comisiones Nacionales y una agenda de trabajo a mediano plazo, parece haber un mayor interés en apoyar proyectos puntuales. Recomendaciones Realizar un análisis de riesgos y supuestos.			
Calificación total	16		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
2.5 Mejorado el sistema de seguridad y salud en el trabajo.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	3		
<i>Comentarios del evaluador</i> El nivel de recursos usados en este efecto directo ha sido bajo. <i>Recomendaciones:</i> Ninguna			
B. Entrega de productos	2		"Se ha elaborado un diagnóstico en el tema de riesgos laborales."
<i>Comentarios del evaluador</i> La entrega de productos de este efecto directo ha sido baja. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
C. Uso de los productos	2		
<i>Comentarios del evaluador</i> Puesto que la entrega de productos ha sido muy limitada, el uso de los productos también ha sido bajo. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
D. Progreso de resultados	2		
<i>Comentarios del evaluador</i> Se ha avanzado poco en este resultado. El único producto ejecutado ha sido el diagnóstico sobre los mecanismos y procedimientos utilizados en el registro y notificación de los accidentes y enfermedades profesionales. Además se han realizado actividades de capacitación sobre seguridad y salud en el trabajo para las OE y las OT. <i>Recomendaciones</i> Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	2		
<i>Comentarios del evaluador</i> Es posible que exista un bajo interés del INSS en este campo. <i>Recomendaciones</i> Es necesario analizar el interés del gobierno en este campo.			
Calificación total	11		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
3.1 El CNT constituido y consolidado.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	5		
Comentarios del evaluador El nivel de recursos destinados al logro de este efecto ha sido alto, pues se ha contado con los recursos provenientes del proyecto Diálogo Social. Recomendaciones: Ninguna			
B. Entrega de productos	3	"Con el establecimiento del CNT se inicia la entrega de productos contemplados en el PTD."	"OIT ha apoyado la creación del CNT."
Comentarios del evaluador El nivel de entrega de los productos previstos ha sido bajo, pues el CNT no se ha puesto en funcionamiento. Recomendaciones: Ninguna			
C. Uso de los productos	3		
Comentarios del evaluador Los mandantes valoran positivamente los espacios que se han generado en el proyecto de diálogo social. Recomendaciones: Ninguna			
D. Progreso de resultados	3	"Ha sido exitoso el diálogo en casos como el de las zonas francas y Better Works. "	"Previo a la conformación del CNT, la coordinación al interior del comité de enlace sindical se considera un logro importante." "Se ha instalado la mesa tripartita sobre salario mínimo y hay avances en sectores como las zonas francas".
Comentarios del evaluador El Consejo Nacional del Trabajo fue creado en 2005 pero recién se instaló en 2010 y aun no ejerce sus funciones ni tiene recursos asignados para actuar. Aunque aún no se ha consolidado el CNT, la OIT ha fomentado o apoyado varios espacios de diálogo entre los mandantes. Además, la OIT ha contribuido a la revitalización del Consejo Superior de la Empresa Privada (CONSEP) y ha realizado actividades de capacitación que han fortalecido la capacidad de negociación y diálogo de las OE y las OT. Recomendaciones: Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	4	"El diálogo se ve afectado por la situación de polarización en el país y las débiles instituciones."	"Se espera que OIT siga apoyando la consolidación del CNT." "El CNT no cuenta con recursos".
Comentarios del evaluador Ante la falta de celeridad del gobierno para poner en marcha el CNT, la OIT ha promovido varios espacios de diálogo tripartito que han contribuido positivamente a la relación entre lo mandantes. Recomendaciones: Ninguna			
Calificación total	18		

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados			
3.2 Las propuestas de las OE y las OT son incluidas en la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias para el fomento del empleo y trabajo decente.			
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios
A. Nivel de recursos	5		
Comentarios del evaluador El nivel de recursos destinados al logro de este efecto ha sido alto, pues se ha contado con los recursos provenientes del proyecto Diálogo Social. Recomendaciones: Ninguna			
B. Entrega de productos	2	“Se han fortalecido las capacidades de empleadores y trabajadores para participar en el diálogo social.”	“Pudo haberse recibido más asesoría de OIT en temas como el de los juicios orales.”
Comentarios del evaluador El nivel de entrega de los productos ha sido bajo. Recomendaciones Ninguna			
C. Uso de los productos	2	“Nicaragua es el país donde se encuentra mayor disposición de los sectores para el diálogo, pero faltan capacidades.” “Se está apoyando la institucionalización y profesionalización de los mandantes, comienzan a ser más propositivos”.	
Comentarios del evaluador Puesto que no se entregaron los productos programados, no se los ha usado. Recomendaciones Ninguna			
D. Progreso de resultados	2		
Comentarios del evaluador La inexistencia del PNETD y de la CNT ha restringido considerablemente la posibilidad de que las OE y las OT aporten a la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias. No obstante, estas organizaciones han participado en algunos espacios de diálogo tripartito en los que han podido expresar su opinión, aunque las OE y las OT opinan que solo en el caso del diálogo sobre el salario mínimo su opinión se ha tomado en cuenta. Recomendaciones Ninguna			
E. Riesgos y oportunidades	2	“Es clave identificar factores de riesgo dada la compleja situación política. Se requiere aplicar mayor conocimiento político de los países.” “Se planifica sin pensar en supuestos y riesgos políticos.”	
Comentarios del evaluador No se realizó un análisis de riesgos y supuestos sobre la viabilidad de incluir las propuestas de las OE y las OT en el ambiente político polarizado que existe en el país. Recomendaciones Realizar un análisis de riesgos y supuestos.			
Calificación total	13		

Anexo 3

Lista de personas entrevistadas

- Virgilio Levaggi, Director, Oficina OIT San José
- Leonardo Ferreira, Director Adjunto, Oficina OIT San José
- Lorenzo Peláez, Especialista ACTEMP, Oficina OIT San José
- Oscar Valverde, Especialista ACTRAV, Oficina OIT San José
- Tania Caron, Especialista en NITs, Oficina OIT San José
- Mauricio Dierckxsens, Especialista en Empleo, Oficina OIT San José
- Sergio Velasco, Especialista en Seguridad Social, Oficina OIT San José
- María José Chamorro, Especialista en Género, Oficina OIT San José
- Florencio Gudiño, Jefe de Programación para América Latina y el Caribe, Oficina OIT Lima.
- Milagros Alvarado, Oficial de Programación, Oficina OIT Lima.
- Sabas Monroy, Oficial de Monitoreo y Evaluación, Oficina OIT Lima.
- Adolfo Ciudad, Especialista en Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo Social, Oficina OIT San José
- Jesús de la Peña, Coordinador subregional, IPEC
- Bente Sorensen, ATP Proyecto Verificación
- Álvaro Ramírez, ATP Proyecto Diálogo Social
- Walter Romero, Jefe Unidad de Programación, Oficina OIT San José
- Manuel Quirós, Jefe Unidad Finanzas y Administración, Oficina OIT San José
- Berta Rosa Guerra, Programas Conjuntos Género y Empleo Juvenil, OIT en Nicaragua
- Bayardo Rueda, Programas Conjuntos Cultura y Desarrollo, Gobernabilidad, Agua y Saneamiento, OIT en Nicaragua

- Sonia Sevilla, IPEC en Nicaragua
- Gioconda Vásquez, Proyecto VIH-SIDA, OIT en Nicaragua
- Blanca Peralta, Facilitadora, Proyecto Verificación, OIT en Nicaragua
- Gero Vaagt, Representante, FAO en Nicaragua (en representación del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Nicaragua)
- Freddy Blandón, Asesor Jurídico, Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua
- Indalecio González, Secretario de Organización, Central Sandinista de Trabajadores
- Nilo Salazar, Secretario General, Congreso Permanente de Trabajadores
- Jeannette Chávez, Ministra, Ministerio del Trabajo de Nicaragua
- Odel González, Director General de Empleo, Ministerio del Trabajo de Nicaragua
- Fernando Malespín, Asesor de la Ministra, Ministerio del Trabajo de Nicaragua
- Sagrario Benavides, Vicepresidenta Ejecutiva, Instituto Nicaragüense del Seguro Social
- Víctor Solís, Gerente de Estudios Económicos, Instituto Nicaragüense del Seguro Social
- Fátima Echegoyén, Directora de Análisis Económico, Instituto Nicaragüense del Seguro Social
- Marcia Corea, Instituto Nicaragüense del Seguro Social
- Rafael Solís, Vicepresidente, Corte Suprema de Justicia de Nicaragua
- Ana María Pereira, Secretaria Técnica de la Comisión Laboral, Corte Suprema de Justicia de Nicaragua

Anexo 4

Términos de Referencia

Organización Internacional del Trabajo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Términos de Referencia
Revisión del Programa de País (CPR)
Nicaragua 2008 - 2011

Período Cubierto: Septiembre 2008 – Agosto 2010

Cobertura Geográfica: Nicaragua

Oficina Administrativa: Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

Tipo de Revisión: Revisión del Programa de País

Cronograma de la Revisión: Septiembre – Octubre 2010

Gestión de la Revisión: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Dirección de la Revisión: Sabas Monroy, Oficial de Monitoreo y Evaluación
Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Lima, Agosto 2010

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA REVISIÓN

Para lograr el progreso son necesarias acciones al nivel mundial. La OIT desarrolla una agenda para la comunidad del trabajo, representada por sus mandantes tripartitos, con el fin de movilizar sus considerables recursos para crear esas oportunidades y colaborar en la reducción y eliminación de la pobreza. El Programa de Trabajo Decente aporta las bases para un marco de desarrollo global más justo y estable.

La OIT ofrece apoyo a través de Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) desarrollados en colaboración con los mandantes de la OIT. Las prioridades y objetivos se definen dentro del marco de desarrollo nacional y con el propósito de combatir los más graves déficits de trabajo decente a través de programas eficientes que abarcan cada uno de los objetivos estratégicos.

Las Revisiones de los Programas de País o Country Programme Reviews (CPRs) constituyen herramientas de gestión para aquellos a cargo del diseño e implementación de un Programa de País. Como tales, se trata de ejercicios participativos de auto evaluación, utilizados para revisar el diseño de un Programa de País, examinar su desempeño reciente en función de los resultados previstos, establecer los logros alcanzados, determinar si los productos han abonado a la consecución de resultados y si las estrategias usadas han sido efectivas y eficientes.

Los CPRs representan un nivel de esfuerzo adicional al requerido para un informe anual de progreso, ya que implican la participación de los mandantes de la OIT y socios nacionales y de otras agencias, si se considera necesario. Esto permite a los mandantes y otras agencias, revisar el desempeño de la OIT en la entrega de los productos planificados y su apoyo a la consecución de resultados. De igual manera, proveen medios para obtener la retroalimentación de los socios respecto a la colaboración y coherencia alcanzada en un contexto multiagencial.

Los CPRs se enfocan en los resultados y estrategias de los PTDP para identificar dónde y cómo se pueden alcanzar mejoras. Esto posibilita a los constituyentes y socios el considerar futuras estrategias y acciones. Los CPRs también exponen a los constituyentes y funcionarios de la OIT a la teoría y la práctica de la gestión basada en resultados en los programas de país e incrementa la apropiación nacional del proceso de revisión.

Los presentes términos de referencia guiarán el desarrollo de la Revisión del Programa de País (CPR) para Nicaragua 2008 – 2011.

Como todo proceso de evaluación en la OIT, esta revisión cumplirá con las normas, estándares y salvaguardas éticas establecidas por la OIT en su Política de Evaluación y por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.⁴

2. BREVES ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE PAÍS Y EL CONTEXTO

Según las estimaciones mas recientes, en Nicaragua la pobreza afecta al 62% de la población total, mientras que el 32% se encuentra en pobreza extrema. Los esfuerzos que durante los últimos años se han

⁴ <http://www.ilo.org/eval/Evaluationpolicy/lang-es/index.htm>

hecho para impulsar el crecimiento económico aún requieren ser profundizados y consolidados, para superar los rezagos acumulados, contribuir a la reducción de la pobreza.

La tasa de crecimiento de la economía nicaragüense fue del 3.2% en el 2007, misma tasa que en el 2008; pero a raíz de la crisis financiera internacional en el 2009 se país decreció en un -1.5%. El gran reto para el país es, precisamente, crecer a un mayor ritmo que permita superar los rezagos acumulados en el pasado, y en especial para generar más empleos de calidad en el país. Por su parte, la tasa de inflación fue del 16.2% para el 2007, 12.7% en el 2008 y 1.8% al 2009.

La población total de Nicaragua se encuentra alrededor de 5.8 millones de habitantes, la población en edad de trabajar (PET) es de alrededor de 4 millones de personas, mientras que la población económicamente activa (PEA) está conformada por 2.3 millones de personas. Esto significa que la tasa neta de participación es del 57%. Cerca de 184,000 personas estaban desocupadas en el 2008, lo que equivale a una tasa nacional de desempleo de un 8%. La mayoría de las personas desempleadas (75%) se encuentran en el área urbana, lo que significa una importante migración del campo a la ciudad y una consecuente presión por los servicios en el área urbana.

El principal déficit estructural del mercado de trabajo nicaragüense es la calidad del empleo que genera la economía. El subempleo sigue siendo elevado, más del 30% de los trabajadores ocupados en el 2008 estaban subempleados, porcentaje que se eleva a más del 45% en el área rural, debido a la altísima proporción de trabajadores en la economía informal y en la economía rural tradicional, que se desempeñan en actividades de muy baja productividad y nivel de ingreso. Más del 70% de los empleos que se crean anualmente se ubican en la economía informal y la pequeña actividad campesina. El 30% de los ocupados se emplea en actividades agropecuarias y un 48% desarrolla sus actividades como asalariados (en el sector rural este porcentaje baja a un 37%).

Para el año 2009, la zona urbana mostraba que la inserción en el mercado laboral de los trabajadores era: 58% como trabajadores asalariados; 31% trabajadores por cuenta propia; patronos 5%; trabajo familiar no remunerado 6%. Por otra parte, según el tipo de empleador, para la zona urbana y en el mismo año, 12% estaba en el sector público; 58% trabajaba en la empresa privada y el 30% eran autoempleados. Si se observa la distribución por tamaño del establecimiento, el 61.5% estaba empleado en micro-negocios (establecimientos con hasta 5 empleados); el 16.2% en la pequeña empresa y un 22.3% en medianas o grandes empresas. La distribución por inserción en el mercado y por tamaño del establecimiento explica mucho sobre la calidad del empleo y de las frecuentes condiciones de informalidad en el mundo del trabajo en Nicaragua.

El desempleo juvenil se encuentra alrededor del 40%, es decir, al menos 4 de cada 10 jóvenes están desempleados. El mayor nivel de empleo juvenil se encuentra entre los varones, pues 8 de cada 10 varones están empleados, mientras que solo 4 de cada 10 mujeres jóvenes están trabajando. Esa diferencia muestra las barreras de acceso al empleo que enfrentan las mujeres y la falta de equidad de género en el mercado laboral nicaragüense.

Otro tema relevante en materia de empleo juvenil es la calidad de ese empleo. Alrededor del 55% de los jóvenes trabajadores perciben salarios netos por debajo del costo de la canasta básica, mientras que solo el 45% recibía ingresos superiores a ese monto.

Al encontrar pocas oportunidades de empleo en su país, una importante cantidad de nicaragüenses emigran en busca de mejores oportunidades de vida y tras el deseo de alcanzar condiciones de trabajo decente. Según datos del Fondo Multilateral de Inversiones del BID, las remesas que recibió Nicaragua en el 2008 se estiman en 715 millones de US dólares, lo que representa aproximadamente el 12.2% del producto interno bruto del país. Estos ingresos han tenido una desaceleración anual de alrededor del 10% en los últimos años.

En cuanto a la legislación laboral, en Nicaragua se acepta y reconoce la necesidad de avanzar más en la solución de los problemas relativos al cumplimiento efectivo y aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, establecidos en los convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, la no discriminación, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

Este tema también reviste una especial importancia, no solo por el cumplimiento de los convenios internacionales, sino también por los compromisos asumidos por el país en esta materia en los Tratados de Libre Comercio (TLCs) que el país tiene en ejecución, particularmente el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos, en el que expresamente el país se ha comprometido con el cumplimiento de la legislación laboral y de los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo de la OIT.

La protección de los derechos laborales supone, por una parte, una administración del trabajo capaz de hacer cumplir la legislación laboral y, por otra parte, una justicia laboral igualmente capaz de garantizar el derecho humano fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos laborales.

Estudios realizados por la OIT han demostrado que los países de la subregión, y Nicaragua no es la excepción, cuentan con legislación laboral razonablemente adecuada y con un número significativo de Convenios Internacionales del Trabajo ratificados. Sin embargo, también es evidente que el Gobierno, representado por el Ministerio de Trabajo (MITRAB), las organizaciones de empleadores (OE) y las organizaciones de trabajadores (OT), así como los magistrados y jueces laborales del Poder Judicial, pueden fortalecer sustancialmente sus capacidades y conocimientos sobre la legislación laboral y sobre los alcances de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT), con lo que se lograría una mejora significativa en los sistemas de administración de justicia laboral y la solución de conflictos.

Por otro lado, es claro que las sociedades democráticas requieren de procesos de participación y estos necesitan de un diálogo abierto y un compromiso de la sociedad y sus actores. El diálogo social debe ser estimulado y reconocido como el camino para zanjar diferentes posiciones y alcanzar los consensos básicos acerca de cómo construir mejores condiciones sociolaborales que demandan y esperan los ciudadanos.

La institucionalización del diálogo en el país está legalmente establecida, a través de las leyes que crean el Consejo Nacional del Trabajo (CNT), el Consejo Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (CHST), el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y la Comisión Laboral del CONPES. Estos espacios legítimos de diálogo nacional en materia laboral requieren ser conformados e instalados (como el caso del CNT), así como fortalecidos, tanto en su operación como en la propia participación de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, de forma tal que sean efectivamente capaces de fortalecer el sistema democrático y contribuir al desarrollo sociolaboral y productivo del país.

Los antecedentes en materia de legislación laboral y la institucionalidad existente en materia de diálogo social crean las condiciones necesarias que permitan lograr el consenso para desarrollar un programa de trabajo decente, como mecanismo para alcanzar mayores niveles de equidad e integración social, que pueda ponerse en ejecución con la participación plena de todos los actores sociales, en especial el MITRAB, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, en torno a un proyecto nacional que permita generar un sentido de comunidad y que los transforme en actores de primer orden en la búsqueda de soluciones a problemas de la vida nacional. Hacer una realidad “el Trabajo Decente” enmarcado dentro del contexto afirmado por OIT, que es aquel que proporciona al ser humano no sólo la compensación del salario, sino también las condiciones para que el trabajo dignifique su vida, con un entorno de trabajo seguro, en condiciones de libertad, con seguridad y con equidad, resulta hoy en día una opción que puede contribuir al crecimiento y desarrollo económico con equidad.

Por otro lado, la OIT ha venido promoviendo a nivel mundial la creación de trabajo decente como la mejor estrategia de crecimiento con empleo de calidad y bienestar, logrando una creciente conciencia al respecto en diferentes espacios supranacionales a nivel mundial, tales como la Cumbre Mundial de la ONU en 2005, la IV Cumbre de las Américas en noviembre del 2005 y la Reunión del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en julio de 2006, entre otros.

En ese contexto se inscribe la “Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y la República Dominicana” suscrita en Tegucigalpa, Honduras, el 30 de junio del 2005, con motivo del Foro Subregional Tripartito de Empleo. En esa declaración se menciona la necesidad de emprender acciones a favor de la generación de trabajo decente como una herramienta clave en la erradicación de la pobreza y la superación de las desigualdades. En igual sentido, en el marco de la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, que tuvo lugar en Brasilia en mayo de 2006, se aprobó la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente de la OIT, que propone políticas para el respeto a los derechos laborales fundamentales en el trabajo, la generación de más y mejores empleos a través del crecimiento sostenido, mayor eficiencia y cobertura de la protección social y la promoción del tripartismo y el diálogo social.

Asimismo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua 2008-2012 (MANUD, por sus siglas en español), firmado entre el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el Gobierno en abril del 2007, y los Objetivos del Milenio, (ODM) hacen claramente mención a los temas propios del Mandato de la OIT, en particular las prioridades y resultados Programa de Trabajo Decente para Nicaragua:

En el 2012, la cultura de prevención y de derechos humanos individuales y colectivos se ha fortalecido (efecto directo 1). Relacionado con prioridades 1 y 3 del presente PTD.

Fortalecidas las políticas públicas y las capacidades institucionales, individuales y comunitarias que garantizan el empoderamiento de la población en situación de pobreza, la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional y mejoren la capacidad productiva, a través del acceso a recursos y activos, la generación de ingresos y empleo digno (efecto directo 2).

En el 2012, las instituciones del Estado han incrementado y mejorado su capacidad de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que garantizan los derechos sociales y se habrán formulado e implementado estrategias e intervenciones que permitan a la población nicaragüense, avanzar hacia el acceso universal al agua segura, salud, educación, de calidad, con pertinencia cultural

promoviendo el empoderamiento de los grupos excluidos y fortaleciendo la capacidad de la población para demandar y ejercer dichos derechos (efecto directo 3).

En cuanto al aporte del PTD a la consecución de los ODM es posible identificar las siguientes relaciones:

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (PPA).

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

Para aportar al MANUD y al logro de los ODM en el país, la OIT trabaja muy estrechamente con el SNU, lo que se expresa en acciones conjuntas que se desarrollan de forma puntual o través de la elaboración y ejecución de iniciativas de más largo alcance, como proyectos de cooperación técnica enfocados alrededor del presente PTD.

Los temas prioritarios de los Mandantes en Nicaragua están enfocados en contribuir en el desarrollo económico y social, a través de la generación de empleo y trabajo decente de forma sostenida, en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia social. Lo anterior implica contribuir a la consolidación de los logros alcanzados en cuanto al respeto y aplicación de la normativa laboral, la generación y creación de empleos de calidad, la protección social y el diálogo social. Es necesario que todos estos factores se refuercen mutuamente mediante actividades permanentes de los actores laborales (empleadores y trabajadores) y el Gobierno. Se persigue lograr un proceso de reconocimiento, relación y consenso de que el cumplimiento de los principios relativos al trabajo decente contribuye a una mayor equidad social, reduce la inestabilidad laboral en beneficio de la productividad y contribuye a la paz ciudadana.

Las prioridades aquí enunciadas han sido construidas a partir de las necesidades e intereses expresados por los Mandantes nicaragüenses en los acuerdos, así como en las discusiones que se promueven entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores.

Las prioridades y efectos del PTD son:

Prioridad 1: Promover el cumplimiento efectivo y la aplicación de las NIT's.

Efecto directo 1.1

El país mejora el cumplimiento de la legislación laboral nacional, en particular aquella referido a los Convenios Fundamentales y Prioritarios de la OIT.

Efecto directo 1.2

El Gobierno incorpora los principios de los Convenios Núms. 81 sobre la inspección del trabajo y 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), y sus respectivas Recomendaciones 81 y 133, en la modernización y fortalecimiento del sistema de inspección⁵, con la participación activa de las OE y las OT.

Prioridad 2: Fortalecer al Gobierno, a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) y para mejorar la calidad y cobertura de los servicios que ofrecen.

Efecto directo 2.1

Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno (PNETD) elaborado y ejecutado satisfactoriamente, con énfasis en el fomento del trabajo decente para los jóvenes, el mejoramiento del sistema de información sobre el mercado laboral y el fortalecimiento del servicio público de empleo y del sistema de formación profesional.

Efecto directo 2.2

Plan de Empleo Juvenil y sus marcos operativo e institucional elaborados y validados tripartitamente.

Efecto directo 2.3.

El INSS adopta y ejecuta reformas para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y la modernización de la gestión de los diferentes regímenes de seguridad social que administra, conducentes a la extensión de la cobertura de la seguridad social.

Efecto directo 2.4

El Gobierno y los interlocutores sociales, a través de las Comisiones Nacionales, formulan y ejecutan programas, proyectos y estrategias tendientes a la reducción del trabajo infantil, así como de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Efecto directo 2.5

Mejorado el sistema de seguridad y salud en el trabajo.

Prioridad 3: Fortalecer el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) en cuanto a su capacidad de incidir en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas de desarrollo sociolaboral

Efecto directo 3.1

El CTN constituido y consolidado.

Efecto directo 3.2

Las propuestas de las OE y las OT son incluidas en la definición y ejecución de políticas, programas y estrategias para el fomento del empleo y trabajo decente.

⁵ Aunque ambos convenios no han sido ratificados por el país, este marco de cooperación o PTD busca difundir los principios que allí están contenidos y que pueden servir de referencia, y por lo tanto no mandatoria, para mejorar el sistema de inspección nacional.

3. PROPÓSITO, ALCANCE Y CLIENTES DE LA REVISIÓN

Propósito

La Revisión del Programa de País Nicaragua 2008 – 2011 persigue evaluar el diseño, alcance e implementación de las intervenciones de la OIT en el país, al tiempo que identifique y brinde recomendaciones en áreas susceptibles de mejora, especialmente en términos de la gestión basada en resultados. La revisión también considerará qué ha funcionado y qué mejoras pueden implementarse en el Programa de País a futuro, estableciendo qué es factible y qué debe priorizarse a la luz de los marcos de desarrollo nacional, de Naciones Unidas y de la OIT.

Alcance

La revisión cubrirá todo el contenido del Programa de País desde septiembre de 2008 hasta agosto de 2010 de una manera comprehensiva. El alcance de la CPR tiene dos componentes principales. El primero implica la revisión **general** de la pertinencia y adecuación del diseño del Programa, su alcance y relaciones y el desempeño durante su implementación. Esto se evaluará a la luz de cinco criterios principales (ver anexo 1):

- **Relevancia, coherencia y ventaja comparativa de la OIT en el país**
- **Socios, estrategias y relaciones interagenciales**
- **Orientación a la gestión por resultados**
- **Eficiencia y eficacia de la estructura organizacional de la OIT**
- **Administración y diseminación del conocimiento**

Un segundo componente de la revisión es una evaluación operativa **específica** de cada resultado (outcome) de país en aras de reportar el progreso hecho en forma de resultados tangibles, consecuencia directa de las contribuciones de la OIT. Los criterios básicos en este sentido son (ver anexo 2):

- **Nivel de recursos**
- **Entrega de productos**
- **Uso de los productos por los mandantes**
- **Progreso alcanzado rumbo a los resultados esperados**
- **Riesgos emergentes y oportunidades**

Cada criterio se evalúa acorde a la siguiente escala:

1	2	3	4	5	6
Muy insatisfactorio	Insatisfactorio	Moderadamente insatisfactorio	Moderadamente satisfactorio	Satisfactorio	Muy satisfactorio

Un detalle de los criterios a utilizar para la revisión y las preguntas de investigación asociadas a los mismos se incluye en los anexos.

Clientes

Clientes primarios de la revisión son:

- o Los clientes externos:

- Mandantes de la OIT en el país
 - Socios en la ejecución del Programa de País
 - Agencias de Naciones Unidas en el país
- o Los clientes internos:
- Funcionarios y especialistas de la OIT en el país
 - Proyectos de la OIT en el país
 - Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana
 - Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
 - Oficinas de Programación en la Región
 - EVAL

4. METODOLOGÍA PROPUESTA

El ejercicio de revisión constituye una evaluación participativa de los dos años del Programa de País.

La metodología implica un trabajo de revisión documental e incluye una misión a San José y Managua por parte del equipo revisor, a fin de recolectar información. El proceso incluye una serie de entrevistas entre el equipo revisor y los funcionarios de OIT involucrados, el gobierno, organizaciones de trabajadores y empleadores, otras agencias de Naciones Unidas, mayores donantes y socios nacionales, según se considere necesario. Un taller de involucrados será organizado como plataforma para que tanto los clientes internos como externos analicen y discutan la labor de la OIT en el país. Aquellos involucrados que no se entrevisten personalmente durante la misión (Ej., funcionarios de la Oficina Regional de la OIT en Lima), serán contactados por vía telefónica y/o electrónica.

Un consultor externo será contratado como facilitador del proceso de revisión y será responsable de la recolección y análisis de la información, lo mismo que de la preparación del informe de la revisión. El consultor externo elaborará el borrador del informe basado en la información resultado de la revisión documental y las entrevistas en el terreno. Este borrador será enviado por el Director de la Revisión a la oficina de la OIT en San José para su circulación entre los involucrados, a fin de recopilar sus comentarios y remitirlos al consultor externo para que considere su incorporación a la versión final del informe.

El consultor externo se constituirá como líder del equipo responsable de la revisión y contará con el apoyo del Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación, lo mismo que de la Unidad de Programación de la oficina de la OIT en San José y el Especialista de la oficina de la OIT en San José encargado del país, a fin de asegurar que toda la información necesaria pueda ser recolectada y se realicen las coordinaciones logísticas necesarias con los involucrados. La colaboración de los funcionarios y especialistas de la oficina de la OIT en San José será clave para el éxito del proceso.

Preparación y desarrollo de la revisión

1. La oficina de la OIT en San José preparará la documentación siguiente a ser consultada por el equipo de revisión:

- Informes ejecutivos sobre el estado de la ejecución de cada resultado (outcome) de país, de no más de una página de extensión y conteniendo la información correspondiente a cada criterio de la revisión (ver anexo).
 - Portafolio de proyectos ejecutados en el país en el período cubierto por la revisión, incluyendo recursos extra presupuestarios.
 - Estado actualizado de fondos presupuestados y ejecutados (RB, RBTC, PSI, XBTC y RBSA) por cada uno de los resultados de país.
 - Resumen de las políticas relevantes del país en términos de empleo, migración, educación, seguridad social, protección laboral, etc.
 - Otra información de contexto, incluyendo informes de progreso de proyectos, evaluaciones de proyectos, lo mismo que toda evidencia de los principales productos y demás información de desempeño relevante.
2. Con apoyo de la oficina de la OIT en San José, se programarán reuniones del equipo de revisión, primero en San José y luego en Managua con los siguientes involucrados, a quienes se entrevistará conforme los criterios de la revisión:
- Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana con sede en San José, Costa Rica
 - o Dirección
 - o Dirección Adjunta
 - o Especialistas
 - o Oficiales de Programación
 - o Coordinaciones de Proyectos
 - Gobierno de Nicaragua (Ministerio de Trabajo y otros)
 - Organizaciones de trabajadores de Nicaragua
 - Organizaciones de empleadores de Nicaragua
 - Agencias de Naciones Unidas en Nicaragua
 - Principales donantes
 - Otros socios estratégicos
3. Al concluir la misión, se realizará un taller de involucrados en Managua, donde los socios internos y externos relevantes analizarán y discutirán conjuntamente la labor de la OIT en el país y recibirán una presentación de los hallazgos preliminares de la revisión.
4. Adicionalmente, el equipo revisor concertará entrevistas por medio telefónico o electrónico con funcionarios de la Oficina Regional de la OIT en Lima, a fin de contextualizar el proceso en el marco de la estrategia regional de la OIT:
- Dirección
 - Dirección Adjunta
 - Unidad de Programación
5. La información recolectada mediante la investigación documental y de campo será analizada e interpretada por el consultor externo, a fin de elaborar un informe preliminar de la revisión, el cual someterá a circulación del equipo de revisión e involucrados internos. Los comentarios y sugerencias recopiladas en este proceso serán considerados por el consultor externo para la elaboración del informe definitivo de la revisión.

5. PRODUCTOS PRINCIPALES

El consultor externo debe entregar a la Dirección de la Revisión informes dirigidos a las instancias decisorias dentro y fuera de la OIT como resultado de su consultoría. Este proceso tendrá las siguientes entregas:

Primer Producto

El consultor externo presentará un Plan de Trabajo a la segunda semana de su contratación que será el primer producto por el que se le pagará el 15% del total del costo de la consultoría. El mismo incluirá:

1. Antecedentes y contexto
2. Propósito, alcance y clientes de la revisión
3. Metodología a seguir
4. Documentos a incluir en la revisión documental
5. Listado de personas a entrevistar
6. Instrumentos para la recolección de información
7. Cronograma de la revisión

Segundo Producto

Al concluir la misión de revisión, el consultor externo realizará una presentación de los hallazgos preliminares de la misma durante el taller de involucrados a desarrollarse en Managua.

Tercer Producto

A la quinta semana de la consultoría, el consultor externo presentará un Informe preliminar de revisión, que será circulada entre todos los involucrados internos del Proyecto para sus comentarios y observaciones. Se le entregará el 35% del costo de la consultoría. El informe seguirá esta estructura:

1. Portada
2. Índice de contenidos
3. Lista de anexos
4. Lista de tablas
5. Lista de siglas o abreviaturas
6. Resumen ejecutivo
 - a. Antecedentes y contexto
 - b. Principales hallazgos y conclusiones
 - c. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones
7. Cuerpo del informe
 - a. Antecedentes del proyecto
 - b. Antecedentes de la revisión
 - c. Metodología
 - d. Principales hallazgos
8. Conclusiones
 - a. Conclusiones
 - b. Recomendaciones

9. Anexos

El análisis y presentación de los hallazgos y conclusiones se realizará conforme a los criterios de la revisión tanto generales como por resultado (outcome) de país, incluyendo una tabla resumen general y tablas resumen por resultado (ver anexos).

A partir del análisis documental y las entrevistas, el consultor externo otorgará una calificación por cada criterio de la revisión general del Programa de País, lo mismo que por cada criterio de la revisión específica de cada resultado de país:

1	2	3	4	5	6
Muy insatisfactorio	Insatisfactorio	Moderadamente insatisfactorio	Moderadamente satisfactorio	Satisfactorio	Muy satisfactorio

Dicha calificación otorgada por el consultor externo será acompañada por su respectivo análisis, comentarios y recomendaciones para el próximo período.

Cuarto Producto

Una vez circulado el documento en versión preliminar y recogidas las observaciones se procederá a la entrega del producto final en la séptima semana de la consultoría, después del cual se procederá con la cancelación del 50% restante del costo de la consultoría.

El producto final no deberá superar las 30 páginas, y se espera información adicional en forma de Anexos.

6. MODOS DE GESTION, PLAN DE TRABAJO Y PLAZOS

La revisión será conducida por un consultor(a) externo(a) con el perfil siguiente:

- Estudios universitarios completos
- Dominio del idioma español
- Experiencia en proyectos de desarrollo social con organismos de cooperación internacional
- Experiencia en la evaluación de proyectos
- Conocimiento en temas laborales

La Dirección de la Revisión estará a cargo del Sr. Sabas Monroy (monroy@oit.org.pe), Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina Regional de la OIT en Lima, a quien deberá presentarse por vía electrónica para su aprobación el Plan de Trabajo, lo mismo que las versiones borrador y definitiva del Informe Final siguiendo los procedimientos señalados en la sección 5 donde se detallan los productos principales.

Toda cuestión de índole técnica o logística sobre el proceso que el consultor requiera dilucidar durante el desarrollo de la revisión se canalizará con la Dirección de la Revisión.

El plazo de la evaluación es de un máximo de 7 semanas a partir del inicio del contrato del consultor externo, estimado para el 8 de septiembre de 2010, por lo que la conclusión de la misma será a más tardar el 26 de octubre de 2010.

Plan de trabajo

Para la organización del trabajo de la revisión, y con la salvedad de mejor propuesta por parte del consultor externo, se sugiere el siguiente calendario de actividades:

Semana 1 (8 al 14 de septiembre): Análisis de la documentación del Programa de País y preparación de Plan de Trabajo de la Revisión.

Semana 2 (15 al 21 de septiembre): Envío del Plan de Trabajo al Director de la Revisión (15 de septiembre). Continúa análisis de documentación y preparación del trabajo de campo. Entrevistas telefónicas y electrónicas con funcionarios de la Oficina Regional de la OIT en Lima, Perú.

Semanas 3 y 4 (22 de septiembre al 5 de octubre): Trabajo de campo mediante misión a San José, Costa Rica (22 al 24 de septiembre) y Managua, Nicaragua (27 al 29 de septiembre). Entrevistas presenciales con involucrados en la Oficina de la OIT en San José y en Managua. Presentación de hallazgos preliminares en taller de cierre en Managua (30 de septiembre). Inicia elaboración del borrador del informe final de la revisión.

Semana 5 (6 al 12 de octubre): Elaboración del borrador del informe final de la revisión.

Semana 6 (13 al 19 de octubre): Envío del borrador del informe final de la revisión al Director de la Revisión (13 de octubre) y circulación del mismo para revisión por involucrados

Semana 7 (20 al 26 de octubre): Incorporación de eventuales observaciones en la versión definitiva del informe final de la revisión y envío del mismo al Director de Revisión (26 de octubre).

Presupuesto

Consultor externo: US \$13,335

Honorarios: US \$10,000

El pago de los honorarios se realizará en un 15% contra la entrega y aprobación por la Dirección de la Revisión del Plan de Trabajo (15 de septiembre de 2010), el 35% de los honorarios contra entrega del borrador de informe (13 de octubre de 2010) y el restante 50% contra la entrega y aprobación por la Dirección de la Revisión del Informe Final (26 de octubre de 2010).

Boletos de avión: US \$ 1,500

Viáticos: US \$1,835 (4 DSA San José, 5 DSA Managua)

Oficial de Monitoreo y Evaluación, Oficina Regional de la OIT en Lima: US \$3,739

Boletos de avión: US \$ 1,500

Viáticos: US \$ 1,835 (4 DSA San José, 5 DSA Managua)
Terminales: US \$304
Eventuales: US \$100

Oficial de Programación, Oficina de la OIT en San José: US \$1,667

Boletos de avión: US \$ 500
Viáticos: US \$ 915 (5 DSA Managua)
Terminales: US \$152
Eventuales: US \$100

Especialista (Encargado de país), Oficina de la OIT en San José: US \$1,667

Boletos de avión: US \$ 500
Viáticos: US \$ 915 (5 DSA Managua)
Terminales: US \$152
Eventuales: US \$100

Apoyo logístico para reuniones en Managua: US \$1,000

Total: US \$21,408

7. ANEXOS

Anexo 1. Criterios de desempeño y preguntas de investigación para la revisión general del diseño, alcance e implementación del Programa de País.

A. La relevancia, coherencia y ventaja comparativa de la OIT en el país

- ¿El trabajo de la OIT está apoyando a los mandantes y socios nacionales a abordar las prioridades para el trabajo decente en el país?
- ¿Está la OIT abordando las prioridades de manera consecuente con las actuales capacidades y experiencia disponibles en el país?
- ¿Existe coherencia y un enfoque integral en la estrategia del Programa de País?
- ¿La OIT se muestra flexible y responde a los cambios conforme suceden?

B. Socios, estrategias, y relaciones interagenciales

- ¿La OIT mantiene buenas relaciones con los mandantes en el país?
- ¿Existe una coherencia política y estratégica entre la acción de la OIT y el UNDAF?
- ¿La OIT trabaja con los mandantes dentro del contexto de un esfuerzo nacional, contribuyendo donde estos tienen voz, intereses y ventaja comparativa?
- ¿Los mandantes apoyan las estrategias y se responsabilizan por alcanzar los resultados (outcomes) establecidos en el Programa de País?

- ¿La OIT apoya la superación de déficits de capacitación y brinda apertura para el involucramiento de los mandantes?
- ¿Existe una clara visión y estrategia con líneas de acción para el apoyo brindado por la OIT que son comprendidas por todos los socios nacionales?

C. Orientación a la gestión por resultados

- ¿El Programa de País ha definido resultados a nivel de efectos directos de manera clara y mediante los cuales puede ser evaluado?
- ¿Existe claridad y acuerdo sobre la manera en que los resultados pueden ser documentados y verificados, incluyendo indicadores con metas e hitos establecidos y siendo aplicados?
- ¿Los resultados esperados justifican los recursos que están siendo invertidos?
- ¿Existen estrategias de salida para asegurar que los resultados sean sostenibles por las instituciones socias y a varios niveles (nacional, regional, local)?

D. La eficiencia y eficacia de la estructura organizacional de la OIT

- ¿Las operaciones de la OIT enlazan con lo planeado en el Programa de País?
- ¿La OIT opera de manera justa y con integridad?
- ¿Existen especialistas confiables y capaces apoyando el trabajo de manera adecuada?
- ¿La movilización de recursos se lleva a cabo de manera efectiva y eficiente?
- ¿Los procesos son eficientes y oportunos?

E. Administración y diseminación del conocimiento

- ¿El desempeño está siendo monitoreado y reportado de manera efectiva?
- ¿La información está siendo compartida y es accesible para los socios nacionales?
- ¿La OIT usa/fortalece redes nacionales y bases para la diseminación del conocimiento?

Tabla 1. Formato de calificación para resumir los hallazgos del CPR				
Criterios de desempeño y preguntas de investigación para la revisión general del diseño, alcance e implementación del Programa de País				
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios	Recomendaciones
A. Relevancia y coherencia				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
B. Socios				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
C. Gestión por resultados				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
D. Estructura organizacional				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
E. Difusión del conocimiento				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
Calificación total				

Anexo 2. Criterios de desempeño y preguntas de investigación para la revisión específica del progreso de los Resultados de País (Outcomes)

A. Nivel de recursos

- ¿Cuenta el plan con los recursos suficientes? ¿En qué áreas existe déficit y por qué?

B. Entrega de productos

- ¿Fueron entregados todos los productos para el final del período en revisión?
- ¿Es satisfactoria la calidad y cantidad de productos entregados?

C. Uso de los productos por los socios y beneficiarios

- ¿Los productos entregados son usados por los socios y beneficiarios?

D. Progreso alcanzado rumbo a los resultados esperados

- ¿Se ha registrado progreso/cambios en el país en el período en revisión? (En función de los indicadores, hitos y metas establecidos).
- Si no, ¿por qué?

E. Riesgos emergentes y oportunidades

- ¿Existen riesgos emergentes y/u oportunidades que afectan el progreso en este resultado?
- ¿El Programa de País toma en cuenta estos riesgos/oportunidades y ajusta el resultado y/o sus estrategias?

Tabla 2. Formato de calificación para resumir los hallazgos a nivel de resultados				
Criterios de desempeño y preguntas de investigación para la revisión específica del progreso de los Resultados de País				
Resultado: _____				
Criterio	Calificación	Comentarios OIT	Comentarios Socios	Recomendaciones
A. Nivel de recursos				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
B. Entrega de productos				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
C. Uso de los productos				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
D. Progreso de resultados				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
E. Riesgos y oportunidades				
<i>Comentarios del evaluador</i>				
Calificación total				